

Quintero, O.; Luna, J.; Palacio, M. (2016). Observatorio de tributos territoriales: Evaluando la eficiencia del sistema tributario en los municipios del área de mayor influencia económica de Antioquia. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 68, 41-74.

Observatorio de tributos territoriales: Evaluando la eficiencia del sistema tributario en los municipios del área de mayor influencia económica de Antioquia

Olga Quintero Suárez

Contadora Pública y Especialista en Gestión Tributaria
Profesora Cátedra Departamento de Ciencias Contables de la Universidad de
Antioquia
Consultora Tributaria de Estrategia Fiscal S.A.S. y Razón Jurídica S.A.S.
olgaquinterosuarez@gmail.com

Juliana Luna Restrepo

Contadora Pública y Especialista en Gestión Tributaria
Profesora Cátedra Departamento de Ciencias Contables de la Universidad de
Antioquia
Analista de Costos y Presupuesto de Empresas Públicas de Medellín E.S.P
juliana.luna29@gmail.com

María Clara Palacio Cano

Contadora Pública y Especialista en Gestión Tributaria
Analista de Impuestos de Grupo Nutresa
macla90@hotmail.com

Este artículo es derivado del trabajo de grado de las coautoras para optar al título de especialistas en Gestión Tributaria de la Universidad de Antioquia y fue asesorado por el profesor Norbey de Jesús Vargas Ricardo, Contador Público, Abogado, Especialista en Gestión Tributaria y Magister en Derecho, Gerente del Centro de Estudios de Tributos Territoriales S.A.S - CETRIT

Observatorio de tributos territoriales: Evaluando la eficiencia del sistema tributario en los municipios del área de mayor influencia económica de Antioquia

Olga Quintero Suárez, Juliana Luna Restrepo y María Clara Palacio Cano

Resumen: *Considerando la representatividad de la carga fiscal de los impuestos territoriales en las finanzas de las empresas colombianas, cobra importancia facilitar a las mismas, herramientas y criterios que permitan medir la eficiencia de la estructura de dichos impuestos, y de esta manera determinar beneficios para optimizar costos y gastos en la operación. De acuerdo a lo anterior, este artículo desarrolla una propuesta de Observatorio de Tributos Territoriales, con el interés de evaluar y medir la eficiencia del sistema tributario de los municipios del área de mayor influencia económica en Antioquia; haciendo mayor énfasis en el Impuesto de Industria y Comercio, y determinando qué municipio propicia exigencias fiscales más favorables a las empresas, según la actividad económica que desarrollan.*

Palabras clave: *Observatorio de Tributos Territoriales, Impuestos territoriales, Sistema Tributario, Impuesto de Industria y Comercio, Beneficios tributarios.*

Observatory of territorial taxes: Evaluating the efficiency of the tax system in the municipalities of the area of greatest economic influence of Antioquia

Olga Quintero Suárez, Juliana Luna Restrepo & María Clara Palacio Cano

Abstract: *Considering the representativeness of the fiscal burden of territorial taxes on the finances of Colombian companies, it is important to provide them with tools and criteria to measure the efficiency of the structure of such taxes, in order to optimize costs and expenses in the operation. According to the above, this article develops a proposal of an Observatorio de Tributos Territoriales (Territorial Tax Observatory), tasked with evaluating and measuring the efficiency of the tax system in the municipalities of the area of greatest economic influence in Antioquia; placing greater emphasis on the Industry and Commerce Tax, and determining which municipality promotes tax requirements more favorable for the companies, according to their economic activity.*

Keywords: *Observatory of Territorial Taxes, territorial taxes, tax System, Industry and Commerce Tax, tax benefits.*

Observatoire des impôts fonciers : l'évaluation de l'efficacité du système fiscal dans les municipalités de la région ayant la plus grande influence économique d'Antioquia

Olga Quintero Suárez, Juliana Luna Restrepo & María Clara Palacio Cano

Résumé : *Compte tenu de la représentativité de la charge fiscale des impôts fonciers sur les finances des entreprises colombiennes, il devient important de les fournir avec des outils et critères permettant de mesurer l'efficacité de la structure de ces impôts, et donc de déterminer les avantages pour optimiser les coûts et les frais de l'opération. Selon ce qui précède, cet article développe une proposition de l'Observatoire des impôts fonciers (Observatorio de Tributos Territoriales), qui vise à évaluer et à mesurer l'efficacité du système fiscal des municipalités de la région ayant la plus grande influence économique en Antioquia; en mettant davantage l'accent sur l'impôt de l'industrie et du commerce, et en déterminant quelle municipalité encourage des exigences fiscales plus favorables pour les entreprises, selon l'activité économique qu'elles développent.*

Mots-clés : *Observatoire des impôts fonciers, impôt foncier, système fiscal, Impôt de l'industrie et du commerce, avantages fiscaux.*

Observatório de impostos sobre a propriedade: Avaliando a eficiência do sistema fiscal dos municípios na área de maior influência econômica de Antioquia

Olga Quintero Suárez, Juliana Luna Restrepo e María Clara Palacio Cano

Resumo: *Considerando a representatividade da carga fiscal dos impostos de propriedade sobre as finanças das empresas colombianas, torna-se importante fornecer as mesmas de ferramentas e critérios para medir a eficiência da estrutura de tais impostos, e, assim, determinar os benefícios para otimizar os custos e as despesas na operação. De acordo com o exposto, este artigo desenvolve uma proposta de Observatório de impostos sobre a propriedade, com o interesse de avaliar e medir a eficiência do sistema fiscal dos municípios na área de maior influência econômica em Antioquia; colocando maior ênfase no Imposto da Indústria e do Comércio, assim como determinando qual município incentiva exigências fiscais mais favoráveis para as empresas, de acordo com a atividade econômica que se desenvolvem.*

Palavras-chave: *Observatório de impostos sobre a propriedade, imposto de propriedade, sistema fiscal, Imposto da Indústria e do Comércio, benefícios fiscais.*

Observatorio de tributos territoriales: Evaluando la eficiencia del sistema tributario en los municipios del área de mayor influencia económica de Antioquia

Olga Quintero Suárez, Juliana Luna Restrepo y María Clara Palacio Cano

Primera versión recibida en octubre de 2015 - Versión final aceptada en mayo de 2016

I. Introducción

La creación de empresa dentro del territorio colombiano, incluso aquellas que ya se encuentran en operación, involucra constantemente tareas de análisis de ingresos, costos, gastos y entre estos, cargas tributarias que se presentarán en la operación. De aquí que se vuelva fundamental para las empresas estudiar su contribución fiscal, considerada esta como uno de los rubros más representativos dentro de las erogaciones en el Estado de Resultados, afectando por tanto las utilidades del período.

Considerando la importancia, entonces, de la carga impositiva de los tributos territoriales en las finanzas de las empresas colombianas, cobra importancia facilitar a las mismas, herramientas y criterios que les permitan medir la eficiencia del sistema tributario del municipio donde se encuentren ubicadas, en cuanto a: publicidad, claridad en los estatutos tributarios municipales, facilidades de pago al contribuyente, actualidad de la norma, beneficios, cantidad de obligaciones, tarifas, entre otras; y de esta manera determinar ventajas relacionadas a los gastos por conceptos fiscales en los que debe incurrir para el normal desarrollo de la actividad operacional. De acuerdo a lo anterior, como objetivo de este artículo, se propone un Observatorio de Tributos Territoriales, con el interés de medir y llegar a considerar, por ejemplo, qué municipio o municipios del área de mayor influencia económica en Antioquia: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, Caldas y La Estrella; propician exigencias fiscales más favorables en general, además, de hacer un mayor énfasis en el impuesto de Industria y Comercio, de acuerdo a la actividad económica (comercial, industrial o de servicios) que desarrolle una empresa.

De acuerdo a lo anterior, la información obtenida tiene carácter cualitativo y un tanto cuantitativo, pues finalmente se busca clasificar a los municipios en un ranking, destacando el municipio que mejor refleja la eficiencia en la estructura de sus impuestos territoriales. Las anteriores interpretaciones, que se reflejarán en el aparte de los resultados obtenidos, se encuentran permeadas por la subjetividad de los investigadores, por lo que el lector podrá tener una percepción distinta de los criterios de evaluación que se tuvieron en cuenta.

Se espera que el Observatorio siga en un continuo desarrollo y mejoramiento y que permita en un futuro cercano, no solo evaluar el Impuesto de Industria y Comercio, impuesto tomado de referencia para la aplicación de la prueba piloto, sino otros tributos y demás aspectos fiscales que se generan en Colombia a nivel territorial. En la medida en que es un tema bastante amplio, podría ser alimentado y desarrollado de forma constante; por esto, se ha buscado el apoyo del Centro de Estudios de Tributos Territoriales –CETRIT, entidad dedicada a la investigación y estudio en general de los tributos territoriales, buscando no sólo asesoría en el tema, sino que dicha entidad pueda dar continuidad a este trabajo en el tiempo.

Este artículo presenta, inicialmente, la definición y avances del desarrollo de observatorios para la evaluación de la eficiencia de los impuestos territoriales en Colombia. Sumado a ello se mostrará, a grandes rasgos, los posibles beneficios que traería para el País y la importancia que cobraría la creación de este tipo de observatorios, principalmente para lo relacionado al Impuesto de Industria y Comercio, considerado como uno de los más onerosos, ya que afecta directamente los ingresos de las empresas. Finalmente, se hará la descripción de los criterios y componentes que para los autores constituyen los elementos fundamentales en la construcción del Observatorio de Tributos Territoriales, y que permitirán el análisis de los impuestos en cada uno de los municipios de la muestra. Así mismo, se exponen los resultados obtenidos, con el objetivo de destacar cuál de estos presenta la mejor estructura impositiva a nivel territorial; haciendo un llamado de atención igualmente sobre la eficiencia del sistema tributario, las políticas fiscales, las herramientas económicas y de gestión que manejan actualmente, entre otros aspectos, con el fin de impulsar a su revisión y mejora en pro del avance y el desarrollo de los municipios y comunidades.

II. Definición y características de los Observatorios

Para entender un poco el origen de los observatorios partimos de las premisas enunciadas en la Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH, elaborada por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República de Colombia (2006), allí se plantea:

A lo largo de la evolución de la humanidad, el término observatorio ha estado asociado con la observancia de los fenómenos astronómicos y astrológicos. Desde la

década de los sesenta, en el siglo XX, y de manera paralela con las nuevas tecnologías y metodologías de investigación, se inició la consolidación del concepto de observatorios en el ámbito social. (Página 13, párrafo 1)

Por otro lado, el autor Noel Angulo Marcial (2009) en su artículo *¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones?* cita lo siguiente:

El término observatorio en el campo social no es nuevo, desde 1962 Robert C. Wood, citado por Frausto, Martínez y González (2008), propone que las políticas urbanas sean tratadas como un fenómeno científico y sometidas a la observación. El mismo autor define a los observatorios urbanos como estaciones de campo, centros de información y áreas de monitoreo bajo la supervisión de los científicos y académicos. Pese a éste y otros antecedentes la palabra observatorio solo se vuelve tema de moda en la última década, como lo advierte Téllez G. (2005), quien señala que diversas organizaciones sociales y académicas se han ocupado en crear espacios interdisciplinarios que posibiliten el seguimiento a distintos objetos de estudio. Bis

Así entonces, la misión de un observatorio es vigilar y detectar lo que ocurre en su ámbito de actuación, y su valor agregado se sustenta en (Gobierno Vasco, 2008):

- 1) buscar la información,
- 2) discernir su relevancia,
- 3) organizarla de modo coherente y
- 4) presentarla de forma clara

II.1. Funciones de un observatorio

De acuerdo al autor Noel Angulo Marcial (2009) en su artículo *¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones?*:

Independientemente de su naturaleza, para Prieto (2003), todo observatorio busca dos propósitos elementales: investigar —revisar, describir, caracterizar, evaluar, discutir, cuestionar, sugerir— los contenidos que aparecen en el espacio de observación pertinente a su área de interés; e informar a la comunidad los hallazgos que ocurren en ese proceso. A menudo, ofrecen espacios abiertos para los aportes de otros interesados a fin de conocer el tema que se está trabajando y al mismo tiempo publicarlo en la red. (Página 8, párrafo 7)

A continuación, se listan las funciones del observatorio, gracias a una recopilación hecha por el autor Noel Angulo Marcial (2009) de diferentes acepciones sobre el tema alrededor del mundo:

- Captación y análisis de la información:
 - Recolectar información de las distintas fuentes involucradas directa e indirectamente en el fenómeno de observación para su análisis.
 - Actuar como órgano de asesoramiento, análisis y difusión de información periódica relativa a la situación del fenómeno de observación.
- Procesos de Innovación
 - Proponer iniciativas tendientes a realizar el seguimiento de las innovaciones en los medios de comunicación.

- Analizar las prácticas innovadoras en el campo de interés del observatorio.
- Análisis e investigación:
 - Recoger y analizar información sobre medidas y actuaciones puestas en marcha desde diferentes instancias con relación al fenómeno de observación.
 - Realizar estudios de prospectiva sobre escenarios futuros y desarrollar un método para conducir análisis de tendencias y desarrollo futuros.
 - Difundir las buenas prácticas en el ámbito de interés del observatorio.
- Criterios e indicadores:
 - Generar un sistema de indicadores por los que se pueda conocer y medir el estado actual y la evolución del fenómeno en observación.
 - Formular recomendaciones tendientes a mejorar los indicadores y sistemas de gestión académica, administrativa y financiera.
- Difusión:
 - Publicar y difundir el material que se vaya generando.
 - Difundir la información a fin de facilitar la toma de decisiones políticas y el desarrollo de planes y programas.
- Formación:
 - Impulsar planes de formación que contemplen capacitación de personas directamente vinculadas al trabajo del observatorio.
 - Revisión sistemática de programas conducidos por TIC y acciones en educación y capacitación accesibles a través del sitio del observatorio.
- Intercambio y colaboración:
 - Recuperar y difundir buenas prácticas.
 - Realizar propuestas que favorezcan la toma de decisiones sobre las políticas en el ámbito de interés del observatorio.
 - Colaborar con iniciativas similares o complementarias y redes para intercambio de conocimiento y monitorear las políticas educativas.

Como tal, los observatorios o el desarrollo de observatorios no cuenta con un marco normativo que los regule, el desarrollo de esta metodología de investigación se considera ha permitido dinamizar el proceso de investigación como tal, ya que nace como una propuesta muy amplia que permite analizar los problemas desde diferentes ópticas, hacer monitoreos y evaluaciones constantes a la información objeto de análisis, brindando resultados de manera amigable de diferentes tipos, a los cuales pueden acceder un mayor público.

II.2. Avance en el desarrollo de observatorios para la evaluación de la eficiencia del sistema tributario de los entes territoriales en Colombia

En la Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH (2006), se habla que:

En Colombia, se han ido consolidando en los últimos años, dos tipos de observatorios, los de carácter civil o de las organizaciones no gubernamentales y los de carácter estatal. A pesar de tener intereses políticos en ocasiones divergentes o distintos, se evidencian rasgos comunes que definen el trabajo y la función de los observatorios.

Sin embargo, no son muchos los observatorios que se han desarrollado o tengan algún reconocimiento en el campo de las ciencias sociales, y menos aún en impuestos.

En apoyo a lo anterior, y adentrándose un poco más en el tema de los tributos territoriales, la principal crítica a la normatividad que regula todo el tema de tributos territoriales es la desactualización que presentan dichas normas, que no guardan estricta relación con la dinámica de los negocios actuales, lo que hace difícil su utilización por parte de las entidades territoriales y los contribuyentes, siendo esta la principal preocupación del observatorio que se estructura en este artículo. Lo anterior se traduce, por tanto, en que un gran número de municipios cuentan con sistemas tributarios desorganizados, que no permiten una clara comprensión de las obligaciones que allí deben cumplirse. Al mismo tiempo se destaca que la desactualización se presenta, además, en relación con las normas nacionales que modifican o regulan tributos territoriales y prescripciones que no son recogidas en forma oportuna por las normas locales.

Así pues, observamos que los tributos territoriales no han gozado de una evaluación juiciosa que llame la atención a las entidades estatales, tanto a nivel central como territorial, ya que no se observa desde allí un esfuerzo por mejorar y actualizar dicho compendio normativo, por el contrario, cuando se consulta jurisprudencia, hay una gran multiplicidad de sentencias fallando sobre casos de tributos territoriales, ya que los contribuyentes presentan infinidad de quejas referentes a la definición y administración de los mismos, frente a los cuales sólo tienen para defenderse un conjunto de normas incipientes que deja un gran espacio para la interpretación.

II.3. Estructura del observatorio

Las estructuras de los observatorios varían en función de diferentes aspectos: su naturaleza, el ámbito de su acción, los órganos que los constituyen y el marco de funcionamiento, aunque en esencia pretendan un objetivo similar relacionado con el estudio de un tema en específico.

Con lo anterior y de acuerdo a lo mencionado por Alvarado, Guauña y Rivera en su escrito “Modelo de Gestión para la conformación de un observatorio turístico para el departamento del Cauca”:

Las acciones de un Observatorio consisten en monitorear indicadores y analizar el desarrollo en los ámbitos social, económico, ambiental y cultural de manera amplia o focalizada en temas específicos.

En el origen de un Observatorio debe existir: Una problemática que pueda ser traducida en forma de objetivos que permitan definir indicadores cuyo calculo precise de la integración de datos y permita la obtención de conclusiones, es decir, un Observatorio es una fuente de información para la generación de conocimiento. (Viana de Melo, 2009, p. 4)

A continuación se presentan, de forma gráfica, los elementos principales con los cuales se trabajará en el observatorio de tributos territoriales propuesto en el presente artículo, con el objetivo de llegar, a través del proceso de investigación, a determinar cuál municipio del área de mayor influencia económica de Antioquia presenta mayor eficiencia en su sistema tributario:

Gráfico 1. Elementos del Observatorio de Tributos Territoriales



Fuente: elaboración propia.

III. Importancia y beneficios para Colombia del desarrollo de un Observatorio de Impuestos Territoriales

III.1. Impuestos Territoriales

El Estado, por medio de la Constitución Política de Colombia en sus artículos 287, 313 numeral 4 y 338, ha dado a los entes territoriales un poder tributario secundario o sometido, el cual implica que estos no pueden crear nuevos tributos, pero si implementar aquellos que el Congreso de la República por intermedio de la ley les haya autorizado crear. En desarrollo de dicho poder tributario, los municipios estructuran sus sistemas tributarios los cuales constituyen en sí una fuente de financiación de los gastos e inversiones locales, y actúan como herramienta para la atracción de inversión y desarrollo económico del ente territorial.

Los ingresos de los entes territoriales son los recursos económicos disponibles para la ejecución de los programas planteados en los planes de desarrollo. Dichos ingresos provienen de dos fuentes de financiamiento principales que son:

1. Ingresos corrientes

Son ingresos que se reciben de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales y se dividen en:

- **Tributarios:** Son ingresos relativamente estables, que llegan regularmente a las arcas del municipio o departamento y provienen de pagos obligatorios fijados en la ley como: impuestos directos (Impuesto al consumo, Industria y Comercio, Predial, entre otros) e indirectos (Sobretasa a la Gasolina, Estampillas, Alumbrado Público, entre otros).
- **No tributarios:** También se reciben de manera regular, aunque no sean impuestos. Proviene de servicios prestados por el municipio o el departamento, por transferencias realizadas desde el nivel central y del desarrollo de contratos.

2. Ingresos de capital

Son ingresos que se reciben de manera esporádica u ocasional, provienen de créditos internos, rendimientos financieros, donaciones, entre otros.

Esta diversificación de ingresos que obtienen los entes territoriales se dio buscando una mayor independencia, para poder hacer más eficiente el trabajo del Estado, ya que anteriormente, aunque se habían descentralizado algunas funciones, el ingreso de los municipios y departamentos estaba muy ligado a las transferencias, que por ser de destinación específica no daban suficiente libertad a dichos entes.

El Observatorio de Tributos Territoriales centrará su atención en los ingresos tributarios y principalmente en los impuestos directos, utilizados para el cumplimiento de los planes de desarrollo, que comprenden, los gastos de

funcionamiento de las entidades territoriales, el pago de la deuda tanto interna como externa, las obras públicas y las inversiones en programas de desarrollo social.

III.2. Impuestos Directos

La principal fuente de financiación de los municipios está dada por los impuestos directos y dentro de estos, los que más aportan a las arcas municipales son: el Impuesto Predial y el Impuesto de Industria y Comercio.

Según la publicación “Tributación municipal para la equidad y el desarrollo” de la Federación Colombiana de Municipios:

La tributación local representa en promedio aproximadamente la tercera parte de los ingresos municipales. [...] Industria y Comercio es el impuesto más importante en términos de recaudo, pues representa el 41% del recaudo tributario municipal del país, el 84% se concentra tan solo en 16 ciudades, es decir, es el impuesto de las ciudades grandes. En el caso del Impuesto Predial, el 90% del recaudo se concentra en el 10% de los municipios y más aún, las cinco principales ciudades representan el 56% del recaudo¹. (p. 23)

A pesar de ser el Impuesto de Industria y Comercio el más importante en términos de recaudo y participación en el ingreso corriente, al no ser homogénea la cantidad y calidad de contribuyentes en todos los municipios, la posición número uno de ingresos para los municipios se debe al Impuesto Predial. Sin embargo, para las empresas colombianas sigue teniendo mayor importancia el de Industria y Comercio, por ser este un impuesto que se paga sobre la totalidad de los ingresos operacionales y en algunos casos no operacionales, esto dependiendo de la actividad que se ejerza.

Para tener un mayor entendimiento sobre el crecimiento del Impuesto de Industria y Comercio en los últimos años, se recurre al estudio realizado por el Ministerio de Hacienda en el cual se hace la Estimación de los Recaudos Tributarios Territoriales a diciembre de 2013, en el que se obtienen las siguientes estadísticas: “Entre 2000 y 2012 los ingresos tributarios territoriales tendieron a aumentar por encima del crecimiento del PIB nacional y entre 2011 y 2012 tuvieron un incremento del 6.7%”²

Observándose mayor dinamismo a nivel municipal en los Impuestos de Industria y Comercio, Predial y Alumbrado Público. Mientras que a nivel departamental el principal impuesto es el de Consumo de Cerveza.

1 Tomado de: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Colombia-2010-2014.-Propuestas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-Final.pdf>, mayo 25 de 2015. Fecha de ingreso: 1 de junio de 2015.

2 Tomado de: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/Estimaci%C3%B3n%20Recaudos%20Tributarios%20Territoriales%20Dic%202013.pdf>. Fecha de ingreso: 17 de agosto de 2015.

Tabla 1. Estimación ingresos tributarios territoriales por tipo de impuesto a diciembre de 2013 (millones de pesos)

	2012	2013	Variación Nominal 2013/2012	Participación 2012 (%)	Participación 2013 (%)
Ingresos Tributarios	18.772.666	20.571.293	9.6%	100%	100%
Vehículos Automotores	876.507	931.319	6.3%	4.7%	4.5%
Registro y Anotación	692.513	806.500	16.7%	3.7%	3.9%
Licores	1.288.301	1.221.063	-5.2%	6.9%	5.9%
Cerveza	1.900.214	2.039.382	7.3%	10.1%	9.9%
Cigarrillos y Tabaco	486.283	479.548	-1.4%	2.6%	2.3%
Impuesto Predial Unificado	3.809.562	4.566.391	19.9%	20.3%	22.2%
Impuesto de Industria y Comercio	5.538.402	5.713.481	3.2%	29.5%	27.8%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.456.057	1.525.232	4.0%	7.8%	7.4%
Estampillas	917.102	1.207.276	31.6%	4.9%	5.9%
Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	412.536	446.145	6.1%	2.2%	2.2%
Contribución sobre contratos de obras públicas	253.078	330.616	30.6%	1.3%	1.5%
Otros Ingresos Tributarios	1.132.112	1.302.436	15.0%	6.0%	6.3%

Fuente: tomado de "Tributación municipal para la equidad y el desarrollo" de la Federación Colombiana de Municipios.

En la Tabla anterior es posible observar el recaudo que tienen los entes territoriales y el crecimiento del impuesto de un año a otro, al igual que su participación. Las cifras presentadas se tornan importantes, en especial para los contribuyentes que deben revisar cómo están afectando estos impuestos las finanzas de sus empresas y, por ende, sus costos de producción, la distribución de dividendos, entre otros; y para las administraciones departamentales y municipales, porque a medida que los ingresos por conceptos tributarios aumentan deben estar preparadas para tener una mejor administración de estos recursos y contar con la infraestructura que permita un recaudo eficiente.

Lo importante del estudio del crecimiento de estos tributos es que contribuye a una mayor independencia de las transferencias del nivel central, que es lo que se viene buscando desde 1985, cuando empezó el proceso de descentralización administrativa.

Para hacer un acercamiento a los ingresos tributarios y no tributarios de los municipios, se muestra a continuación la certificación de la Ley 617 de la Contraloría General de la Nación para el Municipio de Medellín correspondiente

al año 2014, en la cual se puede observar el monto de ingresos obtenido por cada uno de los conceptos en dicho año.

Tabla 2. Ingresos tributarios y no tributarios del Municipio de Medellín

CONSULTA DATOS CERTIFICACION LEY 617/00		
Departamento	ANTIOQUIA	
Nombre Municipio o Departamento	210105001 - MEDELLÍN	
Vigencia	2014	
Categoría	Especial	
Límite del Gasto	50%	
Descripción sobre la Certificación	Procede la Certificación de la Entidad.	
Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)		
Concepto	Descripción	Ejecución (Miles de Pesos)
1.1.01.01.34	Circulación y Tránsito por Transporte Público	142.422
1.1.01.01.40	Predial Unificado	482.708.803
1.1.01.01.43	Teléfonos	27.088.746
1.1.01.02.39	Industria y Comercio	444.960.335
1.1.01.02.45	Avisos y Tableros	46.666.233
1.1.01.02.47	Publicidad Exterior Visual	1.816.319
1.1.01.02.49	Delineación y Urbanismo	18.542.286
1.1.01.02.51.01	Espectáculos Públicos Libre Destinación	1.661.588
1.1.01.02.57	Degüello de Ganado Menor	162.237
1.1.01.02.61.01	Sobretasa Consumo Gasolina Motor Libre Destinación	41.898.278
1.1.02.01.01.01	Tránsito y Transporte	10.196.947
1.1.02.01.01.31	Publicaciones	36
1.1.02.01.01.37.98	Otras ventas de Bienes y Servicios	965.109
1.1.02.01.01.39	Arrendamientos	7.305.492
1.1.02.01.01.98	Otras Tasas	1.444.958
1.1.02.01.03.09	Multas de Gobierno	198.284
1.1.02.01.03.15	Intereses moratorios	52.602.055
1.1.02.01.03.98	Otras Multas y Sanciones	2.818.880
1.1.02.02.01.03.01.01	De Vehículos Automotores	23.713.438
1.1.02.98.98	Otros Ingresos No Tributarios no especificados	16.372.142
TOTAL ICLD		1.181.264.588

Fuente: tomado de la Página Web de la Contraloría General de la República ([http:// www.contraloria.gov.co/certificados-ley-617-para-el-ano-2014](http://www.contraloria.gov.co/certificados-ley-617-para-el-ano-2014)).

III.3. Importancia del Observatorio de Tributos Territoriales

Como hemos visto a lo largo del artículo, el estudio de los impuestos territoriales se hace cada vez más necesario, por la representatividad de los mismos, tanto a nivel de ingresos para el Estado como a nivel de gasto para los contribuyentes, por lo que cobra importancia el desarrollo del Observatorio de Tributos Territoriales (OTT), en la medida en que este busca procesar la información de la administración de los tributos en cada uno de los municipios estudiados, básicamente para que sea de utilidad tanto para los contribuyentes como para los mismos municipios.

La información a generar tiene dos usuarios principales:

1. Entidades Territoriales:

Como se mencionaba, cada vez los tributos territoriales crecen más aceleradamente por lo que la administración de estos se hace más difícil. Tener información pertinente ayuda a que las entidades territoriales puedan evaluar y determinar si es necesario fortalecer sus sistemas tributarios, esto con el fin de hacer un recaudo más eficiente de los impuestos, ser más atractivos a la inversión de capitales o establecimiento de nuevas empresas y disminuir los niveles de evasión.

2. Contribuyentes:

Para los contribuyentes la importancia de la información radica en el soporte que puede brindar al momento de elegir un municipio como el más apropiado para el establecimiento de sus unidades de negocio, en tanto que se pueden evaluar tarifas favorables en el impuesto de Industria y Comercio aplicables a las actividades que se pretenden desarrollar, la cantidad de obligaciones tributarias que deben presentarse durante el año gravable, los beneficios tributarios que pueda tener el municipio en el sector en el cual se desempeñe, y la correcta gestión de los tributos del municipio, lo que puede ahorrar grandes sumas de dinero en trámites, tiempo y personal, al hacer más rápida la presentación de declaraciones con formularios y pagos electrónicos.

IV. Observatorio de Tributos Territoriales

Como se ha indicado a través de este artículo, se pretende sentar las bases para un Observatorio de Tributos Territoriales, y se habla de bases ya que se considera un comienzo, teniendo en cuenta el potencial de desarrollo que puede tener esta propuesta. Inicialmente se desarrolló una herramienta en hojas de trabajo de Excel, donde se elaboraron las matrices para la revisión de los Acuerdos Municipales, insumo principal de la investigación.

Así mismo, se definió una muestra como prueba piloto para una primera aplicación del Observatorio, con el objetivo de presentar los resultados de dicha prueba, lo que podrá dar una idea a los lectores de las diferentes alternativas que se pueden desarrollar con la herramienta propuesta.

IV.1 Prueba piloto

En la primera aplicación del Observatorio participaron los municipios ubicados dentro del área de mayor influencia económica del departamento de Antioquia. Y en cuanto al tema de impuestos, se tendrá especial énfasis en el Impuesto de Industria y Comercio, por su relevancia y representatividad.

De acuerdo a lo anterior, los municipios objeto de investigación fueron:

Zona Norte: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello.

Zona Centro: Medellín.

Zona Sur: Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas.

Gráfico 2. Muestra para la prueba piloto



Fuente: elaboración propia.

IV.2. Metodología de evaluación

Para la alimentación del Observatorio fue necesario establecer una metodología de evaluación, con el fin de unificar criterios y poder establecer resultados comparables entre los municipios, buscando destacar los municipios que mejores resultados presenten de acuerdo a los criterios seleccionados para ser evaluados.

Para la evaluación se usaron como insumos los Acuerdos Municipales de cada uno de los municipios seleccionados y las páginas web de los mismos, teniendo en cuenta lo siguiente:

Gráfico 3. Pantallazo de la herramienta de evaluación



Fuente: elaboración propia.

IV.3. Descripción de los criterios de evaluación

Como se observa en el gráfico anterior, la evaluación fue realizada en cuatro categorías que se describirán a continuación, así como la forma de evaluación en cada una de ellas:

- Criterios generales

Dentro de esta categoría fueron evaluados elementos esenciales del acuerdo y página web de cada municipio. La calificación numérica va de 1 a 5, dónde 1 significa que el municipio no cumple con ese criterio y 5 que sí cumple, entre ellos se incluyen:

- Visibilidad:

Hace referencia al acceso por medios electrónicos a los Acuerdos Municipales de cada municipio, en este criterio se tiene en cuenta el número de clics que fue necesario dar en la página web de cada municipio para lograr encontrar el respectivo acuerdo.

- Publicidad:

Con este criterio se hace una evaluación general de la página web del municipio, buscando identificar qué publicaciones tiene el municipio relacionadas con su Sistema Tributario en general, que les facilite a los contribuyentes el conocimiento de sus obligaciones.

- **Organización:**
Este criterio se centra en el análisis del Acuerdo Municipal, allí se revisa:
 - Si las normas tributarias están compiladas en un solo acuerdo o por el contrario las normas tributarias se encuentran dispersas en varios acuerdos.
 - Que en cada impuesto se identifique con claridad los elementos esenciales de la obligación. Al mismo tiempo que en el Estatuto Tributario se identifique con claridad la parte procedimental general a todos los impuestos
 - Que incluya el régimen sancionatorio, teniendo en cuenta como límite para la imposición de sanciones que se aplican en el régimen de los impuestos nacionales, considerando que según el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 los Concejos Municipales deberán fijar las sanciones en consonancia con el Régimen Sancionatorio definido en el Estatuto Tributario Nacional, siendo potestativo para ellos, disminuirlas y/o simplificarlas acorde con la naturaleza de sus tributos y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.
- **Actualidad:**
En este punto se evalúa la fecha de emisión del acuerdo vigente, lo que indica cuánto lleva el municipio sin modificar su Estatuto Tributario y se hace un seguimiento a los acuerdos anteriores para establecer una tendencia de actualización, es decir, identificar los periodos de tiempo transcurridos entre un acuerdo u otro.
- **Armonía con el Estatuto Tributario Nacional y la ley:**
Se evalúa si se respetan los límites establecidos en las tarifas de Impuesto de Industria y Comercio y sanciones establecidos en las normas superiores de acuerdo a los siguientes parámetros:

Tabla 3. *Rango de tarifas de Impuesto de Industria y Comercio autorizados por la norma nacional*

Tarifas IC – Decreto 1333 de 1986
Del dos al siete por mil (2-7%) mensual para actividades industriales.
Del dos al diez por mil (2-10%) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Sanciones autorizadas en el Estatuto Tributario Nacional

Sanciones Estatuto Tributario Nacional – ETN (Ley 788 de 2002, art. 59)		Art. ETN
Sanción mínima	10 UVT	639
Sanción por extemporaneidad previo al emplazamiento	5% por cada mes de fracción de mes del impuesto a carga	64
Sanción por extemporaneidad después de emplazamiento	10% por cada mes o fracción de mes del impuesto a cargo	642
Sanción por corrección de las declaraciones antes de emplazamiento	10% del mayor valor a pagar o menor saldo a favor	644
Sanción por corrección de las declaraciones después de emplazamiento	20% del mayor valor a pagar o menor saldo a favor	644
Sanción por inexactitud	160% de la diferencia entre el saldo a pagar o el saldo a favor	647

Fuente: elaboración propia.

- Herramientas de atención al usuario:
Con este criterio se identificaron las ayudas y/o herramientas que ha desarrollado el municipio que propendan por facilitar el cumplimiento de obligaciones en él, se incluye:
 - Instrumentación de formularios electrónicos.
 - Facilidades en la presentación y pago de las declaraciones.
 - Cuenta con oficina o punto de atención al contribuyente.
- Régimen Sancionatorio

De la evaluación del criterio de Armonía con el ETN y la ley, se asigna una calificación adicional donde se identifica el o los municipios que tienen un régimen sancionatorio menos oneroso con el contribuyente, ya que esto puede tener una influencia importante en el mismo, frente a la decisión de ponerse al día en sus obligaciones tributarias.

- Obligaciones tributarias en el municipio

Con este criterio se busca evaluar el número de obligaciones que se deben cumplir en un municipio por tener la estructura de negocios allí instalada, lo que implica para las empresas una carga administrativa mayor, que finalmente se traduce en mayores gastos de personal y sistemas, dentro de las obligaciones a evaluar se seleccionaron sólo las que en términos generales podrían aplicarle a la mayoría de las empresas, ya que en los municipios se tienen establecidas muchas obligaciones que son muy específicas de sectores determinados; para su evaluación se usó la siguiente estructura:

Tabla 5. Obligaciones tributarias a evaluar en cada municipio

Obligaciones	Periodicidad	Total obligaciones a cumplir en el año
Inscripción Registro de Identificación Tributaria - RIT		
Impuesto Predial Unificado		
Pago de Impuesto de Industria y Comercio		
Declaración de Impuesto de Industria y Comercio		
Retención en la fuente a título de Impuesto de Industria y Comercio		
Impuesto de Alumbrado Público		
Información Exógena		

Fuente: elaboración propia.

- **Impuesto de Industria y Comercio**

Finalmente, nos focalizamos en la evaluación del Impuesto de Industria y Comercio, con el ánimo de poder establecer algunos comparativos en términos de sectores de acuerdo a las tarifas y beneficios establecidos, esto teniendo en cuenta la representatividad de dicho Impuesto, frente a esto se buscó determinar si el municipio trabaja la política tributaria como una herramienta de gestión a través de descuentos, incentivos, entre otros, focalizados sólo a este impuesto.

Para la evaluación de dicho impuesto se analizó:

- Beneficios otorgados (tratamientos especiales por sectores).
- Tarifas promedio por cada actividad a nivel general: industrial, comercial y servicios.

V. Resultados

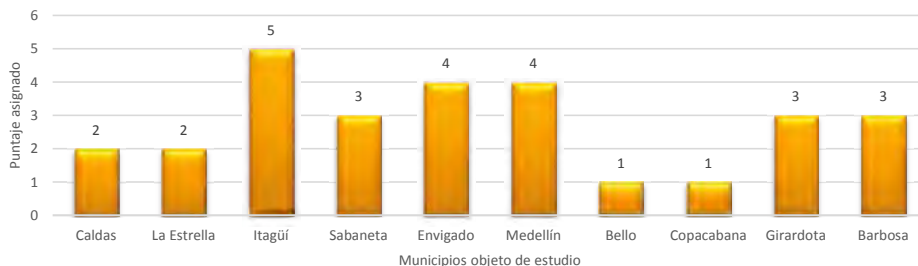
Una vez realizada la evaluación de los acuerdos municipales, páginas web y demás información necesaria para tener una idea de los aspectos evaluados de los municipios en cuestión, fueron identificados los municipios que mejor cumplían con cada uno de los criterios y categorías evaluados, así:

- Criterios generales: mejor puntaje asignado
- Régimen Sancionatorio: menor tarifa
- Obligaciones tributarias: menor número de obligaciones
- Impuesto de Industria y Comercio: evaluado en dos vías:
 - Tarifa más baja por sector
 - Mayor número de beneficios tributarios con respecto a este impuesto

V.1. Criterios generales

En dicha categoría se evaluaron seis criterios esenciales del acuerdo y página web de cada municipio, donde se otorgó un puntaje de 1 a 5, siendo 5 la mejor calificación, tal como se describió en el aparte de “Descripción de los criterios de evaluación”, así, el puntaje máximo posible era de 30 puntos. Los resultados obtenidos en cada uno de los criterios evaluados se presentan a continuación:

Gráfico 4. Evaluación criterio general - Visibilidad

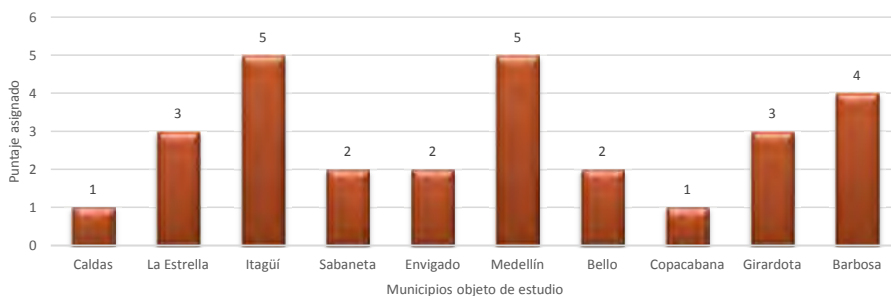


Fuente: elaboración propia.

Con este criterio se buscaba determinar qué tan rápido y sencillo, en términos de accesibilidad, es para el usuario encontrar en la página web del municipio las normas tributarias que deben cumplir, teniendo en cuenta que este puede ser un indicador muy importante a la hora de evaluar por qué los usuarios no cumplen con sus obligaciones tributarias o por qué no lo hacen en debida forma.

Dicho criterio se calificó teniendo en cuenta el número de clics que eran necesarios dar para encontrar la información, determinando que el municipio con mayor visibilidad de su Estatuto Tributario Municipal es Itagüí, ya que para encontrarlo era suficiente con dar un solo clic a partir de la página de inicio del sitio virtual del Municipio, y los municipios que obtienen un menor puntaje son Bello y Copacabana, ya que el primero, aunque tiene un espacio destinado a la publicación de toda su normatividad, espacio donde se supone debe estar su Estatuto Tributario, para el día en que se realizó la evaluación no fue posible acceder a ninguna norma. En cuanto a Copacabana, la calificación se explica en que este Municipio no cuenta con un Estatuto Tributario como tal, simplemente con una serie de Acuerdos dispersos que regulan pequeñas partes en materia tributaria.

Gráfico 5. Evaluación criterio general - Publicidad

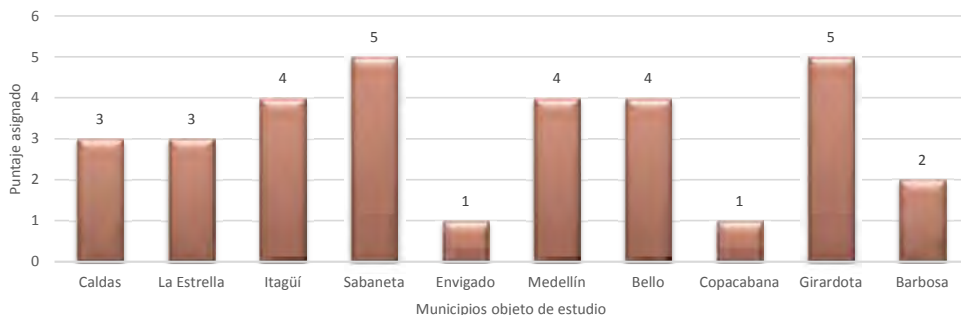


Fuente: elaboración propia.

Con este criterio se buscaba determinar qué campañas, publicaciones o estrategias tienen implementadas los municipios, las cuales son gestionadas desde sus sitios virtuales, esto en aras a mejorar la cultura tributaria en sus contribuyentes, mantenerlos informados sobre sus obligaciones tributarias, recordarles los plazos de vencimiento, medios por los cuales se deben cumplir las mismas, beneficios tributarios a los que pueden acceder, capacitaciones, entre otros.

Se observa, entonces, que los municipios que mayor publicidad hacen en materia tributaria son Itagüí y Medellín, cabe destacar que desde que se ingresa a sus páginas web se encuentran ventanas emergentes sobre temas de gran interés en materia tributaria a modo de recordatorios para los contribuyentes, igualmente tienen noticias publicadas, se encuentra el calendario tributario y Juegos Tributarios, que presenta de forma didáctica información relevante del Municipio y sus impuestos, lo que puede ser una herramienta atractiva para formar a los jóvenes en esta materia.

Gráfico 6. Evaluación criterio general - Organización

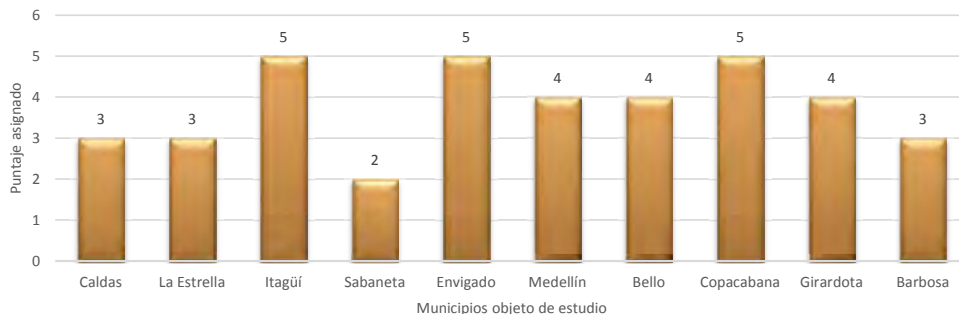


Fuente: elaboración propia.

En este criterio se evaluó si el Estatuto Tributario Municipal se encuentra compilado en un solo Acuerdo, donde se incluya la parte sustantiva (haciendo énfasis en los cinco elementos sustanciales de los tributos), la parte procedimental y el régimen sancionatorio, o si es necesario que el contribuyente se remita a varios documentos para el estudio del régimen tributario.

Frente a dicho criterio, los únicos municipios de los diez evaluados que tienen toda la normatividad tributaria fundamental compilada en un solo Acuerdo son Sabaneta y Girardota, para muchos otros se encontraron Acuerdos principales de base y otros que son modificaciones o complementos a ese Acuerdo inicial, haciendo más complejo el sistema tributario del municipio.

Gráfico 7. Evaluación criterio general - Actualidad



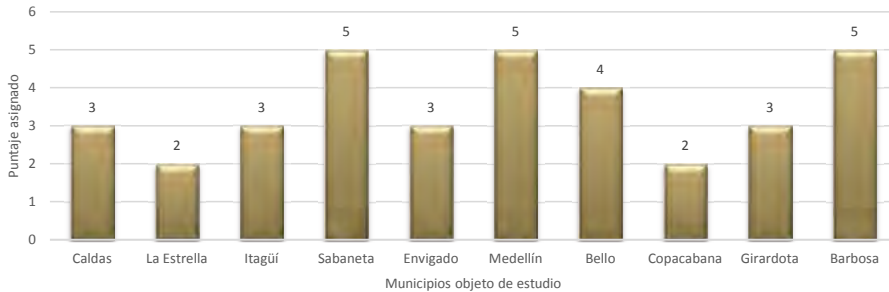
Fuente: elaboración propia.

En este punto se trató de identificar cuál ha sido la tendencia de actualización del Estatuto Tributario municipal, teniendo como base por lo menos el Acuerdo anterior al vigente. Así se observó desde cuándo viene operando el Acuerdo vigente, cuánto tiempo transcurrió entre el anterior y el vigente, y si presentan modificaciones o complementos en otros acuerdos, con qué frecuencia se hacen estas.

Se encontraron tendencias de actualización importantes en Itagüí, Envigado y Copacabana, de ellos cabe destacar:

- Itagüí: No fue posible establecer una tendencia de actualización del Estatuto Tributario Municipal, ya que se observa un rezago importante desde el Acuerdo 006 de 2006 en materia de actualización, pero a partir del Acuerdo 030 de 2012, que fue el Acuerdo que lo reemplazó, se observa que ha venido realizando actualizaciones y ajustes cada año, lo que es un indicador muy positivo.
- Envigado: Se observa que el Municipio ha realizado procesos de actualización cada año desde la entrada en vigencia del Acuerdo 062 de 2008, incluso en algunos años emitió más de un Acuerdo modificándolo, lo que es un muy buen indicador de una tendencia constante de actualización de su Estatuto Tributario, pero un factor muy negativo en términos de organización, siendo necesario revisar dieciséis (16) Acuerdos, que recogen la parte sustantiva, procedimental y sancionatoria de dicho Municipio.
- Copacabana: El Municipio realiza procesos de actualización de sus tributos aproximadamente cada año, se tienen también actualizaciones con respecto a las condiciones especiales de pago de impuestos, tasas y contribuciones de acuerdo a las leyes vigentes.

Gráfico 8. Evaluación criterio general - Armonía ETN y la Ley



Fuente: elaboración propia.

Con este criterio se busca evaluar aquellas administraciones territoriales que presentan excesos en las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio, así como incrementos importantes en los porcentajes del régimen sancionatorio comparado con los expuestos por el Estatuto Tributario Nacional. Lo anterior se traduce, por tanto, en desventaja para las entidades municipales debido al alto gasto fiscal que podría representar el pago de dicho impuesto o de una posible sanción en la que pudiera incurrir una empresa.

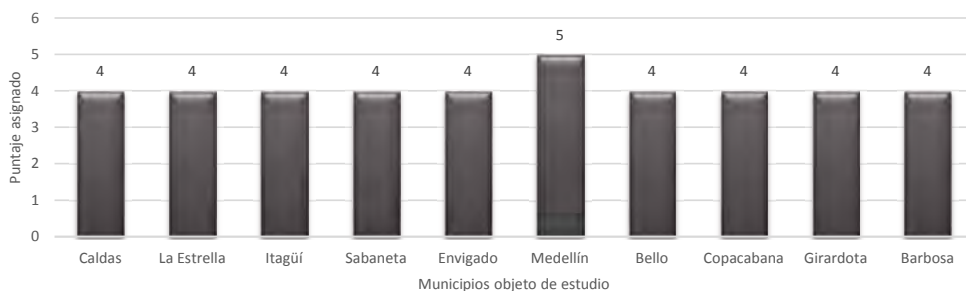
De acuerdo a lo anterior se exponen los hallazgos obtenidos:

- Caldas: en cuanto a la fijación de las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio, en lo referente a las actividades industriales, se presentan tres actividades del listado con tarifa del 10 por mil, excediendo los límites dados por la ley.
- La Estrella: se percibe un exceso en cuanto a la fijación de la sanción por extemporaneidad antes al emplazamiento, superior a la del Artículo 641 del E.T. Si bien está entre su poder como Municipio definir los montos de las sanciones y así fue aprobado por el Concejo de la Estrella, la sanción por extemporaneidad previo al emplazamiento es de un 3,33% mayor a la establecida por el Estatuto Tributario Nacional, en donde se exige liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes del 5% del total del impuesto a cargo o retención objeto de la declaración tributaria, lo que lo hace muy oneroso frente a otros municipios que se acogieron al Estatuto Tributario Nacional e incluso las disminuyeron.
- Itagüí: se observa una asignación de tarifas del 3 al 10 por mil para el Impuesto de Industria y Comercio en las actividades industriales. Lo anterior va en contra de la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986, en cuanto a que la tarifa máxima para dichas actividades debe ser del 7 por mil.
- Envigado: se observa una asignación de tarifas del 3 al 25 por mil para el Impuesto de Industria y Comercio en las actividades de servicios;

aunque la tarifa máxima sobrepasa el límite establecido por la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986, el municipio podrá mantener las tarifas que a la fecha de la promulgación de dichas leyes en sus artículos 33 y 196 respectivamente, se hayan establecido por encima de los límites allí contemplados.

- Bello: se observa que el Estatuto Tributario no tiene establecidas algunas sanciones que deben estar incluidas de acuerdo con el Estatuto Tributario Nacional.
- Copacabana: el régimen sancionatorio no se encuentra establecido de forma explícita para el Municipio, en Secretaría de Hacienda informan que no tienen régimen sancionatorio ni procedimental, que se debe remitir al Estatuto Tributario Nacional.
- Girardota: las tarifas del sector industrial para Impuesto de Industria y Comercio se tienen establecidas del 2 al 10 por mil, donde la norma nacional permite un rango del 2 al 7 por mil.

Gráfico 9. Evaluación criterio general - Herramientas atención al usuario

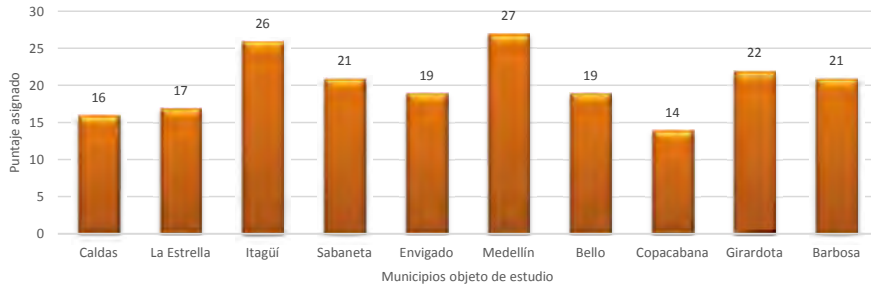


Fuente: elaboración propia.

Finalmente, con este criterio, se identificaron aquellas ayudas que tiene establecidas el municipio en aras de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a sus contribuyentes, esto es, formularios dispuestos en la página, posibilidad de realizar los pagos en línea, realizar trámites de forma electrónica y canales de comunicación: como chats, contáctenos, entre otros.

Para este criterio, en general, se observó un esfuerzo importante por parte de los municipios en la implementación de las herramientas mencionadas, se le da una calificación diferenciadora a Medellín, ya que es el único que cuenta con la opción de realizar una gran cantidad de tramites de forma virtual a parte de las otras herramientas, y los presenta de una forma amigable para el usuario.

Gráfico 10. Evaluación criterio general - Puntaje total



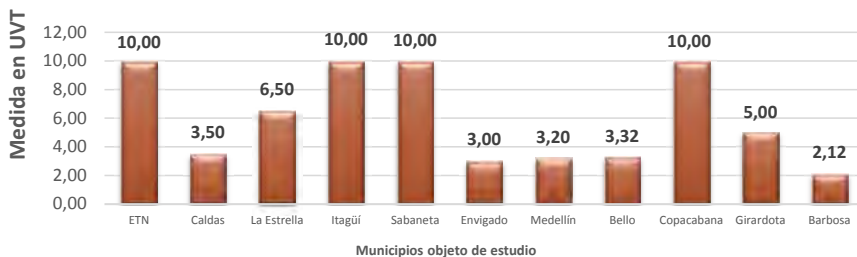
Fuente: elaboración propia.

Como resultado final para esta categoría, se procedió a realizar la sumatoria de los puntos obtenidos en cada uno de los criterios evaluados, identificando así, que los municipios que mejor presentan sus Estatutos Tributarios y Páginas Web, en términos de visibilidad, publicidad, organización, actualidad, armonía y herramientas de atención al usuario son: Medellín, Itagüí y Girardota.

V.2. Régimen sancionatorio

El régimen sancionatorio de un municipio constituye un factor importante para atraer la atención de las empresas, igualmente una tarifa baja se convierte, de cierto modo, en una ventaja frente a los demás municipios, representando un gasto menor al momento de ocurrir eventualidades como: presentar una declaración de manera extemporánea o con valores inexactos y realizar una corrección sobre una declaración, entre otras. Así entonces se obtuvieron los siguientes datos:

Gráfico 11. Evaluación régimen sancionatorio - Sanción mínima

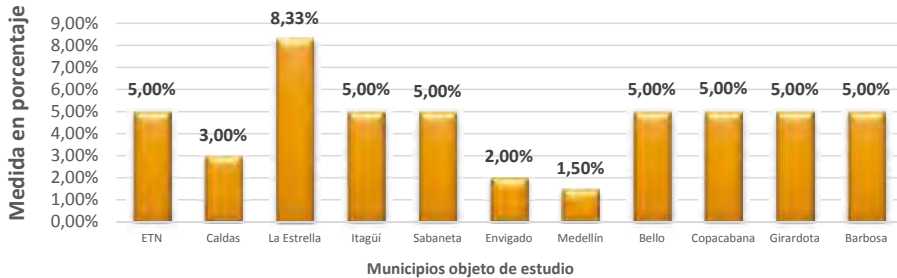


Fuente: elaboración propia.

Tomando como referencia el Estatuto Tributario Nacional (ETN), se verificaron las tarifas de sanción mínima en cada uno de los municipios de la muestra. La gráfica indica entonces que en su mayoría el número de UVT es más bajo que el reglamentado por el ETN, sin embargo, los municipios de Itagüí,

Sabaneta y Copacabana se encuentran en el límite de las 10 UVT para la sanción mínima, un número alto frente a las 2,12 UVT que impone Barbosa para la misma sanción. Para Caldas, Envigado, Medellín y Bello la tarifa se encuentra en un rango de 3 y 3,5 UVT, valores bajos igualmente comparados con la sanción mínima que se tiene a nivel nacional.

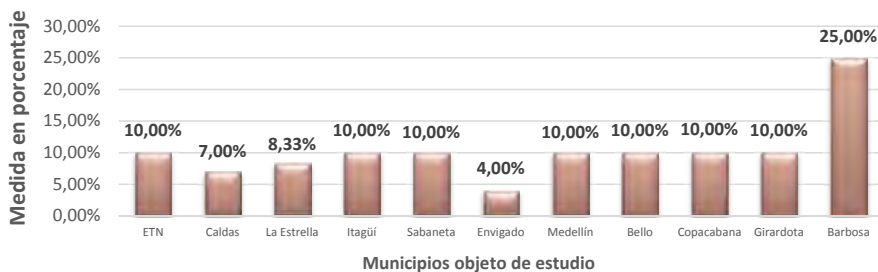
Gráfico 12. Evaluación régimen sancionatorio - Sanción por extemporaneidad previo al emplazamiento



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a la gráfica anterior y tomando como referencia el ETN igualmente, Medellín es uno de los municipios que presenta la tarifa más baja para el tema de extemporaneidad, siempre y cuando el contribuyente antes de emplazarlo por este hecho, presente su declaración. Diferente es el porcentaje en La Estrella, el cual según el Acuerdo Municipal menciona lo siguiente: “La sanción por extemporaneidad previo al emplazamiento, será del 100% del impuesto de un mes o retención según sea el caso”, haciendo el cálculo aproximado de cuánto representa el impuesto de un mes frente al 100% del impuesto anual a declarar da como resultado el 8,33%, convirtiéndolo en uno de los municipios más gravosos cuando el contribuyente presenta de manera extemporánea su declaración.

Gráfico 13. Evaluación régimen sancionatorio - Sanción extemporaneidad después de emplazamiento



Fuente: elaboración propia

Para la sanción de extemporaneidad después de emplazamiento, Envidado es en este caso el municipio con la tarifa más baja, 4%, comparado con la mayoría de municipios que se mueven en el rango de 7% a 10%, conservando armonía con lo reglamentado por el Estatuto Tributario Nacional. Por otra parte, se encuentra el municipio de Barbosa, con una tarifa del 25%, 15 puntos porcentuales por encima a lo establecido en el ETN.

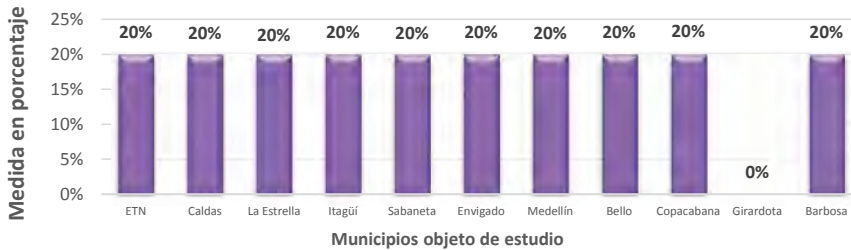
Lo anterior es, entonces, muestra de que tan alineados se encuentran los municipios con las leyes superiores que los rigen en estos temas tributarios, resultados que tienen como objetivo realizar un llamado de atención a estos entes territoriales para que consideren y evalúen sus políticas para con todos los contribuyentes.

Gráfico 14. Evaluación régimen sancionatorio - Sanción por corrección previo al emplazamiento



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 15. Evaluación régimen sancionatorio - Sanción por corrección después de emplazamiento



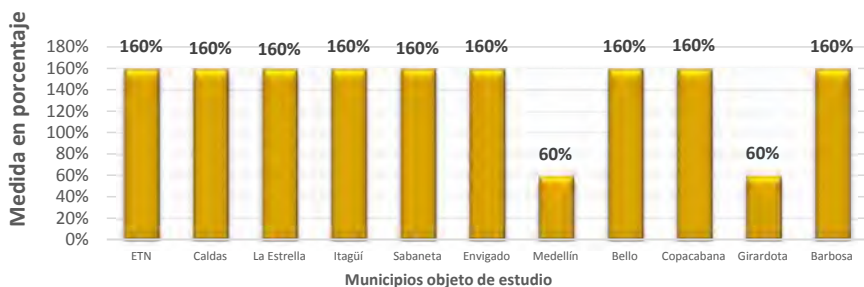
Fuente: elaboración propia.

Las anteriores gráficas muestran una tarifa similar en la sanción por corrección previo y después de emplazamiento, comparado con la reglamentada por el Estatuto Tributario Nacional con un porcentaje del 10% y 20%, respectivamente. De acuerdo a esto no se puede determinar cuál de los municipios presenta una ventaja sobre este tipo de sanción, pues todos estarían cobrando el mismo monto y variaría dependiendo del tipo de contribuyente y el impuesto a cargo que se presente en la declaración.

Es importante mencionar que, de acuerdo a lo investigado para el municipio de Girardota, no se obtuvo información clara con respecto al tema de las sanciones que maneja la administración tributaria hacia los contribuyentes, especialmente en la sanción por corrección. Lo anterior, entonces, no da crédito para destacarlo como un municipio en ventaja frente a los demás por no presentar tarifas, sino que por el contrario vemos poca armonía con respecto al ETN. De parte del Municipio en cuestión se obtuvieron los siguientes datos con respecto a la sanción por corrección, sin embargo, la corrección aritmética no fue objeto de estudio en el grupo de sanciones en impuestos territoriales:

Estatuto Tributario Municipal AC 030/2013					
ART	Voluntaria	%	ART	Emplazamiento	%
462	Sanción por corrección aritmética	30%	443	Emplazamiento para corregir de oficio la sanción sigue siendo la misma	30%

Gráfico 16. Evaluación régimen sancionatorio - Sanción por inexactitud



Fuente: elaboración propia.

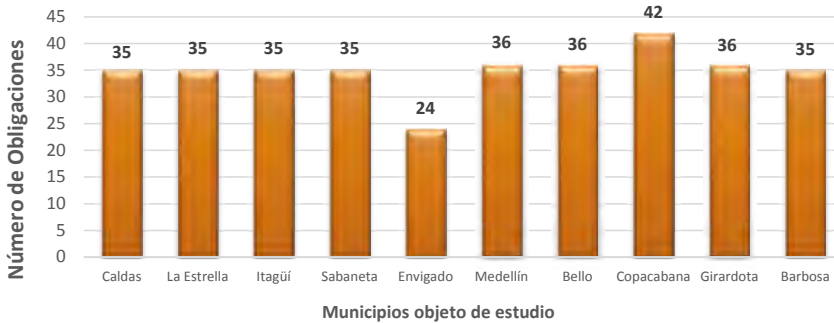
Medellín y Girardota son en este caso los municipios con el porcentaje más bajo para la sanción por inexactitud, con una diferencia notoria de 100 puntos porcentuales con respecto a los demás municipios. Sin embargo, es importante resaltar la armonía que se conserva en los otros entes territoriales con la norma superior, es decir, el Estatuto Tributario Nacional.

Lo anterior lleva entonces a definir el municipio de Medellín como una de las administraciones con tarifas y porcentajes más favorables en cuanto a las sanciones estudiadas, poniéndolo en situación de ventaja y oportunidad de un menor gasto al momento de las empresas incurrir en sanciones por el adecuado cumplimiento de las obligaciones. Las tarifas más bajas para este Municipio se observan en la sanción por extemporaneidad previo al emplazamiento con un 1,50% cuando la norma nacional maneja el 5%, y la sanción por inexactitud con un 60% a diferencia del 160% que define el Estatuto Tributario Nacional.

V.3. Obligaciones tributarias municipales

Para analizar el número de obligaciones tributarias se tomaron principalmente las obligaciones de los tributos más demandantes en los municipios que son el Impuesto de Industria y Comercio, el Impuesto Predial y el de Alumbrado Público. Incluyendo cada una de las obligaciones anexas que cada uno de estos pueda tener.

Gráfico 17. Evaluación obligaciones tributarias



Fuente: elaboración propia.

Lo observado en cada uno de los municipios, es que en general se tiene un promedio de 35 y 36 obligaciones mensuales, ya que la mayoría de estos tienen las mismas periodicidades en el pago de los tributos en cuestión, sin embargo se destaca el municipio de Envigado con un número total de 24 obligaciones al año, la diferencia radica en que dicho Municipio no cobra el impuesto de Alumbrado Público en las facturas de energía eléctrica, sino que el cobro se hace en la factura del Impuesto Predial y con periodicidad semestral. Dicha adopción por parte de la administración puede resultar favorable a los contribuyentes, en la medida en que las obligaciones se disminuyen, sin embargo, podría ver más afectado el flujo de caja de las empresas al realizar los pagos del Impuesto Predial semestralmente, siendo este impuesto uno de los más representativos en las finanzas de los contribuyentes y a diferencia del cobro en el Alumbrado Público, se puede considerar que no se cumple con los principios de justicia y equidad, pues al ser facturado en el Predial, las personas que no posean predios en el municipio no estarán obligados al pago, mientras que el servicio prestado cobija en beneficio a todos los habitantes del Municipio.

Por otra parte, el municipio con mayor cantidad de obligaciones tributarias es Copacabana, la diferencia puntual en este caso se debe a la periodicidad de la Retención de Industria y Comercio, ya que en los demás municipios se realiza bimestralmente y en Copacabana se tiene establecido que es mensual.

V.4. Impuesto de Industria y Comercio

El promedio de tarifas del impuesto de Industria y Comercio de los municipios de mayor influencia económica en el departamento de Antioquia se encuentra dentro de los rangos establecidos en el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986, el cual establece que la tarifa permitida para las actividades Industriales es del 2 al 7 por mil, y en las actividades comerciales y de servicios el rango se encuentra entre 2 y 10 por mil.

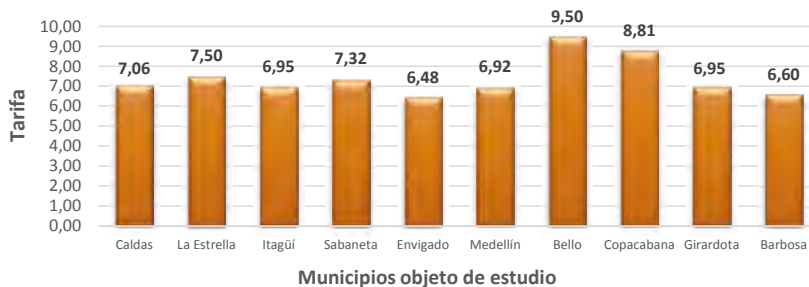
Gráfico 18. Impuesto de Industria y Comercio - Tarifa Industrial



Fuente: elaboración propia.

El municipio más destacado en cuanto a la tarifa Industrial es Sabaneta, teniendo un promedio de 5.47 por mil, lo cual puede ofrecerle ventajas competitivas frente a los municipios aledaños, al ser más llamativo para los contribuyentes que deseen establecer sus sedes fabriles o en un caso eventual de cambio de domicilio. Por el contrario, el municipio con la tarifa más alta es Girardota, con un promedio de 6.87 por mil, llegando casi al valor máximo establecido por la ley, esto no solo lo hace poco atractivo para los contribuyentes, sino que, en algunos casos en detalle, viola las normas generales por las cuales debe regirse, teniendo en cuenta que algunas actividades industriales en dicho Municipio alcanzan una tarifa hasta del 10 por mil.

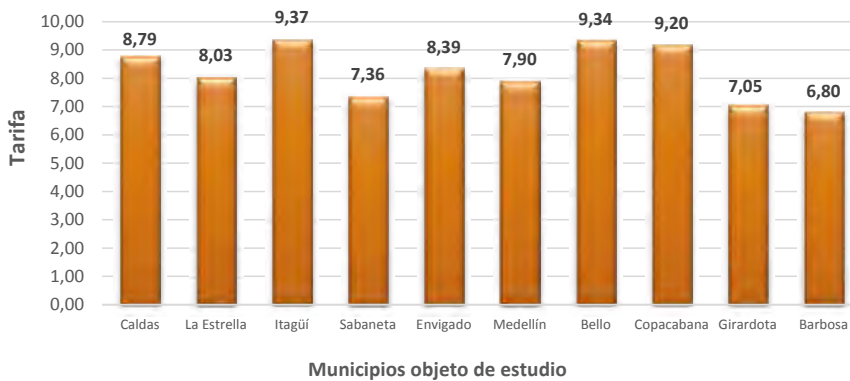
Gráfico 19. Impuesto de Industria y Comercio - Tarifa Comercial



Fuente: elaboración propia.

En la actividad comercial se puede apreciar que el municipio mejor calificado es Envigado, con una tarifa promedio de 6.48 por mil, brindándole una alta competitividad, ya que en general los demás municipios en esta categoría tienen un promedio cercano al 7 por mil, siendo el menos favorable Bello, en donde la tarifa establecida varía entre 9 y 10 por mil, dependiendo de los ingresos anuales obtenidos por el contribuyente, como lo expresa el artículo 52 del Acuerdo 028 de 2012, es decir, se llega hasta la tarifa máxima permitida por la ley, lo cual lo puede hacer un municipio menos idóneo al momento de un contribuyente analizar las ventajas y desventajas de establecer sus negocios en este municipio.

Gráfico 20. Impuesto de Industria y Comercio - Tarifa Servicios



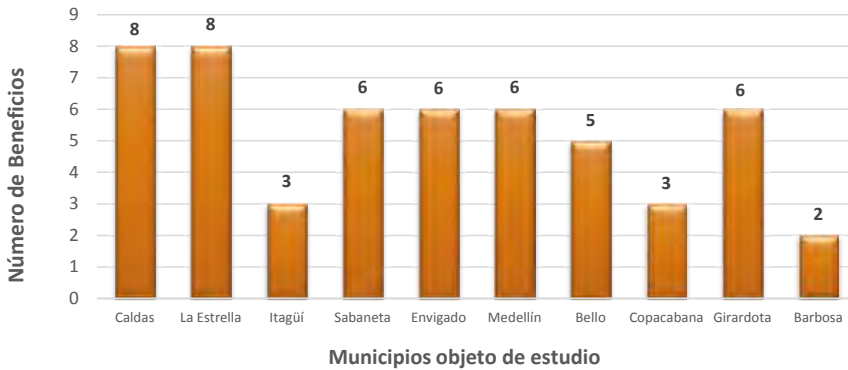
Fuente: elaboración propia.

Por último, se puede evidenciar que la actividad más gravosa en todos los municipios es la de servicios, siendo Barbosa el municipio menos gravoso en dicho concepto, con una tarifa promedio de 6.8 por mil, mientras que el municipio de Itagüí representa la mayor tarifa, con un 9,37 por mil; sin embargo, cabe resaltar que se encuentra dentro del rango establecido por la ley.

V.5. Beneficios en Impuesto de Industria y Comercio

El tema de los beneficios tributarios es un aspecto relevante, ya que al ser el Impuesto de Industria y Comercio tan representativo en las finanzas de las empresas colombianas, juegan un papel muy importante, representando una manera de alivianar las cargas impositivas establecidas por los municipios.

Gráfico 21. Impuesto de Industria y Comercio - Beneficios Tributarios



Fuente: elaboración propia.

Se encuentran, entre los beneficios más comunes:

- Tarifas bajas por generar empleo a personas con discapacidad.
- Descuentos por pronto pago en el cumplimiento de las obligaciones.
- Incentivos por la creación de empresas en los municipios.

Los municipios que presentan mayores beneficios para el contribuyente son Caldas y La Estrella, por lo que se puede deducir que son administraciones que tienen una política de gestión, que buscan atraer a los contribuyentes por medio de exenciones o tarifas preferenciales temporales. Por el contrario, los municipios con menos beneficios son Copacabana y Barbosa, lo que puede convertirlos en municipios poco atractivos para los contribuyentes.

También se observa que algunos municipios han adoptado algunos apartes de la Ley 1739 de 2014, en lo que tiene que ver con los temas de normalización tributaria, aunque no es tan común en ellos como se esperaría que fuera (artículos 55, 56 y 57), esto considerando que es la última reforma tributaria a nivel nacional, en la cual se plasmaron mecanismos para la normalización de la cartera de las administraciones tributarias, lo que es aplicable a los entes territoriales, y aunque estos mecanismos no pueden ser considerados como un beneficio como tal, se considera importante que los municipios hagan un esfuerzo por consultar y acoger la normatividad nacional que puede traer soluciones a problemas importantes para ellos como lo es el flujo de caja y a su vez, dar la oportunidad a sus contribuyentes de ponerse al día en sus obligaciones.

VI. Conclusiones

Partiendo de la misión de los observatorios, en lo referente a la vigilancia y el interés de detectar lo que ocurre alrededor del ámbito de su actuación, se ofrece entonces el Observatorio de Tributos Territoriales como herramienta

para el estudio e investigación del sistema tributario en los entes territoriales de Colombia.

En observancia de los resultados obtenidos, que permitieron medir la eficiencia y en cierta medida la eficacia de las administraciones municipales, y sus estrategias de gestión y fiscalización, es importante mencionar la relevancia que tuvo el Observatorio para confirmar algunas de las críticas y falencias en cada uno de los municipios estudiados y que podrían presentarse igualmente alrededor de todo el País, entre estas: la desactualización de los Estatutos Tributarios Municipales; la falta de armonía con la reglamentación a nivel nacional en aspectos tarifarios y elementos esenciales de la obligación; ausencia de información en cuanto a régimen sancionatorio, tarifario y procedimental, entre otros.

No sobra, entonces, decir que aunque se presentan las anteriores oportunidades de mejora en los municipios estudiados de Antioquia, podría concluirse que estos centran principalmente las herramientas y políticas fiscales para el seguimiento de estrategias de gestión y no tanto de fiscalización, teniendo en cuenta que la mayoría de municipios ofrecen espacios a los contribuyentes para el acompañamiento en el cumplimiento de las obligaciones, igualmente en la promoción de beneficios, exenciones y tratamientos especiales para incentivar el emprendimiento y la prestación de otras actividades en pro de las comunidades y el sector empresarial.

Finalmente, uno de los objetivos planteados al inicio de esta investigación era crear un ranking con las calificaciones que se obtendrían de los municipios en cada una de las categorías y factores de estudio del Observatorio, teniendo como premisa que alguno de los municipios tendría mejor calificación que los demás en la mayoría de categorías. De acuerdo con los resultados arrojados por la investigación, se observa que no se puede establecer dicho ranking, ya que lo que es debilidad para uno de los municipios puede convertirse en oportunidad para otro, en consecuencia, ninguno es bueno en todos o la mayoría de los conceptos evaluados.

Por lo anterior, los resultados muestran cual es el municipio que más se destaca en cada una de las categorías, brindando así información de interés para que los contribuyentes puedan tomar decisiones de acuerdo a sus necesidades y las ventajas expuestas en cada uno de los factores e indicadores estudiados.

En cuanto a los criterios generales, se puede obtener información de utilidad para contribuyentes que tengan como prioridad escoger un municipio ordenado, con estatutos actualizados y claros, que eviten tener confusiones al momento de la aplicación de la norma, agilidad en el pago de obligaciones, con buena atención al usuario y que permitan tener mayor tranquilidad al momento de relacionarse con la administración.

El tema tarifario, que es otra de las categorías, al igual que los beneficios, esto con respecto al Impuesto de Industria y Comercio, puede ser útil para los contribuyentes al analizar qué tan gravoso podría ser un municipio en sus impuestos. Lo anterior debido a que dentro de los resultados de la investigación se encontraron exenciones para empresas que se establezcan en algunos de los municipios, o tarifas más favorables dependiendo de la actividad a desarrollar; pues aunque se realice un promedio en cada una de las tarifas por actividades, podría presentarse que una actividad específica dentro de lo industrial, comercial o de servicios tenga una tarifa inferior a la del promedio, la cual pueda adaptarse a lo que el contribuyente busca.

Con respecto al número de obligaciones tributarias se encuentra que no se presenta una variación importante, por el contrario, la mayoría de los municipios presentan una estructura muy similar, lo que no permite una ventaja notoria o representativa en la categoría.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, O.; Guauña, D. y Rivera, W. (s.f.). *Modelo de gestión para la conformación de un observatorio turístico para el departamento del Cauca*. Tomado de: [http://www.ascolfa.edu.co/archivos/4.1%20IR%20-%20ALVARADO,%20GUA%D1A%20y%20RIVERA%20\(P\).pdf](http://www.ascolfa.edu.co/archivos/4.1%20IR%20-%20ALVARADO,%20GUA%D1A%20y%20RIVERA%20(P).pdf).
- Angulo Marcial, N. (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? *Innovación Educativa*. Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179414895002>.
- Contraloría General de la Nación (2014). *Certificaciones Ley 617 de 2014*. Tomado de: <http://www.contraloria.gov.co/certificados-ley-617-para-el-ano-2014>.
- Ministerio de Hacienda (s.f.). *Estimación de los Recaudos Tributarios Territoriales a diciembre de 2013*. Tomado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/Estimaci%F3n%20Recaudos%20Tributarios%20Territoriales%20Dic%202013.pdf>.
- Municipio de Medellín (s.f.). *Módulo II Estructura del Presupuesto General de Medellín*. Tomado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Hacienda/Secciones/Indicadores%20y%20Estad%C3%ADsticas/Documentos/2011/M%C3%B3dulo%20II%20Estructura%20del%20Presupuesto%20General%20REVISADO.pdf>.
- Organización de Estados Iberoamericanos (s.f.). *Observatorios de Investigación cultural*. Tomado de: <http://www.oei.es/cultura/enlaces2.htm>.
- Perry, Zapata, Santa María y otros (2010). *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*. Tomado de: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Colombia-2010-2014.-Propuestas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-Final.pdf>.
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2006). *Guía para la conformación de observatorios de DH y DHI*. Tomado de: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/manualguia.pdf>.
- Vargas, N. (2013). *Centenario de la Ley 97 de 1913*. Medellín, Colombia. Noticias Tributarias Territoriales, publicación N°11.

Referencias normativas

- Acuerdo 003 de marzo 24 de 2015 del Municipio de Itagüí.
- Acuerdo 004 del 01 de abril de 2007 del Municipio de Sabaneta.
- Acuerdo 004 del 31 de julio de 2012 del Municipio de Caldas.

Acuerdo 005 del 12 de agosto 2010 del Municipio de Caldas.
Acuerdo 007 de 2015 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 007 del 30 de septiembre de 2013 del Municipio de Caldas.
Acuerdo 008 de 2011 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 009 de 2011 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 011 del 02 de diciembre de 2013 del Municipio de Caldas.
Acuerdo 014 del 30 de diciembre de 2010 del Municipio de la Estrella.
Acuerdo 015 de 2012 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 015 de 2013 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 016 de 2010 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 019 de diciembre 30 de 2014 del Municipio de Itagiúf.
Acuerdo 019 del 05 de diciembre de 2012 del Municipio de la Estrella.
Acuerdo 019 del 30 de diciembre de 2009 del Municipio de la Estrella.
Acuerdo 025 de 2014 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 027 de 2012 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 028 de 2012 del Municipio de Bello.
Acuerdo 028 de 2013 del Municipio de Bello.
Acuerdo 030 de 27 de diciembre de 2012 del Municipio de Itagiúf.
Acuerdo 030 del 26 de noviembre de 2013 del Municipio de Girardota.
Acuerdo 035 de 2012 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 045 de 2011 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 046 de 2010 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 052 de 2013 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 052 de 2014 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 057 de 2012 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 062 de 2008 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 062 de 2009 del Municipio de Envigado.
Acuerdo 064 del 23 de noviembre de 2012 del Municipio de Medellín.
Acuerdo 070 de 1984 del Municipio de Copacabana.
Acuerdo 095 de 2013 del Municipio de Medellín.
Constitución Política de Colombia (artículos 287, 313 numeral 4 y 338).
Decreto 00207 del 30 de octubre de 2012 del Municipio de Barbosa.
Decreto 1018 del 4 de junio de 2013 del Municipio de Medellín.
Decreto 1333 de 1986 (Nacional).
Estatuto Tributario Nacional.
Ley 14 de 1983.
Ley 1739 de 2014, artículos 55, 56 y 57.
Ley 788 de 2002, artículo 59.