

EVALUACION EN LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN EN INDUSTRIA Y
COMERCIO EN LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE SAN
JUAN GIRÓN EN RELACION A GRANDES CONTRIBUYENTES

CORNELIO CELIS SANMIGUEL
NHORA MERCEDES LEGUIZAMO CASTELLANOS

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
FACULTA DE CIENCIAS HUMANAS
ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA
BUCARAMANGA

2013

EVALUACION EN LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN EN INDUSTRIA Y
COMERCIO EN LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE SAN
JUAN GIRÓN EN RELACION A GRANDES CONTRIBUYENTES

CORNELIO CELIS SANMIGUEL
NHORA MERCEDES LEGUIZAMO CASTELLANOS

Trabajo de grado para optar el título de
Especialización en gestión pública

DIRECTOR FERNANDO RINCON CLAVIJO

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
FACULTA DE CIENCIAS HUMANAS
ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA
BUCARAMANGA

2013

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	11
CAPITULO I	14
1.1 BREVE HISTORIA DE LOS IMPUESTOS	14
1.2 RESEÑA HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN	16
1.3 RESEÑA HISTÓRICA DE LA TRIBUTACIÓN	18
CAPITULO II	20
2.1 NORMATIVIDAD	20
2.2. DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA	21
2.3 DESARROLLO DE LA FISCALIZACION	22
2.4. DATOS ESTADISTICOS QUE CONSTITUYEN INDICIO	29
CAPITULO III	35
3.1 MODELO DE FORMATOS 1	35
3.1.1. Requerimiento ordinario	35
3.1.2. Emplazamiento por no declarar	37
3.1.3. Auto de inspección tributaria	39
RECOMENDACIONES	41
BIBLIOGRAFIA	42

TABLA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Cobertura de Fiscalización en Floridablanca.....	30
Figura 2. Cobertura de Fiscalización en Bucaramanga	30
Figura 3. Cobertura de Fiscalización en Girón	31
Figura 4. Grandes Contribuyentes.....	31

RESUMEN

TÍTULO: Evaluación en los procesos de fiscalización en industria y comercio en la secretaria de hacienda del municipio de Girón en relación a los grandes contribuyentes.*

AUTORES NHORA MERCEDES LEGUIZAMO CASTELLANOS
CORNELIO CELIS SANMIGUEL**

PALABRAS CLAVES: Fiscalización, Tributación, Impuestos, Evasión, Territorial.

DESCRIPCIÓN

El incremento de los ingresos es parte fundamental de la estrategia gubernamental para garantizar tanto la sostenibilidad y viabilidad financiera de las entidades territoriales, como el cumplimiento de sus obligaciones y competencias.

Como todos sabemos el Estado, se mantiene con el recaudo de sus impuestos.

Los impuestos son de orden Nacional, Departamental y Municipal. Los procesos de fiscalización en industria y comercio en la Secretaría de Hacienda del Municipio de Girón no son efectivos. Para el recaudo de los impuestos debemos tener en cuenta tres factores:

Sujeto Activo: Municipio

Sujeto Pasivo: El contribuyente

Hecho generador: sobre que hecho recae la obligación.

Según el Manual de Fiscalización para las Entidades Territoriales: La obligación de pagar impuestos nunca ha sido responsabilidad acogida con entusiasmo en ningún país del mundo. En Colombia, la evasión tributaria tanto a nivel regional como a nivel nacional constituye un fenómeno generalizado y la tendencia que se puede denominar normal del contribuyente es la de evitar el pago de los tributos, de ahí, surge la necesidad ineludible para la verificación de administrar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a través de los procesos de determinación entre ellos, el de la fiscalización.

Los procesos de fiscalización deben buscar el mejoramiento del comportamiento del contribuyente en relación con el cumplimiento oportuno de sus obligaciones tributarias, propiciando, de una parte, un mejor acercamiento a la administración y, de otra, combatir la evasión, aumentando el grado de riesgo para los contribuyentes a través de la presencia institucional e imposición de sanciones, para incrementar el recaudo del impuesto y de esta manera mejorar los recursos propios del municipio.

* Proyecto de grado

** Facultad Ciencias Humanas. Escuela Economía y Administración. Especialización En Gestión Pública. Director Fernando Rincón Clavijo

SUMMARY

TITLE: EVALUATION IN PROCESS OF SUPERVISION IN INDUSTRY AND TRADE IN THE SECRETARY OF STATE THE GIRON TOWNSHIP IN RELATION A LARGE TAXPAYERS*.

AUTHORS NHORA MERCEDES LEGUIZAMO CASTELLANOS
CORNELIO CELIS SANMIGUE L**

KEYWORDS: Control, Taxation, Taxes, Evasion and Territorial.

DESCRIPTION

The increased in revenue is fundamental part in the strategy governmental to ensure guarantee both the soustenibility and financial viability in the territorial entities. as fulfillment their obligations and competence,As we all know the state, remains with collection of taxes, the taxes are the National, Departamental and Municipal. The control processes in industry and commerce in finance of secretary the Giron Municipality aren't effective.

For the collection of taxes we should have note three factors:

Active Subject: Municipality

Passive Subject: Taxpayer

Generator Fact: On that fact rests the obligation

Acording to the Control Handbook for Territorial Entities: The obligation to pay taxation never been responsibility welcomed with enthusiasm in any country in the world. In Colombia the tax evasion both a National and Regional level is a widespread phenomenon and the tendency that can be name normaly in taxpayer is avoid to pay of taxes, from there arises the unavoidable need forr verification of adminitering fulfillment of obligations of taxpayers, through of determination processes including control processes.

The control processes should search behavior improvement the texpayer in relation with oportune compliance their tax obligations, encouraging from somewhere, a better approach to the administration and, other, combat evasion, increasing the degree of risk to taxpayers through the institutional presence and sanctions imposition, to increase the collect of tax and thus improve the resources municipality is own.

* Grade Project

** Humanities Faculty. Economy and Administration Scholl. Specialization in Public Management.
Director Fernando Rincón Clavijo

INTRODUCCION

“El incremento de los ingresos es parte fundamental de la estrategia gubernamental y territorial para garantizar tanto la sostenibilidad y viabilidad financiera de la entidad territorial, como el cumplimiento de su obligación y competencia”¹.

Bajo la consideración que la base de los ingresos propios de departamentos, distritos y municipios se encuentran en los tributos, el desarrollo de una autentica cultura tributaria constituye el objetivo último de toda administración en este ámbito. Este propósito se logra a través de un proceso de educación y concientización al ciudadano para que reconozca su deber de contribuir al financiamiento del gasto público en términos de bienestar y desarrollo social.

Además de lo anterior, las administraciones deben manejar un amplio y consistente sistema de incentivos y desincentivos en el comportamiento tributario de los contribuyentes.

El mejor de los incentivos es la existencia de un sistema fiscal que permita lograr el crecimiento económico y social a través del gasto, sin embargo, hoy convoca el sistema de desestímulo de la evasión, que se materializa en la presencia permanente de una administración tributaria que realice control y cobro².

La base principal del recurso público está constituida por la obligación tributaria que adquiere el contribuyente quien se constituye en sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio. Por lo tanto en un Estado como el nuestro el pago del

¹ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 4-7-2013]. P. 11

² Ibid. P.11

tributo es un deber y una obligación esencial para el normal funcionamiento del Estado y sus entes territoriales.

El objetivo general de este trabajo es analizar los procesos de fiscalización en industria y comercio en la Secretaria de Hacienda del Municipio San Juan Girón, en relación a grandes contribuyentes.

“La Secretaria de Hacienda Municipal de Girón, tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales”³. Por esta razón puede inspeccionar y verificar los procedimientos y la exactitud de la liquidación en el Proceso de fiscalización.

Esto significa que la Administración debe procurar, la organización, actualización y mantenimiento de un registro lo suficientemente completo y acorde con los procesos de fiscalización a grandes contribuyentes del impuesto de industria y comercio de la Gestión Tributaria.

La fiscalización es el conjunto de actividades tareas y procedimientos diseñados y ejecutados de manera sistemática que permita abordar el universo de contribuyentes, para lograr el cumplimiento de la obligación formal y sustancial, control, seguimiento de cada uno de los sectores que existe indicio de incumplimiento para el efectivo control.

En este orden de ideas la investigación se desarrolló en 3 capítulos:

Capítulo I; Plantea la Breve historia de la fiscalización, y la reseña histórica de la Tributación.

³ COLOMBIA. MUNICIPIO DE GIRÓN. Acuerdo no. 034 de 2005. Estatuto tributario. Disponible desde Internet en: <<http://www.giron-santander.gov.co>> [con acceso el 4-7-2013]

Capitulo II; Desarrolla la normatividad, Diagnostico de la estructura, Desarrollo de la fiscalización, Datos estadísticos que constituyen indicio.

Capitulo III, Plantea Modelos de formatos, Conclusiones y Recomendaciones.

CAPITULO I

1.1. BREVE HISTORIA DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos nacen como un mecanismo de búsqueda de nuevos impuestos. Fueron implementados por los Estados para financiar la satisfacción de las necesidades públicas. En este sentido, se puede afirmar que los primeros recursos tributarios fueron aquellos que el Estado obtuvo mediante el ejercicio de su poder, imperio o a través de costumbres que luego se convirtieron en leyes, en Roma antigua.

El origen de los tributos se remonta a la era primitiva, cuando los hombres entregaban ofrendas a los dioses a cambio de algunos beneficios. Posteriormente, desde la civilización griega, se manejaba el término de la progresividad en el pago de los impuestos por medio del cual se ajustaban los tributos de acuerdo a las capacidades de pago de las personas. También se controló su administración y clasificación.

Igualmente en América, culturas indígenas como la Inca, azteca y Chibcha pagaban los tributos de manera justa por medio de un sistema de aportes bien organizado. En la Época del Imperio Romano, el Emperador Constantino extiende los impuestos a todas las ciudades incorporadas según él “para hacer grande a Roma”⁴.

En Europa, durante la Edad Media, los tributos los cancelaban los pobladores en especies a los señores feudales, con los vegetales o animales que crecían en las pequeñas parcelas que les eran asignadas, y a la Iglesia Católica en la forma conocida como “diezmo y primicias”, de carácter obligatoria y relacionados con la

⁴ CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS – CIAT. Los Impuestos. Disponible desde Internet en: < <http://www.ciat.org/index.php/novedades/historico-de-noticias/noticia/1034-los-impuestos.pdf> > [con acceso el 4-7-2013]

eliminación de posibles cadenas después de la muerte. Vale resaltar que al conocerse ambos mundos, el impuesto entre comerciantes era de un buque por flota perdida en los mares.

Los Impuestos modernos, como los conocen hoy, se instauraron a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Dentro de los tributos que se crearon en este periodo, destacaron: el impuestos sobre la renta al exportador, al importador, al vendedor y los impuestos a la producción, entre otros (la cadena productiva)⁵.

En Venezuela, el desarrollo de los impuestos se debe al General Juan Vicente Gómez y al Doctor Calderas .En el país, alrededor del 80% de la renta fiscal proviene del petróleo y no de los impuestos como en otros países del mundo, tal es el caso de España y los Estados Unidos. El país ha avanzado en esta línea, abonar a la cadena productiva y transformar esos recursos en bienes es una razón de Estado, pero lo más importante, es el que el ciudadano tomo conciencia de su responsabilidad como integrante de la sociedad.

Con el compromiso de las capitulaciones, Alonso de Ojeda viaja en 1499 y descubre lo que hoy son Colombia y Venezuela. Igual lo hace Rodrigo de Bastidas, quien descubre toda la Costa Atlántica, ambos pagaban a la corona los tributos que le corresponde. Gonzalo Jiménez de Quesada, olvido entregar a los monarcas la parte que les correspondía de los tesoros obtenidos por concepto de sus viajes y descubrimientos. Esto ocasiono múltiples demandas así que decido conciliar con la administración .Luego tuvo que pagar durante el resto de sus vida la cuota de la deuda con los monarcas. No pagar los impuestos se considera evasión de impuestos.

⁵ CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS – CIAT. Los Impuestos. Disponible desde Internet en: < <http://www.ciat.org/index.php/novedades/historico-de-noticias/noticia/1034-los-impuestos.pdf>> [con acceso el 4-7-2013]

1.2. RESEÑA HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN

A partir de la constitución del 1991, la fiscalización, toma auge o fuerza porque el gobierno nacional no le hace transferencia al municipio para los gastos de funcionamiento. El municipio debe ser auto sostenible con los recursos propios que son ingresos tributarios y no tributarios.

Dentro de los ingresos tributarios está el impuesto de industria y comercio.

La fiscalización tributaria en Colombia, su peculiaridad del procedimiento tributario consiste en que, como los propios contribuyentes determinan el monto de su obligación a través de su declaración privada, existe la necesidad que el Estado se reserve la función de verificar y comprobar la veracidad de los hechos declarados y consecuentemente, confirmar o modificar la liquidación de la deuda tributaria⁶. Por lo tanto, podran definir la fiscalización como la función administrativa que tiene por objeto comprobar y verificar la información reportada en la declaración, con el fin de confirmar o modificar la liquidación de la obligación tributaria declarada por el contribuyente.

Además de la función anterior, existen subsidiariamente dos adicionales: determinar la existencia de hechos generadores de la obligación tributaria no declarados, que conlleva a la liquidación de la deuda tributaria en relación a estas situaciones omitidas y la ocurrencia de infracciones tributarias íntimamente ligada al cumplimiento de las obligaciones tributarias, con miras a ejercer la facultad sancionadora⁷.

Para el Municipio San Juan Girón, la función fiscalizadora en materia tributaria no se destaca a pesar de la amplitud de facultades que goza la administración para

⁶ INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO-ICDT. 2012. Boletín Informativo Jornadas 2011. . Disponible desde Internet en: <<http://www.webicdt.net:8080/Jornadas2012/pdf/boletin.pdf>> [con acceso el 10-7-2013]. P.6

⁷ Ibid. P. 6

establecer o verificar la existencia del hecho generador, sujeto pasivo, responsable, así como de la ocurrencia de infracciones tributarias, en cuanto pueden adelantar de manera oficiosa varias actuaciones, sobre todo para acopiar el acervo probatorio suficiente que soportara tácitamente la expedición de actos administrativos a través de los cuales se proponga la existencia o modificación de la liquidación tributaria , así como la aplicación de sanciones tributarias. Entonces, la función fiscalizadora se caracteriza por el ejercicio de amplias facultades que la administración municipal de Girón tiene para determinar con certeza la obligación tributaria del contribuyente.

El proceso de fiscalización en industria y comercio en la Secretaria de Hacienda del Municipio de Girón no son efectivos porque los que existen no son utilizados adecuadamente.

1.3. RESEÑA HISTÓRICA DE LA TRIBUTACIÓN

Las capitulaciones significan contrato, acuerdo o convenio. También puede significar un pacto o arreglo en que cada parte cede uno de sus derechos a cambio de no continuar con pleitos.

Durante la guerra de independencia los impuestos fueron manejados de manera arbitraria, tanto por parte de los españoles como de los patriotas.

Entre los principales ministros de hacienda de esa época; se encuentra José María del Castillo y Rada, trato de solucionar problemas de tesorería. Planteo el impuesto directo, como una compensación a la protección que concede el gobierno a las persona y a sus propiedades.

Tributos reales y personales, los reales son los que reciben por bienes, cosas y actividades sin tener en cuenta para nada a la persona. Como por ejemplo, la venta de mercancía de un almacén. Tributos personales son los que reciben por las rentas y utilidades o rendimientos que recibe.

Se consagra el principio de la obligación tributaria como el deber de todo ciudadano de contribuir a los gastos públicos.

Guillermo León Valencia, Carlos Lleras Restrepo, Misael Pastrana Borrero (1970-1974). Su gobierno se establece el mecanismo de la retención en la fuente como pago anticipado de los impuestos. (1962-1966) Creo el impuesto sobre las ventas, por medio de una ley (1966-1970) Dicto serias medidas contra la evasión fiscal⁸. Virgilio Barco Vargas, Cesar Gaviria Trujillo (1986-1990) Modernizo la tributación mediante la expedición de la ley 75 de 1986 propuesta por su ministro de hacienda

⁸AGUDELO, Maria. Derecho Tributario. Medellín: Departamento de Publicaciones FUNLAM. 2009.

Cesar Gaviria Trujillo. Elimino la doble tributación. También durante su gobierno se reunió la Asamblea Constituyente que en 1991 cambio la constitución que nos rige hoy, la cual fortalece la idea de la descentralización⁹.

Andrés Pastrana Arango, Ernesto Samper Pizano (1998-2002) Cursa en el congreso de la Republica su primer proyecto de reforma tributaria, presentando a través de su Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, el cual busca fortalecer las finanzas municipales de acuerdo con el principio de descentralización (1194-1998). Acudió a la expedición de bonos para atender los gastos de la guerra contra el narcotráfico y los rebeldes alzados en armas.

⁹ GOMEZ, Rafael. El estado y la política económica durante el siglo XX. Disponible desde Internet en: < aprendeenlinea.udea.edu.co > [con acceso el 10-7-2013].

CAPITULO II

2.1. NORMATIVIDAD

El principio de territorialidad en el Impuesto de industria y comercio, supone que un determinado municipio, sólo puede cobrar el respectivo impuesto sobre los ingresos obtenidos en su jurisdicción, lo que lleva a el contribuyente para determinar la base gravable, deba restar del total los ingresos, los ingresos obtenidos o generados en otros municipios.

Se considera que el sujeto pasivo o contribuyente ha obtenido ingresos en un municipio cuando ha desarrollado actividades comerciales, industriales o de servicios en su jurisdicción, utilizando o no un establecimiento comercial. El sólo hecho de llevar a cabo la operación gravada en predios del municipio ya lo convierte en responsable del impuesto. La ley 14 de 1983 ya no exige que la realización del ingreso se haga mediante Establecimientos de comercio, Sucursales comerciales o Agencias comerciales, es suficiente con que se haga uso de las instalaciones e infraestructura del municipio para generar el ingreso, para que se deba tributar¹⁰.

En principio no debe existir dificultad alguna para determinar cuándo un ingreso es generado en uno o en otro municipio, pero hay casos en que el hecho generador sucede en varios municipios al tiempo, o se requiere que en cada municipio desarrolle un proceso diferente, por lo que en estos casos resulta complicado determinar en cuál de todos se deben pagar el Impuesto, esta situación queda a voluntad del contribuyente¹¹.

¹⁰ ALCALDIA DE ENVIGADO. Disponible desde Internet en:
<<http://www.envigado.gov.co/Secretarias/SecretariadeHacienda/Industria%20y%20Comercio>> [con acceso el 10-7-2013]. P.1

¹¹ Ibid. P. 4

En el municipio San Juan Girón el impuesto de industria y comercio se reglamentó con el acuerdo 054 de 1995 de acuerdo con la ley vigente en la materia, en el año 2005 fue modificado mediante acuerdo 034 y este fue modificado por el acuerdo 103 de 2010, que actualmente está vigente.

2.2. DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA

El ingreso tributario de la entidad territorial (departamental, distrital y municipal), constituyen su principal fuente de recursos propios, pero la experiencia ha demostrado que en la mayoría de los casos la administración local se limita a recaudar el tributo, que voluntariamente paga el contribuyente, sin imprimirle creatividad tecnología y recursos a la gestión tributaria, con miras a lograr recursos suficientes para el financiamiento del gasto público local, el cual depende en gran proporción de las transferencias de la nación y de los recursos del crédito¹².

La fiscalización como herramienta de determinación, se puede definir como el conjunto de tareas, acciones y medidas de la Administración, tendientes a obligar a GRANDES CONTRIBUYENTES al integro, cabal y oportuno, de su obligación tributaria, ya sea sustancial, como el pago de la obligación o simplemente formal, como la inscripción en el registro de industria y comercio, la presentación de informes, declaraciones, relaciones, comunicaciones, solicitud de autorizaciones o permisos, etc.¹³ Es en esencia una función activa de la Administración tributaria orientada a reducir los niveles de evasión, la adopción de tarifas justas y

¹² COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá. 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 4-7-2013]. P. 13

¹³ Ibid. P. 14

equitativas, redundan en una mayor aceptación del tributo por parte del Gran Contribuyente permitiendo reducir la brecha de incumplimiento.

Es bien sabido? que la figura de las exenciones, constituye una herramienta de política fiscal vinculada a los planes y programas de desarrollo local, que permite corregir inequidades de la forma general o una mejor redistribución de los ingresos generando desarrollo. Sin embargo, cuando está no obedece a criterios racionales de Administración y se otorga con el fin de favorecer conveniencias particulares con ausencia del beneficio social general, afectan la neutralidad de la tributación y generan comportamientos evasores.

El proceso de fiscalización debe buscar el mejoramiento del comportamiento del contribuyente en relación con el cumplimiento oportuno de su obligación tributaria, propiciando, de una parte, un mejor acercamiento a la administración y, de otra, combatir la evasión, aumentando el grado de riesgo para el contribuyente a través de presencia institucional e imposición de sanciones¹⁴.

2.3. DESARROLLO DE LA FISCALIZACION

“Es el conjunto de actividades tareas y procedimientos diseñados y ejecutados de manera sistemática que permita abordar el universo de contribuyentes para lograr el cumplimiento de la obligación tributaria”¹⁵.

Teniendo en cuenta que el nivel de incumplimiento de la obligación es alto, para el cabal desarrollo de la fiscalización a Grandes Contribuyentes, es preciso

¹⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá. 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 4-7-2013].

¹⁵ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 13-7-2013].

establecer el campo de acción de la Administración y diseñar estrategias preventivas y correctivas.

PRIMER SECTOR	SEGUNDO SECTOR	TERCER SECTOR	CUARTO SECTOR
Contribuyente no registrado:	GRANDES CONTRIBUYENTES REGISTRADOS NO DECLARANTES	GRANDES CONTRIBUYENTES REGISTRADOS DECLARANTES INCORRECTOS	CONTRIBUYENTE REGISTRADOS DECLARANTES CORRECTOS, QUE NO PAGAN OPORTUNAMENTE
Universo de grandes contribuyentes Desconocidos	Esta conformado por el contribuyente que se encuentra registrado pero que no cumple con la obligación formal de declarar	El tercer sector está conformado por los grandes contribuyentes que están registrados y declaran, pero en forma incorrecta (error aritmético, inexactitud); es decir, cumplen formalmente, pero no lo hacen en forma correcta ¹⁶ .	El cuarto sector es el formado por los contribuyentes que no pagan oportunamente
Primer Tarea: Proveer las medidas necesarias para identificar el contribuyente que es desconocido para la administración: a través de censos o cruces de información	Segunda tarea: de la administración a través de la evaluación en los procesos de fiscalización, a grandes contribuyentes será la de obtener que el contribuyente que no han cumplido su obligación en la forma prevista por la ley declare y tribute.	Tercera tarea: la administración, debe lograr un control efectivo de los grandes contribuyentes que han cumplido su obligación en forma inexacta, incompleta o con errores aritméticos.	Cuarta tarea: la labor de la administración, consiste en identificar a los contribuyentes morosos, mediante la revisión y comparación con la base de datos de industria y comercio y de los correspondientes listados de deudores, para iniciar la acción que corresponda como la expedición de títulos que prestan mérito ejecutivo para el cobro.

¹⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá. 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 13-7-2013].

El primer sector al cual debe dirigírsela acción de fiscalización, es el conformado por el gran contribuyente que no está registrado, es decir, que no está inscrito en el registro de industria y comercio. Son contribuyentes desconocidos para la administración

El segundo sector conformado por el contribuyente que se encuentra registrado pero que no cumple con la obligación formal de declarar.

El tercer sector está conformado por los grandes contribuyentes que están registrados y declaran, pero en forma incorrecta (error aritmético, inexactitud); es decir, cumplen formalmente, pero lo hacen en forma correcta¹⁷.

Esta es una de las expresiones de la evaluación en los procesos de fiscalizadora de la administración tributaria, pero no la única, como se piensa con frecuencia. La evaluación en los procesos de fiscalización debe comprender no solo esta fase de la fiscalización sino el conjunto de todas las medidas que tienen por objeto obligar al contribuyente al cumplimiento cabal, oportuno de su obligación.

Es importante señalar que esta fase de evaluación en los procesos de fiscalización, a grandes contribuyentes, es la que presenta mayores dificultades por ser indudablemente la más difícil de determinar por cuanto requiere una mayor actividad y especialización de la Administración y de los funcionarios encargados de cumplirla, pero que se facilita en la medida en que se disponga de un adecuado sistema de apoyo a las labores operativas de la administración¹⁸.

¹⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá. 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 13-7-2013].

¹⁸ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 13-7-2013].

El cuarto sector es el formado por el contribuyente que no paga oportunamente el tributo “los morosos”.

En la evaluación en los procesos de fiscalización, en industria y comercio a Grandes Contribuyentes; el problema que la administración afronta es el de cómo actuar con la máxima eficacia para inducir al contribuyente el cumplimiento voluntario de su obligación, para lo cual es necesario saber dónde actuar y cómo hacerlo. Incluso llegar a la determinación de la deuda en muchos casos, pero ella no agota el proceso operativo de la administración, el que solo estará terminado con la percepción efectiva del tributo correspondiente.

La evaluación en los procesos de fiscalización a grandes contribuyentes en el impuesto de industria y comercio, cobrara plena efectividad en la medida que se pueda transmitir la noción de RIESGO real para el contribuyente que no cumple con su obligación, o la cumple en forma errónea, falsa o incompleta.

Dentro del ámbito de la acción de la fiscalización, “la misión específica de la función es la de crear la IMAGEN DE RIESGO al contribuyente evasor”.

Ello se logra estableciendo un plan de fiscalización que potencialmente alcance a todos los contribuyentes, cualquiera que este sea: conocido o desconocido, gran contribuyente, mediano o pequeño, y aunque se revise un 5% o un 10% del total de los contribuyentes, en ese segmento debe incluirse contribuyentes de variadas características (magnitud de ingresos, actividad económica)., de forma tal que la fiscalización alcance a todos los contribuyentes cualquiera que sea su actividad (comercial, industrial, o servicios), con objeto de mantener la imagen de que la fiscalización alcanza o puede alcanzar a todo contribuyente¹⁹.

¹⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 13-7-2013].

La forma de materializar la potencialidad del riesgo varía según el sector de incumplimiento.

En relación a grandes contribuyentes desconocidos, que evaden totalmente el cumplimiento de su obligación, la administración tributaria debe realizar programas de investigación y cruces de información con bases de datos exógenos, que permitan su localización, identificación plena y determinación oficial del tributo.

Un objetivo importante debe ser crear en el contribuyente la convicción de que su conducta influirá en el criterio de selección de casos por investigar, y que su incumplimiento será “descubierto” por medio de una revisión e investigación de alta eficiencia, basada en la capacidad del personal de autores y en un eficaz sistema de información.

La administración tributaria conoce la importancia de los sistemas de información, pero los consideran un complemento auxiliar del trabajo, sin atribuirle el carácter que realmente tienen de ser un requisito esencial y fundamental para el ejercicio de una fiscalización eficiente. La imagen de riesgo puede alcanzar mejor oportunidad y eficiencia cuando se apoya en medios electrónicos de información porque puede lograr una mejor cobertura.²⁰

La información debe obtenerse, ordenarse, clasificarse y entregarse a los auditores para el desempeño de su trabajo como una función más de la administración, en forma permanente, ya que solo de esa manera podemos formar la convicción que nos interesa en el contribuyente en cuanto a que, si es revisado,

²⁰ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 13-7-2013]. P. 53

será necesariamente eficiente porque no dependerá en un alto grado de azar o de la suerte²¹.

Dentro de la evaluación a los procesos de fiscalización, en el impuesto de industria y comercio a grandes contribuyentes, la fiscalización es un instrumento para evitar la evasión de los impuestos y alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el recaudo, buscando incrementar los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales del ente territorial, como vía sana de financiación del gasto, ayudando a crear una cultura al contribuyente a la tributación.

La fiscalización del contribuyente debe buscar alcanzar el cien por ciento (100%) del evasor del impuesto de industria y comercio en forma permanente y sistemática.

Con fortalecimiento de programas de gestión asegurando la presencia masiva de la administración tributaria en los distintos sectores de incumplimiento utilizando análisis de indicadores económicos que permitan mayor precisión en los sectores del contribuyente evasor, con software informático que facilite la utilización plena de la información exógeno reportada por la cámara de comercio, otros contribuyentes, entidades bancarias, oficina de instrumentos públicos, catastro y demás entidades públicas que potencialmente posean información útil para la fiscalización.

En las investigaciones y prácticas de pruebas dentro de los procesos de determinación, aplicación de sanciones, discusión, devoluciones y compensaciones, se podrá utilizar los instrumentos consagrados por las normas del estatuto tributario nacional, estatuto tributario municipal, código contencioso administrativo, código de procedimiento civil, código civil, código penal, código de

²¹ Ibid. P 56

procedimiento penal, código nacional de policía y demás legislación vigente, en lo que no sean contrarias a las disposiciones de este estatuto²².

En Girón no existe la estructura de fiscalización, los procesos que se realizan son solamente en la obligación del contribuyente de presentar su declaración de industria y comercio, sin realizarse la certificación de sus ingresos.

También en procesos de fiscalización en industria y comercio se realiza, paralelo al Impuesto Predial, siendo estos los dos tributos o ingresos de mayor influencia en el Municipio por lo anterior se deben separar y crear la estructura de cada uno.

Analizando el volumen de información de contribuyentes que se tiene en ambos conceptos, es muy complejo realizar una eficiente fiscalización, por que no se cuenta con personal profesional suficiente para realizar los procesos, ni muchos menos con un departamento o área específica de fiscalización.

La fiscalización que se realiza en industria y comercio es muy esporádica, y a su vez limitada, porque se realiza cruzando información con lo existente en la base de datos del software, pero no se verifica o supervisa la realidad de cada ingreso que paga o liquida el contribuyente, únicamente se observa los contribuyentes que han cumplido con el deber formal de declarar o pagar el impuestos al día para realizar los debidos procesos de fiscalización.

El software es administrado y actualizado por un operador privado, que tiene la facultad mediante escritura pública, el cual no cuenta con el personal idóneo para realizar la radicación de las declaraciones presentadas de industria y comercio, así como también la actualización .constante de las novedades.

²² COLOMBIA. Congreso de la republica. Estatuto tributario. Decreto 624 de 1989

Por esta razón se puede ocasionar un detrimento patrimonial al Municipio por la prescripción de las deudas de los contribuyentes por no realizar el proceso de fiscalización dentro del término legal vigente.

2.4. DATOS ESTADISTICOS QUE CONSTITUYEN INDICIO

Los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y por el Banco de la República, constituyen indicio grave en caso de ausencia absoluta de pruebas directas, para establecer el valor de ingresos, costos, deducciones y activos patrimoniales, cuya existencia haya sido probada²³.

Según los datos estadísticas suministrados por los municipios del área metropolitana, Floridablanca, Bucaramanga y Girón, a diciembre 31 de 2012. En Floridablanca la fiscalización, tiene una cobertura del 80%, en un total de 6.350 Contribuyentes, con esta información podemos observar, que los riesgos de evasión son mínimos. Consideramos que el porcentaje tan alto se debe al buen manejo de las estrategias en los procesos de fiscalización.

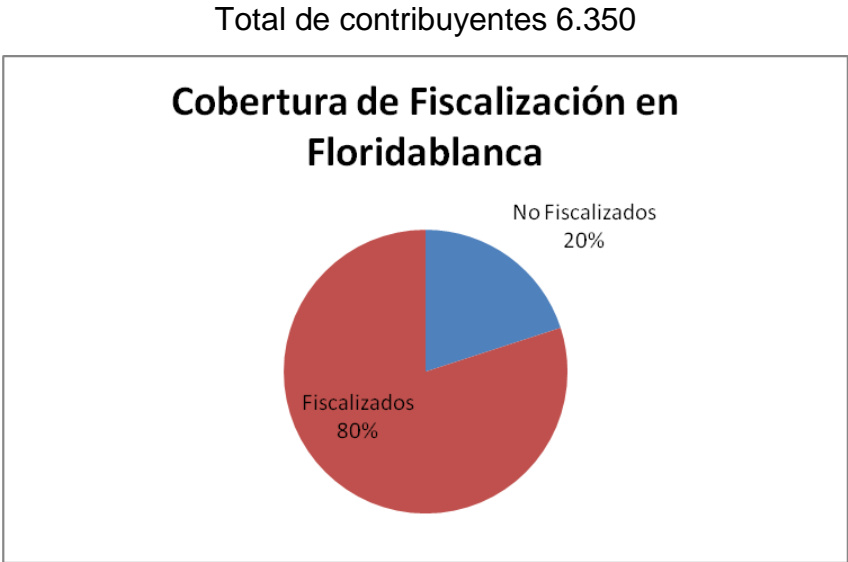
En Bucaramanga, la cobertura de fiscalización es de 46.59%, de un total de contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio (25.698)

La Secretaria de Hacienda Municipal Girón, de un total de 5.685, de contribuyentes de industria y comercio con un porcentaje de 9% de grandes contribuyentes, la cobertura de fiscalización es de un 30%, por lo tanto el porcentaje relacionado con los grandes contribuyentes es de un 21%, el estudio

²³ COLOMBIA. Congreso de la republica. Estatuto tributario. Decreto 624 de 1989

demuestra el análisis en los procesos de fiscalización están un poco alejados, del control de su actividad productora de ingresos.

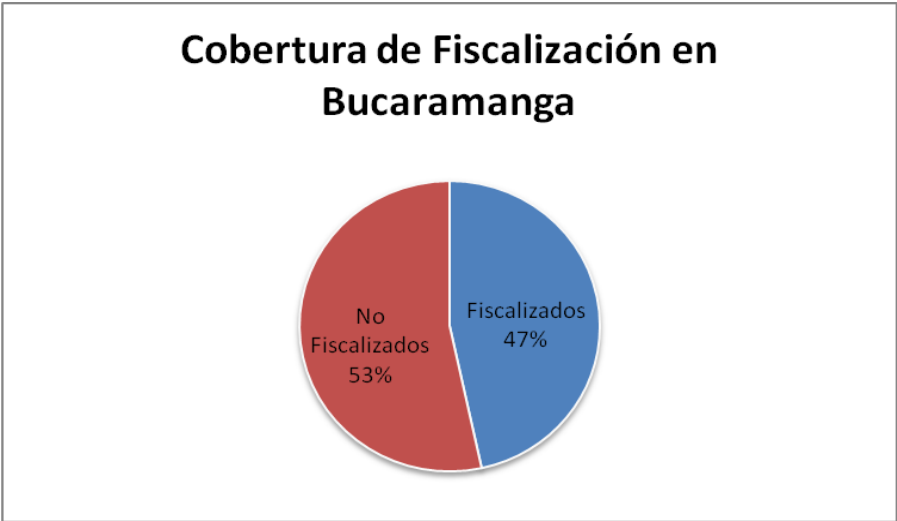
Figura 1. Cobertura de Fiscalización en Floridablanca



Fuente. Realizada por los autores

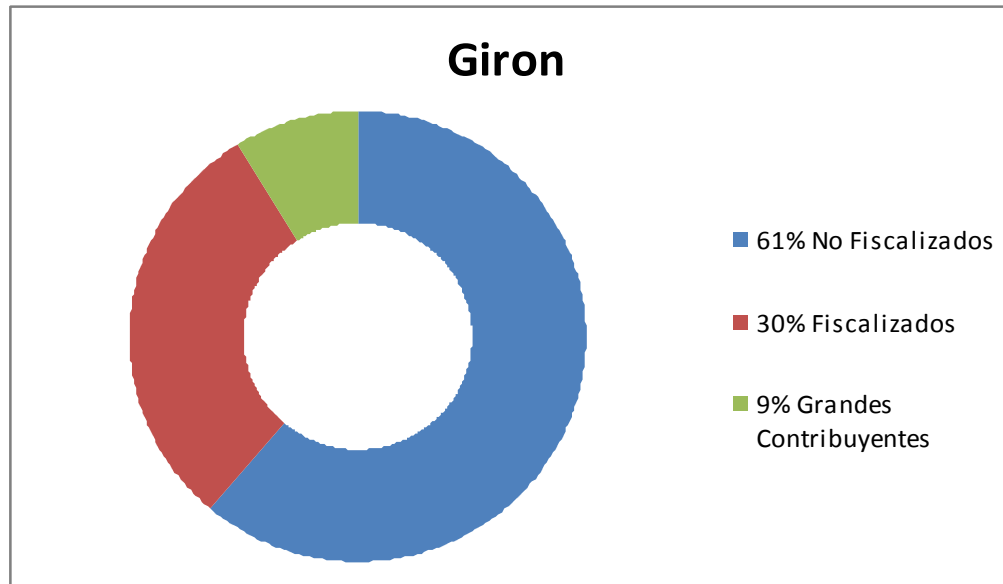
Figura 2. Cobertura de Fiscalización en Bucaramanga

Total contribuyentes 25.698



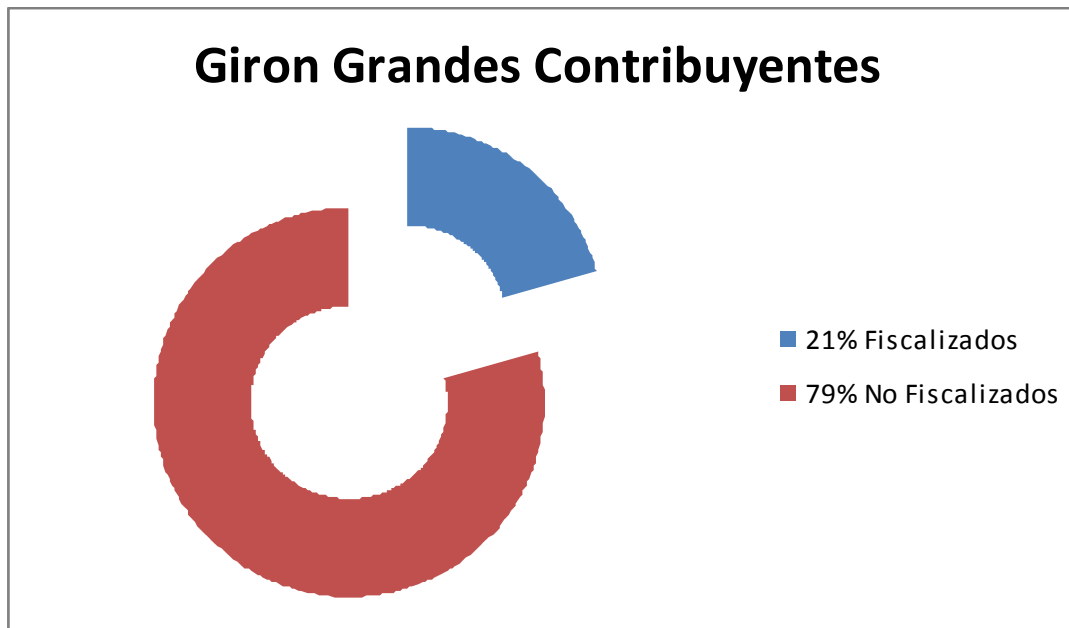
Fuente. Realizada por los autores

Figura 3. Cobertura de Fiscalización en Girón
Total contribuyentes 5.685



Fuente. Realizado por los autores

Figura 4. Grandes Contribuyentes
Total contribuyentes 500



Fuente. Realizada por los autores

Teniendo en cuenta la normatividad que existe sobre la fiscalización que ente territorial puede aplicar al contribuyente; recomendamos a la Administración Municipal de Girón, para lograr un sistema de fiscalización eficiente y eficaz realizar los siguientes procedimientos :Organizar la estructura interna de fiscalización en la secretaria de hacienda donde se pueda obtener claro los procesos y procedimientos a seguir con una coordinación y un grupo de apoyo para realizar los Censos por todos los sectores del municipio, para poder verificar los contribuyentes inscriptos y matriculados en industria y comercio en el Municipio San Juan Girón, desde la base de datos que reposa en el Municipio y de la misma manera si se encuentran al día en la presentación de sus declaraciones privadas y en el pago de sus tributos.

Realizar convenios de cruces de información con la cámara de comercio DIAN, municipios del área, entidades financieras y terceros, implementar la información exógena porque de esta manera complementamos la información adquirida en los censos realizados en el Municipio, para iniciar cualquier procedimiento de fiscalización del contribuyente.

Después de verificar los que no liquidan su impuesto correctamente, iniciamos el proceso de fiscalización por medio del requerimiento ordinario solicitando toda la documentación necesaria para aclarar lo registrado y liquidado por el contribuyente; buscando concientizar u obligar al contribuyente a cambiar su declaración o sea corregirla y liquidar su sanción de corrección. También debemos tener en cuenta en el momento de analizar los documentos, el entorno de la población con referencia de algunos negocios de la misma actividad económica, infraestructura del negocio, ubicación, numero empleados, la clase de contribuyente (persona jurídica o natural), para poder obtener una media de ingresos y de esta manera podemos observar si los ingresos declarados si concuerdan con los liquidados por el contribuyente en su declaración privada de industria y comercio.

Si después de analizar y revisar la documentación encontramos que todo lo descrito en el formulario de industria y comercio está correcto, se debe elaborar el

documento que da por terminado el proceso de fiscalización con el respectivo auto de archivo y se envía la documentación al expediente del contribuyente, que se convierte en el historial del contribuyente o su hoja de vida.

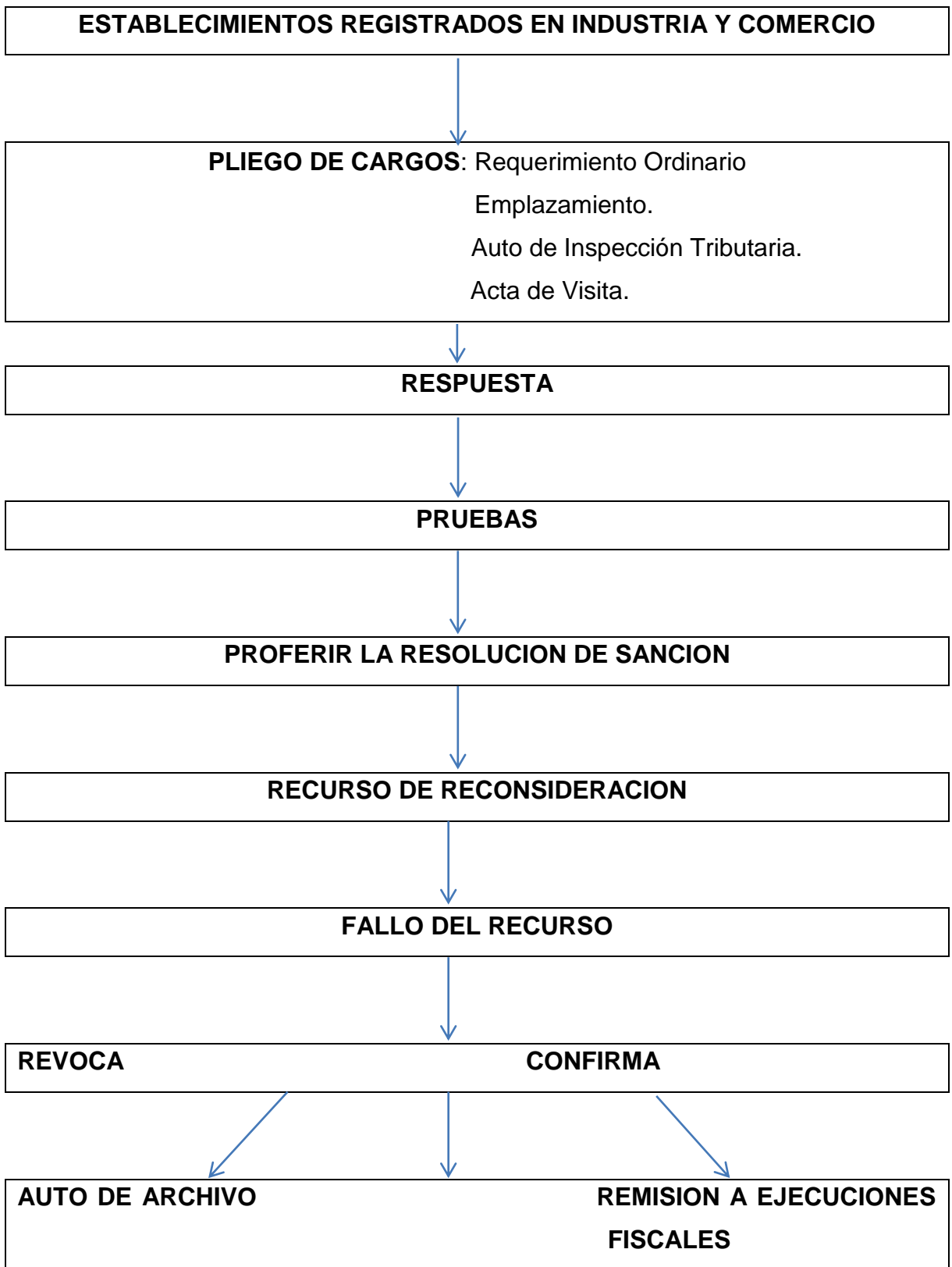
Para el contribuyente que declaran industria y comercio, pero que no declaran retención de industria y comercio estando obligados, también recomendamos utilizar los mismos procesos de fiscalización y la metodología para elaborar su declaración en forma oficial.

Para el contribuyente que perciban ingresos en el Municipio de Girón, y no están inscritos en el registro de industria y comercio, o también se puede presentar el caso en que están registrados pero no declaran esta información la podemos obtener cuando realizamos cruces de información con terceros.

En estos casos el acto administrativo que recomendamos utilizar es: el requerimiento, emplazamiento por no declarar, o la resolución que impone la sanción según el caso; de esta forma se requiere al contribuyente en un plazo determinado para cumplir con su obligación tributaria correspondiente.

En el caso en que aparece inconsistencia en la documentación requerida, recomendamos realizar el auto de inspección tributaria, que se realiza haciendo presencia en el domicilio del contribuyente, para realizar una investigación más a fondo de toda la información contable y tributaria del negocio, en la revisión y análisis de la documentación contable, se debe tomar nota de todas las inconsistencias que aparezcan porque están son utilizadas y deben quedar como pruebas o soportes en el acta de visita, que es la que nos lleva a proferir los diferentes actos de respuesta, para expedir el fallo final; que puede llegar a ser acto de auto de archivo o acto de ejecuciones fiscales.

La dinámica o procedimiento que recomendamos seguir es la siguiente, en el momento que existe un contribuyente con inconsistencia en la responsabilidad que adquiera con el municipio:



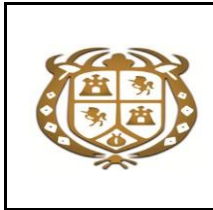
CAPITULO III

3.1 MODELO DE FORMATOS

Los formatos que recomendamos utilizar para llevar a cabo el proceso de fiscalización son los siguientes:

3.1.1. Requerimiento ordinario

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE SANTANDER
MUNICIPIO SAN JUAN GIRON
SECRETARIA DE HACIENDA



REQUERIMIENTO ORDINARIO No.

FECHA

MATRICULA O PLACA
CONTRIBUYENTE
NIT
IMPUESTO
AÑO GRAVABLE
DIRECCION
CIUDAD
DEPARTAMENTO

CONSIDERANDO:

Que la Secretaria de Hacienda San Juan Girón, debe ejercer de acuerdo con la constitución y la ley su función fiscalizadora en aras de un debido recaudo de impuesto, efectuando las investigaciones y cruces de información a que haya

lugar, al contribuyente del impuesto de industria y comercio, en uso de las facultades que le confiere, los artículos 684 y 688 del Estatuto Tributario Nacional, y los artículos 320,324 y 401 del Acuerdo Municipal 103 de 2010 del municipio san Juan Girón; en una carpeta legajada solicito a Ustedes la siguiente documentación

1. Copia de las declaraciones de industria y comercio presentadas en otros Municipios por los periodos gravables _____, en caso de recibir ingresos en otros Municipios.
2. Copia de las declaraciones de renta de los años gravables _____
3. Copia de certificados de Reteica.
4. Copia de certificado de constitución y gerencia de la cámara de Comercio.
5. Copia del libro Auxiliar cuenta de ingresos a diciembre 31 de _____
6. Libro mayor y balance a diciembre 31. _____
7. Certificado de deducciones del cuadro No.1 del formulario, si las hay.
8. Copia de las Declaraciones de Impuesto a las ventas _____ sin son responsables.
9. Copia del Registro Único Tributario.
10. Estado de ganancias y pérdidas a diciembre 31 de los años gravables _____.

La anterior documentación deberá ser enviada a la oficina de Secretaria de Hacienda Municipal San Juan Girón, según al art.371 del acuerdo municipal ,“las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no lo suministren dentro de los treinta (30) días, calendarios al recibo de la solicitud enviada por la secretaría de Hacienda, plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en una sanción de diez(10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. , o lo harán acreedor a las sanciones previstas en los artículos 651 del Estatuto Tributario.

Secretario de Hacienda Municipal

Proyecto:

3.1.2. Emplazamiento por no declarar



EMPLAZAMIENTO POR NO DECLARAR No. _____

ALCALDIA MUNICIPAL SAN JUAN GIRON.

SECRETARIA DE HACIENDA, GRUPO DE FISCALIZACION.

FECHA _____

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO AVISOS Y TABLEROS.

CONTRIBUYENTE _____

NIT _____ DIRECCION _____

PERIODO GRAVABLE _____

El funcionario competente del grupo de fiscalización de la Secretaria de Hacienda Municipal de Girón, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el Art. 434 del Acuerdo Municipal No.103 de 2010 ,y en los artículos del estatuto tributario, considerando que se ha vencido el plazo para declarar el Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de Avisos y Tableros, correspondiente al año gravable _____ según resolución No. la cual establece el día ____ de _____ como plazo máximo para declarar, y que verificados los archivos de este despacho, no aparece radicada la Declaración de Contribuyente identificado como aparece en el encabezado.

LO EMPLAZA:

Para que dentro del término perentorio de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente EMPLAZAMIENTO proceda a presentar para declaración omitida.

Presentada la declaración en el lugar establecido por la secretaria de hacienda, el grupo de fiscalización debe verificar la radicación de dicha declaración.

El contribuyente (nombre e identificación del contribuyente) debe liquidar y pagar una sanción equivalente al 10% del total del impuesto a cargo por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder del 200% del total impuesto a cargo. El retardo se cuenta a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para declarar, establecido por la Secretaria de Hacienda Municipal.

La sanción que le corresponda debe liquidarse y pagarse sin perjuicio de los intereses por mora que origine el incumplimiento en el pago de impuesto también por cada día a partir de la fecha, en que debió efectuar el pago, hasta la fecha en que cancele la obligación.

Vencido el término que otorga este EMPLAZAMIENTO, sin que hubiere presentado la declaración respectiva, en la Secretaria de Hacienda Municipal de Girón procederá a aplicar la sanción por no declarar prevista en el art.364 del Estatuto Tributario Municipal acuerdo 103 de 2010 y agotados los procedimientos de rigor, procederá a remitir el expediente al Grupo de Liquidación Oficial para que se adelanten los trámites pertinentes.

SECRETARIO DE HACIENDA

3.1.3. Auto de inspección tributaria



AUTO DE INSPECCION TRIBUTARIA No. _____

MUNICIPIO SAN JUAN GRION
SECRETARIA DE HACIENDA, OFICINA DE RENTAS

FECHA _____

El secretario de hacienda, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el artículo 8 de acuerdo 103 de 2010.

Dispone:

Primero. Comisionar a: _____ identificado con la cedula de ciudadanía numero _____ cargo _____ municipio de Girón, para que practique visita inspección tributaria a _____ Identificado con el Nit no _____, con relación al impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros por los periodos gravables de _____.

El presente auto faculta al comisionado para solicitar la presentación de los libros de contabilidad, de conformidad con lo establecido en estatuto tributario, al igual que las demás pruebas y documentos necesarios y relacionados con esta diligencia.

Notifique de conformidad con lo establecido del código de rentas o del estatuto tributario.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SECRETARIO DE HACIENDA MUNICIPAL

RECOMENDACIONES

Al realizar el proceso de fiscalización, recomendamos a la Secretaria de Hacienda del Municipio de Girón; continuar con el proceso pero llegando en forma presencial, al contribuyente del municipio Girón, teniendo en cuenta los sectores por actividad, ubicación, infraestructura, estrato, empleados etc., y buscar el acercamiento, compromiso y el cumplimiento de la obligación tributaria.

Recomendar, a la Administración utilizar el proceso de fiscalización, teniendo en cuenta siempre las normas legales que rigen el sistema de impuesto de Industria y Comercio en el municipio San Juan Girón.

También recomendamos a la Administración municipal, utilizar los formatos que fueron diseñados para llevar a cabo la fiscalización en el Impuestos de Industria y comercio en el Municipio San Juan Girón.

Crear una estructura de fiscalización donde se determine el responsable de este procedimiento con personal de apoyo para dar cumplimiento a los procesos.

BIBLIOGRAFIA

AGUDELO, Maria. Derecho Tributario. Medellín: Departamento de Publicaciones FUNLAM. 2009.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. 2007. Manual de fiscalización para entidades territoriales. Bogotá 2007. Disponible desde Internet en: <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Manual%20de%20Fiscalizaci%F3n.pdf>> [con acceso el 4-7-2013].

COLOMBIA. CONCEJO MUNICIPAL. MUNICIPIO SAN JUAN GIRON. Acuerdo 103 de 2010. Estatuto tributario municipal.

GOMEZ, Rafael. El estado y la política económica durante el siglo XX. Disponible desde Internet en: < aprendeonline.udea.edu.co > [con acceso el 10-7-2013].