

ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa

ISSN 0798-1406 / Depósito legal pp 197402ZU34



# CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"  
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela



Vol.36

No 63

Julio  
Diciembre  
2019

# Contrabando y recaudación de impuestos en el Departamento Sucre de Colombia \*

*María Elena Arneilla Buelvas* \*\*  
*Nicanor Oviedo Rodríguez* \*\*\*

## Resumen

Mediante esta investigación acerca de la incidencia del contrabando en la eficiencia del recaudo de las rentas en el departamento de Sucre, se pretende establecer cuáles son los principales factores del contrabando y cuál ha sido la incidencia que ha tenido su dinámica, durante los últimos 10 años, en la disminución del recaudo de las rentas departamentales y, específicamente, del presupuesto departamental de Sucre en Colombia. Se ha determinado que gran parte de la baja en el recaudo de impuestos para las rentas departamentales, se debe al contrabando de productos, tales como: cigarrillos, licores y cervezas, ente otros. Otros factores que influyen son la evasión de impuestos y la falta de regulación sobre el mismo, provenientes de la actividad ilegal del contrabando de estos productos, los cuales están perjudicando directa e indirectamente el desarrollo social que tiene que ver con inversión en programas de Salud y Deportes. Se concluye que existe una necesidad de encontrar estrategias, articuladas desde el ámbito nacional, regional y local, de manera que se puedan promover la creación o ejecución de los programas y planes con carácter eficaz para combatir las actividades delictivas del contrabando y la evasión de impuestos.

**Palabras claves:** Contrabando en Colombia; Evasión de impuestos; Impuestos al consumo; Eficiencia tributaria; recaudación.

\* Este artículo corresponde a uno de los productos generados en el desarrollo de la investigación intitulada: *Incidencia del contrabando en la eficiencia del recaudo de las rentas departamentales en el Departamento de Sucre*, el cual está siendo adelantado en el marco de la Maestría en Tributación y Política Fiscal de la Universidad de Medellín en convenio con la Universidad de Sucre en Colombia.

\*\* Contador Público Titulado, Especialista en Gerencia Pública, Corporación autónoma del caribe "CECAR", Maestrando en Tributación y políticas Fiscales, Universidad de Medellín, Docente Investigador, Fundación universitaria San Martina, Docente catedrático, Universidad de Sucre. Email: (mariaelenaarnilla@hotmail.com).

\*\*\* Contador Público Titulado, Especialista en Finanzas, Corporación autónoma del caribe "CECAR", Maestrando en Tributación y políticas Fiscales, Universidad de Medellín, Docente Catedrático, Universidad de Sucre, Funcionario Público. Email: (noviedo103@hotmail.com).

## Contraband and collection of taxes in the Sucre de Colombia department

### Abstract

Through this research about the incidence of smuggling in the efficiency of revenue collection in the department of Sucre, it is intended to establish what are the main factors of smuggling and what has been the incidence that has had its dynamics, during the last 10 years, in the decrease of the collection of departmental rents and, specifically, of the departmental budget of Sucre in Colombia. It has been determined that a large part of the decrease in tax collection for departmental revenues is due to the smuggling of products, such as cigarettes, liquors and beers, among others. Other factors that influence are the evasion of taxes and the lack of regulation over it, stemming from the illegal activity of the smuggling of these products, which are directly and indirectly harming the social development that has to do with investment in health programs and Sports. It is concluded that there is a need to find strategies, articulated from the national, regional and local levels, so that the creation or execution of programs and plans can be promoted with an effective character to combat the criminal activities of smuggling and tax evasion.

**Keywords:** Contraband in Colombia; Tax evasion; Consumption taxes; Tax efficiency; collection.

### Introducción

Mediante la ejecución de la investigación: “Incidencia del contrabando en la eficiencia del recaudo de las rentas departamentales en el Departamento de Sucre”, se intenta demostrar como el contrabando en el Departamento de Sucre se ha convertido en un flagelo social, esto debido a su efecto nocivo; fenómeno delictivo grave en el sentido que representa un problema para la generación de ingresos de las entidades territoriales por concepto de pago de impuestos al consumo. Contribuye negativamente a la alteración de problemas relacionados a la convivencia u orden de la seguridad civil de los sucreños, en tanto, esta actividad pasa ser aliada a otras actividades ilícitas como el comercio de drogas y armas. Agudiza de igual manera la cultura de no pago de impuestos, la obtención del dinero fácil, enriquecimiento ilícito y, por supuesto, la erosión de los recursos financieros del Departamento a causa de la evasión de impuestos al consumo por culpa del contrabando de algunos productos aquí resaltados: (cervezas sifones, refajos y bebidas mezcladas).

Según fuentes primarias provenientes de la Secretaría de Hacienda

Departamental y su seccional División de Impuestos de Sucre, se aprecia que existe un problema en el ingreso a las rentas departamentales y que esto también afecta la creación e inversión de programas de desarrollo social, entre otros. Por lo demás, la actividad ilegal del contrabando incide negativamente en la renta del departamento de Sucre, dejando de recibir la administración de Sucre alrededor del 4% al 6% de pérdida en relación a su año anterior por concepto de impuesto al consumo de licores y otras bebidas. De igual modo, esta problemática interviene directamente en la ineficiencia concerniente al control y regulación de otros productos como los sifones, refajos y bebidas mezcladas fermentadas, que sin lugar a dudas se suman a la cadena del contrabando de todos estos productos.

De acuerdo a lo anterior, se afirma que la naturaleza del contrabando es inseparable de la evasión fiscal que erosiona los ingresos por los impuestos que no se han de pagar cuando se comercia ilegalmente con ciertas mercancías. Ello ha conllevado al descenso del recaudo de las rentas departamentales, procurando, por tal motivo, tomar con mayor relevancia por parte de la entidad territorial del departamento de Sucre, regular la eficiencia por captación del impuesto, –en este caso–, hacia la producción, distribución y consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas.

Bajo esta consideración se perfila establecer estrategias claras y capaces de contrarrestar las causas de la disminución del recaudo concernientes al impuesto por el consumo de estas bebidas. La justificación de la investigación radica en la prioridad de presentar algunos aportes útiles para conocer los factores que intervienen para que el proceso de recaudo del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas (cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas) haya disminuido. Se busca también impulsar la eficiencia y la efectividad en los procesos fiscales al proponer e implementar alternativas o mecanismos que mejoraren el recaudo de los ingresos para la renta del Departamento, mejorando así la inversión social y, por ende, la calidad de vida de la población sucreña en general.

### **1. El contrabando: uno de los aspectos negativos en el recaudo del impuesto en el Departamento de Sucre**

En definitiva, existe esa percepción de que todo está mal cuando se abre ese ventilador de dificultades que atañen a una entidad territorial como lo es Sucre; un Departamento que puede articular esfuerzos para superar algunos inconvenientes sociales, políticos y económicos. De esta concepción, sobresale ahora una gran problemática que afecta al Departamento de Sucre, correlacionado a otros problemas como: la pobreza, el desempleo, la corrupción política, bajos niveles de desarrollo agrícola, la violencia armada, entre otros, ha sido el correspondiente a una actividad ilegal que

comercia productos sin pagar impuestos; el contrabando.

Ahora bien ¿En qué consiste esta actividad que llega incluso a crear malestar en las políticas de presupuesto? *El Contrabando se define como una actividad ilegal que consiste en comercializar con productos sin pagar los impuestos correspondientes*, es decir, es la entrada, salida y venta clandestina de mercancías para defraudar a las autoridades, con la evasión de aranceles, derechos e impuestos. A su vez, se pueden considerar dos tipos de contrabando, el abierto y el técnico. Por un lado, el contrabando abierto consiste en el ingreso o salida de mercancías al territorio nacional sin ser presentadas o declaradas ante la autoridad aduanera en los lugares habilitados, donde su objetivo es eludir el pago de los tributos aduaneros, tales como: aranceles, IVA u otros derechos. He aquí donde entra la evasión fiscal. Por el otro, el contrabando técnico consiste en el ingreso o salida de mercancías al territorio aduanero nacional con presentación y declaración, pero que por una serie de maniobras fraudulentas se altera la información que se le presenta a la autoridad aduanera, teniendo como objetivo principal pagar menos tributos o aranceles. Así *la evasión fiscal es una repuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria*. La evasión, en sentido tributario, es más bien un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrante de delitos tipificados contra las arcas o recursos públicos del Estado, entre estos delitos, el contrabando.

Sin duda alguna, las rentas del Departamento de Sucre se ven afectadas por esta actividad ilegal. El contrabando dificulta la eficiencia del recaudo periódico previsto en determinada entidad territorial para ingreso de los contribuyentes y distribución del gasto en la población, por contemplar la coordinación y la fiscalización de estos recursos. Por lo tanto, el recaudo se ve perjudicado por la reducción de ingresos en términos de impuestos al consumo implícitos en licores, cervezas y otras bebidas. Así, la desviación de impuestos o la falta de regulación del mismo, provenientes de la actividad ilegal del contrabando de estos productos, perjudican directa e indirectamente el desarrollo social que tiene que ver con inversión en programas de Salud y Deportes. Es una premisa corroborada por la misma secretaría de hacienda departamental cuando en reunión pública se asevera lo siguiente:

Por el ingreso de esa cantidad de mercancía, asegura la Secretaría Departamental, que el departamento ha dejado de percibir más de \$2 mil 400 millones por el Impuesto al Consumo. Destaca el gobernador que esto afecta la creación y ejecución de programas de desarrollo social porque el recaudo que se obtiene por Impuesto al Consumo se destina en gran medida al servicio de salud, actividades deportivas y proteger a la población vulnerable del departamento (Quiroz, 2014: 77).

El contrabando y la evasión fiscal; un matrimonio peligroso en contra la eficiencia del recaudo, constituyen un fenómeno que además de erosionar los ingresos del gobierno, deteriora la estructura social y económica del país vulnerando la legitimidad de los gobiernos. A juicio de (Aquino y Malich, 1998: 34): “La evasión invalida las propiedades de neutralidad económica de las mejores estructuras tributarias, provocando una asignación ineficiente de recursos” y al mismo tiempo genera una cultura de divorcio entre la responsabilidad de la sociedad y la financiación de la cosa pública.

## **2. Causas y efectos del contrabando y la consecuente evasión fiscal en el Departamento de Sucre**

El descenso en el recaudo por impuesto al consumo de licores y bebidas (cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas no alcohólicas) obedece a factores administrativos, sociales y culturales. El primero tiene que ver con la falta de políticas de incentivos positivos a los distribuidores, como cuando se premia al que no paga los impuestos y a, otro que los cumple, recibe sanciones por atrasos. De igual manera, no se posee claridad en las medidas que permitan distinguir los legales de los ilegales sujetos de contrabando, las entidades de control no parecen ser efectivas en términos de resultados de investigación judicial, incautaciones e identificación de los delinquentes, esto acompañado de múltiples deficiencias administrativas. La segunda causa, la de índole social, va relacionada con la situación económica de la población; así estos se ven incentivados a incursionar en actividades ilícitas, sumándole convertirse esas acciones en aliadas del narcotráfico y el tráfico de armas. Se percibe también en la ciudadanía una cultura *ausente*, pasiva e indiferente para pagar impuestos, falta de conciencia tributaria; el ciudadano no se siente como un contribuyente de la sociedad de la cual hace parte, además de sentir desconfianza de sus funcionarios y la falsa percepción de que el “hábil es premiado y el contribuyente es un tonto.” Otra causa podría obedecer a las condiciones geográficas del Departamento que se suma a una de las primeras causas señaladas, la administrativa, pues implica una dura batalla de las autoridades por contrarrestar el contrabando en las rutas marítimas del Golfo de Morrosquillo (corredizo con otros puertos del país), las fluviales por el río San Jorge y municipios de la Mojana, y terrestres, por las vías terciarias que conectan con la troncal principal de occidente que va desde el departamento de Bolívar hasta el departamento de Córdoba, respectivamente.

Todo ello hace más difícil la eficiencia en el control y la recaudación de impuestos al consumo de cervezas y otras bebidas supeditadas al contrabando, impidiendo el aumento o el mantenimiento del recaudo,

ingresos necesarios e importantes ya que pretenden su destinación a la implementación de programas de Salud y deporte. Un estudio local arroja algunos resultados y efectos negativos al recaudo de impuestos al consumo de licores y cervezas, entre otras bebidas, en el Departamento de Sucre. Para el año 2013, la Secretaría de Hacienda Departamental y su seccional División de Impuestos lanzan un programa de estudio y ejecución anticontrabando, titulado: “Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre” (Mebarack, 2008), que permite analizar el recaudo departamental de 2008 a 2012 con respecto a los mencionados productos (Cervezas y otras bebidas excluyendo el cigarrillo).

Tabla No. 1. Recaudo Departamental Impuesto al Consumo.

| RECAUDO IMPUESTO AL CONSUMO - DEPARTAMENTO DE SUCRE            |               |      |                |      |                |      |                |       |                |        |
|--|---------------|------|----------------|------|----------------|------|----------------|-------|----------------|--------|
| PRODUCTO   | 2008          | %    | 2009           | %    | 2010           | %    | 2011           | %     | 2012           | %      |
| CIGARRILLO   | 4.579.464.320 | 4,5  | 4.371.955.801  | -4,5 | 4.913.865.000  | 12,4 | 3.156.617.642  | -35,8 | 2.650.258.741  | -16,04 |
| LICORES (INCLUYE TAMBIÉN CERVEZAS, SIFONES, REFAJOS Y MEZCLAS) | 9.224.655.110 | 16,8 | 10.879.154.934 | 18,1 | 12.170.726.794 | 11,7 | 11.880.402.757 | -2,4  | 11.088.403.949 | -6,67  |

Secretaría de Hacienda – División de Impuestos. Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre (2013).

Estas cifras concuerdan, de algún modo, con el informe de Secretaría Departamental sobre los más 2 mil millones de pesos que el Departamento pierde o deja de recibir por año, y en cuanto afecta la eficiencia del recaudo de los gravámenes y tarifas planificadas a destinación de programas de inversión en Salud y Deportes.

En este sentido, el pronóstico no resultaría muy alentador al menos que las instituciones y autoridades encargadas de coordinar y vigilar el recaudo de las rentas del departamento amplíen sus acciones, no sólo contra licores y cigarrillos de contrabando, sino también, contra bebidas importadas u otras producidas clandestinamente dentro del país, específicamente contra cervezas, sifones, refajos y otras mezclas, las cuales son distribuidas y consumidas significativamente en el mercado interno del departamento de Sucre.

### **3. Mecanismos y/o estrategias para combatir el contrabando y la eficiencia en el aumento del recaudo**

En la necesidad de encontrar soluciones, se perfila aquí la perspectiva de poder contar con un recaudo eficiente al ingreso, concerniente al cumplimiento de pagos de impuestos que respecten al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas, para con ello dar pie para que posteriores aportes referentes al gasto público y la transparencia del mismo conlleven a posibles salidas de la problemática social del Departamento. Ahora bien ¿De qué manera se podrán materializar estrategias viables perfiladas hacia la organización e implementación de mecanismos capaces de optimizar un recaudo eficiente que incentive el cumplimiento de pagos por concepto de impuestos al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas en el departamento de Sucre? Existe, evidentemente, una necesidad de encontrar mecanismos capaces de catalizar programas y planes de carácter eficaz para combatir las actividades delictivas del contrabando y la evasión.

### **4. Estrategias Nacionales de articulación y acompañamiento departamental para contrarrestar el contrabando y la evasión fiscal**

Para este aparte la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría General de la República de Colombia (Gerlein y Valera, 2006) aseguró que, de acuerdo con la opinión de la Federación Nacional de Departamentos, el aumento de la capacidad técnica de las oficinas de rentas en las Secretarías de Hacienda Departamentales, para el control de los recaudos de los impuestos, ha contribuido al fortalecimiento de los procesos de fiscalización y la puesta en funcionamiento de controles en vías departamentales. Cada vez más se ha configurado la sistematización como uno de los instrumentos de mayor eficacia para los procesos de fiscalización que pueden adelantar los Departamentos y el Distrito Capital, como sujetos activos del impuesto.

Una de los mecanismos jurídicos de tipo procedimental fue instaurado en 1997; el Fondo-Cuenta para productos extranjeros creada por la Federación Nacional de Departamentos debido a la poca efectividad y transparencia de recaudos que se generaba cuando el recaudo a estos productos estaba en manos de la administración local. La operación del Fondo Cuenta se realiza de la siguiente manera, a saber:

- El importador de los productos nacionaliza su mercancía, momento en el cual debe pagar el impuesto al consumo de productos extranjeros. Este se cancela en cualquiera de las entidades bancarias

disponibles para el efecto.

- Con copia del comprobante de pago del impuesto las autoridades aduaneras autorizan lo que se conoce como “levante” de la mercancía.
- Cumplido este trámite la mercancía se puede movilizar entre los distintos departamentos y el Distrito Capital utilizando una autorización expedida por la jefatura de rentas departamental o distrital, según el caso, llamada Tornaguía que es el documento a través del cual se autoriza y controla la entrada, salida y movilización de productos gravados con los impuestos al consumo.
- Expedida la Tornaguía, los transportadores iniciarán la movilización de los productos, a más tardar, dentro del siguiente día hábil a la fecha de su expedición.
- Se realiza la legalización de las Tornaguías por parte del Jefe de Rentas o funcionario competente de la entidad territorial de destino de las mercancías, dándose fe de que tales mercancías han llegado a la entidad territorial propuesta.
- Para tal efecto el transportador dejará una copia de la factura o relación al funcionario competente para legalizar la tornaguía, en la que indica qué cantidad del producto se destinará, en forma definitiva, para ser consumida en esa entidad territorial.
- Con fundamento en la declaración antes mencionada, y con periodicidad mensual, los Departamentos y el Distrito Capital elaboran una relación de cobro con destino al Fondo Cuenta, para que se les pague los tributos que, por consumo, se han generado en su entidad territorial.
- Otro instrumento valioso ha sido la Red Nacional de Control Automatizado del Impuesto al Consumo, como un recurso para mejorar la eficacia en el giro a las entidades territoriales de este gravamen. A través de la Red se ha logrado avanzar en la identificación de la mercancía, el proceso de reenvío de productos entre entidades territoriales y el fortalecimiento de las acciones de monitoreo y seguimiento que refuerzan la capacidad de ejercer fiscalización tributaria.
- La reglamentación del Sistema de Movilización y Transporte de Productos Gravados con Impuesto al Consumo, establecido en el Decreto 3071 de 1997, ha generado importantes beneficios. Se ha controlado la evasión de impuestos y el contrabando, tanto interno como de productos extranjeros, ya que ningún importador o productor puede departamentalizar más de lo que ingresa al país o de lo que produce.

- El sostenimiento del Fondo Cuenta se sustenta en los rendimientos que produce la administración temporal de los recaudos. A pesar de que el total de recaudos en los últimos tres años se ha mantenido en un nivel promedio de \$ 120.000 millones, las rentas han decaído sustancialmente, por lo que los ingresos del Fondo se han venido deteriorando, a pesar que el pago se exige antes de 20 días cuando anteriormente se esperaba hasta 6 meses.

## 5. Estrategias Locales o del Departamento de Sucre

Dentro de los mecanismos adoptados por el departamento para buscar el aumento del recaudo por impuesto al consumo de algunos productos objeto de investigación, se pueden destacar dos en particular: El primero de Tipo Jurídico y el otro de Operatividad.

El *de corte jurídico* remite al *Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento de Sucre* (Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento de Sucre, 2014) expedido en diciembre de 2014, definido para regir la administración, la determinación, la fiscalización, la liquidación, el recaudo y control de las rentas del departamento, así como su régimen sancionatorio. En el Capítulo III (Artículos 74 al 86) del Estatuto se define el Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. La normatividad que reglamenta este impuesto se encuentra contenida principalmente en la (Ley 223 de 1995 y Ley 863 de 2003). Ahí se expresa taxativamente que, el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, es de propiedad de la Nación y su producto se encuentra cedido a los Departamentos y al Distrito Capital de Bogotá, en proporción al consumo de los productos gravados en sus jurisdicciones.

No generan este impuesto las exportaciones de estos productos. Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos del impuesto los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo. En el caso de la *Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras de productos extranjeros*, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otros países.

La base gravable de este impuesto está constituida por el precio de venta al detallista. Las tarifas del impuesto al consumo son del 48% para cervezas y sifones y de 20% para mezclas y refajos. El impuesto sobre las ventas a la cerveza de producción nacional, cualquiera sea su clase, envase, contenido y presentación es del 11%, de esta tarifa un 8% es impuesto sobre las ventas y se entenderá incluido en el impuesto al consumo y el 3% restante como IVA deberá ser consignado a favor del Tesoro Nacional en los términos que establezca el reglamento y otorga derecho a impuestos descontables hasta el monto de esta misma tarifa. Por su parte, las cervezas importadas tendrán el mismo tratamiento que las de producción nacional, respecto de los impuestos al consumo y sobre las ventas. Los recursos que corresponden al impuesto sobre las ventas, se destinarán a financiar el segundo y tercer nivel de atención en salud. Los productores nacionales y el *Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros* girarán directamente a los *Fondos o Direcciones Seccionales de Salud y al Fondo Distrital de Salud*, según sea el caso, el porcentaje mencionado, dentro de los quince (15) días calendario siguiente al vencimiento de cada período gravable.

El otro recurso, concerniente a la búsqueda de incentivos de recaudo al impuesto por consumo de licores, cervezas, sifones, refajos y mezclas, tiene que ver con una serie de *mecanismos de operatividad institucional e interinstitucional*. Para el año 2013, por ejemplo, la *Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre* en su afán de procurar la eficiencia en la coordinación, supervisión y dirección de procesos que conlleven al aumento del recaudo del impuesto al consumo de estas bebidas (entre otros productos), planificó un *Programa Anticontrabando Departamental*.

En suma, se propuso la gestión de un Comité Técnico Operativo que dotara a la División de Impuestos, una de las principales secciones de la Secretaría de Hacienda, de los elementos necesarios para ejercer, no sólo labores eficaces de fiscalización y aprehensión de productos adulterados y de contrabando, sino también, implementar campañas de concientización a la ciudadanía acerca del daño que causa el contrabando y la evasión fiscal en el Departamento. Ambas instancias irían de la mano para poder lograr los objetivos propuestos. Las labores eficaces para combatir el contrabando van desde incentivos económicos a la población informante de algún fraude, los controles permanentes en las tres principales rutas del territorio (Marítima; por el golfo de Morrosquillo, Fluvial; Río San Jorge y Cauca, y Terrestre que conecta Bolívar y Córdoba); junto a un cronograma sistematizado a productores y distribuidores a través del estampillado oficial y, por supuesto, el trabajo en conjunto con la Fiscalía General, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Nacional, ejército, entre otras instituciones.

## **6. Estrategias alternativas**

Una vez determinadas las causas primordiales de la problemática del artículo, se hace menos complejo proponer los siguientes planes:

- En este aspecto, postulamos que el Estado debería incrementar su rol de educador en el tema tributos, se deberían profundizar las medidas tendientes a informar a la ciudadanía sobre los efectos positivos del pago de los tributos y, en contraste, la nocividad que produce la omisión del ingreso de los mismos. La enseñanza del cumplimiento fiscal debe ser inculcada a los ciudadanos desde temprana edad, se debe comenzar en la etapa de la educación primaria a los fines de arraigar estos conceptos desde la niñez para ir configurando una cultura de responsabilidad tributaria a nivel nacional. En este sentido, sugerimos que la creación de una conciencia tributaria no tiene una atención adecuada, sobre todo en los países en vías de desarrollo, entre los que se encuentra Colombia. El desconocimiento de las funciones vitales que cumple el Estado para con la sociedad, como la educación, justicia, salud y seguridad, hacen que exista por parte de los habitantes una especie de apatía sobre la política tributaria y con ello un desinterés social general al respecto.
- En el caso de la política fiscal a los fines de lograr elevar el riesgo de ser detectado por parte de los contribuyentes evasores, lo que se debe buscar a través de un adecuado diseño, es registrar el mayor número de contribuyentes respecto del total del universo, optimizando los recursos a fin de incrementar el nivel de cumplimiento voluntario. Luego, operar a través de intervenciones rápidas, mediante técnicas modernas de auditoría fiscal, contando con información veraz sobre el contribuyente que permita actuar con certeza. Esto con el accionar en sectores, actividades o localidades geográficas del Departamento que resulten neurálgicas para sanciones o que ofrezcan una amplia repercusión en la masa de contribuyentes.
- Del mismo modo, se debe concertar el mayor registro y estampillado ahora para cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas con bebidas no alcohólicas.
- Por último, es importante que desde el gobierno nacional se materialice la idea de implementar un Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes mucho más amplio y flexible al ya existente en el artículo 499 del Estatuto Tributario.

## Reflexiones Finales

Al acudir al *informe Anticontrabando de la Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre – División de Impuestos* publicado en 2013, y que permitió dar soporte a este artículo, se pudo constatar una serie de elementos relevantes que ilustran la incidencia que genera el contrabando en las rentas del departamento por concepto de recaudación de impuestos al consumo de productos que ameritan mayor regulación y control. En específico, aparece el supuesto de que, si el contrabando incide negativamente en la eficiencia de los ingresos por recaudo al Departamento, entonces incide también en la necesidad de encontrar planes de ejecución que lo puedan contrarrestar. Por el momento, parecería un análisis simplista teniendo en cuenta la poca efectividad que han generado los entes de control, pero con un carácter preocupante al dejar entrever aquí la incidencia negativa del contrabando de productos como las cervezas, los sifones, los refajos y mezclas para el fisco departamental, y que exigen ser regulados aparte de los mecanismos tradicionales.

Recientemente informa la Secretaría de Hacienda Departamental que el control de contrabando en los 26 municipios del departamento ha originado que se realicen más de 400 mil aprehensiones de unidades de licor y cigarrillos de diferentes marcas que han ingresado a esta región ilegalmente. A Sucre, además del licor de contrabando que llega de otros países, como el whisky, tequila, cervezas, entre otras bebidas, ingresa también ron que se produce en los Departamentos de Córdoba y Bolívar, especialmente en los municipios de San Marcos, San Pedro, Buenavista y San Onofre, incluyendo el corredor de la Mojana y el Golfo de Morrosquillo.

Por el ingreso de esa cantidad de mercancía, asegura la Secretaría Departamental que el departamento ha dejado de percibir más de \$2 mil 400 millones por el Impuesto al Consumo. Destaca el gobernador que esto afecta la creación y ejecución de programas de desarrollo social porque el recaudo que se obtiene por Impuesto al Consumo se destina en gran medida al servicio de salud, actividades deportivas y proteger a la población vulnerable del departamento (Informe Anticontrabando de la Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre – División de Impuestos, 2013: 04).

En este sentido, es pertinente abarcar un estudio que intente soportar estrategias que puedan combatir con mayor eficiencia éste fenómeno, teniendo en cuenta que el recaudo por impuesto al consumo de licores, cervezas entre otras bebidas, forman parte de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación: los cuales, al no ser captados suficientemente, dificultan una mayor inversión en programas de Salud y Educación. Por ejemplo, según el artículo 82 del *Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento de Sucre*, de la tarifa del 48% aplicable a cervezas y sifones, ocho (8) puntos porcentuales se destinarán a financiar la universalización en el

aseguramiento de unificación de los planes obligatorios en Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, los servicios prestados a la población pobre en lo cubierto por subsidios en la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública, de acuerdo con las condiciones y prioridades que para tal efecto defina la entidad territorial. Y esto sin hacer énfasis en la tarifa y destinación al impuesto de consumo de licores explícitos en los artículos 105, 110 y 111 del Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento, ordenados también a programas de mejoramiento en Salud para la población y actividades deportivas.

Entre otras cosas, a la creación e implementación del *Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento*, se puede afirmar que busca, desde su propia naturaleza jurídica, ser o convertirse en una estrategia misma de la eficiencia en el recaudo. Así la intensión fundamental de la asamblea departamental, por ser la responsable de este acto legislativo, es dar a conocer a la ciudadanía del departamento de Sucre la reglamentación que regulará los diferentes impuestos desde su creación, regulación y destinación. El objeto de estudio de este texto jurídico es la generación de la obligación tributaria de los Sucreños para mantener y aumentar la eficiencia del recaudo de las rentas del Departamento dependientes de los ingresos tributarios. El texto también contempla la distribución del recaudo por concepto de tasas y contribuciones. Este estatuto dicta los sistemas de regulación, de pago, de control, destinación, e incluso sanciones penales para el infractor.

Por lo demás, de antemano podemos afirmar que este informe finaliza por destacar algunas herramientas de control y vigilancia en tanto encuentren hacerlos más efectivos las mismas entidades territoriales. La Secretaría de Hacienda Departamental, como es el caso, tiene dentro de sus funciones: coordinar, supervisar y dirigir el recaudo de las rentas corrientes y de capital del Departamento, de acuerdo con el Estatuto de Rentas Departamentales, adoptar de conformidad a las normas legales vigentes, las políticas, estrategias y procedimientos necesarios para la prevención y represión del fraude, la evasión, el contrabando y la elusión de las rentas departamentales. Además, emerge la idea de que la División de Impuestos Departamental tiene dentro de sus funciones coordinar con los organismos pertinentes las acciones y estrategias orientadas a contrarrestar el contrabando, proponer, diseñar e implantar los sistemas de información que garanticen la correcta liquidación y recaudo de los impuestos, gravámenes, contribución y tasas; así como para adelantar las actuaciones fiscalizadoras que regulen la evasión y contrabando en los términos que establece el Estatuto de Rentas Departamental y demás disposiciones sobre la materia. Ello, inseparable también de un trabajo articulado con otras entidades fiscalizadoras y operativas como la Fiscalía General, la policía, el ejército, la DIAN e incluso los informantes o colaboradores de la población civil.

En conclusión, en la revisión crítica de la literatura sobre el tema, se hace urgente que la legislación de los gobiernos legitime una normatividad que contemple estudios y programas de educación para crear conciencia o cultura tributaria, encaminar la política fiscal del ámbito nacional hacia una reforma estructural simple que motive a los contribuyentes y, al mismo tiempo, ejecutar medidas de control interinstitucional en materia de seguimientos, incautaciones y duras sanciones penales. De esta manera, buscar una mayor eficiencia en cuanto a la dirección, coordinación, vigilancia y control del recaudo de las rentas corrientes alimentadas también por los impuestos que cobra el Departamento de Sucre, necesarios para el fortalecimiento de una política fiscal departamental vigorosa y sana.

Finalmente, conviene resaltar que el trabajo interinstitucional y el apoyo de la sociedad civil sigue siendo fundamentales en la lucha contra la evasión fiscal y el contrabando. La búsqueda de la eficiencia al incremento del recaudo se convierte en una tarea de reestructuración operativa entre la normatividad vigente, las estrategias locales y las recomendaciones estratégicas alternativas que van desde la pedagogía social, flexibilidad a contribuyentes, controles de vigilancia y novedosas regulaciones fiscales, entre otros aspectos de interés.

Aunque el contrabando es un fenómeno que persiste en el tiempo, en los últimos años se ha vuelto un verdadero dolor de cabeza para los empresarios y las autoridades que tienen que controlarlo. Es un reto articular las diferentes herramientas jurídicas, físicas e institucionales, en la medida que su práctica y resultados apunten a una estructura eficiente contra el contrabando en el Departamento de Sucre. En este caso, surge también la necesidad de perfilar mecanismos que aumenten el recaudo del impuesto al consumo de productos como las cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas, las cuales están siendo sujetas a la evasión y al contrabando.

### **Referencias Bibliográficas**

- AQUINO, Miguel; MALICH, Daniel. 1998. El contrabando y la evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirlas. UNNE Universidad Nacional del Nordeste. Corrientes, Argentina.
- GERLEIN SOTO, Edgar; VARELA VIGOYA, Mary N. 2006. Incidencia del esquema de administración de impuestos al consumo de productos extranjeros por parte del fondo-cuenta en los fiscos departamentales. Dirección de Estudios Sectoriales-Contraloría General de la República (Editorial). Bogotá, Colombia.

- MEBARAK COVALEDA, Keyna. 2013. Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre. Secretaría de Hacienda – División de Impuestos. Disponible en línea. En: [blogs.eltiempo.com/digital.../10/.../el-contrabando-destruye-la-economia-colombiana/](https://blogs.eltiempo.com/digital.../10/.../el-contrabando-destruye-la-economia-colombiana/). Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2015.
- NUEVO ESTATUTO DE RENTAS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE. 2014. Gaceta Departamental de Sucre (Edit.). Ordenanza Nro. 130-Sincelejo. Sincelejo, Colombia.
- QUIROZ, Edith. 2014. “Millonarias pérdidas por cuenta del contrabando en Sucre” En: El Universal. Disponible en línea. En: <https://www.rcnradio.com/.../millonarias-perdidas-por-cuenta-del-contrabando-en-sucres->. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.
- SECRETARÍA DE HACIENDA – División de Impuestos. 2013. Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre. Ediciones departamentales. Sucre, Colombia.
- SECRETARÍA DE HACIENDA. 2013. Informe Anticontrabando de la Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre – División de Impuestos. Ediciones departamentales. Sucre, Colombia.



UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA

---

# CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.36 N°63

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en diciembre de 2019, por el **Fondo Editorial Serbiluz**, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)