

**EL IVA DEL 19% CAUSANTE DEL INCREMENTO DE LOS INDICARES DE
EVASIÓN EN COLOMBIA.**

LIZETH NATALIA HERRERA MANCILLA

TUTOR: JAVIER DE LA HOZ MERCADO

ESCUELA SUERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS PÚBLICAS

BOGOTA, D.C.

2018

**ANALISIS DE LOS INDICADORES DE EVASIÓN EN COLOMBIA FRENTE AL
AUMENTO PORCENTUAL DEL IVA AL 19% EN EL AÑO 2017.**

LIZETH NATALIA HERRERA MANCILLA

**Trabajo de Grado para optar al Título
de Especialista en Finanzas Públicas.**

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS PÚBLICAS

BOGOTA, D.C.

2018

ANALISIS DE LOS INDICADORES DE EVASIÓN EN COLOMBIA FRENTE AL AUMENTO PORCENTUAL DEL IVA AL 19% EN EL AÑO 2017.

Resumen

El presente proyecto realiza un acercamiento al tema de la evasión en Colombia tomando como eje investigativo el incremento porcentual de 3 puntos generado a partir del año 2017 en el Impuesto al Valor Agregado IVA pasando del 16% al 19%. Se exponen diferentes aspectos conceptuales respecto a conceptos básicos tributarios así como a la evasión y elusión en el País, de igual manera realiza un análisis de los cambios introducidos en la reforma tributaria Ley 1819 de 2016 en materia del IVA y un comparativo respecto al antes y después de su entrada en vigencia relación a los indicadores de evasión en Colombia, a su vez se conocerán las medidas implementadas por el Gobierno para mitigar la evasión y se realizara un proyección a futuro que permitirá comprender las consecuencias que traería en materia macroeconómica el incremento presentado del IVA para el País.

Palabras Clave: Evasión, IVA, Impuestos, indicadores.

Abstract

This project makes an approach to the issue of tax evasion in Colombia, taking as a research axis the percentage increase of 3 points generated from the year 2017 in the Value Added Tax VAT, going from 16% to 19%. Different conceptual aspects are exposed with respect to basic tax concepts as well as evasion and avoidance in the country, as well as an analysis of the changes introduced in the tax reform Act 1819 of 2016 on VAT and a

comparison with respect to the before and After its entry into force, it relates to the evasion indicators in Colombia, in turn it makes a projection into the future that will allow us to understand the consequences that the increase in VAT for the country would bring in macroeconomic matters.

Keywords: Evasion, VAT, taxes, indicators.

1. Introducción

El objetivo principal de esta investigación está enfocado en el análisis de los indicadores de evasión en Colombia a partir de la entrada en vigencia del Impuesto al Valor Agregado con el incremento porcentual de 3 puntos al 19% en el año 2017.

Con la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria, Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 se introdujeron cambios en materia tributaria, dentro de estos se encuentra la modificación en la periodicidad para declarar el impuesto sobre las ventas contemplada en el artículo 600 del Estatuto Tributario. De esta manera, a partir del 01 de enero de 2017, los grandes contribuyentes, personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos al 31 de diciembre del año gravable 2017 sean iguales o superiores a 92.000 UVT (equivalentes a \$2.931.028.000, teniendo en cuenta el valor de la UVT para 2017), así como los responsables señalados en los artículos 477 y 481 del ET.

Por otro lado, deberán declarar y pagar de manera cuatrimestral los responsables de IVA, personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos al 31 de diciembre del año gravable 2017 sean inferiores a 92.000 UVT. El período de IVA anual desaparece, así como se incrementa la tarifa del IVA del 16% al 19% a excepción de algunos productos que quedaran gravados con una tarifa del 5%.

Así las cosas lo que se pretende analizar son los resultados de las modificaciones mencionadas anteriormente respecto de la evasión en Colombia; lo cual resulta bastante pertinente a los ejes temáticos de la Especialización en Finanzas Públicas hablando específicamente del ingreso tributario que constituye un porcentaje considerable dentro del total de recursos del estado, y desde luego pertinente a la línea de investigación de la ESAP que para éste caso en particular se liga al eje denominado Economía de lo Público, teniendo como punto de partida el papel del Estado en la actividad tributaria, ya que es de gran importancia para el cumplimiento de sus fines esenciales.

Para ello en un primer momento se expondrán los principales cambios introducidos en la reforma tributaria Ley 1819 del 2016 en materia del Impuesto al Valor Agregado IVA, seguidamente se exteriorizará la variación retrospectiva y prospectiva de los indicadores de evasión en Colombia respecto al IVA del 19% en donde se hará un comparativo de los indicadores de evasión frente al antes y después de la entrada en vigencia del IVA del 19%, en un tercer momento se conocerán los modelos usados en Colombia para mitigar la evasión y se hará una proyección a futuro del posible escenario que traería el incremento acentuado del IVA lo cual nos permitirá conocer las consecuencias del mismo y ofrecer una postura analítica desde las finanzas Públicas.

2. Planteamiento del Problema

El impuesto de valor agregado ha estado presente desde el año 1963 como tributo monofásico a las actividades de manufactura e importación, las crisis económicas hicieron que llegara a los minoristas y al consumidor en 1983, durante el gobierno de Belisario Betancourt, con un 10%. El presidente Cesar Gaviria hizo que se extendiera a otros servicios, como hoteles y restaurantes, y llegara al 12%. Luego, Gaviria haría otro

aumento para que se ubicara en el 14%. Ernesto Samper dejó la tarifa en el 16% y posteriormente el Gobierno de Juan Manuel Santos incremento 3 puntos la tarifa quedando actualmente en 19%.

El comportamiento de la tasa de evasión en Colombia finalizando el siglo XIX y comienzos de la primera década del siglo XX, evidenciaron que la evasión disminuyó frente a puntos porcentuales del PIB, sin embargo, a partir del año 2012 presentó un cambio en el cual su comportamiento demuestra una forma ascendente. En general se afirma que una de las posibles causas es el cambio del sistema tributario el cual entró a regir a partir del 01 de enero del año 2013, y ha impactado al recaudo del IVA.

Para el año 2017 la tasa de evasión ha estado en alza entre otras cosas debido a la reciente reforma tributaria la cual entró en vigencia a partir del 1 de enero del 2017, entre sus principales cambios está el aumento de la tarifa del IVA al estar en el 16% y pasar al 19%, autores como Cardona, Henao, & Ramírez (2007) sostienen que un aumento en el recaudo, genera mayor evasión sobre el IVA.

En términos generales una estructura tributaria altamente concentrada en impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión y una alta recaudación de impuestos indirectos como los que recaen sobre el IVA, tienden a aumentar la falta de cumplimiento con las obligaciones tributarias dando lugar al mayor pago de otros contribuyentes o a la pérdida de bienes o servicios públicos. Hay que mencionar, además que, gracias a la elevada Tasa de Evasión, el presupuesto del país se ve implícitamente afectado, pues este debe ser recortado cada año para mitigar el déficit financiero que presenta el país.

En particular, la economía deja de percibir cerca del 30% correspondiente al recaudo del IVA, la evasión tiene un impacto fiscal importante que genera consecuencias sociales y económicas a corto y largo plazo. De hecho, el Estado, debe llevar a cabo anualmente un esfuerzo adicional pues está dejando de percibir gran parte por concepto de ingresos corrientes de la nación por cuenta de la evasión.

Es por ello que la presente investigación se enfoca en analizar el impacto que tiene el alza del IVA al 19% respecto a la evasión en Colombia, analizando las variaciones crecientes que se dieron durante el año 2017 en los indicadores de evasión a partir de la reforma tributaria, de igual manera pretende exponer posturas como Especialista en Finanzas Públicas que sirvan como instrumento analítico e investigativo del impacto que las reformas tributarias causan no solo en los contribuyentes sino también en el entorno macroeconómico del País.

3. Objetivos.

3.1 Objetivo general

- Analizar el impacto del aumento porcentual al 19% del IVA sobre los indicadores de evasión en Colombia.

3.2 Objetivos específicos

- Exponer los principales cambios introducidos a partir de reformas tributarias a lo largo de la historia en materia del Impuesto al Valor Agregado IVA.
- Identificar la variación retrospectiva y prospectiva de los indicadores de evasión en Colombia respecto al IVA del 19%
- Conocer los modelos establecidos para mitigar la evasión de impuestos en Colombia y realizar un análisis prospectivo a partir de la Ley 1819 de 2016.

4. Ruta Metodológica.

El presente trabajo investigativo es de carácter analítico descriptivo en donde se pretende analizar los resultados de las tarifas del IVA frente a la evasión en Colombia por ello la investigación se enmarca en un modelo descriptivo en donde se describe la relación entre los resultados tarifarios del IVA frente a la evasión en el País.

El método de investigación de carácter descriptivo según (TAMAYO, 2003) comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, y la composición o proceso de los fenómenos, por ello se hará uso de proyecciones realizadas por la oficina de estudios Económicos de la DIAN principalmente para estudiar las variaciones presentadas antes del incremento porcentual del IVA y la proyección a partir del 2017 de la entrada en vigencia de la reforma tributaria.

A su vez hará uso de herramientas documentales para conceptualizar terminologías clave como evasión y elusión e impuestos, para ello se hará uso de diferentes referentes teóricos que realicen una aproximación alineada a los objetivos del presente proyecto de grado, así como el uso de normas jurídicas vigentes que rijan la reglamentación de la evasión en Colombia.

5. Contextualización del Problema.

En América Latina la tributación se encuentra volcada sobre impuestos indirectos, aunque el recaudo de los directos aumenta más aceleradamente, la carga tributaria en los impuestos directos recae principalmente sobre las empresas; Colombia es el país donde esta proporción es mayor, el aporte tributario al gasto público se mantiene relativamente estable.

El presente proyecto analiza la evasión en el territorio Colombiano, el cual es un País del extremo norte de Sudamérica con una población aproximada de 45.500.000 habitantes, actualmente su PIB PPA total esta en 714.004 millones de dólares y su PIB per Cápita esta en 14.485.301 millones de dólares, en cuanto a su PIB Nominal está en un total de 309.127 millones de dólares y su per cápita esta en 6.272.818 millones de dólares.

A su vez es la cuarta economía más grande de Latinoamérica después de Brasil, México y Argentina, destacándose debido a que en la última década ha crecido en su sector Económico debido a la exportación de mercancía y por el atractivo que ofrece a la inversión extranjera; en la actualidad una de las ventajas que trajo consigo los Acuerdos de Paz fue el crecimiento en el turismo,

En lo referido al presente proyecto, Colombia ha tenido una evolución de su estructura tributaria hasta el año 2016 que respondía a distintos fines, entre ellos estabilizar las finanzas públicas, sustitución de impuestos externos por internos, equidad, neutralidad, simplicidad, competitividad y financiación de estrategias públicas (de derechos sociales, seguridad, infraestructura), para alcanzar estos objetivos las reformas realizadas a lo largo de los años han utilizado distintos mecanismos con impactos sobre el monto recaudado, la evasión y la distribución del ingreso.

El recaudo de impuestos del Gobierno Nacional de Colombia ha crecido sostenidamente duplicándose desde 7,5% del PIB en 1985 a 15,1% a 2014, no obstante, este porcentaje sigue siendo menor que el de varios países de América Latina con economías comparables incluso para el 2017 que crece de manera importante en materia porcentual.

Adicionalmente, el territorio colombiano atraviesa por un escenario de posconflicto debido a su reciente acuerdo de Paz lo cual deja en incertidumbre muchos aspectos, entre ellos cual será el nuevo marco de impuestos en caso que el Nuevo presidente decidiera asumir otra reforma tributaria.

6. Marco Conceptual

La construcción teórica para el presente proyecto es fundamental, pues a través de ella se pretende dar mayor comprensión respecto a la evasión en Colombia, además de las causas de la evasión y los factores que contribuyen a que se presente la evasión tributaria. De igual manera se busca hacer una aproximación teórica respecto al termino contribuyente y al por qué se recaudan impuestos.

El impuesto es el dinero que un individuo o una sociedad deben pagar al Estado con el fin de cooperar a través del pago de los impuestos a financiar el gasto público. Esta es la forma significativa por medio de la cual la nación obtiene recursos para llevar a cabo en el presupuesto nacional en donde determinan en que programas y proyectos se van a invertir.((SUBGERENCIA CULTURAL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA, 2015).

Para (MOYA, 2009) los impuestos son los aportes en dinero o en especie, exigidos por el estado en virtud de su poder, a quienes se hallen en la situación de

obligación o responsabilidad respecto al aporte de dichos tributos considerados por ley como hecho imponible, que cuenten con la obligación de declarar deberán hacerlo, so pena de incurrir en sanciones pecuniarias o penales.

La importancia de medir la evasión es fundamental porque se conocen cuáles son los sectores que están dejando de recibir recursos y de esta forma se pueden tomar medidas a través de los planes de fiscalización y realizar ajustes a los mismos, ya que lo que no se mide no se controla y no permite generar una mejora continua((MACON, 1987).

La evasión tributaria puede presentarse de muchas formas entre ellas se encuentra la falta de control sobre las rentas originadas en el exterior, ganancias ocasionales las cuales se hacen por debajo del valor real, deficiente asignación de recursos para el funcionamiento e infraestructura de las entidades encargadas de la recaudación, la información incorrecta e incompleta o no suministrada por quienes están obligados a pagar tributo, debilitando el control del Estado (SANCHEZ & ESPINOSA, 1980-2003).

Tal vez uno de los aspectos más importantes a resaltar son las exenciones tributarias que afectan la neutralidad del impuesto, lo mismo que las amnistías que generan tratamiento inequitativos desmotivando al contribuyente que cumple cabalmente con sus obligaciones, todas estas problemáticas se podrían definir en una sola, comprendida como planeación tributaria, la cual es una herramienta fundamental para prevenir posibles sanciones y utilizar las normas para pagar menor impuesto sin generar ninguna clase de evasión. ((SANCHEZ & ESPINOSA, 1980-2003).

Según el (Estatuto Tributario Nacional), en su artículo 1 define a los contribuyentes como los responsables que de manera directa cumplen con el pago de los

tributos que tengan a su cargo según su generación de rentas patrimonio entre otras obligaciones.

Desde una mirada internacional, según la (Ley 58 , 2003) de España los contribuyentes son aquellas personas físicas, jurídicas y entidades a lo que la ley tributaria les impone el cumplimiento de determinadas obligaciones fiscales, como pueden ser, pagar un tributo, presentar la declaración de renta, IVA según la jurisdicción fiscal en la que se encuentre y facilitar la práctica de inspecciones por parte de los organismos de control.

Para analizar la importancia de los impuestos en un estado, se debe observar la destinación de los mismos en el estado colombiano. Los impuestos recaudados por el estado son utilizados o ejecutados de la siguiente manera:

- I. Impuesto de Renta: los dineros recaudados de este impuesto se invierten en toda la malla vial del país, (Puentes, Carreteras, etc.).
- II. Impuesto de IVA: Los dineros recaudados de este impuesto se invierten en la infraestructura del país. La construcción de hospitales, escuelas, colegios, etc.

¿Qué pasa cuando estos impuestos no se logran recaudar de forma correcta y completa porque los contribuyentes obligados a cumplir con su responsabilidad de declarar, no lo hacen?

En el momento en que el Estado se encuentra funcionado correctamente, puede redistribuir eficientemente el ingreso nacional, logrando ejecutar el presupuesto dirigido a la población más necesitada o en un alto nivel de pobreza, a través del acceso a bienes y servicios de primera necesidad, además se ser derechos fundamentales para los ciudadanos

tales como salud: nutrición mínima, educación servicios públicos, seguridad integral, justicia y equidad.

Teniendo en cuenta el anterior análisis de distribución y ejecución del presupuesto del estado, el coeficiente de Gini antes y después de impuestos es una herramienta eficiente como indicador para medir este proceso por ejemplo si después de la medición inicial (antes de impuestos) el indicador se acerca a cero significa que los impuestos tienen un impacto redistributivo, de lo contrario el sistema es ineficiente, este sería un buen mecanismo de fiscalización y control de la ejecución de los tributos en los municipios y departamentos de Colombia (OSPINA, ARIZA, & ZARAMA, 2007).

En el territorio Colombiano, en tiempos de paz únicamente el gobierno (asambleas y Concejos) están facultados para crear diferentes impuestos, al mismo tiempo la ley tiene la facultad junto con los acuerdos de fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

El sistema tributario Colombiano se basa en los principios constitucionales de equidad, eficiencia, progresividad, no confiscatoriedad y no retroactividad según las leyes tributarias vigentes.

A su vez en Colombia el impuesto que más se evade es el IVA el cual para el año 2017 presento 4500 empresas que están cobrando el IVA y no lo están girando al Estado, al 90% de esas empresas le detectaron ciertas inconsistencias en su declaración de IVA (Sierra, 2017).

7. Capítulo I. Historia del Impuesto al Valor Agregado IVA en el territorio Colombiano.

A lo largo de la historia el Impuesto al Valor Agregado ha tenido distintas modificaciones, El Impuesto al Valor Agregado en Colombia se crea en el año de 1963, en sus inicios como un tributo monofásico en el campo manufacturero. La tarifa general de este tributo era del 3%, pero existían otras tarifas diferenciales de 5%, 8% y 10%.

En el año de 1965 se realiza la primera modificación del IVA, en el que se reemplaza el método de sustracción de costos o de base contra base por el de sustracción de cuotas o impuestos contra impuestos; en este punto el impuesto empieza a tomar el carácter de valor agregado.

En 1966 se convierte en un impuesto plurifásico, y se elevan las tarifas diferenciales de 8% y 10% al 15%. Mientras que la general se mantiene en 3%. En 1971 se introduce el Impuesto al valor agregado (IVA) sobre los servicios. Y se modifican nuevamente las tarifas, que pasan de 3%, 8%, 10%, y 15% a 4%, 10%, 15% y 25%. En 1974 se amplía la base sobre la cual debe aplicarse el tributo. En 1983 se extiende el impuesto al comercio al detal, y aquí el tributo se convierte en un impuesto plurifásico sobre el valor agregado de etapa múltiple.

En 1986 se establecen los términos precisos para las devoluciones de saldos a favor de los contribuyentes y responsables del IVA. En 1990 se unifica la tarifa al 12%, y se mantienen las tarifas diferenciales. En 1992 el impuesto se acerca a un impuesto tipo consumo en el cual se otorgan descuentos en la adquisición o importación de bienes de

capital. Y se determina que a partir de 1993 la tarifa del tributo se elevaría a 14% y se mantuvieron las tasas diferenciales para ciertos bienes y servicios.

En 1995 se eleva la tarifa del 14% a 16% y se introducen cambios en la base gravable del tributo. En 1998 se amplía la base a través de la reducción de bienes excluidos y se disminuye la tarifa general a 15%, también se eliminó el descuento del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital y se introduce el sistema de IVA ' implícito '. En 2001 se generaliza la tarifa del IVA al 16% nuevamente. En 2002 se realiza un cambio sustancial a la estructura del IVA, se definen otras tarifas diferenciales del IVA y se disminuye la lista de bienes excluidos.

“En 2005 el porcentaje de retención de IVA rebaja del 75% al 50%. Y se señala como exentos del IVA a las materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan a los usuarios de las zonas francas o las que se realicen entre estos. En 2010 se define que para los juegos de suerte y azar se aplicara la tarifa general del 16%. También se incluyen los servicios de conexión y acceso a internet como excluidos, cuando se presten a usuarios residenciales de los estratos 1,2,3. En 2014 se divide a los responsables del IVA en grupos, ya sea de acuerdo a sus ingresos brutos o a sus actividades económicas. En el primer año de inicio de labores es obligatorio presentar bimensualmente la declaración, para el segundo año se tomará el periodo a declarar de acuerdo a los ingresos del año anterior” (Vega, 2012).

En la actualidad y con la nueva reforma tributaria ésta trajo consigo modificaciones respecto de la periodicidad para declarar, eliminando la presentación anual del IVA, dejando sólo la presentación bimestral o cuatrimestral del impuesto de los grandes

contribuyentes, personas jurídicas y naturales de acuerdo al tope de sus ingresos y por otro lado el aumento de la tarifa en un porcentaje del 19%.

El origen legal del impuesto sobre las ventas en Colombia se encuentra en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, a través de la Ley 21 de 1963, para establecer los impuestos nacionales sobre las ventas de artículos terminados, efectuadas por parte de productores o de importadores. A partir de la Ley 21 de 1963, para establecer los impuestos nacionales sobre las ventas de artículos terminados, efectuadas por parte de productores o de importadores. A partir de la Ley 1111 del 2006, se aplican tarifas del 1.6%, 3%, 5%, 10%, 16% 20% 25% y 35% y se exceptúan algunos productos y servicios que se encuentren en las condiciones señaladas en la ley. (Legis, 2009)

Por otro lado con la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, el Gobierno Nacional quiso adoptar una reforma tributaria estructural, que fortaleciera los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y propusiera un sistema tributario más equitativo, eficiente y sencillo, con la finalidad de avanzar en materia de inversión, empleo, crecimiento y competitividad, para llegar a lo anterior por medio de la comisión de expertos se logró identificar que el régimen tributario colombiano presenta limitaciones importantes respecto del bajo nivel de recaudo frente al potencial, una limitada contribución a mejorar la distribución del ingreso, poca equidad horizontal pues aplica un tratamiento diferente a personas y empresas similares, no contribuye suficientemente a la inversión, el empleo, el crecimiento y la competitividad; y, cuenta con altos niveles de evasión, elusión y contrabando, que generan inequidad tributaria y desconfianza en la administración.

Por lo anterior, con esta nueva reforma el Gobierno Nacional incorporó modificaciones en cuanto a los tributos nacionales, territoriales y se adoptan medidas de

carácter normativo y penal, Se modifican bases y tarifas. En relación con los tributos nacionales se propone:

I. reestructurar el impuesto sobre la renta tanto para personas naturales como para personas jurídicas; eliminar el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), crea un monotributo como un régimen simplificado de pago del impuesto de renta para personas naturales dedicadas al comercio al por menor y a las peluquerías que será voluntario, no prorrogar el impuesto a la riqueza, reformar el impuesto sobre las ventas (IVA) y el impuesto al consumo, dar continuidad al gravamen a los movimientos financieros, y crear la contribución parafiscal al combustible.

Adicionalmente, en materia control a la elusión y a la evasión, la propuesta consiste en fortalecer el Régimen Tributario Especial, tomar medidas en materia de tributación internacional, imponer límites en los pagos realizados en efectivo para efectos de deducción en el impuesto sobre la renta; crear un nuevo tipo penal para quienes omitan activos o declaren pasivos inexistente establecer medidas en materia de administración tributaria de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales(UGPP) y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales(DIAN).

Por otro lado, y en cuanto al tema de la evasión (Enriquez, 2014) manifiesta que:

“La evasión en el pago de los impuestos se considera un atentado a la equidad tributaria y a la eficiencia en la asignación de los recursos y a su vez que genera efectos adversos al restar recursos a la acción del Estado en materia de gasto social, bienes públicos, superación de la pobreza, estabilidad económica, etc. Algunos contribuyentes

sostienen que el Estado malgasta los recursos que se le transfieren por la vía del pago de impuestos. Aunque en la vida real hay ejemplos de mal uso de recursos en el sector público, ello no siempre es así. En la práctica el Estado, a través de los gobiernos de turno, es el único que puede cumplir ciertas funciones que todos queremos sean satisfechas”.

El aporte anterior resulta bastante pertinente para lo que se quiere analizar en el desarrollo del problema de investigación, ya que como bien lo afirma el autor, por un lado, se genera la evasión de impuestos y por tanto se deben hacer recortes en cuanto a los recursos asignados para el cumplimiento de los fines esenciales del estado y a su vez se genera un molestar generalizado por parte de los contribuyentes, por el mal uso que el Gobierno hace de los recursos que le son asignados.

Por su parte Boadway (1997) afirma:

“Las causas de la evasión se relacionan no con la tasa impositiva del impuesto, sino con la efectividad del mismo y la formulación de la política fiscal de los gobiernos, se debe entender por efectividad, la fortaleza de la entidad fiscalizadora y la manera de contabilizar los ingresos de la población y de calcular y recaudar el impuesto”.

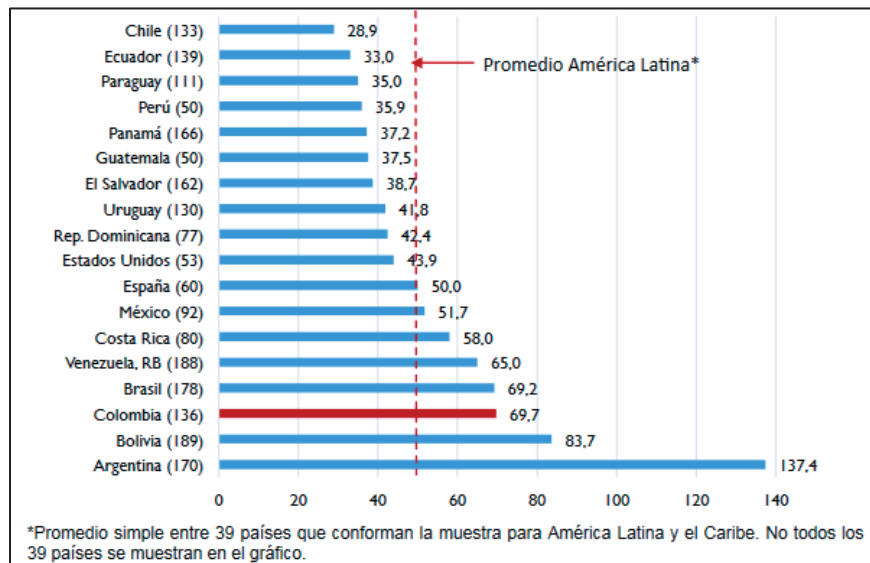
Tal y como menciona (Patiño, 2009):

“La evasión no solo es el no pago monetario de un impuesto, detrás de esta simple definición se encierran diferentes hechos y condiciones económicas, políticas y sociales llevando a que el término de evasión sea más complejo e incluya aspectos tales como: las crisis económicas, la no confianza en el gobierno o la naturaleza misma del individuo a evadir, solo por mencionar algunos”.

De acuerdo a un reporte producido por el Banco Mundial en el año 2016

Colombia ocupó el puesto número 136 entre 189 países en la categoría correspondiente a la facilidad para el pago de impuestos.

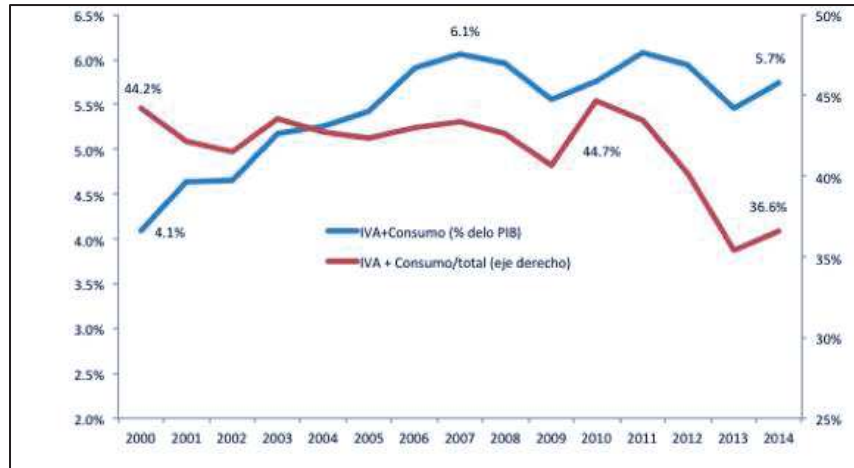
Tabla No. 1: Tarifa total de impuestos. Comparativo Internacional año 2016



Fuente: Banco Mundial –Doin Business 2016.

De acuerdo al siguiente gráfico se puede observar un aumento del IVA desde el año 2000 hasta el año 2007, y desde entonces se ha venido disminuyendo.

Tabla No. 2. Evolución del recaudo de IVA más consumo

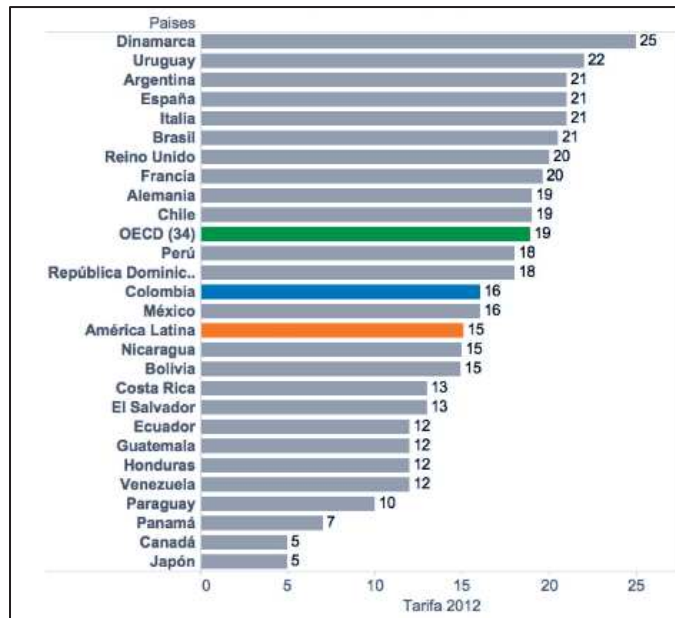


Fuente: DIAN.

Según el estudio realizado por la comisión de expertos en cuanto a la justificación del aumento de la tarifa del IVA en la reforma tributaria vigente se identificó los siguiente:

“En Colombia la tarifa general del IVA (16%) es relativamente baja a pesar de estar por encima del promedio para América Latina. En Argentina y Brasil, la tarifa es de 21%, en Chile 19% y en Perú 18%. México tiene la misma tarifa que Colombia. Como porcentaje del PIB, varios de los países que tienen una tarifa más baja que Colombia, recaudan más como proporción del PIB, como es el caso de Bolivia. Colombia tiene la tarifa general del 16% desde hace 20 años, con un corto periodo (1998-2000) en el cual se bajó a 15%.

Tabla No. 3 Tarifa general del IVA (2012)



Fuente: Gómez-Sabaíni

Según el gráfico anterior al aumentarse la tarifa del IVA al 19% se podría medir a Colombia, en términos de tarifas más altas con países como Alemania, Chile, y los países de la OECD, pero la pregunta que surge aquí es si Colombia tiene el mismo crecimiento económico que dichos países, aun cuando la tarifa de los impuestos es la misma.

8. Capítulo II. Indicadores de la Evasión antes y después de la tarifa del IVA del 19%

En este capítulo lo que pretende es identificar las variaciones en los indicadores de evasión a partir de la entrada en vigencia del IVA del 19%, para ello se hará uso de los datos publicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en materia de evasión; el IVA se clasifica como un impuesto al gasto, puesto que se cobra un porcentaje del valor de una mercancía o servicio en otras palabras se puede decir que es un impuesto al gasto de las personas, también puede entenderse como un impuesto indirecto y regresivo

pues no se impone a las personas directamente y se cobra sin importar la capacidad económica de la persona.

El IVA “es un gravamen al consumo, del orden nacional y naturaleza indirecta, que en Colombia se ha estructurado bajo la modalidad de valor agregado en cada una de las etapas del ciclo económico del bien o servicio” (Legis, 2009), bajo esta modalidad el impuesto sobre las ventas.

No obstante, aunque las modificaciones legales de este impuesto fueron realizadas con el fin de mejorar su recaudo de acuerdo con la (CEPAL, 2016) en los últimos años se han visto reflejadas en un moderado crecimiento del nivel de la recaudación impositiva de los países Latinoamericanos como se exponía en el capítulo anterior, los sistemas tributarios mantienen un sesgo regresivo ya que los impuestos directos no generan suficientes ingresos fiscales para causar un impacto importante en la redistribución.

Este resultado, se debe principalmente al bajo nivel de tasas impositivas efectivas en América Latina por lo cual la evasión tributaria constituye uno de los principales puntos débiles de las economías latinoamericanas.

En este sentido el (Diccionario de la Lengua Española) define la acción de eludir como evitar con astucia una dificultad o una obligación, lo cual no se aleja de lo considerado en el panorama tributario como elusión, una conducta que se realiza con el fin de evitar total o parcialmente la carga fiscal de las actividades económicas realizadas por los sujetos pasivos.

Por su parte (CARDONA, HENAO, & RAMIREZ, 2007) se refieren a la evasión como la porción de los tributos que no llega a las arcas fiscales por múltiples

motivos bien sea por el alto tamaño de la economía informal o por aquella parte de la economía formal omitida en las declaraciones, es por ello que nace la necesidad de estudiar la evasión del impuesto al valor agregado IVA, dado que es el impuesto que reporta más ingresos por concepto tributario y al dejar de percibir gran parte de su recaudo el país cuenta con menos ingresos para efectuar políticas para la distribución eficiente del ingreso.

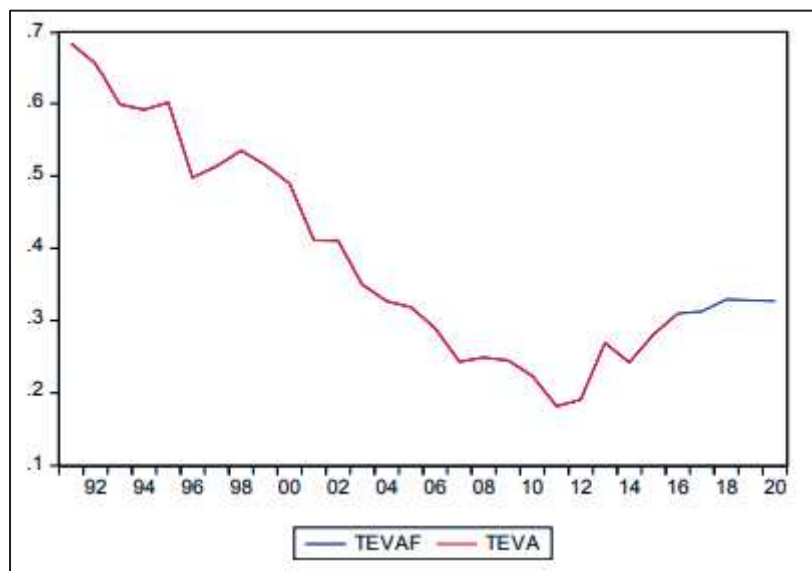
Aun realizando una gestión de cobros persuasivos y coactivos por parte de la DIAN que representan 9,8 billones de pesos adicionales al recaudo establecido en el 2017 y que le sumarian a la bolsa pública alrededor de 7 billones de pesos en este año, la evasión tributaria sigue siendo la protagonista.

Para el año 2016 el recaudo del IVA fue de 45 billones y del impuesto al consumo de 1,8 billones, un punto intermedio entre las dos estimaciones de evasión permite establecer que se dejaron de percibir 14 billones de pesos, por ello la reforma tributaria implementada para el año 2017 donde se estableció el incremento de 3 puntos porcentuales al IVA tiene entre sus principales pilares el combate a la evasión “asegurar una tributación de mejor calidad y generar más recursos son los dos principales objetivos, pero hay uno transversal: la lucha contra la evasión y la elusión” expone el proyecto.

No obstante, lo esperado a partir de esta reforma tributaria es un mayor recaudo y una menor evasión, para el año 2017 los cálculos de la evasión que surgen de las cifras de la economía formal y de las cuentas nacionales permitieron establecer que en el IVA la tasa porcentual de evasión paso de un 27 por ciento a 21 por ciento.

El siguiente grafico presenta la evolución de la tasa de evasión entre 1990 hasta el 2016 y posteriormente muestra una visión prospectiva de la reforma tributaria para el periodo 2017 hasta 2020.

Gráfico, Tasa de Evasión y Visión Prospectiva (2017-2020)



Fuente: DIAN-Oficina de Estudios Económicos.

9. Capítulo III. Medidas Adoptadas por el Gobierno Nacional para Combatir la Evasión.

En el desarrollo de éste capítulo, se pretende investigar qué medidas ha adoptado el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, para combatir la evasión del IVA, y haría algunas recomendaciones sobre en lo que a mi parecer debería modificarse en términos de las tarifas, bases gravables y la exención del impuesto sobre algunos bienes y servicios que afectan directamente a las clases menos favorecidas del país.

La cultura puede definirse como “el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos

fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, (...) la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo” (UNESCO, s.f.). En este proceso complejo de consolidación de la cultura, la política pública juega un papel fundamental.

Las decisiones impositivas y sus expresiones en el gasto (educación, salud, etc.) inciden en la forma como la sociedad construye su escala de valores. La percepción que se tenga sobre la tributación se expresa en el grado de aversión hacia los impuestos. Si los ciudadanos observan que los ingresos que el Estado obtiene a través de impuestos se expresan en una mejor calidad de vida, la aversión hacia la tributación es menor.

Por lo anterior me resulta oportuno mencionar que la cultura tributaria determina un conjunto de valores y actitudes que promueven el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones tributarias, con ésta se posibilita la aceptación voluntaria del pago por parte del contribuyente; razón por la que el buen uso de los recursos públicos constituye un elemento central de la cultura tributaria.

El control a la evasión tributaria ha sido durante muchos años ha sido objeto de arduo trabajo para los gobiernos en todo el mundo, es por ello que constantemente se plantean un gran número de posibles soluciones a este problema que afecta a todas las naciones. En Colombia este fenómeno lo sitúa como uno de los países con mayor variabilidad en las reglas impositivas y gravámenes más elevados en el contexto latinoamericano.

Por su parte la Constitución Política de Colombia en su artículo 95-9 establece que las personas pertenecientes al territorio Colombiano están obligadas a contribuir al

financiamiento de los gastos e inversiones del Estado mediante el cumplimiento de obligaciones en materia tributaria, teniendo en cuenta el artículo 363 que trata los principios de equidad y progresividad en materia fiscal.

No obstante, los contribuyentes no ven la importancia de cumplir con sus deberes en materia tributaria tomando este aspecto como una obligación sin sentido ni destino claro de los recursos recaudados, optando por no contribuir sin importar las sanciones pecuniarias o de otro tipo que se puedan originar ante esta conducta, que como se ha venido mencionando en el presente apartado se genera por falta de conocimiento y de cultura tributaria donde no se sabe lo fundamental respecto al origen de los impuestos, para que fueron creados, su destinación específica y la distribución que da el Estado a los mismos.

Para ello se hablará de dos aspectos importantes en cuanto métodos implementados por parte del Gobierno para la evasión en Colombia, en primer lugar, se hablará de la factura electrónica entrada en vigencia con el Decreto 2242 de 2015 y posteriormente se analizará la Reforma Tributaria ley 1819 de 2016 así como su impacto en la economía de los colombianos.

La factura electrónica entro en vigencia con el Decreto 2242 de 2015 como mecanismo antievasion en donde todas las Empresas deben implementar esta nueva adaptación tecnológica en un 100% sobre todas las facturas que expida cada Organización, esta proyección esta para el año 2019 que, aunque resulta ser efectivo en cuanto a la evasión del IVA esta no será de carácter obligatorio para todas las empresas sino para que las que la DIAN inicialmente seleccione.

Por su parte la Reforma tributaria ley 1819 del 26 de Diciembre con su aumento del IVA del 16 al 19% impacto directamente al consumo de los Colombianos, a su vez esta reforma contiene mecanismos para el control de evasión, los cuales se aplican a través del fortalecimiento de la fiscalización y el control además de medidas de carácter sancionatorio resultado de la alta evasión tributaria que se presenta en el país tanto en el IVA como en el impuesto de Renta entre otros.

Los controles que se encuentran vigentes actualmente en el País para controlar la evasión son:

- Fortalecimiento de la Dian: Se realizaron ajustes y modernización de la plataforma tecnológica de la dirección de impuestos y aduanas nacionales, además de contratar a los mejores empleados especialistas capacitados en el tema tributario para robustecer la fiscalización y el control a los contribuyentes.
- Penalización de la evasión fiscal: En Colombia aún no se tenía tipificado como delito la evasión de impuestos, pero con la nueva reforma tributaria, se creó un delito penal para la evasión del impuesto de renta y el de IVA, en los cuales la pena puede llegar hasta los 9 años de cárcel.
- Pagos en efectivo: Se implementarán limitantes a la generación de gastos en efectivo por partes de las empresas para que los puedan deducir en el impuesto de renta, para que no se convierta en una forma de elusión, llegando hasta el punto de que se convierte en procedimientos ilegales de evasión fiscal, Además es importante el límite de individualidad por transacciones para que los gastos en efectivos que no podrán superar los \$ 3.000.000, para permitir control en estas operaciones mercantiles y que se pueda tener un registro en sistema , evitando evasión por falta

de factura. Los pagos en efectivo tendrán además límites con relación a los gastos totales del contribuyente, que disminuirán progresivamente hasta quedar restringidos en 2021 al menor valor entre el 35% de los costos y deducciones totales, y el 40% de lo pagado, que en todo caso no podrá superar de cuarenta mil (40.000) UVT.

- Mecanismos de control con paraísos fiscales o países de baja tributación:
Promoviendo el intercambio automático de información con otros países, además de firmar tratados oficiales para realizar los cruces de información concernientes a los movimientos económicos que realicen nacionales colombianos al exterior, para evitar el desvío masivo de dinero o utilidades a paraísos fiscales, o países de baja tributación. Las operaciones internacionales se harán bajos principios de la OCDE donde Colombia necesita cumplir con ciertos lineamientos de tipo fiscal, para poder ser parte de esta organización, y para poder castigar más efectivamente el uso indebido de estos países de baja o nula tributación. Se planea revelación de los beneficiarios que se reciba el pago en el exterior, al igual que la evasión de los esquemas de planeación tributaria utilizada por los contribuyentes, lo cual sería igualmente castigado como una evasión común e ilícita.
- Transparencia en régimen sin ánimo de lucro: Se Implementará una lista cerrada de las actividades merecedoras de estos beneficios tributarios, que serían las únicas autorizadas para pertenecer al régimen especial como son: (Salud, deporte, educación etc.), las cuales pueden pertenecer al régimen sin ánimo de lucro, para que no se conviertan en una forma de evasión, que sean incluyentes con la

comunidad, y que verdaderamente reinviertan sus utilidades o excedentes para el desarrollo de su actividad principal.

- Administración tributaria: La Dian propone modificar y actualizar el régimen sancionatorio y crear herramientas para facilitar el cobro y el recaudo de los tributos que realiza la entidad dentro de sus actividades principales como ente recaudador en Colombia.

Se propone modificar el régimen por la unidad de gestión pensional y para fiscales creando la dirección de la (UGPP) en la Dirección de Impuestos de Aduanas, la cual será encargada de toda la fiscalización y el control de todos estos temas relacionados con los empleados.

La evasión tributaria es uno de los principales problemas que afecta en gran medida a países de América Latina, según su estudio económico, Colombia es un buen ejemplo de ello y se relaciona con factores como lo son las débiles políticas fiscales, reformas tributarias ineficientes, funcionarios corruptos en varios entes de control, entre otros.

10. Aportes Específicos desde las Finanzas Públicas

El recaudo tributario por parte de la administración fiscal Colombiana DIAN tiene una tendencia de crecimiento constante desacelerado en los últimos tres años, para mejorar este panorama se deben tomar decisiones solidad de control y fiscalización y no solo desde

la ley, sino en el mejoramiento de la capacidad institucional desde su interior adoptando medidas basadas en estas mismas leyes tributarias que aceleren sustancialmente el recaudo.

Lo anterior basado en mecanismos de transparencia e innovación tecnológica acompañado de aspectos de mejora concernientes al recaudo y la evasión tales como aumentar el recaudo bruto, el recaudo neto y el recaudo por gestión.

Por su parte la reforma tributaria estructural de la Ley 1819 de 2016 tiene graves fallas sobre todo en el tema relacionado con el impuesto de Renta para personas naturales, en el sistema de cedulación, entonces se debe entender que la política tributaria en Colombia debe ser más amable con el contribuyente y de fácil comprensión, además de que sea lo más clara y correcta posible en el ámbito técnico, puesto que en gran medida la evasión fiscal que se presenta en el país se da como resultado del desconocimiento y densidad de la norma emitidas por el legislativo, es por ello que desde mi perspectiva se debe generar una solución clara y oportuna en esta materia pues esto permitirá mejorar los niveles de recaudo del Estado Colombiano.

Finalmente como consecuencia del efecto económica que genera la evasión de impuestos, el Gobierno toma como medida elevar las cargas impositivas o toma como alternativa crear más impuestos con el fin de subsanar el déficit fiscal, basados en ello se debe tener en cuenta que para el año 2020 las tasas de evasión en Colombia se verán altamente afectas pues se pronostica para el impuesto de Renta un alza del 62,61% y para el caso del IVA el porcentaje para ese mismo año puede alcanzar un 40.57% esto sin tener en cuenta el ultimo alza del 19% del IVA en el territorio Colombiano.

CONCLUSIÓN

Colombia presenta bajos niveles de recaudo tributario, pues dicha problemática se ve reflejada en gran parte por una serie de factores tales como el inadecuado uso y distribución de los recursos por parte del estado, un determinado aumento de las tarifas o creación de nuevos impuestos hasta un nivel no soportable por parte de los contribuyentes, dicha problemática afecta en gran medida a diferentes planos tales como el Estado, pues se reducen de manera considerable los ingresos tributarios afectando el presupuesto nacional.

Por otra parte, afecta a la sociedad debido a que en Colombia no existe cultura tributaria, también afecta el plano empresarial ya que se eleva la carga impositiva y por lo tanto las empresas se enfrentan a problemas económicos y financieros a su vez está acompañado de las diferentes reformas tributarias que recaen más sobre el aumento del IVA, pues dicha alza afecta al consumo de los colombianos.

Uno de los hallazgos más importantes del presente proyecto de grado se deriva de la estimación de la tasa de evasión del IVA en Colombia, como se indicó en el capítulo II, la economía deja de percibir cerca del 30% correspondiente al recaudo del IVA, lo anterior tiene implicaciones desde diferentes perspectivas en particular, la evasión tiene un impacto fiscal importante que genera consecuencias sociales y económicas a corto y largo plazo de hecho, el Estado anualmente realiza un esfuerzo adicional debido a la ausencia de percepción de ingresos corrientes de la nación por cuenta de la evasión.

De igual manera resulta pertinente mencionar que Colombia tiene un sistema de política fiscal anti cíclica, es decir que cuando hay crecimiento de la economía también hay crecimiento de los impuestos en este caso del recaudo del IVA en una proporción similar, no obstante, esto no quiere decir que los índices de evasión respecto a este impuesto disminuyan por el contrario al aumentarse el IVA la percepción del contribuyente es apática, pues decide no cumplir con su obligación.

Es por ello que para reducir la evasión del Impuesto del Valor Agregado resulta necesario actuar sobre tres dimensiones, la primera de carácter estructural, la segunda de carácter comportamental y finalmente de control cultural, de esta manera en primer lugar la evasión puede ser reducida con los cambios en los incentivos inherentes al diseño del sistema, en tanto una de las razones para evadir puede estar en las grandes cargas de tributación, por esto es fundamental examinar la regulación para que sea comprensible y más fácil de cumplir, a su vez se debe incentivar y educar al contribuyente sobre las consecuencias que genera evadir pues esto implica un nivel de desigualdad distributiva elevada.

Referencias

- CARDONA, H., HENAO, L., & RAMIREZ, M. (2007). *Los metodos para medir la evasión de impuestos: una revisión*. Semestre Economico, Volumen 10, No. 20, 67-85.
- CLAVIJO, S. (2005). *Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para Salir de un Sistema Tributario Amalgamado*. Banco de la República.
- CEPAL. (2016).
- DIAN. (2016). Obtenido de DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.
- Diccionario de la Lengua Española . (s.f.).
- Enriquez, J. Y. (2014). *Evasión Tributaria: atentado a la equidad*. Chile : Centro de Estudios Tributarios.
- Estatuto Tributario Nacional*. (s.f.).
- ILPES. (31 de Enero de 2017). Estadísticas de finanzas públicas. Obtenido de <http://www.cepal.org/ilpes/>
- Legis. (2009). *Manual de IVA y timbre* .
- Ley 58 . (01 de Julio de 2003). *General Tributaria*. España.
- MACON, J. (1987). *Medida de la Evasión, económica no registrada*. Buenos Aires.
- MAHECHA, J. Á., & LASSO, Á. C. (2007). *Evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia: Estimación para el período 1998 - 2006*. Bogotá: DIAN – Oficina de Estudios Económicos. Cuaderno de Trabajo.
- MANCHEGO, M. M. (30 DE OCTUBRE DE 2016). *La millonaria suma de dinero que se deja de recaudar por la evasión del IVA*.
- MOYA, G. (2009). *Fundamentacion Teorica*. Organizacion para la Cooperacion y el Desarrollo OCDE.
- OSPINA, J., ARIZA, J., & ZARAMA, F. (2007). *Herramientas para la Gestión Tributaria de los Municipios*. Bogota: Federación Colombiana de Municipios.

- Patiño, O. D. (2009). *Evasión de Impuestos Nacionales en Colombia* . Bogota.
- SANCHEZ, F., & ESPINOSA, S. (1980-2003). *Impuestos y reformas en Colombia* . Bogota.
- Sierra, A. G. (19 de Enero de 2017). *40.000 Sociedades han sido notificadas por inconsistencias en declaracion de renta*. Obtenido de DIAN:
<https://www.elpais.com.co/economia/40-000-sociedades-han-sido-notificadas-por-inconsistencias-en-declaracion-de-renta-dian.html>
- STEINER, R., & CAÑAS, A. (2013). *Tributación y equidad en Colombia. Misión de Movilidad Social y Equidad*.
- SUBGERENCIA CULTURAL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. (2015). *Red Cultural del Banco de la República en Colombia*. Obtenido de
<http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Impuestos>
- TAMAYO, M. T. (2003). *El Proceso de Investigacion Cientifica*. Mexico: LIMUSA S.A.
- Vega, M. P. (2012). *El impuesto sobre el valor agregado IVA*. Bogota: Temis.