



DIAGNÓSTICO DEL RECAUDO TRIBUTARIO EN ANTIOQUIA Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR SU DESEMPEÑO

Elaborado por:
WILSON ANDRES HERNANDEZVELEZ

Asesor:
ELIANA MANOTAS RODRÍGUEZ

CONTADURÍA PÚBLICA

Tecnológico de Antioquia Institución Universitaria
Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas

Medellín

2020

DIAGNÓSTICO DEL RECAUDO TRIBUTARIO EN ANTIOQUIA Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR SU DESEMPEÑO

Wilson Andrés Hernández Vélez

Estudiante de décimo semestre del programa Contaduría Pública

Wilson.hernandez@correo.tdea.edu.co

*Asesor: Eliana Manotas Rodríguez, Ingeniera Administradora-Especialista en Finanzas,
Eliana.manotas@tdea.edu.co*

Recibido (06 de noviembre de 2020)

Revisado (13 de noviembre de 2020)

Aceptado (24 de noviembre de 2020)

Resumen

Los impuestos departamentales constituyen el principal indicador de la descentralización fiscal territorial y la autonomía ejercida para jalonar el desarrollo local, para esto se requiere contar con un sistema que presente buen desempeño fiscal, transparente, que esté capacitado y que tenga las herramientas necesarias para el cumplimiento efectivo de sus funciones. Es por esta razón, que en este artículo se hace referencia a que la recaudación de impuestos es parte fundamental para realizar inversión social y generar nuevos proyectos, sin embargo, hay factores adversos que impiden el adecuado funcionamiento y que generan incumplimiento en las metas de recaudo, tales como: el comportamiento del contribuyente, la ilegalidad y el sistema administrativo. Este trabajo se centra en plantear estrategias adicionales a Rentas departamentales que permitan aumentar el recaudo de impuestos en el departamento de Antioquia. A su vez, identificar estrategias implementadas en otros lugares que puedan mejorar la recaudación de impuestos a través del análisis y la comparación de datos para poder contribuir con el fortalecimiento del sistema fiscal del departamento de Antioquia.

Palabras claves: Recaudación de impuestos, factores adversos, fortalecimiento fiscal.

Abstract

Departmental taxes are the main indicator of territorial fiscal decentralization and the autonomy exercised to mark local development, for this reason it is necessary to have a system that presents good fiscal performance, transparent, is trained and has the necessary tools for compliance effective of its functions. It is for this reason, this article refers to the fact that tax collection is a fundamental part of making social investment and generating new projects, however, there are adverse factors that prevent proper functioning and that generally fail to meet the collection goals, such as: the behavior of the taxpayer, illegality and the administrative system. This work focuses on proposing additional strategies to departmental income that will allow increasing tax collection in the department of Antioquia. In turn, identify strategies implemented in other places that can improve tax collection through data analysis and comparison in order to contribute to the strengthening of the tax system of the department of Antioquia.

Keywords: Tax collection, adverse factors, fiscal strengthening.

Tabla de contenido

Objetivos	6
Objetivo general	6
Objetivos específicos.....	6
Antecedentes	9
Revisión de la literatura	10
1. Teorías soporte del tema de investigación	10
1.1. Importancia de las rentas Departamentales	10
1.1.1. Sistema tributario	10
1.1.2. Rentas Departamentales	11
1.2. Factores que intervienen en el incumplimiento de la obligación de pagar los impuestos	12
1.2.1. Comportamiento ciudadano para el pago del impuesto.....	12
1.2.2. Evasión Tributaria	13
1.2.3. Responsabilidad del Estado.....	14
2. Estado del arte o revisión de la literatura	15
Metodología	18
Resultados	19
1. Desempeño Tributario.	19
2. Manejo del sistema tributario en Antioquia	20
3. Evolución del recaudo tributario en años anteriores	22
4. La evasión de Impuestos	23
5. Estrategia anti evasión de la Gobernación de Antioquia.....	26
6. Estrategias y modelos a seguir	27
6.1. Estrategias encontradas en otros trabajos de investigación	28
6.1.1. Mejoramiento del impuesto de vehículos en el departamento de Cundinamarca	28

6.1.2.	¿Cómo recaudar más sin gastar mejor?	29
6.1.3.	Observatorio de tributos territoriales para los municipios de Antioquia.....	30
6.1.4.	Presión Tributaria Departamental – Bolivia	31
6.2.	Estrategias implementadas en los países con mejores sistemas tributarios	32
6.2.1.	Mejor sistema tributario – Estonia	33
6.2.2.	Estrategia internacional – Suiza	34
6.2.3.	Intercambio de Información Tributaria – EEUU	34
7.	Recomendaciones de organizaciones Internacionales	36
7.1.	Recomendación de la OCDE.....	36
7.2.	El fondo monetario internacional (FMI)	36
	Discusión de resultados.....	38
	Conclusiones	39
	Referencias.....	40

Objetivos

Objetivo general

Plantear estrategias adicionales a las Entidades encargadas del sistema tributario de Antioquia que permitan aumentar el recaudo de impuestos en el departamento de Antioquia.

Objetivos específicos

1. Exponer el contexto del Sistema Tributario Departamental, las variables más importantes para su comprensión.
2. Analizar cuál es el funcionamiento actual del sistema tributario en Antioquia y evidenciar falencias donde se pueda dar algún tipo de mejora
3. Determinar las principales causas de evasión de impuestos para identificar mecanismos que permitan una recaudación más eficaz.
4. Comparar las estrategias utilizadas en otros lugares a nivel nacional e internacional, de tal forma que mediante la metodología de análisis de casos se identifiquen estrategias eficientes que actualmente no se aplican en el departamento de Antioquia.

Introducción

En esta investigación se realizará un análisis profundo para determinar cómo operan los sistemas tributarios en otras regiones tanto a nivel nacional como internacional, que nos permita identificar modelos eficientes y estrategias en materia de recaudo que se hayan implementado para recaudar de una manera más eficaz los impuestos, ya que en regiones como Antioquia se pueden presentar dificultades para recaudar adecuadamente los impuestos y por tanto se puede generar un incumplimiento para lograr las cifras estimadas, esto puede conllevar a que no se logren concretar a cabalidad los objetivos trazados por el Estado en cuanto a inversión social y redistribución del ingreso, por no haber generado los recursos suficientes para cumplir con lo presupuestado. Es por esta razón que este trabajo permitirá contribuir con estrategias que hayan sido exitosas en la recaudación de los impuestos en otros lugares y que a su vez podrían ser tenidas en cuenta para futuras reformas del sistema tributario del departamento de Antioquia.

Es determinante conocer como se ha venido presentando el panorama de tributación y recaudo de impuestos en Antioquia y también evidenciar sus políticas y estrategias para el cumplimiento de esta obligación por parte del ciudadano; así mismo conocer y evidenciar las causas que conllevan al ciudadano a no cumplimiento con su deber, de pagar sus impuestos a tiempo.

En la actualidad se presenta un alto índice de evasión en Antioquia que, de acuerdo a Gómez Zapata, et al, (2019) Uno de los problemas identificados tiene que ver con el incumplimiento de las metas de recaudo de impuestos, es decir, que la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia no está recibiendo el valor proyectado. Se estiman recaudar cada año por parte del departamento unas cifras económicas, que no se logran por un sin número de situaciones, como por ejemplo: el comportamiento del contribuyente, identificar las razones por las que el contribuyente incumple su obligación de pagar los impuestos, la responsabilidad del estado en cuanto a funcionamiento y manejo del sistema de recaudo, una normatividad tributaria que podría mejorarse, el contrabando que presenta grandes cifras económicas, son algunas de las causas en las que se debe trabajar en combatir y resolver los motivos que aquejan y descomponen el buen desarrollo y una excelente planificación presupuestal del departamento de Antioquia.

Analizar las causas de evasión, la forma como el departamento afronta sus retos en materia fiscal y determinar algunos avances o modificaciones que pueda beneficiar al sistema tributario del departamento, consiste en un gran aporte para el beneficio en común de las

regiones y a su vez un aporte fundamental a la literatura actual en materia de tributación y recaudo de impuestos.

Esta investigación va permitir analizar y comparar estrategias implementadas en otros lugares a nivel mundial a través del análisis de casos, que puedan estar siendo eficientes en disminuir la evasión de impuestos y así mismo mejorar el recaudo de estos y que a su vez puedan ser referentes para buscar estrategias similares que nos permitan mejorar las cifras en materia de recaudo y contribuir con las metas propuestas por las entidades para el desarrollo de los objetivos trazados y la ejecución del presupuesto anual en el departamento de Antioquia.

En este sentido, se debe trabajar en actualizar los datos y las variables que dan lugar al comportamiento general de las Rentas Departamentales, que tenga en cuenta elementos como la evasión, la elusión y el fraude, para la posterior construcción de herramientas de apoyo en la toma de decisiones, permitiendo conocer la realidad de los tributos y las posibilidades de mejora. (Rendón, 2014)

Este artículo permitirá contribuir con las investigaciones ya presentadas y apoyar a futuras investigaciones a desarrollar alternativas que permitan mejorar los retos que se presenten en materia fiscal.

Este trabajo está estructurado de la siguiente forma: en la primera parte se contextualizará sobre la forma como opera la recaudación de impuestos en el departamento de Antioquia. En la siguiente sección se abordará un estudio sobre las causas de la evasión y los retos en materia fiscal para el mejoramiento del recaudo de impuestos y por último se realizará un análisis y un comparativo para identificar mecanismos y propuestas eficientes desarrolladas en otros lugares y que puedan ser implementadas o ser referentes para aplicarlas en el departamento.

Antecedentes.

Los impuestos son necesarios para que el departamento de Antioquia pueda cumplir con los objetivos presupuestados. Por tal razón es importante que el recaudo sea lo más eficaz y oportuno posible, es indispensable lograr concretar las estrategias que permitan controlar la evasión, mejorar el sistema tributario, atacar el contrabando y cambiar la percepción del ciudadano ante el pago de sus impuestos, son algunas de las tareas que se requieren por parte de los gobiernos para consolidar un adecuado sistema fiscal.

Es necesario determinar los motivos por los cuales el contribuyente no asume su responsabilidad con el pago del impuesto como debe ser, en investigaciones anteriores se ha llegado a conclusiones que podría deberse a motivos éticos, temas culturales y propios del comportamiento del ciudadano, entendiéndose este último, que no percibe retribución alguna por el pago del impuesto. En el trabajo presentado por Davis, Hecht & Perkins (2003), se explica “que los contribuyentes susceptibles al cumplimiento, basan las decisiones en un análisis de costo-beneficio”(p.5) y (como se cita en Rendón,2014), “con la naturaleza de las relaciones de intercambio entre los agentes, en el caso específico de la evasión de impuestos entre el contribuyente y el Estado, y por lo tanto el grado de evasión es mayor en los individuos cuando el sistema fiscal es percibido como demasiado opresivo o injusto” (p.30).

Se puede evidenciar que el bajo nivel de recaudo de impuestos se debe principalmente a varios fenómenos evasivos como lo son: la ilegalidad (contrabando), factores éticos y de educación ciudadana (por acción u omisión), ineficiencia de las entidades para recaudar, políticas y reformas en materia fiscal mal estructuradas e informalidad de la economía, esta última explicada como: La informalidad de la economía o economía oculta es una de las causas que según la CEPAL tienen mayor incidencia en los niveles de evasión de Latinoamérica, ya que son ingresos que no se registran y que comprenden tanto actividades ilícitas como lícitas” (Pantoja & Peñaloza , 2014)

Revisión de la literatura

A continuación, se presentan otros estudios realizados en los que se enmarca y se hace referencia al recaudo de impuestos, que contribuyen con el propósito de este trabajo de grado y que permiten visualizar los principales factores que influyen en el incumplimiento de las metas de recaudo de impuestos en el departamento de Antioquia, los cuales resaltan la importancia de seguir analizando estrategias para trabajar en el mejoramiento de la construcción de un mejor sistema en materia de recaudo.

1. Teorías soporte del tema de investigación

1.1.Importancia de las rentas Departamentales

Las rentas departamentales representan la principal fuente de ingresos que tiene un territorio, gracias a estos se originan obras destinadas al bienestar general, asumiendo los gastos de funcionamiento, la inversión social y solvencia de otras necesidades ciudadanas.

Los impuestos son instrumentos de la política fiscal que cumplen dos roles principales: (1) la provisión de ingresos al Estado para que este pueda cumplir con su papel y (2) la distribución del ingreso o la riqueza entre los miembros de una sociedad.

Bien, hasta ahora hemos visto que la justicia es, en la mayoría de los casos, una demanda de igualdad. (Andino Alarcon, et al., 2012)

1.1.1. Sistema tributario

El mejor sistema tributario debe ser fácil de cumplir para los contribuyentes. Su objetivo debe ser promover el desarrollo económico al mismo tiempo que genera ingresos suficientes para el funcionamiento de un Estado y para el cumplimiento de las prioridades de un Gobierno. Por el contrario, y en el ámbito de la tributación internacional, los sistemas fiscales mal estructurados pueden generar muchos gastos y niveles excesivos de presión fiscal, distorsionar la toma de decisiones económicas y perjudicar a las economías nacionales. (MAPFRE, 2019)

Por tanto, es importante definir el Ingreso tributario, que, de acuerdo a Quintero Suarez, Restrepo, & Palacio Cano (2016): Son ingresos relativamente estables, que llegan regularmente a las arcas del municipio o departamento y provienen de pagos obligatorios fijados en la ley como: impuestos directos (Impuesto al consumo, Industria y Comercio, Predial, entre otros) e indirectos (Sobretasa a la Gasolina, Estampillas, Alumbrado Público, entre otros).

1.1.2. Rentas Departamentales

Son rentas departamentales los ingresos que el departamento de Antioquia y sus entidades descentralizadas, según el caso, perciben por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, monopolios, explotaciones de bienes, regalías, participaciones, sanciones pecuniarias y en general todos los ingresos que le correspondan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales. (Asamblea Departamental, 2017)

Según (Rendón, 2014) el Departamento de Antioquia cuenta con 12 rentas, que de acuerdo con la normativa existente, los siguientes son los Impuestos Departamentales en Colombia:

Impuesto al Consumo.

- Cervezas, Sifones, Refajos y Mezclas
- Licores, Vinos, Aperitivos y Similares.
- Cigarrillos y Tabaco Elaborado.

Impuesto de Registro.

Sobretasa a la Gasolina.

Impuesto sobre Vehículos Automotores.

Impuesto de Degüello de Ganado Mayor.

Impuesto de Loterías Foráneas y Premios.

Contribución Sobre Contratos de Obra Pública.

Estampillas Departamentales.

Monopolios departamentales.

Licores destilados y alcoholes potables.

Juegos de Suerte y Azar.

1.2. Factores que intervienen en el incumplimiento de la obligación de pagar los impuestos

Existen varias causas que influyen en que no se cumpla con la obligación del pago del impuesto, el comportamiento y apreciación del contribuyente sobre el pago de sus impuestos, las diferentes modalidades de evasión y la responsabilidad que recae en el Estado, entorno a las estrategias administrativas, así también como la actual normativa tributaria, son factores determinantes para que no se logren las metas presupuestales. Se abordará cada una de ellas con el fin de aclarar en qué consiste y cómo se presenta.

1.2.1. Comportamiento ciudadano para el pago del impuesto

La percepción y cumplimiento del ciudadano con el pago de sus impuestos puede estar determinada por la convicción de estar de acuerdo o no con la obligación tributaria, existen varios factores por las que el ciudadano o contribuyente no cumple con su obligación, se puede decir que se debe a un concepto de moral. “La moral tributaria se ha propuesto en la literatura como una de las variables explicativas clave para el nivel observado de cumplimiento tributario” (Rendón, 2014). Pero también puede deberse a otras causas como son la economía informal, los niveles de ingresos o a factores culturales entre otros.

El pago de los impuestos lo realizan tanto personas naturales como jurídicas, las cuales actúan de maneras diferentes frente a la tributación, teniendo en cuenta que su posición en la sociedad es diferente y se enfrentan a situaciones externas distintas, en el caso de las personas naturales influyen factores como la edad. La religión, costumbres. “es posible decir que a medida que aumenta la edad, el nivel de evasión o de planeación tributaria decrece”. (Rendón, 2014)

Por otro lado, las personas jurídicas tienen como factor importante la competitividad con otras empresas informales del sector, así como la corrupción.

“Adicionalmente, el contribuyente se comporta de acuerdo a los principios morales que son externos, o a factores de orden ético y socioeconómico, el ciudadano no percibe equidad, es decir, considera que no recibe ningún beneficio a cambio y paga su impuesto porque la ley se lo ordena y no porque sienta la convicción y la motivación de hacerlo, son estas razones las que conllevan al desinterés en pagar y generan una no muy buena relación entre el contribuyente y el recaudador. Además, su acción es a menudo influenciado por las acciones

de los demás contribuyentes. “Se parte de la idea de que la evasión es favorecida cuando el contribuyente percibe que su relación de intercambio con el gobierno es injusta”. (Castañeda Rodríguez, 2017).

Por otra parte, la forma como el Gobierno hace ejercer el cumplimiento del pago, es determinante para que el contribuyente asuma su deber:

“En contraste con el poder coercitivo (que hace cumplir las leyes fiscales mediante la auditoria y el castigo), el poder legítimo, entendida como el conocimiento experto y la capacidad de las autoridades tributarias para aplicar las leyes tributarias, se correlaciona positivamente con la confianza. Confiar, además, se correlaciona positivamente con el pago voluntario de los impuestos.” (Muehlbacher, Pickhardt, & Prinz, 2014).

1.2.2. Evasión Tributaria

Entiéndase por evasión el acto personal por el cual un ciudadano evita cumplir con la responsabilidad del pago de sus impuestos, existen varias modalidades a las cuales los ciudadanos acuden de una u otra manera para el no cumplimiento de su deber o pagar menos impuestos.

Esta categoría se analizará puntualizando en los factores que generan o que conllevan al ciudadano a incumplir su obligación tributaria, desde una perspectiva conceptual, identificando este fenómeno como una problemática social que afecta los ingresos necesarios para el gasto social del departamento.

La ‘evasión tributaria’ corresponde a la subdeclaración ilegal y voluntaria de los impuestos. En este caso hay un acto deliberado por parte del contribuyente para reducir sus obligaciones tributarias. Dependiendo de la gravedad de estos actos, podrán ser tipificados como faltas o delitos tributarios. Adicionalmente, el concepto de ‘incumplimiento tributario’ se puede asociar a la suma de la evasión tributaria y la subdeclaración involuntaria. Ambas son formas de ‘incumplir’ con las obligaciones, aun cuando una sea premeditada y la otra no. (Jimenez, Gomez Sabaini, & Podesta, 2010).

“Se dice que existe una falta de conciencia tributaria en la población. A nadie le agrada pagar impuestos y eso es históricamente valido en el tiempo y en el espacio.” (Cosulich Ayala, 1993).

La evasión se presenta en todas las actividades económicas, se puede presentar de manera parcial o total y existen varias modalidades o formas en las que se podría dar, como lo son, a través de la informalidad económica, el contrabando, por desconocimiento, se puede presentar de manera deliberada ocultando información, de manera consiente por parte del contribuyente al percibir altas tasas impositivas o simplemente por una falta de conciencia tributaria. Como podemos ver se pueden dar múltiples situaciones por las que se puede generar el acto de evadir el pago de los impuestos, adicional a esto se debe tener en cuenta que también se puede presentar la evasión por razones morales, éticas, culturales, políticas o económicas.

A diferencia de la evasión tributaria, en otros casos se presenta la elusión tributaria, que, aunque puede ser similar, esta se refiere al uso de los medios legales para reducir los impuestos, tal como lo define Jiménez, Gómez Sabaini & Podesta (2010) “es un concepto que hace referencia al uso abusivo de la legislación tributaria, es decir, que no respeta el espíritu de la ley, con el propósito de reducir el pago de impuestos”.

“¿Por qué los contribuyentes evaden sus impuestos? La respuesta es que el monto de impuesto evadido pasa a formar parte de un mayor ingreso que podrá disfrutar el Contribuyente” (Yañes Henríquez)

1.2.3. Responsabilidad del Estado

Es fundamental que el Estado a través de sus administraciones tributarias logren realizar un buen trabajo con la responsabilidad de recaudar los impuestos de una manera transparente, eficaz y con equidad, siguiendo los lineamientos normativos establecidos por la ley, pero en países en desarrollo como Colombia ha sido complicado que las administraciones tributarias cumplan a cabalidad con su trabajo.

El análisis de esta categoría se desarrollará desde un enfoque conceptual, identificando como el Estado también tiene parte de responsabilidad en cuanto al incumplimiento de las cifras en el recaudo de impuestos, entre las causas están la inoperancia de funciones administrativas, en la redistribución inequitativa del ingreso, en las imposiciones tributarias inadecuadas (constante reformas tributarias) y en el tratamiento desigual de los contribuyentes. Una comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria presentada por el gobierno nacional en el 2015 determino que “muchos de los tributos actuales castigan el crecimiento económico en la medida en que gravan en exceso la inversión y el empleo y crean

distorsiones importantes para el funcionamiento de los mercados” (Abad & Tamayo Mejia, 2016)

Adicional a esto el elemento principal de la política tributaria es fijar las tasas impositivas y el nivel de las tasas afecta la evasión, aunque su impacto no es totalmente claro. Si bien la mayoría de los estudios empíricos y experimentales concluyen en una relación directa entre tasas impositivas y evasión (mayor tasa implica una mayor evasión) (Arias, 2010)

Según (Abad & Tamayo Mejia, 2016) plantean que: Si bien el sistema tributario actual requiere la implantación de cambios estructurales encaminados a solucionar falencias como inequidad, complejidad, tasas regresivas, etc., estas modificaciones no producirán ningún efecto si la entidad encargada de administrar el sistema no cuenta con la infraestructura, diseño y recursos para hacer una debida implementación de las medidas impuestas por la ley.

2. Estado del arte o revisión de la literatura

En este capítulo se presentarán investigaciones encontradas en la revisión general de la literatura y los planteamientos nacionales e internacionales que han tratado el tema del mejoramiento del recaudo de impuestos, los elementos que han impactado el recaudo tributario y las estrategias que han permitido tener un mejor desempeño en materia fiscal.

En primer lugar se presenta una investigación desarrollada en Perú, llamada: “Estrategias administrativas para mejorar la recaudación de impuestos en la municipalidad distrital las Pirias, Jaén”, la cual está enfocada a identificar la deuda morosa de las personas que viven en el Distrito de Pirias (Perú); en este trabajo, se pretende analizar la forma como se viene realizando la recaudación de impuestos en el distrito y que permita aumentar el nivel de recaudo, mediante una investigación de tipo aplicada- descriptiva; se realizó bajo un diseño de tipo no experimental y con un enfoque cuantitativo, que consiste en inspeccionar los hechos tal y como se dan en su entorno natural, para después estudiar y proponer mejoras y solucionar el problema planteado; sus variables fueron medidas en términos de cifras y porcentajes.

Con este trabajo se logra identificar que el nivel de morosidad es muy elevado porque los ciudadanos no han tomado conciencia de la importancia de pagar los impuestos, ya que no existe una cultura tributaria. (Chavarry Rojas & Quicio Rivas, 2017).

Por consiguiente, se identifica la investigación:” ¿Cómo recaudar más, sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México”. Se centra en las formas de

recaudar más impuestos y en como tener una mejor relación del gasto, plantea que se requiere una reforma de las políticas fiscales para que en este país se redistribuyan mejor los ingresos y por ende haya una mejor equidad. Se encontró que no sólo importa la calidad del gasto, sino que a su vez la recaudación debe ser percibida como justa.

Para lograr este objetivo se pretende aumentar la recaudación en los sectores de ingresos más altos y en principio suena fácil presionar más a los grupos que concentran una gran cantidad del ingreso nacional. Dada la alta desigualdad en México, queda claro que en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria existe un margen para gravar más a estos sectores. México para esta fecha presentaba una recaudación de impuestos baja, se hicieron varias reformas fiscales que implemento el gobierno mexicano, pero los resultados no fueron eficaces. También resalta que en países con altos índices de desigualdad es difícil el crecimiento y define que la injusta distribución del ingreso, limita que la población más pobre participe adecuadamente en las decisiones colectivas y beneficios públicos. (Mayer-Serra, 2013).

Por otro lado, la revista en Contexto en el siguiente artículo también hace mención a un tema relacionado con el estudio de este trabajo: “La cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas en el departamento de Antioquia”, en este se presenta una estrategia que busca contrarrestar las rentas ilícitas y fortalecer las rentas oficiales a través de una metodología llamada cultura de la legalidad y así contribuir al mejoramiento del recaudo de impuestos. La metodología implementada en esta investigación se basa en la sistematización de las experiencias, la conceptualización de una cultura de legalidad que se relaciona con las buenas prácticas en materia de rentas oficiales y a una descripción de los riesgos psicosociales asociados a los fraudes. Se identificó que existen prácticas de rentas ilícitas, acciones fraudulentas y riesgos psicosociales que recaen en actos ilícitos. (Usma Zuleta & Zapata Alvarez, 2017).

Por último, la investigación “Metodología para identificar las variables significativas que optimizan el desempeño fiscal de los municipios de Antioquia”, tiene como objetivo identificar como está operando el sistema tributario en los municipios del departamento de Antioquia y plantea una estrategia para mejorar este funcionamiento. Esta estrategia busca unificar la información presentada por cada municipio en materia fiscal, para que los entes encargados del departamento de Antioquia puedan tener esta información a la mano y poder identificar algún tipo de falencias, evaluar el desempeño fiscal y tomar decisiones que permitan acciones

convenientes al municipio, a su vez busca complementar el modelo de descentralización presentado por Colombia en la constitución de 1991 en la que los entes territoriales fueran autónomos en las gestiones administrativas, en las que se incluye el manejo del sistema fiscal. (Ossa Giraldo, 2014).

Metodología.

Este trabajo es de carácter cualitativo, descriptivo basado en un profundo análisis de casos, se tuvieron en cuenta trabajos realizados en diferentes lugares en el mundo, por un lado, en países en desarrollo de América Latina como Perú, México, Bolivia en los que se constató mejoras en su tributación, como también países desarrollados como Estonia y Suiza sobre los cuales también se evidencio importantes avances en materia fiscal. Se realizó una inspección documental exhaustiva que proporcionara información correspondiente al objetivo de esta investigación. Se analizaron todo tipo de investigaciones como informes, artículos, trabajos de grado, noticias y en general información de países y ciudades con menores índices de desigualdad, con políticas fiscales sostenibles, que hubieran tenido algún tipo de reforma fiscal que les permitiera mejores niveles de recaudo de impuestos, se analizaron propuestas de profesionales y expertos en la materia, marcos legales entre otros. A continuación, se procedió a determinar cuáles de estas estrategias o intervenciones que proporcionaron un mejor desempeño en materia fiscal en estos lugares, podrían ser implementados o desarrollados en el departamento de Antioquia y a su vez se presentan recomendaciones de organizaciones como la OCDE y FMI, Finalmente se presentarán conclusiones a las que se ha llegado.

Resultados

Es indudable que existe una problemática a nivel global, en los países y en cada una de sus regiones en materia fiscal con el bajo nivel de recaudo de los impuestos, en los países en vía de desarrollo es aún más representativo, en nuestro caso, para Colombia y especialmente para Antioquia la situación no es indiferente, como se pudo precisar anteriormente, Antioquia presenta serios inconvenientes a la hora de recaudar sus impuestos, por esta razón, se analizaron casos similares en otros lugares que presentaron alguna estrategia efectiva para mejorar los niveles de recaudo de sus impuestos y que al mismo tiempo puedan ser tenidas en cuenta para el departamento de Antioquia.

1. Desempeño Tributario.

En los últimos años Colombia ha venido presentando múltiples reformas tributarias, que influyen en cada una de las regiones del país, en nuestro caso Antioquia ha venido implementando a la par cada una de estas modificaciones que se han presentado con el fin de mejorar y dar cumplimiento a las políticas económicas y tributarias, los cambios más relevantes se han producido a partir de la constitución del 1991 en la que el gobierno determino un proceso de descentralización política y administrativa, en la que cada región o municipio presentara autonomía propia para mejorar su economía y satisficiera las necesidades de los ciudadanos. Ahora bien, una parte fundamental con la que cuenta cada departamento o municipio, son los impuestos porque con ellos es que logran hacer posible, que exista inversión social, resolver las necesidades que se presente y adicional a esto cumplir con los gastos de funcionamiento.

Las reformas que se han presentado en estos últimos años han dejado ver, que no son suficientes, solo son “pañitos de agua tibia” porque el problema persiste, se sigue presentado un déficit fiscal en cada periodo de gobierno, al no poder cumplir con los objetivos presupuestales propuestos, lo cual conlleva a que se origine una nueva reforma tributaria, donde presuntamente se dará origen a un nuevo incremento de uno de los impuestos existentes o aún peor se implementara un nuevo impuesto. Para mencionar algunas tenemos:

- Ley 1739 de 2014, se implementó el gravamen a los movimientos financieros (GMF) con una tarifa del 4 por mil. Y se creó el impuesto a la riqueza
- Ley 1819 DE 2.016, donde la tarifa general del IVA se incrementa del 16% al 19%.

- Ley de financiamiento del 2018, se pretende recaudar 8.1 billones.

“En síntesis, el sistema tributario colombiano se caracteriza por constantes cambios que producen inestabilidad para los contribuyentes, complejidad para su interpretación, e inequidad, sobre todo, con relación al tratamiento de los diferentes sectores. Se requiere una reforma integral, en aras de mayor simplicidad y equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios totales” (Camara de Comercio Colombo-Americana, 2005).

2. Manejo del sistema tributario en Antioquia.

Antioquia es uno de los principales departamentos en importancia económica de Colombia, que, a partir del proceso de descentralización de las regiones, que se realizó en el país en 1991 con el propósito de generar crecimiento económico, ha logrado tener avances significativos que le permiten ocupar los principales lugares en importancia económica del país. “Antioquia, el segundo en importancia económica en Colombia en cuanto a su participación en el producto interno bruto” (Barrientos Marin, Quintero Vanegas , & Mendoza Jaramillo, 2020).

A continuación, se presentan algunas cifras del departamento de Antioquia, tanto en términos poblacionales como económicos, que ayudaran a comprender un poco él porque es uno de los principales departamentos en importancia económica del país. Datos suministrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el año 2019.



Imagen 1: Cifras poblacionales y económicas de Antioquia. Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El departamento tradicionalmente ha presentado sostenibilidad fiscal, pero continúa con el reto de formular y ejecutar un programa de saneamiento fiscal y financiero autónomo, Los recaudos efectivos del primer semestre de 2018 (\$1.783.054 millones) resultaron inferiores en \$71.810 millones a los gastos comprometidos durante el mismo periodo (\$1.854.863 millones). (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

Las cifras presentadas por la Gobernación de Antioquia en su informe de rendición de cuentas, permiten evidenciar como el departamento cada año presenta mejoría en los niveles de recaudo. En la tabla a continuación se puede apreciar cómo ha sido el comportamiento de los ingresos tributarios a partir del 2015 hasta el 2019.

Tabla 1.

Evaluación histórica de los ingresos tributarios en Antioquia

EVOLUCION HISTORICA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (Expresado en millones de pesos)					
DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019
Impuesto Vehículo Automotores	\$ 145.425	\$ 171.744	\$ 212.796	\$ 238.417	\$ 239.251
Impuesto Ganadores de sorteos	\$ 7.455	\$ 8.688	\$ 5.053	\$ 7.123	\$ 8.686
Impuesto loterías	\$ 2.865	\$ 3.891	\$ 3.546	\$ 3.410	\$ 4.106
Impuesto de registro	\$ 151.116	\$ 167.186	\$ 179.098	\$ 188.617	\$ 204.267
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	\$ 145.490	\$ 251.212	\$ 461.098	\$ 419.920	\$ 287.948
IVA licores	\$ 112.778	\$ 119.935	\$ 35.239	\$ 3.114	\$ 238.477
Impuesto al consumo cerveza libre destinación	\$ 197.748	\$ 219.123	\$ 216.784	\$ 227.967	\$ 225.615
Impuesto al consumo cerveza - salud (8%)	\$ 36.334	\$ 47.354	\$ 43.324	\$ 45.435	\$ 45.051
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos	\$ 120.660	\$ 134.556	\$ 181.180	\$ 236.693	\$ 287.870
Degüello de ganado mayor	\$ 14.275	\$ 13.953	\$ 12.714	\$ 13.688	\$ 14.105
Sobretasa a la gasolina	\$ 76.016	\$ 83.006	\$ 81.223	\$ 85.265	\$ 85.518
Estampillas	\$ 78.845	\$ 67.565	\$ 60.884	\$ 70.959	\$ 66.488
Contribución sobre contratos de obras públicas	\$ 27.359	\$ 18.043	\$ 9.787	\$ 18.898	\$ 25.729
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	\$ 1.116.368	\$ 1.306.256	\$ 1.502.727	\$ 1.185.937	\$ 1.052.743

Fuente: Elaboración propia. Recuperado de Rendición de cuentas 2019 por Secretaria de Hacienda de Antioquia y Estados financieros de la Secretaria de Hacienda de Antioquia.



Figura 1. Total Ingresos Tributarios por año. Fuente: Elaboración propia. Recuperado de Rendición de cuentas 2019 por Secretaría de Hacienda de Antioquia

En esta tabla se evidencia como no todos los años se obtienen buenos y mejores resultados, los esfuerzos realizados por el departamento cada año, no generan los resultados esperados.

3. Evolución del recaudo tributario en años anteriores

En relación a años anteriores al 2015 los ingresos tributarios en Antioquia aproximadamente desde el año 2008 tienen una representación porcentual entre el 23% y el 30% sobre los ingresos totales.

Ahora bien, el comportamiento durante el período 2000-2015 de los ingresos tributarios departamentales.” En el año 2000, los ingresos tributarios fueron de \$3.6 billones (precios constantes), mientras que en 2015 alcanzaron los 6.7 billones. El mayor recaudo tributario departamental está en el impuesto a la cerveza el cual ha sido a lo largo de los últimos dieciséis años el impuesto más representativo en los ingresos de las cuentas departamentales”. (Gaviria Muñoz, 2015). El recaudo tributario de Antioquia para estos años era el mejor, comparado con los demás departamentos del País, pero, aunque su recaudación era mayor que en otros departamentos, arrastraba un déficit fiscal que para el año 2015 se acercaba a la cifra de 3.2 billones de pesos (Gaviria Muñoz, 2015).

En la tabla siguiente podemos apreciar cual ha sido el crecimiento tributario entre los años 2019 y 2020, que gracias a estrategias implementadas por el departamento se ha venido mejorando la recaudación cada año.

Tabla 2.**Comparativo de Ingresos 2019 - 2020**

COMPARATIVO DE INGRESOS 2019 – 2020				
Concepto	Presupuesto Inicial 2019	Proyecto de Presupuesto 2020	Crecimiento	
			\$	%
Ingresos Tributarios	1.149.080.503.039	1.206.605.671.730	57.525.168.691	5,01%

Fuente: Elaboración propia. Recuperado de Rendición de cuentas 2019 por Secretaria de Hacienda de Antioquia

En esta tabla se puede observar que el departamento obtuvo un incremento en términos económicos en materia de recaudo entre los años 2019 y 2020, pero no todos los años el departamento ha presentado mejorías, en la tabla 1 se puede apreciar cómo se ha venido presentado el comportamiento en los últimos 5 años.

4. La evasión de Impuestos

Es necesario identificar las modalidades y causas por las cuales se genera los altos índices de evasión, determinar las razones por las que el ciudadano evade su responsabilidad, establecer si es por una percepción negativa hacia el estado (no ve justo el pago del impuesto), por un tema ético o de costumbre o simplemente por desconocimiento de la ley. Las causas pueden ser diversas, como la informalidad económica, la ilegalidad, la elusión, o la ineficiencia de los organismos encargados, entre otras.

En la figura siguiente se puede identificar cuáles son algunas de las causas que originan la evasión o cuales de estas contribuyen a generar una cultura de ilegalidad.



Figura 2. El ciclo de la Ilegalidad. Recuperado del libro “Las rentas departamentales en Antioquia: Dimensiones de ilegalidad, impacto y recomendaciones” de Gómez, et al. (2019)

Estos ciclos de ilegalidad generalmente se relacionan con niveles socioeconómicos bajos, y con costumbres creadas en diferentes zonas.

Sus principales causas van ligadas al bajo nivel de educación de la población, falta de conciencia del declarante y además se puede recalcar que sienten desconfianza en cuanto al manejo del dinero recaudado por parte de los entes de control, estas causas se vinculan entre sí con un común denominador que apoya la corrupción. Gómez, et al. (2019).

Estas prácticas de evasión conllevan a que el departamento no perciba los ingresos suficientes, y que no se logren materializar en su totalidad las inversiones sociales, y reinvertir adecuadamente los recursos.

Ahora bien, el departamento viene realizando intensas operaciones contra la evasión, que le han permitido conseguir muy buenos resultados. Se estima que solamente con la práctica del contrabando según Gómez, et al. (2019).

Al menos 50 millones de toneladas de productos que ingresan cada año al país deben ser revisados en la aduana. Con tal volumen se reduce el margen para tapanle los atajos al

contrabando. La cifra de productos de contrabando se ha estimado en 6.000 millones de dólares al año, pero solo es un cálculo aproximado, pues se trata de una actividad ilegal que está fuera de foco.

A continuación, se presentarán las cifras en materia de operativos contra la evasión que se presentaron en el año 2019.

Tabla 3.

Resultados grupo operativo 2019

RESULTADOS GRUPO OPERATIVO 2019		
ELEMENTO	UNIDAD	PRECIO
Falsificación o Alteración	14.617	\$ 601.705.017
Alcohol etílico en ml	519.875	\$ 3.836.000
Ipoconsumo	9.525	\$ 279.851.320
Cigarrillo total	514.999	\$ 1.534.970.530
Tabaco	24.969	\$ 6.412.000
Visitas establecimientos	8.559	
Operativos	790	
Dictámenes Químicos	1.279	
Capturas	61	
Cierres	240	
Visitas Degüello	1.169	
Visitas Hidrocarburos	601	
Capacitaciones	72	
Insumos	62.716	\$ 19.392.350
Cerveza	13.950	\$ 37.275.000
TOTAL	1.173.422	\$ 56.667.350

Fuente: Elaboración propia. Recuperado de Rendición de cuentas 2019 por Secretaria de Hacienda de Antioquia



Figura 3. Resultados grupo operativo 2019. Fuente: Elaboración propia. Recuperado de Rendición de cuentas 2019 por Secretaria de Hacienda de Antioquia

Estos resultados nos indican que el departamento realiza esfuerzos importantes para lograr controlar este fenómeno, pero por la complejidad del problema, suelen verse como esfuerzos muy superficiales comparados con las cifras que se estiman en cuanto a la evasión.

5. Estrategia anti evasión de la Gobernación de Antioquia

Desde el 2016 Antioquia viene implementando un plan para el mejoramiento de las rentas departamentales que consiste en combatir la ilegalidad.

“Este proceso se refiere directamente a los ilícitos que se han identificado en el territorio antioqueño en relación con el monopolio rentístico de alcoholes potables y licores destilados, el impuesto al degüello, cigarrillos y tabaco elaborado y la sobretasa a la gasolina” Gómez, et al. (2019)

Para lograr llevar a cabo este objetivo se requieren trabajar con herramientas y mecanismos que conduzcan a mejorar esta situación y que permitan recuperar los recursos tributarios que se dejan de percibir.

“A través de procesos de sensibilización, formación y capacitación, como escenarios de la educación, que es considerada una herramienta de transformación social, se pretende lograr la construcción de una “cultura de la legalidad” que conduzca, en lo fundamental, a una transformación de prácticas de actos de ilegalidad de la población” Gómez, et al. (2019)

Entre las prácticas ilegales en las que el departamento debe implementar el plan estratégico, están las representadas en la siguiente imagen.



Figura 4. Prácticas ilegales. Recuperado del libro “Las rentas departamentales en Antioquia: Dimensiones de ilegalidad, impacto y recomendaciones” de Gómez, et al. 2019

Algunas de las modalidades de evasión que se presentan habitualmente en el departamento las podemos observar en la figura anterior, se ha determinado que con el contrabando de licores y cigarrillos se generan los mayores índices de evasión.

Entre las estrategias y acciones que se pretenden utilizar para ejecutar el plan estratégico se encuentran:

- a. Capacitación a los grupos operativos y enlaces territoriales
- b. Visitas de control, vigilancia e inspección
- c. Sensibilización ciudadana
- d. Procesos administrativos

6. Estrategias y modelos a seguir

En este capítulo se presentarán las estrategias y modelos que se pueden implementar o que se han propuesto en algunas investigaciones para su desarrollo en otras regiones a nivel nacional, como también en otras regiones del mundo, con las cuales se pueda mejorar o se haya mejorado su recaudación de impuestos y que puedan a su vez contribuir o ser tenidas en cuenta para el mejorar el sistema tributario en el departamento de Antioquia.

6.1. Estrategias encontradas en otros trabajos de investigación

6.1.1. Mejoramiento del impuesto de vehículos en el departamento de Cundinamarca

Cundinamarca presentaba unas cifras bajas en la recaudación del impuesto de vehículo entre los años 2008 y 2013 y fue posible analizar el por qué se estaba presentando esta situación, se determinó que: “se están matriculando en Cundinamarca vehículos que no generan un recaudo significativo (vehículos de carga y motos) por lo que las expectativas de fortalecer este impuesto no son positivas” (Gonzales Melo, 2013).

Adicional a esto, los ciudadanos de esta región estaban matriculando sus vehículos en la secretaria de transito de Bogotá, por tener mejores tarifas, mayores descuentos y mejor servicio a la hora de matricular su vehículo nuevo.

Entre las estrategias que se presentaron para mejorar esta situación, se propuso:

1. Depurar y mejorar la base de datos de los contribuyentes a través de herramientas tecnológicas y mejorar sus instalaciones para prestar un mejor servicio.
2. Generar mecanismos que permitan a los concesionarios promocionar y estimular entre sus clientes la matrícula de vehículos particulares en los organismos de tránsito del Departamento de Cundinamarca. (Gonzales Melo, 2013).
3. Mejorar continuamente la capacitación a los funcionarios para que puedan dar una buena información y atender mejor a los contribuyentes.
4. Darse a conocer mejor a través de estrategias de publicitarias, por los medios como televisión, radio, correos electrónicos, ayudaría a que el contribuyente conociera más acerca de la entidad y mejoraría la imagen del departamento.

Es necesario aclarar que en las ciudades principales de Colombia existe la posibilidad de matricular vehículos nuevos, tanto en secretarías de tránsito a nivel departamental como municipal. Para este caso Bogotá presenta esa posibilidad se pueden matricular vehículos en secretaria de transito de Cundinamarca y de Bogotá.

Si comparamos esta situación con la que se presenta en Antioquia, se podría decir que los vehículos nuevos que se compran en el departamento de son matriculados en los municipios principales del área metropolitana, como Medellín, sabaneta o envigado, desconociendo que

existe una secretaria de tránsito departamental de Antioquia, que funciona como cualquier secretaria de tránsito de otro municipio. Si se lograra dar más información acerca de esta secretaria de tránsito y por ende se consiguiera matricular más vehículos en esta secretaria de tránsito, Antioquia mejoraría noblemente sus ingresos, porque estos ingresarían directamente al departamento y no como suele ser ahora que pasan primero por el filtro de cada municipio, donde se quedan parte de esos ingresos.

6.1.2. ¿Cómo recaudar más sin gastar mejor?

México presentaba unas cifras del gasto público considerablemente altas y a su vez empresas con altos ingresos no generaban el pago de los impuestos acorde a sus ingresos y por consiguiente el recaudo tributario no era el más adecuado. Las estrategias planteadas para mejorar esta situación en México fueron:

Para lograr mayor equidad se requieren impuestos generales con las menores excepciones posibles.

“Es probable que, en lugar de nuevos impuestos o mayores tasas, sea preferible agregar efectivamente todas las fuentes del ingreso y mejorar la capacidad administrativa del gobierno. Sin subir la tasa impositiva para quienes más tienen, probablemente se lograría un sistema tributario más progresivo y con mayor recaudación” (Mayer-Serra, 2013).

Los controles en el gasto federal deben incrementarse y hacerse extensivos a todo recurso público. Pero el mayor cambio de fondo sería que una buena parte de los ingresos de las entidades fueran recaudados directamente por ellas mismas.

En Colombia como en Antioquia está sucediendo exactamente la misma problemática, desde hace algunos años se tiene la convicción de que aumentar la tasa impositiva o crear nuevos impuestos es la forma más adecuada de lograr aumentar los ingresos tributarios, desconociendo que la tendencia en países en desarrollo como Colombia, es que, a mayores impuestos, mayores niveles de evasión. Sin duda esta no es la manera correcta cómo se logra incrementar los ingresos tributarios, México se propuso realizar otra alternativa, consiguiendo resultados más favorables, con menos excepciones posibles en cuanto al pago de los impuestos, mejor desempeño administrativo tanto en la prestación de los servicios, como en un mejor manejo del gasto.

Estas estrategias se podrían implementarse en Colombia y en Antioquia fácilmente, en vez de implementar reformas tributarias que originen nuevos impuestos, se debería prestar mayor atención a propuestas como las implementadas en México.

6.13. Observatorio de tributos territoriales para los municipios de Antioquia.

Es importante evaluar el manejo tributario de los municipios de Antioquia, que permita identificar cualquier tipo de falla y observar de manera más directa la eficacia del recaudo de impuestos, para así poder ofrecer, alternativas que les permita realizar un buen trabajo tributario.

“Considerando la importancia, entonces, de la carga impositiva de los tributos territoriales en las finanzas de las empresas colombianas, cobra importancia facilitar a las mismas, herramientas y criterios que les permitan medir la eficiencia del sistema tributario del municipio donde se encuentren ubicadas, en cuanto a: publicidad, claridad en los estatutos tributarios municipales, facilidades de pago al contribuyente, actualidad de la norma, beneficios, cantidad de obligaciones, tarifas” (Quintero Suarez, Restrepo, & Palacio Cano, 2016)

El término observatorio en el campo social no es nuevo, desde 1962 Robert C. Wood, citado por Frausto, Martínez y González (2008), propone que las políticas urbanas sean tratadas como un fenómeno científico y sometidas a la observación. cita de cita

Así entonces, la misión de un observatorio es vigilar y detectar lo que ocurre en su ámbito de actuación, y su valor agregado se sustenta en (Gobierno Vasco, 2008): cita de cita.

- a. Buscar la información,
- b. Discernir su relevancia,
- c. Organizarla de modo coherente y
- d. Presentarla de forma clara

Estrategias como el observatorio para los municipios del departamento de Antioquia, sería de vital importancia, porque así se podría identificar en que falla cada uno de ellos en el manejo tributario, con esta herramienta se podría mejorar sustancialmente los modelos de recaudo de impuestos, se podría crear y unificar una sola metodología, en el manejo y recaudo de los

recursos tributarios y también permitiría que otros municipios ayudaran a los municipios que presenten mayores dificultades en este sentido.

6.14. Presión Tributaria Departamental – Bolivia

En la investigación realizada en el 2012 sobre “Presión Tributaria Departamental e Informalidad” para el país de Bolivia, se evidenciaron unos vacíos en la información estadística, y se pudo establecer algunas modalidades de evasión relacionadas con el desarrollo de la actividad económica del contribuyente y el domicilio de su empresa.

En la actualidad, se evidencian dos sesgos en la información estadística de recaudación tributaria a un nivel desagregado por dependencia regional y actividad económica. Primero, a partir del domicilio fiscal del contribuyente que no necesariamente refleja el lugar exacto sino de su actividad secundaria, o en su defecto complementaria. (Cárdenas, 2012).

Con base en esta problemática el gobierno boliviano, implemento una estrategia, que consiste en un indicador de presión tributaria, que se basa en ajustar la información registrada en el departamento o municipio para encontrar posibles evasores.

Bajo esta perspectiva, la determinación de coeficientes de participación en el PIB por actividad económica, a nivel departamental y su aplicación sobre la recaudación tributaria observada; permiten ajustar las estadísticas de recaudación tributaria obtenidas a partir del domicilio fiscal del contribuyente. (Cardenas, 2012).

Si bien la presión tributaria normalmente es medida a nivel nacional, para el caso del Departamento de Antioquia puede ser utilizada para medir la recaudación tributaria a nivel Municipal, permitiendo ajustar las cifras estadísticas de acuerdo a la actividad económica potencial en cada Municipio y de cada contribuyente.

Cuando se hace referencia al tema de evasión, siempre se piensa en las causas más habituales, como el contrabando de todo tipo de artículos, el pago parcial de los impuestos, lo que se conoce como elusión o simplemente el no pago de los impuestos por cultura tributaria o por desconocimiento, pero en ocasiones no se analiza o se presta importancia a nuevas modalidades de evasión, en este caso Bolivia ataco otro frente, en el que logro identificar que por esta causa dejaba de percibir nuevos ingresos, este accionar a otras modalidades de evasión se podrían implementar en Antioquia, con seguridad que se encontrarán estas mismas u otras

modalidades de evasión no muy comunes, pero que si representan un porcentaje alto de ingresos tributarios para el departamento.

6.2. Estrategias implementadas en los países con mejores sistemas tributarios

Según la clasificación mundial de los países con los mejores sistemas tributarios del mundo presentado en el informe de competitividad fiscal 2020, determino que Estonia ocupa el primer lugar y Suiza el cuarto. “Por séptimo año consecutivo, Estonia tiene el mejor código fiscal de la OCDE. (Bunn & Asen, 2020).

Suiza tiene una tasa impositiva corporativa relativamente baja (21,1 por ciento), un impuesto al consumo bajo y de amplia base, e impuesto sobre la renta individual relativamente plano que exime ganancias de capital por impuestos. (Bunn & Asen, 2020).

A continuación, se presenta la clasificación de los mejores países en materia tributaria del mundo y se identificara algunas de las estrategias implantadas en países como Estonia, Suiza y EEUU.

TABLA 1.
Clasificaciones del *índice de competitividad fiscal internacional 2020*

País	En general Rango	En general Puntuación	Corporativo Rango de impuestos	Individual Rango de impuestos	Consumo Rango de impuestos	Propiedad Rango de impuestos	Internacional Reglas fiscales Rango
Estonia	1	100,0	2	1	9	1	dieciséis
Letonia	2	84,4	1	5	26	6	9
Nueva Zelanda	3	82,4	24	4	6	2	20
Suiza	4	77,1	14	14	1	34	3
Luxemburgo	5	76,0	26	20	3	14	6
Lituania	6	75,8	3	7	23	7	23
Suecia	7	74,0	8	19	dieciséis	5	11
Republica checa	8	73,1	7	3	34	9	10
Australia	9	71,4	30	17	7	3	25
República Eslovaca	10	69,9	18	2	33	4	31
pavo	11	69,9	15	6	20	21	12
Austria	12	68,7	21	29	13	13	5
Noruega	13	68,1	11	15	18	19	14
Hungría	14	67,9	4	9	35	24	4
Alemania	15	67,9	29	25	12	11	7
Finlandia	dieciséis	65,7	6	28	14	dieciséis	22
Países Bajos	17	65,5	25	21	15	27	2
Canadá	18	65,3	23	27	8	22	13

Figura 5. Clasificación del índice de competitividad fiscal internacional 2020. Recuperado de International Tax Competitiveness Index, 2020.

En la figura anterior se puede precisar cómo no encontramos ningún país de Suramérica, es innegable que a estos países aún les falta acciones que les permita mejorar el sistema tributario y contribuir al mejoramiento económico de cada país. Por esta razón se dará a conocer algunas de las acciones que se están realizando en los países con los mejores sistemas tributarios.

6.2.1. Mejor sistema tributario – Estonia

Estonia es considerado según el informe de competitividad fiscal (Tax Foundation), presentado en el 2019, como el país con el mejor sistema tributario del mundo y esto se debe gracias a su sistema impositivo. “Estonia es incuestionablemente un caso de éxito dentro de la Eurozona. A comienzos de este siglo, su renta per cápita era de 15.370 dólares, En la actualidad, la renta per cápita de Estonia se ha más que duplicado, hasta los 31.200 dólares internacionales” (Rallo, 2020)

Una de las estrategias implementadas, para su éxito tributario es la forma como opera el impuesto que pagan las empresas.

“Impuesto sobre sociedades: Estonia no solo grava con un 20% los beneficios generados por las empresas, sino que —mucho más importante— únicamente los grava cuando son distribuidos a sus accionistas y, por tanto, no cuando son reinvertidos internamente para incrementar la capacidad productiva de la compañía”. (Rallo, 2020)

Además, los ingresos que generaron pago de impuesto y que fueron distribuidos entre los accionistas de la empresa están exentos de un nuevo pago de impuestos.

En Colombia y en Antioquia especialmente en relación con los impuestos que gravan los ingresos de las empresas, se puede decir que presentan un sin número de excepciones a la hora de pagar sus impuestos, motivos por los cuales las empresas que producen altos ingresos, buscan mecanismos que les permita obtener algún tipo de excepción y así poder pagar menos impuestos. Estrategias como la de Estonia pondrían ser de mucha ayuda, tanto para Colombia, el departamento de Antioquia como para las empresas mismas, que con esta medida se beneficiarían ambas partes, porque en el caso del departamento se podrían beneficiar logrando que las empresas paguen lo justo según sus ingresos y para las empresas que busquen mejorar sus instalaciones o reinvertir en sus mismas empresas, podrían hacerlo sin pensar en el pago de sus impuestos.

6.2.2. Estrategia internacional – Suiza.

Basados en las asimetrías presentadas en los diferentes cantones (Departamentos) de Suiza, en términos de tamaño y ubicación con relación a la responsabilidad fiscal de cada uno y por la descentralización que se presenta en este país a raíz de la autonomía en cada cantón, que genera una problemática de fuerte competencia tributaria, se crea la necesidad de realizar una Reforma de Nivelación Fiscal (NFA) en este país; de acuerdo a Kirchgässner, (2009), en esta reforma se presenta dos objetivos principales:

Primero, siempre que las tareas comunes sigan siendo necesarias, debería existir una asignación de responsabilidades más clara a los diferentes niveles, así como procedimientos más transparentes. Segundo, el potencial financiero de los cantones debería estar más nivelado. Para alcanzar este objetivo, el nuevo sistema de nivelación utiliza cuatro instrumentos:

- a. Separación clara de tareas y financiación.
- b. Nuevas formas de colaboración y financiación de tareas conjuntas.
- c. Nuevas formas de colaboración intercantonal.
- d. La nueva nivelación fiscal en sentido estricto, es decir, nuevo pago compensatorio a y entre los cantones.

La estrategia presentada, hace referencia al trabajo colaborativo entre territorios, la cual es de útil implementación para las propuestas de este trabajo y puede ser utilizada entre los Municipios del Departamento de Antioquia, partiendo de la definición de tareas y a la segmentación de las tasas impositivas en cada Municipio, teniendo en cuenta su población y actividad económica, proporcionando así una situación social óptima para todo el Departamento, a raíz del mejoramiento de la recaudación de los impuestos.

6.2.3. Intercambio de Información Tributaria – EEUU

El Intercambio de información es un aspecto de gran importancia en la tributación internacional, el cual, actualmente ha ganado más importancia debido a las crisis económicas, que a su vez ha llevado a que las entidades encargadas requieran recaudar más impuestos y esta información resulta valiosa para este propósito. Un suceso importante en el intercambio de la información tributaria se da en el año 2010 en Estados Unidos, cuando el gobierno implementa

como estrategia la “ Ley de Cumplimiento Fiscal para Cuentas en el Extranjero (FATCA, por sus siglas en Ingles)”, a través del cual se solicita a los diferentes bancos del mundo el reporte de cuentas que los norteamericanos tienen en cada uno de ellos, con el fin de identificar los contribuyentes que con intención de evadir impuestos, utilizan cuentas financieras en el extranjero. (Organización internacional para la Cooperación Económica y de Desarrollo, 2018).

En este contexto los gobiernos participantes en esta red de información obtienen mayor evidencia de los países donde están ubicados los capitales de sus inversionistas y están en posibilidad de ejercer mayor control en el pago de impuestos, lo que ha ocasionado un aumento en el interés de fortalecer los lazos y mecanismos de cooperación en el cruce de información entre países, con el respaldo de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros. (Grajeda, 2018).

A su vez la OCDE dentro del Foro Global de Transparencia desarrolla el Estándar Común de Reporte (CRS, por sus siglas en Ingles), aprobado el 15 de Julio de 2014, busca el intercambio de información en materia tributaria global, en el que participan muchos países. (Organización internacional para la Cooperación Económica y de Desarrollo, 2017).

Por otra parte, y sin quedarse atrás, Colombia suscribe un acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Estados Unidos mediante la Ley 1666 de 2013, en la que se establece:

“Los Estados contratantes se prestarán asistencia mutua para facilitar el intercambio de información que asegure la precisa determinación, liquidación y recaudación de los impuestos comprendidos en el Acuerdo, a fin de prevenir y combatir: dentro de las respectivas jurisdicciones la evasión, el fraude y la elusión tributarias y establecer mejores fuentes de información en materia tributaria”. (Congreso de la República Colombiana, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, esta estrategia podría ser útil e implementarse en el departamento de Antioquia, de manera que se genere un sistema general que permita tener información real y a la mano de todos los municipios del departamento, con el fin de que haya un intercambio de datos y que se beneficien ambas partes. Esta información debería incluir a todas las entidades y organizaciones de cada municipio que manejen información específica de cada ciudadano, como ingresos, activos o actividades económicas, para que así se permita

controlar algún tipo de evasión. Entidades como bancos, cámaras de comercio, oficinas de instrumentos públicos entre otras.

7. Recomendaciones de organizaciones Internacionales

7.1.Recomendación de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2015), propuso unas recomendaciones para que Colombia asumiera y le permitiera ser parte de este organismo, estas recomendaciones también podrían beneficiar a Antioquia, por tal razón se realiza mención de ellas, entre esas recomendaciones están:

- Realizar una reforma tributaria integral: la idea de esta es promover la equidad, el crecimiento y conseguir un mayor recaudo.
- Fortalecer la administración tributaria y aumentar las sanciones para así obtener un mayor recaudo; convertir en delito la evasión tributaria para reducir al máximo este flagelo.
- Ajustar las tasas de los impuestos sobre los combustibles, reflejando el impacto medioambiental del transporte.

Sin duda alguna estas recomendaciones que propone la OCDE para Colombia, proporcionarían un gran beneficio, promover un sistema más equitativo, donde se logre reducir los índices de desigualdad y mejorar la redistribución de los ingresos, serian los lineamientos de una reforma tributaria bien estructurada.

7.2. El fondo monetario internacional (FMI)

Un informe presentado por el FMI en el 2011 plantea que en los países en desarrollo es indispensable aumentar los ingresos provenientes del pago de los impuestos, para lograr consolidar una mejor política fiscal, que consiga, disminuir la desigualdad, mejorar el sistema tributario e incentivar y promover el pago de los impuestos.

“Una consideración aún más fundamental es que el papel de la tributación en el ejercicio del poder del Estado significa que un sistema impositivo más eficiente, más justo y menos corrupto puede ser la punta de lanza hacia una mejora de las relaciones más generales que conforman la gestión de gobierno”. (FMI, 2011).

Este informe también establece que para desarrollar una mejor tributación y obtener mejores ingresos es necesario “la existencia a los máximos niveles de un compromiso político sostenido” (FMI, 2011) y adicional a esto se requiere de reformas bien estructuradas que analicen a fondo cada una de las implicaciones que podrían darse, para que luego no se presenten retrocesos que conlleven a una nueva reforma.

Unas recomendaciones expuestas por el FMI para tener un buen desempeño tributario y que podrían prestar un buen apoyo para que el departamento de Antioquia mejore su sistema tributario y obtenga mejores ingresos son:

- a. Adoptar y difundir leyes y reglamentaciones claras que ofrezcan una fuerte protección del contribuyente; a menudo el problema principal es su implementación.
- b. Eliminar las exenciones por las que se deja de percibir ingresos, pero sin obtener demasiada utilidad; muchas de esas exenciones son todavía sustanciales y pueden representar varios puntos del PIB.
- c. Gravar con impuestos específicos al consumo unos pocos rubros claves que sean adecuados para las necesidades de ingresos fiscales y los problemas sociales en un plano más general; en algunos países también se puede avanzar más en estos aspectos.
- d. Implementar regímenes sencillos pero coherentes para gravar a las empresas más pequeñas; ahora se está poniendo más atención en este tema.

En estas recomendaciones que hace el FMI, para los países en desarrollo como Colombia, queda claro que no habrá un sistema tributario capaz de mejorar sus ingresos implementado la mejor de las estrategias, si no se empieza por establecer un compromiso claro, contundente y sobre todo transparente de los organismos encargados de prestar y atender estas labores.

Discusión de resultados

El departamento de Antioquia viene realizando un gran trabajo contra la evasión de impuestos, pero requiere de nuevas estrategias y modelos más eficaces que le ayuden a combatir mejor este flagelo, se requiere inversión en tecnología, logística, preparación de personal, que se sume a los esfuerzos que hoy hace el departamento, es indudable que esta problemática social presenta otras aristas para comprenderlo, se requiere de un análisis profundo, no solo es combatir la evasión, es identificar porque y bajo qué circunstancias se presenta. Un país con altos niveles de desempleo, con una desigualdad enorme, y un alto grado de corrupción, son algunas de las causas que conllevan a que se presente, por ejemplo, el trabajo informal, actos violentos entre otros.

Es necesario crear una buena relación entre el contribuyente y el Estado, construyendo confianza, creando más vínculos de comunicación, acercándose más al vivir y sentir ciudadano o del contribuyente para que así se pueda evidenciar problemas de fondo del contribuyente a la hora de pagar sus impuestos y buscar brindarle el apoyo suficiente que necesite, por parte del Estado.

El departamento debe trabajar de mano con cada municipio para entenderlos y poder darles las ayudas pertinentes, no solo económicas, debe brindarles educación tributaria, se necesita que todos los municipios tengan un trabajo unificado y trabajen para lograr un bienestar común que haga del departamento de Antioquia el mejor en gestión tributaria, no solo a nivel nacional, sino que también sea un referente para otros lugares del mundo.

Conclusiones

A partir de la revisión documental y el análisis realizado, se puede concluir que la recaudación de los impuestos, es un tema que puede traer consigo una problemática socioeconómica grave, la cual afecta los ingresos necesarios para que un país o región pueda contribuir con el buen desarrollo de sus funciones. Se identificaron dificultades de toda índole, en países en vía de desarrollo es donde mayores problemas se evidencian, pero es porque también se presentan mayores niveles de desigualdad e inequidad tanto social como económica.

Analizando los sistemas tributarios y las estrategias implementadas principalmente en los países europeos, como Estonia o Suiza se logró determinar que sus modelos de tributación, presentan estructuras más sólidas y eficaces, en las que no solo se consiguen mayores niveles de recaudo, sino que también se genera una mejor relación con el contribuyente, se presta atención a las dificultades que este pueda presentar, a la hora de pagar sus impuestos. Esto permite que haya un mejor desarrollo económico y por ende una mejor redistribución de los ingresos, que a su vez repercute en mayor equidad y menos desigualdad.

Con las estrategias y modelos tributarios analizados y presentados en esta investigación, se concluye, que pueden ser de gran ayuda y ser tenidas en cuenta, para futuras tomas de decisiones por parte de las autoridades competentes, con el objetivo de mejorar el sistema tributario del departamento de Antioquia, y así aumentar los niveles de recaudación. Estas estrategias fueron seleccionadas con base en las dificultades encontradas en el manejo tributario del departamento.

Antioquia precisa un cambio estructural en su modelo tributario, analizando su situación, y las causas que originan esta problemática, se puede concluir que existe una cultura de la ilegalidad, se requiere que el contribuyente perciba la recaudación de impuestos como justa, se necesita bajar los niveles de desigualdad y mejorar la redistribución del ingreso. Son grandes retos, y no es fácil implementar cambios de esta índole, porque en esta problemática convergen varios factores difíciles de solucionar.

Para la realización de este artículo, se presentaron dificultades, al encontrar información del departamento de Antioquia en términos tributarios se precisa que este tema debería ser más documentado, para que así se le pueda prestar mayor atención y ayudar a futuras investigaciones.

Referencias

- Abad, M. C., & Tamayo Mejia, P. (2016). *El sistema fiscal colombiano: implicaciones y causas de la evasión, un acercamiento al concepto de cultura tributaria*. Medellín: Universidad Eafit.
- Alarcon, M. A., Arias Urbina, D., Carrillo Maldona, P., Carpio Rivera, R., Chilinguina Carvajal, D., Oliva Perez, N., . . . Torres Espinosa, A. (2012). *Una Nueva Politica Fiscal para el Buen Vivir*, L. Servicio de Rentas Internas.
- Andino Alarcon, M., Arias Urvina, D., Carrasco Vicu;a, C., Carrillo Maldonado, P., Carpio Rivera, R., Chilinguina Carvajal, D., . . . Torres Espinosa, A. (2012). *Una Nueva Politica Fiscal para el Buen Vivir / La equidad como soporte del pacto fiscal*. Quito/Ecuador: Servicio de Rentas Internas SRI.
- Arias, R. J. (2010). *Ensayos Sobre la Teoria de la Evasión y Elusión de impuestos Indirectos*. La Plata provincia de Buenos Aires-Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Asamblea Departamental. (2017). *Ordenanza 29 del 31 de Agosto*. Medellín[in: Por medio de la cual se establece el estatuto de rentas departamentales de Antioquia.
- Barrientos Marin, J., Quintero Vanegas , J., & Mendoza Jaramillo, M. (2020). *Sobre los determinantes de la sostenibilidad fiscal de los municipios en Colombia. El caso de Antioquia 2008-2017*. Medellín: Lecturas de Economía, 92.
- Bunn, D., & Asen, E. (2020). *International tax competitiveness Index 2020*. Tax Foundation.
- Camara de Comercio Colombo-Americana. (2005). *El sistema Tributario Colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad*. Bogota: USAID.
- Cárdenas, J. F. (2012). *Presión Tributaria Departamental e Ilegalidad*. Cochabamba-Bolivia: Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.
- Cardenas, J. F. (2012). *Presión Tributaria Departamental e Informalidad*. Cochabamba: Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.
- Castañeda Rodriguez, V. M. (2017). *La equidad del sistema tributario y su relación con la moral tributaria. Un estudio para América Latina*. Bogota: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Chavarry Rojas, Y., & Quicio Rivas, J. (2017). *Estrategias Administrativas para Mejorar la Recaudación de Impuestos en la Municipalidad Distrital las Piras, Jaén*. Pimentel - Perú: Universidad Señor de Sipán.
- Congresos de la Republica Colombiana. (2013). *Ley 1666*. Bogotá D.C.

- Cosulich Ayala, J. (1993). *La Evasión Tributaria*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Davis, J. S., Hecht, G., & Perkins, J. D. (2003). *social Behaviors, Enforcement, and Tax Compliance Dynamics*. *The Accounting Review* vol. 78, No. 1.
- FMI. (2011). *Movilización de ingresos en los países en desarrollo*. Departamento de Finanzas Públicas.
- Gaviria Muñoz, S. (2015). *Desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios 2015*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Gobernación de Antioquia. (2019). *Rendición de cuentas*. Medellín.
- Gobernación de Antioquia. (2019). *Revelaciones Estados Financieros Diciembre 2019-2018*. Medellín.
- Gómez Zapata, Y., Usma Zuleta, L. J., Zapata Álvarez, L. F., Zapata Montoya, M. G., Echavarría Pérez, R. J., & Ceballos Urrego, L. (2019). *Las Rentas Departamentales en Antioquia, dimensiones de la ilegalidad, impacto y recomendaciones*. Medellín: © Sello Editorial Publicar-T.
- Gonzales Melo, N. M. (2013). *Propuesta de Estrategias para el Mejoramiento del Recaudo del Impuesto de Vehículos en el departamento de Cundinamarca*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Grajeda, P. G. (2018). *La Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras y el Combate a la Evasión Fiscal*. Cancún, México: Congreso Internacional de Ciencias Sociales.
- Jimenez, J. P., Gómez Sabaini, J. C., & Podesta, A. (2010). *Evasión y Equidad en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kirchgässner, G. (2009). *La Reforma de la Nivelación Fiscal (NFA) en Suiza*. Suiza: Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, Leopoldina y CESifo.
- MAPFRE. (28 de Noviembre de 2019). *Mapfre*. Obtenido de <https://www.jubilacionypension.com/economia-domestica/actualidad-economica/mejor-sistema-tributario-mundo/#:~:text=En%20el%20Top%20Ten%20de,Suecia%2C%20Holanda%20y%20Rep%C3%BAblica%20Checa>.
- Mayer-Serra, C. E. (2013). ¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Departamento de Antioquia*. Medellín: Dirección General de Apoyo Fiscal.
- Muehlbacher, S., Pickhardt, M., & Prinz, A. (2014). Behavioral Dynamics of Tax Evasion. *Journal of Economic Psychology* vol. 40.
- Organización internacional para la Cooperación Económica y de Desarrollo. (27 de Mayo de 2017). *Better Policies for Better Life*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/estandar-para-el-intercambio-automatico-de-informacion-sobre-cuentas-financieras-segunda-edicion-9789264268074-es.htm>
- Organización internacional para la Cooperación Económica y de Desarrollo. (Marzo de 2018). Convenios para evitar la doble tributación internacional. *Importancia del Intercambio de Información Tributaria*. LEGIS-XPERTA.
- Ossa Giraldo, E. U. (2014). *Metodología para Identificar las Variables Significativas que Optimizan el Desempeño Fiscal de los Municipios de Antioquia*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Pantoja, G., & Peñaloza, R. (2014). *Tax evasion under behavioral structures*. Brasilia: anpec.
- Quintero Suarez, O., Restrepo, J. L., & Palacio Cano, M. C. (2016). *Observatorio de tributos territoriales: Evaluando la eficiencia del sistema tributario en los municipios del área de mayor influencia económica de Antioquia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Rallo, J. R. (01 de 10 de 2020). *El Confidencial*. Obtenido de https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2020-01-10/por-que-estonia-mejor-sistema-tributario_2405060/
- Rendón, J. A. (2014). *Análisis estratégico de los tributos departamentales mediante modelamiento y simulación utilizando Dinámica de Sistemas*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Usma Zuleta, L. J., & Zapata Alvarez, L. F. (2017). la cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas en el Departamento de Antioquia. *En Contexto*.
- Yañes Henríquez, j. (s.f.). *Evasión Tributaria: Atentado a la Equidad*. Santiago de Chile: CET. Centro de Estudios Tributarios, universidad de Chile.