



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

ANALISIS DE LA CULTURA TRIBUTARIA EN COLOMBIA

SECTOR: IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

BOGOTA D. C. - PERIODO 2012 - 2016

Línea de investigación: Tendencias contables contemporáneas: control, gestión y gobernabilidad.

LUZ MERY CEPEDA E.

HUMBERTO ESPITIA G.

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS

GERENCIA TRIBUTARIA

23 de septiembre de 2017



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

ANALISIS DE LA CULTURA TRIBUTARIA EN COLOMBIA

SECTOR: IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

BOGOTA D. C. - PERIODO 2012 - 2016

LUZ MERY CEPEDA E.

HUMBERTO ESPITIA G.

Tutor

HERNANDO RODRIGUEZ ZAMBRANO

Docente

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS

GERENCIA TRIBUTARIA

23 de septiembre de 2017

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	06
ABSTRACT.....	07
1. INTRODUCCION.....	08
2. MARCO REFERENCIAL.....	17
2.1 MARCO HISTORICO.....	17
2.2 MARCO LEGAL.....	23
2.3 MARCO CONCEPTUAL.....	26
2.4 MARCO TEORICO.....	30
3. DISEÑO METODOLOGICO.....	32
3.1 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION.....	33
3.2 TIPO DE INVESTIGACION.....	33
3.3 ANALISIS DE LA POBLACION OBJETIVO.....	33
3.4 ANALISIS DE VARIABLES.....	34
3.5 TECNICAS DE MEDICION ESTADISTICA.....	36
4. INFORMACION (MANEJO DE DATOS) Y ANALISIS DE RESULTADOS.....	37
5. CONCLUSIONES.....	50
6. RECOMENDACIONES.....	52
7. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	53

LISTA DE TABLAS

TABLA 1 MARCO LEGAL.....	12
TABLA 2 ANALISIS DE LA POBLACION OBJETIVO.....	33
TABLA 3 METAS ESTRATEGIA FINANCIERA PLAN DE DESARROLLO “BOGOTA HUMANA”	39
TABLA 4 RECAUDO OPORTUNO.....	40
TABLA 5 VARIACION RECAUDO OPORTUNO.....	40
TABLA 6 PROMEDIO RECAUDO OPORTUNO.....	41
TABLA 7 CONTRIBUYENTES CARACTERIZADOS.....	44
TABLA 8 ACUMULADO PERFILAMIENTO DE CONTRIBUYENTES.....	44
TABLA 9 CONSOLIDACION PROGRAMA DE FIDELIZACION Y CONTROL EXTENSIVO.....	48

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 FECHAS CLAVES EN EL DESARROLLO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.....	09
FIGURA 2 FACTORES QUE INCIDEN EN LA EVASION FISCAL.....	22
FIGURA 3 CONTROL DE LA EVASION LEY 1819 DE 2016.....	23
FIGURA 4 CURVA DE LAFFER.....	31
FIGURA 5 CRECIMIENTO DEL RECAUDO TRIBUTARIO.....	38
FIGURA 6 CARACTERIZACION EN NÚMERO DE CONTRIBUYENTES Y EN % POR ACTIVIDAD.....	42
FIGURA 7 CARACTERIZACION DE LOS CONTRIBUYENTES EN LOS INGRESOS POR ACTIVIDAD.....	42

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 ARBOL DE PROBLEMAS.....	54
TABLA DE ABREVIATURAS.....	55

RESUMEN

Este trabajo busca resaltar las posibles causas que llevan a los diferentes contribuyentes del impuesto de industria y comercio en la ciudad de Bogotá D. C. al no pago de sus obligaciones tributarias, generando así la evasión y la elusión fiscal.

El trabajo presenta en principio, un análisis de la evolución histórica del impuesto de Industria y Comercio y de cómo las diferentes reformas tributarias han contribuido sin éxito para minimizar este flagelo.

Este estudio se desarrolla mediante la metodología descriptiva, analizando las características y los perfiles de los posibles evasores, considerando las diferentes variables que son los factores que generan la evasión y poder así de acuerdo al segundo objetivo específico, estimar el impacto tributario que causa la evasión en el impuesto de Industria y Comercio en Bogotá, para después proponer algunas ideas que contribuyan a la sensibilización de los contribuyentes para que declaren sus impuestos de forma correcta y que los municipios, en nuestro caso, Bogotá D. C., se vean beneficiados en sus ingresos de forma que esto se vea reflejado en nuevas obras y desarrollo de la ciudad, de forma tal que cada persona se sienta retribuida con el pago de sus impuestos.

ABSTRACT

This paper seeks to highlight the possible causes that lead different taxpayers of the industry and commerce tax in the city of Bogotá D. C. to non-payment of their tax obligations, thus generating tax evasion and avoidance.

The paper presents, in principle, an analysis of the historical evolution of the Tax on Industry and Commerce and how the different tax reforms have contributed without success to minimize this scourge.

This study is developed through descriptive methodology, analyzing the characteristics and profiles of possible evaders, considering the different variables that are the factors that generate evasion and thus, according to the second specific objective, to estimate the tax impact caused by evasion in the Tax of Industry and Commerce in Bogotá, then propose some ideas that contribute to the awareness of the taxpayers so that they declare their taxes in a correct way and that the municipalities, in our case, Bogotá D.C., benefit from their income so that this is reflected in new works and development of the city, so that each person feels paid with the payment of their taxes.

1. INTRODUCCION

Desde el punto de vista histórico en el impuesto de industria y comercio se tiene referencia desde la época feudal, su primera referencia corresponde a una contribución de patentes en el año 1810, que gravaba los rendimientos en el sector industrial. De este tributo se desprende lo que se llama actualmente el impuesto de industria y comercio, con una serie de reformas en materia de impuestos distritales, hasta la más reciente, el Concejo de Bogotá, el 16 de septiembre de 2016 expide el acuerdo 648, para simplificar el sistema tributario distrital, modifica las tarifas y simplifica dicha declaración y la liquidación de aforo entre otros temas.

El 06 de julio de 1983, se emitió la ley 14, considerada la ley marco en materia de industria y comercio, con esta ley se determinaron las bases gravables, el hecho generador del tributo de las jurisdicciones municipales y entidades territoriales, la clase de sujetos (activo, pasivo) y se definen las actividades que constituyen hechos gravables y que están vinculadas al sujeto que las realiza, el artículo 34 propiamente, considera actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes. El artículo 35 clasifica como comerciales, las actividades destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, siempre y cuando no estén consideradas por el Código de Comercio o por la misma ley 14 de 1983 como actividades industriales o de servicios. Y el artículo 36 señala como actividades de servicios, “las

dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad”, mediante cualquiera de las que de manera enunciativa ejemplifica la norma.

Más recientemente, con la ley 1819 de diciembre de 2016, se hace una reforma estructural al tributo de industria y comercio ICA, se crean mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, se modifican algunas bases gravables y sobre los sistemas de retención en el impuesto de industria y comercio.

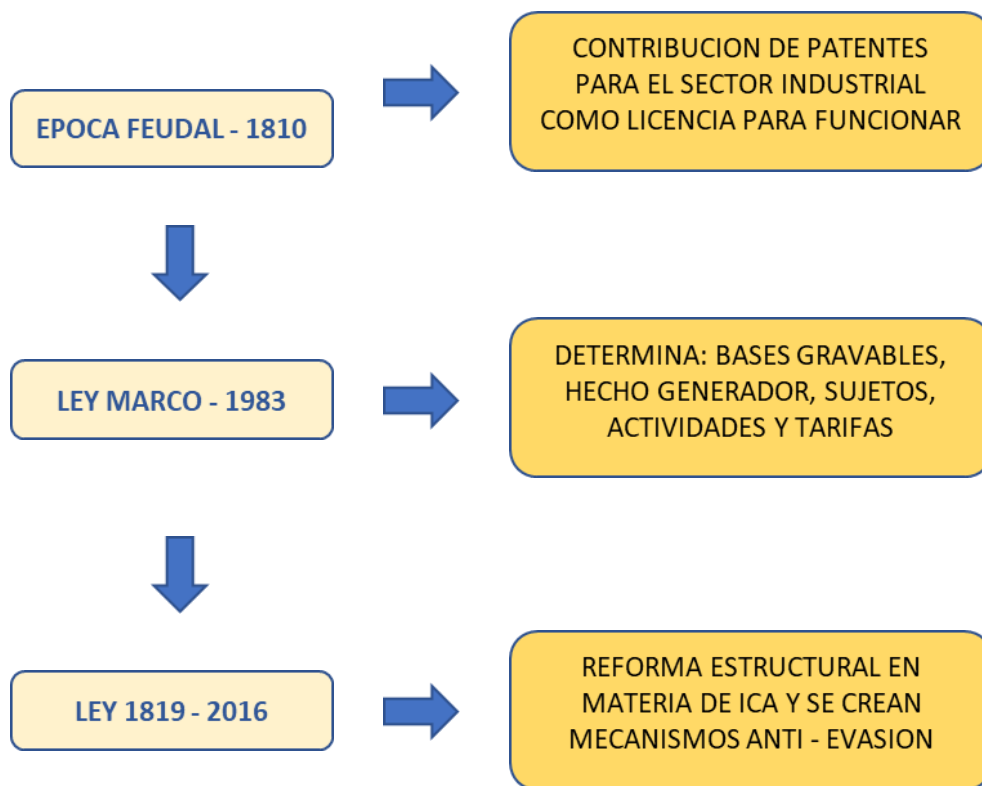


Figura 1: Fechas claves en el desarrollo del impuesto de industria y comercio. Los autores, 2017.

El tema de la evasión en materia tributaria ha sido la constante en todos los gobiernos, se han creado diferentes programas que minimicen su incidencia en los diferentes presupuestos. A partir de 2012, se retoma con fuerza el programa de Cultura

Tributaria, este programa en la ciudad a través de lenguajes diferenciados y acercamientos permanentes a todos los grupos poblacionales para construir a partir de argumentos racionales, sentimientos y emociones que fortalezcan y mejoren el comportamiento tributario como efecto de la apropiación e identificación ciudadana.

El total de la evasión del ICA en Bogotá estimada para 2014, incluyendo retenciones, fue de 15.5%. En relación con 2012 se incrementa en un 3,1%, pues en ese año, estuvo en 12.4%. Por sectores económicos, las mayores tasas de evasión de ICA existen en los sectores de construcción, comercio, hotelería, restaurantes, servicios financieros, inmobiliarios, empresariales y personales. En cambio, en el sector agropecuario, minero, de electricidad, gas y agua, industrial, transporte y comunicaciones la tasa de evasión que se percibe es baja.

Para las vigencias 2012-2016 el Recaudo del Impuesto de Industria y Comercio expresado en millones de pesos, fue el siguiente:

Vigencia 2012 fue de Dos mil quinientos cuatro millones ciento sesenta y dos mil pesos (\$2.504.162), para la Vigencia 2013 el recaudo fue de Dos mil seiscientos treinta y seis millones ciento cincuenta y seis mil pesos (\$2.636.156), para la vigencia 2014 el recaudo fue de Dos mil novecientos dos millones doscientos noventa y seis mil pesos (\$2.902.296), para la vigencia 2015 el recaudo fue de Dos mil cuarenta y siete millones con sesenta y nueve mil pesos (\$2.047.069), observándose un decrecimiento en el impuesto de ICA, esto debido a la desaceleración económica del país, la revaluación del dólar, la caída de los precios del petróleo y el incremento moderado de la inflación, para la Vigencia 2016, la

Administración Distrital recaudo en el año 3,5 billones de pesos de ICA, una cantidad 6% superior a la de La vigencia del año 2015 y que representa un cumplimiento del 103% frente a la meta fijada por la autoridad tributaria, (Fuente Informes de la Secretaria de Hacienda de Bogotá.)

El buen comportamiento tributario en la capital del país quedó ratificado una vez más en 2016. El recaudo en la ciudad alcanzó en el año un total de 7,88 billones de pesos, una cifra que supera en 8 % el valor alcanzado 12 meses atrás y que representa un 102 % de cumplimiento frente a la meta estimada para el año, fijada en 7,68 billones.

(www.shd.gov.co/shd/balance-recaudo-impuestos-bogota-2016- Informe de Gestión Secretaria de Hacienda Distrital 2012-2015)

Desde el punto de vista legal, existen varias leyes, normas, reglamentos y decretos encaminados a definir, garantizar y promover el recaudo de ingresos fiscales por medio de la administración de impuestos. Ver tabla 1.

Tabla 1. Marco legal

MARCO LEGAL		
➔	Ley 97 de 1913	Faculta a los consejos municipales para establecer libremente el impuesto de patentes
➔	Ley 84 de 1915	Se liquidara y cobrara a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio con una tarifa del 15% sobre el valor de este, fijada por los consejos municipales.
➔	Ley 14 de 1983	En el Capitulo II Articulos 32 a 40 Se determinan bases gravables, clase de sujetos que intervienen , En el capitulo III, art 41 al 48, al sector financiero sus bases gravables.
➔	Ley 1333 de 1986	Se expide el código de Régimen Municipal y se regula y ordena el impuesto de avisos y tableros
➔	Acuerdo 11 de 1988	El Concejo de Bogotá reglamenta Impuestos Distritales de Industri y Comercio de Avisos y Tarifas
➔	Ley 49 de 1990	Determina disposiciones en materia tributaria que afectan los impuestos municipales
➔	Ley 1421 de 1993	Estatuto Organico de Bogota, establece modificaciones en materia de actividades y servicios
➔	Ley 142 de 1994	Articulo 24-1, El impuesto de Industria y Comercio en la prestacion de servicios públicos domiciliarios se causa en el municipio en donde se presta el servicio al usuario final sobre el valor promedio mensual facturado.
➔	Ley 633 de 2000	Ley 633 de 2000, Se dictan disposiciones sobre el tratamieto a los fondos obligatorios para la vivienda de interes social dispuso en sus arts 84, 93 y 121 tratamientos especiales para ciertas actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio, art 84 exencion de impuesto territorial para proyectos de energia en zonas no interconectadas; prohibicion de gravar con industria y comercio los ingresos del sistema de seguridad social en salud y el apoyo a la educacion publica.
➔	Acuerdo 65 de 2002	Incrementos Tributarios, Sistema de retención por pagos con tarjetas de credito o debito
➔	Ley 788 de 2002	Ley 788 de 2002, Normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial contemppo en sus artículos 59, Procedimiento tributario territorial, los departamentos y municipios aplicaran lo establecido en el Estatuto tributario nacional, art 60.
➔	Ley 863 de 2003	Se establecen normas tributarias , aduaneras, fiscales y de control pgra estimular wel crecimiento economico y el saneamiento de las finanzas publicas, modifio los parametros para pertenecer al regimen simplificado del impuesto sobre las ventas, parametros que aplican a la estructura del impuesto de industria y comercio en los municipios y Bogota.
➔	Acuerdo 648 de 2016	Simplifica el Sistema tributario distrital, modifica las tarifas, pago por cuotas
➔	Ley 1819 de 2016	Elementos del Tributo, Sujeto Activo, Sujeto Pasivo, Hecho Generados, Base Gravable, Tarifa, Impuesto con tres categorias industrial (produccion, extraccion, fabricacion), comercial (expendio, compraventa o distribucion de bienes o mercancias tanto al mayor como al detal) y de servicios (todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por personas naturales o juridicas)
		(Piza, 2008. Posada, 2008. Nueva Reforma Tibutaria, Editorial Unión Ltda 2017 Ley 1819 de 2016)

Fuente: Autores 2017

Desde el punto de vista conceptual, se observa que las reformas tributarias se preocupan es por generar recursos a través de los impuestos creando cada vez más carga impositiva para los ciudadanos. La idea principal seria simplificar el sistema tributario para los contribuyentes, de forma que se sientan seguros y confiados al momento de declarar y

así disminuir el riesgo a la evasión y tener un efecto positivo en el recaudo de los mismos a largo plazo.

El sistema tributario en Colombia se ha caracterizado por constantes cambios que han generado inestabilidad y complejidad para los contribuyentes, quienes de alguna manera lo ven inequitativo, siendo esta una de las principales causas para la evasión.

La Secretaria de Hacienda Distrital mediante sus mediciones y evaluaciones estudia el comportamiento de los contribuyentes bogotanos a través del aseguramiento de la información tributaria y el uso inteligente de los datos. Analizando el estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias durante los últimos años, considerando un conjunto de atributos para determinar el perfil del contribuyente, de esta forma poder generar mecanismos que le permitan el control de los contribuyentes bogotanos, permitiendo además la eficacia y eficiencia de los programas de gestión realizados por la DIB (Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá).

Secretaria de Hacienda Distrital SHD: entidad oficial encargada de administrar los impuestos como recursos necesarios para desarrollar programas que satisfagan a los ciudadanos y generar inversiones en pro de la ciudad.

Constitución Política de Colombia: Máxima ley, fundamental y de jerarquía en Colombia. Es un conjunto de normas que establecen la forma en que debemos comportarnos todos los que vivimos en Colombia, establece derechos y garantías para constituir un país mejor.

Evasión Tributaria: actividad ilícita que con medios ilegales logra disminuir el valor de los impuestos de la cuantía que realmente le corresponde pagar al contribuyente.

Elusión Tributaria: se refiere a movimientos o esquemas que realizan los contribuyentes para minimizar el pago de impuestos, aprovechando oportunidades o vacíos que la ley permite o admite.

Impuesto de Industria y Comercio: es un impuesto generado por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en una jurisdicción determinada, ya sea que lo haga de forma permanente u ocasional.

Reforma tributaria: es un proyecto mediante el cual se expiden normas en materia tributaria y otro tipo de disposiciones, para que los ciudadanos contribuyan a través de los impuestos y así generar más recursos que permitan el desarrollo del país

Actividad comercial: se refiere a las actividades de expendio, compra, venta y distribución de mercancías.

Actividad de servicios: es el ejercicio de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Actividad industrial: hace referencia a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación y transformación de materias primas.

Tarifa: es un porcentaje aplicado al valor de los ingresos según la actividad que desarrolle y que representa el valor del impuesto a declarar.

Desde el punto de vista teórico, los autores Jon Elster, Gary S. Becker y Milton Friedman quienes con la “Teoría de la elección racional” pretenden dar a entender el comportamiento social y económico de los individuos, siendo esta una de las principales corrientes teóricas en microeconomía, donde suponen que el individuo tiende a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir sus costos o riesgos.

Mediante esta teoría, estos autores explican que la intención individual se encuentra guiada por alguna finalidad, con el ánimo de alcanzar una meta u objetivo, que considera es lo mejor.

En el momento de pagar sus obligaciones, los contribuyentes se enfrentan a dos situaciones: cumplir al derecho con todas sus obligaciones tributarias y pagando lo que exactamente arroja el ejercicio y sin alterar sus cifras, o incumplir, alterando sus cifras para generar un menor pago, de acuerdo a su capacidad económica. Ante estas alternativas, el contribuyente ve como “incumplir con sus obligaciones”, lo que le genera más utilidad, y de paso maximiza sus utilidades, ya que no encuentra beneficio retribuido en el pago de sus tributos.

Con base en lo anterior y siguiendo la metodología del marco lógico, a través del árbol de problemas (anexo 1) se determinó la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuál es el impacto tributario derivado de la evasión de impuestos de industria y comercio, en Bogotá?** estableciendo los siguientes objetivos:

Objetivo General

Determinar el impacto tributario derivado de la evasión de impuestos de industria y comercio en Bogotá, a través del análisis de resultados de técnicas cuantitativas y cualitativas, que midan el detrimento al erario público, en el periodo 2012-2016.

Objetivos Específicos

- ✓ Identificar los factores de evasión de impuestos de Industria y Comercio en Bogotá, a través de casos reales presentados en la Administración de Impuestos Distritales, en el período mencionado
- ✓ Estimar el impacto tributario de la evasión de impuestos de Industria y Comercio en Bogotá, mediante el análisis del estudio de caso identificado, en el período mencionado.
- ✓ Proponer estrategias para mejorar la gestión fiscal en el Distrito, especialmente relacionadas con la evasión de impuestos de Industria y Comercio.

La presente investigación se justifica, porque le conviene a la Secretaria de Hacienda Distrital para mejorar el nivel de contribuciones por impuestos de Industria y Comercio y como base para crear una cultura tributaria en dichos sectores.

La investigación aporta igualmente a la Universidad, mediante el desarrollo de la investigación como una de sus funciones sustantivas básicas para la obtención de la Acreditación Institucional en alta calidad en educación superior, a través del aporte a una de las líneas de investigación de la Facultad de Contaduría Pública. Finalmente, aporta al estudiante de la especialización por la adquisición de competencias en investigación para su

formación y desarrollo profesional.

Ahora bien, el desarrollo de la investigación contiene los siguientes capítulos: el capítulo 1, que trata de la introducción al tema de investigación y definición de la pregunta y objetivos de la investigación; en el capítulo 2, se realiza el estado del arte de la pregunta de investigación, en el marco referencial; en el capítulo 3, se plantea la metodología de investigación; en el capítulo 4, se maneja la información y el análisis de resultados para llegar a las conclusiones y recomendaciones.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 MARCO HISTORICO

En Colombia, principalmente en Bogotá nació el Proyecto Cultural Tributario en la Administración del alcalde Antanas Mockus (1995 – 1997) en el marco de la llamada Cultura Ciudadana, haciendo énfasis en transformar rasgos culturales (hábitos) mediante un trabajo sistemático que lograra la transformación de la conciencia ciudadana. Desde su inicio, el concepto de cultura tributaria se enfatizó en el deber del ciudadano de pagar sus impuestos como mecanismo para exigir sus derechos. (Revista Unal, Bonilla Seba, 2015).

La territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio, según la ley 14 de 1983 en su artículo 32 se estableció que esta “recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u

ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos”.

(<https://www.consultorcontable.com/territorialidad-ica/> 27-08-2017)

Desde tiempo atrás, se han presentado distintas posturas en relación con la territorialidad del ICA, prestándose para que los municipios pretendan obtener el pago del tributo en sus municipios a cualquier costa, y son innumerables las demandas ante los tribunales para que diriman las controversias; pues bien mediante la sentencia 19256 de agosto de 2014, el Consejo de Estado a unificado su criterio en este aspecto y ha considerado que el impuesto de Industria y Comercio es un tributo municipal, que grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicio, que su causación, cuando se trata de actividades comerciales de venta de bienes, tiene lugar en el sitio en que concurren los elementos del contrato de compraventa, esto es, el precio, el plazo de pago y la cosa que se vende. Así mismo, que para determinar la jurisdicción en que se configura la obligación tributaria, no resulta relevante establecer el lugar desde el cual se realizan los pedidos. (<https://www.consultorcontable.com/territorialidad-ica/> 27-08-2017).

Ahora bien, este tema de la territorialidad del impuesto de Industria y comercio ha tenido recientemente cambios mediante el artículo 343 de la ley 1819 de 2016 (Ley de reforma Tributaria) en el cual se define que el impuesto de industria y comercio se causa a favor del municipio en el cual se realice la actividad gravada, bajo las siguientes reglas:

Se mantienen las reglas especiales de causación para el sector financiero señaladas en el artículo 211 del Decreto-ley 1333 de 1986 y de servicios públicos domiciliarios previstas en la Ley 383 de 1997.

✓ **En la actividad industrial** se mantiene la regla prevista en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 y se entiende que la comercialización de productos por él elaborados es la culminación de su actividad industrial y por tanto no causa el impuesto como actividad comercial en cabeza del mismo.

✓ **En la actividad comercial** se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Si la actividad se realiza en un establecimiento de comercio abierto al público o en puntos de venta, se entenderá realizada en el municipio en donde estos se encuentren;

Si la actividad se realiza en un municipio en donde no existe establecimiento de comercio ni puntos de venta, la actividad se entenderá realizada en el municipio en donde se perfecciona la venta. Por tanto, el impuesto se causa en la jurisdicción del municipio en donde se convienen el precio y la cosa vendida; (<https://www.consultorcontable.com/territorialidad-ica/27-08-2017>).

✓ **En la actividad de servicios**, el ingreso se entenderá percibido en el lugar donde se ejecute la prestación del mismo, salvo en los siguientes casos:

En la actividad de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona;

En los servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, el ingreso se entiende percibido en el municipio en el que se encuentre el suscriptor del servicio, según el lugar informado en el respectivo contrato;

La medición de los índices de evasión permite una aproximación al grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, adicionalmente, evidencia la capacidad de control de la administración tributaria e identifica los principales sectores evasores.

El análisis de la información con la que son construidos los índices permite la identificación de nichos de esta práctica, examinando la definición de estrategias y métodos más precisos para la toma de decisiones orientadas a la disminución del fenómeno de la evasión.

Actualmente el recaudo anti evasión es el resultado de intervenir la población de incumplidos por omisión, inexactitud y morosidad, del afianzamiento en los ciudadanos de la cultura de pago oportuno de los impuestos como la recuperación de cartera consolidada visible en el recaudo por condiciones especiales de pago, medidas que vienen cerrando paulatinamente las brechas de incumplimiento. Por ello, la decisión de mantener e incrementar el ingreso tributario para la estrategia financiera del nuevo plan debe vincularse al fortalecimiento del recaudo oportuno, la ampliación de los sujetos obligados, la modernización tributaria territorial, el aseguramiento de la gestión ICA y el perfeccionamiento de la inteligencia tributaria que permita progresar en técnicas avanzadas de detección de la elusión, inexactitud y evasión en la ciudad.(Informe de Gestión de Secretaria de Hacienda 2012 a 2015)

La Evolución del Recaudo Tributario de las vigencias 2000 a 2015 en cuanto al Impuesto de Industria y Comercio ha sido significativa, representa un crecimiento real del 6.3% promedio anual aportando \$6,38 billones, que corresponde al 50% de los ingresos totales que percibe la ciudad. (Informe de Gestión de Secretaría de Hacienda 2012 a 2015)

Durante el período 2012 - 2016, el Sector Hacienda adelantó las acciones correspondientes para gestionar los recursos que permitieran garantizar la financiación del Plan de Desarrollo. En este sentido, se adelantaron las actividades de optimización de los ingresos que apoyaron a la Secretaría de Hacienda a cumplir con lo establecido en materia de:

Modernización del Sistema de Control y Cobro Tributario: Uso de la información para detectar nuevas formas de evasión. Se resalta el censo empresarial adelantado en las localidades para controlar evasión de ICA.

Modernización del Sistema de Servicio al Contribuyente: Respaldado en tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fortalecimiento de los Ingresos no Tributarios: Internamente, se adelantaron gestiones en materia de recursos de capital, especialmente en lo referente a la gestión del portafolio y a los días de reciprocidad con bancos.

Alianzas Público Privadas: Como socios estratégicos de la gestión distrital

Optimización del Gasto y Asignación Eficiente de Recursos:

- ✓ Modernización del Sistema Tributario: Que implicaba la renovación de los impuestos Predial y de Industria y Comercio – ICA.

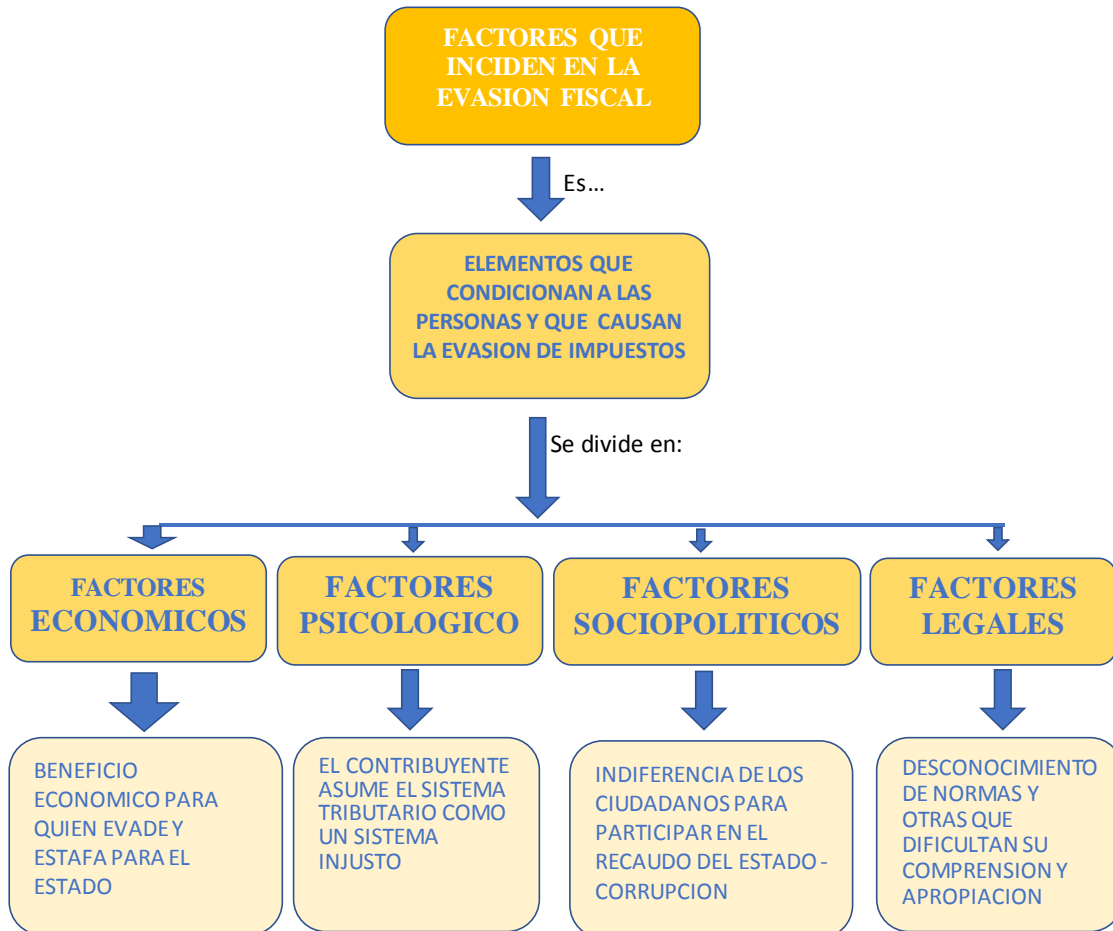


Figura 2: Factores que incide en la Evasión Fiscal. Los autores, 2017.

2.2 MARCO LEGAL

Con la Ley 1819 de 2016 se adopta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal.

La reforma era necesaria e impostergable, con la caída de los precios del petróleo redujo en \$24 billones los ingresos del Gobierno Nacional y resalto la necesidad de construir una economía diversificada, menos dependiente de los ingresos minero-energéticos.

El control de la evasión es uno de los propósitos más significativos de la reforma tributaria y la ley combina una serie de esfuerzos para combatir este problema como:



Figura 3.- Control de la evasión Ley 1819 de 2016, Los autores 2017.

Con la ley 1819 de 2016 el Impuesto de Industria y Comercio ya no se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año anterior sino sobre la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el año gravable.

No obstante, para determinar la base gravable no deberán incluirse aquellos ingresos provenientes de actividades exentas, excluidas o no sujetas, devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y venta de activos fijos.

Es preciso tener en cuenta que los límites de las tarifas a aplicar a la base gravable no fueron modificados, es decir, continúan siendo del 2*1.000 al 7*1.000 para las actividades industriales y del 2*1.000 al 10*1.000 para las comerciales y de servicios.

El ART 12 del Acuerdo 648 del 16 de septiembre de 2016, Aprovechamiento de formas, hechos y negocios Jurídicos para evadir el impuesto. De acuerdo con el artículo 869 del E.T.N, si en el ejercicio de las facultades de investigación y Fiscalización, la administración tributaria distrital establece que la determinación del tributo por el contribuyente, no corresponde a la realidad, por haber utilizado formas, contratos o negocios jurídicos de los cuales no se puede interpretar razonablemente efectos económicos o legales diferentes al evitar la ocurrencia del hecho generador o la reducción de la base gravable o la tarifa aplicable, la administración tributaria distrital podrá desestimar dichas formas, actos o contratos o negocios y proceder a determinar la obligación tributaria en valor que le hubiera convenido.

La ley 1762 de 2015, Tiene por objeto modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal. La cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando el lavado de activos y la evasión fiscal, Las administraciones departamentales, municipales y distritales deberán permitir a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y de los demás tributos

por ellas administrados, el cumplimiento de las obligaciones tributarias desde cualquier lugar del país, incluyendo la utilización de medios electrónicos.

Artículo 31 de la Ley 1762 de 2015, crea la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando, encargada de construir y dictar la política de Estado contra el contrabando, el fraude aduanero y conductas conexas; teniendo en cuenta los gobiernos locales y los diferentes sectores. La Comisión adicionalmente formulará directrices tendientes a generar estrategias de educación y prevención, a fortalecer la legitimidad social y cultural de la tributación, el ingreso legal de mercancías al país y las estrategias para eliminar barreras administrativas asociadas a estas conductas y la incidencia transnacional de estos fenómenos. Estas directrices deberán ser propuestas e implementadas por los diferentes sectores y entidades involucradas en la lucha contra el contrabando y sus delitos conexas, tanto de los gobiernos locales como del orden nacional, integrada por los siguientes miembros:

- ✓ El Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- ✓ El Superintendente de Industria y Comercio
- ✓ El Gerente General del ICA
- ✓ Los Gobernadores de los departamentos Fronterizos, cuando afecten temas de competencia regional.

Artículo 38 de la Ley 1762 de 2015. Adquisición de equipos tecnológicos para el fortalecimiento de la lucha contra el contrabando. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno estructurará un plan de adquisiciones, reposiciones y/o arrendamientos, de equipos tecnológicos para fortalecer el

control de las autoridades aduaneras en las zonas aduaneras a nivel nacional y de las distintas autoridades competentes en el control del contrabando.

Artículo 43. Obligación de reportar estado de investigaciones. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Superintendencia de Industria y Comercio presentarán un informe trimestral a la Unidad de Información y Análisis Financiero donde conste una relación de las investigaciones que adelante cada una de las entidades en relación con los temas de competencia de la Unidad de Información y Análisis Financiero, incluyendo las novedades relacionadas con terminación de los respectivos procesos.

2.3 MARCO CONCEPTUAL:

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El Impuesto de Industria y Comercio es un gravamen a los beneficios o utilidades empresariales y de las personas físicas o sociedades de hecho el cual recae sobre las actividades Industriales, Comerciales y de Servicios a favor de cada uno de los tributos donde ellas se desarrollan.

El impuesto de Industria y Comercio se liquidara sobre los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el año gravable, para determinar la base gravable no deberán incluirse aquellos ingresos provenientes de actividades exentas, excluidas o no sujetas, devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y venta de activos fijos.

FORMULARIO UNICO

La ley 1819 de 2016, promulgo la creación de un formulario único nacional para declarar y pagar el Impuesto de Industria y Comercio.

DECLARACIÓN Y PAGO NACIONAL –ICA DE FORMA ELECTRONICA

Se unifica el formulario de ICA a nivel nacional, el cual será adoptado por el ministerio de hacienda.

Posibilidad de pago en bancos con cobertura nacional, Facilita el cumplimiento de obligaciones a los contribuyentes que desarrollan actividades en diferentes municipios al permitirles presentar y pagar las declaraciones en un solo lugar bajo un único formato

Nuevos Agentes Retenedores de Ica

A partir del 1 de Enero de 2017 con la Resolución Número DDI-052377 de junio 28 de 2016, los Grandes Contribuyentes de los impuestos distritales pertenecientes al Régimen Común del Impuesto de Industria y Comercio impuestos distritales establecidos por la Dirección de Impuestos de Bogotá-DIB y a los contribuyentes pertenecientes al régimen común del impuesto de industria y comercio, como agentes retenedores del impuesto de industria y comercio, cuando realicen pagos o abonos en cuenta cuyos beneficiarios sean contribuyentes del régimen común y/o del régimen simplificado del impuesto de industria y comercio, en operaciones gravadas con el mismo en la jurisdicción del Distrito Capital.”

Territorialidad en los impuestos: La Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016) introdujo reglas territoriales del Impuesto de Industria y Comercio, estas reglas determinan el lugar específico donde se debe causar o donde se origina la obligación de declarar, teniendo en cuenta las diferentes actividades (abece Reforma Tributaria Estructural Indd-Dian del Ministerio de Hacienda y Crédito Público)

Informalidad: es la cualidad, característica o condición de informal que no está sujeto a las normas protocolarias, cualquier acto o cosa reprobable o criticable.

Censo empresarial: es un estudio o actividad que permite recolectar y mantener actualizada información en bases de datos sobre los establecimientos comerciales e industriales y de servicios, teniendo en cuenta diferentes características, según el estudio. Como resultados del censo empresarial, se evidencia, que el sector de Servicios desarrollado por pequeños y grandes contribuyentes presenta un alto grado de informalidad y por ende de incumplimiento tributario. (Informe Consolidado Hacienda Distrital 2012-2015).

Liquidadores Web: Mecanismo que facilita el diligenciamiento y presentación de las declaraciones tributarias. Los contribuyentes pueden realizar sus liquidaciones tributarias, sin tener que acudir a los puntos de contacto físico. En condiciones de oportunidad y facilidad

Código de Barras: Es un sistema lector que con su implementación evita la adulteración de formularios de impuestos, aumentan la facilidad del cumplimiento tributario. Disminuye el tiempo de reporte de información de las entidades recaudadoras.

Aplicación en Cuenta Corriente Contribuyentes: mecanismo que permite la aplicación de los datos de las declaraciones tributarias, en la Cuenta Corriente de los Contribuyentes en tiempo casi que real han disminuido, debido a que se obtiene la información más rápida y clara.

Fortalecimiento del Soporte Técnico del Sistema de Información: Se traduce en mayor apoyo en la concurrencia de los contribuyentes, logrando mayor disponibilidad y agilidad en el servicio tributario.

Reporte de Obligaciones Pendientes Notarias: Disposición de este reporte, accediendo el aseguramiento del recaudo oportuno una vez realizado el trámite en las Notarías.

Estabilización del Sistema de Información Simplifica Este sistema da soporte técnico oportuno, eficiente y eficaz a los grandes contribuyentes del impuesto de ICA.

Emisión de Formularios Tributarios: Favorece a la administración en la cobertura, de los sujetos del gravamen y ampliar la base de información para envío consolidado a los contribuyentes de los impuestos distritales.

Fidelización: Se adelantaron programas de fidelización al total de contribuyentes de ICA, predial y vehículos con cruces de información para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de declarar y pagar oportunamente en cada vigencia disminuyendo los contribuyentes que pasan a acciones de fondo en determinación y cobro coactivo.

Control extensivo: Con el propósito de motivar la conducta del contribuyente sin notificación de actos oficiales de fondo, se realizaron acciones de control extensivo y control persuasivo a los contribuyentes de ICA, predial, y vehículos, después de las fechas

de cumplimiento oportuno que no respondieron las acciones de fidelización y sean objeto directo de estas acciones de control. De esta manera se evita el incremento en las sanciones y el aumento en los intereses causados.

2.4 MARCO TEORICO

Desde el punto de vista teórico, se observa que el estado con el ánimo de subsanar el déficit fiscal del país, ha ideado diferentes estrategias para incrementar los ingresos de la nación, una de estas estrategias han sido las diferentes reformas tributarias que últimamente ha puesto en práctica y cuyo objeto principal han sido incrementar las fuentes de ingresos públicos. Según Macías, Agudelo & López (2007) en el afán de incrementar el recaudo de manera sostenida, se ha optado por incrementar las tarifas. Con esto se observa que se entra a cobrar más a la economía formal que cumple de una u otra manera con sus obligaciones tributarias y quienes se ven inducidos a evadir porque ven afectadas sus economías.

Esta práctica que conduce al incremento de la evasión de impuestos se ve sustentada en la teoría económica neoclásica que dice que existe una tarifa de impuesto OPTIMA, en la cual se presenta el recaudo más alto, por encima de esta tarifa, se desestimula el pago del impuesto y por debajo de la misma se aumenta el recaudo tributario. Esto se evidencia a través de la curva de Laffer. De acuerdo con Macías, Agudelo & López (2007): “el recaudo aumenta a medida que la tarifa crece; pero a partir de cierto nivel, el recaudo deja de responder de manera positiva al incremento de la tarifa”.

Esta situación se genera por el desestimulo, ya que las personas que contribuyen ven mermado su ingreso y sienten que el cumplimiento en materia tributaria no satisface sus necesidades.

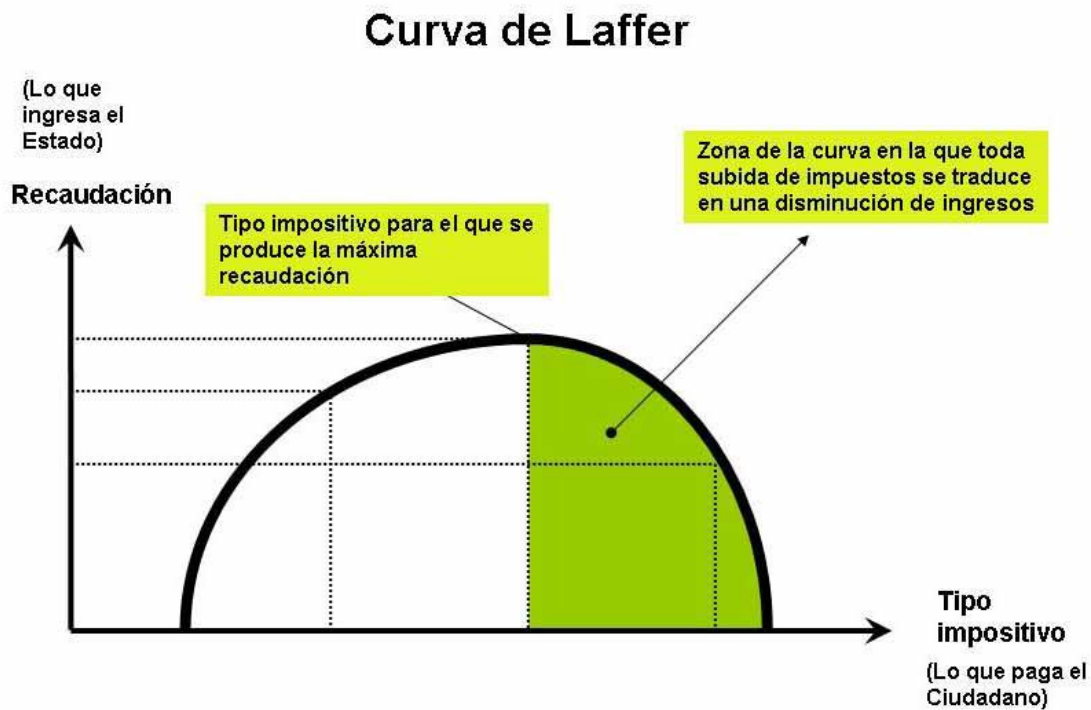


Figura 4 Curva de Laffer – Teoría económica neoclásica. Autor El Trastero de Palacio.

3. DISEÑO METODOLOGICO

Esta investigación pretende analizar la cultura tributaria en Colombia, específicamente en materia del impuesto de Industria y Comercio en Bogotá y las posibles causas de la evasión del mismo.

Según estudios recientes sobre las finanzas públicas, los resultados son negativos y presentan un déficit que todos los gobiernos con reformas tributarias han querido financiar y de una u otra manera disminuir. Estas reformas buscan incrementar los ingresos tributarios del estado para contrarrestar el gasto público, pero esto no se ha logrado satisfactoriamente, ya que un estudio de la Contraloría General de la Republica (2001) señala que las doce reformas tributarias realizadas entre los años 1970 y 2000 solo incrementaron el recaudo en dos puntos porcentuales del PIB.

Frente a esta situación, los contribuyentes se han sentido presionados y por ende se ven inducidos a buscar niveles de evasión y elusión para sostenerse en el mercado y ver que su negocio es rentable y productivo para ellos mismos.

Para este fin, se realizarán una medición por medio de modelos estadísticos que nos permitan evaluar la satisfacción o desagrado de los contribuyentes en el momento de cumplir con sus obligaciones tributarias y así pretender dar respuesta a la pregunta de investigación.

A continuación, se presentan los aspectos a considerar en el diseño metodológico de la presente investigación.

3.1 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION

La evasión de impuestos de industria y comercio en Bogotá, debilita cada vez más los ingresos del fisco capitalino.

3.2 TIPO DE INVESTIGACION

El tipo de investigación del presente trabajo es descriptiva, definida por Sampieri (SAMPIERI, 1999) como: “Son útiles para analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes”; “Busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis”.

3.3 ANALISIS DE POBLACION OBJETIVO

Tabla 2. Análisis de la población objetivo

TIPO DE POBLACION	CARACTERISTICAS	MUNICIPIO
GRANDES CONTRIBUYENTES	Jurídica	Bogotá D. C.
REGIMEN COMUN	Jurídica	Bogotá D. C.
PERSONAS NATURALES	Natural	Bogotá D. C.

Fuente: Secretaria de Hacienda Distrital, 2016

Del perfilamiento realizado por la Secretaria de Hacienda Distrital en su informe de Gestión (2012-2016) informa que perfiló **2.730.014** contribuyentes únicos personas Naturales y Jurídicas, de un universo potencial de **3.536.549** contribuyentes activos en estas vigencias, realizando programas de control preventivo y correctivo orientando las decisiones de intensidad y magnitud de las gestiones a realizar sobre un contribuyente.

Adicionalmente, se consolidó la base única de sujetos tributarios, puntualizando el grupo de grandes contribuyentes para Bogotá, identificando mediciones de impacto de programas que fortalecen las estadísticas y cálculos que se reportan a la ciudadanía.

3.4 ANALISIS DE VARIABLES

El análisis de variables depende de los objetivos específicos planteados en la investigación.

Objetivo específico 1. Identificar los factores de evasión de impuestos de Industria y Comercio en Bogotá, a través de casos reales presentados en la Administración de Impuestos Distritales, en el período mencionado.

Variable 1. Factores de evasión de impuestos de Industria y Comercio: consiste en determinar los factores de evasión, a través de casos reales presentados en la Administración de impuestos distritales, en el período de análisis.

Indicador 1. 1 revisión de casos reales en administración de impuestos, expresado en % de casos de evasión/total de casos analizados.

Indicador 1.2 Número de factores identificados de evasión de ICA, expresado cantidad/período = (Nº/año).

Indicador 1.3 Porcentaje de cumplimiento de las obligaciones tributarias de impuestos distritales por parte del Distrito, expresado en %.

Indicador 1.4 Porcentaje de obligaciones tributarias de recaudo de los contribuyentes por actividad (Servicios, Comercial, Industrial), expresado en %.

Objetivo específico 2. Estimar el impacto tributario de la evasión de impuestos de Industria y Comercio en Bogotá, mediante el análisis del estudio de caso identificado, en el período mencionado.

Variable 2. Impacto tributario generado por evasión de ICA: consiste en determinar el costo por la evasión de ICA, en el distrito capital.

Indicador 2.1 Porcentaje de evasión de ICA, expresado en %, con base en la siguiente fórmula:

$$\% \text{ evasión} = (\text{declaración impuesto ICA con evasión} - \text{declaración impuesto ICA sin evasión}) / (\text{declaración de impuesto sin evasión}) \times 100$$

Indicador 2.2 Costo de evasión ICA, expresado en pesos por periodo (\$)/año.

Objetivo específico 3. Proponer estrategias para mejorar la gestión fiscal en el Distrito, especialmente relacionadas con la evasión de impuestos de Industria y Comercio.

Variable 3: Estrategias para evitar evasión de ICA en Distrito capital: consiste en definir las estrategias y acciones hacia la población objetivo, con el fin de evitar la evasión de ICA y mejorar la gestión fiscal.

Indicador 3.1 Número de estrategias propuestas, expresadas en N° de estrategias/unidad de tiempo.

Indicador 3.2 Instrumento tributario para control de la evasión ICA, expresado en un % mínimo de declaración de impuesto ICA, con relación a sus ingresos brutos.

3.5 TECNICAS DE MEDICION ESTADISTICA

Las técnicas estadísticas a utilizar se definen de acuerdo con los indicadores de medición establecidos en cada uno de los objetivos.

Objetivo 1.

Técnica para indicador 1.1. Cualitativa mediante estudio documental de casos reales sobre evasión de ICA.

Técnica para indicador 1.2. Cualitativa mediante resultados obtenidos de revisión documental.

Técnica para indicador 1.3. Cuantitativa mediante el manejo de datos o cifras del Distrito capital.

Técnica para indicador 1.4. Cuantitativa mediante el manejo de datos o cifras del Distrito capital.

Objetivo 2.

Técnica para indicador 2.1. Cuantitativa mediante el manejo de datos o cifras del Distrito capital.

Técnica para indicador 2.2. Cuantitativa mediante el manejo de datos o cifras del Distrito capital.

Objetivo 3.

Técnica para indicador 3.1. Cualitativa mediante la revisión de estudios y políticas distritales y nacionales.

Técnica para indicador 3.2. Cuantitativo mediante el manejo de cifras de tributación.

4. INFORMACIÓN (MANEJO DE DATOS) Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

A través del trabajo de investigación en el cual se plantean las diferentes problemáticas en cuanto a la evasión del pago del impuesto de industria y comercio, la Secretaria de Hacienda de acuerdo a sus estadísticas ha adelantado varias actividades para el mejoramiento de la gestión tributaria dejando claro que el impuesto de industria y comercio es el principal gravamen entre los ingresos tributarios y su dinámica es altamente sensible a los ciclos de la Economía.

Para la variable número 1 del Objeto Especifico Numero 1, se identifica el Indicador 1.1 mediante la técnica de medición Cualitativa, validando un estudio documental de casos reales sobre evasión de ICA, de este indicador se evidencia la siguiente información según los datos estadísticos de la Secretaria de Hacienda Distrital: Las estadísticas de la Secretaria de Hacienda Distrital permiten identificar los porcentajes de evasión, examinando la definición de estrategias y métodos más precisos para la toma de decisiones a la disminución del fenómeno de la evasión.

El comportamiento del índice de evasión del impuesto de industria y comercio para las vigencias 2012 es de 12.40%, vigencia 2013 es del 13,50%, vigencia 2014 es del 15,50%. El total de evasión del ICA en Bogotá estimada para el 2014, incluyendo retenciones, fue del 15,5%. En relación con 2012 se incrementa en un 3,1% pues en este año estuvo en 12,4%.

Por sectores económicos, las mayores tasas de evasión de ICA existen en los sectores de construcción, comercio, hotelería, restaurantes, servicios financieros,

inmobiliarios, empresariales y personales. En cambio, en el sector agropecuario, minero, de electricidad, gas y agua, industrial, transporte y comunicaciones la tasa de evasión que se percibe es baja.

Para la variable número 1 del Objeto Especifico Numero 1, en cuanto al indicador 1.3, la técnica de medición utilizada es Cuantitativa, mediante el manejo de datos o cifras del Distrito Capital, de este indicador tomamos como datos estadísticos el informe de Gestión de Secretaria de Hacienda Distrital, según este informe indica que el Impuesto de Industria y Comercio, es el rubro con mayor participación dentro de los ingresos tributarios y en 2014 contribuyó con 46,1% y en lo corrido del año 2015 faltando dos vencimientos aportó a los ingresos tributarios el 42.2%.

La siguiente gráfica, representa el crecimiento de los tres principales impuestos con corte a junio de los tres últimos años, nótese como predial incremento su recaudo en 15,6% respecto de la misma medición del año anterior.

Crecimiento del Recaudo Tributario (septiembre 2012 – septiembre 2015)

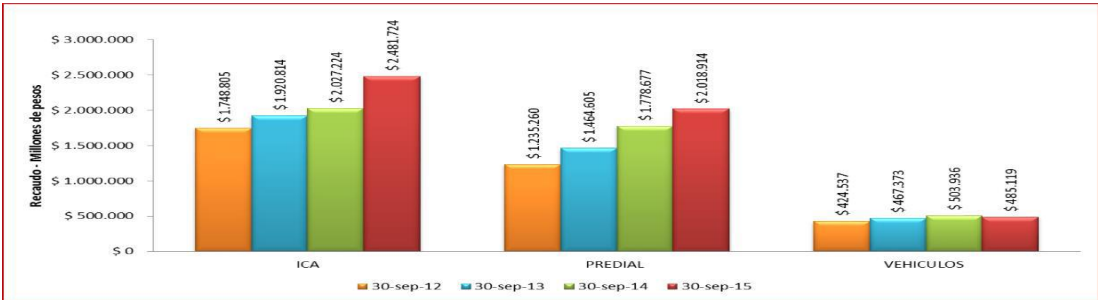


Figura 5 Crecimiento del Recaudo Tributario (septiembre 2012 – septiembre 2015)

Secretaria de Hacienda Distrital

Impacto Generado Por Impuestos –Recaudo

A continuación, se muestra el balance consolidado del recaudo total en ingresos corrientes y no corrientes en el cuatrienio:

Tabla 3. Metas Estrategia Financiera Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”

Cifras en millones de pesos corrientes

DETALLE	2012*	2013*	2014*	2015	AVANCE a 2016
META OPORTUNO (incluye proyección de transferencia a la CAR)	4.681.044	5.420.493	5.808.878	6.344.241	22.254.656
RECAUDO	4.763.821	5.667.675	6.138.126	5.933.234	22.502.856
%	102%	105%	106%	94%	95%
META GESTIÓN***	276.351	446.486	459.091	500.941	1.682.869
Recaudo	279.825	561.923	544.877	494.485	1.881.110
%	101%	126%	119%	99%	103%
TOTAL META	4.957.395	5.866.979	6.267.969	6.845.182	23.937.525
Recaudo	5.043.645	6.229.598	6.683.003	6.427.719	24.383.965
%	101,74%	106,18%	106,62%	93,90%	95,69%
Modernización			2.800.000		
Meta total cuatrienio			32.924.036		
Avance meta total			74,06%		

2012, 2013, 2014, 2015, 2016: Cifras incluidas en el presupuesto anual aprobado para la ciudad de Bogotá. - Secretaria de Hacienda Distrital

En la siguiente grafica se observa un decrecimiento en el impuesto ICA esto debido a la desaceleración económica del país, la revaluación del dólar, la caída de los precios del petróleo y el incremento moderado de la inflación. (Corte a agosto 31 de 2015), Obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 4. Recaudo Oportuno

Impuestos	2012	2013	2014	2015
ICA	2.504.162	2.636.156	2.902.296	2.047.069
Predial Unificado	1.318.441	1.552.516	1.853.387	2.149.320
Vehículos Automotores	421.309	447.661	482.754	449.439
Otros Impuestos	519.908	878.113	899.689	678.104
Total	4.763.820	5.514.446	6.138.126	5.323.932

Fuente: Base soportes tributarios años 2012, 2013, 2014 y 2015- Secretaria de Hacienda Distrital, fecha de corte: agosto 31 de 2015. Cifras en millones de pesos a precios corrientes.

Variación Recaudo Oportuno			
Impuestos	Variación 2013/2012	Variación 2014/2013	Variación 2015/2014
ICA	5,27%	10,10%	-29,47%
Predial Unificado	17,75%	19,38%	15,97%
Vehículos Automotores	6,25%	7,84%	-6,90%
Otros Impuestos	68,90%	2,46%	-24,63%
Total	15,76%	11,31%	-13,26%

Tabla 5. Fuente: Base soportes tributarios años 2012, 2013, 2014 y 2015. –Secretaria de Hacienda Distrital. Fecha de corte: agosto 31 de 2015.

En la siguiente grafica se evidencia el promedio de recaudo de la vigencia 2012 a 2015:

Promedio Recaudo Oportuno	
Impuestos	Promedio 2012 - 2015
ICA	2.522.421
Predial Unificado	1.718.416
Vehículos Automotores	450.291
Otros Impuestos	743.954
Total	5.435.081

Tabla 6. Fuente: Base soportes tributarios 2012, 2013, 2014,2015 –Secretaria de Hacienda Distrital -Cifras en millones de pesos a precios corrientes.

Para la variable número 1 del Objeto Especifico Numero 1, en cuanto al indicador 1.4, la técnica de medición utilizada es cuantitativa, mediante el manejo de datos o cifras del Distrito Capital, en la cual, se evidencia el porcentaje de las obligaciones tributarias de recaudo de los contribuyentes por actividad (Servicios, Comercial, Industrial).

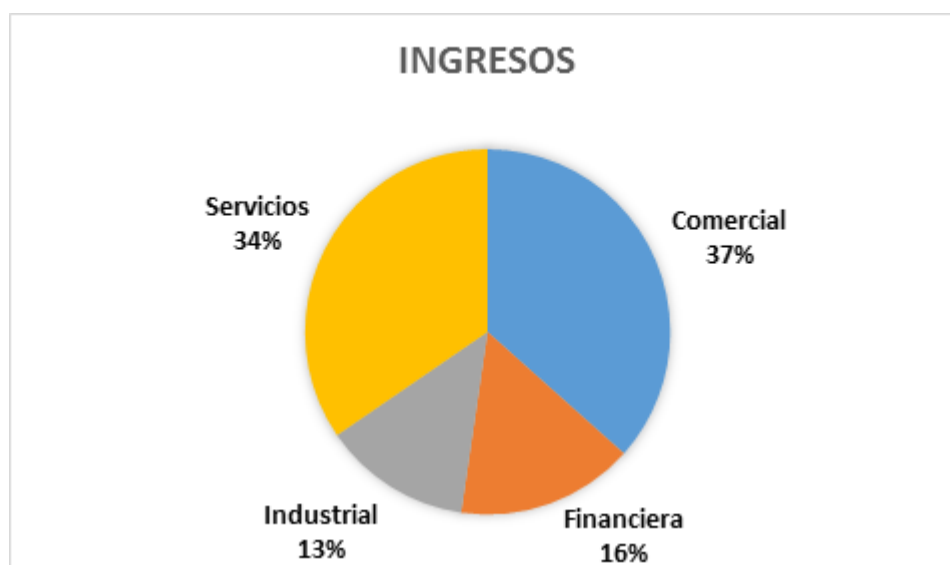
En el grafico que a continuación se relaciona se observa que la actividad que más se realiza en el Distrito Capital es la de Servicios, con un porcentaje de participación de un 62% con una participación de Contribuyentes de 58.121, seguida de la Actividad Comercial con un 25% con una participación de 22.856 Contribuyentes, La Industrial y financiera son las que menos se desarrollan, está actividades tienen participaciones del 10% y del 3% respectivamente, con una participación de contribuyentes 8.931 para la actividad Industrial y 3.125 Contribuyentes para la Actividad Financiera

Figura 6. Caracterización en Número de Contribuyentes y en % por Actividad



Fuente: Secretaria de Hacienda Distrital, 2016

Figura 7. Caracterización de los Contribuyentes en los Ingresos por Actividad



Caracterización en Número de Contribuyentes y en % por Actividad- Secretaria de Hacienda Distrital

El porcentaje de participación de los ingresos totales percibidos en el periodo de enero- febrero de 2013, muestra que los contribuyentes que realizan las actividades Comercial y de Servicios son los que participan con el mayor monto en el total de ingresos con un 37% y 34 %respectivamente, igualmente actividad Industrial y Financiera con un 13% y 16%.

Para la variable número 2 del Objetivo Especifico Numero 2, se identifica el Indicador 2.1, el cual mide en Porcentaje de Evasión de ICA, su técnica de medición es cuantitativo.

Para este indicador Secretaria de Hacienda en su informe de Gestión 2012- 2015, relaciona el Perfilamiento de Contribuyentes en cuanto al aseguramiento de la información tributaria tomando como base las vigencias 2010 a la vigencia 2015 analizando el estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias más un conjunto de atributos para determinar el perfil.

El indicador de perfilamiento que analiza el estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes relacionado con sus actuaciones, se determinó para el total de contribuyentes declarantes de los impuestos distritales que corresponde al 77,2%

Cuadro Contribuyentes Caracterizados

IMPUESTO	NUMERO DE CONTRIBUYENTES
ICA	186.780
ICA PREDIAL	29.831
ICA PREDIAL VEHÍCULOS	43.623
ICA VEHICULOS	33.820
PREDIAL	1.135.340
PREDIAL VEHICULOS	386.906
VEHICULOS	913.714
TOTAL	2.730.014

Tabla 7. Fuente: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, Fecha corte: septiembre de 2015

Los siguientes son los resultados acumulados de cumplimiento de esta meta en los cuatro años.

Acumulado Perfilamiento de Contribuyentes

Año	Valor programado	Valor Ejecutado	% de Avance
2012	15%	15%	100%
2013	30%	30%	100%
2014	50%	52.17%	104.34%
2015*	75%	77.2%	102%
2016	90%		
Total 2012-2016	90%	77.2%	102%

Tabla 8. Fuente: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, Nota: Indicador de medición anual

De esta manera se alcanza un avance del 77.2% del total de contribuyentes perfilados frente a la meta del 90% para las vigencias 2012 a 2016.

Para el impuesto de ICA, el total de contribuyentes es de 196.915 de los cuales 51.154 son incumplidos.

Para la variable número 2 del Objetivo Especifico Numero 2, se identifica el Indicador 2.2, el cual mide el Costo de evasión de ICA, expresado en pesos por periodo (\$)/Año y su técnica de medición es Cuantitativa, mediante el manejo de datos o cifras del Distrito Capital.

Para este indicador Secretaria de Hacienda en su informe de Gestión 2012- 2015, la medición de los índices de evasión permite una aproximación al grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, adicionalmente, evidencia la capacidad de control de la administración tributaria e identifica los principales sectores evasores.

El análisis de la información con la que son contruidos los índices permite la identificación de nichos de esta práctica, examinando la definición de estrategias y métodos más precisos para la toma de decisiones orientadas a la disminución del fenómeno de la evasión.

El comportamiento del índice de evasión de los principales impuestos distritales es el siguiente:

En el actual ciclo de gobierno se han generado dos medidas especiales, la primera de ellas en 2013 recaudó \$163.175.768.135 y la segunda medida, en lo corrido de 2015 ha aportado \$240.603.000.000. Estos ingresos han impactado significativamente el cumplimiento de las metas por gestión anti evasión, superando su cumplimiento para cada

una de las vigencias, situación que ha obligado a ajustar incrementalmente las metas para cada período. (Informe De Gestión Secretaria de Hacienda Distrital 2012-2016)

Para la variable número 3 del Objetivo Especifico Numero 3, se identifica el Indicador 3.1, el cual mide el número de estrategias propuestas, expresadas en número de estrategias sobre unidad de tiempo, su técnica de medición es Cualitativo, mediante la revisión de estudios y políticas Distritales y Nacionales.

Para este Indicador la Secretaria de Hacienda Distrital, dio inicio a los proyectos:

Censo Empresarial – Proyecto de Enrolamiento Registro RIT:

A partir de enero de 2014 se dio inicio al Proyecto de Enrolamiento en el Registro de Información Tributaria – RIT, y hasta la fecha, se ha recolectado la información de 100.171 contribuyentes registrados en las localidades de Usaquén, Suba, Barrios Unidos, Kennedy y Chapinero. Del total de contribuyentes identificados durante este censo el 87,6% corresponde a nuevos contribuyentes registrados en el RIT.

Esta información, se ha utilizado en diferentes programas persuasivos tanto de control extensivo como de fidelización, y a la fecha 91.369 contribuyentes han recibido alguna comunicación (correo electrónico, mensaje de texto SMS o llamada) invitándolos a ponerse al día con las obligaciones del Impuesto de ICA.

Durante el desarrollo del proyecto, el número de declarantes de ICA de régimen común ha aumentado de 124.001 a 132.843 (+8%); para el régimen simplificado ha aumentado de 19.024 a 25.253 (+33%). En términos de ingresos tributarios, el recaudo del régimen común aumentó del primer semestre de 2013 al primer semestre de 2015 en un

7%, mientras que el recaudo del régimen simplificado vigencia 2014 creció 10% respecto al año anterior.

Implementación y Actualización del Sistema de Información Tributaria

Liquidadores Web: Los contribuyentes pueden realizar sus liquidaciones tributarias, sin tener que acudir a los puntos de contacto físico. En condiciones de oportunidad y facilidad

Código de Barras: Su implementación evita la adulteración de formularios de impuestos, aumentan la facilidad del cumplimiento tributario. Disminuye el tiempo de reporte de información de las entidades recaudadoras.

Aplicación en Cuenta Corriente Contribuyentes: Los tiempos de aplicación de los datos de las declaraciones tributarias, en la Cuenta Corriente de los Contribuyentes han disminuido, debido a que se obtiene la información más rápida y clara.

Fortalecimiento del Soporte Técnico del Sistema de Información: Se traduce en mayor apoyo en la concurrencia de los contribuyentes, logrando mayor disponibilidad y agilidad en el servicio tributario.

Reporte de Obligaciones Pendientes en Notarías: Disposición de este reporte, accediendo al aseguramiento del recaudo oportuno una vez realizado el trámite en las Notarías.

Estabilización del Sistema de Información Simplifica Este sistema da soporte técnico oportuno, eficiente y eficaz a los grandes contribuyentes del impuesto de ICA.

Emisión de Formularios Tributarios: Favorece a la administración en la cobertura, de los sujetos del gravamen y ampliar la base de información para envió consolidado a los contribuyentes de los impuestos distritales.

Fidelización: Se adelantaron programas de fidelización al total de contribuyentes de ICA, predial y vehículos con cruces de información para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de declarar y pagar oportunamente en cada vigencia disminuyendo los contribuyentes que pasan a acciones de fondo en determinación y cobro coactivo.

Control extensivo: Con el propósito de motivar el aconductamiento sin notificación de actos oficiales de fondo, se realizaron acciones de control extensivo y control persuasivo a los contribuyentes de ICA, predial, y vehículos, después de las fechas de cumplimiento oportuno que no respondieron las acciones de fidelización y sean objeto directo de estas acciones de control. De esta manera se evita el incremento en las sanciones y el aumento en los intereses causados.

Con estos programas de Fidelización y Control extensivo realizados en la presente administración contactaron al siguiente número de contribuyentes

Tabla 9. Consolidación Programa de Fidelización y Control Extensivo

PROGRAMA	2012	2013	2014	2015*
Fidelización	1.260.572 contribuyentes de los impuestos ciudadanos	1.090.924 contribuyentes de todos los impuestos	2.026.119 contribuyentes de todos los impuestos	3.956.889 contribuyentes todos los impuestos
Control extensivo	164.490	435.198	571.498	433.682

A junio de 2015 Fuente Oficina de Servicio al Contribuyente. Junio 2015

Cultura Tributaria

A partir de 2012, se retoma con fuerza este programa en la ciudad a través de lenguajes diferenciados y acercamientos permanentes a todos los grupos poblacionales para construir a partir de argumentos racionales, sentimientos y emociones que fortalezcan y mejoren el comportamiento tributario como efecto de la apropiación e identificación ciudadana.

CONCLUSIONES

El impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros es la primera fuente de recaudo tributario para el Distrito Capital y para muchos de los municipios colombianos, no obstante su importancia, ha sido poco estudiado por la doctrina nacional, además su estructura legal no ha sido actualizada en muchos años, lo que hace que su administración sea confusa para los fiscos locales y los contribuyentes del mismo y por tal motivo se requiere una reforma estructural integral que haga más amigable y accesible este tributo y así se disminuya la evasión y la elusión.

Colombia recibió estos impactos negativos en forma más profunda para su economía en el año 2016, dado el menor dinamismo de la economía mundial, la reducción de los precios internacionales del petróleo y de los productos de minería, lo cual afectó de forma importante los ingresos derivados de las exportaciones, generando una balanza comercial desfavorable y menores ingresos tributarios, en especial del impuesto sobre la renta.

Por su parte y como un factor coadyuvante, la DIAN ha venido contribuyendo al fortalecimiento de los ingresos del Gobierno, a través del cumplimiento de sus metas y la realización de controles más eficaces incorporados en el Plan Anti evasión.

Modernización de la estructura y gestión del Impuesto de Industria y Comercio La Administración Distrital realizará la modernización del ICA atendiendo los principios de simplicidad, eficiencia, y progresividad, para lo cual propondrá modificaciones a la

estructura de imposición y el período de pago para los pequeños contribuyentes, entre otros. Acorde con las competencias legales, la Administración Distrital revisará las exenciones vigentes y los términos de las mismas.

Modernización del Sistema de Control y Cobro Tributario. Se adoptarán lógicas de control tributario con base en la dinámica de los contribuyentes y el entorno económico de la ciudad, con un manejo inteligente de la información. En este contexto, se complementarán las diferentes técnicas de detección y control de la evasión y morosidad en la ciudad con la implementación de la calificación, perfilamiento, caracterización y predicción de las obligaciones tributarias, para fortalecer los procesos asociados al modelo de gestión tributario, tendientes a reducir los niveles de evasión y morosidad en el Distrito. Para este fin, la coordinación fiscal territorial con otras administraciones tributarias será determinante en la adopción de lógicas de control, monitoreo y seguimiento fiscal de los contribuyentes que cuentan con operaciones económicas o hechos gravados en diferentes jurisdicciones territoriales del país.

Modernización del Sistema de Servicio al Contribuyente. La modernización implica un Sistema de Servicio al Contribuyente con un respaldo instrumental en tecnologías de información y comunicaciones, en calidad, oportunidad, seguridad y transparencia, que satisfaga y corresponda con las necesidades de los contribuyentes y ciudadanos y los procesos de servicio, inteligencia, y control tributario de la Administración Tributaria Distrital.

RECOMENDACIONES

Dentro de las políticas fiscales se deben crear mecanismos administrativos y tecnológicos que le permitan a la secretaría de hacienda y demás entidades, mantener la base de datos de los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros una continua actualización y depuración de tal manera que brinde confiabilidad y agilidad en los procesos de administración, fiscalización y control de los contribuyentes. Esto además de generar mayor confiabilidad en la información, brinda más acercamiento entre los contribuyentes y el estado.

Reforzar con una campaña tributaria cercana al contribuyente, de tal manera que permita sensibilizar sobre la inscripción, obligación fiscal, liquidación y pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y publicidad exterior visual en favor de la ciudad y simultáneamente informar de la normatividad vigente en el Distrito Capital, garantizando más claridad al ciudadano y beneficios futuros por su contribución.

Referencias Bibliográficas:

Abece Reforma Tributaria Estructural Indd-Dian del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

CEPAL, 2013. Factores causantes de evasión tributaria y su perjuicio en el desarrollo económico de la ciudad <https://trabajosdecontabilidad.wordpress.com/>

<http://www.shd.gov.co/shd/industria-y-comercio>

<https://www.consultorcontable.com/territorialidad-ica/> 27-08-2017

Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros en Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición, Bogotá D.C, Posada (2008).

Informe de Gestión de Secretaria de Hacienda 2012 a 2015

Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, por el cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, Capitulo II

Que son las actividades económicas, Pedro malvaez Chávez, 2014

Revista Unal (Universidad Nacional de Colombia), Bonilla Seba, 2015

Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia. Editorial Universidad Externado de Colombia. Primera Edición, Bogotá D.C, Piza (2008).

Teoría económica neoclásica. Autor El Trastero de Palacio.

ANEXO 1

ARBOL DE PROBLEMAS:

¿COMO CONTRIBUYE LA
CORRUPCION A LA
EVASION EN EL PAGO
DE LOS TRIBUTOS?

¿EXISTE EDUCACION
TRIBUTARIA EN COLOMBIA?

¿LAS MALAS POLITICAS
FISCALES CONTRIBUYEN
A LA EVASION EN EL
PAGO DE LOS TRIBUTOS?

¿PORQUE EXISTE EVASION
EN EL PAGO DE LOS
TRIBUTOS EN COLOMBIA?

¿SE VE DISMINUIDO EL
INGRESO DE LA NACION
Y MUNICIPIOS CON LA
EVASION?

¿SE TIENE CONOCIMIENTO
DE LA LEY COMO
CONSECUENCIA DE LA
EVASION EN EL PAGO DE
IMPUESTOS?

¿CONTRIBUYE EL
INGRESO PERSONAL Y
FAMILIAR EN LA
DECISION DE EVADIR LOS
IMPUESTOS?

TABLA DE ABREVIATURAS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
CEPAL	Comisión económica para América latina
DIB	Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá
SHD	Secretaria de Hacienda Distrital
E.T.N	Estatuto Tributario Nacional
DIAN	Dirección de impuestos y aduanas nacionales
CGR	Contraloría General de la Republica
RIT	Registro de Información Tributaria
RUT	Registro Único Tributario