

**EL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO VOLUNTARIO EN COLOMBIA:
NOTAS PARA LA DISCUSION**

**Material preparado por: Miguel Alfonso Gordo G.
Noviembre 29 de 2002**

El Cumplimiento Voluntario en Colombia

La administración tributaria en Colombia tiene el reto de administrar el recaudo de impuestos con una estructura tributaria altamente compleja, lo cual implica un gran reto para establecer adecuados controles a los contribuyentes en la medida que tiene que dedicar gran parte de su personal y equipos informáticos a la administración de una diversidad de tarifas en el IVA y un gran número de exenciones en los demás impuestos.

El apoyo informático tiene falencias, por cuanto tenemos sistemas descentralizados y no articulados entre sí, en muchos casos, lo cual tiene consecuencias sobre la calidad y oportunidad de la información. Entonces, tenemos sistemas que apoyan procesos en todas las áreas de la administración pero como no han obedecido a una planeación de mediano y largo plazo están desarticulados y no permite una gestión óptima. Por ejemplo, desde hace dos años se implantó el sistema de declaración y pago electrónico para 8000 contribuyentes jurídicos, cuya cobertura es básicamente para los grandes contribuyentes, lo cual ha facilitado ejercer un control de obligaciones más oportuno sobre estos, pero no para todas las sociedades.

En los últimos cinco años se destinaron recursos de crédito externo y presupuesto público para la modernización de la Administración Tributaria por cerca de US\$25 millones, a fin de que el país pudiera contar con sistema que agrupara la gestión de los tributos con la totalidad del sistema de manejo de las finanzas públicas, a fin de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, mejorar el control de la evasión, hacer más eficiente los recaudos de impuestos y suministrar flujos de información para el análisis del impacto económico de las diferentes alternativas de política fiscal.

Sin embargo, la incorporación de adelantos tecnológicos se llevó a cabo principalmente como la adquisición de herramientas informática (hardware y software), y no tanto como la asimilación de nuevas *formas de hacer las cosas*, de nuevos *sistemas de gestión*, cuyos resultados no son plenamente satisfactorios para integración de la administración financiera pública y para la producción de información, que apoye el diseño y la implementación de políticas de Estado.

Se avanzó sí, pero no tanto como se esperaba. Se cuenta con el sistema de declaración electrónica, pero este no cubre a la mayoría de contribuyentes. Se hicieron desarrollos para el manejo aduanero, de recaudo, cobranzas y fiscalización y contamos con una cuenta corriente para los contribuyentes, pero nuestros 74 aplicativos informáticos no están plenamente integrados entre sí y la calidad de la información no es óptima. De igual forma, el acompañamiento técnico por parte de nuestros ingenieros no se programó adecuadamente y dada las restricciones fiscales de hoy en día, se dificulta

seguir contratando a las firmas encargadas del desarrollo informático, lo cual genera hacia el futuro incertidumbre para garantizar el mantenimiento de la gestión tributaria.

En ese sentido, la cooperación internacional es muy importante, no solamente en recursos financieros sino en conocimiento técnico y direccionamiento estratégico. Ese es un tema que amerita mayor reflexión para que el acompañamiento internacional sea exitoso.

¿Que se ha hecho en materia de cumplimiento tributario en Colombia?

En la DIAN se adelantan dos procesos de control: obligaciones formales y omisos, los cuales se determinan con base en información exógena. La norma¹ prevé que la acción fiscalizadora se oriente a los programas de gestión para fomentar el cumplimiento voluntario de aquellos contribuyentes que *no facturan o no declaran*, y al mismo tiempo, garantizar el cumplimiento de los ingresos y el establecimiento de índices de evasión. En estricto sentido, en la norma se indica que el primer paso del cumplimiento voluntario se debe realizar a través de acciones persuasivas frente a una omisión parcial o total del contribuyente.

El segundo paso, que establece la norma, es el desarrollo de una acción más a fondo o integral, orientada a determinar *las obligaciones de los que persisten* en el incumplimiento, luego de ser detectados en los programas de gestión. Estos son los que coloquialmente se catalogan como *omisos*². Hay que aclarar que algunos sujetos pasivos tienen la obligación de declarar y otros no. De la misma forma, algunos sujetos tienen la obligación de reportar información general para control pero otros no.

Para el control de las obligaciones formales se desarrolló e implementó un sistema de control automático a la morosidad de los contribuyentes que presentan sus declaraciones pero no han pagado la totalidad del valor liquidado. La omisión se establece sobre aquellos contribuyentes que venían cumpliendo con la presentación de sus declaraciones y en algún momento dejaron de hacerlo, y que denominamos en Colombia como “olvidadizos”.

El sistema también permite detectar las inconsistencias se producen en el diligenciamiento de las declaraciones tributarias, tales como: mala liquidación de las sanciones de extemporaneidad o corrección, errores de fórmula, actividad económica errada, arrastres indebidos etc.; casos que en su mayoría obligan a la presentación de declaraciones de corrección.

¹ Ley 223 de 1995, artículo 150.

² El estatuto tributario clasifica como omiso a toda persona o entidad que se abstiene o deja de cumplir con algunas de las obligaciones contempladas en el mismo.

El procedimiento consiste en enviar recordatorios a los contribuyentes que se detecten en cualquiera de las circunstancias anteriores, de manera oportuna y con un cubrimiento mínimo del 80% de los detectados. Los programas de morosos y omisos comenzaron a ser utilizados en las administraciones desde el año 1998, mientras que el de inconsistentes desde el año 2000, año a partir del cual se les impuso a las Administraciones metas de recaudo por omisos e inconsistentes.

El recaudo por gestión sobre el cumplimiento de las obligaciones formales, en realidad no representa recursos significativos. En el año 2001 los ingresos generados por este concepto representaron el 1.5% de los ingresos tributarios recaudados. La acción busca generar riesgo subjetivo y propiciar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, más que cualquier otra cosa. Como se puede apreciar en el cuadro 1, el recaudo de por este programa ascendió a \$360 mil millones, principalmente por morosos y en menor medida por omisos.

Cuadro 1

Recaudo por gestión del control a las obligaciones formales			
Millones de pesos			
	2000	2001	2002
Omisos	14.804	8.554	622
Inconsistentes	7.494	19.950	2.167
Morosos	64.016	331.997	36.089
Total	86.314	360.501	38.878

NOTA: El recaudo del año 2002 está hasta el mes de Abril.

En lo que respecta a la identificación de los errores más frecuentes que cometen los contribuyentes en el diligenciamiento de sus declaraciones, se han tomado varias acciones encaminadas a reducirlos. Por ejemplo, en el año 2002 en las instrucciones de diligenciamiento de los formularios se incluyeron los errores más frecuentes y recomendaciones para evitarlos. En el cuadro 2 se consigna el número de documentos detectados con inconsistencias, cuyo porcentaje es del 3%, con respecto al número total de documentos presentados.

Cuadro 2

Errores cometidos por los contribuyentes por tipo de impuesto						
Año	Declaraciones	Renta Sociedades	Renta Natur	Ventas	Retención	Total
2000	Activas	192,892	348,494	1,156,931	1,309,209	3,007,526
	Inconsistentes	5,738	9,354	36,811	38,422	90,325
2001	Activas	191,896	338,616	1,327,527	1,364,286	3,222,325
	Inconsistentes	7,040	15,016	36,190	38,009	96,255
Total	Activas	384,788	687,110	2,484,458	2,673,495	6,229,851
	inconsistentes	12,778	24,370	73,001	76,431	186,580

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

De otra parte, como resultado de este programa se generan comunicaciones a los contribuyentes donde se les recuerda sus obligaciones, se envían comunicados a las empresas para que recuerden a sus empleados la obligación de declarar si cumplen topes, amplia divulgación en Televisión, Radio y Prensa de los plazos para declarar y pagar. También se adelantan campañas tendientes al mejoramiento del comportamiento tributario, con el fin de reducir los índices de incumplimiento, al igual que se genera información para depurar los documentos presentados.

Podemos afirmar que apenas estamos iniciando el camino en materia de cumplimiento tributario voluntario, mucho más si consideramos que no existe en el país una tradición muy estricta en cuanto al cumplimiento de las normas. Un estudioso francés decía hace algún tiempo, que una característica de la cultura colombiana era precisamente una tendencia a negociar las normas más mínimas.

Hoy estamos analizando la manera de mejorar el sistema informático, la estructura administrativa de la DIAN, los procesos internos y la capacitación de los funcionarios para fortalecer la gestión, teniendo en cuenta que requerimos equilibrar la situación fiscal con mayores recaudos y menor gasto público y que hay que impulsar un proceso de transformación de la estructura económica prevaleciente, para hacerla más competitiva y más equitativa.

La situación fiscal

En Colombia el universo de contribuyentes obligados a pagar impuestos es de cerca de 450.000, 70.000 de ellos son personas jurídicas y unos 5000 son grandes contribuyentes. Por el tamaño y dinámica de la economía, así como las posibilidades de acceder a ingresos y riqueza, no es muy probable que el volumen de contribuyentes aumente en el corto plazo muy rápidamente, manteniendo los mecanismos de supervisión actuales y considerando la dinámica económica de los tres últimos años.

El crecimiento de la economía en los tres últimos años ha sido muy baja. De una tasa de crecimiento del 5.2%, en 1995, se pasó un crecimiento negativo en 1999 y a incrementos inferiores al 3%, desde ese año en adelante.

La crisis financiera ha tenido graves secuelas para el aparato productivo y para las finanzas del Estado. Se estima que el costo fiscal que tendrá que cubrirse con el presupuesto nacional para la primera década del nuevo siglo será del orden de diez puntos del PIB, que es el valor de las capitalizaciones efectuadas a las entidades financieras y los contingentes que tendrían que pagarse hacia el futuro³.

La situación fiscal es estructuralmente deficitaria. El balance fiscal del sector público consolidado para el 2002 ascenderá a 4% del PIB, el 1.3% del PIB superior a la meta prevista inicialmente para este año, lo cual es resultado de una expansión del gasto

³ Véase el capítulo 17 del libro Colombia entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición al Estado social de Derecho, dirigido por Luis Jorge Garay, Bogotá, 2002.

tendencial ocasionada por los cambios constitucionales de 1991, particularmente de una mayor descentralización y ampliación de las funciones en materia de educación, salud, vivienda y de un crecimiento de los ingresos fiscales inferior a los compromisos de gasto.

En efecto el gasto público del sector público no financiero pasó del 20.4% del PIB en 1990 a un 37.7% una década después, de los cuales 10,8 puntos serían responsabilidad del gobierno central y los gobiernos territoriales. Estos recursos se destinaron en gran medida para la descentralización de la educación y salud, de manera que los gobiernos locales son hoy responsables de la ejecución de la mayor parte del gasto social en estos sectores. Por el contrario los ingresos fiscales lo hicieron a un ritmo mucho menor, puesto que en el mismo periodo pasaron del 8.8% del PIB al 13.7% del PIB.

El desajuste se concentra en el Gobierno Central Nacional, cuyo déficit es de 6.5% del PIB. Esta situación se ha venido agudizando desde mediados de la década de los noventa, cuando el creciente gasto del gobierno tuvo que ser financiado con deuda externa. En efecto, el saldo de la deuda pública colombiana del sector público en su conjunto pasó del 40,6% del PIB en 2000 al 45,1% del PIB en el 2001, medida en términos netos⁴. En el caso de la Administración Central Nacional – GCN-, pasó de 33,5% al 39% en esos mismos años.

El desajuste viene de comienzos de los noventa, cuando se acordó un nuevo pacto fiscal que implicaba mayor gasto público redistributivo para pagar la deuda social, pero sin prever las fuentes de recaudo necesarias para cumplir con los compromisos constitucionales acordados en la Reforma Constitucional de 1991. Descuidamos las fuentes del crecimiento económico y no creamos las condiciones para hacer más inclusiva la sociedad, como veremos más adelante.

Eso no quiere significar que no hayamos hecho esfuerzos por aumentar los niveles de recaudo. Si, en los últimos doce años se han efectuado siete reformas tributarias y estamos a puertas de aprobar una nueva, pero el recaudo no ha crecido acorde a las necesidades del gasto. Los ingresos tributarios aumentaron 5 puntos porcentuales del PIB, los no tributarios se mantienen en el mismo nivel y eventualmente ha habido ingresos temporales, producto de las privatizaciones o venta de derechos (cuadro 3). El crecimiento de los tributos ha dependido en su mayor parte de los impuestos indirectos y en menor medida de los directos (Gráfica 1).

⁴ La deuda neta es un indicador importante, pero depende para qué se utiliza. Con ella se busca descontar las duplicidades que habría exclusivamente para el consolidado de la deuda del sector público. Partiendo de la deuda bruta y eliminando los préstamos entre el mismo sector público, se obtiene el neto de la deuda.

Entonces, el panorama es el de una situación económica compleja, un desequilibrio profundo en las finanzas públicas y altos niveles de evasión. En la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se ha estimado la evasión en los dos impuestos más importantes: en renta, los niveles históricos han fluctuado entre 33% y 34%, mientras que en el IVA se pudo reducir en los últimos seis años de 33% en 1994 a 22% en el 2001.

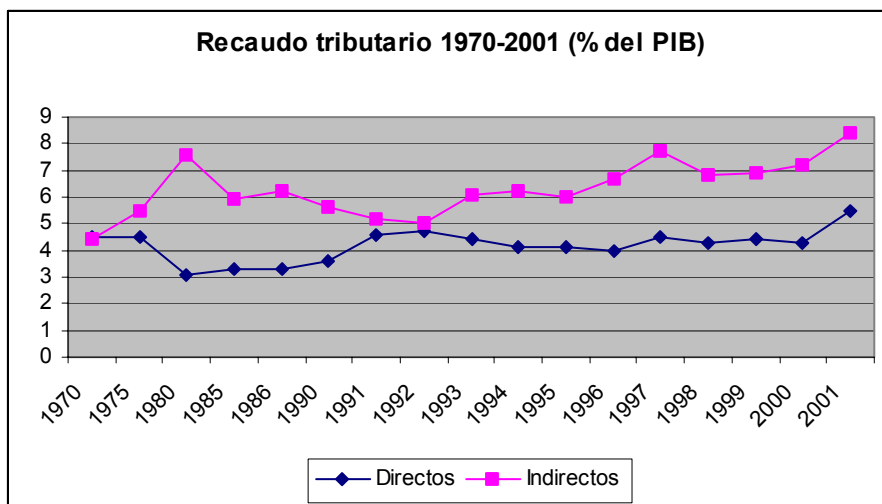
Cuadro 3

Evolución de los ingresos del Gobierno Nacional Central % del PIB				
Año	Tributarios	Rendimientos financieros	Otros No Tributarios	Total
1990*	8.00	0.02	0.84	8.86
1991	9.10	0.08	1.22	10.41
1992*	9.60	0.10	1.08	10.78
1993	9.88	0.24	1.44	11.55
1994*	9.97	0.19	1.25	11.40
1995*	9.69	0.17	1.42	11.28
1996	10.10	0.30	1.57	11.96
1997*	10.80	0.31	1.44	12.56
1998*	10.52	0.26	1.20	11.98
1999	10.78	0.35	1.45	12.59
2000*	11.57	0.49	1.30	13.36
2001	13.26	0.26	1.13	14.65

*Año de reforma tributaria

Fuente: Confis-MHCP

Gráfica 1



Fuente: Fuente: Confis-MHCP

El nuevo Gobierno y el Congreso de la República son conscientes de que no se han hecho esfuerzos suficientes para mejorar el cumplimiento tributario voluntario que fortalezca el nivel de recaudo y contribuya al saneamiento fiscal. Es probable que las estrategias orientadas a prevenir el fraude fiscal no hayan tenido como meta el aumento del recaudo y la búsqueda del equilibrio financiero del Gobierno, sino objetivos más locales de la Administración Tributaria.

Lo que cabría esperar de una estrategia orientada a mejorar el cumplimiento tributario voluntario en Colombia es que le permita a la administración reducir la evasión y mejorar la eficiencia del sistema, de tal suerte que los que están en la formalidad cumplan adecuadamente con sus obligaciones tributarias y los potenciales contribuyentes, que por una razón u otra están por fuera del régimen tributario hagan parte del mismo.

En este punto de la presentación es conveniente referirnos a una característica de nuestra economía y que moldea el sistema tributario vigente, la cual debe ser un referente obligado de las acciones de cumplimiento en el corto y mediano plazo: la concentración de los activos de la sociedad y los elevados niveles de informalidad.

Sistema tributario y estructura económica

La sociedad colombiana es una de las más desiguales del mundo y la iniciativa en los ámbitos económico y social está limitada a grupos reducidos de la población, limitando las posibilidades para que el mercado pueda utilizar plenamente los factores productivos disponibles en la economía. Al mismo tiempo, se convierte en una restricción para fortalecer los niveles de tributación.

Algunas cifras ponen de presente la magnitud del problema en Colombia. Se estima que del total del universo empresarial –1.200.000 empresas– únicamente el 3% accede al crédito cada año. Y del 100% de la cartera, a lo sumo el 19.6% se dirige a las pequeñas empresas, que constituyen un elevado porcentaje del universo empresarial, mientras que la gran empresa recibe cerca del 80% del total de fondos colocados por el sistema financiero⁵.

La cartera comercial que corresponde al endeudamiento del sector privado por concepto de capital, ascendió a 24 billones de pesos en el 2001, el 20% se concentró en los 50 mayores deudores privados del sistema financiero, el 60% en los 500 mayores, y el 80% en los 2000 mayores deudores privados⁶. Esto es para mostrar que las tendencias en el crédito están determinados en gran medida por la dinámica de unos pocos agentes económicos, lo cual se convierte en una restricción para el adecuado funcionamiento de la economía de mercado en un horizonte de largo plazo.

La concentración de los recursos en pocos agentes de la economía y el estancamiento de la oferta de nuevos recursos a raíz de la crisis financiera vivida en el país entre 1999 y el año 2001, han ido distorsionando seriamente la estructura crediticia con respecto a

⁵ Ver Cabal, Jaime Alberto. Análisis Situación Sectorial de la Mipyme. En el Foro: Márgenes de Intermediación y Contracción del Crédito. Bogotá, Uniandes y Portafolio, octubre de 2001.

⁶ Cifras tomadas de la pagina WEB de la Superintendencia Bancaria.

patrones normales de financiamiento de los sectores productivos, facilitándose que la banca ejerza en buena medida el control de precios por su labor de intermediación. En efecto, los establecimientos bancarios son los mayores colocadores de crédito, tanto en el total como en cada uno de los segmentos de cartera, con participaciones del 67.3% en la comercial y hasta del 84.1% y 88.1% en la de vivienda y consumo.

Esto contrasta con el desarrollo incipiente del mercado de valores que limita las posibilidades de profundizar el desarrollo económico y político, toda vez que los ciudadanos tienen acceso limitado a la propiedad por medios lícitos. Para 1999 el 1% de los accionistas poseían más del 80% de la propiedad de las empresas inscritas en bolsa, las cuales a su vez registraban niveles de endeudamiento empresarial superiores al 50% del activo.

En el año 2001 Colombia contaba con 145 empresas inscritas en bolsa, cifra reducida comparada con otros países: España registró para el mismo año 718 y Chile 285. Desde la óptica eminentemente tributaria, esta situación provoca un enorme desafío para las posibilidades de fortalecer los fiscos nacionales y locales.

Sobre este último aspecto, hay que mencionar que la distribución espacial de los núcleos económicos está concentrada en la región central del país, principalmente en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, mientras que hay zonas en las regiones costeras con escasos enclaves económicos o zonas de economía campesina con limitadas posibilidades para crear una base agrícola sólida. En este sentido, la tributación local se concentra en las zonas más desarrolladas del país, donde se fortalece el Estado, mientras que en aquellas de economía ilegal, la tributación es captada por los señores de la guerra para fortalecer sus ejércitos, con el consecuente efecto negativo para la presencia del Estado, particularmente de la Administración Tributaria.

Cinco grupos financieros controlan el 92 por ciento de los activos del sector; dos grupos económicos son propietarios del 47 por ciento de los medios radiales; el 20 por ciento de los hogares más ricos concentran el 52 por ciento del ingreso y el 82 por ciento de las exportaciones colombianas para el año 1999 corre por cuenta de apenas 200 empresas, de las cuales 120 son transnacionales⁷.

Las limitaciones para obtener ingresos profundizan los niveles de exclusión social en Colombia. El decíl 10 obtiene ingresos 28.2 veces más que el decíl 1 en Colombia, 17 veces en Argentina, 14.1 veces más en Costa Rica y 13 veces en Ecuador. Estos índices resultan ser superiores a los de países desarrollados e inclusive al de países de ingresos medios como Costa Rica donde el indicador Gini es de 0.419. En Colombia, el

⁷ Rodríguez Meisel, David. La Economía Colombiana. Notas sobre la concentración del capital y sus manifestaciones. Revista Matices No. 30, verano, 2001.

coeficiente de concentración de ingresos (Gini) es de 0.564, mientras que en Ecuador es 0.521 y en Argentina 0,54.

Como es apenas obvio, las acciones de cumplimiento voluntario se han enfocado hacia las sociedades que más tributan y las personas naturales que más riqueza poseen. Eso implica un buen conocimiento de los mismos y la aplicación de estrategias focalizadas para prevenir el fraude fiscal, aunque los resultados no sean todavía significativos en términos de menor fraude fiscal y mayores niveles de cumplimiento.

La informalidad en Colombia

El espejo de la concentración del ingreso y de la riqueza es la informalidad. Es la característica más sobresaliente de una sociedad dual. El término economía informal cubre un conjunto bastante heterogéneo de actividades de mano de obra pagada a destajo hasta un gran número de salarios no regulados. Sobre el particular, hay consenso en dos características: la economía informal representa un porcentaje elevado del conjunto de la economía, de la cual ella depende, y segundo, la economía informal es ampliamente definida por actividades fuera de la regulación estatal⁸.

El empleo informal está caracterizado por no tener un carácter contractual, sino basado fundamentalmente en las relaciones de parentesco y/o ocasionalidad, con baja productividad y con acceso limitado o nulo a las instituciones de la sociedad constitutivas del Estado Social.

En el país perduran sectores informales o de baja productividad, los cuales generan cerca del 61% del empleo total. Este es un registro elevado en comparación a otros países latinoamericanos: en Brasil la población ocupada en sectores de baja productividad es del 47%, en Ecuador es del 58%, en Costa Rica el 41.6% y en Argentina el 40% (Hasta antes de la crisis). En el país la economía informal genera el 37% de la producción y genera más del 60% del empleo.

De acuerdo con la información del Departamento Nacional de Estadística (DANE) existen 955 mil establecimientos económicos clasificados como informales, la mayor parte de ellos son personas naturales (97%), lo que demuestra la poca capacidad para asociarse en unidades productivas, que es la esencia de la economía de mercado. Por actividad económica, los informales se concentran en la distribución de bienes o en la prestación de servicios poco tecnificados (Cuadro 4). Se estima que aproximadamente el

⁸ Véase el trabajo de Carmen Elisa Florez, *The function of the urban informal sector in employment: Evidence from Colombia 1984-2000*, CEDE, Universidad de los Andes y Universidad de Princeton, 2001.

10% de la informalidad se concentra en los vendedores ambulantes y el servicio doméstico.

Cuadro 4

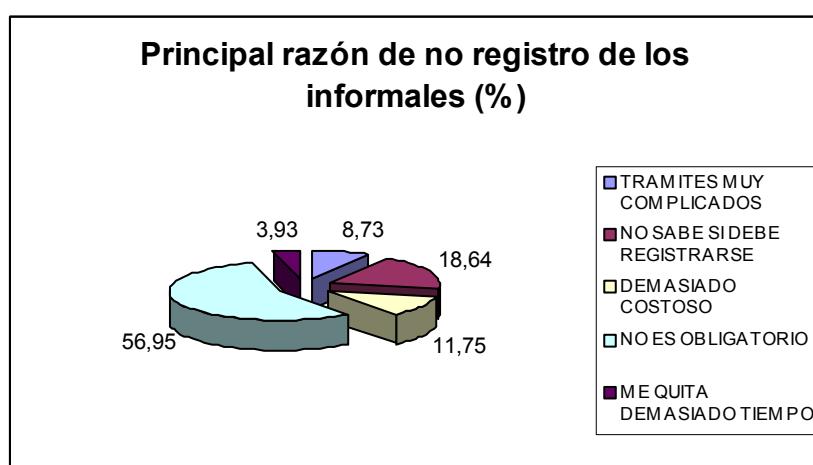
Número de Establecimientos Informales de acuerdo a la Organización Jurídica y a la Actividad Económica Principales trece áreas metropolitanas , 2001					
Actividad Económica	Total	Organización Jurídica			
		Sociedad de hecho	Persona Natural	Sociedad Comercial	Cooperativa
Comercio	441.476	8.881	429.666	2.160	769
Servicios	375.134	6.560	365.027	2.962	585
Industria	139.317	4.413	134.670	76	157
Total	955.927	19.855	929.363	5.198	1.512

Fuente: DANE

Uno de los principales problemas de los informales es su renuencia a no registrarse en las oficinas del Estado, particularmente de la Dirección de impuestos. Pero más que una actitud consciente de no acatar total o parcialmente las normas que rigen el registro y funcionamiento de un establecimiento o negocio, lo que se pone de presente es su profundo desconocimiento de las normas. El 57% considera que no es obligatorio registrarse y casi un 19% no tiene certeza de dicha obligación (Gráfica 2). Por esa misma razón, los informales están excluidos de los sistemas de protección social y de las redes sociales básicas.

Hay que tener en cuenta que la población ocupada de manera informal tiene baja escolaridad: el 84% de los trabajadores informales han cursado los grados de primaria y secundaria. Pero hay algo más grave y es que la población con educación superior ha venido en aumento, alcanzando el 12.8% para el año 2000.

Gráfica 2



Fuente: DANE

Si bien el proceso de informalización se agudizó en los últimos cuatro años como consecuencia de la crisis económica, en realidad este es un rasgo estructural de nuestra economía, toda vez que desde mediados de la década de los ochenta, más de la mitad del empleo se genera en sectores informales, con niveles salariales inferiores a los que se pagan en el sector formal. Hay que anotar que la informalidad se agudiza en la parte baja del ciclo económico, de tal suerte que con el boom de comienzos de los noventa, el fenómeno alcanza el nivel más bajo alcanzado en los últimos diecisiete años, pero retorna a su tendencia y se agudiza en la época de depresión.

Los dineros provenientes de actividades ilícitas como el narcotráfico, secuestro, robo, etc, se utilizan para adquirir productos y prestar servicios en canales de distribución al detal del sector informal, principalmente mercancías adquiridas en el exterior e introducidas al país de contrabando para ser vendidas a los consumidores finales sin el pago de los tributos, infringiendo el régimen cambiario y compitiendo deslealmente con los productores y comercializadores que se encuentran en la legalidad. La informalidad también constituye un mecanismo para el lavado de activos.

En síntesis, aplicar el sistema fiscal a la mayoría de los ciudadanos tiene restricciones muy fuerte: bajos ingresos, bajo nivel de desarrollo empresarial y tributación paraestatal. Esta situación exige distintas estrategias para alcanzar el cumplimiento voluntario: de una parte, avanzar en el fortalecimiento de las facilidades para los contribuyentes declarantes, tales como más y mejor información, conocimiento profundo de sus actividades, disponibilidad de ayudas tecnológicas y generación de riesgo moral para inducirlos a cumplir sus obligaciones. Aumentar el nivel de cumplimiento voluntario de los ciudadanos exige trabajar para ofrecer las máximas facilidades a quienes desean cumplir con sus obligaciones (información y asistencia provista por personal idóneo) y fortalecer la lucha contra el fraude fiscal.

De otra parte, hay que adelantar una estrategia focalizada y adecuada a los sectores no formalizados. En la sección siguiente se ofrecen algunos elementos.

Ampliar la visión del cumplimiento voluntario: La inclusión de los informales al sistema tributario⁹

Los sectores que no están formalizados y que no hacen parte del sistema tributario requieren una estrategia diferente. Afortunadamente el Estado ha venido creando una regulación que favorece la inclusión de los informales a la institucionalidad.

Con la creación de la Ley 590 de 2000, mas conocida como Ley Mipyme donde se establecen los parámetros para clasificarlas como Micro, Pequeña y Mediana empresa,

⁹ Esta sección se basa integralmente en un documento preparado por la Subdirección de Pymes.

se dan los primeros pasos en cuanto a promover el desarrollo de las mismas, dando la posibilidad de crear Regímenes Tributarios Especiales y brindando estímulos tributarios relacionados con los aportes parafiscales.

Lo primero que debemos hacer es realizar un acercamiento a nivel nacional, regional y local, dando a conocer los objetivos y desarrollo de las políticas de Estado con la participación de las diferentes entidades del Estado comprometidas: Ministerio de agricultura, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo, Ministerio de Comercio Exterior, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Instituto de Fomento Industrial (IFI), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Entidades prestadores de salud, pensión y riesgos profesionales. También hay que convocar las Cámaras de Comercio, Fundaciones, ONGs, Centros de desarrollo empresarial, Entidades del sector solidario y Universidades con programas específicos sobre el tema¹⁰.

Un elemento fundamental en el proceso de formalización y normalización serán los programas de capacitación que incluyen la formación empresarial, la difusión de las políticas de desarrollo al micro y pequeño empresario, el conocimiento de los mecanismos de financiación, el cumplimiento de los derechos y deberes de los contribuyentes, Política aduanera y aspectos del mercado cambiario, entre otros aspectos.

Desde el punto de vista estrictamente fiscal, se propone la creación de un impuesto para pequeños contribuyentes, fijándose ingresos superiores a \$30 millones quienes ejerzan actividades de profesiones liberales y de \$50 millones para las demás actividades económicas que quedarían gravados con el mismo. Sin embargo, el verdadero trasfondo en la creación de este nuevo impuesto es avanzar en el proceso de acercamiento, orientación, capacitación integral y acompañamiento, que brinde todas las garantías para su formalización al sistema.

Con la regulación actual en materia tributaria es difícil efectuar un control efectivo de los pequeños empresarios por los grandes costos en términos de capacidad operativa¹¹. La adopción de un impuesto para pequeños contribuyentes se constituye en una estrategia orientada a fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los pequeños contribuyentes personas naturales y sus asimiladas, empresas unipersonales y sociedades de hecho al otorgar mayor simplicidad en su trámite. La implementación de este impuesto debe estar precedida de un amplio programa de divulgación y capacitación acerca de todos los procedimientos a utilizar y sobre las

¹⁰ Hasta ahora se han llevado a cabo estrategias basadas en la capacitación y apoyo a los contribuyentes con el envío de formularios gratuitos, elaboración y distribución de documentos informativos, campañas de capacitación a pequeños y nuevos contribuyentes y presencia institucional en eventos donde se congregan artesanos y pequeños empresarios. Otra estrategia son las visitas de verificación orientadas a reclasificar e inscribir a los contribuyentes.

¹¹ Desde luego que hay mejores formas de actuar con los recursos disponibles, pero eso implica cambios sustanciales en la cultura de la organización pública.

sanciones que deben aplicarse en caso de incumplimiento. En el mediano plazo un incremento en el recaudo.

También, se plantean otras medidas de control como son; sanciones pecuniarias y sanciones de tipo pedagógico, con miras a mejorar el cumplimiento de estos contribuyentes.

Si el Estado facilita la incorporación a la formalidad de estos empresarios muy seguramente podrán acceder al crédito financiero normal, mejorar su tecnología, organizar visiblemente su actividad económica y demás beneficios que le brinda el hecho de estar formalizados, lo que redundaría en mejorar la eficiencia de la economía en su conjunto.

Los aspectos operativos del impuesto se enuncian a continuación:

- a.- La inscripción al Impuesto para Pequeños Contribuyentes es voluntaria y se hace a través del proceso de autoliquidación por parte del contribuyente.
- b.- No están obligados a presentar declaraciones tributarias de Renta e IVA.
- c.- Se establece una contabilidad sencilla para efectos de control tributario, básicamente compuesta por el libro fiscal de operaciones diarias y el libro de proveedores, de manera que no se infrinja la norma comercial, incluso se podría pensar en la posibilidad de crear un software sencillo y práctico donde se registren todas las operaciones del establecimiento.
- d.- Se plantea un sistema simplificado de facturación, para la cual no se requerirá, autorización de la Administración de Impuestos, aunque si deben cumplirse los requisitos para su expedición.
- e.- El valor del impuesto anual para Pequeños Contribuyentes, se podrá cancelar en 3 cuotas cuatrimestrales.
- f.- La determinación del ingreso está fundamentada en las variables más representativas de la estructura de costos de cada sector económico, a partir de las cuales se establece el ingreso que va a estar sometido a la tributación.
- g.- Se simplifica el proceso de liquidación y pago del impuesto, por cuanto, el valor del impuesto a pagar queda determinado por el contribuyente a través de su estructura de costos
- h.- En todo caso, el valor del impuesto a pagar por parte del contribuyente, recoge el efecto de las variables que por concepto de costos, compras y gastos propios, se han establecido para cada actividad.

i.- Los factores que debe tener en cuenta el contribuyente que pretende acogerse al Impuesto para Pequeños Contribuyentes, entre otros son: el área del negocio, las compras realizadas, los servicios públicos que cancela dentro del negocio y el número de empleados durante el año, factor este que permite considerar al contribuyente como microempresario para efectos económicos y fiscales.

j.- No se pueden incluir en este régimen a los asalariados y rentistas de capital por no poseer estructura de costos para la determinación de la base gravable. No hacen parte del sector informal de la economía ya que su carga tributaria esta totalmente controlada. Tampoco aparecen incluidas en la clasificación de actividad económica establecida por el DANE.

Finalmente, se requeriría la implementación de programas rápidos y masivos de control con amplia cobertura acompañados de una intensa labor pedagógica para mejorar su cumplimiento y paulatinamente mejorar la cultura tributaria de los colombianos.

Para la aplicación y puesta en marcha del nuevo impuesto se ha diseñado un esquema para el desarrollo de Software que simplifica y agiliza no solo el procedimiento de entrada de información que alimenta el modelo, sino el mismo proceso de inscripción al nuevo impuesto. Lo que significa que en este sistema el contribuyente sé auto clasifica, consignando en él información básica acerca de las variables requeridas para la determinación del impuesto a pagar. Posteriormente la administración deberá verificar la veracidad de la información básica.

De todas formas, hay que tener en cuenta una cosa, que la incorporación a la formalidad de los sectores excluidos no depende exclusivamente de actividades de la administración tributaria. Se requiere el concurso de otras organizaciones del Estado, particularmente del Ministerio de Desarrollo para que los esfuerzos de la Administración Tributaria no sean aislados.

Reflexiones finales

Las acciones de cumplimiento voluntario en Colombia se han adelantado de manera muy tímida por ahora, cuya profundización va a depender del fortalecimiento de los sistemas de información y el acceso masivo a medios electrónicos para la declaración y pago de las obligaciones formales. En ese campo se ha avanzado, pero requerimos dar un vuelco para optimizar la detección de omisos y morosos, mediante un mayor conocimiento de nuestros clientes.

Por ahora, se están llevando a cabo acciones de lucha contra el contrabando y el fraude fiscal con la policía aduanera y con programas selectivos de fiscalización. Esos aspectos hacen parte de lo que en la DIAN hemos llamado administrar la coyuntura.

Pero como estamos empeñados en un proceso de cambio de la cultura organizacional, particularmente de la visión del contribuyente, como también en una modernización de nuestros sistemas informáticos, se están fijando derroteros en un horizonte de mediano plazo donde el cumplimiento voluntario es una prioridad.

En esta onda de cambio se está buscando la formalización de los informales mediante la implantación de un régimen simplificado y la coordinación de acciones con otras dependencias del Gobierno Nacional. Los frutos de esta estrategia no son inmediatos pero si nos permiten ampliar la base de contribuyentes e ir afincando una cultura tributaria, en un contexto donde se requiere ampliar la legitimidad de las instituciones y organizaciones encargadas de gerenciar los recursos públicos.

Finalmente estamos implantando una estrategia antievasión, que combina esfuerzos de varias áreas de la Administración Tributaria con miras a aumentar los recaudos y mejorar la situación fiscal del país, con lo cual se corrija el desequilibrio fiscal y se configure una base tributaria sólida en un país que requiere que el Estado sea garante de los derechos humanos, civiles y sociales.