

INCIDENCIA DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS COLOMBIANOS

Datos de los Autores

Diana Catalina Castro Ramírez
dicatacastro@yahoo.com

Sandra María Mazo Cortés
sandram05@une.net.co

Luz Estela Vasco López
lues62@hotmail.com

Asesor Temático

Horacio Valencia Madrid

Resumen

Vincular la evasión tributaria con la calidad de vida de los ciudadanos desde un enfoque económico-social, constituye el fruto del presente esfuerzo académico, donde se deja entrever una postura diferente a la tributarista frente a esta problemática. En este sentido, se explica como los impuestos constituyen la mayor fuente de ingresos para el funcionamiento del Estado para luego redistribuirlos de manera que beneficie los sectores más vulnerables. No obstante, debido a los escasos recursos y a su mala administración, el beneficio trasladado a la comunidad es menor y por lo general se concentra en grupos particulares, dando cabida a que una gran cantidad de ciudadanos no sientan la redistribución de su aporte al Estado con el pago de sus impuestos, generándose poca conciencia y cultura tributaria y por consiguiente, altos índices de evasión, afectando el gasto social y por ende la calidad de vida de los hogares que dependen en gran medida de éste para lograr satisfacer por lo menos las necesidades básicas y tener una vida digna.

Palabras clave

Evasión tributaria; Ingresos tributarios; Calidad de vida; Gasto social; Conciencia tributaria.

Abstract

To link tax evasion with quality of life of citizens from a socio-economical perspective, constitutes the achievement of the current academic endeavor, where a different posture from mere taxing begins to be seen in the face of this problematic subject.

In this sense, it explains how tax collection constitutes the main source of income for the running of the state and subsequent redistribution, so as to benefit the most vulnerable sectors of society; due to scarce resources and poor administration however, lesser benefit reaches the community and is generally concentrated in particular groups, which gives the opportunity for a large portion of citizens not to feel the redistribution of their contributions in the form of taxes to the state, and generates poor tributary conscience and culture, hence high tax evasion that affects social spending and thereby quality of life for those homes that depend largely on it to cover at least the basic needs and a dignified existence.

Key Words

Tax evasion, tax revenue, quality of life, social spending, tributary conscience

INCIDENCIA DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS COLOMBIANOS

*Sucede con todo el mundo, todos los días:
Vemos siempre el mejor camino a seguir,
pero sólo andamos por el camino
al que estamos acostumbrados.*

Paulo Coelho, El peregrino de Compostela.

INTRODUCCIÓN

Abordar el estudio de la evasión tributaria no es algo sencillo, especialmente cuando se busca relacionarla con otras problemáticas como son la distribución del gasto público social y la calidad de vida. Desde un principio se ha tendido a relacionar la evasión tributaria con una menor recaudación de impuestos y el elevado déficit fiscal, lo que de entrada da a entender que la evasión perjudica las finanzas del Estado y por ende, que éste no puede cumplir eficientemente con su función. Sin embargo, esto no es del todo cierto, pues agregado a lo anterior se involucran otros factores de orden social que no pueden escaparse de los efectos negativos de este acto ilegal.

El objetivo de los impuestos es recaudar los recursos para el funcionamiento del Estado, estabilizar la economía y redistribuir la renta de manera que beneficie los sectores de menor capacidad económica. No obstante, debido a los escasos recursos y a la mala administración de éstos, el beneficio que debe ser trasladado a la comunidad es menor y por lo general se concentra en grupos particulares, dando cabida a que una gran cantidad de ciudadanos no sientan la redistribución de su aporte al Estado con el pago de sus impuestos, generándose poca conciencia y cultura tributaria, y por consiguiente, altos índices de evasión.

Lo anterior desata la preocupación por identificar la manera en que el fenómeno de la evasión afecta el gasto social; pues es sabido por años que en Colombia se destaca la carencia de políticas sociales, donde el ingreso se distribuye inequitativamente y los sectores más vulnerables son quienes se llevan la peor parte en cuanto a la asignación de los recursos y a la falta de beneficios sociales.

Un aspecto muy importante en la asignación de los recursos se refiere a la parte destinada al bienestar social, concretamente, a la satisfacción de las necesidades de la especie humana, que es lo que condiciona la llamada “calidad de vida”. En Colombia, este concepto se reduce a la preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas, y por el contrario es decadente el interés por aspectos tan importantes como el desplazamiento, el hacinamiento en las ciudades, la desnutrición, el desempleo, el clima y las condiciones geográficas; lo que hace pensar que no se está haciendo una buena asignación de los recursos, porque en lo que se refiere al bienestar social, sólo se está prestando atención a una parte del problema.

Como puede observarse, los aspectos fundamentales de este artículo son la evasión tributaria, su incidencia en el gasto social y por ende en la calidad de vida de los colombianos, que aunque son problemáticas de carácter coyuntural, requieren una solución permanente, diseñando políticas y

programas que no sólo ataquen el problema monetario de la recaudación, sino que también generen una conciencia social que le impida al contribuyente en general, practicar la evasión.

La incidencia de la evasión tributaria en la calidad de vida es un tema con poco avance teórico y práctico, razón por la cual empezar a elaborar algunos aportes constituye un importante adelanto para aquellas personas (estudiantes, docentes, profesionales, investigadores, entre otros) que quieran indagar sobre la temática. Es así como esta investigación servirá de fundamento reflexivo y teórico para aportar a la generación de conocimiento contable, que posibilite comprender todo lo que implica la problemática de la evasión, pues ésta se ha entendido básicamente desde una visión restringida, partiendo de la tributación y dejando a un lado su impacto social.

Algunas Consideraciones Preliminares

Dado el alcance del tema de estudio, durante su desarrollo se encontraron varias restricciones en cuanto a la información publicada sobre la recaudación de impuestos, índices de evasión, distribución del gasto público social y demás cifras imprescindibles para analizar y concluir sobre la problemática abordada.

La naturaleza de esta investigación parte desde un nivel descriptivo – analítico, a través de las diferentes lecturas en áreas de las Ciencias Contables, Tributarias y Sociales, tratando de abarcar en su mayoría un enfoque interdisciplinario permitiendo abordar el tema desde una perspectiva que se extienda más allá de la mirada Tributarista. Asimismo, se realiza una revisión bibliográfica, tomando datos, cifras, cálculos y análisis ya realizados por entidades estatales sobre las diferentes áreas que componen este estudio, para finalmente establecer las conclusiones y elaborar un diagnóstico aproximado sobre la situación estudiada con base en los elementos ya mencionados.

Se debe aclarar, que en el desarrollo de la investigación se hallaron múltiples datos y cifras que revelaban diferencias abismales entre ellas; esto debido a que cada entidad toma diferentes bases para su cálculo. Por ello, las referenciadas en este trabajo fueron seleccionadas considerando las más adecuadas y pertinentes para el análisis y conclusión del mismo.

Así las cosas, las cifras de la recaudación de impuestos son tomadas directamente de la DIAN, al igual que algunos datos sobre la evasión. Para el gasto público social, se tomaron las cifras de la información financiera preparada por la Contaduría General de la Nación y de diferentes estudios realizados por la Contraloría General de la República; y los datos de la Calidad de Vida son los arrojados por la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE. Como complemento al análisis propio, se tomaron artículos y noticias actuales sobre el tema estudiado.

Es importante señalar que los mayores ingresos tributarios de orden nacional, de los cuales depende en gran medida el gasto social, provienen de los impuestos sobre las ventas – IVA – y el de Renta; por ello, el concepto de evasión es abordado limitadamente desde estos dos impuestos. Igualmente, el concepto de calidad de vida se categorizó en tres aspectos básicos: salud, educación y vivienda.

La anterior delimitación apunta al logro del objetivo propuesto que se resume en determinar la incidencia que tiene la evasión de impuestos sobre la calidad de vida, con el fin de promover una cultura tributaria que permita identificar los beneficios de cumplir con las obligaciones y deberes tributarios en el país; y por otro lado a comprobar o refutar la hipótesis planteada en el proyecto de investigación: “La incidencia de la evasión tributaria en la calidad de vida de los Colombianos es negativa y se refleja en la baja asignación de recursos a la salud, educación y vivienda”

1. LA EVASIÓN FISCAL: DIFERENTES ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN SU EXISTENCIA

El estudio de las múltiples causas o factores a los que se les atribuye el origen de la evasión fiscal ha sido objeto de varios intentos teóricos y empíricos, los cuales han dado como resultado la construcción de distintos modelos que intentan explicarla. Dentro de estas aproximaciones se pueden identificar razones de orden económico, sociológico, cultural, político, moral y administrativo que generan la evasión y que sólo pueden modificarse sustancialmente a través de procesos de mediano y largo plazo, que involucren el cambio de las razones subjetivas que llevan a los individuos a presentar este comportamiento.

Antes de señalar las causas de la evasión y las diferentes metodologías existentes para su medición, se debe hacer precisión sobre el concepto, que aunque parezca bastante evidente, no lo es en realidad. El concepto de evasión utilizado en términos legales difiere marcadamente del empleado por los economistas. Mientras en el ámbito legal se hace distinción entre "evasión" y "elusión", en el económico por lo general no. El criterio que subyace tras el concepto de evasión es el de la pérdida de rendimiento del recaudo, de manera que se considera como tal "cualquier acción (ceñida o no a la Ley) conducente a disminuir, con respecto a la obligación tributaria legal, el monto del impuesto a cargo (S. Richupan, 1990)".¹

La elusión es un comportamiento orientado a evitar el impuesto, por medio de la utilización de medios contemplados en la Ley o que no contradicen las disposiciones legales, es decir, se emplea la norma tributaria para reducir el pago de impuestos. Para ello se utilizan diversas técnicas y procedimientos de minimización de la carga tributaria que no implican evasión porque no se dirigen a evitar el nacimiento del hecho generador de la obligación. Otra manera de eludir es la traslación, que consiste en incluirle al precio de los productos el valor del gravamen de los mismos, de manera que el comprador sea quien asuma la obligación monetaria del impuesto.

La evasión por su parte, implica violación de la Ley puesto que el contribuyente está sujeto a una obligación fiscal. Puede darse cuando se oculta información relevante, no se entregan todos los impuestos retenidos, cuando se incluyen costos y deducciones inexistentes, subvaloración de activos, transformaciones en la naturaleza de los ingresos, etc.

Puede decirse entonces que dada la amplitud de esta definición, se distingue la evasión como práctica por fuera de la Ley, y elusión, como actuación dentro del marco normativo. Desde el punto de vista económico, las dos prácticas tienen el efecto de reducir los ingresos fiscales de la Nación.

La evasión y elusión de impuestos en Colombia son dos manifestaciones del comportamiento de las personas, referidas a su papel dentro de la relación tributaria que sostienen con el Estado por hacer parte integrante de éste, y se conciben comúnmente como una actitud "racionalmente legítima" para defender los ingresos o las utilidades obtenidas contra estructuras gubernamentales consideradas ineficientes e injustas en su proceso redistributivo.

¹ Reseña sobre Metodologías para la Estimación de la Evasión Tributaria. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Oficina de Estudios Económicos, División de Estudios Fiscales. Bogotá, junio de 2001.

Por otro lado, aunque no se ha desarrollado una única forma apropiada y aproximadamente perfecta para medir la evasión fiscal, nadie niega su existencia y la necesidad de conocer su magnitud y las políticas para controlarla al descubrir las diferentes formas que adopta, sus causas y en dónde predomina. Quizá se demostraría entonces que existen dificultades o fallas para adoptar un sistema tributario óptimo frente a los principios del derecho tributario más relevantes.

La concepción del impuesto, como pago obligatorio sin compensación directa, se rige por las normas legales del Derecho Tributario, entendido éste como el derecho que permite la apropiación o participación del Estado de una parte de los rendimientos obtenidos por la realización de una transacción o hecho económico. Pero este esquema tendrá efectos positivos en su cumplimiento por quien está obligado, ya sea contribuyente o responsable, en la medida en que la evaluación entre su realidad económica y social racionalice positivamente los efectos de la imposición. En tal sentido, no es posible encontrar un sistema de impuestos sin algún grado de evasión.

1.1. CAUSAS DE LA EVASIÓN

1.1.1. Carencia de una conciencia tributaria:

La carencia de conciencia tributaria radica en “la falta de educación, de solidaridad, de razones de historia económica, de idiosincrasia del pueblo y de claridad del destino del gasto público” (Grisales, 2005: 106). Implica que el ciudadano no reconoce obligación para con el Estado, considera que la responsabilidad del sostenimiento de éste recae sobre los demás. Hace falta en este ciudadano sentido de pertenencia y desarrollo de valores solidarios; no reconoce que al hacer parte de una comunidad debe contribuir para el sostenimiento de dicho Estado, quien en última instancia, es el responsable de satisfacer las necesidades esenciales de la comunidad².

Este aspecto se debe entender desde dos puntos de vista, el individual y el colectivo. En el primero, el individuo tiene la firme convicción de lo necesario que es para el sistema que él cumpla con sus obligaciones; en el segundo aspecto, el colectivo, los individuos son concientes de que la obligación es una carga compartida, y el hecho de que alguno de ellos deje de cumplirla es inaceptable, provocando inconformidad en la comunidad y dando cabida a la evasión. Algunos factores que influyen en la conciencia tributaria son:

1.1.1.1. Desarrollo económico y social. El incumplimiento tributario es un reflejo del escaso desarrollo económico y social de una comunidad, ya que en un sector de pocos recursos prima el individualismo sobre el sentido de la colectividad, donde el impuesto es considerado una exigencia injusta que se suma a la lista de necesidades insatisfechas y frustraciones de los contribuyentes; en cambio, en un sector más beneficiado, el tributo no es visto como una exigencia injusta, sino como una limitación, un obstáculo para aumentar su riqueza.

1.1.1.2. Confianza en el gobierno. Al ser el tributo un sacrificio, los contribuyentes esperan verlo retribuido en un aumento de su calidad de vida, si esto no es así, y por el contrario ésta disminuye, los contribuyentes perderán confianza en el sistema tributario y por ende en el Estado.

1.1.1.3. Nivel de educación. Siendo el tributo un concepto elaborado, además de ser una carga, se vuelve indispensable que los contribuyentes ostenten un nivel mínimo de educación para que así comprendan la importancia que posee el impuesto y el uso que se le dará.

² Necesidades tales como alimentación, salud, educación, seguridad, justicia, entre otras.

1.1.1.4. Difusión de los impuestos. Si se pretende una comprensión del impuesto por parte del contribuyente, debe existir una buena comunicación entre éste y el Estado, donde el Estado deberá difundir la existencia, alcance, destino, causa y justificación del tributo, ya que no se puede pretender que el contribuyente acepte algo del cual no conoce su existencia y principalmente la causa por la que surge.

1.1.2. Sistema tributario con estructura deficiente:

Cuando un sistema tributario no cumple como mínimo con los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal, no es una buena garantía de ejecución del dinero que llega al Estado. Además, todo ordenamiento jurídico referente a los impuestos debe estar estructurado de forma clara y concisa, para evitar que los ciudadanos omitan los pagos que les corresponden. Existen tres aspectos de vital importancia en la estructura del sistema tributario y por ende para el cumplimiento tributario; dichos aspectos son:

1.1.2.1. Magnitud de la carga. La carga tributaria debe ser razonablemente proporcionada con la capacidad de pago del contribuyente; si esto no sucede y la carga es superior al nivel de pago del contribuyente, éste se encontrará más propenso a evadir sus obligaciones.

1.1.2.2. Equidad. La carga tributaria debe ser relativamente igual para todos, y en caso de que no sea así, aquel contribuyente que posea una carga tributaria muy superior a los otros presentará una mayor tendencia a evadir.

1.1.2.3. Simplicidad y precisión. Mientras más simple y preciso sea el sistema tributario, más fácil será para el contribuyente entenderlo y cumplirlo; además para la administración será más fácil controlarlo.

Estos aspectos, en un medio organizado y de cumplimiento poseen gran importancia, ya que la conciencia social rechaza cualquier exceso de éstos, en cambio, en un ambiente de incumplimiento poseen poca importancia, y ante cualquier exceso los contribuyentes se ajustan según su conveniencia.

1.1.3. Administración tributaria poco flexible:

La administración Tributaria debe adecuarse rápidamente a las condiciones cambiantes de la realidad práctica. En Colombia, la mayor recopilación de normas tributarias se encuentra en el Estatuto Tributario, y éste, debido a sus diversas reformas y a la Constitución de 1991, ha hecho que se convierta en un elemento complejo por la numeración y vacíos que dejan las inexecutableidades y derogatorias, expresas y tácitas.

1.1.4. Bajo riesgo de ser detectado:

Debido a la fragilidad de la Administración Tributaria, se ha creado una economía subterránea que cada vez se hace más grande, lo que provoca que numerosos grupos de la población queden por fuera del ámbito tributario, haciendo difícil su localización para conseguir de ellos un tributo. Es imposible esperar que el contribuyente cumpla con sus obligaciones si tiene conocimiento de la probabilidad tan alta que existe de evadir y no recibir castigo alguno por dicha acción. Ésta situación se torna atractiva para el contribuyente, haciendo que tome el débil riesgo de evadir y recibir un castigo por ello.

1.1.5. Deficiente gestión administrativa:

En este punto se destacan dos aspectos importantes que hacen que la administración tributaria cumpla con sus deberes y le facilite al contribuyente el cumplimiento de su obligación. Estos aspectos son:

1.1.5.1. Información al contribuyente. El hecho de que la información sobre el contenido y alcance de la norma, además de la manera como se debe cumplir la obligación, sea proporcionada al contribuyente de forma rápida y concreta, facilitará el cumplimiento voluntario por parte de este.

1.1.5.2. Capacidad de servicio de la administración. Este aspecto hace referencia a la capacidad de la administración para proporcionarle al contribuyente la forma más sencilla y cómoda de cumplir con su obligación, proporcionándole todos los servicios necesarios cada que éste recurra al órgano administrativo.

En términos generales, las razones que dan los individuos para evadir impuestos se resumen en las siguientes:

- No se reciben beneficios del Estado por transferirle parte de sus riquezas.
- Las tasas impositivas son demasiado altas o se piensa que les toca pagar más de lo que sería justo de acuerdo con su nivel de riqueza.
- No hay pulcritud en el manejo de los dineros por parte de los funcionarios del Estado.
- El Estado no cuenta con la habilidad para administrar los dineros que recauda (despilfarro).
- No todos le juegan limpio al país, por lo tanto se asume una actitud similar.
- Debido a la complejidad de las normas tributarias, se hace difícil la interpretación y aplicación de la norma.
- Se busca maximizar la riqueza, “lo que se quiere es hacer plata, no regalársela al Estado” (Awad, 1994: 12).

De acuerdo con lo anterior, las causas de la evasión en Colombia se podrían dividir en dos grupos: las causas de orden legal y las relacionadas con el manejo tributario; vale aclarar que las causas mencionadas con anterioridad a éstas, también se pueden llegar a presentar en el país.

CUADRO 1	
PRINCIPALES CAUSAS DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN COLOMBIA	
Causa de Orden Legal	Manejo Tributario (este apartado comprende a los individuos para el control tributario)
Tarifas excesivamente altas	Cuentas corrientes que registren ilegalmente la situación del contribuyente
Cesión de ejercicios tributarios	Censo confiable del contribuyente
Expiración de anistías	Procedimientos ágiles para la determinación del tributo
Vicios normativos	Clasificación actual del contribuyente
Falta de coherencia entre las diferentes disposiciones legales	Bajo nivel profesional de los funcionarios
Falta de conciencia tributaria	

1.1.6. Formas de evadir:

En el caso de las formas de evasión fiscal existentes, primero que todo se deben identificar los sectores económicos que presenten un mayor riesgo de que los contribuyentes evadan sus obligaciones. Teniendo en cuenta esto, cabe resaltar que este fenómeno se da con mayor intensidad entre los pequeños y medianos contribuyentes. Entre las formas de evasión más conocidas se encuentran:

- Facturación de operaciones inexistentes o sobrefacturación.
- Cesiones de bienes y prestaciones de servicios a particulares.
- Contrabando.
- Bifurcación de cuentas corrientes.
- Doble facturación y/o doble contabilidad.
- Subestimación de ingresos.
- Contratos ficticios.
- Mercado de facturas (proveedores ficticios).

1.2. METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE LA EVASIÓN (Steiner y Soto, 1999: 25)

1.2.1. Método de muestra selectiva:

Para un grupo seleccionado de contribuyentes, compara la información presentada en las declaraciones con estadísticas obtenidas mediante auditorías. El resultado se aplica al total de contribuyentes.

1.2.2. Método del mercado laboral:

Compara las tasas de participación laboral según estadísticas oficiales con las mismas tasas obtenidas a partir de encuestas a empresas y trabajadores realizadas por otros organismos. A la diferencia se le aplica la productividad promedio de la mano de obra para de esta forma obtener un estimativo del ingreso laboral no reportado (asociado al sector informal) y por ende, de los ingresos fiscales que por este concepto se dejan de percibir.

1.2.3. Método del insumo físico:

Supone una relación estable entre los insumos físicos empleados en la producción y el PIB. Con base en esa relación se estima el tamaño de actividades económicas específicas, el cual se compara con el registrado en las cuentas nacionales. La diferencia se considera como actividad económica no reportada y se asocia con el monto evadido de ingresos fiscales.

1.2.4. Métodos según Giraldo y Rojas (Giraldo y Rojas, 1996: 13):

1.2.4.1. Método monetario. Procede de los intentos de medir la magnitud de la economía subterránea clandestina. La cuantía de la evasión fiscal se obtiene suponiendo que los ingresos en la economía subterránea hubieran sido gravados a la misma tasa impositiva promedio que los ingresos en la economía normal.

1.2.4.2. Método del potencial tributario legal. El impuesto evadido se define como la diferencia entre los potenciales legal y efectivo de tributación, esto es, la diferencia entre la cuantía de los recaudos que se habrían obtenido si todas las obligaciones impositivas legales hubieran sido pagadas, y la cuantía de los impuestos realmente recaudados.

1.2.4.3. Método de la encuesta. Consiste en obtener información sobre el ingreso de los contribuyentes mediante una encuesta. El ingreso que da la encuesta se compara con el informado en las declaraciones de renta por los contribuyentes con lo que se estima el incumplimiento tributario.

1.2.4.4. Método del coeficiente tributario constante. Aplica la relación entre el impuesto y el PIB de un año “representativo” al PIB de un año que se estudia para llegar a una estimación del impuesto para ese año. Un año representativo es aquel en el cual la evasión fiscal se considera mínima. La diferencia entre el impuesto estimado y el impuesto real es entonces el impuesto evadido.

1.2.4.5. Método de las amnistías especiales. Es posible medir la magnitud de la evasión fiscal examinando las declaraciones de renta presentadas durante el período de amnistía con indicación concreta de los ingresos sometidos a esta. Este método mide solamente parte de la renta evadida porque a pesar de las condiciones benignas, algunos contribuyentes siguen prefiriendo no acogerse a las amnistías.

1.2.4.6. Método de la identificación de la brecha de ingresos

Es el método más utilizado en los estudios realizados para Colombia que estiman las tasas de evasión. Busca establecer la diferencia de ingresos entre dos fuentes de información que se comparan. Por una parte las declaraciones tributarias de los contribuyentes y, de otra parte, los agregados económicos de las cuentas nacionales.

La estrategia general consiste en reorganizar las Cuentas Nacionales, sin que ello provoque alteración en las cifras allí reportadas siguiendo la ruta dictaminada por la legislación tributaria, de modo que al final se pueda obtener una aproximación de la base gravable potencial. A la misma se aplicarán las tasas o alícuotas establecidas y se contará de este modo con un recaudo potencial que se confronta con el recaudo efectivo aportado por los contribuyentes, para establecer de ese modo la evasión.

1.3. FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA

El cumplimiento tributario posee ciertas características universales, lo cual no implica que sean iguales en todos los países; por el contrario, en cada uno es diferente debido a que cada administración planifica sus acciones de acuerdo con su entorno social; aún así las funciones básicas de la administración son las mismas en cualquier parte del mundo: recaudar, fiscalizar y cobrar.

Una característica común entre las sociedades es la tendencia a evitar todo aquello que pueda llegar a ser considerado como una carga. Al considerar el tributo como tal, el contribuyente se ve atraído a evitar el pago de este, eludiendo su obligación fiscal. Esta acción hace que la administración se vea en la necesidad de verificar el cumplimiento de los deberes de cada contribuyente, dando así origen a la fiscalización.

Detectar a cada persona que incumple con su obligación tributaria y determinar en qué rango se encuentra, es el primer paso para que la función de fiscalización desempeñada por la administración cumpla con su objeto principal: verificar el cumplimiento por parte del contribuyente e inducirlo a realizar dicha acción en caso de ser necesario.

Los rangos en los que se clasifican los contribuyentes se determinan por medio de una depuración realizada por la administración para llegar a aquellos que han de ser fiscalizados. Estos rangos son:

1.3.1. Contribuyentes no registrados:

Este rango representa el primer problema afrontado por la administración al identificar quienes están sujetos a alguna obligación y no se han registrado correctamente para hacer pública su existencia. Para lograr esto se compara el número total de contribuyentes con aquellos que se han inscrito debidamente. Como se supone que los inscritos lo están en un sistema propiamente estructurado, la función de fiscalización se enfocará en incorporar a este sistema los contribuyentes no inscritos y así conocer las obligaciones de todos los registrados.

1.3.2. Contribuyentes que no cumplen formalmente:

Luego de identificar los contribuyentes registrados, surge un nuevo problema, el identificar dentro de estos a aquellos que no cumplen formalmente con su obligación de declarar o no lo hacen como es debido. Este tipo de incumplimiento es conocido como evasión. Para lograr identificar aquellos que no cumplen formalmente, se toma el total de los contribuyentes registrados, menos aquellos que cumplen formalmente y la diferencia serán los inscritos que no cumplen con su obligación total o parcialmente. En este punto, la función de fiscalización estará enfocada a individualizar a aquellos que no llevan a cabo su obligación fiscal.

1.3.3. Contribuyentes que no cumplen correctamente:

Este rango consiste en identificar aquellos contribuyentes que reportan o cumplen con su obligación de declarar pero no lo hacen correctamente. Para esto se compara el número de contribuyentes registrados que han manifestado su obligación con los que lo hacen correctamente y la diferencia es el dato buscado. En este rango la fiscalización se encarga de investigar las declaraciones presentadas y así identificar las correctas de las incorrectas.

1.3.4. Deudores morosos:

Dentro de los contribuyentes que cumplen formalmente con su declaración, hay quienes pagan ya sea porque declararon lo correcto o porque lo hicieron en forma incorrecta, suponiendo que si lo hacen estarán libre de sospechas y por lo tanto no correrán el riesgo de ser sometidos a una fiscalización; en cambio existen otros que no cumplen de forma oportuna, cabal y voluntaria con el pago de sus obligaciones y son conocidos como deudores morosos; el identificar este tipo de contribuyentes es otro de los problemas de la administración al realizar su función de fiscalización. El procedimiento para el desarrollo del programa de fiscalización consiste en seleccionar a todos aquellos contribuyentes y no contribuyentes que legalmente se encuentran obligados a presentar las declaraciones y no han cumplido dicha obligación, según información endógena y exógena, para que la división de fiscalización inicie la etapa persuasiva para que se presenten las declaraciones.

Una vez que la administración tributaria posea el reporte de los sujetos pasivos, bien sea porque lo hayan hecho voluntariamente o porque hayan sido inducidos a su cumplimiento, debe proceder a seleccionar los casos a fiscalizar, prefiriendo a los que lo han hecho después de la intervención de la administración.

El sistema de selección que más resultados positivos puede ofrecer, consiste en agrupar los contribuyentes por sectores económicos para efectuar la comparación entre los mismos del sector y determinar un comportamiento promedio en el mismo. Todo contribuyente que esté por debajo del promedio en cada sector económico es potencialmente fiscalizable.

En la actualidad, la Administración Tributaria cuenta con un modelo de fiscalización con toda la tecnología para garantizar la transparencia y eficacia en todos sus procesos. El MUISCA, es el

Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado, que permite agilizar y simplificar los procedimientos utilizados en beneficio de la administración, dado que permite la detección y reducción del fraude, además de ayudar en la modernización de los procesos administrativos y la disminución de la burocracia. El MUISCA está diseñado para que cubra las necesidades para todas las áreas y procesos, recoja tanto conceptos tributarios como no tributarios, permita la mejora en el cumplimiento voluntario y controle datos, clientes y usuarios, así como el cumplimiento y el fraude.

El MUISCA está concebido bajo la siguiente filosofía:

- Una cimentación sólida que parte de un diseño funcional del sistema.
- El almacenamiento de la información bajo un modelo de datos donde todas sus entidades son únicas, estandarizadas y documentadas.
- Un sistema único de seguridad y control de datos y accesos con la garantía y credibilidad necesaria.

En términos generales el MUISCA apunta a alcanzar la excelencia en sus operaciones, redireccionar la entidad hacia el servicio, consolidar la legitimidad y la autonomía y contribuir a la competitividad del país.

1.4. PENALIZACIÓN DE LA EVASIÓN EN COLOMBIA

Durante el transcurso de los años, Colombia se ha caracterizado por poseer un sistema tributario inestable, donde en un período de 14 años ha sufrido once reformas, las cuales han causado que la estructura de dicho sistema tome caminos diferentes a los principios de equidad, progresividad y sobre todo justicia por los cuales fue creada.

Igualmente, los vacíos existentes en el sistema tributario que dan lugar al fenómeno de la evasión tributaria, son muy grandes, al igual que sus consecuencias, que son altamente perjudiciales tanto a nivel económico como social. Lo primero, ya que gracias al recaudo, el Estado puede llevar a cabo sus políticas y gestionar la obtención del equilibrio económico que todo gobierno anhela; además, a nivel social, los tributos recolectados sirven como recursos para que el Estado vele por la seguridad de los ciudadanos y procure satisfacer todas las necesidades básicas que éstos poseen.

Por tal razón, la penalización de la evasión fiscal se ha convertido en un tema de gran importancia y controversia en diversos países, sobre todo en Colombia, donde a través de varios proyectos se ha intentado conseguir, sin éxito alguno, que la evasión deje de ser una infracción sancionada por el derecho tributario y pase a manos del derecho penal.

Una de las razones por las cuales este intento se ha visto frustrado, es que dada la situación actual del sistema tributario colombiano, en donde los principios de equidad y justicia son prácticamente inexistentes, dicha clasificación de la evasión como delito, representaría una acción arbitraria, al atentar contra la función protectora que posee el derecho penal, el cual a través de sus normas promulga la protección de los derechos y la seguridad del Estado y sus ciudadanos.

Al encontrarse el derecho penal ubicado dentro del derecho público, todos los bienes jurídicos que este defiende hacen parte de la propiedad del interés colectivo de los ciudadanos, por lo tanto, si se pretende que la iniciativa de convertir la evasión en un delito sea aceptada, se debe asegurar que el objeto a sancionar es la evasión como causa del empobrecimiento de la comunidad, es decir, se debe condenar el hecho de que el contribuyente al no cumplir con sus obligaciones tributarias está atentando o trasgrediendo la calidad de vida de la colectividad de los ciudadanos, y no tomar como

objeto de sanción el hecho de que el contribuyente no está colaborando con el gobierno a recaudar los impuestos para que éste cubra con el déficit fiscal, ya que solo se estarían defendiendo los intereses del Estado y el derecho penal se alejaría de su función protectora para respaldar un hecho inequitativo e injusto, como lo es el resguardar una estructura tributaria carente de principios de justicia y equidad.

Otro aspecto relacionado con la discusión existente sobre la penalización de la evasión fiscal, son las posiciones encontradas, las cuales por un lado consideran que es indispensable convertir esta acción en un delito ya que los mecanismos administrativos que se poseen para sancionarla y/o prevenirlas son ineficientes, mientras que por otro lado existen opiniones según las cuales la evasión no debe elevarse a tal grado ya que la solución se encuentra en fortalecer los instrumentos administrativos, mas no en penalizar dicho fenómeno. De igual forma, el hecho de que el sistema penal se encuentre demasiado congestionado, y por lo tanto sea muy lento para llevar a cabo las sanciones, sirve de argumento a muchos que apoyan la idea de no penalizar la evasión y dejar su sanción en manos del sistema tributario, el cual no se encuentra tan congestionado y es más ágil.

Por último, el simple hecho de calificar la evasión como un delito, no es suficiente, si no que por el contrario, se necesita que los ciudadanos tomen conciencia que este acto no es un delito menor, y que si no se toman los correctivos necesarios se estará trasgrediendo la calidad de vida de todos.

A causa de los aspectos expuestos en los párrafos anteriores y a que no se consideró que el tema de la penalización de la evasión se encontrara relacionada directamente con el tema de impuestos, el proyecto para criminalizar la evasión, incluido en la reforma tributaria de 2002 bajo el nombre de “Defraudación al Fisco Nacional”, no pasó airosa por el Congreso de la República en dicho año; aún así, y concientes de la importancia de este tema, la iniciativa del Director de la DIAN y el Ministerio de hacienda de dar de 4 a 8 años de cárcel a los evasores de impuestos, plasmada en el proyecto de ley anti evasión, fue sustraída de este y anexada al proyecto de Reforma del Código Penal, elaborado por el Ministerio del Interior y Justicia, dejando en el proyecto original mecanismos e iniciativas que se necesitan para controlar la evasión.

2. LA CALIDAD DE VIDA: REALIDAD QUE NO SE PUEDE EVADIR

Universalmente, el concepto de Calidad de Vida ha sido relacionado con muchos aspectos de la vida humana y está altamente influenciado por el entorno en el que se vive, la cultura y la escala de valores, que de una u otra manera se reflejan en un estado de bienestar y satisfacción física y mental de cada individuo, que le permite desarrollarse dignamente en la sociedad. Es de difícil medición, porque además del bienestar material, incluye componentes intangibles como la calidad del medio ambiente, la seguridad nacional y personal.

No obstante lo anterior, se encuentran varias restricciones para que en una comunidad se disfrute de este aspecto como lo son, por un lado, los gobiernos corruptos carentes de suficiente voluntad política y con déficit fiscales que hacen que las políticas diseñadas para conseguirlo sean económicamente insostenibles; y por el otro, los altos índices de evasión de impuestos, los cuales se constituyen en los ingresos para el funcionamiento del Estado, necesarios para poder cumplir con su obligación de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas a través del Gasto Público Social.

Bajo el anterior planteamiento, resulta inevitable relacionar las políticas de Gasto Social con el concepto de Calidad de Vida; pues ésta, es el producto de medidas encaminadas a garantizar el suministro y disponibilidad de recursos para cubrir las necesidades de la población.

Aunque el concepto de Calidad de Vida es muy profundo, se puede hacer un acercamiento bajo tres aspectos:

- La disponibilidad de recursos en el ámbito de las necesidades básicas (salud, educación y vivienda)
- La capacidad del Estado para satisfacerlas, especialmente a los menos favorecidos; y
- La gestión social de alternativas para su desarrollo de manera digna, justa y equitativa.

En este orden de ideas, cabe preguntarse: ¿Qué tan equitativa es la distribución del gasto público social que se financia con los impuestos recaudados? ¿Qué incidencia tiene la evasión de impuestos con la distribución del gasto hacia lo social?

Estas dos preguntas serán resueltas posteriormente; por lo pronto se puede decir, que la primera se refiere a los efectos distributivos de gasto público y la segunda a la incidencia de la evasión tributaria. En general, en la mayoría de las sociedades, se busca que el diseño en la recaudación de impuestos se haga de la manera más efectiva posible y que el gasto que se financie sea eficiente y se concentre en especial en las familias de menores recursos.



Ilustración No 1: Consecuencias de la evasión en la calidad de vida.

2.1. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA CALIDAD DE VIDA

Como se ha mencionado, el concepto de Calidad de Vida es ampliamente definido y relacionado con múltiples aspectos de la vida humana; sin embargo, se puede hacer una buena aproximación desde los más reclamados: salud, educación y vivienda, los cuales serán detallados a continuación:

2.1.1. SALUD

La Salud es una de las condiciones más importantes de la vida humana y un componente fundamental para la valoración de la existencia. Ninguna concepción de la justicia social que acepte la necesidad de una distribución equitativa y de una formación eficiente de las posibilidades humanas puede ignorar el papel de la salud en la vida y en las oportunidades de las personas para alcanzar una vida sana, sin enfermedades y sufrimientos evitables, ni mortalidad prematura.

Por tal razón, el tema de la salud siempre ha sido un tema de gran importancia dentro de la sociedad, y mas aún cuando dicho tema fue incluido dentro de los aspectos que conforman el

término de Calidad de Vida, el cual ha tenido gran auge desde los años 60, al ser utilizado en diversos ámbitos como la educación, salud, vivienda y política entre otros.

A raíz de esto y debido a los grandes hallazgos respecto a enfermedades crónicas, realizados por la ciencia de la salud, se creó un nuevo término denominado “Calidad de Vida Relacionada con la Salud”, siendo este utilizado en numerosas investigaciones científicas como un modo de referirse a la forma en que cada paciente percibe los efectos de determinada enfermedad o las consecuencias en los diferentes aspectos de su vida por la aplicación de ciertos tratamientos, que pueden mejorar o no su estado físico, emocional y social. Dichos avances han dado como resultado que la atención en salud se vea orientada no sólo a la eliminación de las enfermedades sino a mejorar la Calidad de Vida de las personas con quebrantos de salud.

En Colombia, el tema de la salud se encuentra contemplado en la Constitución Política, proclamada el 04 de Julio de 1991, en su Capítulo II “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” artículos 48, 49 y 50, referente a los derechos intransferibles que tiene toda persona a la Seguridad Social. De esta forma, el Estado se hace responsable de la dirección, la coordinación y el control de la seguridad social en Colombia, para lo cual, en 1993 y a través de sus órganos administrativos emite la Ley 100, actualmente vigente, en donde establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), los objetivos, el alcance, la aplicación, la organización del sistema, y las responsabilidades de cada uno de los agentes que lo componen.

Dentro de los agentes que lo componen se encuentran El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), El Ministerio de Salud, ahora Ministerio de Protección Social, y La Superintendencia Nacional en Salud, como órganos de fiscalización, vigilancia y control; las Entidades Promotoras de Servicios de Salud (EPS), el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), Direcciones Secciones de Salud de orden distrital y local, como organismos de financiación y administración, y Las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas ó privadas (IPS), los empleadores y trabajadores que cotizan al sistema contributivo, los beneficiarios del sistema y los Comités de Participación Comunitaria “COPACOS”, creados por la Ley 10 de 1990.

Todas éstas instituciones, respondiendo a la complejidad de éste sistema, se integran y ejecutan cada una las funciones y demás disposiciones de la presente Ley, con el fin de garantizar la accesibilidad de los beneficiarios al sistema de seguridad social en salud, la calidad de los servicios de salud prestados, e igualmente el adecuado manejo de los recursos destinados para la salud.

Al hablar de la salud dentro de la Calidad de Vida, se hace referencia al Régimen Subsidiario de Salud, que se encuentra dentro de los aspectos importantes de la asignación del Gasto Social; a causa de esto, al CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), que es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país, le fue delegada la función de definir una serie de criterios técnicos para la identificación, selección de beneficiarios y asignación del gasto público social.

En el CONPES 022 de 1994, se definió el conjunto de instrumentos disponibles para focalizar³ el gasto social financiado con transferencias intergubernamentales y estableció el tipo de instrumentos que se deberían utilizar para los diferentes tipos de gasto; para esto se decidió dividir los instrumentos de focalización dependiendo del tipo de servicio y los limitantes de información, quedando por un lado los instrumentos de focalización geográfica que reúne los servicios de

³ Focalizar: instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social.

infraestructura y dotación, servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental; y por el otro lado se encuentran los instrumentos de focalización individual que reúne todos aquellos servicios de demanda, es decir, salud y educación.

En 1997 a través del CONPES 040, se consolidó el SISBEN como instrumento de focalización individual, según el cual se debe de aplicar para todos aquellos servicios de demanda, como lo es la salud. El SISBEN, como este tipo de instrumento, “permite identificar, clasificar y seleccionar a las personas y familias que viven en la pobreza, las cuales podrán acceder a los subsidios y demás beneficios que otorga el Gobierno, a través de diferentes programas sociales” (DNP)⁴. Según la definición anterior, las personas que sean clasificadas como posibles beneficiarios del SISBEN, podrán acceder a todos los subsidios que el gobierno otorgue a los servicios de demanda, en el caso de la salud, tendrán la posibilidad de obtener subsidios relacionados con este servicio.

2.1.2. EDUCACIÓN

En Colombia, la educación es considerada un derecho y un servicio público cuya responsabilidad está a cargo de la familia, la sociedad y el Estado. En este sentido, la prestación de este servicio presenta graves problemas en aspectos tales como la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad.

En cuanto a la asequibilidad, los servicios educativos deben ofrecer la disponibilidad no sólo de cupos, sino además de infraestructura física y docente suficientes para la realización de los mismos. La aceptabilidad se refiere a aspectos como la garantía de calidad, o por lo menos algunos topes mínimos relacionados con el desarrollo de las capacidades básicas, con el fin de que la realización de la educación trascienda de la simple obtención de un certificado a la adquisición de conocimientos y habilidades suficientes para la realización humana. La adaptabilidad se relaciona con la permanencia de los niños en el sistema educativo, de tal forma que éste se adapte a las necesidades del niño, y no al contrario. El objetivo de esta obligación es prevenir y erradicar la deserción escolar y, por tanto, favorecer la realización del proceso educativo. Por su parte, la accesibilidad está referida a la eliminación de cualquier tipo de discriminación y, de hecho, a algún tipo de promoción en el acceso al sistema de niños de grupos vulnerables; por último, la accesibilidad debe incluir, más allá de la gratuidad en la prestación del servicio educativo, la dotación de material didáctico y la financiación del costo de oportunidad de los niños que dejan de participar en la generación de ingresos de los hogares.

Así las cosas, desde décadas atrás se ha insistido en la universalización de la educación básica y, a partir de las últimas dos décadas, se ha enfatizado en un acceso universal pero, además, con calidad. En las políticas desarrolladas por los últimos gobiernos se han señalado las desigualdades que se presentan en el acceso y la calidad por regiones, áreas urbana y rural, y niveles de ingreso. Sin embargo, la superación de estas desigualdades se ha dado de manera muy lenta, con una calidad deficiente y con una precaria asignación y distribución de los recursos de funcionamiento e inversión. La equidad, principal propósito de la Constitución de 1991, se deterioró con la crisis económica de los últimos años, y aumentaron las distancias entre niveles de ingreso, en cuanto a las oportunidades en el acceso de una educación con calidad.

Para analizar la evolución del acceso a la educación se tienen en cuenta tres indicadores: la tasa de cobertura bruta, la tasa de cobertura neta y la participación de la matrícula oficial en el total de la matrícula. La tasa de cobertura bruta evalúa la capacidad de oferta en educación (disponibilidad de

⁴ Departamento Nacional de Planeación, preguntas mas frecuentes sobre el nuevo SISBÉN.
http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=587 (Agosto 17 de 2007).

recursos) y relaciona los alumnos matriculados totales en un nivel educativo con la población en edad para ese nivel. La tasa de cobertura neta refleja el mayor o menor grado de eficacia en la atención de la población objetivo y relaciona los matriculados en edad escolar y la población objetivo en dicha edad. La tasa de cobertura neta refleja, además, el nivel de eficiencia interna: mayores promociones, menores repeticiones y deserciones. Y el tercer indicador refleja el porcentaje de oferta educativa que es atendida por el sector oficial.

2.1.3. VIVIENDA

En la Constitución Política de Colombia se encuentra establecida la vivienda como un derecho de todos los colombianos, siendo el Estado el responsable de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. La vivienda constituye un pilar fundamental del desarrollo territorial, social y económico por el amplio número de sectores que involucra, disminuyendo la miseria e impulsando la generación de empleo y el crecimiento económico.

A mediados de los años 50, el Estado en busca de suministrar vivienda planificada a la población que engrosó rápidamente la demografía de las principales ciudades, generando problemas de hacinamiento, informalidad y salubridad, debido a la tugurización, empezó a buscar soluciones creando entidades como el Instituto de Crédito Territorial, el BCH y, posteriormente, la Caja de Vivienda Popular y el Inurbe. El objetivo de estas entidades era el logro de una “vivienda digna y un entorno sano”. Sin embargo, por las migraciones desde el campo hacia las grandes ciudades y la gran demografía en las mismas, el Gobierno se vio obligado a buscar medidas que le permitieran una cobertura más amplia, para lo cual creó el esquema de los subsidios gubernamentales para la Vivienda de Interés Social, que actualmente está dirigida a las personas menos favorecidas del país y que devengan menos de cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes. El subsidio de vivienda es otorgado por el Gobierno Nacional a través de las Cajas de Compensación Familiar, y se constituye en un aporte en dinero o especie otorgable por una sola vez al beneficiario y que constituye un complemento de los ahorros que tenga en fondos de cesantías y en cuentas de ahorro programado.

Este modelo funciona en el país como motor principal en la búsqueda del manejo de la problemática de la vivienda, permitiendo involucrar de una manera dinámica, al Gobierno, los Constructores, las Cajas de Compensación, la Industria y un sinnúmero de entidades sociales, gremiales y populares, en un esfuerzo por disminuir el gran déficit habitacional existente en Colombia.

En los últimos años, los avances obtenidos en materia habitacional no han logrado una cobertura total, dado que gran parte de la urbanización del país es de carácter informal, lo que implica altos costos para el Estado en los procesos posteriores de formalización y conexión a las redes de infraestructura, así como la integración al tejido urbano mediante desarrollos urbanísticos forzados. Dicha situación impide visualizar la verdadera capacidad del Estado, y lo realizado por este a pesar de sus buenas intenciones.

3. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO DETERMINANTE DE LA CALIDAD DE VIDA

En Colombia, antes de la Constitución Nacional de 1991, el gasto social era mucho menos importante de lo que ha llegado a ser durante los últimos años. El gasto público social concentraba sus esfuerzos en las transferencias para financiar las nóminas de salud y educación, las inversiones que adelantaban entidades públicas del nivel nacional (por ejemplo vivienda, construcciones escolares) y de aquellas entidades o institutos que administraban recursos parafiscales destinados al gasto social. La más importante de estas rentas son los recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF - destinados a la atención de niños en edad preescolar (menores de 4 años).

El artículo 350 de la Constitución Política de 1991 se refirió al gasto público social en dos aspectos: de un lado, deja en manos del Legislativo, para que a través de Ley Orgánica determine qué partidas del presupuesto hacen parte del gasto público social. El artículo 41 del Decreto 111 de 1996 mediante el cual se compilan las leyes orgánicas del presupuesto, establece que se entiende por gasto público social aquel "cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión". Y de otro lado establece que la proporción de inversión respecto del gasto total no podrá disminuir comparativamente con el año anterior.

Así mismo, el artículo 366 de la Constitución, establece el objetivo preciso del gasto público social: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

A pesar de esta definición legal, en Colombia existen ciertas clases sociales que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, aún cuando el Estado ha asumido esta responsabilidad y a aumentado paulatinamente el gasto social. Con el aumento de este rubro, se han mejorado los resultados de los principales indicadores del sector social, sin embargo no ha sido suficiente para proteger a los hogares más vulnerables de los efectos de las crisis económicas que constantemente experimenta el país, lo que ha llevado a reducir el gasto social como porcentaje del PIB.

Otro aspecto importante es el que tiene que ver con la equidad, derecho también consignado en la Constitución de 1991 en el artículo 13 y que hace parte del marco normativo del gasto público social. Este expresa: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan”.

3.1. LA INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL EN LA CALIDAD DE VIDA

Con el fin de analizar el cumplimiento de las normas Constitucionales referidas, al igual que el impacto del gasto en la calidad de vida se consideró la importancia de los subsidios en los ingresos de los hogares. La comparación de los años analizados obedece a la información disponible según la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE en los años 1997 y 2003 la cual es la última registrada a nivel nacional. La ECV es una encuesta aplicada a hogares, enfocada a la medición y caracterización de las condiciones de vida de los colombianos.

Dado que esta encuesta tiene como objetivo obtener información sobre las condiciones socioeconómicas de la población colombiana, es el insumo más importante con el que se cuenta para estudiar en detalle y con alta representatividad estadística temas como medición de la pobreza, cobertura en los servicios sociales, la equidad en el acceso de los mismos y el ingreso y gasto de los hogares, entre otros. Con base en esta encuesta se adelantaron las estimaciones de la concentración del ingreso y del gasto para Colombia.

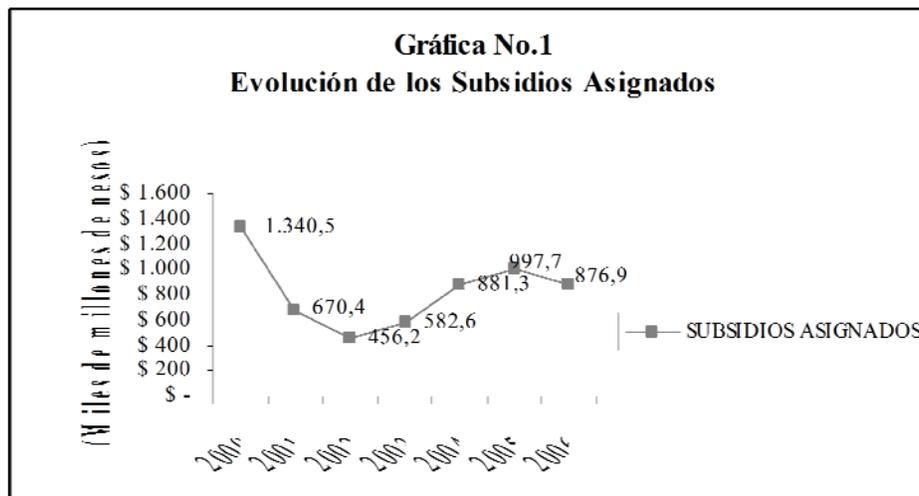
El análisis de los subsidios cobra importancia por un lado, por que se hacen por intervención estatal ya sea mediante el otorgamiento directo o mediante la prestación subsidiada de los servicios, que para este caso se examinan los de salud, educación y vivienda (debe quedar claro que no todos los recursos utilizados en la prestación de estos servicios hacen parte del gasto social, como ocurre con los copagos o las cuotas moderadoras en salud); y por el otro, por su preponderancia dentro de los ingresos de los hogares. De hecho, el 7,2% de los ingresos de los hogares en 2003 está compuesto por el otorgamiento de subsidios y por la prestación de servicios subsidiados. Esta situación se intensifica de acuerdo con el nivel de ingresos, de manera tal que los subsidios que reciben los hogares del quintil más pobre representan el 41% de sus ingresos⁵.

CUADRO No 2		
PORCENTAJE DE SUBSIDIO RESPECTO AL INGRESO		
POR QUINTILES		
QUINTILES	1997	2003
1	33,85	40,66
2	18,39	22,38
3	11,52	13,25
4	6,95	7,42
5	1,62	1,81
TOTAL	5,55	7,18

Fuente: ECV 2003, procesado Des - Social.

⁵ El quintil de ingreso, se calcula ordenando la población desde el individuo más pobre al más adinerado, para luego dividirla en 5 partes de igual número de individuos; con esto se obtienen 5 quintiles ordenados por sus ingresos, donde el primer quintil representa la porción de la población más pobre; el segundo quintil, el siguiente nivel y así sucesivamente hasta el quinto quintil, representante de la población más rica.

A raíz de la alta participación que poseen los subsidios dentro de los ingresos de los hogares más pobres, se ha notado por medio de la ECV, que estos cada vez dependen más de las redes de protección social, lo cual aumenta la importancia de analizar el impacto que los subsidios poseen en la calidad de vida de las personas y si la asignación otorgada a estos dentro del presupuesto nacional, es suficiente para cumplir con los objetivos para los que fueron creados. Sin embargo, lo anterior no se ve reflejado en la asignación presupuestal que se le otorga, ya que en el período 2000 a 2006, estos han disminuido su valor en Miles de Millones de pesos, sin recuperarse de la caída de 2001 de casi el 50% del valor asignado en 2000 equivalente a \$1.340,5 MM⁶, este comportamiento se observa mejor en la siguiente gráfica:



Dentro de los subsidios asignados se encuentran aspectos como salud, educación, vivienda y servicios públicos domiciliarios. En el año 2000 estos subsidios representaron un 61.5% del total del GPS, donde la atención en salud fue la que tuvo más peso con un 53.9% del total de los subsidios, seguida por el sector de vivienda con un 5.9%, mientras que el sector educación no tuvo participación alguna. Durante 2001 los subsidios asignados disminuyeron su participación del GPS a un 25.6%, donde nuevamente la atención en salud fue la de mayor peso, seguida por la destinación a la vivienda de interés social. Los años en que los subsidios han sido más altos fueron en 2000 y 2005, siendo este último año el tope máximo de recuperación que han alcanzado los subsidios luego de la caída de 2001.

A la hora de conceder los subsidios a los diferentes sectores, el Estado debe tener en cuenta el principio de equidad consagrado en la Constitución Nacional, para esto se debe tener muy claro qué implica equidad en cada uno de los aspectos, es decir, qué se considera por equidad en salud, educación y vivienda, antes de proceder a asignar los subsidios.

Por equidad en salud se entiende todos aquellos factores y esfuerzos enfocados a garantizar la disponibilidad, el acceso, la aceptabilidad y la calidad de los servicios de salud para toda la población y a dar un trato preferencial a la población de especial riesgo. Este compromiso de brindar un buen servicio en salud fue otorgado al Estado por la Constitución Nacional, haciéndolo responsable de brindar la atención básica en forma universal, gratuita y obligatoria, además del acceso a la promoción, protección y recuperación de la salud mediante la seguridad social en salud.

⁶ Miles de Millones de pesos.

En el tema de equidad en salud se pueden resaltar tres enfoques:

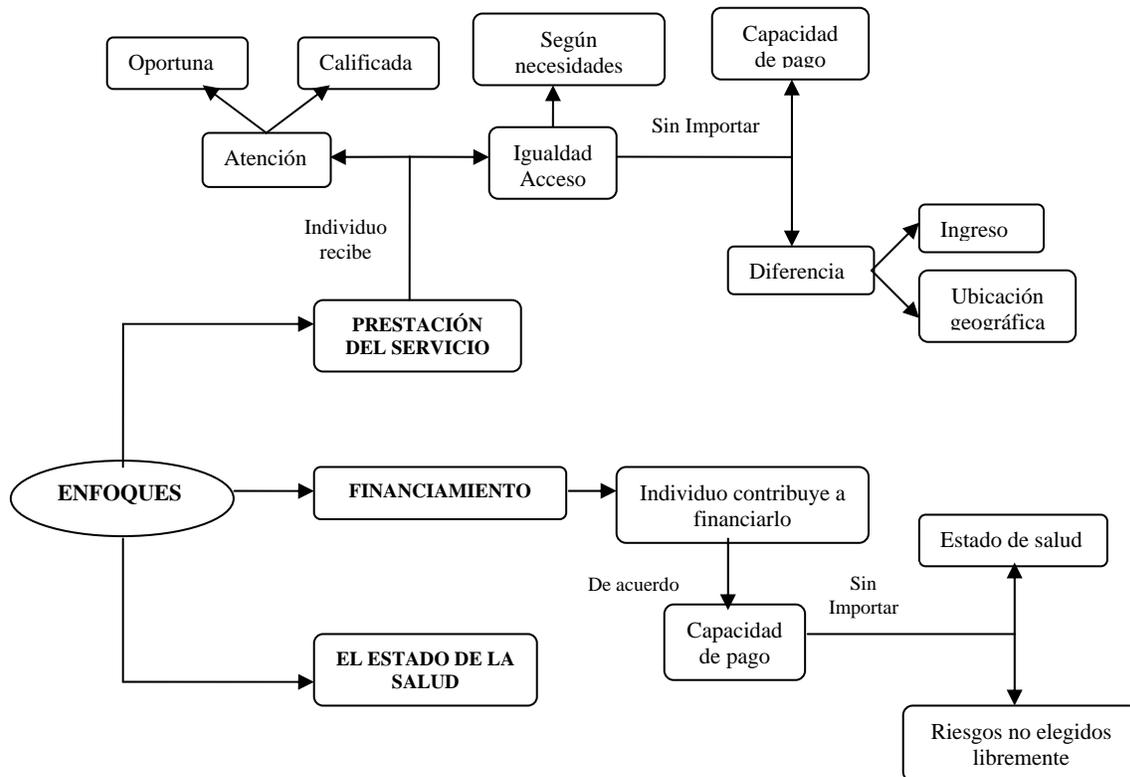


Ilustración No 2: Enfoques de la equidad en salud.

Luego de identificar a qué se hace referencia con el término de equidad en el aspecto de salud, se debe tratar de eliminar las inequidades existentes en la población mediante los subsidios, teniendo presente que estas se pueden disminuir con la creación de políticas dirigidas a eliminar sus causas: la exclusión y la pobreza.

Por otro lado, se encuentra la equidad en la educación pública, donde los aspectos claves para la obtención de una buena prestación de este servicio son la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad. La obligación de brindar educación no es responsabilidad únicamente del Estado, por el contrario al considerar la educación como un derecho y un servicio público, la responsabilidad también recae sobre la familia y la sociedad, quienes deben trabajar para que este servicio sea prestado a la comunidad con el menor número de inequidades.

Los aspectos que deben ser considerados para corregir las inequidades en la prestación del servicio de educación se presentan en el siguiente cuadro:

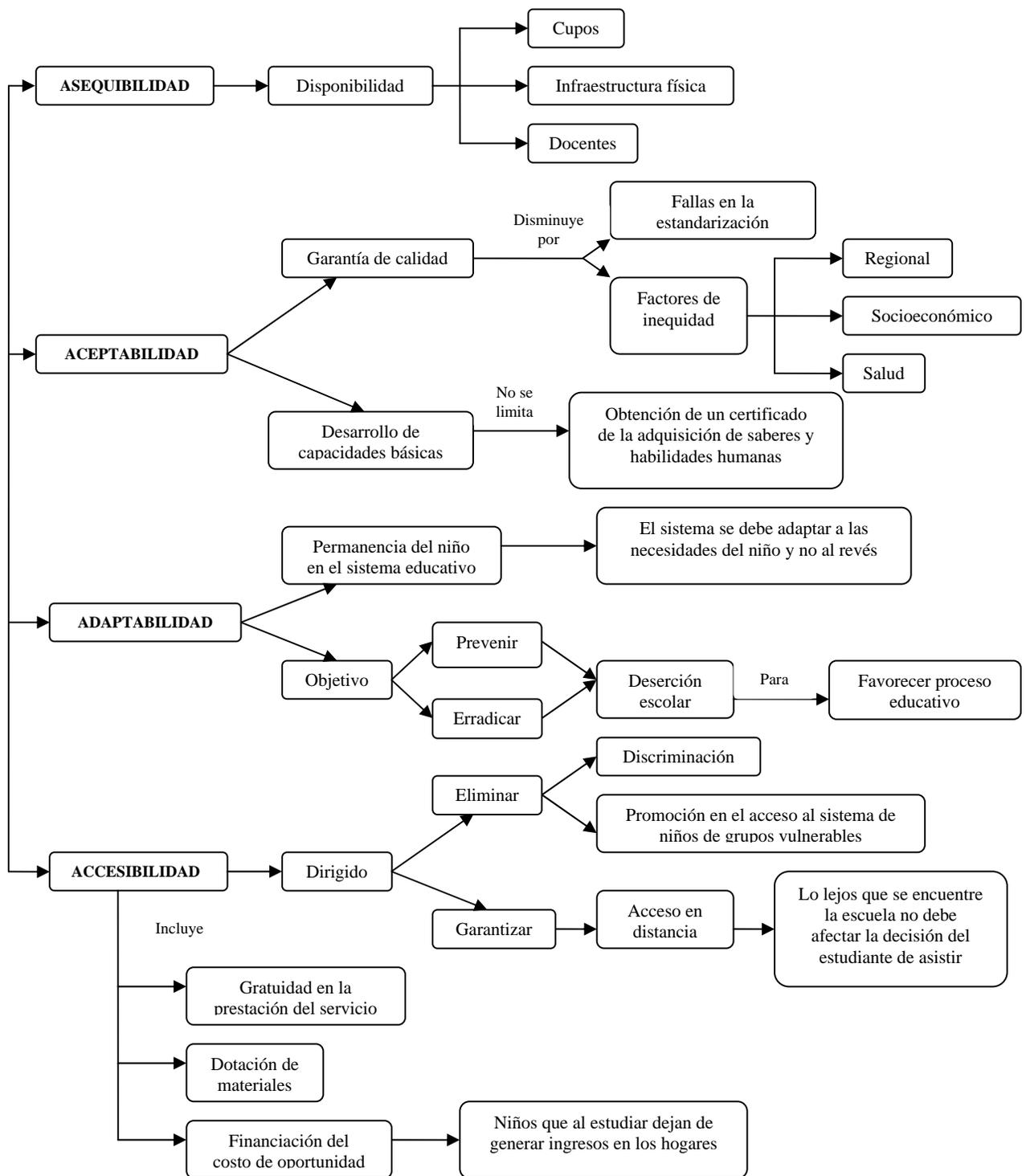


Ilustración No 3: Aspectos considerados en la corrección de inequidades en educación.

Por último, se encuentra la equidad en los subsidios de vivienda, aspecto que según la ECV, más que equidad ha presentado una gran inequidad. En Colombia, el Estado ha seguido dos modelos con los que ha pretendido otorgar el servicio del subsidio de vivienda a la población más pobre, el primero fue utilizado hasta el año 1991, donde el Estado era el encargado de construir directamente las viviendas a través del Instituto de Crédito Territorial (ICT), y el segundo modelo que aparece con la Ley 3 de 1991 eliminando el ICT y dando cabida al INURBE.

Desde que se implementó el segundo modelo, no se ha visto ninguna mejoría en la asignación de este subsidio, ya que según la ECV realizada por el DANE, en vez de aumentar han disminuido los subsidios otorgados a la población de menores ingresos (quintiles 1, 2, 3), quedando la mayoría de estos en los quintiles más altos, es decir, en manos de las personas con mayor capacidad de endeudamiento y cuyos ingresos son mayores.

4. ANÁLISIS DE ESTADÍSTICAS

En esta sección del documento se describe de manera muy breve el comportamiento de los ingresos tributarios desde el año 2000 hasta el 2006. El análisis abarca únicamente los impuestos de Renta e IVA, por tres razones principales. La primera por que estos dos impuestos sustentan la recaudación del país con un 80% en conjunto del total de los ingresos corrientes de la nación; la segunda es que de este recaudo depende en gran medida el gasto social; y la última tiene que ver con la disponibilidad de información requerida para el trabajo propuesto.

En el caso del gasto social, se tomaron como referencia los informes financieros elaborados por la Contaduría General de la Nación. Al igual que los ingresos tributarios, el período de análisis es el comprendido entre los años 2000 - 2006, con el fin de establecer las relaciones existentes entre estas dos variables y su explicación en la calidad de vida.

Teniendo en cuenta que el gasto social depende de los ingresos del Estado, y si bien las diversas reformas tributarias han logrado incrementarlos, en general parecen hacerlo sólo transitoriamente, mientras que el gasto tiende a la baja como ya se ha mencionado. Precisamente, los trabajos académicos y económicos que han tratado de estimar el impacto de las reformas tributarias sobre la distribución del ingreso o de algún impuesto en específico y en los que se pueda afirmar que la política fiscal puede ejercer alguna influencia sobre la distribución del ingreso, no han sido tan constantes como los trabajos que analizan el gasto público social. Sin embargo, las estadísticas, reflejan el aumento de la complejidad del gasto público en Colombia; a pesar de que en cada gobierno se ha conformado paso a paso un sistema de protección social y muchos programas con pequeñas variaciones se han mantenido a lo largo de los últimos gobiernos, concentrándose básicamente en siete sectores importantes: niñez, salud, educación, subsidio familiar, subsidios a los servicios públicos domiciliarios, capacitación y vivienda.

4.1. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS

Cuadro No.3							
PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL PIB							
MILLONES DE PESOS CORRIENTES							
AÑO	TOTAL INGRESOS	RENTA	PAR. % TOTAL ING.	IVA	PAR. % TOTAL ING.	% PIB RENTA	% PIB IVA
2000	19.295.107	7.526.964	39,01%	5.789.589	30,01%	4,3%	3,3%
2001	24.869.759	10.261.225	41,26%	7.322.402	29,44%	5,5%	3,9%
2002	27.553.394	10.859.993	39,41%	7.951.042	28,86%	5,4%	4,0%
2003	32.285.250	12.541.673	38,85%	9.672.157	29,96%	5,4%	4,2%
2004	37.865.071	15.955.334	42,14%	11.010.806	29,08%	6,2%	4,3%
2005	43.591.600	18.538.970	42,53%	12.184.699	27,95%	6,5%	4,3%
2006	52.716.225	22.418.886	42,53%	14.128.809	26,80%	7,0%	4,4%

Fuente: DIAN

De acuerdo con la información presentada en el cuadro, los ingresos tributarios administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – muestran una recaudación por concepto de Renta e IVA que ha crecido en términos monetarios año tras año desde 2000 hasta 2006. De igual manera, esta recaudación como porcentaje del PIB muestra un ligero aumento, pasando de 4.3% en 2000 a 7% en 2006, hablando específicamente de la Renta, y el IVA de 3.3% a 4.4% en el mismo rango de tiempo. Sin embargo, puede observarse que el porcentaje de participación tanto de Renta como de IVA dentro del total recaudado por la DIAN tuvo un comportamiento diferente. El recaudo entre 2000 y 2006 en Renta pasó de 39% en 2000 a 42.53% en 2006, y el IVA, de 30% en 2000 a 26.8% en 2006. Durante el período de análisis la Renta presentó una ligera reducción en los años 2002 y 2003, para el resto del período se dio un incremento mayor a esta reducción. Entre 2005 y 2006 la participación porcentual del ingreso por Renta no varió; para ambos años fue de 42.53% del total recaudado por la Administración. En cuanto al IVA, la participación dentro del total recaudado muestra un incremento de 1.1% para 2003; los demás años presentaron una pequeña disminución año tras año.

4.1.1. Impuesto sobre la Renta y Complementarios

El impuesto sobre la renta y complementarios que comprende Cuotas y Retención en la Fuente a título de Renta, creció en promedio durante el período 2000-2006 a una tasa de 20.33%. El crecimiento más alto se presentó en 2001 con 36.33%, y el más bajo en 2002 con 5.84%.

Cuadro No.4						
IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS						
MILLONES DE PESOS CORRIENTES						
AÑO	TOTAL	VAR. % TOTAL	CUOTAS		RETENCIÓN EN LA FUENTE	
			VALOR	VAR. %	VALOR	VAR. %
2000	7.526.964	-	2.474.471,07	-	5.052.493	-
2001	10.261.225	36,33%	3.969.716,83	60,43%	6.291.509	24,52%
2002	10.859.993	5,84%	3.635.357,08	-8,42%	7.224.636	14,83%
2003	12.541.673	15,49%	4.129.479,00	13,59%	8.412.194	16,44%
2004	15.955.334	27,22%	6.546.625,65	58,53%	9.408.708	11,85%
2005	18.538.970	16,19%	7.923.954,05	21,04%	10.615.016	12,82%
2006	22.418.886	20,93%	9.842.079,96	24,21%	12.576.806	18,48%
VAR. % PROMEDIO		20,33%		28,23%		16,49%

Fuente: DIAN

Los recaudos obtenidos por concepto de Cuotas del Impuesto de Renta muestran variaciones disímiles durante todo el período, especialmente entre 2001 y 2002, donde hubo un crecimiento de 60.43% y -8.42% respectivamente; esta fuerte variación puede asociarse a las reformas tributarias que se dieron desde 2000 y al comportamiento general de la economía en este período. En los dos años siguientes el recaudo de las Cuotas del Impuesto de Renta presenta un considerable aumento, pasando de \$4.1 billones en 2003 a \$6.5 billones en 2004. En 2005 nuevamente hay una disminución y finalmente en 2006 se ubica en 24.21%. En promedio la recaudación por Cuotas muestra un crecimiento de 28.23%.

El recaudo correspondiente a Retención en la Fuente a título de Impuesto de Renta mostró un crecimiento promedio de 16.49%. El mecanismo de cobro anticipado del impuesto a través de la retención muestra su mayor crecimiento en el año 2001 con un 24.52%, que según la DIAN puede explicarse dada la dinámica que adquirieron algunos conceptos de retención, luego que la reforma tributaria (Ley 633 de 2000) incrementara sus respectivas tarifas. De igual manera, en los años posteriores los ingresos recaudados por este concepto fueron creciendo, es así como en 2000 los ingresos alcanzaron \$5 billones y en 2006 su monto llegó a \$12.6 billones, mostrando año tras año un crecimiento positivo considerable.

4.1.2. Impuesto Sobre Las Ventas – IVA -

El recaudo del Impuesto a las Ventas sobre actividades internas, incluyendo la Retención en la Fuente a título de Ventas, creció a una tasa promedio de 16.19% durante el período 2000-2006. El crecimiento observado en 2001 es el más alto del período, 26.48%, que puede asociarse al aumento en la tarifa del IVA del 15% al 16%, la inclusión de nuevos productos en la base y el aumento en la tarifa de la retención en la fuente por IVA (de 50% a 75%), de acuerdo con la Ley 633 de 2000. La tasa de crecimiento más baja se presentó en 2002, debido al lento crecimiento de la economía en

este año. Aunque en los años siguientes se dio siempre un aumento positivo, 2004 y 2005 presentaron un menor incremento con respecto a 2003 y 2006, que arrojaron un 21.65% y 15.96% respectivamente.

Cuadro No.5						
IMPUESTO SOBRE LAS VENTA – IVA						
MILLONES DE PESOS CORRIENTES						
AÑO	TOTAL	VAR. % TOTAL	DECLARACIONES		RETENCIÓN EN LA FUENTE	
			VALOR	VAR. %	VALOR	VAR. %
2000	5.789.589	-	4.576.003	-	1.213.585	-
2001	7.322.402	26,48%	5.235.224	14,41%	2.087.178	71,98%
2002	7.951.042	8,59%	5.610.841	7,17%	2.340.202	12,12%
2003	9.672.157	21,65%	6.889.780	22,79%	2.782.378	18,89%
2004	11.010.806	13,84%	7.840.824	13,80%	3.169.982	13,93%
2005	12.184.699	10,66%	8.889.565	13,38%	3.295.135	3,95%
2006	14.128.809	15,96%	10.887.695	22,48%	3.241.114	-1,64%
VAR. % PROMEDIO		16,19%		15,67%		19,87%

Fuente: DIAN

El recaudo registrado por la presentación de las declaraciones tuvo un crecimiento promedio de 15.67% en el período 2000-2006. Puede observarse un incremento en términos monetarios en todos los años, a pesar de que el porcentaje de variación no haya sido mayor año tras año. La mayor variación puede apreciarse en 2003, con 22.79%, que pudo ser influida por la aplicación de la Ley 788 de 2002 y el mejoramiento de la economía en este año.

Con respecto al recaudo por retención en la fuente a título de IVA, el incremento en términos monetarios es perceptible en todo el período, excepto en 2006, cuya disminución estuvo influenciada por la reducción (del 75% al 50%) de la tarifa que permaneció vigente hasta agosto 31 de 2005. Porcentualmente, el incremento promedio fue de 19.87%, siendo 2001 el año que más contribuyó a esta variación con un 71.98%. En este año, el recaudo obtenido por concepto de retención en la fuente por IVA ascendió a \$2.1 billones, luego de haber presentado tan solo \$1.2 billones en el año 2000.

4.2. COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL

El gasto social en Colombia, como ya se ha mencionado antes, ha cobrado fuerza en la política socioeconómica del país durante los últimos años, por tal razón, no sólo se hace referencia a este en la Constitución Nacional como una de las principales funciones que posee el Estado, sino que también hace su aparición en el año 2000 en la parte contable del país como una cuenta en el estado de actividad financiera, económica y social del Sector Público.

Como resultado de lo anterior, el Plan General de la Contaduría Pública define el concepto de gasto público, y en 2001 separa este concepto del gasto de inversión social, los cuales hasta entonces no poseían diferenciación alguna; vale aclarar, que la definición dada por el PGCP es limitada al plano contable y que por sí sólo no posee el alcance dado por la Constitución Nacional, la cual es más amplia y profunda y reúne los aspectos analizados en forma conjunta del estado de actividad financiera, económica y social del Sector Público y el balance general en aspectos tales como bienes de beneficio y uso público, recursos naturales e inversión diferida. Teniendo en cuenta esto, el PGCP toma de la Constitución Nacional la definición de gasto social; en cuanto al gasto de inversión social, lo define como aquellos recursos dirigidos a la realización de actividades, programas y proyectos que no constituyen formación bruta de capital y que no se clasifican en el concepto de gasto social.

Al presentarse el cambio realizado en las cuentas del gasto de la Nación, por la separación del gasto social del gasto de inversión social, se hace imposible comparar las cifras del año 2000 con las de 2001 y por lo tanto con los períodos siguientes. En el año 2000, el gasto público social fue de \$2.179,6 MM⁷, valor que reúne todas las erogaciones realizadas por las entidades estatales para dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda, además de aquellas actividades tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población programadas tanto en funcionamiento como inversión.

El gasto público social a diciembre 31 de 2000, presentó una participación del 3.2% del total de los ingresos nacionales, un 2.7% del gasto total, y representó el 1.3% del PIB. Por otro lado, de los \$2.179,6 MM, el 38.5% equivalente a \$839 MM, fue destinado a salud, dejando de lado la educación y vivienda, los cuales aparecen en los subsidios de tal año, aspecto al que se destinó el 61.5% restante del gasto social; aún así, la asignación para estos dos aspectos fue muy poca, donde para educación no se determinó valor alguno y para vivienda solo fue de \$127,9 MM.

En el año 2001, como se menciona en párrafos anteriores, aparece en el estado de actividad financiera, económica y social, la cuenta de gasto de inversión social con un monto de \$233,2 MM, equivalente a un 0.12% del PIB nacional; de este valor se destinó el 13.2% a salud que corresponde a \$30,9 MM, \$9,5 MM a educación y \$0.3 MM a vivienda. En cuanto al gasto público social, se destinó \$2.615,6 MM equivalente al 4.1% del gasto total de ese año, representando el 1.38% del PIB; de este valor, se asignó el 73.4% al sector salud y el resto a educación, en relación al sector vivienda no se hace referencia de una destinación directa dentro del gasto público; este se realizó mediante los subsidios asignados gracias al aporte del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana a este sector de \$209,6 MM, equivalentes al 31.3% del total de los subsidios y al 8.01% del total del gasto público social.

Al analizar el comportamiento del gasto público social a partir de 2002, se observa una disminución respecto a 2001 de \$209,9 MM, de igual forma el porcentaje del PIB cayó 0.20 puntos porcentuales en comparación con tal año, disminución que va en contra de la política, según la cual el GPS⁸ no puede disminuir de un año a otro en relación con el PIB. A partir de 2003 y hasta 2006, el valor en MM del GPS aumentó en un promedio de \$512,67 MM; de forma similar el porcentaje que representa el GPS dentro del PIB ha cumplido con aumentar año tras año su proporción, a excepción de 2006 en el cual a pesar de que el valor en pesos del GPS haya aumentado, el porcentaje del PIB disminuyó 0.16 puntos porcentuales.

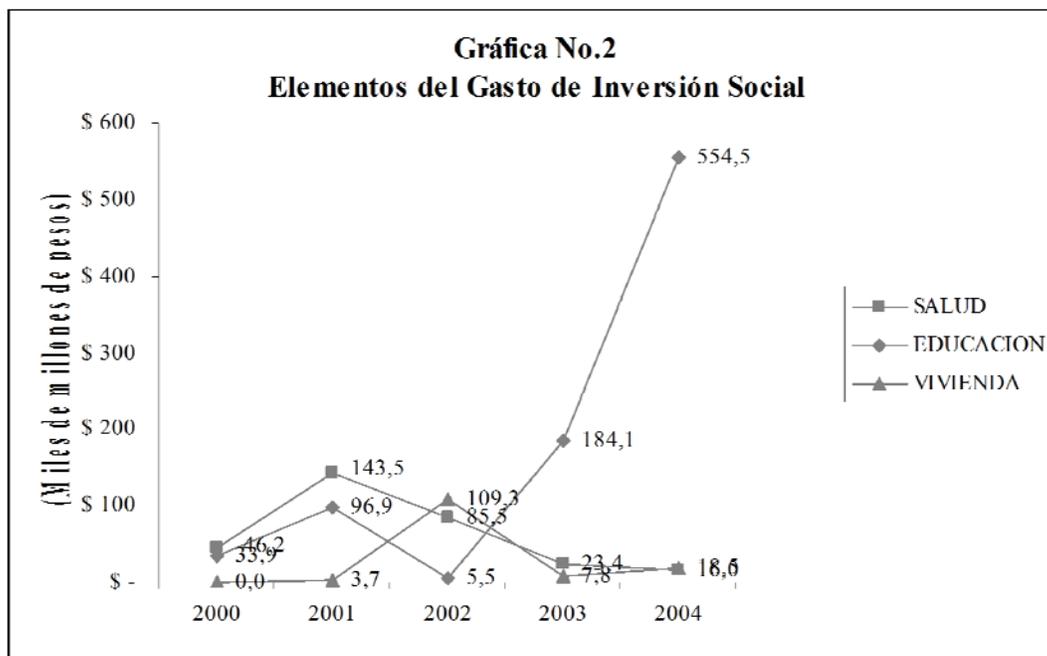
⁷ Miles de millones de pesos.

⁸ Gasto Público Social

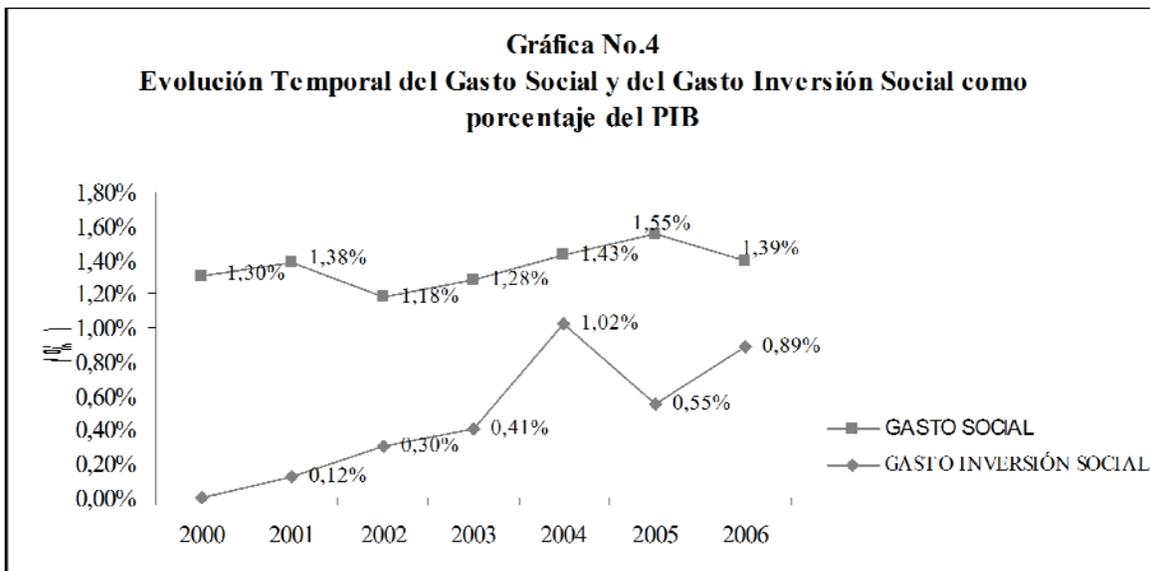
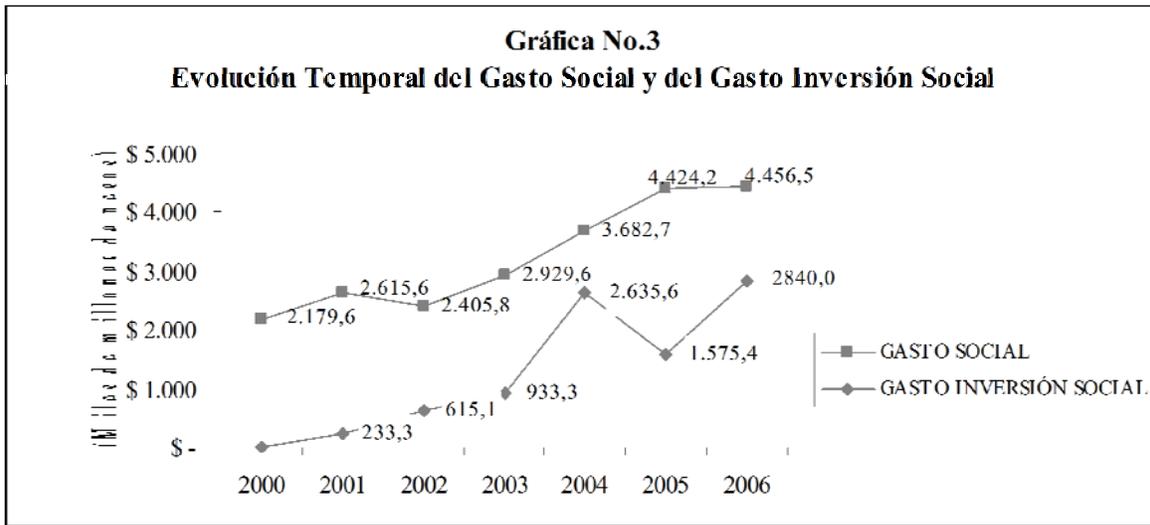
Siguiendo la misma dinámica, al analizar los aspectos del GPS durante el período 2002 a 2006, se observa que la asignación realizada para el sector salud, presentó un comportamiento relativamente constante en su participación dentro del monto total del GPS, donde representó en promedio el 70% de tal valor. En cuanto a la educación, la participación más alta dentro del GPS la alcanzó en 2003 con el 2.6%, porcentaje demasiado alto a comparación del promedio en que osciló durante los otros años, equivalente al 1.1%. Por último se encuentra la vivienda, la cual solo hace su aparición en el GPS en el año 2005 con una participación dentro de este del 0.1%, porcentaje que se mantiene durante 2006.

Como se ha mencionado anteriormente, en 2001 hace su aparición en las cuentas nacionales el Gasto de Inversión Social (GIS), presentando en el período 2002 – 2006 dos grandes picos. En 2004 con \$2.635,6 MM, equivalente al 1.02% del PIB y en 2006 con \$2.840,0 MM, es decir el 0.89% del PIB; como se puede observar en este último año aunque el valor en MM fue superior a 2004, en relación al PIB se nota una disminución de 0.13 puntos porcentuales. Durante el mismo período fue notoria la gran caída del GIS en 2005, donde en comparación con 2004 disminuyó un 40.2%, teniendo una participación del PIB del 0.55%.

Dentro del GIS también se encuentran incorporados los aspectos de salud, educación y vivienda, los cuales durante el período 2002 a 2006 presentaron un comportamiento muy inestable mostrando picos por fuera del rango de la tendencia normal dentro de la asignación del GIS. Este comportamiento se puede observar en la siguiente gráfica



Si se toma en conjunto tanto el GPS como el GIS y se comparan, se puede observar que el GPS a diferencia del GIS, tuvo un crecimiento en MM más constante y sin caídas tan grandes como las presentadas por el GIS en el período de estudio (2000 a 2006), aún así, el GIS fue más constante en su crecimiento como porcentaje del PIB al presentado por el GPS. En otras palabras, se puede decir que aunque el GPS año tras año aumentaba su asignación en MM, esto no ocurría de forma paralela con su participación como porcentaje del PIB, lo cual si se dio en el comportamiento del GIS.



5. CONSIDERACIONES FINALES

Al no disponer de estadísticas claras sobre la evasión en Colombia, para efectos de este trabajo es procedente el seguimiento de diferentes fuentes en las que se hacen aproximaciones consistentes en ecuaciones económicas y en algunos datos provenientes de la autoridad tributaria.

En este sentido, las cifras nacionales indican que en cada período se superan las expectativas de recaudación y de contribuyentes, y en materia de evasión la tendencia es a disminuir considerablemente, pues en la actualidad oscila para el impuesto de renta en un 30% y para el IVA en un 21%, cuando en conjunto superaban el 70% antes de implementar el MUISCA. Sin embargo, estos indicadores pueden ser cuestionables, puesto que las metas de recaudación y de erradicación de la evasión son manipuladas de acuerdo a las intenciones que posea la administración de turno y de la forma en que el gobierno quiera impactar a la ciudadanía con estas cifras⁹.

Por ejemplo, entre el primero de enero y el 30 de septiembre de 2007 la recaudación de impuestos en Colombia alcanzó un aumento del 15,6% en comparación con el mismo período de 2006, reveló la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Según el organismo, al cierre del período el recaudo por concepto de los impuestos nacionales que administra llegó a 46 billones 800 mil millones de pesos, que es 1 billón 800 mil millones más frente a la meta fijada, que era de 45 billones de pesos.

El comportamiento de los tributos internos generó ingresos por 37,2 billones de pesos, que comparados con el año anterior presentan una variación de 15,9%. Frente a la meta representaba un cumplimiento de 104,6 %, es decir, 1,6 billones por encima de la recaudación esperada.

Adicionalmente 856 mil personas naturales, responsables del impuesto de renta y complementarios, declararon tributo por valor de 2,6 billones de pesos, de los cuales pagaron 634 mil 31 millones de pesos por cuanto la diferencia hacía parte de la retención en la fuente. Por éste mismo concepto se recaudó durante 2006 534 mil 313 millones de pesos, los cuales pagaron 798 mil 547 contribuyentes¹⁰.

Es claro que para la DIAN los buenos resultados están más asociados a la disminución de la evasión, pues en palabras de su director (Oscar Franco) las reformas tributarias poco han tenido que ver, ya que la última de 2006 no buscaba más recaudo, sino simplificar el sistema tributario. Este hecho es respaldado por el buen funcionamiento del Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado - MUISCA - que ha significado para la DIAN un gran avance en la reducción de la evasión. Entre 2003 y 2006 ha logrado una recaudación por encima de las metas que se había fijado; la razón de ello son dos hechos importantes logrados gracias a este eficiente sistema de fiscalización, por un lado se ha conseguido que los colombianos sean cada vez contribuyentes más cumplidos y por otro que la DIAN esté haciendo mejor su tarea de cobro.

⁹ Entrevista realizada el día 10 de Agosto de 2007 al señor Javier Lisardo Montoya Grajales, funcionario de la DIAN, Oficina de Estudios Económicos.

¹⁰ El Universal, (2007), Las cifras nacionales.

http://www.eluniversal.com.co/noticias/20071016/ctg_eco_los_recaudos_de_impuestos_nacionales_cre.html (Noviembre 10 de 2007).

Según las cuentas de la DIAN, en 2006 la evasión cayó 5 puntos porcentuales en el impuesto de renta y 2 más en el IVA; estos dos impuestos que son los más importantes en el país dado que cuentan con la mayor participación en el recaudo nacional permiten predecir una tendencia futura de evasión hacia la baja, sin llegar a pensar que el número de evasores llegará a cero, sino que alcanzará niveles considerados más tolerables, como 20% para renta y 14% para IVA (Franco, 2007)¹¹.

Otro de los logros de la DIAN con la implementación del MUISCA ha sido la recuperación de la cartera vencida de sus contribuyentes con la inspección por medio de visitas sistemáticas, cruce de información y búsqueda de inconsistencias. También, se logró la modernización del Registro Único Tributario (RUT), que busca integrar en un solo sistema a todos los colombianos y empresas obligadas a declarar y a aquellos no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio. Con el RUT se pretende la ubicación, clasificación e identificación de los usuarios de una manera más efectiva. Con todo este tipo de acciones emprendidas por la Administración, se ha facilitado a los usuarios la ejecución de trámites ante la entidad y la corrección de errores con mayor facilidad. Además se ha instaurado la firma digital como una herramienta mediante la cual los usuarios pueden pagar sus impuestos y hacer otras transacciones vía Internet.

En contraste con lo anterior, de donde se infiere que gracias a los logros de la Administración Tributaria existen más recursos disponibles para destinar al gasto público social, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, se encuentra que lamentablemente esto no es suficiente y aunque se contrarreste un poco el problema de la evasión surge uno nuevo, y es la falta de claridad sobre los elementos que conforman el gasto público social, teniendo como consecuencia la destinación de recursos a actividades que no aumentan la calidad de vida de las personas.

Dentro de la diferente literatura existente sobre el GPS se pueden destacar algunos criterios comunes, donde se reconoce que el GPS al estar enmarcado dentro de lo social posee una función redistributiva garantizando el acceso a determinadas personas con poca capacidad de pago a ciertos bienes y servicios, es aquí donde entra el Estado y utiliza el GPS como el instrumento más adecuado para resolver las fallas del mercado, siempre teniendo en cuenta el objetivo que le fue consagrado en el artículo 366 de la Constitución Nacional, donde se establece: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de la salud, educación, saneamiento ambiente y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el GPS tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Es aquí donde las diferentes entidades y autoridades entran a analizar y exponer el por qué sus apreciaciones sobre los diferentes elementos del GPS son las más acertadas y cumplen con el objetivo enmarcado en la Constitución Nacional. A causa de esto, FEDESARROLLO concluye que tanta confusión impide que el GPS genere reacciones significativas en la calidad de vida de las personas y decide proponer como definición de este concepto todo aquello con capacidad de incidir en la disminución de la pobreza y redistribución del ingreso, además de formar capital humano.

Dejando de lado las controversias sobre la definición, se encuentran las diferencias en cuanto a la medición del GPS, donde el DANE lo realiza teniendo en cuenta la actividad principal de las

¹¹ Revista Semana, (2007), Plata a chorros, http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=107074 (Noviembre 10 de 2007).

entidades públicas, mientras que la CGR y la Ley General de Presupuesto lo hacen de acuerdo a la clasificación funcional del gasto. En este aspecto de la medición, las diferencias radican en la metodología utilizada a la hora de contabilizar el gasto y en determinados cálculos en los que se excluyen los recursos propios de las entidades territoriales y descentralizadas, tomando sólo en cuenta los aportes de la Nación.

Por último, en 1996, la Contraloría entró a participar en el debate sobre el GPS al ver que la falta de uniformidad sobre este concepto estaba obstaculizando su efectividad. A raíz de esta situación, la Contraloría propuso un concepto intermedio basado en tres características que ayudan al mejoramiento de la calidad de vida de la población y que permiten discriminar algunos gastos que aunque pueden beneficiar a la comunidad, son de carácter universal y no se encuentran dirigidos a un grupo social específico, tal y como son los gastos públicos dirigidos a la defensa, orden público, policía, y bomberos entre otros, sino que por el contrario sean dirigidos a suplir las necesidades relacionadas con bienes que admitan rivalidad y exclusión, además de permitir identificar los beneficiarios que no podrán ser considerados como tal si tienen acceso a esos bienes mediante la vinculación laboral. Estas características se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO No 6 CRITERIOS DEFINICIÓN DEL GASTO SOCIAL SEGÚN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA		
IMPACTO DEL GASTO (UNO U OTRO)	NATURALEZA BIEN O SERVICIO	BENEFICIARIOS
Incidir positivamente en la disminución de la pobreza (por ingresos o por necesidades básicas insatisfechas)	Admiten la exclusión y la rivalidad	Los beneficiarios no se definen por su vinculación laboral
Redistribución del ingreso (reducción de la desigualdad)		
Contribuye a la formación, expansión o renovación del capital humano	Es posible identificar los usuarios	

Fuente: ECV 2003, procesado Des - Social.

De esta manera, establecer relaciones entre la evasión tributaria y el gasto social es una tarea que requiere un estudio serio sobre estas dos problemáticas en conjunto, y no aisladamente como lo vienen haciendo los mismos organismos estatales que encuentran grandes diferencias de criterio desde lo más básico como su definición. Es entonces lógico, que partiendo de esta situación, no se este destinando los recursos suficientes y necesarios para cumplir con el mandato constitucional de brindar bienestar social a la población más vulnerable y redistribuir equitativamente el ingreso.

Por otro lado, es curioso y no se escapa de suspicacias el hecho de que logrando mayores ingresos, los rubros que componen el gasto social no se vean aumentados en la misma proporción. Cabe entonces preguntarse si existen otras prioridades en qué destinar dichos ingresos o si para el Estado la situación de pobreza y miseria por la que atraviesa el país es tolerable y no requiere mayor intervención por parte de las autoridades.

También es cuestionable la labor que desempeñan los organismos especializados, encargados de vigilar que en cada sector (en este caso salud, educación y vivienda), se estén cumpliendo las metas establecidas para cada uno, evitando favorecer con la distribución del ingreso a algunos sectores particulares en detrimento de los otros.

6. CONCLUSIÓN

El análisis llevado a cabo en este trabajo muestra que, si bien los ingresos tributarios se han incrementado de manera importante en los últimos seis años, no tuvieron efectos significativos sobre el gasto social; teniendo en cuenta que los aumentos en este aspecto se dan por disminuciones en la evasión o aumentos en el número de contribuyentes y que estas condiciones se cumplieron superando las expectativas además que la productividad del país también tuvo un comportamiento ascendente en este período; no es congruente entonces, que este rubro no haya tenido cambios ascendentes de importancia, o por lo menos equivalentes a la situación descrita.

El gasto público social fue creado con el fin de destinar recursos para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos provenientes de los ingresos obtenidos por la Nación por medio de la recaudación de impuestos, siendo el impuesto de Renta y el IVA los de mayor peso, por tal razón siempre se ha pensado que entre más se recaude más se va a destinar al gasto público social y por lo tanto se beneficiará a las personas más pobres. Es aquí donde aparece la evasión como la principal causa para que esto no se lleve a cabo, sin ser este el único problema, ya que al contrarrestar paulatinamente la evasión por medio del MUISCA, surge un nuevo inconveniente: la falta de uniformidad y la gran ambigüedad existente en la definición de los elementos que deben conformar el gasto público social, dando cabida a la destinación de recursos a actividades que no promueven el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Aunque la evasión es una conducta reprochable causada por una infinidad de factores estrechamente relacionados a la forma de pensar de los contribuyentes, es decir, a su conciencia, a su percepción de los impuestos y sobre todo a la opinión que tengan del Estado; vale aclarar que estas no son las únicas causas de esta conducta, pero si se podrían considerar como las principales, ya que el comportamiento, acciones y decisiones tomadas por las personas son producto de la forma en como piensan y perciben el mundo y sus situaciones. Para combatirlo se debe identificar la manera de incentivar al ciudadano para cumplir con sus obligaciones. Las opciones oscilan entre una intermediación del Estado obligante o el sentido de responsabilidad individual de cada ciudadano que sería lo ideal.

FUENTES DE REFERENCIA

BIBLIOGRAFÍA

AWAD AUBAD Gabriel y MESA LONDOÑO Mauricio, (1994), *Tamaño del Estado, impuestos y evasión en Colombia*, trabajo de grado (Especialista en Política Económica), Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, 92 p.

BRICEÑO DE VALENCIA Martha Teresa y HOYOS DE ORDÓÑEZ Olga Esperanza, (1998), *Diccionario Técnico Contable. Concordado con el Estatuto Tributario*, Bogotá, Legis Editores, p. 373 y 433. ISBN 9586533247

Constitución Política de Colombia.

Estatuto Tributario, (2007), Bogotá, Legis Editores S.A.

ESTRADA Nubia Amparo, PALACIO VALDERRAMA Beatriz y SOSA BARRERA Olga María, (2001), *Sistema de control tributario para impuestos nacionales en Colombia*, trabajo de grado (Especialista en Gestión Tributaria), Medellín, Universidad de Antioquia, 29 p.

GIRALDO GARCÍA Tomás Orlando y ROJAS LONDOÑO Jaime Arturo, (1996), *Evasión y fiscalización*, trabajo de grado (Especialista en Gestión Tributaria), Medellín, Universidad de Antioquia, 131 p.

GIRALDO HINCAPIÉ Oscar y HINCAPIÉ FLOREZ Jesús, (2001), *Manual de revisión y planeación de impuestos para una empresa del sector confección*, trabajo de grado (Especialista en Gestión Tributaria), Medellín, Universidad de Antioquia, 207 p.

GRISALES CENTENO Heart Antonio, (2005), *Incumplimiento de las obligaciones tributarias en Colombia durante el periodo 1993-2003*, trabajo de grado (Abogado), Medellín, Universidad de Antioquia, 156 p.

MONSALVE TEJADA Rodrigo, (2002), *Diccionario Integrado Contable - Fiscal. Compilación de Normas*, Medellín, Editorial CIJUF - Centro Interamericano Jurídico – Financiero-, p. 379. ISBN 9588081106

PARDO ROJAS Nelson Germán, HOYOS RAMÍREZ Libardo y MONSALVE TEJADA Rodrigo, (2003) *Contabilidad y auditoría tributaria*, Medellín, CIJUF – Centro Interamericano Jurídico – Financiero-, p. 302-316. ISBN 958-8081-37-8

STEINER Roberto y SOTO Carolina, (1999), *Cinco ensayos sobre tributación en Colombia - Cuadernos Fedesarrollo No. 6_*, Bogotá: Primera edición, TM editores, 150 p.

DOCUMENTOS Y REVISTAS

ÁVILA MAHECHA Javier y FORTICH PACHECO Fernán, (1991), “Evasión de impuestos: una senda poco explorada”, En: Revista Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Vol. 84, No 554, (agosto – septiembre), Bogotá, p. 11 - 32.

Contraloría General de la República, (2005), Evaluación del gasto y la Política Social - Informe Social-, (noviembre), Bogotá, 185 p. ISSN 1900-7078

GARCÍA MOLINA Mario y GÓMEZ Ana Paola, (2005), “¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias es Colombia?”, En: Revista de economía institucional, Vol. 7, No 12, (enero – junio), Bogotá, p. 43 - 61. ISSN 01214772

MUÑOZ AYALA Jorge Enrique y SÁENZ CASTRO Jorge Enrique, (2003), “El gasto social y su relación con el PIB: un análisis econométrico”, En: Economía y desarrollo, Vol. 2, No 2, (septiembre), Bogotá, p. 63 - 84.

OSSA ESCOBAR Carlos, (2002), “Impuestos: un mayor esfuerzo, pero con justicia”, En: Economía colombiana y coyuntura política, segunda edición, (abril), Bogotá, p. 3 - 4. ISSN 01204998

PRIETO JANO María José, (1995), “La percepción de la relación de intercambio entre contribuyentes y Gobierno y su incidencia en la evasión fiscal”, En: Revista Internacional de Sociología - Instituto de estudios sociales avanzados -, No 12, (septiembre – diciembre), Madrid, p. 145-158. ISSN 00349712

RODRÍGUEZ MEJÍA Gregorio, (2001), “Evasión fiscal”, En: Boletín mexicano de derecho comparado, Serie No 100, (Enero – Abril), México, p 285 - 309. ISSN 00418633

SALAZAR Natalia y PRADA Diego, (2003), “Balance estructural del Gobierno Central en Colombia”, En: Archivos de Economía - Departamento Nacional de Planeación, Documento 226, (Junio), Bogotá, 48 p. ISSN 01203576

URIBE URIBE Rafael, (2002), “Elementos de un pacto social fiscal”, En: Contaduría Universidad de Antioquia, No 39 (marzo), Medellín, p. 161 - 184. ISSN 01204203

_____, (2006), “Más carga tributaria para el escuálido salario profesional”, En: Alma Mater Universidad de Antioquia, (septiembre), Medellín, p. 6.

VALENCIA MADRID Horacio Alberto, (2001), “Control tributario”, En: Contaduría Universidad de Antioquia, No 39 (septiembre), p. 199 - 216. ISSN 01204203

CIBERGRAFÍA

ACOSTA Olga Lucia, GUERRA José y RIVERA David Mauricio, (2005), Acceso de los hogares a los principales servicios públicos y sociales y percepciones de calidad sobre estos servicios. http://www.asivamosensalud.org/articulos/lecturas_sugeridas.htm (Octubre 27 de 2007).

BARRERA OSORIO Felipe - FEDESARROLLO -, (2003), Pobreza, distribución y capital humano de Bogotá 2003 Evidencia empírica de la hipótesis de Juan Luis Londoño. ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/II/social/fbarrera_Pobreza.pdf (Enero 17 de 2007).

Centro de Investigaciones para el Desarrollo Universidad Nacional de Colombia, (2006), Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible. http://www.distriseguridad.gov.co/cosed/documentos/bienestar_macroeconomia_%202002_2006.pdf (Agosto 17 de 2007).

Contraloría General de la República, (2006), Cuenta General del presupuesto y del tesoro. http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/335/Inf_cuenta.pdf (Noviembre 4 de 2007). ISSN 1794-5356

_____, (2006), Agendas Ciudadanas para el sector Vivienda Nacional, Departamentales y Municipales. http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/289/Agendas%20ciudadanas%20%20Vivienda.pdf (Agosto 17 de 2007). ISBN 958-9351-67-0

_____, (2006), Evaluación de la política de vivienda Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “hacia un país de propietarios”. <http://www.contraloriagen.gov.co> (Agosto 17 de 2007).

_____, (2006), Contraloría Delegada para el sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, Evaluación de la política pública de vivienda social. http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/282/Evaluacion%20politica%20publica%20vivienda%20%20social.pdf (Agosto 13 de 2007).

Departamento Nacional de Planeación - Documento CONPES Social No 100 -, (2006), Lineamientos para la focalización del Gasto Público Social. http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes_Sociales/Social%20100.pdf (Enero 17 de 2007).

_____, Preguntas más frecuentes sobre el nuevo SISBÉN. http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=587 (Agosto 17 de 2007)

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Oficina de Estudios Económicos, División de Estudios Fiscales, (2001), Reseña sobre metodologías para la estimación de la evasión tributaria. <http://www.dian.gov.co> (Agosto 30 de 2007).

_____, (2005), Evolución del recaudo. <http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/e7f1561e16ab32b105256f0e00741478/e9d9383c39ca40200525713900733930?OpenDocument> (Agosto 30 de 2007).

_____, (2006), MUISCA.
<http://www.dian.gov.co/content/muisca/muisca.htm> (Diciembre 5 de 2007)

El Universal, (2007), Las cifras nacionales.
http://www.eluniversal.com.co/noticias/20071016/ctg_eco_los_recaudos_de_impuestos_nacionales_cre.html (Noviembre 10 de 2007).

Fondo Latinoamericano de Reservas, (2006), La reforma tributaria en Colombia: Un intento por estabilizar las finanzas públicas -Informe de Coyuntura No 32).
http://www.flar.net/documentos/354_InformedeCoyunturaNo.32.pdf (Agosto 28 de 2007).

GARCÍA MOLINA Mario y GÓMEZ Ana Paola, (2004), ¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia? <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v7n12/v7n12a3.pdf> (Enero 17 de 2007).

KART Claudio René, (2000), Incidencia del Gasto Público en Salud 1990-1999.
http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Boletines_Divulgacion_Economica/BDE_5_Salud.pdf (Septiembre 10 de 2007).

LASSO Francisco Javier, (2006), Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza.
http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP_En_Que_Vamos/gasto_publico_social.pdf (Agosto 29 de 2007).

MUÑOZ AYALA Jorge Enrique y SÁENZ CASTRO Jorge Enrique, (2003), El gasto social y su relación con el PIB: un análisis econométrico. <http://www.fuac.edu.co/revista/II/tres.pdf> (Enero 17 de 2007).

Portafolio, (2007), Muisca redujo la evasión de impuestos.

http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2007-08-17/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-3610043.html (Diciembre 5 de 2007)

Presidencia de la República, (2004), DIAN denuncia que 150 mil contribuyentes no han declarado renta.
<http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/noviembre/05/06052004.htm> (Diciembre 5 de 2007)

RAMÍREZ Manuel, MUÑOZ Manuel y ZAMBRANO Andrés, (2005), Comparación del gasto de los hogares colombianos entre 1997 y 2003, según resultados de las encuestas de calidad de vida: magnitud, composición y distribución.
<http://www.urosario.edu.co/FASE1/economia/documentos/pdf/bi67.pdf> (Diciembre 5 de 2007).
 ISSN 0124-4396

Revista Semana, (2007), Plata a chorros.
http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=107074 (Noviembre 10 de 2007).

SARMIENTO Alfredo y DELGADO Liliana, Economía Colombiana No 311, Análisis del gasto social 1975-2001.
http://contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/311_4_1Analisis_del_gasto_social_1975-2001.pdf (Agosto 13 de 2007).

SÁNCHEZ TORRES Fabio y ESPINOSA CARDONA Silvia, (2003), Diagnostico básico de la situación de los ingresos del orden nacional de Colombia.
<http://economia.uniandes.edu.co/var/rw/archivos/cede/documentos/d2005-44.pdf> (Agosto 13 de 2007).

_____, (2005), Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003.
<http://economia.uniandes.edu.co/var/rw/archivos/cede/documentos/d2005-11.pdf> (Agosto 20 de 2007).

ZAPATA Juan Gonzalo y ARIZA Natalia, (2005), Eficiencia y Equidad de la Política Tributaria y su relación con el Gasto Público en la Comunidad Andina - El Caso de Colombia -.
[http://www.actualicese.com/editorial/recopilaciones/DIAN Estudios/Estudio Externos/eficiencia e quidad colombia.pdf](http://www.actualicese.com/editorial/recopilaciones/DIAN_Estudios/Estudio_Externos/eficiencia_e_quidad_colombia.pdf) (Enero 11 de 2007).

ENTREVISTAS

BAUTISTA Jairo Alonso, (Marzo 18 de 2007), Contador Público de la Universidad Nacional de Colombia.

MONTOYA GRAJALES Javier Lisardo, (Agosto 10 de 2007), Funcionario de la DIAN, Oficina de Estudios Económicos.

URIBE URIBE Rafael, (Diciembre 5 de 2007), Economista de la Universidad de Antioquia.