

Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del catálogo en línea, página web y Repositorio Institucional del CRAI-USTA, así como en las redes sociales y demás sitios web de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor, nunca para usos comerciales.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

**Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-USTA
Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

Evasión del impuesto sobre la renta en Colombia y América Latina causas y propuestas¹Mariela Gutiérrez Bautista²Julieth Michell Olarte Rivera³Luz Ángela Montero Numpaque⁴**Introducción**

Los ingresos fiscales, a través de impuestos, son una herramienta clave en la elaboración de las políticas fiscales del gobierno. Un estado eficiente requiere de ingresos para poder proveer de bienes públicos que el sector privado no encontraría redituables pero que benefician al agregado de la población; por ejemplo, para construir autopistas públicas, crear nuevos gaseoductos, o proveer educación pública de calidad se requieren de fondos gubernamentales considerables. En pocas palabras, un Estado requiere recursos para funcionar, la forma en cómo los obtienen influenciará el agregado de la economía de formas significativas.

Además de proporcionar ingresos, los impuestos son un instrumento para reducir la desigualdad y corregir las externalidades. Un sistema tributario progresivo impone impuestos más altos a la población más rica, lo que resulta en una distribución de ingresos después de impuestos (neta) más equitativa. Mayores impuestos podrían ayudar en la redistribución a la población con menos recursos en forma de transferencias directas, programas de infraestructura u otros gastos en favor

¹ Ante todo, las autoras expresan su sincero agradecimiento a su asesor Mario E. Serrano Rodríguez, Especialista en Gerencia Tributaria de la Universidad Santo Tomás, por el continuo apoyo durante su estudio e investigación, por su paciencia, motivación, entusiasmo e inmenso conocimiento. Su guía ayudó en todo el tiempo de investigación y redacción de este paper.

² Contadora Pública, Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Bucaramanga. Correo electrónico: maradjpo@hotmail.com

³ Contadora Pública Renewable Energy SAS Bucaramanga. Correo electrónico: juliethcyf@gmail.com

⁴ Contadora Pública Supermercados Panorama SAS. Correo electrónico: angymon83@hotmail.com

de los pobres. Además, al aumentar los costos marginales, los impuestos podrían llenar la brecha entre los rendimientos marginales privados y sociales y corregir las externalidades.

Por lo tanto, el poder impositivo es un determinante central de la efectividad del estado en el desempeño de sus deberes. Sin embargo, el recaudo de impuestos no es una tarea trivial y requiere inversiones costosas en la capacidad del Estado para monitorear la actividad económica y los recursos apropiados por agentes económicos con fines de lucro. La literatura sobre finanzas públicas establece que las personas cambian su comportamiento en respuesta a los impuestos para maximizar los ingresos después de impuestos y reducir la carga impositiva. La evasión de impuestos es una forma de respuesta conductual a los impuestos donde los ingresos reales no cambian pero las personas eligen informar un nivel de ingresos más bajo. Esto hace que el Estado no pueda recaudar ingresos necesarios para su eficiencia. Sin embargo, este problema no aqueja de la misma manera a todos los Estados.

Este paper se propone exponer las circunstancias actuales que rodean la evasión fiscal en Colombia y América Latina. Se busca hacer un análisis integral que nos permita responder a la pregunta: ¿Cuáles son las razones por las que Colombia, y Latinoamérica en general, no ha podido hacer frente a la evasión fiscal? En otras palabras, se busca identificar las actuales circunstancias por las cuales en Colombia, y América Latina, el proceso de fiscalización propicia la evasión fiscal. Finalmente, se analiza la situación con el fin de identificar las medidas para evitarla.

Con tal objetivo se busca, primero, exponer la importancia del ingreso tributario para el desarrollo de los Estados; teniendo en cuenta que la principal fuente de ingresos del fisco es el recaudo tributario, sin el cual es imposible llevar a cabo el desarrollo de proyecto sociales y el funcionamiento del estado en general. Segundo, generar un acervo de información sobre la situación de latinoamerica para así comprender de manera integral el caso colombiano. Tercero,

se procede a estudiar lo referente a Colombia con el fin de evidenciar el problema de la evasión fiscal y los recursos que no han podido ingresar al tesoro público; la cantidad de recursos perdidos por esta razón en Colombia se encuentra entre 30 y 50 billones de pesos colombianos de acuerdo a estimaciones de Asobancaria y de la DIAN, respectivamente (Actualícese, 2019). Cuarto, se reúne información disponible de estudios académicos y empresariales sobre las causas de la evasión fiscal en Colombia y en el subcontinente. Finalmente, el ensayo aborda propuestas propias, y de académicos, empresarios y servidores públicos para hacer frente tan apremiante cuestión.

El paper pretende ser la referencia para las medidas que se puedan tomar en el abordaje de dicha materia en Colombia y América Latina. Será un acervo de soluciones posibles para que formuladores de política pública y ciudadanos en general puedan ahondar en el debate sobre la regulación de la evasión fiscal en Colombia y la región.

1. La importancia del recaudo de impuestos

Las funciones que competen a la administración pública se centran en asignar los recursos escasos de manera eficiente, distribuirlos equitativamente y garantizar la estabilidad económica mediante el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Para alcanzar dichos objetivos es indispensable una serie de mecanismos, entre los cuales destaca la política fiscal, la cual engloba el conjunto de acciones que generan variaciones en los programas de gastos y de impuestos llevados a cabo por los gobiernos para incidir en la dinámica económica (Díaz, Paredes y Rodríguez, 1995)

Tal como lo señala Albi, González-Páramo y Zubiri (2000), los ingresos y gastos públicos involucran flujos de dinero, por esta razón la economía pública estudia la elección y los efectos de las decisiones ejecutadas por los Estados con la finalidad de alcanzar el bienestar económico. Por

su parte, el recaudo de impuestos se traduce como la principal fuente para generar ingresos públicos, donde éstos se sustraen del sector privado de la economía, empresas públicas o del resto del mundo para que el Estado pueda transferirlos a la sociedad en forma de servicios básicos, sistemas de pensión pública o seguros de desempleo.

Por este motivo, el Estado busca lograr el máximo de recaudo con el mínimo costo. Sin embargo, no es una tarea fácil dado; para que la administración de estos ingresos sea eficiente y efectiva el Estado debe procurar evitar o reducir los problemas de evasión fiscal, definiéndose esta como el incumplimiento u omisión del pago de impuesto de forma consciente y voluntaria por parte del contribuyente. El Estado como garante de la prestación de servicios básicos tiene la obligación de exigir a los ciudadanos en virtud de la ley el pago de impuestos, de lo contrario al evadir dicho pago se incurre en un delito.

Como consecuencia de esto, deriva de la teoría económica y financiera el análisis de la política tributaria en aras de indagar los impactos de la imposición en la actividad económica y el bienestar general. La evasión constituye un problema que afecta la equidad, la eficiencia y la incidencia de los tributos en los contribuyentes, los cuales toman la decisión de evadir impuestos en busca de maximizar su utilidad dependiendo de los costos y beneficios esperados que emanen de tal acción (Arias, 2010).

La evasión fiscal o tributaria deriva en que se dejen de percibir ingresos fiscales comprometiendo así la prestación de servicios públicos, distorsionando el sistema tributario y afectando la equidad vertical y horizontal de los impuestos. En los últimos años, el crecimiento de la economía informal ha sido causado por el peso de los impuestos y por ende, como consecuencia natural y directa se refleja en él la evasión de los mismos (Cosulich A., J, 1993).

Dado este fenómeno, a lo largo del tiempo se han identificado los métodos que constituyen fraude fiscal por ocultar al fisco el hecho imponible, entre ellos se destacan la falta de inscripción en los registros fiscales, la omisión o morosidad en el pago del impuesto declarado o liquidado, y la declaración incorrecta de los mismos exponiendo una base imponible menor a la real. Igualmente, y de forma más ambiciosa se tiene el registro de grandes empresas en paraísos fiscales y testaferros, y de la práctica de fijar residencia en otros países y aprovechar los vacíos legales en los sistemas tributarios. Todas estas actividades afectan directamente en el bienestar de la población al privarles de recursos que legítimamente irían destinados a bienes públicos.

2. Las estructuras tributarias de los países en desarrollo

Los países en desarrollo recaudan ingresos fiscales más bajos en comparación con los países desarrollados. En un ensayo seminal, Besley y Persson (2013) muestran una correlación positiva entre los ingresos fiscales como una fracción del Producto Interno Bruto (PIB) y el nivel del PIB per cápita. Es decir, los países de mayores ingresos recaudan más impuestos como fracción del PIB. En parte, esto se debe a que las estructuras tributarias de los países en desarrollo difieren drásticamente de los patrones observados en sus contrapartes desarrolladas.

Identificar dichas diferencias es dar un primer paso en definir pasos a seguir por parte de las economías en desarrollo. Específicamente, se encuentran diferencias clave en la composición de los ingresos fiscales, la manera en que se reporta el ingreso, y los amplios sectores informales de los países en desarrollo.

Primero, hay una marcada diferencia en la composición de los ingresos fiscales. Los países en desarrollo tienden a depender más de los impuestos a las ganancias corporativas, los impuestos al

consumo y a la producción, los impuestos fronterizos (por ejemplo, aranceles) y el señoreaje, mientras que los países desarrollados dependen mucho más de los impuestos a los ingresos. En los países desarrollados, el 54% de los ingresos tributarios proviene de los impuestos sobre la renta, mientras que solo el 31% proviene de esta fuente en los países en desarrollo. De manera similar, la contribución tributaria promedio de los ingresos fronterizos es del 9% y del 1% en los países pobres y ricos, respectivamente. El caso latinoamericano no es diferente; el recaudo a través del impuesto sobre la renta representa solo el 1.6%, en promedio, del valor de sus PIBs, mientras que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recaudan, en promedio, el 8.2% por este mismo medio (Minatta y Chaparro, 2019).

Según las teorías de la tributación óptima, sabemos que una estructura tributaria óptima debe mantener la eficiencia de la producción y minimizar el efecto distorsionador de los impuestos. Por ejemplo, gravar los ingresos del capital desalienta la inversión y da como resultado una inversión inferior a la óptima. Como otro ejemplo, los aranceles reducen el bienestar al reducir las ganancias del comercio. Las estructuras fiscales de los países latinoamericanos van en contra de estos principios. Los aranceles y los impuestos a empresas constituyen una parte importante de los ingresos fiscales en los países de la región. Latinoamérica debe transitar hacia un mayor recaudo de impuestos sobre la renta de los individuos, sin embargo, la evasión fiscal actúa como el principal reto a enfrentar.

Segundo, la forma de reportar el ingreso difiere. Los reportes y retenciones por parte de terceros son características importantes de los sistemas tributarios de los países desarrollados que están parcialmente ausentes en los países latinoamericanos. Bajo un esquema de reportes por terceros, los empleadores, los bancos y los fondos de inversión informan los ingresos imposables en nombre de las personas a la autoridad fiscal. Con el sistema de retención se declara y se consigna al

gobierno directamente. Las autoridades fiscales combinan informes de terceros y declaraciones de impuestos individuales para descubrir discrepancias y realizar auditorías específicas. Por lo tanto, hay poco margen para la evasión de ingresos reportados por terceros.

Kleven et al. (2011) diseñaron un experimento aleatorio para estimar la respuesta de los contribuyentes a los cambios en la probabilidad de auditoría en Dinamarca. En la línea de base, realizaron una auditoría integral no anunciada de la mitad de su muestra. Encontraron evasión sustancial en el ingreso autoinformado, pero cero evasión en el ingreso reportado por terceros. En el año siguiente, enviaron cartas al azar a dos grupos, indicando una probabilidad de auditoría de 100 o 50 por ciento. Un tercer grupo no fue auditado. Los hallazgos aquí corroboran la evidencia de referencia. Los ingresos autoinformados respondieron a la amenaza de auditoría y una mayor probabilidad de auditoría resultó en una menor evasión. Este estudio muestra claramente el impacto del entorno de información en el comportamiento de evasión.

En los países en desarrollo, la proporción de ingresos autoinformados es mucho mayor que en los países desarrollados. Si la evasión de ingresos autoinformados es más fácil, esperaríamos tasas impositivas efectivas más bajas en los países en desarrollo. Además, Kleven et al. (2009) muestran que el éxito de los informes de terceros depende del tamaño de la empresa. En pequeñas empresas, la colusión entre empleadores y empleados por evasión de impuestos es factible y mantener las transacciones fuera de los libros es menos costoso. Sin embargo, las empresas más grandes con mayor rotación y más empleados necesitan mantener cuentas precisas y la complicidad es más difícil de mantener. El proceso de desarrollo y crecimiento económico podría conducir a la aparición de empresas más grandes y un cambio del trabajo por cuenta propia al empleo asalariado en las grandes empresas, lo que llevaría a un mejor entorno de aplicación del recaudo de impuestos.

Tercero, una característica importante de los países en desarrollo es la presencia de un gran sector informal. Básicamente, las empresas no registradas en el gobierno son más difíciles de imponer impuestos o cargas tributarias. Si las empresas usan transacciones en efectivo y evitan los bancos formales, es mucho más difícil para el gobierno observar la actividad comercial y recaudar impuestos. En Gordon y Li (2009), el tamaño promedio estimado de la economía informal para los países en desarrollo es del 30% del PIB en comparación con el 14% en los países desarrollados.

Gordon y Li (2009) ofrecen una explicación teórica de por qué tantas empresas deciden permanecer informales en los países en desarrollo. El beneficio clave de la formalidad en su modelo es el acceso al crédito formal. El costo de la formalidad es ser gravado por el gobierno. Cuando los beneficios del acceso al crédito superan el costo de los pagos de impuestos, las empresas eligen la formalidad. Por lo tanto, una tasa impositiva más alta implicaría una fracción menor de las empresas que eligen ser formal. También puede haber heterogeneidad en los patrones de formalidad en todas las industrias. Los sectores que tienen mayores beneficios del acceso al crédito siguen siendo formales en presencia de mayores impuestos. Por lo tanto, el gobierno podría optar de manera óptima por gravar fuertemente a estos sectores. Según este modelo, las mejoras en las instituciones financieras aumentan los beneficios de obtener crédito formal y, por lo tanto, inducen a más empresas a elegir la formalidad, lo que lleva a tasas impositivas efectivas más altas. Si el proceso de desarrollo está asociado con la mejora de las finanzas, entonces las empresas en los países desarrollados atribuyen valores más altos al acceso financiero y una fracción menor permanece informal. Las empresas intensivas en capital reciben mayores beneficios del acceso a la financiación. Por lo tanto, los beneficios de la formalidad son mayores para las empresas intensivas en capital, lo que significa que seguirían siendo formales incluso con altas tasas

impositivas. Esto justifica una mayor dependencia de los impuestos corporativos en los países en desarrollo.

Estas diferencias en las estructuras tributarias crean situaciones en las que la evasión fiscal es más viable en países en desarrollo. Como se estudiará en las siguientes secciones, los datos avalan la mayor evasión fiscal en los países en desarrollo, específicamente, Latinoamérica.

3. Evasión fiscal en América Latina: situación

Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019) encuentran una pérdida por falta de recaudo del impuesto sobre la renta y el IVA de 335.000 millones de dólares, equivalente a 6.3% del PIB de Latinoamérica. Para ponerlo en perspectiva, este número es casi tres veces el total de los gastos de capital de los gobiernos latinoamericanos (CEPAL, 2019). Algunos países de la región recaudan menos de la mitad de los ingresos que sus sistemas tributarios deberían generar, y el recaudo del impuesto sobre la renta continúa siendo el talón de Aquiles de la región (Minatta y Chaparro, 2019).

Además, dentro de la misma región se observan disparidades considerables en la capacidad de recaudo. De acuerdo a CEPAL (2019), los países que menos pagan impuestos en América Latina son Guatemala (12,6% del PIB), República Dominicana (13,7%) y Perú (16,1%). Por otro lado, los países que más recaudan ingresos fiscales son Cuba (41,7% del PIB), Brasil (32,2% del PIB) y Argentina (31,3%). El alto recaudo ha permitido a estos últimos países financiar mayores gastos sociales, sin embargo, se debe considerar que los efectos de una alta carga impositiva varían de acuerdo a la economía y las políticas de cada país. La Figura 1 muestra el recaudo como porcentaje del PIB de los países de América Latina.

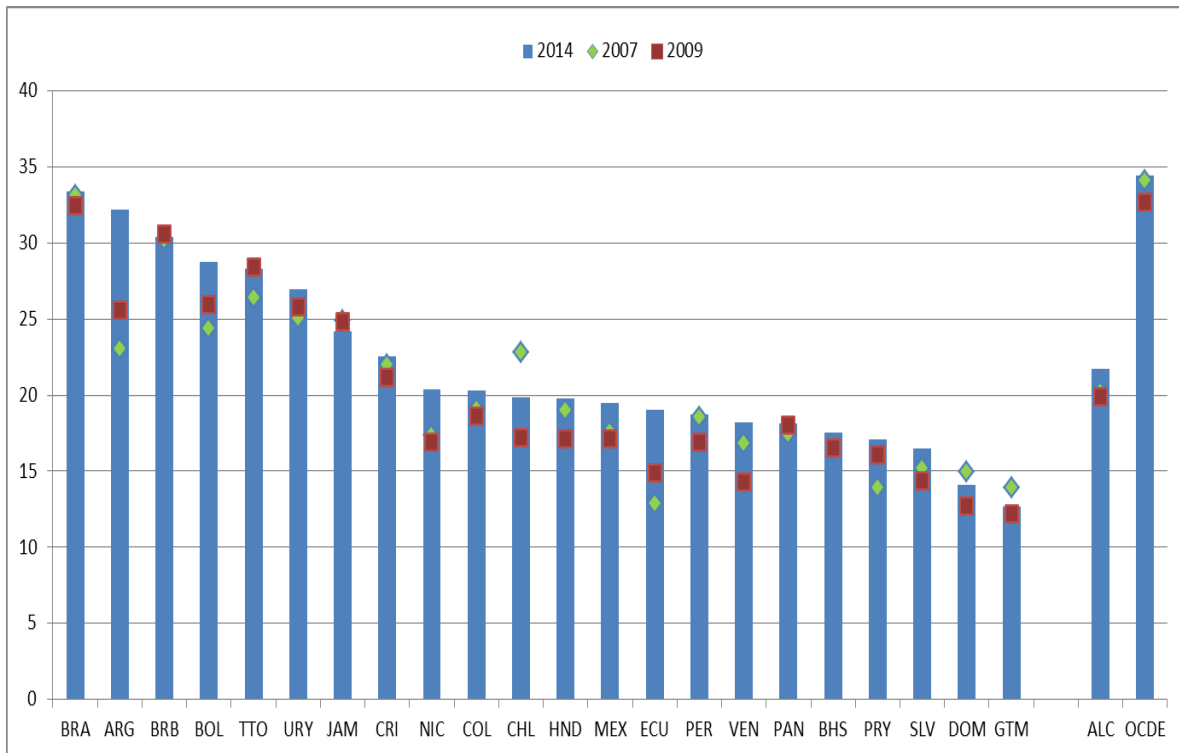


Figura 1: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 2007, 2009, 2014

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre Estadísticas Tributarias en América Latina (2016). Nota: ALC hacer referencia al promedio de América Latina y el Caribe.

A pesar de la mejora observada en los últimos años (ver Figura 1), la presión fiscal en la región sigue siendo baja. Al depender en su mayoría de la imposición indirecta (por ejemplo, el IVA) se mantiene un sesgo regresivo y los impuestos directos (por ejemplo, el Impuesto Sobre la Renta) no generan los ingresos suficientes para ocasionar un impacto significativo en la redistribución, y por ende escasa capacidad redistributiva (Collosa, 2019).

Asimismo, el trabajo informal en la región continúa siendo considerable, lo que conlleva a la evasión de impuestos desfavoreciendo las ventajas de los impuestos directos. Además, la evasión se genera en la región por la falta de educación tributaria traduciéndose a la ausencia individual y

colectiva de una verdadera conciencia tributaria; la desconfianza hacia los gobernantes sobre el manejo de los recursos; los flujos ilícitos del comercio internacional; y las altas tasas impositivas.

Lo anterior ha llevado a que la evasión fiscal haya aumentado en América Latina en los últimos años; de acuerdo a datos de la CEPAL, la evasión del 2017 aumentó a 6,3% del PIB. En IVA representaba el 2,3% del PIB y en Impuesto Sobre la Renta el 4,00% del PIB (CIAT, 2019). La Figura 2 ilustra lo mencionado.

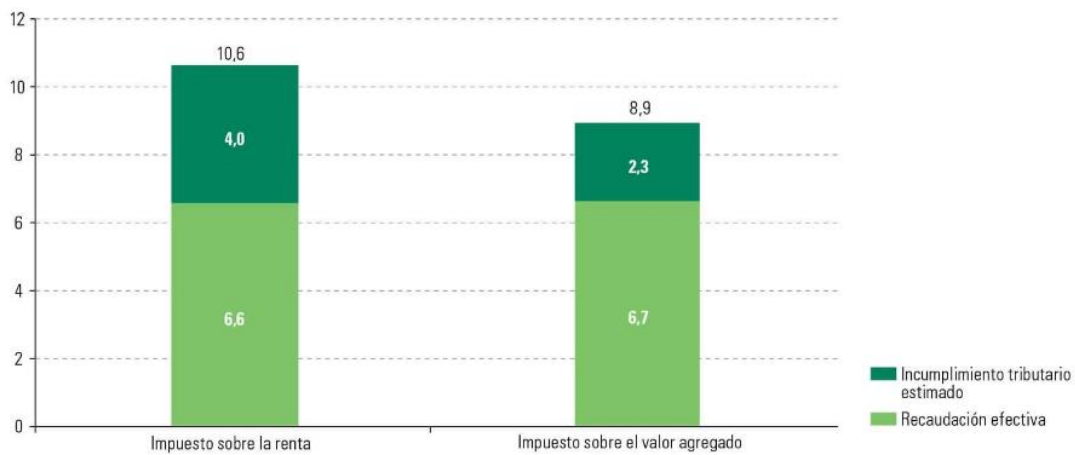


Figura 2: América Latina (16 países): incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado. 2017 (En porcentajes del PIB)

Nota: Las estimaciones se basan en estudios nacionales sobre el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el PIB a precios corrientes expresados en dólares estadounidenses. Los países incluidos en el análisis para el impuesto a la renta son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú y el Uruguay. Para el IVA, los países son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Perú y el Uruguay.

La evasión en la región origina atrasos significativos en el crecimiento y desarrollo económico, razón por la cual se debe seguir trabajando en la creación de políticas fiscales eficientes y equitativas enmarcadas en el diseño de reformas en las estructuras tributarias. En otras palabras, se requiere mejorar el recaudo y la progresividad para el logro de los objetivos del Estado.

4. La evasión fiscal en Colombia: situación

Colombia se ha caracterizado por tener un sistema tributario complejo causado por las reformas frecuentes que se han realizado en los últimos años, generando así confusión en los contribuyentes. A pesar de esto, el recaudo tributario está creciendo a su ritmo más alto en cinco años y se han reunido esfuerzos por hacer que el Impuesto Sobre la Renta tenga un mayor peso en el total de los impuestos recaudados y así disminuir la brecha entre este impuesto y el IVA (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).



Figura 3: Recaudo tributario GNC. Enero - Septiembre Variación anual (%)

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

No obstante, la complejidad en el sistema tributario y la informalidad traen como consecuencia la reducción de los recaudos fiscales. Por su parte, las reformas constantes no han representado un cambio estructural completo, teniendo una visión de corto plazo y con el objetivo de ampliar la base tributaria, medida que tiende a aumentar la desigualdad (Portafolio, 2019).

Dada la naturaleza oculta de la evasión de impuestos, determinar la cantidad de recursos perdidos resulta imposible. Sin embargo, es relevante contar con una aproximación que nos permita evaluar la efectividad de las políticas para luchar contra dicha actividad. De acuerdo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la evasión de impuestos implica una pérdida de hasta 50 billones de pesos colombianos al año (Actualícese, 2019). En contexto, esta

cifra representa siete veces la Ley de Financiamiento, aprobada por 7 billones de pesos. A su vez, el gremio representativo del sector financiero colombiano (Asobancaria) estimó que la evasión llegaba a los 30 billones de pesos (Actualícese, 2019). No importa el experto o institución, se coincide en que esos recursos, de 30 a 50 billones de pesos, son necesarios para el desarrollo colombiano.

Los mecanismos más utilizados para evadir impuestos son: la inversión de capitales en paraísos fiscales, la creación de empresas ficticias, la expedición de facturas de venta de insumos o servicios con IVA incluido que no se pagan a la DIAN (Actualícese, 2019).

Para tener una perspectiva del grado de evasión en el que incurre el país, Palacio (2019) pone la cantidad evadida en contexto:

“Se tiene una evasión estimada de \$37,91 billones de pesos entre Impuesto de Renta e IVA. Comparando con los gastos del presupuesto general de la nación para el año 2018, se puede concluir que la evasión es superior al monto destinado para educación (\$37,4 billones de pesos), y es superior al monto para salud, transporte y vivienda juntos (\$34,6 billones de pesos). El presupuesto total destinado a cultura, deporte y recreación (\$1,2 billones de pesos) es sólo el 3,17% del total de la evasión y el presupuesto total destinado a la conectividad regional e inversión en vías (\$1,06 billones de pesos) es sólo el 2,80% del total de la evasión...” (pág. 14)

Hasta ahora, las reformas tributarias han hecho poco por disminuir la evasión. De acuerdo a Rodríguez Cuervo (2018), de la Universidad Nacional de Colombia, entre 1997 y 2017, ha habido alrededor de 12 reformas tributarias con casi nulos efectos en la lucha contra la evasión.

5. Causas de la evasión fiscal

Resulta complejo definir cuáles son las causas puntuales que conllevan a la evasión de impuestos; influyen numerosos factores que incentivan o promueven este acto, por esta razón el estudio de dichas causas debe ser interdisciplinario dado que cada sistema tributario es diferente para cada país. Sin embargo, mediante la compilación de antecedentes académicos se distinguen algunas causas básicas que generan estímulos a la evasión fiscal.

José Andrés Romero, director de la DIAN, argumentó las siguientes causas durante el foro “Evasión Fiscal ¿debe ser penalizada? 2018”:

1) Un sistema tributario complejo – existe un alto grado de informalidad entre las pequeñas y medianas empresas que usualmente atribuyen su situación a la dificultad del sistema tributario. La misma Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2015) ha declarado que “el sistema tributario colombiano no favorece la eficiencia ni la equidad y resulta muy complejo.” Usualmente para cumplir con los requerimientos de la formalidad se requiere de contadores y asesores, cuestión que pequeños empresarios no podrían cumplir por limitaciones económicas. Cuando los sistemas tributarios presentan complejidad y variadas limitaciones por lo general suelen crear confusión en cuanto a las potestades y obligaciones de la administración tributaria y de los contribuyentes (Cosulich, 1993).

2) Cultura de no cumplir – al conocer que tus colegas no pagan impuestos, aumenta la probabilidad de que uno mismo no lo haga. En un editorial de La República (2018) se observa el “credo casi religioso” de “no pago impuestos porque se los roban”, notando la cultura de minimizar la contribución al Estado. La falta de conciencia de la población está relacionada con el grado de

educación tributaria que percibe la sociedad y la imagen que ésta posee del Estado al momento de depositar su confianza en la administración de los ingresos fiscales (Cosulich, 1993).

3) Consecuencias laxas a los evasores – en Colombia no ha habido una suficiente penitencia para los que no cumplen con sus obligaciones ante el Estado. En parte, la situación se debe a la poca información a la que tiene acceso la DIAN. La poca fuerza del “castigo” incentiva a los evasores. La evasión se sigue considerando como un delito menor y que no puede ser castigada con cárcel (La República, 2018).

Agregamos tres causas.

4) La ineficiencia en la administración tributaria – baja capacidad del Estado de inspeccionar y sancionar a aquellos contribuyentes que no cumplen con las normas tributarias crea mayor confianza en los mismos de correr el riesgo y evadir los impuestos en busca de aumentar su lucro económico. Resulta indispensable que la administración tributaria se caracterice por ser eficiente; además de contar con la ejecución de medidas correctivas hacia los contribuyentes, debe ser capaz de identificar los posibles problemas para recaudar. (Cosulich, 1993).

Se requiere que la DIAN invierta en la transformación y modernización de la entidad, con el talento humano suficiente con fuertes conocimientos técnicos, dado el incremento de ciberdelitos, situación que exige para garantizar la seguridad fiscal del Estado, contar con funcionarios idóneos y un rediseño tecnológico, tarea más apremiante que nunca.

5) La inestabilidad jurídica – de acuerdo a un estudio de la DIAN se determina que uno de los principales problemas presentados por los usuarios del sistema tributario colombiano es la incertidumbre causada por la cantidad de cambios hechos a la ley, aspectos temporales, cambios en la vigencia de impuestos, exceso de leyes, decretos y resoluciones, etc.

6) La percepción de la corrupción del sistema político y económico genera gran desconfianza en los ciudadanos lo que afecta la voluntad de cumplir con las obligaciones tributas, estimulando la conducta evasiva.

6. Propuestas

La suma de los ingresos recaudados está determinada dependiendo de diversos factores tales como las instituciones políticas, la dotación de recursos naturales, políticas públicas, el desarrollo social y el ambiente económico interno y externo en que se desenvuelve cada país. En varios países de América Latina se han hecho grandes esfuerzos para transformar sus economías y hacer que los sectores públicos tengan un mejor desempeño, enfocándose en reformas direccionadas al fortalecimiento de las instituciones administrativas y estableciendo políticas de base para lograr sociedades más igualitarias (OCDE, 2016).

América Latina

Entre las propuestas que señalan las distintas organizaciones para crear avances en la política tributaria en la región, destacan por parte de la CEPAL, la creación de un espacio multilateral regional que contribuya a generar estrategias para combatir la evasión y los flujos ilícitos comerciales en la región. Aunado a esto, añadir tributos ambientales y fortalecer el impuesto sobre la renta de las sociedades.

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publica tres iniciativas claves del G20 para potenciar la política fiscal internacional y que pueden ayudar en los esfuerzos de América Latina para lograr la equidad fiscal. Entre las iniciativas, insisten en la adopción de impuestos a la economía digital, dado el auge en los nuevos modelos de negocios gracias a los

avances tecnológicos, específicamente, plantean crear un diseño de estándares de tributación internacional para este tipo de economía. Asimismo, proponen el intercambio automático de información financiera para fines fiscales y así avanzar en el cumplimiento de los patrones internacionales de transparencia fiscal; y finalmente instaurar un marco inclusivo de BEPS (Erosión de la base imponible y traslado de beneficios), ya que la existencia de mecanismos no deseados entre los sistemas impositivos nacionales busca desvanecer beneficios a efectos fiscales (García, 2019).

En lo que es un gran paso, en marzo de 2015, Colombia y Estados Unidos firmaron una Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA, por sus siglas en inglés) que sirve como acuerdo intergubernamental, con el objetivo de combatir la evasión fiscal en diferentes países y promover la transparencia a través del intercambio de información fiscal.

El cumplimiento y ejecución de estas recomendaciones se llevarán a cabo en virtud de la voluntad de los países de la región por hacer cambios estructurales en sus respectivas políticas fiscales. Para contribuir al desarrollo económico y social de sus naciones se requiere de un gobierno abierto distinguido por la transparencia y el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la tecnología e innovación.

Colombia

Considerando las palabras del director de la DIAN, con respecto a las razones de la evasión fiscal en el país, las propuestas que más favorecen al país para luchar contra este problema se encuentran en la implementación de acciones y estrategias que ayuden a optimizar el recaudo fiscal a través de la simplificación del sistema tributario, la facturación electrónica y el control efectivo al sistema de gestión de los tributos.

Tomando en consideración lo antes mencionado, se tomaron medidas para penalizar delitos por evasión en la última reforma realizada en el año 2019. Se estima que las diligencias de registro y los hallazgos que evidencian venta de facturas para amparar costos y gastos inexistentes adelantados dejarán como resultado el recaudo de más de 30,000 millones de pesos (DIAN, 2019). Además, eliminar las exenciones a impuestos que no sean el IVA a la canasta familiar, dado el efecto negativo que tendría en el poder adquisitivo.

Adicionalmente, imponer impuestos equitativos a todo tipo de sociedades en las actividades productivas y comerciales, incluidas las entidades sin ánimo de lucro (cooperativas, fundaciones, entre otras) aumentaría la tributación. Es posible que empresas de carácter privado disfracen sus actividades productivas como cooperativas o sin fines de lucro para evitar el pago de impuestos.

Respecto a la facturación electrónica, esta se considera como una medida instaurada de control fiscal cuyos objetivos buscan generalizar el uso de la factura electrónica para promover el comercio electrónico, reducir los costos de facturación para las empresas e indiscutiblemente permitir al sistema tributario controles más efectivos.

Finalmente, el gobierno debe hacer más visibles los beneficios de pagar impuestos. El pago de impuestos proporciona recursos al Estado para la elaboración de políticas públicas y provisión de bienes públicos. Evidencia muestra que los gobiernos no se deben enfocar únicamente en el aspecto coercitivo de no atender las responsabilidades tributarias, sino también en proporcionar servicios públicos de calidad. De acuerdo a Ortega et al. (2016), proveer a la ciudadanía de mejores servicios públicos eleva los ingresos tributarios.

Como muestra de los hechos, se deduce que el país se ha esforzado por seguir las recomendaciones de los organismos internacionales para optimizar el sistema tributario en la región. Sin embargo, para que la evasión fiscal disminuya se debe trabajar diariamente y hacer

esfuerzos conjuntos para desarrollar de manera eficiente y equitativa las competencias de la administración pública.

7. Conclusión

En conclusión, el problema es real y preocupante. El desarrollo que Colombia, y la región en general, desea alcanzar será imposible sin los recursos provenientes del impuesto sobre la renta. Sin importar si el objetivo de la nación es reducir la desigualdad, fortalecer la defensa nacional, impulsar el ecosistema emprendedor o atender la crisis de inmigración extranjera, el Estado depende del recaudo de ingresos. La inestabilidad de los ingresos petroleros como fuente crítica de ingreso no permite avanzar sostenidamente hacia el desarrollo de la nación, por lo que hacer frente de directa y decididamente al problema de la evasión fiscal es cada vez más apremiante.

La región encuentra una creciente evasión fiscal asociada a diversas causas como la alta informalidad laboral de la región, la falta de cultura de aportación al Estado, las sanciones leves para el delito de la evasión, y la poca eficiencia de las administraciones tributarias como la DIAN en Colombia.

En el presente ensayo se mencionan propuestas para atender a cada una de las causas de la evasión fiscal. Destaca a nivel regional la creación de un espacio multilateral que contribuya a generar estrategias para combatir la evasión y los flujos ilícitos comerciales; la adopción de impuestos a la economía digital; el intercambio automático de información financiera para fines fiscales; e instaurar un marco inclusivo de BEPS (Erosión de la base imponible y traslado de beneficios).

A nivel Colombia el gobierno debe hacer más visibles los beneficios de pagar impuestos. El pago de impuestos proporciona de recursos al Estado para la elaboración de políticas públicas y

provisión de bienes públicos, proveer a la ciudadanía de mejores servicios públicos eleva los ingresos tributarios (Ortega et al., 2016) y profundizar el uso de la facturación electrónica.

Gracias a la reforma de 2019, Colombia dio un paso importante en la reducción de la complejidad del sistema tributario, además de facilitar la identificación de facturas falsas. Se estima que la reforma dejará como resultado el recaudo de más de 30,000 millones de pesos (DIAN, 2019). Sin embargo, existen aún pasos por dar para la región en general y para Colombia.

Bibliografía

Actualícese (2019). *De qué forma evaden impuestos los más adinerados de Colombia* [en línea].

Recuperado el 20 de noviembre de 2019 de <https://actualicese.com/de-que-forma-evaden-impuestos-los-mas-adinerados-de-colombia/>

Albi, E. González-Páramo J., Zubiri I. (2000). *Economía Pública I*, Madrid. Editorial Ariel
Economía

Arias, R. J. (2010). *Ensayos Sobre la Teoría de la Evasión y Elusión de Impuestos Indirectos*.

Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/52921/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=5

Besley, T., & Persson, T. (2013). Taxation and Development. *Handbook of Public Economics*, 5, 51–110. doi: 10.1016/b978-0-444-53759-1.00002-9

CEPAL. (2019). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

Collosa, A. (2019). *Evasión Tributaria en América Latina un llamado de atención para todos*.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de <https://www.ciat.org/evasion-tributaria-en-america-latina-un-llamado-de-atencion-para-todos/>

Cosulich, J. (1993). *La evasión tributaria*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL). Recuperado el 18 de noviembre de 2019, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143_es.pdf?sequence=1

Del Real, J (2019). Evasión Fiscal en América Latina alcanza los 335.000 mdd. Expoknews.

Recuperado el 18 de noviembre de 2019 de <https://www.expoknews.com/evasion-fiscal-en-america-latina-alcanza-los-335000-mdd/>

DIAN (2016). *Factura Electrónica*. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de

<https://www.dian.gov.co/fizcalizacioncontrol/herramientaconsulta/FacturaElectronica/Presentacion/Paginas/Queesfacturaelectr%C3%B3nica.aspx>

DIAN (2017). *Comunicado de Prensa No. 142: Acciones de control al fraude fiscal dejan más de*

\$30.000 millones [en línea]. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-Comunicado-de-Prensa-142.aspx>

Díaz A., Paredes J., y Rodríguez L. (1995). *Política Económica. Cap. 11 La Política Fiscal* (pp.

343-382). Madrid. McGraw-Hill

García, G (2019). *Recaudando Bienestar: 3 iniciativas clave del G20 para potenciar la política*

fiscal internacional [en línea]. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado el 19 de noviembre de 2019 de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/3-iniciativas-clave-del-g20-para-potenciar-la-politica-fiscal-internacional/>

- Gordon, R., & Li, W. (2009). Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation. *Journal of public Economics*, 93(7-8), 855-866.
- Justo, M. (2014). *Las cinco estrategias favoritas de los ricos para evadir impuestos* [en línea]. BBC Mundo. Recuperado el 19 de noviembre de 2019 de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140521_economia_impuestos_evasion_yv
- Kleven, H. J., Kreiner, C. T., & Saez, E. (2016). Why can modern governments tax so much? An agency model of firms as fiscal intermediaries. *Economica*, 83(330), 219-246.
- Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S., & Saez, E. (2011). Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica*, 79(3), 651-692.
- La República. (2018, September 25). La asignatura pendiente de la evasión fiscal. *La República*. Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/la-asignatura-pendiente-de-la-evasion-fiscal-2774678>
- Minatta, O., & Chaparro, S. (2019). The State of Tax in Latin America: Massive Evasion and Avoidance Block Human Rights and Development. Obtenido de <http://www.cesr.org/state-tax-latin-america-massive-evasion-and-avoidance-block-human-rights-and-development>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). *Colombia: Desempeño Económico actual y Ley de Financiamiento*. Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-116693%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, Éditions OCDE, Paris. Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de <http://dx.doi.org/9789264266391-es>

OCDE. (2015). *Estudios económicos de la OCDE Colombia*.

Ortega, D., Ronconi, L., & Sanguinetti, P. (2016). Reciprocity and willingness to pay taxes: evidence from a survey experiment in Latin America. *Economía*, 16(2), 55-87.

Palacio Ospina, C. A. (2019). *Análisis de la implementación de la factura electrónica en Colombia como mecanismo de control al fraude fiscal*. Universidad de La Salle. Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1989&context=contaduria_publica

Portafolio (2019). *El país pierde \$11 billones al año por evasión de firmas* [en línea]. Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de <https://www.portafolio.co/economia/el-pais-pierde-11-billones-al-ano-por-evasion-de-firmas-526452>

Rodríguez Cuervo, J. O. (2018). Análisis y estimación de la evasión y elusión de impuestos en Colombia durante el periodo 1997 - 2017, e identificación de los principales cambios tributarios generados para combatirlos. *Universidad Nacional De Colombia*.