

1-1-2007

Evaluación de la estrategia del modelo único de ingresos servicios y control automatizado - muisca - como instrumento de control a la evasión y elusión fiscal en Colombia : 2003 - 2005

Henry Alexander Rodríguez Barahona

Jairo Enrique Lozano Díaz

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Rodríguez Barahona, H. A., & Lozano Díaz, J. E. (2007). Evaluación de la estrategia del modelo único de ingresos servicios y control automatizado - muisca - como instrumento de control a la evasión y elusión fiscal en Colombia : 2003 - 2005. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/477>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**EVALUACION DE LA ESTRATEGIA DEL MODELO UNICO DE
INGRESOS SERVICIOS Y CONTROL AUTOMATIZADO – MUISCA –
COMO INSTRUMENTO DE CONTROL A LA EVASION Y ELUSION
FISCAL EN COLOMBIA: 2003 – 2005
(INFORME FINAL)**

**PRESENTADO POR:
HENRY ALEXANDER RODRIGUEZ BARAHONA
CODIGO 10982302
JAIRO ENRIQUE LOZANO DIAZ
CODIGO 10982550**

**DIRECTOR DE PROYECTO
PROFESOR BENJAMIN AFANADOR VARGAS**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMIA
BOGOTA D.C.**

2007

NOTA ACEPTACION

FIRMA DIRECTOR MONOGRAFIA

PROFESOR BENJAMIN AFANADOR VARGAS

FIRMA JURADO

PROFESORA MARIA DEL PILAR SANCHEZ

PROFESOR DOMINGO VICENTES

AGRADECIMIENTOS

Al profesor Benjamín Afanador Vargas por la gran asesoría, oportunos comentarios e incondicionales reparos a esta monografía; a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – por las cifras, por haber implementado esa herramienta institucional como lo es el MUISCA y de esta manera permitirnos extraer un aparte de la historia tributaria de Colombia, analizarlo y poder compartirlo con toda la comunidad La Sallista; al Departamento Nacional de Planeación – DNP-, a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la información suministrada; a nuestros jurados los profesores María del Pilar Sánchez y Domingo Vicentes, ya que sus apreciaciones permitieron hacer de esta una mejor investigación; a Dórothy Elvira Guillen y Camilo Andrés Riaño ya que con su pormenorizada lectura y detallada revisión de cifras logramos culminar satisfactoriamente este proceso.

Y a todas aquellas personas que directa o indirectamente contribuyeron con que en nuestro día a día contáramos con las herramientas, el optimismo, el tiempo, etc. A todos ustedes..

Gracias,

PALABRAS CLAVE (KEY WORDS)

EVASIÓN	EVASION
ELUSIÓN	AVOID
RECAUDO	RECOVER
EFICIENCIA	EFFICIENCY
MODELO	MODEL
INGRESOS	RECEIPTS
SERVICIOS	SERVICE
CONTROL	CONTROL
IMPUESTOS	TAXATION
IVA	VALUE ADDED TAX
REFORMAS	REFORM

CLASIFICACION JEL (JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE)

E42; E63; H21; H26

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

RESUMEN

ABSTRACT

CAPITULO 1. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS CONCEPTUALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA TRIBUTACIÓN.....1

1.1 Fundamentos de las finanzas públicas.....1

1.2 Principios de la tributación.....4

1.3 Clasificación de los impuestos.....5

1.4 Objetivos principales de las reformas tributarias en Colombia 1980-03...7

1.4.1 Reforma tributaria de 1983.....7

1.4.2 Reforma tributaria de 1986.....7

1.4.3 Reforma tributaria de 1990.....8

1.4.4 Reforma tributaria de 1992.....8

1.4.5 Reforma tributaria de 1995.....10

1.4.6 Reforma tributaria de 1998.....10

1.4.7 Reforma tributaria de 2000.....12

1.4.8 Reforma tributaria de 2003.....13

CAPITULO 2. PROBLEMAS DE LA EVASION Y LA ELUSION EN COLOMBIA.....15

2.1 Aspectos generales de la evasión y la elusión en Colombia.....15

2.2 Breve síntesis de la fiscalización en Colombia desde los años ochenta16

2.3 Replanteamiento de la fiscalización.....17

CAPITULO 3. EL MODELO MUISCA.....18

3.1 Justificación del modelo MUISCA.....18

3.2 Desarrollo del modelo MUISCA.....20

3.3 Estructura del MUISCA.....23

3.4 Elementos institucionales para el funcionamiento del modelo MUISCA24

CAPITULO 4. EL MUISCA COMO HERRAMIENTA DE ACERCAMIENTO AL CONTRIBUYENTE.....28

4.1 El MUISCA y el contribuyente.....	28
4.2 Herramientas de acercamiento.....	29
4.2.1 Presentación de información (exógena) por envío de archivos.....	29
4.2.2 Presentación virtual de documentos.....	31
4.2.3 Otros servicios que la DIAN pone al servicio de los contribuyentes.....	32
CAPITULO 5. RESULTADOS DEL MUISCA EN CONTROL DE EVASION Y ELUSION.....	34
5.1 El MUISCA como instrumento de control a la evasión y elusión fiscal en Colombia.....	34
5.2 Recaudo Impuestos Internos.....	35
5.2.1 Recaudo por impuesto de renta.....	36
5.2.2 Recaudo por IVA interno.....	37
5.2.3 Recaudo del impuesto al GMF.....	39
5.2.4 Recaudo por impuesto de timbre.....	41
5.3 Recaudo por impuestos externos.....	42
5.3.1 Impuesto por arancel.....	43
5.3.2 Impuesto por IVA externo.....	45
5.4 Recaudo anual bruto de los impuestos administrados por la DIAN....	47
5.5 Recaudo de impuestos frente al PIB.....	48
CAPITULO 6. LOGROS DEL MODELO MUISCA EN CUANTO A EFICIENCIA Y CONTROL A LA CORRUPCION.....	50
6.1 Implementación del RUT.....	50
6.2 Ampliación de la base de contribuyentes.....	51
6.3 Recuperación de cartera.....	53
6.4 Aprehensiones.....	55
6.5 Retención de Divisas.....	57
6.6 Lucha contra la corrupción.....	57
CAPITULO 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	58
BIBLIOGRAFIA	

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. IMPUESTOS INTERNOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	35
Tabla 2. IMPUESTO DE RENTA 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	37
Tabla 3. IVA INTERNO 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	38
Tabla 4. G.M.F. 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	40
Tabla 5. IMPUESTO DE TIMBRE 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	42
Tabla 6. IMPUESTOS EXTERNOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	43
Tabla 7. ARANCELES 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	44
Tabla 8. IVA EXTERNO 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	46
Tabla 9. RECAUDO ANUAL BRUTO DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN AÑOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.	47
Tabla 10. CARTERA RECAUDADA AÑOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	54
Tabla 11. CARTERA MOROSA AÑOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	55
Tabla 12. APREHENSIONES REALIZADAS POR LA DIAN AÑOS 2002 – 2005 EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES.....	56
Tabla 13. RETENCION DE DIVISAS.....	57

INDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. ESTRUCTURA DEL MUISCA.....	23
FIGURA 2. MODELO MUISCA.....	25

INDICE DE GRÁFICAS

GRAFICA 1. RECUADO IMPUESTOS INTERNOS 2002 – 2005.....	35
GRAFICA 2. RECAUDO POR IMPUESTO DE RENTA 2002 – 2005.....	36
GRAFICA 3. RECAUDO POR IMPUESTO DE IVA INTERNO 2002 – 2005.....	38
GRAFICA 4. RECAUDO POR G.M.F. 2002 – 2005.....	40
GRAFICA 5. RECAUDO POR IMPUESTO DE TIMBRE 2002 – 2005.....	41
GRAFICA 6. RECAUDO POR IMPUESTOS EXTERNOS 2002 – 2005.....	43
GRAFICA 7. RECAUDO POR ARANCELES 2002 – 2005.....	44
GRAFICA 8. RECAUDO POR IVA EXTERNO 2002 – 2005.....	46
GRAFICA 9. RECAUDO ANUAL BRUTO DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN 2002 – 2005.....	47
GRAFICA 10. RECAUDO COMO PORCENTAJE DEL PIB.....	48
GRAFICA 11. INSCRITOS EN EL RUT 2004 – 2005.....	51
GRAFICA 12. TOTAL DECLARANTES 2002 – 2005.....	52
GRAFICA 13. COMPORTAMIENTO DEL INVENTARIO Y LA RECUPERACION DE CARTERA 2002 – 2005.....	53
GRAFICA 14. CARTERA RECAUDADA 2002 – 2005.....	54
GRAFICA 15. CARTERA MOROSA 2002 – 2005.....	55
GRAFICA 16. COMPORTAMIENTO DEL VALOR DE LAS APREHENSIONES 2002 – 2005.....	56
GRAFICA 17. PROCESOS APERTURADOS 2002 – 2005.....	58

INTRODUCCIÓN

Antes del proyecto MUISCA la DIAN presentaba problemas estructurales que originaban a la vez insalvables dificultades para el logro de la misión institucional, entendida esta como una correcta recaudación, un adecuado control y un óptimo servicio. Los problemas que se determinaron como de mayor relevancia fueron: altos niveles de evasión y elusión, ausencia total del sentido de servicio al cliente, además de una débil cultura de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por parte de los contribuyentes. Se pueden identificar razones de orden económico, sociológico, cultural, político, moral y administrativo, que generan la evasión y la elusión fiscal, y que sólo pueden modificarse sustancialmente a través de procesos de mediano y largo plazo.

Una institución de la magnitud de la DIAN y de su importancia estratégica para el estado y la sociedad colombiana, requiere garantizar que las políticas fiscales del alto gobierno y de la dirección se concreten en acciones efectivas en los diferentes niveles organizacionales y, por lo tanto, los componentes organizacionales y de administración juegan un papel preponderante y entre los aspectos a considerar se destacan: una excelente articulación entre las diferentes dependencias y niveles organizacionales; la normalización y estandarización de todos sus procedimientos; un óptimo flujo de trabajo y de unas probadas metodologías de trabajo que garanticen un desempeño óptimo y homogéneo a nivel nacional.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, se pretende evaluar los resultados obtenidos del proceso de modernización de la DIAN por medio de la implementación del proyecto MUISCA como un instrumento de control a la evasión y elusión fiscal; y de acercamiento al contribuyente, desde sus inicios en el año 2003 hasta el año 2005, y determinar sí por medio de los beneficios suministrados por el MUISCA como instrumento de control, el estado de una manera más

eficiente se ha acercado a los contribuyentes y ha logrado disminuir la evasión y la elusión fiscal en Colombia.

Esta investigación se refiere al problema existente en relación con la carencia de evaluaciones económicas y sociales que permitan valorar si: ¿El Modelo Único de Ingresos Servicios y Control Automatizado – MUISCA -, es una herramienta adecuada para el acercamiento al contribuyente e instrumento de control contra la evasión y elusión fiscal?

El trabajo esta organizado en 7 capítulos así: el primer capítulo presenta una revisión general de los fundamentos y principios conceptuales de las finanzas públicas y la tributación, la clasificación de los impuestos, así como las diferentes reformas tributarias y sus objetivos durante las últimas dos décadas. En el segundo capítulo se encuentran los aspectos generales de la evasión y la elusión, así como una breve síntesis y el replanteamiento de la fiscalización tributaria en Colombia. En el capítulo tercero se efectúa una justificación del modelo MUISCA desde su desarrollo hasta su estructura y los elementos institucionales para el funcionamiento del modelo. En el capítulo cuarto se muestra al modelo MUISCA como herramienta de acercamiento al contribuyente. El capítulo quinto ilustra los resultados del modelo MUISCA como instrumento de control a la evasión y elusión fiscal en Colombia. El capítulo sexto le permite al lector ilustrarse sobre los logros obtenidos por el modelo MUISCA en cuanto a eficiencia y control de la corrupción. Finalmente en el capítulo séptimo, se encuentran las conclusiones y algunas recomendaciones de política fiscal.

RESUMEN

Antes del proyecto MUISCA la DIAN presentaba problemas estructurales que originaban a la vez insalvables dificultades para el logro de la misión institucional, entendida esta como una correcta recaudación, un adecuado control y un óptimo servicio. Los problemas que se determinaron como de mayor relevancia fueron: altos niveles de evasión y elusión, ausencia total del sentido de servicio al cliente, además de una débil cultura de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por parte de los contribuyentes.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, se pretende evaluar los resultados obtenidos del proceso de modernización de la DIAN por medio de la implementación del proyecto MUISCA como un instrumento de control a la evasión y elusión fiscal; y de acercamiento al contribuyente, desde sus inicios en el año 2003 hasta el año 2005, y determinar sí por medio de los beneficios suministrados por el MUISCA como instrumento de control, el estado de una manera más eficiente se ha acercado a los contribuyentes y ha logrado disminuir la evasión y la elusión fiscal en Colombia.

El análisis llevado a cabo en este trabajo muestra que los ingresos tributarios se han incrementado de manera importante desde la implementación del modelo – MUISCA- entre los años 2003 y 2005. En particular, el IVA interno ha crecido de manera significativa; el cual registraba un recaudo de 7.951.042 millones de pesos en el año 2002 en contraste a lo recaudado en el año 2005 que ascendió a 12.184.782 millones de pesos observando una variación de 53.25% durante este periodo. De igual manera el impuesto de renta presentó un incremento bastante importante luego de situarse en el año 2002 en 10.859.993 millones de pesos y posteriormente en el 2005 esta cifra se ubicó en la suma de 18.538.872 millones de pesos registrando una variación del 70.7% dejando ver la efectividad del modelo –MUISCA-.

Las campañas institucionales son una de las herramientas más efectivas para llegar a cada uno de los ciudadanos, buscando reducir la evasión de impuestos, el contrabando y el lavado de activos. Generar una cultura de cumplimiento voluntario y mantener a los contribuyentes informados sobre las obligaciones tributarias, la DIAN durante el 2005 realizó ocho campañas orientadas a los diferentes medios (televisión, radio, prensa y otros medios impresos).

ABSTRACT

Before the MUISCA Project, the DIAN had organizational problems hindering its institutional mission: inadequate controls to reduce tax evasion and poor customer service. This resulted in high levels of tax evasion, low customer satisfaction, high rates of tax evasion, and suboptimal tax collection from customs and housing.

I seek to evaluate the results from the DIAN modernization process through the implementation of MUISCA project as a tax collection control instrument to avoid tax evasion from the years of 2003 to 2005. In addition, I want to determine if the MUISCA project has yielded higher housing and customs tax collections, and reduced tax evasion in Colombia.

This analysis shows that the tax payments have increased significantly since the implementation of the MUISCA project between the years of 2003 and 2005 after accounting for inflation. In particular, the internal IVA has grown significantly from 7,951,042 million pesos in 2002 to 12,184,782 in 2005, with an increment of 53.25%. Similarly, housing tax collections increased from 10,859,993 million pesos in 2002 to 18,538,872 in 2005, showing an increment of 70.7%, also supporting the effectiveness of MUISCA.

Institutional campaigns are some of the most effective tools to avoid tax evasion, money laundering, and smuggling. Creating culture of civic responsibility where the taxpayer is informed about the current tax policy has been instrumental in achieving DIAN's goals. For example, during the year of 2005 the DIAN carried out eight tax education campaigns through television, radio, and the press.

CAPITULO 1. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS CONCEPTUALES DE LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA TRIBUTACION

1.1 FUNDAMENTOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Cesar Giraldo (2001: 161) considera que: La asignación de los recursos públicos es un acto político que tiene consecuencias económicas, sociales y políticas. Y como acto político, debe ser legitimado ante la sociedad, señalando que los criterios utilizados para la asignación de los recursos son los más convenientes para la sociedad.

En esto se pueden invocar dos clases de criterios, dentro de una economía de mercado. De un lado, principios redistributivos, haciendo consideraciones de justicia social; del otro, principios técnicos, dentro de la racionalidad del mercado, lo que permitiría maximizar la eficiencia y el bienestar social. El primer enfoque equivale a los principios del estado de bienestar, y el segundo al paradigma dominante.

El concepto finanzas públicas existe con la vigencia del capitalismo, por que implica una separación entre lo privado y lo público, suponiendo que lo público hace referencia a lo estatal. En el feudalismo no existía esa separación, porque lo estatal se confundía con el señor feudal y la iglesia, y en las sociedades socialistas la esfera de lo privado se confunde con la estatal.

Financiar el gasto público por la vía de los impuestos significa asignar los recursos económicos por fuera de la lógica del mercado. Esto es lo que constituye el presupuesto público. La tributación consiste en reasignar el control de los recursos económicos desde los contribuyentes hacia el estado ya sea para que los utilice directamente o para que los transfiera a terceros. El mecanismo utilizado para lograr este objetivo es la obligación de los contribuyentes a ceder parte de su poder adquisitivo (dinero) al Estado.

Cesar Giraldo (Ibid: 119) considera que: un impuesto se define como una contribución obligatoria al estado sin referencia a un beneficio determinado que reciba el contribuyente. Son pagos obligatorios sin contraprestación, recaudados principalmente por el gobierno central.

Lo que el ciudadano recibe del Estado no guarda correspondencia con lo que debe aportarle mediante el pago de contribuciones obligatorias (impuestos). Los impuestos se pagan de acuerdo con el patrimonio o las rentas que recibe el ciudadano (impuestos directos), o con el valor de la transacción económica que realiza (impuestos indirectos).

En este último caso, los impuestos se pueden originar en transacciones relacionadas con el comercio exterior (aranceles e impuestos a las exportaciones); en la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios (impuesto al valor agregado); o calculado sobre el monto de las transacciones (financieras, de inmuebles, etcétera).

El principio general es que el ciudadano contribuye de acuerdo con lo que tiene, lo que gana, o el valor de la transacción económica que realiza, y recibe bienes y servicios del estado según su necesidad. En este caso, la relación entre el individuo y el estado es la de un contribuyente, y la de un ciudadano que tiene derechos.

Cosa distinta sucede cuando el ciudadano paga por un bien o servicio que le otorga el estado, y ese pago está relacionado con la cantidad consumida. Por ejemplo, cuando recibe servicios públicos domiciliarios que son suministrados por empresas públicas, por los cuales se paga una tarifa (un precio), y el monto total por pagar está constituido por el valor de la tarifa multiplicada por la cantidad del servicio consumido. En este caso, la relación del individuo con el estado es la de un usuario o cliente.

Por el contrario, cuando se paga un impuesto, se supone que el beneficio recibido es indirecto y determinado por el gasto que el Estado hace en bienes públicos, es decir, el bienestar social que las políticas del estado producen. La financiación del gasto público por la vía de los impuestos se hace necesaria cuando el estado debe ofrecer ciertos bienes y prestar servicios, que por su naturaleza no es posible excluir de su uso a otras personas.

Para los economistas clásicos y liberales, el único buen presupuesto es el presupuesto equilibrado: aquel en el que se gasta justo lo que se ingresa. Para los economistas keynesianos, un poco de déficit es positivo porque aumenta la actividad, estimula la demanda y favorece el pleno empleo. El déficit se controla a través de los presupuestos y de la política fiscal, la cual determina los impuestos y decide en qué se gasta el dinero público. Según la afirmación de los clásicos y su presupuesto equilibrado, el buen funcionamiento fiscal de un gobierno depende de su eficiencia en el recaudo. La afirmación Keynesiana considera que un poco de déficit es positivo para la economía siempre y cuando se pueda controlar y no se salga del control fiscal.

Si un gobierno gasta más de lo que ingresa, al igual que en el caso de un particular, tiene que pedir un préstamo. Y lo hace a través de la emisión de deuda pública; obtiene dinero a cambio de devolverlo en una fecha futura. La deuda pública está, por tanto, muy relacionada con el déficit; aumentará en la misma cuantía que éste. La principal consecuencia de un elevado nivel de deuda pública es que desplaza la riqueza que genera el país. La población y las empresas terminarán acumulando bonos del Estado en lugar de invertir ese dinero en actividades que generen empleo y crecimiento económico. En Colombia las empresas con mayor disponibilidad de recursos son los fondos administradores de pensiones y cesantías; quienes tienen gran participación en la deuda pública. Además, parte de la recaudación por impuestos tiene que destinarse al pago de los intereses generados por la deuda lo que le genera un costo adicional al fisco

pudiéndolo contrarrestar con un mayor recaudo, y así poder destinar esos recursos a otro tipo de servicios más demandados o necesitados por la población.

1.2 PRINCIPIOS DE LA TRIBUTACION

Juan Camilo Restrepo (2003: 158) considera que los principios rectores de la tributación son: “El principio de neutralidad: Busca que la asignación de recursos hacia determinadas actividades no se vea entorpecida por la tributación, pues en el fondo todos los impuestos, directa o indirectamente, afectan las determinaciones que hacen los particulares; por lo cual es necesario encontrar una mezcla de impuestos que, en conjunto, se acerque lo más posible a la neutralidad.

El principio de equidad: Busca establecer el criterio que habrá de darle a un sistema tributario la mayor equidad posible. Para establecer la equidad tributaria se han planteado dos grandes teorías: La teoría del beneficio y la teoría de la capacidad de pago.

El principio de beneficio: Sostiene que los impuestos deben aplicarse en función de los beneficios o de las utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian con los impuestos. Se defiende con argumentos según los cuales preserva mejor que otras los incentivos al trabajo y al ahorro y adicionalmente evita el despilfarro en los servicios estatales.

El principio de capacidad de pago: Se suele justificar de conformidad con las llamadas teorías marginalistas, según las cuales los ingresos para una persona tienen una utilidad creciente hasta cierto punto y a partir de ese momento comienzan a decrecer.

El principio de legalidad: Señala que no debe haber tributación que no esté autorizada o consentida por el pueblo, o, más exactamente, por los representantes de dicho pueblo”.

1.3 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1996: 20), efectúa la siguiente definición: “los ingresos de la nación comprenden los ingresos corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales y Fondos Especiales.

Los ingresos corrientes de la Nación son los recursos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios que a su vez se clasifican en impuestos directos e indirectos y los no tributarios que incluyen las tasas, multas, contribuciones y otros ingresos no tributarios.

Los ingresos tributarios están conformados por pagos obligatorios al gobierno, sin contraprestación, fijados en virtud de norma legal, provenientes de impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos son los gravámenes establecidos por la ley que recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, los cuales consultan la capacidad de pago de éstas. Se denominan directos porque se aplican y recaudan directamente de las personas que tienen el ingreso o el patrimonio gravado. Los impuestos indirectos son gravámenes que recaen sobre la producción, la venta de bienes, la prestación de servicios, las importaciones y el consumo. Estos impuestos no consultan la capacidad de pago del contribuyente”.

Los impuestos administrados por la DIAN se clasifican en: impuestos internos dentro de los cuales se pueden mencionar la renta, el IVA interno, gravamen a los movimientos financieros y el impuesto al timbre. Los Impuestos externos que

están constituidos por los aranceles y el IVA externo. Adicional a estas dos clases de impuestos la DIAN administra el impuesto de la seguridad democrática, el impuesto al patrimonio (ley 863 de 2003) y el rubro denominado otros (sanciones, errados y otros sin clasificar).

A pesar de las dificultades para calcular la incidencia de los impuestos con exactitud, los gobiernos procuran mantener, al menos, cierta equidad vertical. Su principal preocupación reside en saber si los impuestos gravan más a los ricos que a los pobres (impuesto progresivo), si gravan a todos según su capacidad de pago (impuesto proporcional) o si acaso grava más a los más desfavorecidos (impuesto regresivo).

En casi todos los países industrializados se prefiere utilizar una estructura tributaria progresiva, por dos razones. En primer lugar, porque se considera que los impuestos progresivos son más equitativos (los más ricos tienen mayor capacidad de pago). En segundo lugar, la riqueza y la pobreza extremas perjudican el bienestar social y económico de una sociedad, y los impuestos progresivos tienden a reducir estos extremos.

Desde comienzos de los ochenta, el gasto público se incrementó de manera substancial, lo cual generó crecientes presiones sobre los ingresos de la nación e hicieron necesaria la introducción de nuevas y frecuentes reformas tributarias. Estas reformas pretendían principalmente incrementar el flujo de ingresos de la nación. Sin embargo este crecimiento no es compatible con la dinámica del gasto público en Colombia. Las urgentes necesidades de ingresos hacen necesario que se lleven a cabo las recomendaciones técnicas más adecuadas en cuanto a estructura tributaria se refiere.

1.4 OBJETIVOS PRINCIPALES DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA 1980 – 2003

1.4.1 Reforma Tributaria de 1983

En 1983 durante el gobierno de Belisario Betancourt Cuartas, se introdujo una nueva reforma mediante el mecanismo de emergencia económica (Leyes 9 y 14), que redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta a personas naturales de 56% a 49%. También se redujo el impuesto de 20% a 18% para sociedades limitadas, eliminó la doble tributación de las sociedades anónimas y extendió la renta presuntiva a actividades de comercio y de intermediación financiera. Así la reforma pretendía reactivar la economía, por medio de incentivos tributarios a la inversión, vía alivios a la doble tributación.

Se estableció el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa única de 10%, exceptuando ciertos productos suntuarios. Uno de los principales objetivos de la reforma era sustituir los ingresos de señoreaje de la Cuenta Especial de Cambios (CEC) por los ingresos del nuevo impuesto (Departamento Nacional de planeación, 2002, 22).

1.4.2 Reforma Tributaria de 1986

El gobierno de Virgilio Barco Vargas mediante la Ley 75 de 1986, redujo la tasa máxima para la renta de personas naturales al 35%. Exoneró al 90% de los asalariados de la retención en la fuente, unificó el impuesto para sociedades limitadas y anónimas y autorizó el recaudo del impuesto en bancos. El objetivo de la reforma fue el de introducir mayor equidad y neutralidad al impuesto de renta y fortalecer el sistema tributario.

La reforma integró la tributación de la sociedad y sus socios, manteniendo el gravamen a las utilidades retenidas y repartidas como dividendos únicamente para

la sociedad, de manera que eliminó completamente el instrumento de la doble tributación. Redujo el gravamen a las utilidades de las empresas anónimas de 40% a 30%. Finalmente, la reforma introdujo correctivos generalizados por inflación en el gravamen a los rendimientos financieros y deducciones por gastos financieros para todos los contribuyentes, empresas y personas naturales con excepción de las entidades del sector financiero. Adicionalmente se introdujeron ajustes por inflación a los balances de las empresas y se modificaron los regímenes de presunción del impuesto a la renta (Departamento Nacional de planeación, 2002, 22).

1.4.3 Reforma tributaria de 1990

En 1990 se introdujo la primera reforma tributaria de la década (Ley 49). Esta reforma pretendía principalmente estimular el desarrollo del mercado de capitales, reactivando el ahorro y la inversión de la economía. Adicionalmente, se esperaba subsanar la disminución de los ingresos del gobierno, ante la reducción de las tasas arancelarias. La reforma introduce una nueva amnistía para la repatriación de capitales en el exterior, en aras de incrementar la inversión y el ahorro en Colombia. Esta amnistía tuvo bastante éxito en su objetivo, sin embargo también permitió la repatriación de dineros del narcotráfico. Es claro, que los incentivos legales se sumaron a una serie de medidas que junto con la estructura económica prevaleciente, incentivaron la tendencia a la revaluación de la tasa de cambio, y a un incremento de las tasas de interés. La rápida respuesta de la cuenta de capitales a la tasa de cambio, la tasa de interés y la coyuntura económica, presenta una clara prueba de que la economía se encontraba ante un mercado de capitales abierto (Francisco González, Valentina Calderón: 2003, 7).

1.4.4 Reforma tributaria de 1992

En 1992, se introduce una nueva reforma tributaria por medio de la Ley 6, con el objetivo de garantizar los recursos para financiar los compromisos adquiridos con

la Constitución de 1991, e iniciar un programa de inversiones en infraestructura para estimular el proceso de apertura económica.

La reforma eliminó el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes a partir de 1992. Se crearon bonos de inversión forzosa, denominados Bonos de Defensa y Seguridad Interna, en los cuales las personas naturales y jurídicas de mayores ingresos se veían obligadas a invertir el equivalente del 5% del impuesto de renta a su cargo. Los fondos de capital extranjero fueron declarados exentos del impuesto de renta. Para las remesas del exterior se redujo la tasa de impuesto gradualmente de 12% en 1992 a 7% en 1996.

La tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 12% a 14% por un término de 5 años. Según lo establecido por la Constitución de 1991, hasta tres puntos del aumento se destinarían a la Nación. Los aumentos en el recaudo generados por el incremento en la tasa del impuesto (por lo menos treinta mil millones de pesos), se destinarían en los años 1993 -1996, a financiar el incremento en las pensiones de jubilación del sector público nacional. Con el fin de disminuir la regresividad intrínseca del tributo, el Gobierno Nacional se comprometió a destinar durante los años 1993 -1997, por lo menos quince mil millones de pesos anuales, del mayor recaudo del IVA, a los aportes estatales para las madres comunitarias del Instituto de Bienestar Familiar.

Se establecieron tarifas diferenciales para los bienes suntuarios entre el 35% y el 45%. También se permitió descontar el IVA pagado por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta.

En esta reforma, se eliminaron en su mayoría las restricciones arancelarias y paraarancelarias al comercio exterior, sin embargo para el caso de la agricultura se establecieron aranceles variables (Francisco González, Valentina Calderón: 2003, 7).

1.4.5 Reforma tributaria de 1995

La ley 223 de 1995, pretendía incrementar los ingresos para cumplir con los compromisos de gastos impuestos por el Plan Nacional de Desarrollo (Salto Social). De la misma manera, buscaba fortalecer los recaudos por medio de mayores sanciones a la evasión y la elusión.

La tarifa del impuesto de renta pasó de 30% a 35% para las sociedades, se incrementaron las tarifas marginales para personas naturales, y se creó la renta presuntiva para grandes contribuyentes, 1.5% sobre el patrimonio bruto ó 5% del patrimonio líquido. Así mismo, se elevó la tarifa de retención salarial, al mismo tiempo que se disminuyó la base de la misma.

La tarifa del impuesto al valor agregado –IVA- pasó del 14% al 16%, se redefinieron bienes e importaciones que no causaban el impuesto, y se introdujo el mecanismo de retención en la fuente del impuesto (50%), en aras de facilitar su recaudo. Se incluyeron como bienes sujetos al IVA los materiales e insumos de construcción y se incrementó la tarifa del impuesto para las importaciones, las compras de vehículos y las motocicletas (Francisco González, Valentina Calderón: 2003, 12).

1.4.6 Reforma tributaria de 1998

La Ley 488 de 1998, es la primera reforma tributaria de la administración Pastrana. Esta pretendía principalmente definir las competencias del ámbito territorial y nacional en materia de impuestos, e incrementar el recaudo de manera que se pudiera aliviar la grave situación de las finanzas públicas.

Se declararon como contribuyentes del impuesto de renta y complementarios las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, no obstante estas no estarían sometidas a la renta presuntiva. Cuando

la utilidad proviniera de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad, esta no constituiría ni renta ni ganancia ocasional. Los intereses que generen las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no serán deducibles en su totalidad, únicamente serían deducibles en la parte que no exceda la tasa más alta que se haya autorizado a cobrar durante el respectivo año gravable.

El pago del principal, intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con operaciones de crédito público externo, fueron excluidas de toda clase de impuestos de carácter nacional cuando estas se realicen con personas no residentes en el país. Los Bonos Colombia (Decreto 700 de 1992), continuarían rigiéndose como se estableció al momento de su emisión. Se excluyeron del impuesto de timbre las operaciones de crédito público y las operaciones de manejo de deuda pública. Se establece el beneficio de auditoria, o abstención de la revisión de la declaración dentro de los seis meses siguientes, para los declarantes del impuesto sobre la renta del año gravable de 1998, que incrementen su impuesto neto de renta por lo menos en un 30%.

Se creó un descuento tributario a la generación de empleo, por medio del cual el empleador podría solicitar un descuento equivalente al monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales canceladas durante el año gravable, que correspondieran a nuevos empleos directos (hasta el 15% del impuesto neto de renta siempre que el empleo creciera por lo menos 5% con respecto al año anterior). Se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto, y se simplificaron los ajustes por inflación (los inventarios estarían excluidos de los ajustes por inflación). En cuanto al IVA, la tasa pasó del 16% al 15% a partir de noviembre de 1999, adicionalmente se amplió la base. La Ley también redujo de 407 a 135 el número de subpartidas arancelarias excluidas del IVA, con el fin de colocar en igualdad de condiciones al productor nacional frente al importador (Francisco González, Valentina Calderón, 2003, 13).

1.4.7 Reforma tributaria de 2000

La reforma tributaria de 2000 tenía como principales objetivos, optimizar el recaudo reduciendo la evasión y elusión de impuestos, y reactivar la actividad empresarial, en aras de estimular el crecimiento de la economía. Sin embargo esta reforma se introduce en un momento de crisis económica del país, mostrando el carácter contra cíclico de la política tributaria.

La Ley 633 de diciembre de 2000 creó, a partir del 1 de enero de 2001, el gravamen a los movimientos financieros, a cargo de los usuarios del sistema y las entidades que lo conforman, con una tarifa de tres por mil. Serían objeto del impuesto aquellas operaciones en las que se disponía de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, cuentas de depósito del Banco de la República, y los giros de cheque de gerencia. En principio el impuesto cubría las operaciones de cualquier monto, sin embargo en marzo de 2001, se modifica el decreto 405 y se exoneran las operaciones inferiores a \$3.972.000, así como las pensiones inferiores a dos salarios mínimos, con el fin de dejar exentos a los usuarios del sistema financiero de menores ingresos. Este impuesto creado en 1998 por medio del mecanismo de emergencia económica se convirtió en un gravamen de orden permanente con esta reforma.

Se impuso una tarifa de retención en la fuente para honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta, el impuesto era equivalente al 10% del valor del correspondiente pago o abono de cuenta. La misma tarifa se aplicó a los pagos o abonos en cuenta de los contratos de consultoría y a los honorarios de los contratos de administración delegada.

Adicionalmente, la reforma pretendía lograr la repatriación de capitales del exterior, por medio del beneficio especial de auditoría. Aquellos contribuyentes al impuesto de renta, que en sus liquidaciones de impuestos anteriores al año 2000 no hubieran declarado activos representados en moneda extranjera, quedarían a

paz y salvo si los incluían en su declaración de impuestos del año 2000, y obtendrían el derecho al beneficio especial de auditoría, que significa que su declaración no sería revisada pasados cuatro meses.

El beneficio especial de auditoría se declaró inexecutable porque es una especie de amnistía tributaria que viola el principio de la igualdad entre todos los contribuyentes impuesta por la Constitución, que beneficia a los morosos que ocultan activos en el exterior, según manifestó la Corte Constitucional. Sin embargo la Corte declara que su efecto no será retroactivo, es decir, que estaría vigente para aquellas personas que se hubieran acogido al beneficio con anterioridad a la sentencia. Este beneficio tampoco establecía el monto de activos poseídos en moneda extranjera que se debía declarar por lo cual personas con grandes patrimonios no declarados en el exterior quedarían en firme con tan solo declarar una pequeña suma de dinero, frente a la DIAN.

La reforma establecía que la renta líquida del contribuyente no era inferior al 6% de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. La deducción del exceso de renta presuntiva sobre la renta líquida ordinaria podría restarse de la renta bruta, determinada dentro de los tres años siguientes, ajustada por inflación (Francisco González, Valentina Calderón: 2003, 15).

1.4.8 Reforma tributaria de 2003

La ley 863 de 2003 según el Diario Oficial No. 45.415 de 29 de diciembre de 2003 determina que el objetivo principal de esta reforma coincide con el de muchas de las reformas anteriores: combatir el creciente déficit fiscal y de esta forma superar la crisis económica. Esta reforma, se basa en tres puntos principales: a) la supresión de algunos incentivos tributarios; b) un aumento paulatino de los impuestos; y c) una serie de medidas de control para evitar la evasión. Por la cual

se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Por los años 2004 a 2007 inclusive, se incrementa la Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros al cuatro por mil (4 x 1.000).

Se crea el nuevo Registro Único Tributario, -RUT-, administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el cual constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio; los responsables del Régimen Común y los pertenecientes al régimen simplificado, los agentes retenedores, los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, y los demás sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, respecto de los cuales esta requiera su inscripción. El Registro Único Tributario sustituye el Registro de Exportadores y el Registro Nacional de Vendedores, los cuales quedan eliminados con esta incorporación.

Obligación de presentar declaración informativa. "Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, obligados a la aplicación de las normas que regulan el régimen de precios de transferencia, cuyo patrimonio bruto en el último día del año o período gravable sea igual o superior al equivalente a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes o cuyos ingresos brutos del respectivo año sean iguales o superiores al equivalente a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que celebren operaciones con vinculados económicos o partes relacionadas domiciliadas o residentes en el exterior, deberán presentar anualmente una declaración informativa de las operaciones realizadas con vinculados económicos o partes relacionadas.

CAPITULO 2. PROBLEMAS DE LA EVASION Y LA ELUSION EN COLOMBIA

2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA EVASION Y LA ELUSION EN COLOMBIA

Alejandro Gutiérrez Casas (1995: 57) considera que son tres los aspectos centrales que, indudablemente, han sido determinantes para el incentivo de la evasión: el primero, la existencia de un sistema tributario inequitativo, plagado de exenciones que restan neutralidad con altas tarifas y con distorsiones de naturaleza estructural. El segundo, la falta de un procedimiento tributario que definiera con certeza jurídica las relaciones fisco contribuyente, plagado de trámites, instancias, recursos jurídicos eternos, acompañado de sanciones impagables, a veces confiscatorio, conformaban un terreno abonado para que la evasión se justificara dándole visos de legitimidad. Por último el desorden e incapacidad de una administración tributaria para fiscalizar, cobrar y controlar, completan el panorama que presentaba el sistema impositivo para la década de los ochenta. Los tributos perdieron elasticidad, se relajó la eficiencia recaudatoria y disminuyeron su participación en el PIB.

La lucha contra la cultura de la evasión se ha dado en el terreno ideológico, tratando de mostrar sus efectos depredadores sobre la economía, por que evitan el fortalecimiento del gasto estatal y reducen la inversión social.

Se le ha restado legitimidad a la evasión, pero todavía hace falta un gran esfuerzo para minar sus bases, en tanto, se mantienen desigualdades visibles, graves problemas sociales, desempleo, falta de obras y ausencia de estado.

2.2 BREVE SINTESIS DE LA FISCALIZACION EN COLOMBIA DESDE LOS AÑOS OCHENTA

Desde los años sesenta hasta el primer quinquenio de los setenta, la fiscalización fue de liquidación oficial obligatoria, que se hacía desde los escritorios, en forma manual y revisando si las bases gravables de los declarantes coincidía con los anexos y pruebas exigidos.

Esta etapa es de una fiscalización oficial pasiva, con fuerte influencia subjetiva de los funcionarios sobre los actos de determinación de la administración tributaria.

El segundo quinquenio de los años setenta estuvo empujado por un despertar de la necesidad de la sistematización para el logro de una fiscalización más eficaz.

De esta manera, se inicia un lento proceso de informatización, sin mayores señalamientos estratégicos, que buscaba la creación de una cuenta corriente de los contribuyentes y la recolección de información por las áreas de estudios tributarios.

Aquí ya se observa una idea sobre la urgencia de montar bases de datos y de impulsar estudios económicos primarios, con el fin de crear verificadores externos comparativos.

Pero las inconsistencias, los errores en la digitación, la falta de control en los computadores, la casi nula capacitación y la ausencia de una visión estratégica, llevaron el intento a un fracaso, por cuanto, en muy pocas ocasiones, coincidía la información de la administración con la realidad económica de los contribuyentes.

En los primeros años de los ochenta, la auditoría estaba plagada de formalismos, producto de las distorsiones que enfrentaba el sistema y el procedimiento, además de una creciente inmoralidad de los inspectores, que degeneró en una crisis de

confiabilidad en el Estado y su estructura impositiva. Las glosas eran meramente formales, había desconocimiento de costos y deducciones que, por su sustentación trivial, eran desvirtuados por el contribuyente, que aportaba documentos probatorios. No había entonces verificación de campo.

Para 1983 la auditoría fiscal del Estado comienza a orientarse hacia los denominados controles preventivos. Se da impulso al control del impuesto al valor agregado (IVA), fundamentalmente entre los comerciantes.

2.3 REPLANTEAMIENTO DE LA FISCALIZACION

Alejandro Gutiérrez Casas considera (1995,59) que solo a partir de 1987 se hace el replanteamiento de la política fiscalizadora, la cual se mantiene en sus elementos centrales y cuyos objetivos son:

Incrementar la participación de los ingresos tributarios con respecto a los ingresos fiscales de la Nación, relevando el papel de los impuestos como vía sana de financiación del gasto y disminuir la brecha entre el recaudo potencial y el recaudo real en el país y por sectores económicos. En consecuencia, para el cumplimiento de estas metas, la tarea de fiscalización en la década de los noventa se basó en siete pilares fundamentales a saber:

- La equidad del sistema tributario.
- La eficiencia de los procedimientos legales y administrativos.
- El apoyo computarizado a la fiscalización.
- La gradualidad del régimen de sanciones.
- La política de acercamiento al contribuyente.
- La utilización de modernas herramientas de auditoría.
- La modernización de los procesos de selección, ascenso y capacitación de nuevos funcionarios fiscalizadores.

CAPITULO 3. EL MODELO MUISCA

3.1 JUSTIFICACIÓN DEL MODELO MUISCA

El fenómeno de la evasión y elusión fiscal hace parte inherente de las estructuras económicas de todo el mundo. Es posible que en algunos regímenes tributarios con sanciones muy drásticas para quienes defrauden al fisco, la dimensión del flagelo sea reducida, pero para la generalidad de los países menos desarrollados, ésta alcanza proporciones significativas, dejando ver las imperfecciones que aún poseen nuestros sistemas y administraciones tributarias.

En el caso colombiano, la presencia de este fenómeno no ha sido nada despreciable; Alejandro Gutiérrez Casas (1995, 58) afirma que la evasión por concepto de IVA en el año 1985 se ubicaba en el 43.8%; en el año 1990 disminuyó al 32.9% y Roberto Steiner – Carolina Soto (1998, 15) muestran la evolución del impuesto a la renta cuya evasión para el año 1988 se ubicaba en 35.7%; y en el año 1995, disminuyó a 20.6%. En las últimas tres décadas el comportamiento de la evasión y elusión ha estado estrechamente ligado a la existencia de las diversas reformas tributarias. Los aspectos que rigen la formulación de estas reformas impositivas han evolucionado constantemente en la búsqueda de mayor eficiencia en la administración tributaria, simplificando el sistema, como fue el caso de la Ley 75 de 1986, pero también empleando acciones directas para combatir el fenómeno de la evasión y elusión, implementando políticas de fiscalización y de auditoría que permitan detectarlas.

“Sobre unos pocos contribuyentes particulares es imposible descargar la derrota de la pobreza” estas fueron palabras del Presidente Álvaro Uribe Vélez en su intervención del 20 de julio de 2002 ante el Congreso de la República. Fue por

medio de estas palabras que se le dio vida al Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado –MUISCA-.

Con el inicio del gobierno del presidente Álvaro Uribe en su primer periodo presidencial, se dieron cambios en los cuadros directivos de la DIAN. El nuevo equipo pudo advertir de antemano agudos problemas estructurales que originaban a la vez insalvables dificultades para el logro de la misión institucional, entendida esta como una correcta recaudación, un adecuado control y un óptimo servicio.

Igualmente, deficiencias internas asociadas a su organización, al sistema de personal y en general a su sistema de gestión, que obstaculizaban claramente el logro de sus objetivos. De estos problemas internos el más sobresaliente ha sido el de las deficiencias estructurales en la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información requerida para el ejercicio del control.

A partir de la situación que encierran estos problemas, la entidad trazó como lineamientos y propósitos los siguientes:

- Convicción y compromiso frente a la necesidad de cambio.
- Efectivizar la fusión de las funciones tributarias y aduaneras en torno a la información.
- Despolitizar la administración.
- Contar con una carrera administrativa especial y bien remunerada.
- Mejorar la eficiencia fiscal del estado.
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones, simplificando los procedimientos, personalizando la atención y orientación, respondiendo

oportunamente a las solicitudes y acercando la administración a los derechos del contribuyente.

- Aumentar en forma sostenida la recaudación fiscal.
- Disminuir sistemáticamente los niveles de evasión, elusión, contrabando e infracciones cambiarias.
- Optimizar los procesos y herramientas de servicio a los contribuyentes y usuarios.
- Garantizar la participación de todos los obligados en la financiación del gasto social del estado.
- Evitar distorsiones e inequidades en el sistema tributario, aduanero y cambiario.
- Controlar efectivamente la gestión de los funcionarios.

Con estas directrices se trazó el plan estratégico de la DIAN 2003 – 2006. Para alcanzar los diferentes objetivos establecidos se estructuraron los proyectos necesarios, los cuales cuentan con una organización propia a efectos de garantizar los resultados en oportunidad y calidad y en el cumplimiento de la misión y visión institucionales.

3.2 DESARROLLO DEL MODELO MUISCA

La dirección de impuestos y aduanas nacionales de Colombia es la responsable de prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el sistema tributario, aduanero y cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa,

con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna, y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos. En desarrollo de esta estrategia, la DIAN debe hacer sentir que sus clientes cuentan con el apoyo y la asesoría de esta cuando se encuentran cumpliendo al día, así como la reacción inmediata con la fortaleza necesaria en los momentos en que no lo hacen.

Las instituciones públicas no se escapan del ciudadano moderno, que exige más y mejores productos y servicios “a menor precio”. En el caso de la DIAN, esto se traduce en velar por el estricto cumplimiento de las normas vigentes, garantizando que cada contribuyente pague exactamente lo que le corresponde, y que paguen sus impuestos todos los contribuyentes que están en la obligación de hacerlo. Para ello la estrategia debe ser integral, proveyendo servicios que faciliten la tarea para los que cumplen y contando con las herramientas adecuadas para reducir de manera significativa la evasión y la elusión.

La simplificación del sistema tributario, deberá traducirse en una mejor administración, mejor atención y mejor control, simplificando no solo los procedimientos, sino también la estructura de costos de operación de ambos: agentes económicos y DIAN.

Más del 95% de los ingresos recaudados por la DIAN vienen del cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes. Igualmente, el pago de los impuestos es uno de los principales momentos en los que el ciudadano tiene contacto con el estado. La manera como resulta esta transacción es fundamental para determinar la actitud presente y futura del ciudadano, frente a su responsabilidad contributiva y su sentimiento frente al estado.

El resultado esperado de la DIAN es el de obtener el máximo recaudo posible de acuerdo a la normatividad vigente. Este resultado está directamente asociado a

desestimular la evasión, la elusión, el contrabando e infracciones cambiarias. Si bien el objeto de la DIAN es el de garantizar la sostenibilidad fiscal del estado, esto lo debe hacer atacando frontalmente los comportamientos que generan brechas y desigualdad frente a los contribuyentes.

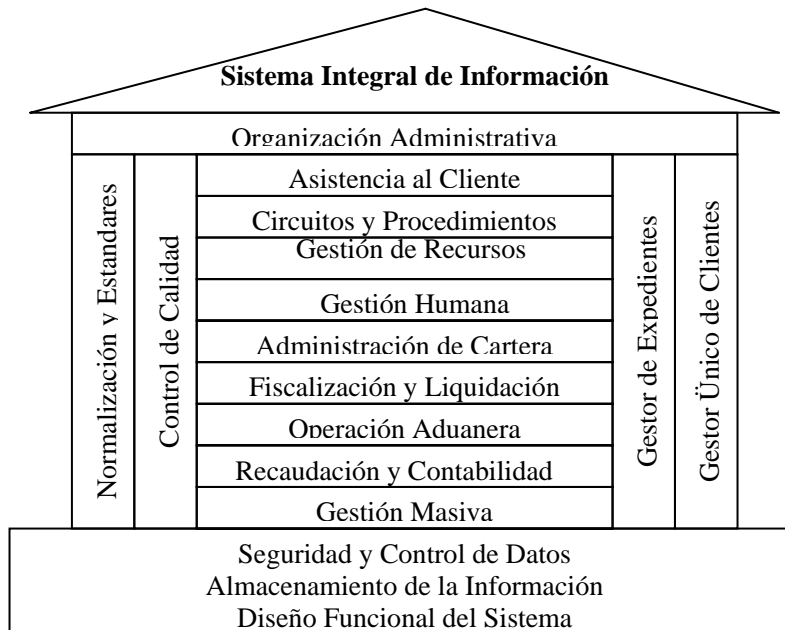
Como una de las principales estrategias encaminadas al acercamiento al contribuyente por parte de la DIAN, el MUISCA resulta ser hoy el proyecto de mayor envergadura en el contexto del estado Colombiano, contando con una inversión de recursos cualitativa y cuantitativamente considerable.

El MUISCA es “algo mas” que un proyecto informático, es un modelo de gestión de ingresos y recursos, integral e integrado, que obliga a agilizar y simplificar los procedimientos utilizados hasta ahora y que con la implantación del mismo, supone una reingeniería organizativa y de procesos que redundan en beneficio de la administración en múltiples aspectos que inciden, tanto en la detección y reducción del fraude, como en la modernización y racionalización de los procedimientos administrativos y disminución de la burocracia.

Modelo:	Es mas que un sistema, es otra forma de gestionar.
Único:	Cubre las necesidades para todas las áreas y todos los procesos.
Ingresos:	Todos los conceptos tributarios y no tributarios.
Servicio:	Eficiente para mejorar el cumplimiento voluntario.
Control:	Al dato, al cliente, al usuario, al cumplimiento, al fraude.
Automatizado:	A través de gestores, generadores y herramientas diseñadas a medida.

3.3 ESTRUCTURA DEL MUISCA

Figura 1. Estructura del MUISCA



Fuente: Subsecretaría de planeación – DIAN

El MUISCA considerado como un Sistema Integral de Información está diseñado como una gran edificación que cuenta con la siguiente estructura:

- Una sólida cimentación que parte de un **diseño funcional del sistema**, que correspondería al plano del edificio, y que se completa y aprueba por todos los implicados, antes de comenzar ningún desarrollo.
- El **almacenamiento de la información** recogido en un modelo de datos en el que todas sus entidades son únicas, estandarizadas y completamente documentadas.
- Un sistema único de **seguridad y control de datos y accesos** que le da la garantía y credibilidad necesaria.

Los pilares sobre los que se apoya toda la gestión son pocos y simples pero muy robustos:

- La **normalización y estandarización** de todos los modelos, entidades, procesos y procedimientos con criterios simples y efectivos.
- El modulo de **control de calidad** es el único autorizado a grabar o modificar datos en el sistema y dispone de un efectivo control de validaciones y correspondencias.
- La **gestión de expedientes** actúa como motor administrativo del sistema y se ocupa del control y seguimiento de todos los trámites a realizar por todas las áreas operativas.
- El **censo único de clientes** es vital para el sistema y además de un código único por cliente, cuenta con la localización fiable para notificaciones, así como características particulares sobre tipo, tamaño y vector fiscal.

La **organización administrativa** tiene que cobijar al sistema definiendo las reformas legales que sean imprescindibles, adecuando la normativa que sea necesaria, ejerciendo la autonomía institucional de que se disponga y definiendo las estrategias básicas que se requieren para el proyecto.

3.4 ELEMENTOS INSTITUCIONALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO MUISCA

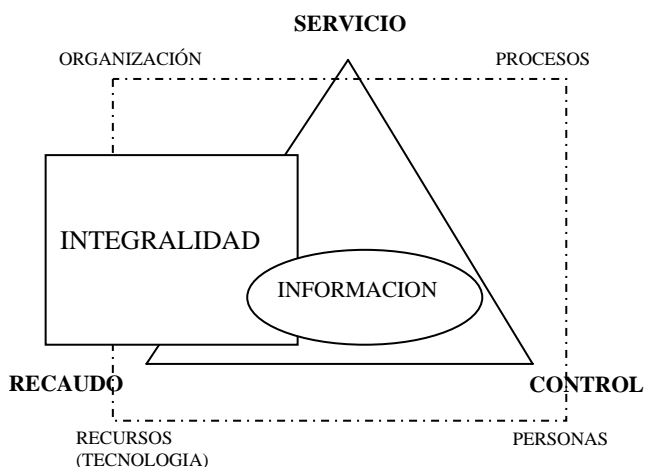
Se observa en un comunicado del 2004 del Director de la DIAN en ese entonces, el señor Mario A. Aranguren Rincón como se obtiene la participación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de España; “Entre nuestros principales objetivos, trazados por la presidencia de la república, sobresale la recuperación de confianza de la sociedad en su administración fiscal. Estamos trabajando en esa

dirección, con la colaboración desinteresada de la muy experimentada Agencia Estatal de la Administración Tributaria – AEAT – de España, otorgándole prioridad a la construcción del instrumento que contribuirá a disponer en un par de años de la DIAN, que demandan las necesidades del país. De esa manera podremos absorber el conocimiento que representan 24 años de experiencia española en esas materias -para ese entonces-. Este proyecto nos permitirá el aprovechamiento eficaz e inteligente de la información, así como garantizar la transparencia en la gestión”.

Mas de 14 proyectos de colaboración y de 26 años de experiencia de la AEAT, le han permitido evolucionar el modelo, utilizando nuevas tecnologías, forzando premisas que al consolidarse se convierten en características del propio sistema de información, y mejorando las herramientas técnicas, tanto en la simplificación de los procedimientos como en la calidad y rapidez del mejor servicio al cliente.

Gracias a la implementación de un nuevo modelo de gestión fundamentado en el aprovechamiento de la tecnología y las herramientas informáticas, es posible decir que la AEAT es hoy día una de las mejores administraciones tributarias del mundo, contando con altos niveles de eficiencia, presión fiscal y numero de contribuyentes en relación con su población y el tamaño de la economía española.

Figura 2. Modelo MUISCA



La figura 2 muestra al MUISCA como un modelo que agiliza y simplifica los procedimientos utilizados y que supone una reingeniería organizativa y de procesos en beneficio de la administración y los contribuyentes.

La **información**: Un modelo de una administración tributaria y aduanera debe estar basado en la información, en su tratamiento, uso y explotación. Que la información sea completa, cuente con los controles de calidad y los niveles de seguridad que lo garanticen y esté adecuadamente identificada; son premisas fundamentales para poder llegar a realizar cruces de información.

El **servicio**: La misión estándar de una administración tributaria y aduanera contempla tres grandes pilares de los cuales el servicio comienza a adquirir cada vez una mayor relevancia. Contar con los mecanismos que faciliten y propicien el cumplimiento voluntario de las obligaciones – como atención virtual, presencial o telefónica, 7 por 24 y en tiempo real, o especializada según el perfil del cliente o usuario - es fundamental, especialmente teniendo en cuenta que la sociedad exige de las entidades estatales con mayor frecuencia mayores y mejores servicios.

El **control**: Como parte del modelo, la DIAN debe ejercer control sobre diferentes aspectos, principalmente, aquellos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones, el comportamiento de los obligados, la información, los objetivos y la gestión en general.

El **recaudo**: El propósito de prestar un buen servicio y ejercer un control oportuno y eficaz no es otro que el recaudo. La entidad por medio de herramientas que faciliten el cumplimiento y encarezcan la evasión y elusión fiscal, debe garantizar el recaudo que el estado requiere para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La **organización**: Además de abordar las tres tareas fundamentales asociadas a su misión –recaudo, servicio y control- el modelo aborda otros aspectos

primordiales para el éxito de cualquier organización, como son su organización interna, los procesos que maneja, la manera como gerencia su capital humano y sus recursos. Por medio de ajustes en su estructura, se busca organizar internamente la entidad para aprovechar la eficiencia operacional y el potencial de servicio y enfoque al cliente que provee el MUISCA, e implementar de la mejor manera posible las estrategias definidas para el desarrollo de la institución.

Los **procesos**: Para poder obtener los productos y los resultados que se esperan de ella, la DIAN cuenta con una serie de procesos basados en sus atribuciones legales. La adecuada identificación y documentación de los procesos es primordial tanto para el enfoque de la organización, como para la identificación y desarrollo de los subsistemas que contempla el MUISCA.

Las **personas**: Como parte del nuevo modelo, la DIAN debe contar con un nuevo sistema de capital humano que le permita disponer de personas idóneas y capaces de explotar el potencial de la nueva organización y las herramientas informáticas que hacen parte del MUISCA.

Los **recursos**: El eficiente manejo de los recursos es un factor crítico para el éxito de la DIAN. Ello incluye la adecuada planificación y ejecución de su presupuesto, la adecuada explotación de las alternativas tecnológicas para incrementar su productividad y eficacia a menor costo o la optimización de la asignación del capital humano y las cargas de trabajo asociadas; estos son solo algunos ejemplos de lo necesario que es incluir como parte del modelo la administración de los recursos financieros, físicos y de información en la entidad.

La característica más destacada del MUISCA, es su **integralidad** y elevado grado de parametrización, de forma que su mantenimiento a la hora de afrontar nuevos impuestos y cambios normativos (en tasas o los procedimientos), pueden realizarse sin llevar a cabo labores de programación de código, con lo que se agiliza considerablemente dicha labor y se disminuye su costo.

CAPITULO 4. EL MUISCA COMO HERRAMIENTA DE ACERCAMIENTO AL CONTRIBUYENTE

4.1 EL MUISCA Y EL CONTRIBUYENTE

El recaudo, como tarea esencial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se basa principalmente en la capacidad institucional de proporcionar un excelente servicio para facilitar el cumplimiento de las obligaciones y ejercer un correcto control. En este sentido, el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado, MUISCA, representa la nueva manera de administrar los impuestos y las aduanas en Colombia, abarcando simultáneamente grandes cambios en la organización, los procesos y la tecnología.

Los nuevos productos generados a través del MUISCA se materializan en servicios automatizados para clientes internos y externos de la DIAN, que optimizan la efectividad en las acciones de atención al cliente y de control. De tiempo atrás se encuentran en uso servicios automatizados como el nuevo portal de la DIAN, el RUT y los programas de ayuda para el diligenciamiento de las declaraciones.

Las campañas institucionales son una de las herramientas mas efectivas para llegar a cada uno de los ciudadanos, por esta razón y (buscando reducir la evasión de impuestos, el contrabando y el lavado de activos, generar una cultura de cumplimiento voluntario y mantener a los contribuyentes informados sobre las obligaciones tributarias), la DIAN durante el 2005 realizó ocho campañas orientadas a los diferentes medios (televisión, radio, prensa y otros medios impresos).

4.2 HERRAMIENTAS DE ACERCAMIENTO

Con el fin de continuar con el proceso de acercamiento al contribuyente, la DIAN brinda tres nuevos servicios automatizados en la red, que facilitan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, con énfasis en los trámites de presentación de las declaraciones de impuestos y aduanas, pagos e información exógena. Estos son los servicios de: **diligenciamiento de documentos:** con el cual los contribuyentes cuentan con las ayudas para elaborar sus respectivas declaraciones. **Presentación virtual de documentos con mecanismo digital:** que permite cumplir vía electrónica con la obligación formal de presentar las declaraciones de impuestos y de aduanas que fueron diligenciadas a través del servicio anterior. **Presentación de información por envío de archivos:** igualmente facilita el cumplimiento de la obligación que tienen algunos contribuyentes de presentar información con las especificaciones fijadas por la DIAN, así como los programas de ayuda creados para este fin.

Estos servicios, que hacen parte de la inmensa lista de servicios automatizados que proporcionará la DIAN a sus clientes internos y externos, cumplen ampliamente con atributos inherentes a la función de administrar los impuestos, las aduanas y el control a las operaciones cambiarias, como la modernidad, la simplificación y, por supuesto, la seguridad de su información.

4.2.1 Presentación de información (exógena) por envío de archivos

El servicio de "Presentación de información por envío de archivos" le permite al usuario cumplir ante la DIAN con la obligación de presentar información en materia tributaria, aduanera o cambiaria, en forma electrónica.

Para facilitar este proceso la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ha diseñado ayudas pedagógicas con las cuales se espera sean útiles y constituyan un apoyo efectivo para el uso adecuado del nuevo servicio.

La **presentación de información por envío de archivos**, corresponde a lo que usualmente se denomina **información exógena**. Los beneficios más importantes de este servicio son:

- Transmisión electrónica de información masiva.
- Presentación electrónica segura de la información a la DIAN, sin desplazamientos físicos ni intermediarios,
- Garantía de origen lo que implica que el declarante es quien presenta la información y no otra persona por él.
- Protección de la información contra la alteración o manipulación de terceros.

Complementariamente la DIAN ofrece a través del MUISCA, el prevalidador, herramienta informática con la cual se puede conformar los archivos en las especificaciones técnicas establecidas por la DIAN con la ventaja de minimizar errores de conformación.

El servicio de presentación de información por envío de archivos le permite al contribuyente presentar la información de manera electrónica a la DIAN, la cual debe estar en archivos XML que el usuario podrá generar desde los sistemas internos de su empresa o mediante el uso del "Prevalidador de Datos para Presentación de Información por Envío de Archivos", herramienta que está dispuesta en el portal de la DIAN en DIAN Virtual.

La ayuda consistente en el prevalidador de datos para presentación de información por envío de archivos está dispuesta en general para los contribuyentes que deban cumplir el deber legal de informar.

Del servicio de presentación de información por envío de archivos en forma virtual pueden hacer uso quienes cuenten con el mecanismo de firma digital con

certificado. Quienes no lo tengan pueden presentar la información de forma presencial en la DIAN.

4.2.2 Presentación virtual de documentos

En desarrollo de su política de fortalecimiento del servicio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- pone a disposición del contribuyente la nueva forma de "Presentación virtual de documentos" que le permitirá desde el portal de la DIAN, de una manera ágil, sencilla, segura, y haciendo uso del mecanismo de firma con certificado digital, cumplir con el deber legal de declarar en forma virtual, diligenciando completamente el formulario, firmándolo digitalmente y presentándolo en forma electrónica a la DIAN. Con este servicio el contribuyente se beneficia porque le permite:

- Presentación electrónica segura de declaraciones a la DIAN, sin desplazamientos físicos ni intermediarios.
- Garantía de origen lo que implica que el declarante es quien presenta la declaración y no otra persona por él.
- Protección de la información contra la alteración o manipulación de terceros.
- Ahorrar costos en la adquisición de los formularios.
- Guardar temporalmente información para completarla o corregirla antes de generar el formulario.

El mecanismo de certificación y firma digital le permite al suscriptor utilizar los servicios informáticos electrónicos de presentación virtual de formularios y presentación de información por envío de archivos y presentación virtual de declaraciones iniciales, extemporáneas y correcciones, para el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

Impuesto sobre la Renta y Complementarios o de Ingresos y Patrimonio para personas jurídicas y asimiladas, personas naturales y asimiladas obligadas a llevar contabilidad, año gravable 2005 y siguientes.

Impuesto sobre la Renta y Complementarios de personas naturales y asimiladas no obligadas a llevar contabilidad, correspondientes al año gravable 2005 y siguientes.

Impuesto sobre las Ventas y Retención en la Fuente, año 2006 y siguientes.

Impuesto al Patrimonio, correspondiente al año 2006 y siguientes.

Declaración para la finalización de los sistemas especiales de Importación – Exportación.

Declaración consolidada de Pagos (Para los intermediarios de Tráfico Postal y Envíos Urgentes).

4.2.3 Otros servicios que la DIAN pone al servicio de los contribuyentes

El MUISCA pone a disposición del contribuyente, algunas herramientas que facilitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras, las cuales se pueden identificar así:

Apoyo legal: Corresponde a los esfuerzos que debe realizar la DIAN para asegurar que los clientes (obligados, contribuyentes usuarios, etc.) conozcan las normas que rigen sus compromisos frente al fisco.

Seguridad Jurídica: En consonancia con el apoyo legal, la DIAN debe guiar la correcta y uniforme interpretación de las normas legales vinculadas a los ámbitos de tributos internos y de aduanas, en desarrollo de todas y cada una de sus actuaciones frente a los clientes.

Facilidades para cumplir: Teniendo en cuenta que es demasiado ambicioso pretender identificar y enumerar todas las medidas que en un determinado momento y atendiendo a sus posibilidades legales, pudiera adoptar la DIAN para facilitar el cumplimiento, se pueden reseñar algunas como las siguientes:

- La multiplicidad de puntos de atención para la recepción de declaraciones y pagos.
- La simplificación de los documentos.
- La atención oportuna y personalizada de solicitudes.
- La facultad para conceder facilidades de pago a obligados morosos.

Rapidez en la gestión: Prevé la disponibilidad de métodos y procedimientos ágiles que demanden el menor tiempo posible al cliente y a los funcionarios de la administración encargados de desarrollar la gestión.

Atención personalizada: Corresponde originalmente a la disponibilidad de tiempo real, por parte de los funcionarios encargados de la atención, de toda la información relacionada con un obligado en particular. Esto permitirá guiar su relación con la administración de una forma más eficiente.

En general, el MUISCA provee un mejoramiento del servicio de asistencia y ayuda a los ciudadanos mediante Internet, asistencia telefónica, ventanilla única con cita previa, información personalizada, ayudas, consultas, formularios normalizados, campañas institucionales, etc. lo que le ha significado una herramienta para el acercamiento de la DIAN al contribuyente.

CAPITULO 5. RESULTADOS DEL MUISCA EN CONTROL DE EVASION Y ELUSION

5.1 EL MUISCA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL A LA EVASION Y ELUSION FISCAL EN COLOMBIA

En su desempeño por contribuir a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad, la DIAN debe responder a las expectativas que tanto el Estado como los ciudadanos han generado sobre su gestión.

El Modelo Único de Ingresos Servicios y Control Automatizado –MUISCA-, es la columna vertebral de todos los procesos que se llevan a cabo en la DIAN, y pieza clave de gestión que permitirá cumplir con los objetivos trazados y obtener los mejores resultados.

Para evaluar apropiadamente la gestión del Estado y la dinámica del sistema tributario es indispensable hablar del “recaudo” y de los diferentes indicadores que permiten medirlo, ya que representa de manera global los avances de la gestión de la DIAN, sin olvidar la labor que viene llevando a cabo desde la administración de los tributos hasta el proceso de recuperación de cartera.

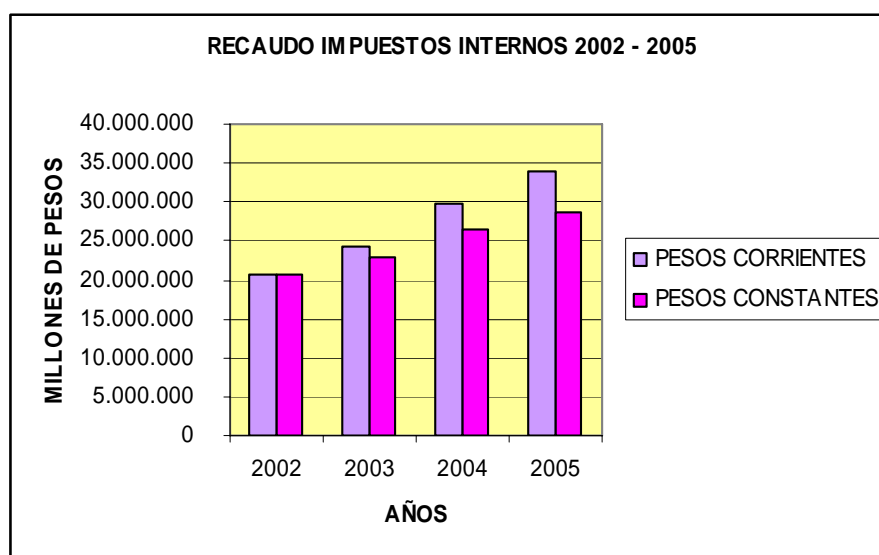
Este capítulo presenta las principales cifras y variaciones logradas por la DIAN durante los años 2003 al 2005, orientadas al aumento de la gestión y al fortalecimiento del control. Se han identificado tres ámbitos sobre los cuales se evaluarán los resultados obtenidos por el MUISCA como instrumento de control a la evasión y elusión fiscal en Colombia, así: primero, el recaudo por clase de impuesto (internos y externos), y el recaudo como porcentaje del PIB; segundo, la

variación porcentual del recaudo año a año desde el 2002 hasta el 2005; tercero, el desempeño y gestión propia de la DIAN.

5.2 RECAUDO IMPUESTOS INTERNOS

Los impuestos internos están conformados por el impuesto de renta, IVA interno, G.M.F., y timbre. Son los contribuyentes, declarantes, responsables y agentes de retención de los tributos, a quienes la entidad tiene la obligación de controlar y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Gráfica 1.



Gráfica soportada sobre datos tabla 1.

Tabla 1. IMPUESTOS INTERNOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	20.653.114	24.346.867	29.778.445	33.798.207
PESOS CONSTANTES	20.653.114	22.862.893	26.506.110	28.691.566

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

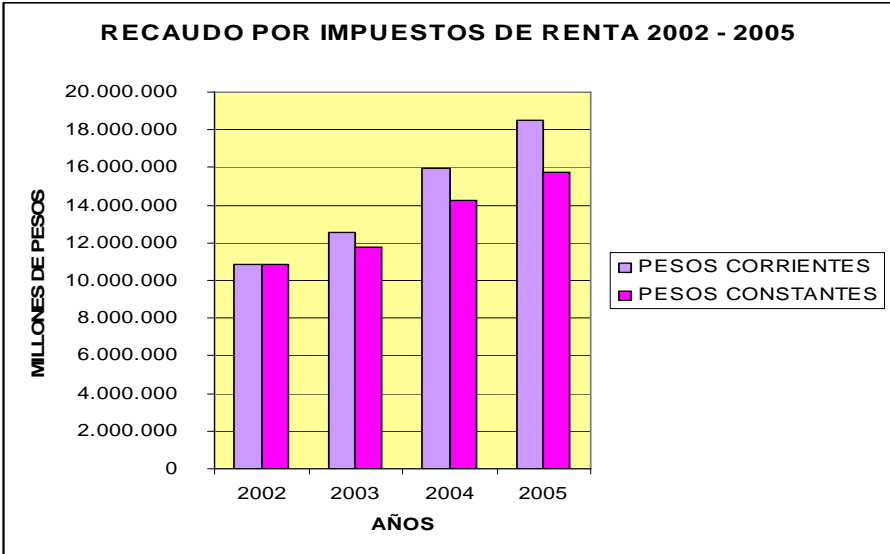
Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

En la gráfica 1 en pesos constantes se observa que en el 2002, el recaudo por concepto de Impuestos Internos era de 20.653.114 millones de pesos. Para el año 2005 la DIAN recaudó 28.691.566 millones de pesos lo cual equivale a una variación del 38.92% durante este periodo.

5.2.1 Recaudo por impuesto de renta

El impuesto sobre la renta y complementarios es un solo tributo que está conformado por los gravámenes que se establecen con base en la renta, con base en las ganancias ocasionales y con base en la remesa al exterior de rentas y ganancias ocasionales. Es un gravamen directo, de carácter nacional que recae sobre las personas, las sociedades y otros entes denominados por la ley tributaria (2004, 8) DIAN.

Gráfica 2.



Gráfica soportada sobre datos tabla 2.

Tabla 2. IMPUESTO DE RENTA 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	10.859.993	12.541.673	15.976.830	18.538.872
PESOS CONSTANTES	10.859.993	11.777.241	14.221.146	15.737.795

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

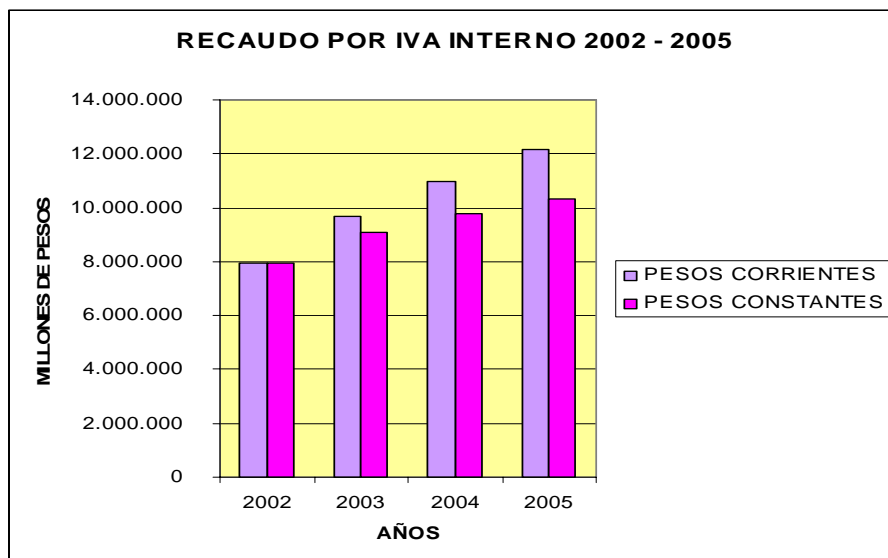
Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

En la gráfica 2 en pesos constantes se observa la evolución del impuesto de renta durante el periodo 2002 al 2005. Se puede destacar que en el año 2002 la DIAN recaudó 10.859.993 millones de pesos; en el año 2003 los ingresos por el mismo concepto se incrementaron a la suma de 11.777.241 millones de pesos la cual representó una variación del 8.44%. Con la implementación del modelo MUISCA en el 2004, por concepto de renta, la DIAN recaudó 14.221.146 millones de pesos registrando una variación del 20.75% con respecto al periodo anterior, mayor que en el periodo comprendido entre el 2002 y el 2003. Para el año 2005 se registró un ingreso por renta de 15.737.795 millones de pesos con una variación del 10.66% con respecto al periodo anterior. En total durante el periodo comprendido entre el 2002 y el 2005 se obtuvo una variación del 44.91%. Cifra que se continuará incrementado debido a la ampliación en la base de contribuyentes.

5.2.2 Recaudo por IVA interno

Es un gravamen de naturaleza indirecta al consumo. En Colombia se da bajo la modalidad de impuesto al valor agregado; es decir, se aplica en las diferentes etapas de ciclo económico de la producción y distribución. Grava los bienes corporales muebles vendidos y los servicios prestados en el país, excluyendo los bienes que se exportan.

Gráfica 3.



Gráfica soportada sobre datos tabla 3.

Tabla 3. IVA INTERNO 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	7.951.042	9.672.157	10.992.859	12.184.782
PESOS CONSTANTES	7.951.042	9.082.626	9.784.860	10.343.758

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

La gráfica 3 en pesos constantes muestra en forma detallada el rubro que corresponde al IVA o impuesto a las ventas. Se observa que en el año 2002 los ingresos al fisco por este concepto corresponden a la suma de 7.951.042 millones de pesos; en el año 2003 ascendieron a la suma de 9.082.626 millones de pesos presentando una variación del 14.23% con respecto al periodo 2002. Con la puesta en marcha del modelo MUISCA en el 2004 los ingresos por este rubro fueron de 9.784.860 millones de pesos con la cual la variación fue de 7.73% con respecto al periodo anterior y en el año 2005 el ingreso por IVA interno fue de 10.343.758 millones de pesos con una variación de 5.71% con respecto al periodo anterior. Se observa que la variación en los periodos correspondientes al 2003 –

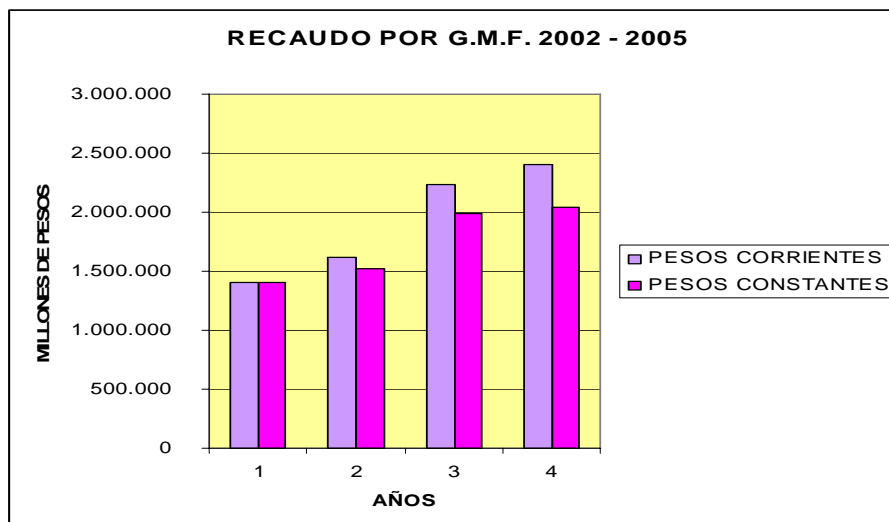
2004 y 2004 – 2005 disminuyó con respecto a la variación 2002 – 2003 con lo que se puede presumir que el modelo MUISCA no influyó en el comportamiento de este rubro debido a la doble facturación de los agentes económicos o a la situación económica del país.

5.2.3 Recaudo del impuesto al gravamen de los movimientos financieros

Es un gravamen proveniente de las transacciones financieras efectuadas sobre las cuentas corrientes, de ahorro o de depósito que implique: retiro en efectivo mediante cheque, talonario, tarjetas débito, cajero electrónico, puntos de pago, notas débito o cualquier otra modalidad; los movimientos contables en los que se configuren el pago de obligaciones o traslado de bienes, recursos o derechos a cualquier título incluidos los realizados sobre, carteras colectivas y títulos, o la disposición de recursos a través de contratos o convenios de recaudo.

En el año 1998 fue reglamentado mediante decreto de emergencia económica (No. 2331 de 1998) se denominó contribución del 2 por mil, con carácter temporal; posteriormente con ocasión del terremoto que afectó al eje cafetero en enero de 1999, se prolonga por un año más su duración. La Corte Constitucional mediante sentencia C-136 de marzo 4 de 1999 aclara que no es una contribución, es un impuesto directo, define una sola tarifa para todas las operaciones sujetas al impuesto (2 por mil) y que los recursos deben consignarse a la DIAN y no a Fogafín. Con la ley 633 de 2000, se creó como gravamen a los movimientos financieros (G.M.F.) con una tarifa del tres (3) por mil, rigiendo a partir del 1o. de enero del año 2001. La Ley 863 de 2003 (art. 18) además de señalar las exenciones del impuesto, estableció que para los años gravables 2004 a 2007 la tarifa será del cuatro (4) por mil.

Gráfica 4.



Gráfica soportada sobre datos tabla 4.

Tabla 4. G.M.F. 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	1.408.101	1.621.500	2.237.595	2.401.226
PESOS CONSTANTES	1.408.101	1.522.667	1.991.707	2.038.420

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

Se observa en la gráfica 4 en pesos constantes, que el ingreso por concepto de G.M.F. en el 2002 fue de 1.408.101 millones de pesos y en el 2003 ascendió a 1.522.667 millones de pesos presentando una variación de 8.13% con respecto al periodo anterior. Cabe anotar que el modelo MUISCA no ejerce ninguna influencia sobre este rubro debido a que el recaudo por este concepto tiene relación directa con las transacciones en las entidades financieras por parte de sus clientes (contribuyentes). Para el año 2004 el recaudo por este concepto fue de 1.991.707 millones de pesos con una variación de 30.80% con respecto al periodo anterior. En el año 2005 el total de G.M.F. ascendió a 2.038.420 registrando una variación de 2.34% con respecto al periodo anterior. Se observa que la variación correspondiente a los periodos 2003 – 2004 es superior en gran medida con

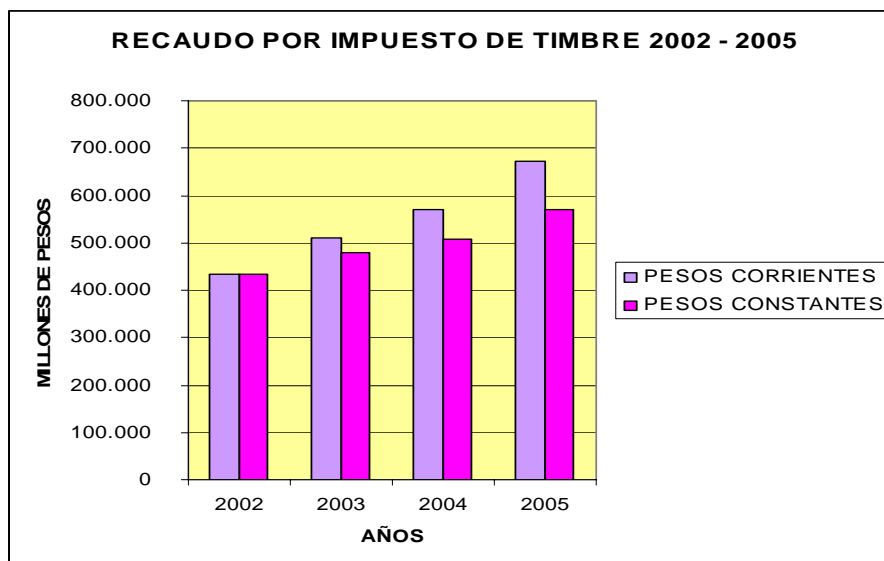
respecto a los periodos 2002 – 2003 y 2004 – 2005 debido a La Ley 863 de 2003 (art. 18) anteriormente definida.

5.2.4 Recaudo por impuesto de timbre

Es un tributo a los actos que implican desplazamiento de la riqueza (contrato de compraventa), circulación de valores (cesión de acciones), o manifestación de capital (vehículos). Este impuesto tiene las siguientes características:

- Documental: porque recae sobre los documentos públicos o privados en los que se dé cuenta de la constitución, existencia o extinción de obligaciones.
- Formal: solo grava las formas escritas.
- Directo: por que está dirigido a gravar al destinatario del impuesto, es decir, a la persona que incurre en el acto o contrato. DIAN (2004: 9)

Gráfica 5.



Gráfica soportada sobre datos tabla 5.

Tabla 5. IMPUESTO DE TIMBRE 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	433.977	511.537	571.160	673.327
PESOS CONSTANTES	433.977	480.358	508.396	571.593

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

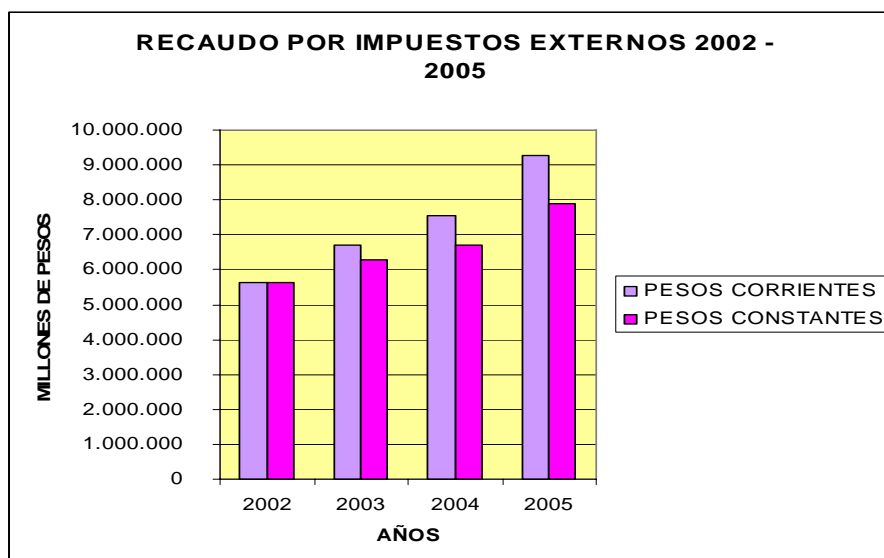
Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

La gráfica 5 formula en forma detallada en pesos constantes las variaciones registradas durante el periodo comprendido entre el 2002 – 2005 por concepto del impuesto de timbre. Se observa que en el 2002 la suma recaudada es de 433.977 millones de pesos y en el año 2003 el recaudo por este rubro fue de 480.358 millones de pesos con una variación de 10.68% con respecto al periodo anterior. En el 2004, año de la implementación del modelo MUISCA la cifra recaudada asciende a 508.396 millones de pesos presentando una variación de 5.83% con respecto al periodo anterior. Y en el año 2005 el recaudo se ubicó en 571.593 millones de pesos con una variación del 12.43% con respecto al periodo anterior. Cabe anotar que el impuesto de timbre tiene relación directa con la evolución del engranaje económico del país, debido a que este es un impuesto que se cobra por concepto en las transacciones en bienes muebles e inmuebles o por la celebración de contratos de mayor cuantía.

5.3 RECAUDO POR IMPUESTOS EXTERNOS

Los impuestos externos se componen de los aranceles y del IVA externo. Son los importadores y exportadores a quienes la entidad tiene la obligación de controlar y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Gráfica 6.



Gráfica soportada sobre datos tabla 6.

Tabla 6. IMPUESTOS EXTERNOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	5.635.980	6.690.430	7.544.123	9.285.227
PESOS CONSTANTES	5.635.980	6.282.639	6.715.104	7.882.303

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

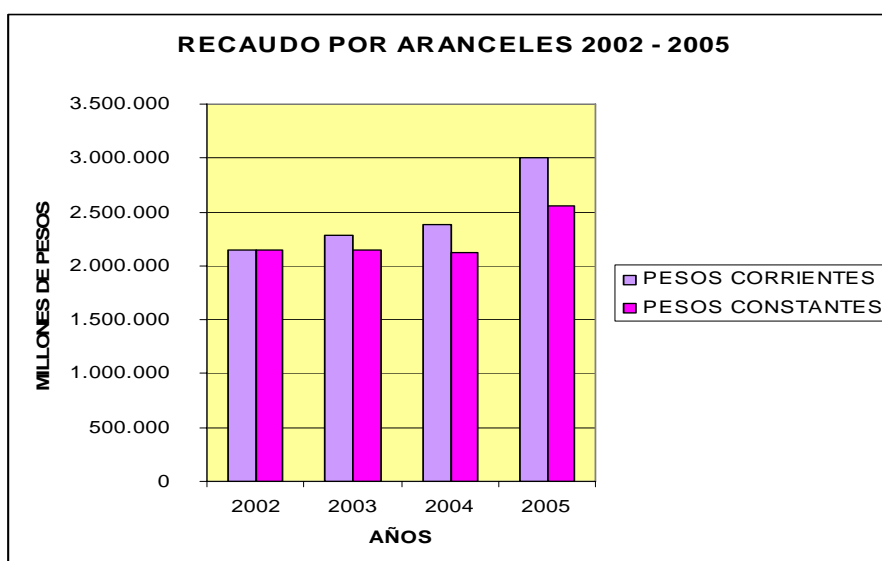
En el año 2002 el recaudo por concepto de Impuestos externos era de 5.635.980 millones de pesos. Como se observa en la gráfica 6 en pesos constantes en el año 2005 la DIAN recaudó 7.882.303 millones de pesos lo cual equivale a una variación del 39.85% durante este periodo.

5.3.1 Impuesto por arancel

Los derechos de aduana son todos los derechos, impuestos, contribuciones, tasas y gravámenes de cualquier clase, los derechos antidumping o compensatorios y

todo pago que se fijé o exija, directa o indirectamente por la importación de mercancías al territorio aduanero nacional o en relación con dicha importación, lo mismo que toda clase de derechos de timbre o gravámenes que se exijan o se tasen respecto a los documentos requeridos para la importación, o que en cualquier otra forma tuvieren relación con la misma. DIAN (2004,10)

Gráfica 7.



Gráfica soportada sobre datos tabla 7.

Tabla 7. ARANCELES 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	2.150.084	2.285.380	2.382.378	3.007.756
PESOS CONSTANTES	2.150.084	2.146.083	2.120.580	2.553.308

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

La gráfica 7 muestra en forma individualizada la variación año a año del recaudo por aranceles durante el periodo 2002 – 2005. Se observa que en el año 2002 el recaudo se ubicó en 2.150.084 millones de pesos y en el 2003 fue de 2.146.083 millones de pesos presentando una variación de -0.18% con relación al periodo

anterior. En el año 2004 no obstante a la implementación del MUISCA, se observa que el recaudo por el concepto en mención fue de 2.120.580 millones de pesos con una variación de -1.18% con respecto al año anterior; de lo que se deduce que la gestión del modelo MUISCA no tuvo una influencia significativa.

En el año 2005 los ingresos por concepto de aranceles ascendieron a la suma de 2.553.308 millones de pesos lo que indica una variación de 20.40% con respecto al 2004; variación bastante significativa debido a que la DIAN intensificó los controles aduaneros sobre las modalidades de contrabando existentes en el país y que cada vez es más estricta en verificar que los bienes ingresados al territorio nacional paguen los tributos que realmente corresponden.

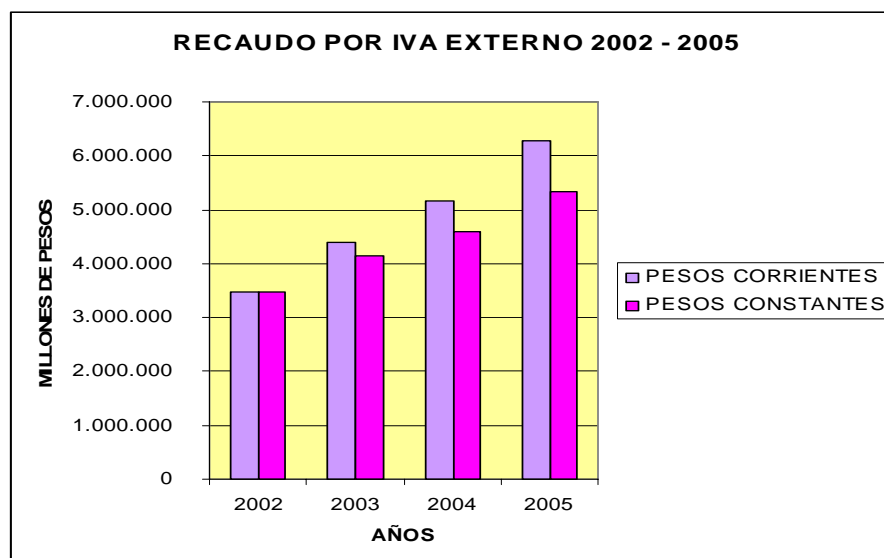
Entre los controles que la DIAN realiza se destacan los siguientes:

- Acciones de control aduanero y tributario destinado a la prevención y represión del contrabando, la evasión o elusión fiscal, en todo el territorio nacional.
- Retener las mercancías y divisas sobre las cuales existen indicios de haber infringido el régimen aduanero o cambiario y que pueden ser objeto de aprehensión y ponerlas a disposición de la dependencia competente, una vez se haya efectuado el inventario correspondiente.
- Proporcionar control en puertos, aeropuertos y demás lugares habilitados para la importación y exportación de mercancías, así como a los depósitos, lugares o establecimientos sobre los cuales se tengan indicios de que pueden almacenar mercancías de contrabando o pruebas que sean necesarias dentro de las investigaciones que adelanta la entidad.

5.3.2 Impuesto por IVA externo

Grava los bienes corporales muebles importados cuyo hecho generador radica en la importación de bienes que no hayan sido excluidos expresamente por las normas del impuesto. DIAN (2004,9)

Gráfica 8.



Gráfica soportada sobre datos tabla 8.

Tabla 8. IVA EXTERNO 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	3.485.896	4.405.051	5.161.745	6.277.471
PESOS CONSTANTES	3.485.896	4.136.557	4.594.524	5.328.995

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

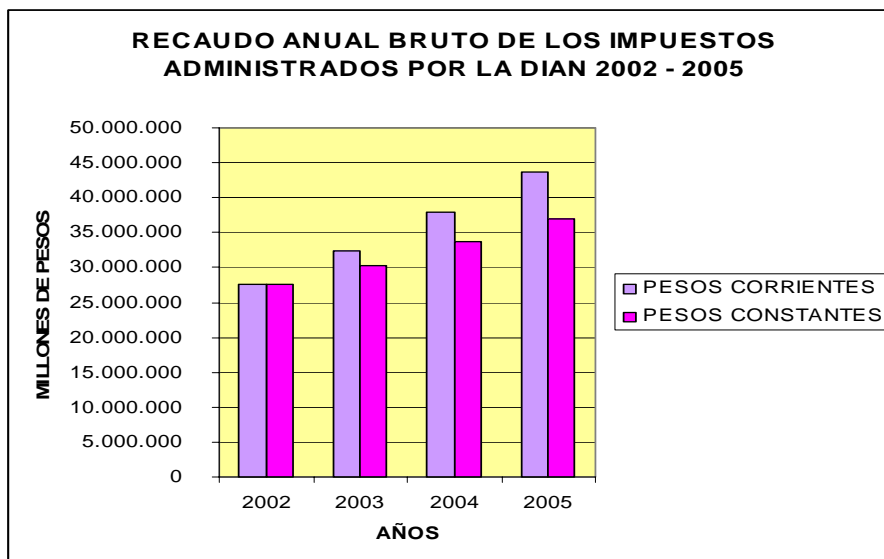
Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

La gráfica 8 en pesos constantes muestra en el año 2002 un recaudo de 3.485.896 por concepto de IVA externo; en el año 2003 un recaudo de 4.136.557 por el mismo concepto obteniendo una variación de 18.66% entre los dos periodos. En el año 2004 se obtuvieron ingresos por 4.594.524 millones de pesos con una variación de 11.07% con respecto al 2003 y en el 2005 el recaudo ascendió a 5.328.995 millones de pesos con lo cual se observa una variación de 15.98% con respecto al año anterior. Es de resaltar que el IVA externo tiene relación directa con los controles que hace la DIAN en su lucha contra el contrabando y con el aumento en las importaciones de bienes.

5.4 RECAUDO ANUAL BRUTO DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN

El recaudo anual bruto administrado por la DIAN se compone por los impuestos internos, los impuestos externos, otros, impuesto al patrimonio y seguridad democrática.

Gráfica 9.



Gráfica soportada sobre datos tabla 9.

Tabla 9. RECAUDO ANUAL BRUTO DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN AÑOS 2002 – 2005 A PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	27.553.394	32.285.250	37.865.061	43.591.409
PESOS CONSTANTES	27.553.394	30.317.421	33.704.092	37.005.092

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

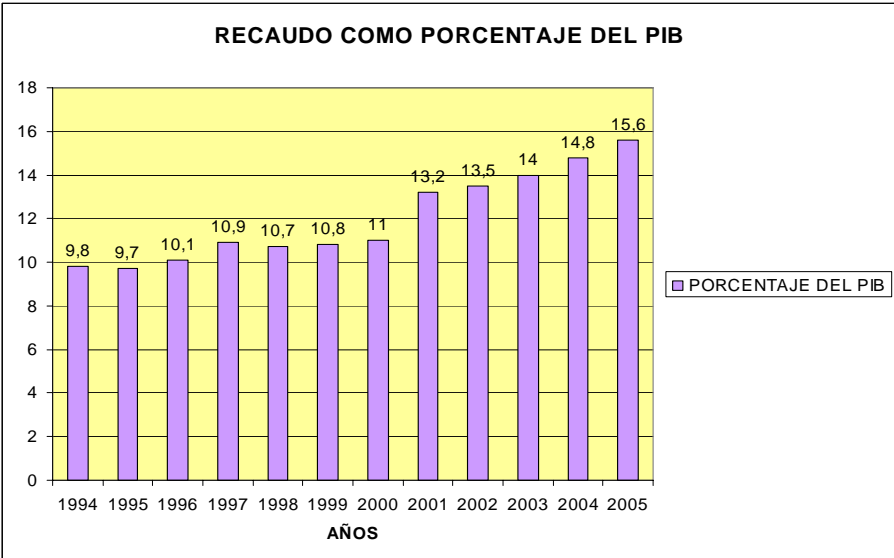
Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

En el 2002, el recaudo bruto de los impuestos administrados por la DIAN; según la gráfica 9 en pesos constantes, fue de 27.553.394 millones de pesos. Para el año 2005 la DIAN recaudó 37.005.092 millones de pesos lo cual equivale a una variación del 34.30% durante este periodo. Se observa un aumento sostenido en el recaudo teniendo en cuenta que en el año 2004 se implementó formalmente el modelo MUISCA; de igual manera, este aumento se debe al repunte de la economía durante el 2002 a la actualidad.

5.5 RECAUDO DE IMPUESTOS FRENTE AL PIB

En Colombia, el recaudo de impuestos ha presentado un crecimiento continuo desde el año 1994 y específicamente en el 2005, donde alcanzó una participación del 15.6% del PIB, en tanto en el 2004 llegaba a menos del 15% año de la implementación del modelo MUISCA.

Gráfica 10.



Fuente: subsecretaria de planeación – DIAN -.

La gráfica 10 muestra en forma detallada año a año el porcentaje del recaudo anual bruto de los impuestos administrados por la DIAN con respecto al PIB a precios corrientes.

- En el año 2002 el valor del PIB se ubicó en 203.451.414 millones de pesos y el recaudo bruto de la DIAN en 27.553.394 millones de pesos ubicándose en el 13.5% del valor del PIB.
- El PIB para el año 2003 se ubicó en 228.516.603 millones de pesos; el recaudo bruto de la DIAN en 32.285.250 millones de pesos con lo cual se situó en el 14% del valor del PIB.
- En el año 2004 el PIB para Colombia se ubicó en 257.746.373 millones de pesos y el recaudo bruto de la DIAN fue de 37.865.071 millones de pesos con lo cual el porcentaje de recaudo con respecto al PIB estuvo en el 14.8%.
- Para el año 2005 el PIB se ubicó en 279.432.109 millones de pesos y el recaudo bruto de la DIAN ascendió a la suma de 43.591.409 millones de pesos y representó el 15.6% del PIB.

CAPITULO 6. LOGROS DEL MODELO MUISCA EN CUANTO A EFICIENCIA Y CONTROL DE LA CORRUPCION

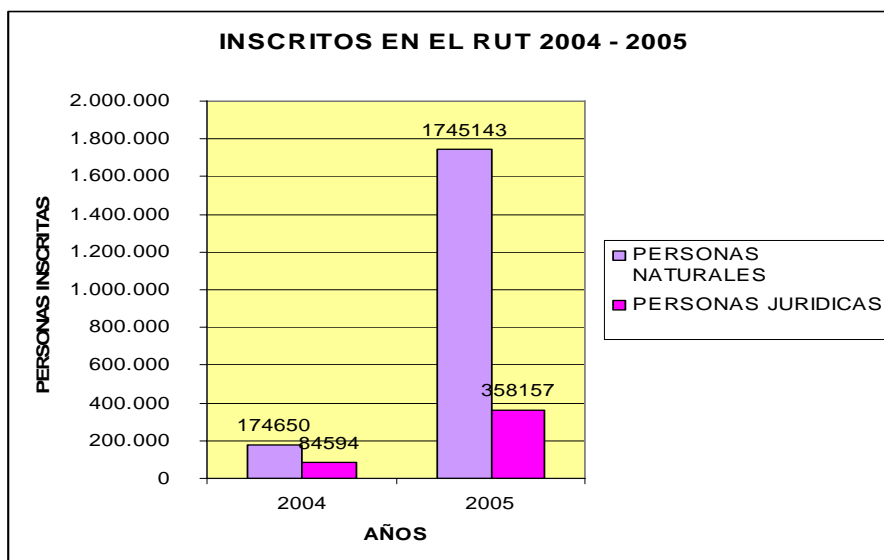
6.1 IMPLEMENTACIÓN RUT

La DIAN viene desde hace unos años implementando nuevas tecnologías y en este sentido, en el último trimestre del año 2004, puso en funcionamiento el nuevo registro único tributario –RUT- a través de su portal de la DIAN, poniendo a disposición de todos los contribuyentes obligados y no obligados, el primer servicio electrónico para la realización de transacciones tributarias.

Este nuevo avance responde directamente a los ideales del MUISCA, y debido a ello se ha logrado la validación de los datos básicos de los contribuyentes, cruzando información con bases de datos de la Registraduría y el DAS para tener identificadas a todas las personas y saber quienes son responsables del pago de impuestos en el país.

Mediante la ley 863 de 2003 se determinó que el registro único tributario, RUT, administrado por la DIAN, constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio; los responsables del régimen común y los pertenecientes al régimen simplificado; los agentes retenedores; los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, y los demás sujetos de obligaciones administradas por la DIAN, respecto de los cuales esta requiera su inscripción.

Gráfica 11.



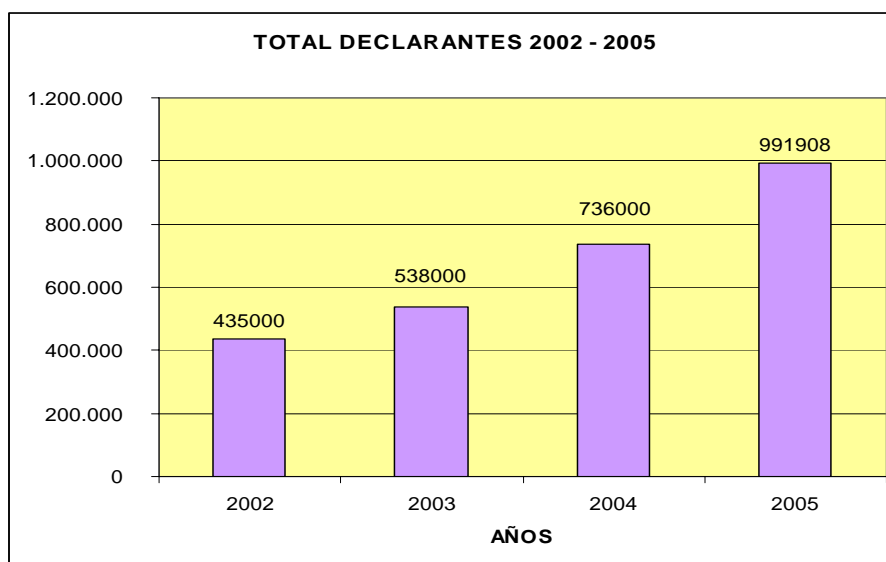
Fuente: subsecretaria de planeación – DIAN -.

La gráfica 11 muestra que en el año 2005 la DIAN obtuvo la cifra de 1.745.143 personas naturales inscritas, superando notablemente al año 2004 en el que se contaba tan solo con 174.650. De igual manera, se incrementó el número de personas jurídicas de 84.594 en 2004 a 358.157 en 2005.

6.2 AMPLIACIÓN DE LA BASE DE CONTRIBUYENTES

En el 2002, Colombia era uno de los países latinoamericanos con el menor número de contribuyentes de renta en relación con su población y el tamaño de su economía.

Gráfica 12.



Fuente: subsecretaria de planeación – DIAN -.

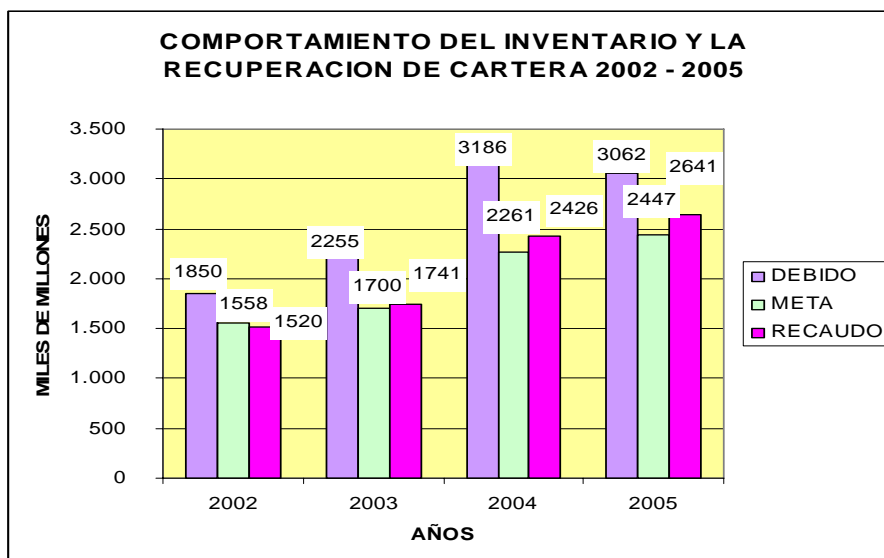
La gráfica 12 al año 2002 registraba una base de 435000 declarantes; en el 2003 se ubicaba en 538000 con una variación de 23.7% con respecto al 2002. En el año 2004 con la implementación del modelo MUISCA la DIAN registraba en su base 736000 contribuyentes con lo cual alcanzó una variación 36.8% con respecto al periodo anterior. De esta manera con base a lo que muestra la gráfica se considera que el MUISCA fue implementado por la DIAN con el fin de detectar a los evasores de impuestos recurriendo a toda la información que poseen entidades y empresas públicas y privadas con las que se efectuaron los cruces de información sobre propiedades de las personas, posesión de bienes y vehículos, oficinas, acciones, compra con tarjetas de crédito, entre otros. En el año 2005 la base de declarantes ascendió a 991.908 declarantes, y presentó una variación 34.8% con respecto al 2004 cifra que también se espera siga incrementando debido a la reforma tributaria presentada por el gobierno y que está en trámite en el Congreso de la República.

6.3 RECUPERACIÓN DE CARTERA

Uno de los puntos al que la DIAN le ha prestado gran atención con la implementación del modelo MUISCA es la recuperación de la cartera, pieza clave en el incremento del recaudo.

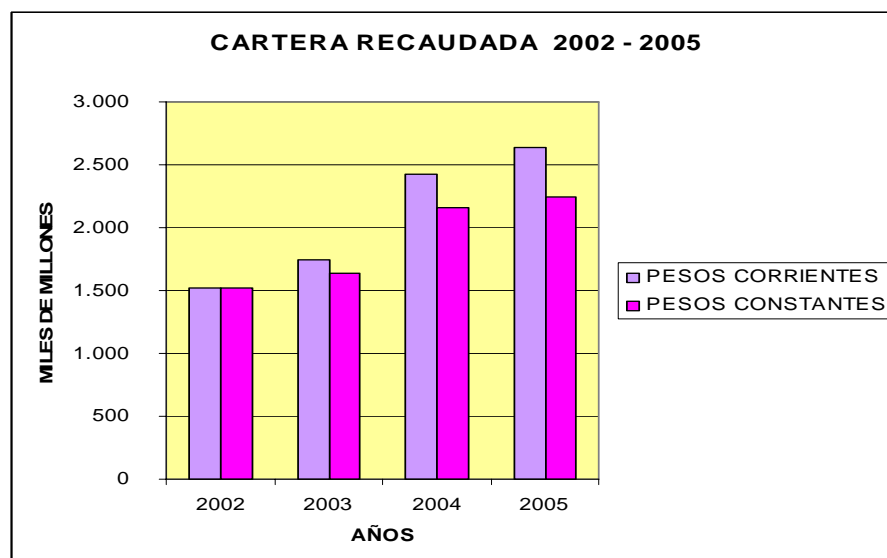
En el 2005, y por primera vez desde el 2002, disminuyó la cartera morosa logrando detener su crecimiento y, por el contrario, presentó una variación del -8.35% como se observa en la tabla 11 en pesos constantes, con relación al 2004. Y cumpliendo además la meta fijada en un 107.9% como se puede observar en la gráfica 13.

Gráfica 13.



Fuente: subsecretaria de planeación – DIAN -.

Gráfica 14.



Gráfica soportada sobre datos tabla 10.

Tabla 10. CARTERA RECAUDADA AÑOS 2002 – 2005 EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

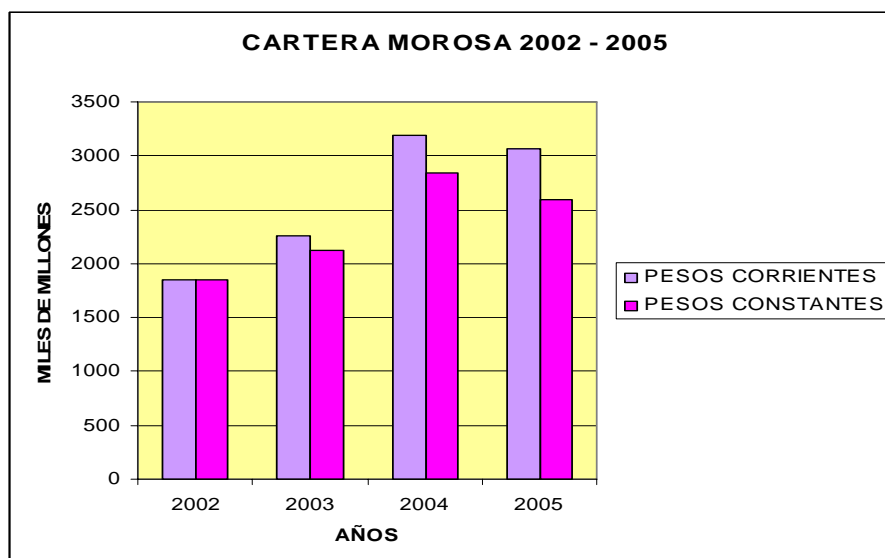
	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	1.520	1.741	2.426	2.641
PESOS CONSTANTES	1.520	1.635	2.159	2.242

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

En el 2002, la cartera recaudada por la DIAN; según la gráfica 14 en pesos constantes, fue de 1.520 miles de millones de pesos. Para el año 2005 la cartera recaudada ascendió a 2.242 miles de millones de pesos lo cual equivale a una variación del 47.5% durante este periodo. Se observa un aumento sostenido en el recaudo teniendo en cuenta que en el año 2004 se implementó formalmente el modelo MUISCA.

Gráfica 15.



Gráfica soportada sobre datos tabla 11.

Tabla 11. CARTERA MOROSA AÑOS 2002 – 2005 EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	1.850	2.255	3.186	3.062
PESOS CONSTANTES	1.850	2.118	2.836	2.599

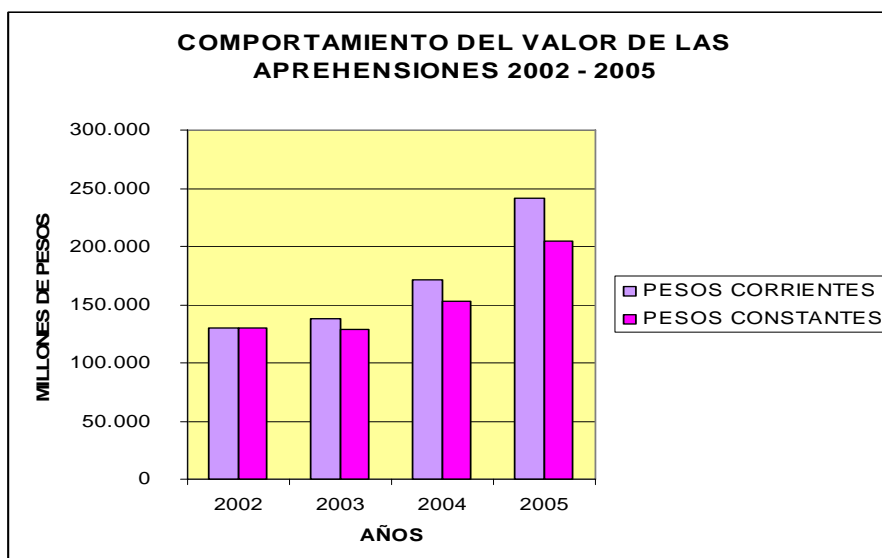
DEFLACTADO AÑO BASE 2002

Fuente: datos tomados de la oficina de estudios económicos – DIAN – sobre recaudo anual bruto de impuestos administrados por la entidad (2006) – cálculos por los autores.

6.4 APREHENSIONES

Las acciones llevadas a cabo en el área aduanera arrojaron avances sustanciales y, por ende, la gestión de la entidad progresó de manera notable. Dentro de los procesos más sobresalientes se encuentran las acciones de control al contrabando.

Gráfica 16.



Gráfica soportada sobre datos tabla 12.

Tabla 12. APREHENSIONES REALIZADAS POR LA DIAN AÑOS 2002 – 2005 EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES

	2002	2003	2004	2005
PESOS CORRIENTES	129.529	137.403	171.399	241.475
PESOS CONSTANTES	129.529	129.028	152.564	204.990

DEFLACTADO AÑO BASE 2002

Fuente: subsecretaría de planeación – DIAN – cálculos por los autores.

Como se observa en la gráfica 16 en pesos constantes en el año 2002 el monto total por aprehensiones fue de 129.529 millones de pesos. En el año 2003 la suma llegó a 129.028 millones de pesos con una variación del -0.38% con respecto al 2002. Con la implementación del modelo MUISCA la DIAN en el 2004 reportó un total en aprehensiones por valor de 152.564 millones de pesos presentando una variación de 18.24% con respecto al periodo anterior. En el 2005 la DIAN por concepto de aprehensiones ascendió a 204.990 millones de pesos con una variación del 34.36% con respecto al 2004. Que permitieron pasar de 129.529 millones de pesos en el año 2002 a 204.990 millones de pesos en 2005 en pesos

constantes, en el valor de las aprehensiones de mercancías, reflejando un crecimiento del 58.25% con lo cual se refleja un compromiso de la DIAN en su lucha contra el contrabando.

6.5 RETENCIÓN DE DIVISAS

Durante estos últimos años, la DIAN ha implementado diversas medidas y un exhaustivo seguimiento al control cambiario y sus resultados reflejan la eficacia y efectividad a la hora de su implementación.

El tema cambiario se encuentra directamente asociado al lavado de activos, de ahí la importancia en continuar con la aplicación de medidas y acciones rigurosas para realizar un seguimiento adecuado a estos comportamientos.

La tabla a continuación muestra el comportamiento de retención de divisas durante los últimos cuatro años:

Tabla 13. RETENCION DE DIVISAS

RETENCION	DE	DIVISAS
AÑO	DOLARES RETENIDOS	EUROS RETENIDOS
2002	3.006.330	71.000
2003	6.894.502	2.172.039
2004	7.340.498	3.164.220
2005	1.832.069	3.596.525

Fuente: subsecretaría de planeación – DIAN -.

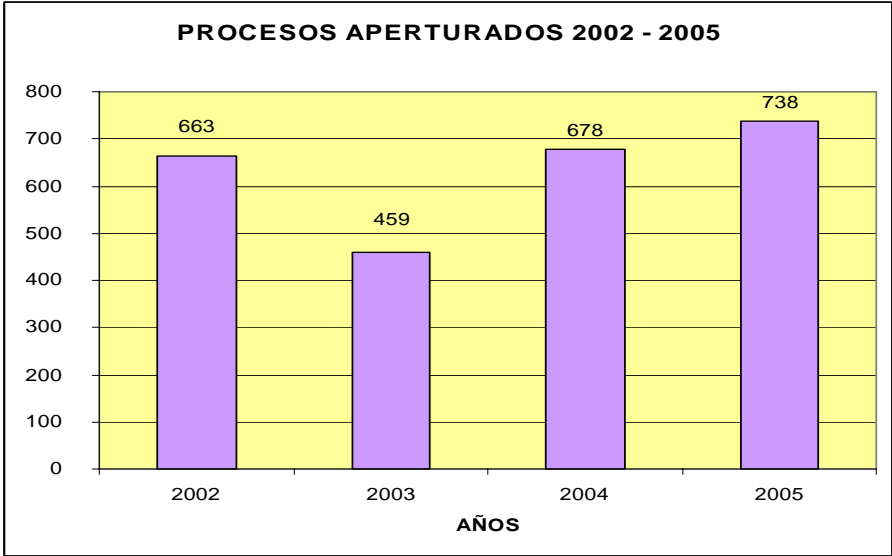
6.6 LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

La DIAN, con el propósito de luchar contra la corrupción al interior de la entidad, ha reforzado permanentemente el área de recurso humano a través de

contrataciones basadas en meritocracia, buscando profesionales altamente capacitados e idóneos para cada una de las vacantes.

La administración en 2005 abrió 738 procesos de investigación disciplinaria, cifra que sobrepasa de manera significativa a la del año inmediatamente anterior en 60 nuevos procesos. Estas cifras son reflejo de la responsabilidad que asume la entidad en su firme propósito de seguir luchando contra la corrupción dentro de su planta de personal.

Gráfica 17.



Fuente: subsecretaria de planeación – DIAN -.

CAPITULO 7. CONCLUSIONES

El análisis llevado a cabo en este trabajo tomando como referencia las cifras en pesos constantes con año base 2002, muestra que los ingresos tributarios se han incrementado de manera importante desde la implementación del modelo – MUISCA- entre los años 2003 y 2005. En particular, el IVA interno ha crecido de manera significativa; el cual registraba un recaudo de 7.951.042 millones de pesos en el año 2002 en contraste a lo recaudado en el año 2005 que ascendió a 10.343.758 millones de pesos observando una variación de 30.09% durante este periodo. De igual manera el impuesto a la renta presentó un incremento bastante importante luego de situarse en el año 2002 en 10.859.993 millones de pesos y posteriormente en el 2005 esta cifra se ubicó en la suma de 15.737.795 millones de pesos registrando una variación del 44.91% dejando ver la efectividad del modelo –MUISCA-.

En lo que tiene que ver con los impuestos externos es de resaltar el comportamiento positivo por parte del IVA externo. Rubro que para el año 2002 se ubicó en 3.485.896 millones de pesos en contraste con el periodo 2005 el cual la suma recaudada ascendió a 5.328.995 millones de pesos, ostentando una variación del 52.87% variación bastante significativa debido a que la DIAN intensificó los controles aduaneros sobre las modalidades de contrabando existentes en el país y que cada vez es más estricta en verificar que los bienes ingresados al territorio nacional paguen los tributos que realmente corresponden.

Por su parte, los ejercicios de descomposición muestran que para los impuestos de renta e IVA, la mayor parte de la variación en los recaudos se asocia a factores de política, en particular a cambios en la productividad de los impuestos o políticas impositivas. Tales cambios en productividad son causados por disminuciones en las exenciones y/o en la evasión; así, una disminución de las exenciones y un mayor control de la evasión podrían traer aumentos significativos en los recaudos

de estos impuestos, sin necesidad de recurrir a reformas tributarias que modifiquen las tarifas.

Otro elemento que va en detrimento del recaudo ha sido la informalización de la economía, que impide una medición de una tributación balanceada entre todos los estamentos que la componen, por consiguiente en Colombia, como en otros países en vía de desarrollo, la tributación se recarga sobre los sectores más formales de la economía.

La estructura impositiva colombiana posee serias deficiencias que se han perpetuado en el tiempo. A pesar de que la frecuencia de las reformas tributarias ha aumentado de manera sustancial en las últimas décadas, estas deficiencias no se han eliminado, revelando una preferencia por cambios coyunturales, antes que por reformas estructurales. Estos cambios han sido inducidos por la urgencia de aumentar los recaudos y, en muchos casos, han ido en contra de la calidad misma de la estructura tributaria.

En Colombia, lo mismo que en muchos países en desarrollo, la estructura tributaria obedece más a lo que es posible hacer en el corto plazo que a la búsqueda de un diseño óptimo de la tributación. Las urgentes necesidades de ingresos para financiar el gasto público no han permitido que se lleven a la práctica las recomendaciones técnicas más adecuadas, a pesar de que la mayoría de las reformas convocaron misiones de expertos internacionales, con miras a diseñar una estructura tributaria más eficiente y transparente.

La evasión y la elusión ocurren y se facilitan cuando se consolidan dos circunstancias: la complejidad normativa y la inoperancia de los sistemas de información. Entre más incomprensible y complejo un estatuto tributario, más fácil será para el evasor y para el elusor hallar la manera de faltarle al sistema, y más difícil para los administradores encontrar los mecanismos y las circunstancias donde esta realidad ocurre. De otra parte, aún si el estatuto es simple y directo,

sigue siendo factible que los evasores reincidan si los administradores carecen del músculo tecnológico necesario para procesar, cruzar e interpretar los millones de datos que se necesitan para deducir los procedimientos utilizados en las trampas efectuadas y para identificar con precisión los contribuyentes que en ello incurren.

La inscripción en el nuevo RUT no sólo permitirá identificar y ubicar a la totalidad de los sujetos responsables ante la Dian, sino también clasificarlos a partir de la información consignada al momento de la inscripción y de aquella que alimentará las bases de datos de la entidad, proveniente de todas las fuentes de información externa originada en los bancos, cámaras de comercio, notarías, oficinas de registro, grandes contribuyentes, entre otros.

Algo se ha progresado al adelantar recientemente cruces de cuentas bancarias y de tarjetas de crédito, generándose altas expectativas sobre la eficacia del nuevo sistema de información "Muisca" en la lucha contra la evasión tributaria. Se espera que por esta vía, y con las medidas complementarias sobre patrimonios mínimos de \$80 millones al cierre del 2004 (según Ley 863 de 2003), se logre incrementar el número de declarantes a unos dos millones de trabajadores al finalizar el 2006 equivalente a un 12,5% de los asalariados frente al 5% actual (Sergio Clavijo, 2005,12).

Además de tener actualizado el censo de declarantes, contribuyentes, entidades financieras y todos los responsables del manejo de información que le interesa a la DIAN, el Muisca hace seguimiento, detecta incumplimientos, audita, gestiona, hace cruces, simplifica trámites y liquida todo tipo de cuentas de los contribuyentes, entre otras acciones.

Las campañas institucionales del modelo MUISCA han contribuido en forma positiva llegando a cada uno de los ciudadanos, buscando reducir la evasión, la elusión, el contrabando y el lavado de activos. Generando una cultura de

cumplimiento voluntario y así mantener a los contribuyentes informados sobre las obligaciones tributarias con el Estado Colombiano.

En cuanto al Gravamen a los Movimientos Financieros, en particular, en 2002 la reducción en la velocidad de circulación tuvo un efecto importante en la reducción de los recaudos del GMF. En cuanto a los factores de política, la tasa impositiva tuvo un efecto positivo importante sobre los recaudos en 2004, año en el que la tarifa fue incrementada de 3 por mil a 4 por mil mediante la ley 863 de 2003 aplicable a partir del 1 de enero de 2004. Este factor ejerció en 2004 la mayor contribución positiva del periodo estudiado. Es muy importante dejar claro al lector que el modelo –MUISCA- no ejerce ninguna influencia sobre este rubro debido a que el recaudo por este concepto tiene relación directa con las transacciones en las entidades financieras por parte de sus clientes (contribuyentes).

En últimas, el análisis llevado a cabo en este trabajo, muestra que; si bien entre 1983 y 2003, hubo un aumento importante de los ingresos del gobierno, las reformas tributarias llevadas a cabo en los últimos 23 años no tuvieron efectos importantes sobre la productividad de los impuestos; teniendo en cuenta que los aumentos en productividad, se dan por disminución en la evasión y que en los últimos tres años, la productividad fue el factor con mayor efecto sobre la variación de los recaudos. Se puede llegar a la conclusión que el Modelo Único de Ingresos Servicios y Control Automatizado – MUISCA -, si es una herramienta adecuada para el acercamiento al contribuyente e instrumento de control contra la evasión y elusión fiscal que en general podría traer aumentos significativos en los recaudos, sin necesidad de recurrir a reformas tributarias que modifiquen las tarifas de los impuestos particulares.

BIBLIOGRAFIA

CAMARGO HERNANDEZ, David Francisco. Evasión fiscal: un problema a resolver. Ediciones dafra. 2004.

CLAVIJO, Sergio. Tributación, equidad y eficiencia en Colombia. Guía para salir de un sistema tributario amalgamado. Banco de la República 2005.

CLAVIJO, Sergio. Termitas en la estructura del gasto público y la sostenibilidad fiscal en Colombia: 1990 – 2002. Documento CEDE 98 – 12. 1998

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX. 2002.

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. Informe de gestión. 2005.

GIRALDO, Cesar. Finanzas públicas en América Latina: La economía política. Ediciones desde abajo. 2001.

CALDERON, Valentina, GONZALEZ, Francisco. Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II). 2003.

DIARIO OFICIAL 45415 de 29 de diciembre de 2003.

GUTIERREZ CASAS, Alejandro. Impuestos y aduanas nacionales. Editorial cieta. 1995.

HERNANDEZ GAMARRA, Antonio. Hacia el Fortalecimiento Fiscal: Informe de Gestión. Contraloría General de la República. Imprenta Nacional 2004.

JUNGUITO BONNET, Roberto. Memorias de Hacienda. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Imprenta Nacional 2002 – 2003.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Clasificación de los impuestos. 1996.

MENDEZ A. Carlos E. Guía para elaborar diseños de investigación de las ciencias económicas, contables y administrativas segunda edición.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia 2003.

RESTREPO, Juan Camilo. El Rescate de las Finanzas Territoriales. Bogotá Fundación Honrad Adenauer 2006.

RONDALL, Holcombe G. Public Choice and public finance 2000.

STEINER Roberto, SOTO Carolina. Evasión del impuesto a la renta en Colombia 1988 -1995. Fedesarrollo. 1998.

SANTOS, Juan Manuel. EL TIEMPO. Lecturas dominicales Mayo 4 de 2003.

TORRES ARIAS, Héctor Alonso y SORA, Martha Liliana. Análisis de las Principales Modalidades Para Evitar o Reducir el Pago de Impuestos de Renta en Colombia. Tesis Contaduría Pública 2005.

WIESNER, Eduardo. El Origen Político del Déficit Fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 años después. Universidad de los Andes 2004.