Colombia está catalogada como uno de los países con mayor evasión fiscal. Corrupción, inequidad, beneficios y paraísos fiscales son algunos de los grandes problemas del sistema tributario. Así lo establece una investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la UN.

Por: Jairo Orlando Villabona Robayo, profesor asociado, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia.

Bogotá D.C., 11-oct.-2014 (UN Periódico).

Se cree que en Colombia se pagan muchos impuestos, pero no es cierto. Somos uno de los países con menor margen de contribución en el mundo. Quienes más tendrían que tributar se ven favorecidos, mediante el lobby, con beneficios fiscales que los llevan a pagar muy poco. A esta situación se suma la evasión, la elusión fiscal (maniobra jurídica para evadir) y la inequidad en el recaudo.

Para dimensionar la cantidad de impuestos que paga un país existe un indicador llamado carga fiscal, que se traduce en la relación de lo pagado por este concepto en un año, dividido entre el producto interno bruto (PIB).

Según el Institute for Management Development (IMD), Colombia es uno de los países que presenta mayor evasión. En el 2011, tenía una de las cargas fiscales más bajas de Latinoamérica, equivalente al 14,2 %. En las naciones desarrolladas, donde esta cifra es alta, la cantidad de recursos para atender las necesidades en salud, educación, programas sociales e infraestructura es tres o más veces superior. En esa misma proporción, pero inversa, se ve reflejada la calidad de estos servicios públicos en nuestro país.

Las principales causas de evasión en Colombia fueron analizadas a través de una investigación con un panel de 30 expertos, que incluye cinco exdirectores de la DIAN, el actual secretario de Hacienda Distrital, Ricardo Bonilla; el senador Ángel Custodio Cabrera; el magistrado José Antonio Molina, experto en temas de impuestos; así como consultores de firmas privadas y académicos. El 40 % de los entrevistados catalogó la corrupción como la primera; en segundo lugar se ubicó el bajo riesgo percibido al evadir; en tercero, el beneficio económico propio; en cuarto, la falta de educación y cultura fiscal; y en quinto, las leyes laxas. También se mencionaron la complejidad e inestabilidad del sistema y los beneficios concedidos a terceros.

Tributo a la corrupción

La corrupción está alimentada por impunidad, penas laxas y cortas, negociaciones con la Fiscalía, casa por cárcel, condenas en batallones militares con algunas libertades, asilos injustificados, entre otras medidas.

Es recomendable generar leyes que asignen prisión a los defraudadores, como las hay en todo el mundo, al tiempo que debe existir igualdad en los castigos, sin discriminación por clases sociales o privilegios políticos.

Algunos autores afirman que las élites generalmente legislan y no son proclives a disminuir sus privilegios. Doce de los últimos 13 presidentes del Senado en Colombia han sido investigados y lo mismo ha ocurrido con cuatro directores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en los últimos diez años.

Con la informalidad, las transacciones pierden trazabilidad. En Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), esta era del 49 % a diciembre del 2013. Una de las estrategias para superar tal condición es la formación. Por ejemplo, en Brasil, el acceso universal a la educación se reflejó en el aumento de la formalidad y la tributación.

En cultura y educación, la investigación percibió una mejora en el cumplimiento de obligaciones si los estudiantes toman cursos previos. En Colombia no existen programas que aborden el tema en los colegios, lo cual no ha permitido generar una cultura sobre la necesidad de pagar impuestos y conocer las implicaciones de no hacerlo. En Argentina existen programas estructurados desde la infancia hasta la secundaria, para crear conciencia en el tema.

La inequidad es otro punto en contra de la carga fiscal. A 2013, Colombia tenía un coeficiente de Gini de 58 (uno de los países más inequitativos del mundo), de tal suerte que el ingreso y la riqueza se concentran en unos pocos.

La legislación laxa ha llevado a que la impunidad en Colombia se haya mantenido en un porcentaje cercano o superior al 90 %, escenario ideal para la evasión, pues la percepción de riesgo es baja. Además, no existe cárcel para los defraudadores y las sanciones son débiles.

Beneficios para los más grandes

La mayor parte de los beneficios fiscales no tienen tiempo definido ni un análisis costo/beneficio antes y después. Estos han sido para sectores económicos de poco valor agregado, de baja generación de empleo y de grandes ganancias.

Según cifras de la DIAN, el sector de extracción de petróleo y gas obtuvo deducciones por inversión en activos fijos en el 2009 por un valor de 3,4 billones de pesos colombianos, representando el 32 % de dicho beneficio. En el 2010, el sector minero tuvo un beneficio tributario en impuesto de renta de 4,8 billones. En otros países hay mayores tasas para este tipo de empresas y para los bancos, mientras que en Colombia resultan premiados.

Igual sucede con los regímenes especiales para entidades como corporaciones, fundaciones, asociaciones, cooperativas y centros de educación. Algunas de ellas se dedican a actividades lucrativas, sobre las cuales pagan bajos gravámenes y sacan sus utilidades mediante artificios contables. El Estatuto Tributario prevé el funcionamiento de un comité de entidades sin ánimo de lucro, que sin embargo nunca ha operado.

El gasto fiscal en el país, a 2010, era cercano al 4,5 % del PIB, según cifras del Banco Mundial, lo que representa un mayor valor que el pagado en impuestos por todas las personas naturales en el país.

En Colombia, la inequidad tiende a aumentar en razón de la mayor participación de los impuestos regresivos, como el IVA, sobre los progresivos, como el de renta y patrimonio. En Uruguay, los sectores más pudientes deben pagar IVA en todos los productos; por el contrario en Colombia, el IVA pagado por el decil más pobre equivale al 17 % de sus ingresos, mientras que el más rico destina apenas algo más del 5 %.

En el impuesto de renta para personas naturales también la contribución es muy baja. Para 2013 fue del 3,7 % del PIB, frente al 9,1 % de Estados Unidos y el 24,3 % de Dinamarca. En Europa hay tasas hasta del 60 % en renta para quienes perciben mayores ingresos.

Gabelas de los paraísos fiscales

La competencia desleal entre las naciones, al otorgar múltiples beneficios a las empresas, en muchas ocasiones sin análisis profundos, está disminuyendo los ingresos públicos.

En Colombia se han realizado acuerdos de información con algunos de los denominados paraísos fiscales, pero estos solo cubren el 35 % de las operaciones intercompañías realizadas hasta el 2013. En Panamá, por ejemplo, se esconden grandes riquezas e ingresos y no hay acuerdo.

De ahí que deban prohibirse las operaciones con paraísos fiscales o gravarlas con tarifas superiores al 40 %. Muchos de los rentistas de capital en el mundo se dedican a especular sin pagar impuestos, como sucede aquí, donde incluso lo hacen los mismos colombianos. Las rentas de capital deben gravarse como ocurre en todo el mundo.

Aquí no se entiende cómo el carbón que se le vende a Estados Unidos se factura primero a Bermudas, a un precio muy bajo, y luego, a un mayor valor, al país del norte, sabiendo que este mineral nunca pasó por la isla caribeña. Dicha operación, que es cotidiana en empresas como la Drummond, son irracionales. Lo único que pretenden es pagar menos tributos y regalías. La situación es conocida por los funcionarios, pero ellos no pueden hacer nada, por cuanto el Gobierno la patrocina.

Debe hacerse una planeación a largo plazo, pues las administraciones tributarias no pueden estar improvisando reformas en cortos períodos, como ha ocurrido en el caso colombiano.

Una estructura fiscal ideal es aquella que recauda en un mismo sistema todos los tributos

nacionales y territoriales y los distribuye con reglas bien definidas. Esto garantiza disminución de costos y una sola base de datos consolidada más potente con menos posibilidades de fraude y de favorecimientos locales. Además, garantiza la unificación de los contribuyentes, tal como opera en Alemania.

“Se cayó el sistema”

En Colombia, la precariedad del sistema se refleja en las fechas de presentación masiva de declaraciones, cuando generalmente el sistema se cae y la DIAN tiene que extender los plazos. La factura electrónica, un elemento que facilita la gestión y el control, debe tener un amplio alcance para garantizar que las operaciones dentro de la economía estén siendo registradas e identificadas. En nuestro país el alcance es muy bajo, lo cual facilita la labor de los defraudadores.

En la DIAN tampoco existe una carrera tributaria bien estructurada, la capacitación es mínima. Un concurso de selección puede durar varios años, lo que desmotiva a los funcionarios. Deben existir los concursos abiertos, con exigencia de trayectoria fiscal. En Francia, por citar un caso, la capacitación en la carrera fiscal dura cerca de tres años en tres niveles y en tiempos diferentes.

Es adecuada la generación centralizada de programas de control. Pero el diseño y estructuración de estos así como los requerimientos generales no tienen en cuenta la experiencia y conocimiento de todos los auditores, de forma que no se fomentan mecanismos de participación y creación colectiva, incluyendo las oficinas territoriales.

A 2010, la DIAN era la entidad con menos funcionarios en impuestos, por cantidad de habitantes en la región. Por cada funcionario había 10.424 individuos, frente a 3.084 en Argentina, 4.327 en México y 1.000 en Australia.

El alma de las administraciones tributarias está en el área de fiscalización. No obstante en Colombia el personal dedicado a esta es tan solo del 25,6 %, inferior al promedio de los países de la región. Es la mitad de Chile y muy inferior a los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La fiscalización debe realizarse por sectores económicos, subsectores y tipos de negocios. Así se conocen las características particulares en cuanto a márgenes, tipos de producción, desperdicios, rentabilidad e inventarios que permitan detectar tendencias hacia el fraude fiscal. Esta estrategia permitirá reconocer, prevenir y actuar sobre las causas específicas de las problemáticas particulares de cada sector o actividad económica. En la DIAN solo existe un intento de fiscalización por sectores para los grandes contribuyentes, sin embargo no está bien estructurada, es muy general.

Dicho proceso en una empresa colombiana puede ser realizado por múltiples entidades nacionales y territoriales. Cada una de ellas, por lo general, hace unas pruebas muy básicas en algunos gastos y costos, pero casi nunca se hacen a fondo. Las bases de datos son diferentes y, por lo tanto, el alcance es limitado.

Al lograr una sinergia en las bases de datos en las auditorías, los alcances serán más efectivos y el fraude disminuirá. Se deben desarrollar las unidades de inteligencia fiscal que operan en otros países, pero teniendo la precaución de que no vaya a ocurrir lo que pasó en el das.

Un problema adicional es la entrega de expedientes en fiscalización, en muchos casos cerca al vencimiento de los términos. Aquellos con fechas más próximas se atienden con mayor celeridad, pero los demás se postergan hasta la finalización del caso.

Un sistema tributario se hace complejo por la globalización, por normas que no sean claras ni objetivas o por beneficios fiscales. Un sistema complejo con una variedad de exenciones, descuentos, regímenes especiales, contratos de estabilidad jurídica, ingresos no constitutivos de renta, códigos extensos con leyes confusas que dan lugar a interpretaciones, gran cantidad de pronunciamientos de los tribunales, amplia variedad de gravámenes y legislaciones particulares para cada territorio genera altos costos de transacción, crea ineficiencia e incentivos perversos y facilita la evasión.

Un sistema complejo ahuyenta a los contribuyentes y se vuelve inaccesible a los más pobres, quienes no cuentan con los recursos para pagar expertos en el tema. La última reforma ha complicado el sistema con tres nuevos impuestos: IMAN (impuesto mínimo alternativo nacional), IMAS (impuesto mínimo alternativo simple) y CREE (impuesto sobre la renta para la equidad), los cuales dificultan el entendimiento.

* Artículo publicado en UN Periódico, edición No. 182 de octubre 11 de 2014.