

Análisis del recaudo en el impuesto de Industria y Comercio para el municipio de Caldas,  
Antioquia

Presentado por  
John Wilson Vargas Gutiérrez

Asesor Temático: Robinson Alonso Rivera Correa  
Presentado a: Comité de Maestría en Tributación y Política Fiscal

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Tributación y Política Fiscal

Universidad de Medellín  
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas  
Maestría en Tributación y Política Fiscal  
Diciembre 2024

**Resumen:**

El impuesto de industria y comercio es uno de los tributos más representativos para los municipios en cuanto a su recaudo efectivo. No obstante, para el municipio de Caldas, Antioquia, si bien este tributo es de los que mayor recaudo representa para la administración tributaria, al compararlo con otros municipios del sur del Valle de Aburrá con niveles de población similares, como Sabaneta y La Estrella, en una línea de tiempo que comprende desde el año 2008 hasta el año 2020, se observa que el desempeño en el recaudo es muy inferior. En este trabajo se analizan las causas del bajo recaudo que presenta el impuesto de industria y comercio del municipio de Caldas en comparación con los municipios de Sabaneta y La Estrella. Los resultados obtenidos permiten concluir que esta diferencia en el desempeño del recaudo obedece a la combinación de tres factores que interactúan sistemáticamente: tarifas no óptimas, gestión ineficiente en la administración del tributo y baja base gravable.

**Palabras clave:** Impuesto de industria y comercio, recaudo, tarifas óptimas, gestión del tributo, base gravable.

**Abstract:**

The industry and commerce tax is one of the most significant sources of tax revenue for municipalities due to its effective collection. However, for the municipality of Caldas, Antioquia, although this tax represents one of the largest sources of tax revenue for the tax administration, when compared to other municipalities in the southern part of the Valle de Aburrá with similar population levels, such as Sabaneta and La Estrella, over a timeline from 2008 to 2020, its tax revenue performance is lower. This study analyzes the causes of the low revenue performance of the industry and commerce tax in the municipality of Caldas compared to the municipalities of Sabaneta and La Estrella. The results obtained indicate that this difference in revenue performance is due to the combination of three systematically interacting factors: suboptimal rates, inefficient tax administration, and a low tax base.

**Keywords:** Industry and Commerce Tax, tax revenue, optimal rates, tax administration, tax base.

## Contenido

Introducción.....	5
1. Planteamiento del Problema.....	6
2. Pregunta de investigación.....	10
3. Objeto de estudio.....	10
4. Objetivos .....	10
4.1. Objetivo general .....	10
4.2. Objetivos específicos.....	10
5. Propósito.....	11
6. Justificación o pertinencia del trabajo .....	11
7. Marco Teórico .....	12
8. Marco Legal .....	15
10. Estado del Arte .....	17
11. Estrategia Metodológica.....	20
11.1. Metodología.....	20
11.2. Tipo de investigación: .....	22
11.3. Matriz de Congruencia .....	22
11.4. Impacto esperado.....	23
12. Hallazgos .....	24
12.1. Análisis de las Tarifas .....	24
12.2. Análisis de la gestión del tributo .....	26
12.3. Análisis de la base gravable.....	31
13. Conclusiones y Recomendaciones .....	33
14. Referencias bibliográficas .....	35

### Lista de ilustraciones

<b>Ilustración 1:</b> Curva de Laffer - Relación entre tasa impositiva e ingreso fiscal .....	144
---	-----

### Lista de gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Principales ingresos tributarios del Municipio de Caldas 2008 - 2020 .....	7
--	---

<b>Gráfico 2:</b> Recaudo efectivo impuesto de Industria y Comercio La Estrella y Caldas.....	8
---	---

<b>Gráfico 3:</b> Comparativo de tarifas de 439 actividades económicas según código CIIU.....	25
---	----

<b>Gráfico 4:</b> Correlación entre las tarifas del impuesto de Industria y Comercio y el recaudo de la vigencia 2020 entre los municipios de Caldas, La Estrella y Sabaneta .....	26
--	----

<b>Gráfico 5:</b> Personal dedicado a la gestión del impuesto de Industria y Comercio de acuerdo con el perfil y tipo de vinculación.....	27
---	----

### Lista de tablas

<b>Tabla 1:</b> Recaudo efectivo frente a la población total en los municipios del sur del Área Metropolitana del Valle de Aburrá a 2016 (Cifras en Miles de Pesos).....	7
--	---

<b>Tabla 2:</b> Matriz de congruencia.....	222
--	-----

<b>Tabla 3:</b> Promedio de tarifas por municipio.....	24
--	----

<b>Tabla 4:</b> Personal de dedicado a la gestión del tributo en los municipios de Sabaneta, La Estrella y Caldas.....	27
--	----

<b>Tabla 5:</b> Composición de la base gravable para el año 2023 por cada municipio diferenciando entre personas jurídicas y personas naturales.....	31
--	----

<b>Tabla 6:</b> Número de contribuyentes inscritos en el registro de información tributaria RIT ...	32
---	----

## Introducción

El impuesto de Industria y Comercio es un tributo territorial regulado por la Ley 14 de 1983, que grava las actividades comerciales, industriales y de servicios realizadas en las respectivas jurisdicciones municipales. Este impuesto cuenta con diferentes tarifas definidas en milajes, según la actividad industrial, comercial o de servicios desarrollada. Sus elementos esenciales son: el sujeto activo, correspondiente al municipio donde se desarrolla la actividad económica; el sujeto pasivo, que incluye a las personas o entidades que realizan actividades económicas gravadas; el hecho generador, relacionado con la ejecución de dichas actividades en la respectiva jurisdicción; la base gravable, determinada por los ingresos brutos generados por los contribuyentes en el año anterior; y las tarifas, que oscilan entre el 2 y el 10 por mil, dependiendo de la actividad económica.

En el municipio de Caldas, Ant., el impuesto de Industria y Comercio representa uno de los ingresos tributarios más importantes. Sin embargo, su recaudo efectivo es considerablemente inferior al de municipios de tamaño similar como Sabaneta y La Estrella, ambos ubicados en el sur del área metropolitana del Valle de Aburrá. Esta discrepancia plantea interrogantes sobre cómo mejorar los ingresos fiscales derivados de este tributo, abordando tres factores clave: la eficacia de las tarifas aplicadas, la amplitud de la base empresarial y la gestión administrativa del tributo.

En cuanto a las tarifas, el análisis parte de la teoría económica, especialmente de los postulados de la curva de Laffer. Según Arthur Laffer, existe una relación no lineal entre la tasa impositiva y los ingresos tributarios, representada gráficamente como una curva en forma de "U invertida", la cual tiene un punto óptimo que maximiza el recaudo. Por encima de la tarifa óptima, un incremento en las tasas genera el efecto contrario al esperado, pues desincentiva la actividad económica, lo que reduce la base gravable y fomenta la evasión fiscal. Por su parte, la base empresarial del municipio es un factor crucial para analizar, ya que de esta depende la base gravable sobre la cual se aplican las tarifas y se determina el recaudo a favor de la entidad territorial. Mientras tanto, la gestión del tributo refleja la eficiencia y eficacia con que la administración ejecuta las acciones de cobro y fiscalización.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo busca identificar las causas del bajo nivel de ingresos fiscales derivados de este impuesto en el municipio de Caldas, en contraste con otros municipios de tamaño similar, a través de un análisis comparativo de tres variables: las tarifas aplicadas, la base gravable y la gestión administrativa del tributo. Este análisis permite

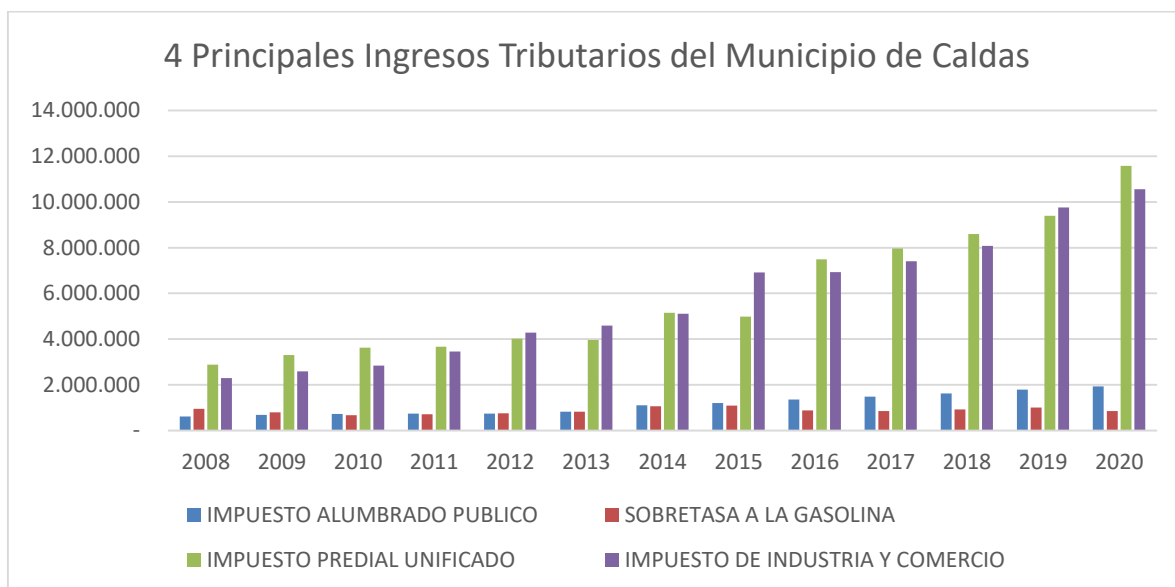
proponer estrategias para mejorar el recaudo, fomentar la actividad económica y fortalecer la autonomía fiscal del municipio, contribuyendo así a su sostenibilidad financiera y desarrollo integral.

## **1. Planteamiento del Problema**

Los municipios, como entidades territoriales, tienen una alta dependencia financiera de las transferencias de la Nación, tales como el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). Al respecto, Bonet et al. (2017) señalan que: "La descentralización colombiana fue profundizada por la Constitución Política de 1991, donde se establecieron las transferencias a los municipios y departamentos para financiar los gastos que debían asumir" (p. 3).

En este contexto, la financiación de la inversión pública e incluso de los gastos de funcionamiento de los municipios se ha visto limitada por el bajo recaudo de los impuestos territoriales. Al respecto, Cubides (2018) manifiesta que la alta dependencia de muchas entidades territoriales respecto a las transferencias del nivel central ha generado problemas financieros a la hora de cumplir con sus responsabilidades sociales. Por ello, se hace necesario buscar alternativas que fortalezcan la autonomía fiscal de estas entidades, mejorando el recaudo de sus principales tributos.

El impuesto de Industria y Comercio, junto con el Impuesto Predial Unificado, constituyen los principales ingresos tributarios para el municipio de Caldas. Como se muestra en la gráfica 1, a lo largo del tiempo, estos dos impuestos han ganado mayor relevancia frente a otros tributos, como la sobretasa a la gasolina y el impuesto por alumbrado público. Así pues, en un horizonte de tiempo que comprende desde 2008 hasta 2020, el ingreso derivado del impuesto de Industria y Comercio se multiplicó por 4,59, pasando de 2.300.460.000 en 2008 a 10.562.549.000 en 2020. Mientras tanto, impuestos como la sobretasa a la gasolina presentaron una disminución en el recaudo, pasando de 949.967 en 2008 a 850.411 en 2020. Por su parte, el impuesto de alumbrado público, aunque tuvo una dinámica de crecimiento, pasando de 612.735.000 en 2008 a 1.928.678.000 en 2020; este incremento no fue tan significativo como el crecimiento que experimentó el impuesto de Industria y Comercio.

**Gráfico 1:** Principales Ingresos tributarios del Municipio de Caldas 2008 - 2020

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP datos consultados en agosto de 2023.

No obstante, aunque el crecimiento del impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Caldas, comparado con otros tributos del mismo municipio, es bastante destacable, se observa que el nivel de recaudo efectivo de este tributo, en comparación con los demás municipios del sur del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es bajo, como se muestra en el Cuadro 1, con cifras del año 2016. Esto se confirma al analizar el recaudo efectivo per cápita, realizando un análisis comparativo con municipios de nivel de población similar, como Sabaneta, con 78.960 habitantes y un recaudo efectivo per cápita de 509,28, y La Estrella, con 69.149 habitantes y un recaudo efectivo per cápita de 324,9, mientras que el recaudo efectivo per cápita para el municipio de Caldas es de 89,52, con una población de 77.358 habitantes.

**Tabla 1:** Recaudo efectivo frente a la población total en los municipios del sur del Área Metropolitana del Valle de Aburrá a 2016 (Cifras en Miles de Pesos)

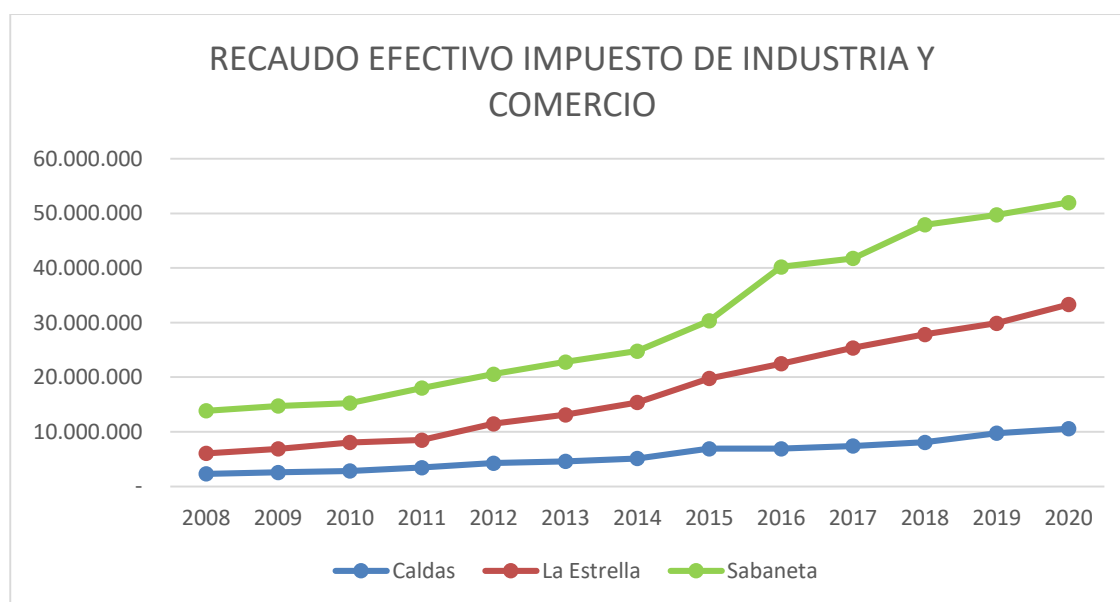
DATOS A DICIEMBRE DE 2016			
MUNICIPIO	SABANETA	LA ESTRELLA	CALDAS
RECAUDO EFECTIVO IMPUESTO INDUSTRIA Y COMERCIO	40.212.915	22.466.712	6.925.334
POBLACION A DICIEMBRE DE 2016	78.960	69.149	77.358
RECAUDO EFECTIVO PERCAPITA	509,28	324,90	89,52

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

**DANE:** Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - Proyecciones y Retroproyecciones de población.

Considerando la evolución del recaudo efectivo del impuesto de Industria y Comercio del Municipio de Caldas en comparación con el Municipio de La Estrella y con el Municipio de Sabaneta en el periodo de 2008 a 2020 como se muestra en el gráfico 2, se puede observar que el municipio de La Estrella presenta un mayor incremento del ingreso tributario, siendo municipios con nivel de población similar según se muestra en la tabla 1 y partiendo de condiciones no muy distantes en 2008 donde la diferencia en el recaudo era de 3.775.650 miles de pesos, llama la atención el hecho de que esa diferencia en el recaudo se haya incrementado a 22.747.213 miles de pesos en 2020. Por su parte, la comparación con el municipio de Sabaneta, si bien parte de condiciones más distantes se destaca que la dinámica de la serie en el periodo de tiempo analizado presenta unos incrementos más notables pasando de un recaudo efectivo en 2008 de 13.865.173 miles de pesos a 51.984.374 miles de pesos en 2020, lo cual muestra también el rezago que presenta el municipio de Caldas en el recaudo de este tributo.

**Gráfico 2:** Recaudo efectivo impuesto de Industria y Comercio Caldas, La Estrella y Sabaneta



**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que para los municipios en general, el impuesto de Industria y Comercio es uno de los tributos de mayor relevancia en cuanto a su nivel de recaudo, se debe centrar la atención en éste para indagar si existe un margen para incrementar el ingreso fiscal derivado de este tributo y de este modo aumentar la autonomía financiera del municipio como entidad territorial.

Para analizar la existencia de este margen es importante verificar tres aspectos, uno de ellos es si las tarifas aplicadas no son las adecuadas para mantener un óptimo recaudo en el marco de los postulados de la curva de Laffer (1974), que plantea que los cambios en la tarifa impositiva tienen una relación directa con el ingreso fiscal hasta que estos llegan a un máximo, después de este nivel, los incrementos en la tarifa impositiva generan reducciones en el ingreso fiscal debido a que desincentivan la producción, la inversión y el trabajo, lo cual se puede representar en una gráfica con forma de U invertida. Laffer 2004, refuerza este argumento explicando que un cambio en las tarifas trae consigo dos efectos uno aritmético y otro económico:

The Laffer Curve illustrates the basic idea that changes in tax rates have two effects on tax revenues: the arithmetic effect and the economic effect. The arithmetic effect is simply that if tax rates are lowered, tax revenues (per dollar of tax base) will be lowered by the amount of the decrease in the rate. The reverse is true for an increase in tax rates. The economic effect, however, recognizes the positive impact that lower tax rates have on work, output, and employment— and thereby the tax base—by providing incentives to increase these activities. (Laffer, 2004, pág. 1).

Tomando en cuenta los postulados de la curva de Laffer en el impuesto de Industria y Comercio del Municipio de Caldas, la tarifa tributaria óptima de este tributo podría ser mayor a la existente, se mejora el recaudo al aumentar la tasa impositiva, o incluso podría ser menor, en dicho caso, una reducción de la tarifa ampliaría la base de tributación al tener un menor impacto sobre el nivel de producción y la actividad económica en general.

El segundo aspecto consiste en que tan amplia es la base empresarial del municipio de Caldas. Es fundamental ya que de este aspecto depende la magnitud de la base gravable sobre la cual se aplican las tarifas y por ende es determinante de la magnitud del recaudo.

El tercer aspecto tiene que ver con la forma en que se gestiona la administración, el recaudo y el control de dicho tributo en el municipio, Pues según Pinillos Et all 2019, en el recaudo de impuestos a nivel municipal, las políticas de cobro juegan un papel importante, a la vez que depende de otros factores como son: la cultura de pago de los contribuyentes, la normatividad tributaria establecida, la dinámica económica y las políticas orientadas a la inscripción, el registro y el pago.

Teniendo en cuenta la teoría económica, el éxito en el recaudo depende además de la proactividad y diligencia de la administración tributaria, haciendo necesario analizar aspectos y estrategias como la fiscalización del tributo, la divulgación informativa y educativa de la

cultura tributaria, la simplificación de trámites, el acompañamiento a los contribuyentes, y la construcción de bases de datos y sistemas de información que permitan un mejor desempeño de estas labores de fiscalización, control y vigilancia, Según Farfán y Mosquera (2015), los sistemas de información facilitan y aseguran un proceso eficiente de cobro y control, mediante la gestión de bases de datos, su actualización a través de la comparación de información y visitas que permiten identificar de manera completa a los contribuyentes (p. 103).

## **2. Pregunta de investigación**

¿Cuál es la causa del bajo recaudo en el impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas Antioquia en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburra como son Sabaneta y La Estrella?

## **3. Objeto de estudio**

El objeto de estudio es la tributación, específicamente lo relacionado con el recaudo derivado del impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Caldas- Ant.

## **4. Objetivos**

### **4.1. Objetivo general**

Analizar las causas del bajo recaudo que presenta el impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas en comparación con los municipios de Sabaneta y La Estrella.

### **4.2. Objetivos específicos**

- Evaluar si las tarifas del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburrá son adecuadas para un óptimo recaudo.
- Determinar si las acciones de recaudo y fiscalización del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas son o no eficaces para un buen desempeño del recaudo.

- Validar si la base empresarial del municipio de Caldas proporciona una amplia base gravable que le permita niveles de recaudo acordes a otros municipios del sur del Valle de Aburrá.

## **5. Propósito**

El propósito de este proyecto de investigación es analizar el impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas para identificar las causas del bajo recaudo fiscal derivado de este tributo en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburrá, como La Estrella y Sabaneta. Asimismo, se busca indagar sobre la forma de mejorar el recaudo de este impuesto, revisando aspectos como la gestión y el control que realiza la administración sobre el tributo, si las tarifas difieren significativamente de aquellas establecidas por otros municipios con mejor desempeño, y si en el municipio se cuenta o no con una base empresarial lo suficientemente robusta que garantice una amplia base gravable y, por ende, un buen recaudo.

## **6. Justificación**

Dada la alta dependencia que tienen los municipios como entidades territoriales frente a las transferencias de la nación y puesto que la financiación de la inversión pública e incluso de los gastos de funcionamiento de los municipios se ve limitada por el bajo recaudo de los impuestos territoriales, los municipios deben de buscar la manera de atender las necesidades sociales y promover el desarrollo local, además requieren ejecutar un gasto público creciente, mientras que los ingresos propios son limitados, por lo cual surge la necesidad de establecer sistemas impositivos más eficientes, por ende es importante analizar si dichos municipios poseen un margen para maximizar su autonomía fiscal, siendo el impuesto de Industria y Comercio uno de los tributos que mayor recaudo representa para el Municipio de Caldas, y dado su bajo recaudo en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburrá con nivel de población similar como son La Estrella y Sabaneta, se debe centrar la atención en éste para indagar sobre la forma de incrementar el ingreso fiscal, ya sea por medio de ajustes en las tarifas, o bien por medio de ajustes en los procesos de Administración, Recaudo y Control de fiscalización por parte de la administración.

## 7. Marco Teórico

Según Quiñones y Cruz (1985), el impuesto de Industria y Comercio tiene su origen en la España de la Edad media cuando los comerciantes y artesanos debían pagar una tasa al señor feudal o al soberano de turno por ejercer su actividad, a este tributo se le conocía como “servicio ordinario de monedas”, de esta forma se les otorgaba un permiso o carta patente y se mantenían algunas exenciones para los nobles, los hidalgos y miembros de la iglesia, y la cuenta del tributo dependía de elementos subjetivos como era la intuición del recaudador, su autoridad y la soberanía del príncipe. En 1810 se crea la contribución de patentes la cual tenía como objetivo gravar los rendimientos industriales, para 1813 las cortes de Cádiz establecen el tributo para toda España, en Colombia se crea en 1826 una contribución industrial obligatoria para quienes desempeñan actividades industriales, comerciales, artes y oficios, con el fin de obtener una patente de funcionamiento.

Ahora bien, La ley 97 de 1913 le otorgó facultades al concejo de Bogotá para establecer el impuesto de patentes, ya a nivel nacional, la ley 84 de 1915 les otorga a los demás concejos municipales del país las mismas atribuciones que le dio la ley 97 de 1913 al concejo de Bogotá, pero bajo la aprobación o amparo de la respectiva asamblea departamental. Dada la necesidad de unificar criterios y definir los elementos del tributo a nivel nacional, en 1983 se crea la ley 14 que define el marco del impuesto de Industria y Comercio en el país. Posteriormente se han producido algunas normas y reglamentaciones pero que no alteran de fondo la estructura de este tributo definida en la ley 14 de 1983, como son: el decreto 3070 de 1983 que reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 igualmente establece otras disposiciones. Decreto 1333 de 1986 Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, ley 75 de 1986 la cual expide normas tributarias, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones y la ley 49 de 1990 por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, trata también temas del mercado accionario, expide normas tributarias, aduaneras y dicta otras disposiciones.

El impuesto de Industria y Comercio es un tributo Municipal que grava las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realizan en las jurisdicciones municipales de forma directa o indirecta por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, independientemente que estas actividades se realicen de forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con o sin establecimientos de comercio (Ley 14 de 1983). En cuanto a la materia imponible, este es un impuesto directo, dado que grava una fuente de riqueza, derivada del ejercicio de una actividad o negocio (Posada 2008), también menciona la citada norma que este impuesto se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año

inmediatamente anterior, excluye elementos como devoluciones, ingresos por exportaciones y los provenientes de la venta de activos fijos, el recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios. En cuanto a la tarifa, esta será definida por los concejos municipales de acuerdo con cada actividad económica respetando los siguientes límites: Entre el dos y el siete por mil ( $2-7 \times 1.000$ ) para actividades industriales, y entre el dos y el diez por mil ( $2-10 \times 1.000$ ) para actividades de comercio y de servicios.

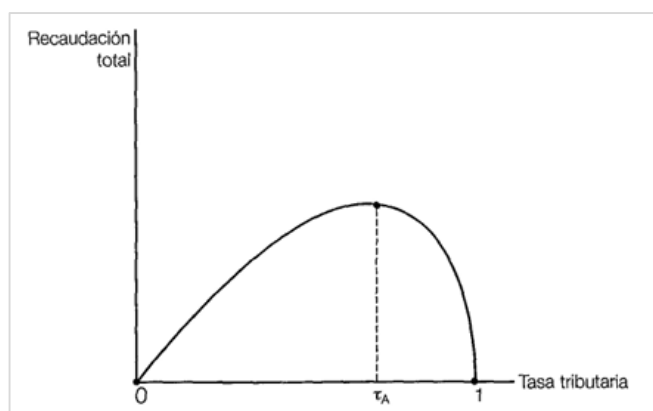
En este sentido, se clasifican como actividades industriales las dedicadas a la extracción, fabricación, producción, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura o ensamblaje de todo tipo de bienes o de materiales. En cuanto a actividades comerciales, se entiende como tales aquellas que desarrollan el expendio, compraventa, o distribución de todo tipo de bienes, ya sea al por mayor o al por menor, y las demás que no sean consideradas como actividades industriales o de servicios. y finalmente se clasifican como actividades de servicios aquellas destinadas a satisfacer necesidades a través de la ejecución de una o varias de las siguientes actividades: Venta de bebidas y alimentos; servicios de restaurantes, cafeterías, hoteles, pensiones, moteles, alojamientos amoblados, transporte y estacionamiento; actividades de intermediación comercial, como corretaje, comisión, mandatos, compraventa y administración de bienes inmuebles; servicios de publicidad, inspección, construcción y desarrollo urbano, radiodifusión y televisión, clubes sociales, lugares recreativos, salones de belleza, peluquerías, vigilancia, servicios funerarios, talleres de reparación en electricidad, mecánica, automotriz y similares, servicios de lavado, limpieza y teñido, cines y alquiler de películas y medios de audio y video, casas de empeño y servicios de consultoría profesional brindados por sociedades formales o informales.

Si bien la dinámica económica es un factor importante en la determinación del recaudo del impuesto de Industria y Comercio, también lo es la definición de las tarifas adecuadas, ya que tarifas muy bajas pueden traer consigo un escaso recaudo, pero unas tarifas muy altas pueden desincentivar o desplazar la actividad económica, por lo que es importante el análisis de estas, para ello se toma el concepto teórico de la curva de Laffer, este concepto fue inicialmente planteado por el economista Norteamericano Arthur Betz Laffer en 1974, como expone Bejarano (2008), Laffer trazó la relación de los tipos impositivos frente a los ingresos fiscales, observando que cuando la tasa impositiva es cero el ingreso fiscal será nulo, pero si la tasa impositiva es del 100% el ingreso fiscal también será nulo ya que no habrá agentes en la economía dispuestos a ofrecer o demandar algún bien o servicio (pp. 2-3). Por tanto, la correlación entre la tasa impositiva y el ingreso fiscal será positiva hasta llegar a su punto

máximo a partir del cual mayores tasas impositivas generan una disminución en el recaudo fiscal ya que se desincentiva la actividad económica.

Siguiendo esta lógica, la curva de Laffer adopta una forma de U invertida como se presenta en la figura 1, donde la tarifa óptima de tributación es  $\tau_A$  para tasas superiores a ésta, la relación entre tarifa impositiva e ingreso fiscal será negativa por lo que un aumento en la tarifa traerá consigo disminuciones en el recaudo, y para tasas inferiores a  $\tau_A$  la relación será positiva por lo que aumentos en las tasas traerán mayor recaudo con incrementos marginales decrecientes hasta llegar al punto máximo, así pues, por fuera del recaudo alcanzado por la tarifa óptima, siempre habrá dos tarifas que generan el mismo nivel de Ingreso Fiscal, “There are always two tax rates that yield the same revenues” (Wanniski 1978).

**Ilustración 1** Curva de Laffer - Relación entre tasa impositiva e Ingreso Fiscal



Nota: Reproducido de “Macroeconomía en la Economía Global” por Larrain, F y Sachs J 2002.

El mismo Laffer (2004) expone que la curva de Laffer representa dos efectos distintos sobre el ingreso fiscal derivados de los cambios en los tipos impositivos, que son el efecto aritmético y el efecto económico, siendo el efecto aritmético aquel que tiene una relación directa entre cambios en la tasa impositiva y cambios en el recaudo, es decir, al aumentar las tasas aumentará el recaudo, por su parte, el efecto económico reconoce que una disminución en las tarifas genera un impacto positivo ya que puede estimular variables como la producción y el empleo, lo cual trae consigo un aumento de la base gravable por lo que se puede generar mayor recaudo, el problema según este planteamiento radica en identificar en qué lado de la curva se encuentra la tasa efectiva con respecto a la tarifa óptima.

Es importante tener en cuenta que tratándose de localidades o jurisdicciones municipales, el efecto económico de la curva de Laffer se puede reflejar mediante la migración

de factores productivos de una jurisdicción a otra de menor imposición, en este sentido Stiglitz 1988 expone como las diferencias en los tipos impositivos entre las regiones y municipalidades son uno de los factores determinantes para atraer empresas, y con ello un mejor desempeño en variables como el nivel de empleo y la base de tributación, presentando el modelo de Tiebout, el cual sugiere que entre las regiones se presenta una competencia basada en impuestos, pues los factores móviles como es el capital y/o las empresas pueden trasladarse de una ubicación a otra para eludir el impuesto, “a las comunidades con tipos impositivos más altos, por tener una base tributaria menor, les resultaría imposible atraer a las empresas” (Stiglitz 1988).

## 8. Marco Legal

El impuesto de Industria y Comercio se encuentra regulado en una cantidad considerable de normas desde su creación con la Ley 14 de 1983, pasando por diferentes adaptaciones y regulaciones que se han hecho necesarias con la evolución misma del mercado y de las actividades mercantiles, hasta la Ley 1819 de 2016, que define temas como la territorialidad del tributo, la aplicación en el comercio electrónico, entre otros aspectos de la actualidad que no eran predecibles desde su creación en 1983. Igualmente, la Constitución Política de 1991 contiene las bases mediante las cuales las entidades territoriales tienen cierto grado de autonomía en la adopción de algunos tributos, así como en la administración de sus recursos. Por lo tanto, no solo es pertinente, sino también necesario, hacer una revisión de esta normatividad que le da forma a lo que es hoy en día el impuesto de Industria y Comercio.

**Constitución Política de Colombia.** La constitución política de Colombia de 1991 le otorga facultades en materia de administración tributaria a las entidades territoriales, en tal sentido el artículo 287 de la Constitución estipula que las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses y por tanto tendrán derecho a administrar sus recursos, así como a adoptar los tributos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Del mismo modo, el artículo 338 constitucional señala que, en tiempos de paz, las contribuciones fiscales y parafiscales solamente podrán ser impuestas por el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, de tal modo que los elementos esenciales del tributo como son: sujetos activos, sujetos pasivos, hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos estarán definidas en la ley, las ordenanzas y los acuerdos. Por su parte el artículo 362 constitucional hace referencia a la protección y garantías que tienen las rentas tributarias de las entidades territoriales, estableciendo que los impuestos de los departamentos

y de los municipios están protegidos constitucionalmente por lo que no se podrán trasladar a la nación a excepción de que se presente un caso de guerra exterior.

**Ley 14 de 1983** “*Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.*” Esta ley regula el impuesto de Industria y Comercio, dispone que dicho tributo recaerá sobre todas las actividades industriales, comerciales y de servicios que se lleven a cabo en las respectivas jurisdicciones municipales ya sea de manera directa o indirecta, por personas, empresas o por sociedades de hecho, de forma permanente u ocasional, independientemente que se desarrollen en inmuebles determinados, con o sin establecimientos de comercio.

**Ley 55 de 1985** “*Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.*” En el Artículo 62, define que los concejos municipales mediante acuerdo deben expedir las normas que garanticen el recaudo del impuesto de Industria y Comercio, así como un efectivo control, esto con el fin de buscar la correcta liquidación y pago del tributo.

**La ley 43 de 1987** “*Norma que regula aspectos de presupuesto público, crédito público interno y externo, impuestos directos e indirectos, se precisan facultades extraordinarias, se establece una inversión forzosa y se dictan otras disposiciones*” en su artículo 47 autoriza a los concejos municipales y al concejo distrital de Bogotá para establecer como anticipo del impuesto de Industria y Comercio hasta el 40% del impuesto determinado en la liquidación privada.

**Decreto 3070 de 1983** “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones.*” define aspectos como la territorialidad del tributo, la base gravable, el registro ante las respectivas secretarías de hacienda municipales, derechos de los sujetos pasivos entre otros.

**Decreto 1333 de 1986** “*Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.*” En su artículo 195 reglamenta aspectos referentes al hecho generador, igualmente en el artículo 196 define criterios de liquidación de la base gravable, dicha norma también reglamenta funciones y facultades tanto de los concejos municipales como de las administraciones tributarias municipales, y define aspectos del impuesto de Industria y Comercio para el sector financiero.

**Ley 1819 de 2016** “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.*” En el artículo 342 y siguientes define aspectos como la Base Gravable, territorialidad del tributo, especialmente en lo relacionado con el comercio electrónico,

transporte, servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, servicio de telefonía móvil, navegación móvil y servicio de datos.

**Acuerdo N. 012 de diciembre de 2020**, “por medio del cual se adopta la normatividad sustantiva tributaria y el régimen sancionatorio tributario del municipio de Caldas, Ant.” en dicho acuerdo se definen los elementos esenciales del tributo, estableciendo las diferentes tarifas en milajes de acuerdo a la actividad industrial o comercial desarrollada, en el marco de lo establecido en el artículo 33 de la ley 14 de 1983 que establece un rango del 2 al 7 por mil para actividades Industriales y del 2 al 10 por mil para actividades comerciales y de servicios.

### **10. Estado del Arte**

En la literatura se encuentran obras que analizan el comportamiento del recaudo fiscal a la luz de los planteamientos de la curva de Laffer, usualmente tomando como referencia un conjunto de impuestos nacionales, donde algunos concluyen que el gobierno todavía tiene margen para incrementar los ingresos fiscales mediante el incremento de la tarifa, mientras que otros encuentran que la tarifa aplicada está por encima de la tarifa óptima. No obstante, para el estudio de tributos territoriales como es el caso del Impuesto de Industria y Comercio los trabajos encontrados se enfocan más en la descripción y caracterización de estos.

Bejarano (2008) intenta explicar la dinámica tributaria colombiana a partir de la curva de Laffer, para su análisis el autor emplea un modelo econométrico de forma funcional log–lin, concluyendo que la curva de Laffer para la economía Colombiana es evidente y observando que a pesar de que en el corto plazo los incrementos en las tasas impositivas aumentan el recaudo, en el mediano y largo plazo existe una relación negativa entre la tarifa del impuesto y el nivel de recaudo, pues cuando aumentan las tarifas en un tributo los agentes pagan más impuesto hasta que encuentran la forma de evitarlo, de este modo, las elevadas tarifas de impuestos en Colombia no han alcanzado los resultados deseados en cuanto a recaudo, concluyendo que un ingreso tributario como porcentaje del PIB de alrededor del 13% hace que se maximice el ingreso fiscal per cápita.

Finalmente, el autor argumenta que para financiar un déficit fiscal mediante reformas tributarias, se debe considerar los efectos negativos que se generan en el desempeño de la actividad económica y que repercuten en el recaudo fiscal, en tal sentido, la curva de Laffer para los ingresos tributarios constituye una alternativa de disciplina fiscal, además, teniendo en cuenta que gran parte de las reformas Tributarias pretenden aumentar el recaudo, estas no han

alcanzado los resultados esperados pues los esfuerzos fiscales son absorbidos por el creciente gasto público.

Por su parte Espita y Arias (2018) estiman las curvas de Laffer para los impuestos al trabajo, al capital y al consumo en Colombia, usando un modelo neoclásico de crecimiento con capital humano y economía cerrada para lo cual emplean datos de las cuentas nacionales para el periodo 1994 a 2015 buscando estimar el margen fiscal que tiene el gobierno, encuentran que para el impuesto al trabajo la tarifa promedio es del 22,5%, se evidencia la existencia de la curva de Laffer con forma de U invertida y un punto máximo, y que se cuenta con un margen importante para ajustar las tarifas, aumentando el recaudo en 0,6% por cada punto porcentual de incremento en la tarifa.

En cuanto a las rentas de capital, al comparar las tarifas que maximizan los recaudos frente a la tarifa observada que se estimó en 18,4%, se concluye que existe un amplio margen para ajustar la carga fiscal sobre dichas rentas, no obstante, dado que la concavidad de la curva de Laffer estimada para el capital es muy leve, los incrementos en el recaudo derivado de incrementos en las tasas serán menores, pues un incremento de un punto porcentual en la tarifa generaría solo un crecimiento del 0,3% en el recaudo, en cuanto al impuesto al consumo, a diferencia de los anteriores, para el modelo no se encontró un punto máximo en el rango de tarifas entre cero y uno, finalmente el autor recomienda otros sistemas para mejorar el recaudo como un esfuerzo más enfocado en ampliar la base de nuevos contribuyentes y mejorar la gestión de la administración tributaria lo cual podría llevar a una disminución de la evasión.

Herrera Et all (2022) estima la curva de Laffer mediante un análisis de estática comparativa y un ejercicio econométrico. En el análisis de estática comparativa se estudia los efectos de la inclusión de un impuesto indirecto, tanto en el mercado como en el bienestar económico, para lo cual se modela un mercado con ecuaciones lineales de oferta y demanda y el problema de elección racional que enfrentaría el recaudador para determinar la tasa optima de tributación ya que en la medida en que los impuestos son más altos, es mayor la distorsión que se genera en el mercado, dicha distorsión es mediada como perdida irrecuperable de eficiencia.

En cuanto al análisis empírico, mediante la estimación del modelo econométrico basado en los planteamientos de la curva de Laffer, se utilizaron datos anuales del ingreso tributario real per cápita, la tasa impositiva y el PIB durante el periodo de 1980 a 2019, realizando un análisis de series de tiempo, el modelo establece los supuestos de que los impuestos son directos e indirectos y se cobran a los ingresos derivados del trabajo, el capital y el patrimonio,

encontrando que la tasa impositiva no se encuentra en su nivel óptimo lo cual da un amplio margen para incrementar el recaudo fiscal.

Se concluye entonces, que para la economía colombiana se cumplen los postulados de la curva de Laffer siendo la tasa óptima de tributación del 32%, por lo que el gobierno tiene un margen aproximado de 12%. No obstante, los autores resaltan el hecho de que los incrementos en los tipos impositivos conducirían a incrementos marginales decrecientes en el recaudo fiscal y generan incentivos a la elusión y la evasión, así como desincentivos al dinamismo de la economía. Por lo que se resaltan la importancia de buscar un incremento en el recaudo no solamente en el incremento de impuestos sino también expandiendo la base gravable lo cual se puede lograr eliminando beneficios tributarios y fortaleciendo las entidades recaudadoras para minimizar la evasión y elusión.

En lo que tiene que ver con el impuesto de Industria y Comercio, Pinzón (2015) analiza el impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros en el presupuesto del Distrito Capital de Bogotá, describiendo su comportamiento en el periodo comprendido entre 1996 y 2005, enfatizando en la importancia de este tributo para las finanzas distritales ya que es el principal ingreso tributario, en tal sentido la ejecución de gastos de inversión dependen en gran medida del desempeño en el recaudo de este impuesto. Mediante un análisis econométrico encuentran que el recaudo del impuesto de Industria y Comercio está altamente relacionado con el ciclo económico.

Según Pinzón (2015), el recaudo del impuesto de Industria y Comercio tiene una alta dependencia del desempeño de la economía, pues está vinculado a la actividad económica que haya tenido el contribuyente en el periodo de liquidación. Además en la evolución del impuesto en el periodo analizado se observó que los principales incrementos en el recaudo se debieron a cambios en medidas normativas, siendo la principal de ellas la bimestralización del impuesto, teniendo en cuenta que para los demás municipios el recaudo de este impuesto es anual, también fueron de importancia estrategias como capacitación a contribuyentes, información y comunicación a la comunidad en cuanto a la inversión adecuada de los recursos, lo cual ayudó a la creación de una cultura tributaria acompañado de medidas específicas para aumentar la base de contribuyentes y las bases gravables así como a reducir los índices de evasión y elusión Fiscal.

Pinillos et al. (2019) realizan el análisis y la caracterización del impuesto de Industria y Comercio en cuanto al recaudo y mecanismos de recaudo acelerado en la vigencia fiscal 2017 para los municipios de Cúcuta, los Patios y Villa del Rosario (Norte de Santander), para lo cual llevaron a cabo una revisión de manera comparativa de los respectivos estatutos tributarios de

estos tres municipios identificando la forma como cada uno abordaba los elementos esenciales del tributo, características y componentes normativos y las principales estrategias utilizadas en los últimos 4 años orientadas a incrementar el recaudo, identificando acciones de control, mediante la inspección e inscripción de establecimientos de comercio, acciones para el recaudo por medio de descuentos por pronto pago, cobro de cartera por medio de cobro coactivo y acciones de sensibilización por medio de divulgación informativa en medios de comunicación.

Los autores encuentran que a pesar de que los tres municipios poseen características económicas similares y las normas sobre el impuesto de Industria y Comercio es también muy similar, generan niveles de recaudo distintos, no obstante para los tres municipios fue efectiva la implementación de políticas de recaudo con mecanismos de control, cobro de cartera e incentivos como los descuentos por pronto pago, pues han mejorado los ingresos fiscales del municipio, los autores resaltan el papel que juegan los medios de comunicación con la comunidad, pues los municipios que implementaron estrategias comunicativas como fueron Cúcuta y Los Patios tuvieron mejor desempeño en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio que el municipio de Villa del Rosario que no implementó este tipo de estrategias. Finalmente concluyen que para mejorar el recaudo del impuesto de Industria y Comercio en los municipios estudiados es necesario la implementación de estrategias que fortalezcan administrativa y tecnológicamente a las secretarías de hacienda al igual que propendan por la simplificación de los trámites para los contribuyentes.

## **11. Estrategia Metodológica**

### **11.1. Metodología**

De acuerdo con el planteamiento del problema de este proyecto de investigación y según los objetivos que se propusieron alcanzar, se partió del análisis de datos de series de tiempo respecto al Ingreso Fiscal derivado del impuesto de Industria y Comercio, igualmente se realizó un análisis comparativo en relación con las tarifas aplicadas por el municipio de Caldas respecto de los municipios de Sabaneta y La Estrella, contrastando el comportamiento de estos datos, a la luz de la teoría económica, para lo cual se requirió información de las tarifas establecidas para el impuesto de Industria y Comercio, información estadística del recaudo efectivo del municipio de Caldas en el periodo definido entre 2008 y 2020, información sobre el número de contribuyentes inscritos y cómo estos aportan a la base gravable del respectivo municipio, esto con el fin de identificar si la causa del bajo recaudo radica en la tarifa y/o en la gestión que la

administración ejerce sobre el tributo, o si es pertinente identificar otros factores como una baja base gravable, la cual depende de la dinámica económica del municipio en cuanto a la cantidad de contribuyentes y la actividad industrial, comercial y de servicios ejecutada por estos.

El trabajo investigativo en su etapa de recolección y obtención de datos estadísticos se sustenta tanto en fuentes primarias como secundarias, para lo cual se toma en series trimestrales el recaudo efectivo del impuesto de Industria y Comercio del Formulario Único Territorial (FUT) de Ingresos, extraído del aplicativo denominado “consolidador de hacienda e información pública” (CHIP), dispuesto por el Ministerio de Hacienda en el sitio web <http://www.chip.gov.co>, igualmente la información que se requiere obtener directamente de la secretaría de hacienda de cada municipio, es solicitada mediante el derecho de petición regulado en la ley 1755 de 2015. En tal sentido se abordó cada uno de los objetivos específicos de la siguiente forma:

<b>Objetivo Especifico</b>	<b>Metodología planteada</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar si las tarifas del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas Antioquia, en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburra son adecuadas para un óptimo recaudo.</li> </ul>	<p>Se realizó un análisis comparativo de las tarifas del impuesto de Industria y Comercio por actividad económica establecidas por cada uno de los municipios analizados con el fin de evaluar su relación con el nivel de recaudo efectivo, en tal sentido, si se cumplen los postulados de la curva de Laffer es de esperar que los municipios con tarifas menores tengan un mejor desempeño en el recaudo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validar si la base empresarial del municipio de Caldas Antioquia proporciona una amplia base gravable que le permita niveles de recaudo acordes a otros municipios del sur del Valle de Aburrá.</li> </ul>	<p>Para desarrollar este objetivo se realizó un análisis comparativo de la magnitud de la base gravable del impuesto de industria y Comercio de cada uno de los municipios bajo estudio, revisando también si la misma está compuesta mayoritariamente por personas naturales o jurídicas, ya que ésta es otra variable que puede ser determinante en el desempeño del recaudo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar si las acciones de recaudo y fiscalización del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas Antioquia son o no eficaces para un buen desempeño del recaudo.</li> </ul>	<p>En el desarrollo de este objetivo se indagó sobre las acciones y estrategias de recaudo implementadas, así como los recursos destinados a la gestión del tributo por parte de la administración tributaria de cada uno de los municipios analizados.</p>

### 11.2. Tipo de investigación:

El enfoque utilizado en la investigación es de tipo mixto ya que contiene un componente cuantitativo, debido a que los datos recolectados corresponden a series de tiempo sobre variables como recaudo efectivo del impuesto de Industria y Comercio, población entre otros, sobre las cuales se aplica análisis estadístico, por otro lado se toma también un enfoque cualitativo, al indagar sobre la gestión del tributo en aspectos como los sistemas de información, procedimientos de cobro y fiscalización por parte de la administración tributaria.

### 11.3. Matriz de Congruencia

**Tabla 2:** Matriz de Congruencia

<b>Pregunta principal</b>	<b>Objetivo general</b>	<b>Hipótesis principal</b>
¿Cuál es la causa del bajo recaudo en el impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburrá?	Analizar las causas del bajo recaudo que presenta el impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas en comparación con los municipios de Sabaneta y La Estrella.	Aunque el municipio de Caldas posee un nivel de población similar al de municipios como Sabaneta y La Estrella, su ingreso fiscal derivado del impuesto de Industria y Comercio es inferior a estos, lo cual puede ser causado por: 1. Ineficiente administración y fiscalización de dicho tributo, 2. tarifas que no maximizan el recaudo, 3. Una pequeña base empresarial que a su vez supone una estrecha base gravable.
<b>Preguntas secundarias</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Hipótesis secundarias</b>
¿Las tarifas del impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Caldas son adecuadas para un óptimo recaudo en comparación con los demás municipios del sur del valle de Aburrá?	Evaluar si las tarifas del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas, en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburrá son adecuadas para un óptimo recaudo.	<b>H1:</b> Una reducción de las tarifas en ciertas actividades industriales y de servicios puede ampliar la base gravable, lo que redundara en mayor recaudo fiscal.

¿tiene el municipio de Caldas un adecuado sistema de administración y fiscalización del impuesto de Industria y Comercio?	Determinar si las acciones de recaudo y fiscalización del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas son o no eficaces para un buen desempeño del recaudo.	<b>H2:</b> La implementación y mejora de programas de fiscalización, así como un mayor seguimiento y control al desempeño del tributo generaría un mayor ingreso fiscal.
¿El municipio de Caldas cuenta con una base Industrial, comercial y de servicios que le proporcionen una base gravable suficientemente amplia para tener unos ingresos fiscales similares a los demás municipios del sur del Valle de Aburrá?	Validar si la base empresarial del municipio de Caldas proporciona una amplia base gravable que le permita niveles de recaudo acordes a otros municipios del sur del Valle de Aburrá.	<b>H3:</b> El municipio de Caldas cuenta con una amplia base empresarial, no obstante, la misma se puede ampliar atrayendo o incentivando la actividad económica con tarifas en el impuesto de Industria y Comercio más bajas.

**Fuente:** elaboración propia.

#### 11.4. Impacto esperado

Con la realización de este trabajo de investigación, se espera contribuir a la eficiencia y eficacia en los sistemas de recaudo del impuesto de Industria y Comercio, no solo del municipio de Caldas sino también de otros municipios que presenten situaciones similares, para que de esta forma las administraciones locales puedan implementar estrategias que les permitan disponer de los recursos necesarios para potenciar el desarrollo local, reduciendo la dependencia de las transferencias de la nación. Lo anterior contribuye a mayor sostenibilidad financiera, fomento del desarrollo económico local y un mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, por lo que este trabajo no solo busca resolver una problemática específica, sino también establecer un precedente para el mejoramiento de las finanzas públicas locales.

## 12. Hallazgos

### 12.1. Análisis de las Tarifas

En este apartado se desarrolla el objetivo específico: “Evaluar si las tarifas del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas Antioquia, en comparación con otros municipios del sur del Valle de Aburra son adecuadas para un óptimo recaudo”.

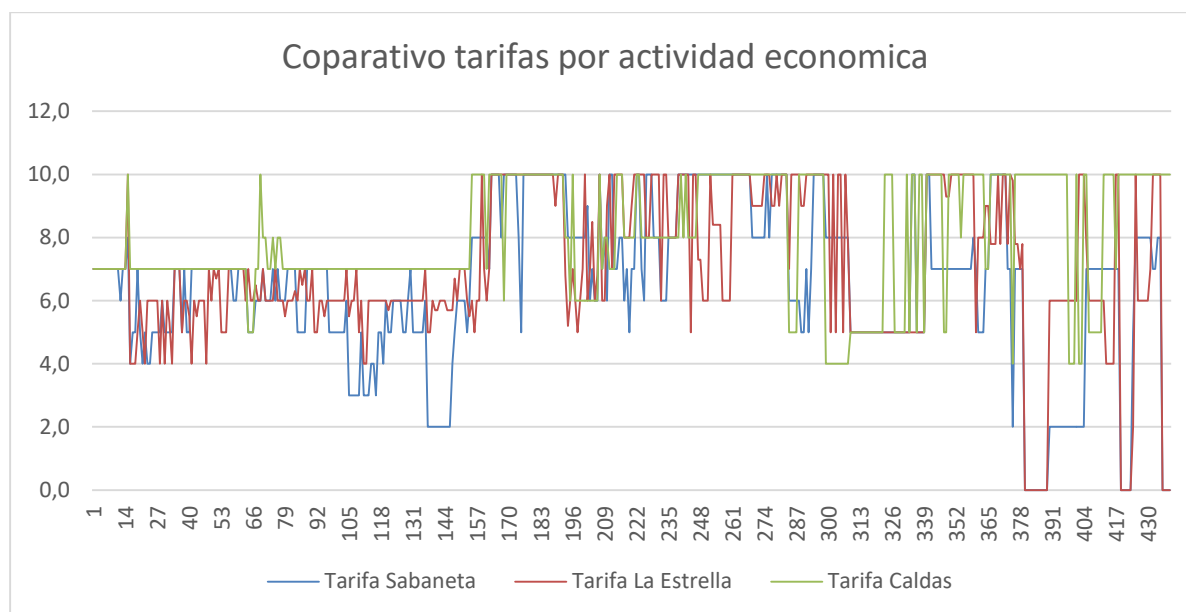
El impuesto de Industria y Comercio en los tres municipios analizados cuenta con tarifas diferenciales de acuerdo con la actividad económica identificada según el Código de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), como se muestra en la tabla 3, mediante el análisis de las tarifas se encontró que el promedio de estas para el municipio de Caldas es de 8 por mil, mientras que para el municipio de la estrella es de 7 por mil y para Sabaneta es del 6,5 por mil.

**Tabla 3:** Promedio de tarifas por municipio.

	Sabaneta	La Estrella	Caldas
Promedio de tarifas	6,54669704	7,02300683	8,04783599
desviación estándar	2,59116549	2,45501892	1,87021563

**Fuente:** Acuerdo N. 012 de 2020 Estatuto tributario Municipio de Caldas, acuerdo N. 024 de 2020 Estatuto tributario Municipio de La Estrella, Decreto 20220199 de 2022 Estatuto tributario Municipio de Sabaneta, Cálculos propios.

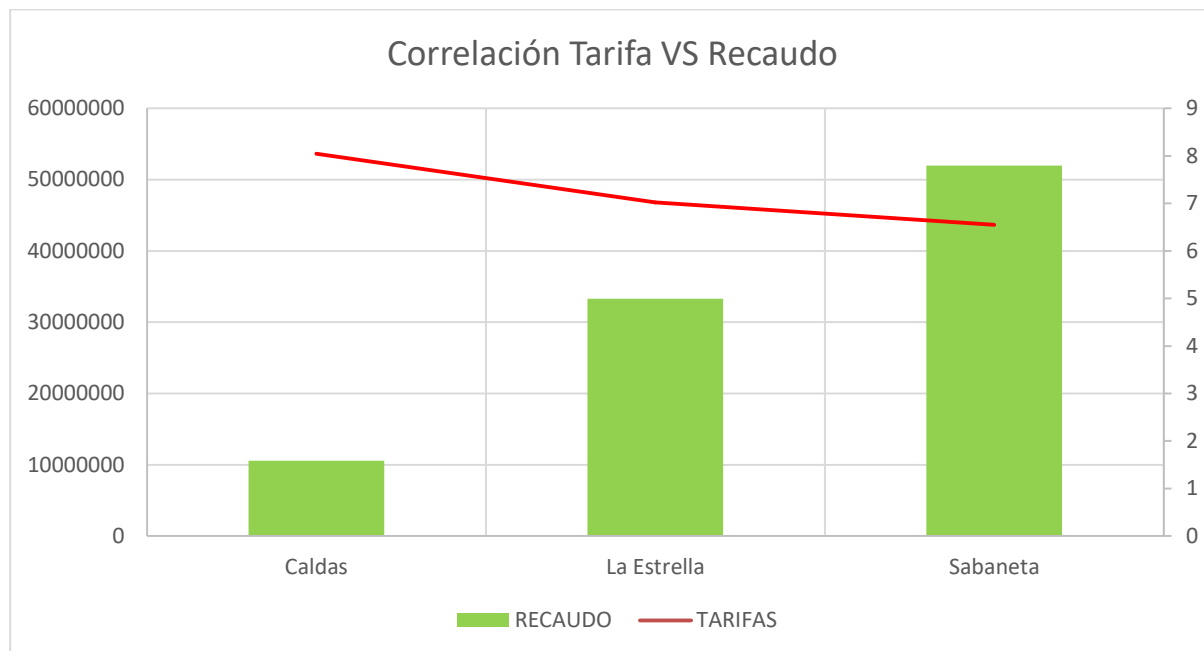
Igualmente se pudo observar que el municipio de Caldas supera las tarifas de los demás municipios en mayor número de actividades económicas, como se puede ver en el gráfico 3, donde predomina en el límite superior la línea de color verde que corresponde al municipio de Caldas, mientras que la línea de color azul que corresponde al municipio de Sabaneta predomina en el límite inferior de la gráfica, así pues, de 439 actividades económicas analizadas, el municipio de Caldas supera la tarifa de los otros dos municipios en 158 actividades, mientras que el municipio de La Estrella tiene la mayor tarifa en 40 actividades y el municipio de Sabaneta tiene la mayor tarifa en 22 actividades.

**Gráfico 3:** Comparativo de tarifas de 439 actividades económicas según código CIU

**Fuente:** Acuerdo N. 012 de 2020 Estatuto tributario Municipio de Caldas, acuerdo N. 024 de 2020 Estatuto tributario Municipio de La Estrella, Decreto 20220199 de 2022 Estatuto tributario Municipio de Sabaneta, Cálculos propios.

Lo anterior muestra una relación negativa entre la tarifa y el recaudo lo cual se observa en el gráfico 4 donde la línea roja representa las tarifas y las barras de color verde representan el recaudo efectivo de la vigencia 2020, se observa además que el municipio de Caldas maneja una mayor carga tributaria frente a las tarifas en el impuesto de Industria y Comercio lo cual da un indicio de que esto puede desincentivar la dinámica económica limitando la formación y el establecimiento de industrias que puedan ampliar la base gravable en el municipio y además las altas cargas tributarias pueden generar un incentivo a la evasión fiscal, lo anterior nos da indicios de que las tarifas aplicadas por el Municipio de Caldas en el Impuesto de Industria y Comercio están por encima de la tarifa optima, o aquella que maximiza el recaudo de acuerdo a los postulados de la curva de Laffer.

**Gráfico 4:** Correlación entre las tarifas del impuesto de Industria y Comercio y el recaudo de la vigencia 2020 entre los municipios de Caldas, La Estrella y Sabaneta.



**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP, Cálculos Propios.

## 12.2. Análisis de la gestión del tributo

En este punto se desarrolla el objetivo específico: “Determinar si las acciones de recaudo y fiscalización del impuesto de Industria y Comercio del municipio de Caldas Antioquia son o no eficaces para un buen desempeño del recaudo”.

En lo que tiene que ver con la gestión y administración del tributo, es importante analizar la capacidad que tienen los municipios, el personal con que cuentan para atender estas labores es un buen indicador de esta capacidad, así pues, la tabla 4 presenta la cantidad de personas dedicadas a la gestión del impuesto de Industria y Comercio en los municipios de Sabaneta, La Estrella y Caldas de acuerdo con su perfil de formación y tipo de vinculación, se puede observar que el municipio de Sabaneta cuenta con un total de 26 personas para atender la gestión del impuesto de Industria y Comercio contando con 3 profesionales de planta, un técnico, dos auxiliares administrativos y 20 contratistas de apoyo, por su parte el municipio de La Estrella cuenta entre funcionarios y contratistas con un total de 23 personas dentro de las cuales se encuentran 12 profesionales, 5 técnicos y 6 auxiliares administrativos, mientras que el municipio de Caldas tan solo cuenta con 8 personas para atender la gestión del tributo, siendo estos 3 profesionales y 5 contratistas.

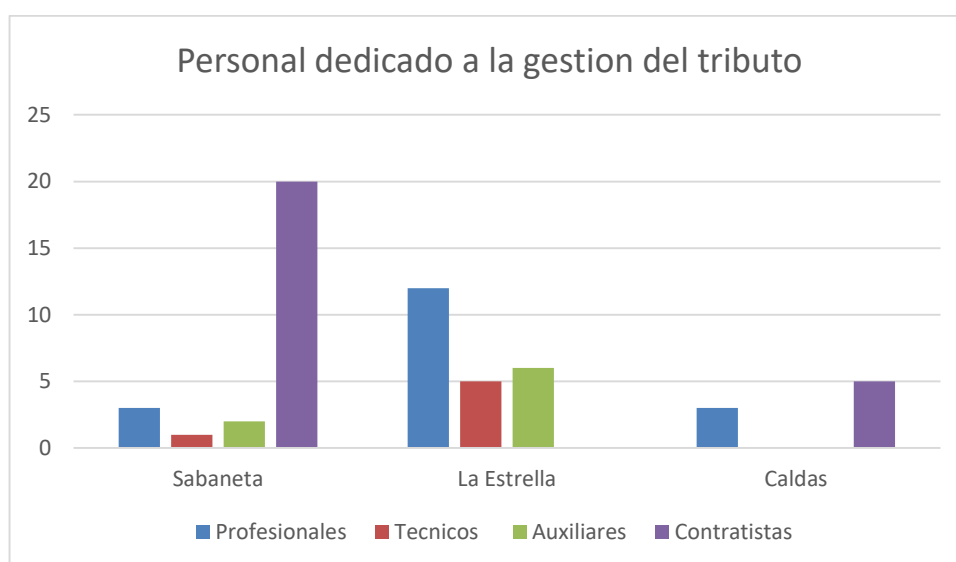
**Tabla 4:** Personal dedicado a la gestión del tributo en los municipios de Sabaneta, La Estrella y Caldas.

Personal dedicado a la gestión del tributo			
	Sabaneta	La Estrella	Caldas
Profesionales	3	12	3
Técnicos	1	5	0
Auxiliares	2	6	0
Contratistas	20	0	5
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>8</b>

**Fuente:** Información suministrada por las secretarías de hacienda de los respectivos municipios.

La distribución del personal dedicado a la gestión del tributo varía significativamente entre los tres municipios, pudiéndose observar que Sabaneta y La Estrella tienen una mayor capacidad, donde Sabaneta cuenta con un mayor número de contratistas mientras que el municipio de La Estrella cuenta con una planta más robusta entre profesionales, técnicos y auxiliares administrativos, lo que se observa más claramente en el gráfico 5, por su parte se puede ver que el municipio de Caldas cuenta con una dotación significativamente menor de personal, por lo que es de esperar que estas diferencias redunden en los resultados en el recaudo.

**Gráfico 5:** Personal dedicado a la gestión del impuesto de Industria y Comercio de acuerdo con el perfil y tipo de vinculación.



**Fuente:** Información suministrada por las secretarías de hacienda de los respectivos municipios.

Igualmente se elevó consulta a cada una de las secretarías de hacienda de los tres municipios acerca de las medidas que se han implementado en los últimos 5 años, contra la evasión y elusión fiscal en el impuesto de Industria y Comercio ante lo cual, el municipio de Sabaneta expuso las siguientes:

1 - Registrar actividades económicas gravables con el impuesto de Industria y Comercio:

- En el Registro de Información Tributaria “RIT” se inscribieron un total de 298 contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, con el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios.
- Proceso de inscripción partiendo desde las siguientes acciones:
  - Atención personalizada de los ciudadanos con el propósito de brindar orientación sobre los trámites de inscripción y actualización del RIT.
  - Realización de cruces de información con entidades público-privadas y verificar actividades que no están inscritas en el sistema de información tributario.
  - Realización de visitas oculares en zona urbana y rural del municipio, con el fin de censar aquellos establecimientos que no están inscritos en el RIT.

2 - Procesar oportunamente las declaraciones y autoliquidaciones privadas del impuesto de Industria y Comercio:

- Las declaraciones recibidas por web y litográficas se les asigna su respectivo consecutivo conforme la fecha de presentación.
- Se revisan los años gravables y su información general, relacionada con los correos electrónicos y dirección de notificaciones y con ello, actualizar datos de ubicación y notificación de los contribuyentes.
- Se revisan las operaciones aritméticas de las autoliquidaciones privadas, según el código CIU declarado y el registrado en el sistema de información tributario.
- Se registran en el sistema de información tributario con el propósito de actualizar la liquidación e impuestos del contribuyente, según la autoliquidación privada.
- Se expide la liquidación con cargo a los contribuyentes, conforme las autoliquidaciones privadas.

3 - Realizar los cruces de omisos con respecto los registros suministrados por la Cámara de Comercio del Aburrá Sur:

- Se recibieron dos bases de datos por parte de la Cámara de Comercio, las cuales contienen las matrículas mercantiles en la municipalidad; se procede a realizar los

cruces correspondientes que generaran los requerimientos de matrícula en el Registro de Información Tributaria “RIT”.

4 - Realizar visitas oculares con el fin de establecer la omisión en el registro de información tributaria “RIT”:

- Verificación del Registro de Información Tributaria “RIT”
- Verificación de instrumentos objeto de cobro avisos, mesas u otros conceptos precio público
- Verificación de cancelaciones y cierres de establecimientos reportados y no reportados por el contribuyente
- Verificación de existencia de contribuyentes morosos
- Suministro de información general con el fin de realizar actualizaciones en el sistema de información.

5 - Expedir actos administrativos que fijan debido cobrar (títulos) para remisión a la Subdirección de Cobranzas y otros, producto de los procesos de fiscalización tributaria:

- Liquidaciones de aforo
- Imposición de sanciones RIT y derivadas de las declaraciones
- Liquidaciones de revisión
- Liquidaciones oficiales del impuesto
- Expedición de resoluciones de debido cobrar (títulos), como parte de la etapa inicial de los cobros y recuperación de cartera.

Por su parte, el municipio de La Estrella informó que se han realizado controles en campo como visitas oculares, emisión de actos persuasivos e invitación a resolver y esclarecer la situación tributaria ante el municipio, emisión de actos administrativos, inspecciones contables y tributarias e incentivos tributarios como régimen simplificado y beneficios en intereses.

Finalmente, el municipio de Caldas expuso como medidas implementadas contra la evasión las siguientes:

- Actualización del Estatuto Tributario Municipal
- Incremento del personal para la realización del proceso de fiscalización.
- Realización del censo municipal de todos los establecimientos de comercio.

Se observó que el municipio de Sabaneta realiza un control tributario más exhaustivo, donde se destaca la realización de cruces de información con otras entidades, la realización de inspecciones oculares y un activo procedimiento tributario mediante la expedición y ejecución

de actos administrativos. Con respecto al municipio de La Estrella, se observa que también se hace uso de las inspecciones oculares y la expedición de actos administrativos como ejecución del procedimiento tributario, además menciona que se realizan también actuaciones persuasivas y beneficios en el cobro de intereses entre otros beneficios tributarios. En cuanto al municipio de Caldas se destaca la realización del censo municipal de todos los establecimientos de comercio, pues, aunque menciona que se ha incrementado el personal en el proceso de fiscalización, según lo expuesto en la tabla 4, en este aspecto sigue estando muy por debajo que los otros dos municipios analizados.

Dentro del concepto de buena gestión del impuesto de Industria y Comercio juega un papel muy importante el hecho de que al contribuyente se le facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, ante lo cual se consultó sobre las medidas implementadas orientadas a simplificar los trámites para los contribuyentes, en tal sentido, el municipio de Sabaneta lo resume como “Implementación de una mejor sede electrónica”, por su parte, el municipio de La Estrella presenta un listado de acciones como: Pagos en Línea por PSE, Declaración en Línea, Inscripción RIT en línea y la adopción del régimen simple de tributación, Acciones que bien están resumidas en la implementación de una mejor sede electrónica según expuso Sabaneta, mientras que el municipio de Caldas manifestó haber disminuido la solicitud de documentos anexos a la declaración anual de Industria y Comercio y expone la adopción del régimen simple de tributación. En este aspecto se puede notar que, si bien las respuestas fueron formalmente diferentes, en su esencia los municipios de Sabaneta y La Estrella están más enfocados a la gestión en línea a través de sitio web o sede electrónica del impuesto de Industria y Comercio, lo cual agiliza y facilita los tramites a los contribuyentes, mientras que el municipio de Caldas está más enfocado a la disminución de documentos anexos a la declaración del Impuesto de Industria y Comercio.

Igualmente, al indagar sobre acciones de fortalecimiento tecnológico en cuanto a la gestión del impuesto de Industria y Comercio, el municipio de Sabaneta manifiesta que se han realizado mejoras en los sistemas de información de la administración tributaria, el recaudo y las acciones de cobro, mientras que los municipios de La Estrella y Caldas exponen la implementación del portal tributario que permite la gestión en línea por parte de los contribuyentes de varios tramites, acciones estas que estarían más enfocadas a la simplificación de trámites que a acciones de gestión y control propiamente dichas.

### 12.3. Análisis de la base gravable

En este apartado se desarrolla el objetivo específico: “Validar si la base empresarial del municipio de Caldas Antioquia proporciona una amplia base gravable que le permita niveles de recaudo acordes a otros municipios del sur del Valle de Aburrá”.

Haciendo un análisis a la base gravable del impuesto de Industria y Comercio de la vigencia 2023 para los tres municipios bajo estudio, en la tabla 5 se observa que esta varía considerablemente entre los tres municipios, donde el municipio de Sabaneta con un total de 17.458.835.514.723 supera por mucho a los municipios de La Estrella y Caldas que cuentan con 2.494.352.162.938 y 1.710.655.460.667 respectivamente, para los tres municipios se observa que las personas jurídicas contribuyen significativamente más a la base gravable en comparación con las personas naturales, pero la diferencia entre la base gravable de personas jurídicas y naturales es especialmente notable en el municipio de Sabaneta, donde las empresas generan una base gravable mucho mayor.

**Tabla 5:** Composición de la base gravable para el año 2023 por cada municipio diferenciando entre personas jurídicas y personas naturales.

<b>Base Gravable del Impuesto de Industria y Comercio año 2023</b>			
	<b>Sabaneta</b>	<b>La Estrella</b>	<b>Caldas</b>
Base Gravable personas jurídicas	16.990.413.929.643	2.430.089.004.404	1.474.075.466.116
Base Gravable personas Naturales	468.421.585.080	64.263.158.534	236.579.994.551
<b>TOTAL</b>	<b>17.458.835.514.723</b>	<b>2.494.352.162.938</b>	<b>1.710.655.460.667</b>

**Fuente:** Información suministrada por las secretarías de hacienda de los respectivos municipios.

Para analizar la composición de la base gravable también es importante revisar el número de contribuyentes inscritos en el registro de información tributaria RIT, para lo cual en la tabla 5 se observa el número de contribuyentes inscritos por cada uno de los municipios, discriminando entre personas jurídicas y personas naturales, así pues, con un total de 7.586, se observa que el municipio de Sabaneta es el que cuenta con mayor número de contribuyentes inscritos, muy de cerca lo sigue el municipio de La Estrella con 7.282, mientras que el municipio de Caldas tan solo cuenta con 2.759 contribuyentes inscritos, se observa también que tanto en el municipio de Sabaneta como en el municipio de La Estrella es mayor el porcentaje de personas jurídicas inscritas que de personas naturales, así pues dentro del total de inscritos,

en el municipio de Sabaneta el 76% son personas jurídicas mientras que el 24% son personas naturales, para el caso del municipio de La Estrella el 67% son personas jurídicas, mientras que el 33% son personas naturales, por su parte en el municipio de Caldas el 30% de los contribuyentes inscritos son personas jurídicas mientras que el 70% son personas naturales.

**Tabla 6:** Número de contribuyentes inscritos en el Registro de Información Tributaria RIT.

Contribuyentes Inscritos en el RIT						
	Sabaneta		La Estrella		Caldas	
personas jurídicas Inscritas	5.779	76%	4.900	67%	825	30%
personas Naturales Inscritas	1.807	24%	2.382	33%	1.934	70%
<b>TOTAL</b>	<b>7.586</b>		<b>7.282</b>		<b>2.759</b>	

**Fuente:** Información suministrada por las secretarías de hacienda de los respectivos municipios.

Lo anterior muestra que el municipio de Caldas tiene una menor base gravable y con menos contribuyentes inscritos que los demás municipios analizados y que contrario a estos, dicha base gravable tiene mayor componente de personas naturales que de personas jurídicas. Al indagar sobre las acciones o estrategias implementadas en los últimos cinco años orientadas a ampliar la base gravable, el municipio de Sabaneta expone la actualización del estatuto tributario municipal, la realización de censos poblacionales brindando pedagogía a los ciudadanos y el fortalecimiento de la sede electrónica con servicios tributarios, por su parte el municipio de La Estrella manifiesta que se han realizado capacitaciones virtuales, presenciales y videotutoriales, comunicados masivos informativos, publicidad y difusión en redes sociales y sensibilización de la cultura tributaria, manifiesta que se han realizado mesas de atención al ciudadano por parte de la oficina de cobro coactivo, capacitación a los contribuyentes en el manejo de la plataforma web y capacitaciones sobre el régimen simple. En este aspecto el municipio de Caldas manifiesta que se da aplicación al sistema de retención y autorretención, la realización de cruces de información con diferentes entidades para la verificación de ingresos y capacitación a los comerciantes para concientizarlos de la correcta presentación de la declaración anual de industria y comercio.

### 13. Conclusiones y Recomendaciones

Las tarifas del impuesto de Industria y Comercio son un factor determinante en el nivel de recaudo de las administraciones locales según la teoría económica y los postulados de la curva de Laffer pudiendo generar a través de estas, condiciones más favorables que puedan atraer industria e incentivar la actividad económica local, en el caso específico del municipio de Caldas, el hecho de tener mayores tarifas que otros municipios como Sabaneta y la Estrella no genera como resultado mayor recaudo, por el contrario, las altas tarifas generan unas condiciones poco favorables para el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios, por lo que es posible que los contribuyentes decidan ejecutar su actividad productiva en jurisdicciones de menor imposición.

Adicional a las tarifas, la administración y gestión del tributo es un factor determinante del éxito en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio, en tal sentido, fortalecer los equipos de trabajo en aspectos como la cantidad de personal dedicado a la gestión del tributo, así como el perfil y capacidades de estas personas es clave para obtener unos buenos resultados en el recaudo, adicional a esto, las administraciones más activas en aspectos como cruces de información con cámaras de comercio y otras entidades, visitas e inspecciones oculares a los establecimientos de comercio, realización de medidas persuasivas y ejecución de cobro coactivo entre otras, han tenido como resultado un mejor desempeño en el recaudo, tal es el caso del municipio de Sabaneta, que el hecho de tener un mayor número de personal dedicado a la gestión del impuesto de Industria y Comercio, le permite hacer una gestión más activa y tener una mayor interacción entre la administración tributaria y los contribuyentes, lo cual genera un mayor recaudo.

En lo que tiene que ver con la base gravable, los municipios con mejor recaudo como son Sabaneta y La Estrella tienen una mayor proporción de personas jurídicas mientras que para el municipio de Caldas la base gravable está compuesta mayoritariamente por personas naturales, además la ampliación de la base gravable depende de la actividad y dinámica económica del municipio, así como de la información que la administración tenga acerca de los contribuyentes, por lo que la misma se puede fortalecer en la medida que se avance en los otros dos aspectos que son: unas tarifas impositivas más competitivas que atraigan la industria y fomenten la actividad económica y un fortalecimiento en la administración y gestión del tributo.

Los tres factores analizados en este trabajo (tarifas competitivas, gestión del tributo y ampliación de la base gravable) no operan de manera aislada, por el contrario se observa que cada variable interactúa sistemáticamente con las demás redundando en un mejor desempeño para el recaudo de la administración tributaria, así pues, unas tarifas más competitivas atraen la

industria y promueven la actividad económica, lo cual genera crecimiento de la base gravable a la vez que el fortalecimiento de la gestión de la administración tributaria permite hacer un mejor seguimiento y control a los contribuyentes, a tener mayor interacción con estos reduciendo los niveles de evasión y permitiendo unos mejores resultados recaudatorios que le proporcionarán a la administración más recursos para optimizar y mejorar sus procesos administrativos.

Se recomienda al municipio de Caldas, inicialmente fortalecer los aspectos relacionados con la gestión del tributo, en tal sentido, es importante ampliar la planta de personal o cantidad de personas dedicadas al impuesto de Industria y Comercio, lo que le permitirá atender aspectos relacionados con el control y la fiscalización del tributo, detectar y mitigar practicas evasivas, tener una mayor interacción con los contribuyentes fomentando la cultura tributaria en el municipio, una ejecución más efectiva de medidas persuasivas, cobro coactivo entre otras, posteriormente es importante que se adopten unas tarifas más competitivas de acuerdo a la vocación económica del municipio y sus perspectivas de desarrollo local, con niveles acorde a municipios cercanos que le permita atraer contribuyentes e incentivar la actividad económica local.

## 14. Referencias bibliográficas

- Bejarano, H. (2008). Verificación empírica de la curva de Laffer en la economía colombiana (1980-2005). *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, XVI, 151-164.  
<https://www.redalyc.org/pdf/909/90916111.pdf>
- Bonet Morón, J; Pérez Valbuena, G y Ricciulli Marín, D (2017). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? Documentos de trabajo sobre economía regional y Urbana N. 261.  
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll18/id/392/>
- Concejo municipal del municipio de Caldas Antioquia. (2020). Acuerdo N. 12 de diciembre de 2020. Por el cual se adopta la normatividad sustantiva tributaria, y el régimen sancionatorio tributario del municipio de caldas, Antioquia.  
<https://caldasconcejo.gov.co/wp-content/uploads/2021/01/ACUERDO-No.-012-DE-DICIEMBRE-DE-2020.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>
- Congreso de la República de Colombia. (1985). Ley 55 de 1983. Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74133#:~:text=Autor%C3%ADzase%20al%20Gobierno%20Nacional%20y,la%20vigencia%20fiscal%20de%201985.>
- Cubides Duran, E (2018). Simplificación Tributaria territorial en Colombia. *Revista de Derecho Fiscal* N.º 12 enero-junio de 2018 pp. 171-218.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/5415>
- Espita, I y Arias F,(2018). Curvas de Laffer de la tributación en Colombia. *Banco de la Republica, Borradores de Economía* num 1045 2018.  
<https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9337>
- Farfán, J. y Mosquera, L (2015). “Propuesta metodológica para aumentar el recaudo tributario en el municipio de Quibdó” *Revista Contaduría Universidad de Antioquia* (66), 81-112. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cont/article/view/26128/20779406>
- Herrera, J. Villar, J y Campo, J. 2022. Tributación en Colombia: Aproximación Teórica y Empírica de la Curva de Laffer. *Revista de Economía Institucional*, vol. 24, n.º 47,

- segundo semestre/2022, pp. 117-143.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/7960/11826>
- Laffer, A., 2004. The Laffer Curve: Past, Present, and Future. Heritage Foundation Backgrounder no. 1765.  
<https://www.heritage.org/taxes/report/the-laffer-curve-past-present-and-future>
- Larrain, F y Sachs J (2002) Macroeconomía en la Economía Global. Pearson, Prentice Hall
- Nuñez, J. (2005). Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia. *Documento CEDE*(44), 1-137.  
<https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/afd1825b-b567-43c5-ba24-6b5761ddda66>
- Pinillos, J., Ochoa, A. Nariño, G. y Arevalo, M. (2019) Características y análisis del recaudo del impuesto de Industria y Comercio vigencia 2017 en Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario, Norte de Santander, Colombia. *Revista Academia & Derecho*, Año 10, N° 19, 2019, pp. 261-288.  
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/6016>
- Pinzón, J. (2015). Análisis del comportamiento del impuesto ICA en el presupuesto del Distrito Capital (1996 - 2005). *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 23(2), 191-202. doi:<https://doi.org/10.18359/rfce.1616>.  
<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/1616>
- Posada, M (2008). Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros en Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Colección Textos de Jurisprudencia.  
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=ANfBM-5aQaYC&oi=fnd&pg=PA13&dq=impuesto+de+industria+comercio+en+colombia&ots=jaRYd6qpk4&sig=EJWu4SHGw7Q5Mad7vNpVOINOsJY#v=onepage&q&f=false>
- Quiñones A. y Cruz L. (1985). Nuevo régimen del impuesto de industria y comercio en Colombia. Bogotá, D.C. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
- Stiglitz, J. (1988). *Economía del Sector Público* (3 ed.). Columbia University, Traducción Barcelona: Editorial Antoni Bosch.
- Toro, D., & Doria, M. E. (2010). La curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena, Colombia. *Revista Economía y Región* (2703), 73-93.  
<https://revistas.utb.edu.co/economiaayregion/article/view/209/191>
- Wanniski, J., (1978). "Taxes, revenues, and the Laffer curve". *Public Interest* 50, 3–16.  
[https://www.nationalaffairs.com/public\\_interest/detail/taxes-revenues-and-the-laffer-curve](https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/taxes-revenues-and-the-laffer-curve)