

El Problema de la Evasión Tributaria

Por HECTOR JULIO DECERNA

El problema de la evasión tributaria es tan antiguo como la existencia misma de los impuestos. Así lo muestra el estudio histórico de las instituciones financieras que, conjuntamente con las noticias sobre el establecimiento y desarrollo de los sistemas tributarios, muestra la necesidad de una persistente lucha contra la evasión fiscal. Se trata, en algunas de sus manifestaciones, de un hecho social tan permanente como el delito, y contra el cual siempre será necesaria la acción del Estado.

La evasión tributaria puede revestir muy diversas manifestaciones: Desde la actitud de negativa completa, individual o social, al pago de los impuestos; la desaparición de la materia imponible por alejamiento de los contribuyentes de ciertas formas de actividad económica o la emigración de la riqueza o de las personas hacia otros países; la actitud negativa de los cuerpos legislativos para adoptar normas tendientes a combatir la evasión, o a perfeccionar o generalizar los tributos; pasando por los complejos mecanismos de la traslación de los impuestos, hasta llegar al fraude propiamente dicho de los contribuyentes que, a su turno, puede revestir variadas manifestaciones como el fraude material, técnico, contable, jurídico, a la recaudación, interno, internacional, lícito o ilícito, para utilizar una de las muchas clasificaciones adoptadas dentro de los intentos de estudio sistemático del problema.

No me propongo analizar las múltiples manifestaciones del fraude fiscal sino que me limitaré al comentario de las principales causas de él y de algunos de los posibles medios para combatirlo.

I—Principales causas del fraude fiscal

El estudio de las causas del fraude fiscal resulta imprescindible para poder combatirlo de manera eficaz, porque si no se atacan a fondo y en forma conjunta las raíces del problema, los resultados que se consiguen con medidas parciales no podrán tener una importante significación.

Existen causas del fraude fiscal de carácter general, o que son comunes a todos los países, y otras que son propias de cada nación o Estado. Y para el análisis de unas y otras, podemos agruparlas según uno de los criterios tradicionales, así: Teológicas y morales, sociales, psicológicas, políticas y técnicas.

1º) Causas teológicas y morales

Dentro de los factores que deciden o inclinan la conducta de los contribuyentes frente al cumplimiento de las normas tributarias, es indudable que juegan profundamente las ideas que consciente o subconscientemente se tengan sobre el significado moral de los deberes tributarios, ideas que, en países de mani-

fiesta religiosa como Colombia, están íntimamente vinculadas al enfoque religioso o teológico que se haga del problema. Y precisamente en este campo de la teología y la moral ha existido, principalmente en los países de origen hispánico, una actitud comprensiva y tolerante por parte de los teólogos y moralistas frente a la evasión tributaria, que en buena parte explica la tendencia de los contribuyentes al fraude fiscal.

Para ilustrar gráficamente el tema traigo a cuento la siguiente anécdota que relata el profesor español Antonio de Luna, al comienzo de una comunicación presentada en el coloquio sobre la "Naturaleza de la infracción fiscal", en el curso de la IX Semana de Estudios de Derecho Financiero celebrada en España en 1961. Cuenta el Profesor de Luna que al terminar sus estudios en la Universidad de Friburgo, Alemania, en 1929, un confesor le preguntó si había declarado verdad en el impuesto sobre la renta y él, extrañado, a su vez le preguntó si era que la evasión fiscal era pecado. El confesor le contestó rotundamente que sí, pues quien no contribuye a las cargas públicas proporcionalmente a su riqueza peca contra la justicia legal y aun contra la conmutativa, y para ser absuelto está obligado a la restitución. El doctor Luna explicó que en España los teólogos enseñaban una doctrina contraria, afirmando que las leyes fiscales no obligan en conciencia, por lo que la habilidad para evadir al fisco era, junto a los toros y el fútbol, el mayor deporte nacional. Termina el doctor Luna expresando que el confesor lo absolvió, porque su conciencia, aunque errónea, no era culpable¹.

La justificación de esta actitud tolerante frente al fraude fiscal tuvo su origen en la teoría llamada de las leyes meramente penales, según la cual existen leyes que no obligan directamente en conciencia a su cumplimiento, sino que las personas a quienes se dirigen pueden optar por la observancia de la norma o por la satisfacción de la pena en ellas prevista; o que su cumplimiento obliga solamente en el fuero externo, con obligación meramente jurídica y solo cuando esta fuese infringida nacería una obligación moral en conciencia, de cumplir la pena; o que tanto el cumplimiento de la norma como la de la pena tiene un alcance simplemente jurídico, que no compromete el fuero interno, según los diversos matices o tendencias que existen dentro de la teoría de las leyes meramente penales, que se formuló en el siglo XIII y que todavía persiste en algunos países, como los latinos².

Afortunadamente esta teoría de las leyes meramente penales ha entrado en franca decadencia, por lo menos en cuanto a la obligatoriedad de las leyes impositivas, y actualmente es notoria la tendencia entre los teólogos y moralistas católicos, inclusive los de los países latinos, de considerar que las leyes tributarias, cuando son justas y justamente aplicadas, obligan en conciencia y que el fraude fiscal va contra las exigencias de la justicia conmutativa, o de la legal, según las diversas opiniones que existen al respecto.

Dejando al margen la influencia que llegó a tener la teoría de las leyes meramente penales en algunos países, conviene destacar que la posición clásica

1 Sobre el Fraude Fiscal de Antonio de Luna y Joaquín Ruiz Jiménez. Marstega S. A., Madrid, página 7.

2 Obra citada, página 8.

sica de la Iglesia Católica en cuanto a la obligación moral de pagar los tributos, ha sido siempre muy clara, como que se basa en los mismos evangelios, en los que se encuentra el conocido pasaje de la pregunta que hicieron los judíos a Jesucristo sobre si era lícito o no pagar impuestos al César, a la cual se respondió en forma categórica que debía darse al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios, respuesta que no deja duda alguna respecto de los impuestos, aun cuando tiene un significado que trasciende el campo de los tributos. También se invocan sobre la materia pasajes muy explícitos de la Epístola de San Pablo a los romanos y modernamente el Papa Pío XII al dirigirse el 2 de octubre de 1956 a la Asociación Internacional de Derecho Financiero y Fiscal, dijo que "no existiendo duda alguna sobre el deber de cada ciudadano de soportar una parte de los gastos públicos", "el Estado está obligado a prevenir la evasión de aquellos que son legítimamente gravados"³. Y afirmaciones del mismo estilo se encuentran en documentos como el Código Social de Malinas y en los tratados modernos de teólogos y moralistas.

Cabe observar, sin embargo, que mientras esta actitud no se generalice tanto en la teoría teológica y moral como en la actitud práctica de los confesores y moralistas, la bondadosa actitud de estos jugará un decisivo papel en la actitud de los contribuyentes frente al fraude fiscal. Por lo anterior, revisten gran importancia entre nosotros las categóricas afirmaciones consignadas en la Declaración del Episcopado Colombiano sobre Problemas Socio-Económicos de Actualidad, del 8 de julio de 1966*, entre las cuales destaco las siguientes: "Nadie duda de que el Estado tiene pleno derecho a establecer impuestos justos, equitativamente distribuidos entre los súbditos, para atender a las necesidades que impone la administración pública, el desarrollo económico y el mejoramiento social". "Por consiguiente, si al Estado se le reconoce este derecho, a los ciudadanos les corresponde la obligación estricta de atenderlos como un indiscutible deber de justicia legal". "Sin embargo, conviene observar que para que el Estado pueda urgir con rigor el cumplimiento de esta obligación, debe al mismo tiempo, mantenerse dentro de los límites que le señalan la justicia y el bien común de la sociedad. En consecuencia, los tributos nunca deben ser abrumadores, ni excesivos, de manera que, en vez de buscar en los contribuyentes la ayuda necesaria para el mantenimiento debido del orden social, se conviertan en una carga insostenible e injusta, que oprima a los ciudadanos y ahogue en ellos toda iniciativa y la posibilidad de adelanto en el orden económico y social". "Es pues injusta la evasión de impuestos, vicio que se está arraigando tan profundamente entre nosotros, porque todavía no se ha creado la conciencia de que todos deben contribuir solidariamente a los gastos comunes, para lograr el disfrute de los beneficios que reporta una sociedad bien organizada". "Cada uno de los ciudadanos debe, por lo tanto, darse cuenta de esta obligación y disponerse a cumplirla, no tanto por los castigos que pudiera acarrearle su rechazo, cuanto por un imperativo de conciencia y patriotismo que exige siempre el cumplimiento del deber. Al mismo tiempo, el Estado debe evitar medidas desacertadas que den ocasión a los particulares a recurrir a la evasión de impuestos, como legítima defensa contra las vejaciones de que se sienten vícti-

³ Doctrina Pontificia. Documentos Jurídicos, José Luis Gutiérrez García. Biblioteca de autores Cristianos, Tomo 194, Madrid, página 568.

* Se publican más adelante en este mismo número de la Revista.

mas o para protestar contra los despilfarros del tesoro público". "Todo cristiano debe estar íntimamente persuadido de que la evasión de los impuestos justos es ilícita y puede acarrear serios perjuicios a la sociedad. Ya San Pablo amonestaba así a los fieles de la Iglesia primitiva: "Pagad a todos lo que debéis: a quien tributo, tributo; a quien aduana, aduana; a quien temor, temor; a quien honor, honor. No debáis a nadie, sino amaos los unos a los otros, porque quien ama al prójimo ha cumplido la ley" (Rom. 13, 7-9)". Y a propósito del contrabando expresan: "A veces se pretende justificar el contrabando diciendo que se trata de la violación de leyes meramente penales, que no obligarían en conciencia; pero esta es una disculpa infundada porque, además de que la existencia de leyes meramente penales es discutible, el contrabando es ilícito por la ley primaria que prohíbe el fraude a las rentas legítimas del Estado y nadie se atrevería a invocar tal excepción en los casos de contrabando, que conllevan manifiesto perjuicio del bien público y violación de las más elementales normas de la justicia"⁴.

Sin que sobre advertir, de otra parte, que la obligación legal y en conciencia de pagar los tributos está condicionada, dentro de la doctrina cristiana, a que se trate de leyes justas y justamente aplicadas, requisito este que plantea nuevos problemas morales de difícil solución que no es el caso de tratar en esta conferencia.

2º) *Causas sociales, psicológicas y políticas*

Puede considerarse que según las razas, costumbres, doctrinas políticas, tradiciones históricas y teorías y hechos sociales, en cada país existe una mentalidad o comportamiento característico frente al pago de los impuestos, actitud que solo puede ser modificada a través de los años por vigorosos hechos sociales, políticos o de gobierno que logren profundas repercusiones en la conciencia social.

Así, se piensa que los ingleses consideran el fraude fiscal "como un gesto elegante y poco honesto"; que el francés considera frecuentemente el fraude "como la reacción justificada y razonable de un ciudadano que no quiere ser estafado por el fisco"; que "el contribuyente alemán se somete con más dificultad a las prescripciones fiscales que el francés", y, como ya se ha expresado, los españoles consideran el fraude fiscal como un deporte nacional, lo mismo que los toros y el fútbol⁵.

En general, puede considerarse que en muchos países, entre ellos los latinos, se ha llegado a un alarmante estado de desaparición o relajamiento de la conciencia fiscal, dentro de un ambiente de benevolencia por parte de los políticos, literatos, periodistas e historiadores, e inclusive con el estímulo de la agresividad de algunos economistas y financieros frente al nacimiento de algunas instituciones financieras como la tributación directa.

Al lado de hechos sociales como los anteriores, existen otros que tienen una incidencia muy concreta en determinadas formas de evasión fiscal, como los siguientes:

4 XXII Conferencia Episcopal de Colombia página 23 a 26. Editorial El Catolicismo.

5 La Lucha contra El Fraude Fiscal, Francisco Guijarro Arrizabalaga, Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, Madrid, Nº 32 dic. 1958, página 893.

Las teorías y distinciones sutiles de algunos juristas que llevan a la justificación de la evasión fiscal en general, en determinadas circunstancias, o a determinadas formas en particular. Es el caso, por ejemplo, de teorías como la de la resistencia a la opresión, o la del relativismo jurídico, o del subjetivismo de Duguit. Según este autor "el derecho de resistencia pasiva jamás ha sido discutido y no puede serlo; pertenece a cada uno apreciar en conciencia si debe obedecer voluntariamente a tal o cual acto de la autoridad o si no debe obedecerlo sino bajo presión. La ley no es, porque sea ley, la verdad absoluta"⁶.

De gran importancia se considera en este campo la aparición de los asesores y consejeros tributarios entre quienes, al lado de personas que ejercen su profesión dentro de un criterio de responsabilidad moral, existen otras cuyo papel consiste precisamente en incitar a los contribuyentes al fraude. Sobre ellos observa Formery: "Los contribuyentes se encuentran auxiliados y guiados en el fraude por los consejeros técnicos fiscales, una profesión nacida hace algunos lustros con reclutas, sobre todo, que han sido miembros de la Administración, algunos honorables, la mayor parte sospechosos, los cuales han extendido el dominio del fraude y los disfraces en las declaraciones"⁷. Tenemos que reconocer que, opiniones como la anterior, resultan parcialmente aplicables a países como Colombia, en donde hemos venido padeciendo las actividades de funcionarios inescrupulosos, que frecuentemente inician sus actividades de chantajes o ilícitas asesorías siendo todavía funcionarios, y luego las continúan en oficinas particulares en donde recomiendan las declaraciones insuficientes, señalan las combinaciones jurídicas ficticias, enseñan la falsificación de contabilidad, vulgarizan el fraude legalizado, tienen como único programa economizar impuestos por toda clase de medios, llegando hasta ofrecer las desgravaciones por medio de avisos o circulares repartidas entre los contribuyentes.

He querido destacar el papel muy importante que tienen los asesores tributarios dentro de la extensión del fraude fiscal, porque considero que al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, promotor de este ciclo de conferencias y entre cuyas funciones está la de "velar por la honestidad en las actividades relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las leyes tributarias", y la de "procurar el desarrollo de una conciencia tributaria sobre la importancia social y económica de las normas fiscales, tanto por parte de las autoridades como de los contribuyentes" le corresponde la misión muy importante de estudiar a fondo los aspectos profesionales de la evasión tributaria, y señalar normas claras de moral profesional que puedan servir de orientación a las personas que se ocupan en esta clase de asesorías.

Esto es tanto más importante por cuanto se puede pensar que muchos contribuyentes no se resolverían a recorrer los caminos de la evasión sin el respaldo, estímulo o colaboración de los asesores tributarios; y porque el profesional que se ocupa en estas materias se encuentra frecuentemente ante situaciones difíciles de resolver dentro de un criterio de responsabilidad moral frente a los vacíos e imprecisiones de la ley, o ante las diversas posibilidades y modalidades

⁶ Estudio citado página 903.

⁷ Estudio citado, página 895.

de organización legal y económica que estén al alcance de los contribuyentes. Se trata de aquellos casos que, dentro de una terminología aparentemente contradictoria, se llaman de evasión lícita o de evitación de los impuestos, que ofrecen numerosos matices en que no es fácil separar lo lícito e ilícito desde el punto de vista ético.

Algunas personas también atribuyen un significativo papel en el campo de la evasión a las agrupaciones profesionales, económicas o gremiales. Se dice, por ejemplo, que tales agrupaciones no siempre "se limitan a reclamar al legislador una mejora en las disposiciones que reglamentan los impuestos debidos por las profesiones, sino que intervienen cerca de las administraciones fiscales y de los hombres políticos para obtener desgravaciones, dirigen circulares a sus miembros para aconsejarles que reclamen, que establezcan sus documentos contables en tal o cual forma, que rechacen o dejen sin contestación las advertencias que emanan del fisco, e incluso llegan a redactar ellos mismos las peticiones, las demandas, que hacen llegar a la Administración de Hacienda; organizan manifestaciones públicas y reuniones para orquestar las reivindicaciones, para pedir aplazamiento de pagos, para oponerse a tal o cual fijación de cupos a prorrata, para imponer a sus representantes en el seno de las Comisiones fiscales paritarias, consultivas o impuestas por la ley, tal o cual actitud para que lleven sus quejas al Consejo de Ministros, o a las Asambleas parlamentarias, etc. Un clima tal de resistencia colectiva, más o menos fundamentada, incita inevitablemente a los contribuyentes a creer que toda exactitud en sus declaraciones en el pago de los impuestos debidos. etc., no es realmente sino una traición individual con respecto de los otros miembros del sindicato o del grupo"⁸. No es desconcertado pensar que algunas manifestaciones gremiales en Colombia, pueden clasificarse dentro de las que tienen desfavorables incidencias en el campo de la evasión fiscal.

Y como una causa política o paradójicamente legislativa por omisión, de evasión fiscal, puede tenerse en Colombia la renuencia del Congreso en los últimos años a adoptar normas antievasionistas o de generalización de los impuestos propuestas por el Gobierno, que ha mostrado públicamente a los contribuyentes ciertas formas de evasión que no han tenido correctivos legales, como las de las rentas vitalicias y algunas organizaciones a través de sociedades, o los ha llevado al convencimiento de que injustamente las contribuciones tienen que ser soportadas en su mayor parte por algunos grupos de contribuyentes tradicionales, mientras que importantes sectores económicos continúan al margen de un adecuado aporte a los gastos públicos.

3º) *Causas técnicas del fraude*

La actitud de los contribuyentes en cuanto al pago de los impuestos, principalmente de los directos, depende en gran parte de la opinión que tengan sobre la política de gastos e inversiones públicas y sobre la organización general del Estado. En efecto, si el contribuyente no tiene el convencimiento de que los caudales públicos son sobria y acertadamente gastados o invertidos; de que no se le exige sino lo normalmente necesario para atender a los fines propios del

⁸ Estudio citado, página 896|7.

Estado, y de que la carga tributaria está distribuída entre los distintos sectores con justicia de una manera general, no puede esperarse que esté en ánimo de contribuir voluntariamente al pago de los impuestos y que no tenga la inclinación a buscar medios de evasión fiscal.

Y, por este aspecto, se puede considerar que la situación colombiana es bastante desfavorable porque, sin emitir juicios personales al respecto que sólo deberían darse debidamente fundamentados, puede registrarse como un hecho muy generalizado, la creencia de que en los presupuestos oficiales existen demasiados gastos de funcionamiento y muy pocos de inversión; que los diferentes órganos del poder público —Ejecutivo, Congreso y Rama Judicial—, no funcionan satisfactoriamente; que hay demasiada burocracia y gastos superfluos; que se han invertido cuantiosas cifras en reformas administrativas y judiciales que han resultado inoperantes, y que, en general, no existe una organización acorde con las apremiantes urgencias de desarrollo económico y social que tiene el país.

Estas opiniones, bastante generalizadas, pueden ser en parte exageradas, aunque no carecen totalmente de fundamento en casos como el de las reformas administrativa y judicial que efectivamente implicaron la apropiación de cuantiosos recursos, sin que los beneficios o mejoras efectivos resulten notorios. En el caso de la reforma administrativa, por ejemplo, se creyó, como frecuentemente ha ocurrido en Colombia, que lo fundamental era darles a los Ministerios y Departamentos Administrativos una nueva estructura, cuando lo más importante era la preparación del personal humano que la pusiera en ejecución. Lo mismo que la adecuada vigilancia de su funcionamiento y la oportuna corrección y adecuación, teniendo en cuenta los primeros resultados que se obtuvieran, a los objetivos que se trataba de alcanzar.

De otra parte, es manifiesto que en Colombia, salvo temporales e incompletos esfuerzos, no ha existido la permanente preocupación de informar al público en general, al ciudadano raso, sobre la distribución de los gastos e inversiones públicas y sobre la efectiva y concreta inversión de los fondos públicos, en lenguaje comprensible para todos, como se hace permanentemente en otros países, por lo que al pueblo en general muchas veces sólo llegan las noticias deformadas de las altísimas cifras que en el Congreso se reparten como un botín para satisfacer pequeños intereses electorales. De suerte que, en buena parte, al mismo Estado cabe la responsabilidad de que la opinión pública no tenga informes objetivos y ciertos sobre el destino de los impuestos, que solo aparecen en memorias e informes que muy pocos leen por no tener suficiente difusión ni estar destinados al grueso público, o sobre los cuales sólo se tienen noticias que más desorientan que ilustran e informan de manera adecuada.

En cuanto al campo propio de nuestro sistema tributario, también existen aspectos desfavorables para el desarrollo de una adecuada conciencia tributaria entre los ciudadanos y la prevención del fraude fiscal, como los siguientes: El desarrollo de la tributación directa y el nivel de las tarifas bastante elevadas que rigen actualmente en el campo de los impuestos de renta, complementarios y especiales, a las cuales han venido a sumarse los recargos extraordinarios demasiado frecuentes, todo lo cual ha elevado los impuestos a niveles que tal vez resultarían aceptables en situaciones de emergencia nacional, o con el

criterio de buscar una equitativa redistribución de la riqueza dentro de planes de desarrollo económico y social, adelantados con el asentimiento público conseguido a través de la certera acción del Estado y de programas vigorosos que lograran despertar la mística nacional hacia la consecución de tales objetivos.

Pero en situaciones más o menos normales y frente a un estado de cosas que a muy pocos satisface, en sus aspectos oficiales, económicos y sociales, se puede considerar que las tarifas de nuestros impuestos directos resultan elevadas, como que están por encima de las usuales en los países latinoamericanos, y muy cerca, en frecuentes casos, a las que existen en naciones de alto desarrollo como los Estados Unidos de Norteamérica.

Se tiene, además, la creencia muy generalizada de que los impuestos no tienen el requisito esencial de su generalidad sino que, por el contrario, existen importantes sectores que se mantienen al margen de un justo aporte al sostenimiento del Estado; que hay demasiadas exenciones que, adicionalmente, se han utilizado abusivamente y con fraude al Fisco, como ha ocurrido en el caso de los dividendos y participaciones recibidas por sociedades con derecho a exención, y que existen sectores que tradicionalmente han soportado el mayor peso de la tributación directa y que también han tenido que ser las víctimas de los recargos extraordinarios, con los cuales se busca compensar los desequilibrios presupuestales ocasionados por dudosos manejos de las finanzas públicas. Lo anterior explica, en parte, la tendencia muy difundida y preocupante que se observa en Colombia, de que numerosos gremios y sectores de la economía aspiren como cosa natural a que se les coloque en situaciones de privilegio tributario, en vez de buscar que exista para todos una equitativa distribución de las cargas tributarias, ya que excepcionalmente pueden justificarse plenamente, frente al bien común, las situaciones de privilegio fiscal.

Se observa también una exagerada tolerancia, y en ocasiones indiferencia total y hasta protección, hacia determinadas formas de fraude fiscal como el contrabando en pequeña escala individual pero de importancia en conjunto, por personas de escasos recursos, lo cual constituye indudablemente un grave motivo de perturbación y desviación en cuanto a la obligación moral de pagar impuestos, pues si bien el contrabando ofrece características muy especiales en el campo de la evasión fiscal, es en definitiva una de las manifestaciones de fraude tributario, en que se pone a prueba el respeto por las leyes impositivas y la validez moral y legal de los principios que autorizan la lucha contra la evasión.

También le atribuyo importancia, como factor que ha contribuido a la desmoralización tributaria, al abuso que se ha hecho de las amnistías, que ya se miran y esperan como una cosa normal y que ordinariamente no consiguen, sino muy limitadamente, los objetivos que se buscan y, en cambio, inducen al contribuyente, asesorado por consejeros o contadores inescrupulosos, a transitar los caminos del fraude al amparo de leyes abusivamente invocadas. Personalmente considero, por ejemplo, que un porcentaje muy importante del receso en el crecimiento del impuesto sobre la renta a raíz de la expedición de la Ley 81 de 1960, se debe al abuso de la cuarta o quinta amnistía que se le introdujo a dicha ley en el Congreso, y que se utilizó para inflar inventarios y costos, dis-

minuyendo irregularmente no sólo las rentas de 1960 sino inclusive las de años posteriores. Y precisamente he encontrado entre los estudios sobre la evasión fiscal, que las amnistías pueden ser instrumentos antievasionistas en medios de una alta moralidad entre los contribuyentes, supuesto que desafortunadamente no se da entre nosotros⁹.

En general, y por lo que hace a la estructura del régimen tributario, todavía no se ha avocado en Colombia el estudio en conjunto y a fondo del problema en sus diversos niveles gubernamentales, con miras a una adecuada aplicación de la justicia tributaria y a la corrección de defectos tradicionales, como la doble tributación sobre los mismos hechos y personas por parte de los diferentes órganos públicos, que son otros tantos motivos de estímulo al fraude fiscal.

Al lado de factores estructurales como los anteriores, revisten no menor importancia, en el campo de la evasión, las relaciones del Fisco con los contribuyentes y las deficiencias de la administración impositiva.

El Dr. Francisco de Paula Pérez observaba en 1946 lo siguiente: "La administración pública española y los españoles no se encuentran sino para injuriarse afirmó uno de los más esclarecidos políticos de la Península. Herederos nosotros de las virtudes y defectos de la Madre Patria, estamos también muy cerca de aquella paradoja"¹⁰. Y efectivamente, las relaciones de los funcionarios de impuestos con los contribuyentes no siempre se desarrollan dentro del espíritu de comprensión necesario para que no se forme un ambiente de prevención que dificulte al Estado la debida aplicación de las leyes tributarias y a los contribuyentes el cumplimiento de sus deberes impositivos sin tropiezos innecesarios. Por el contrario, los funcionarios de hacienda frecuentemente van adquiriendo, a veces de manera inconsciente, una mentalidad fiscalista, una especie de sicología del oficio, que los lleva a ver en todo contribuyente un defraudador del Tesoro Público y de aquí muchas exageraciones, hostilidades y hasta arbitrariedades que causan toda clase de problemas y perjuicios, en la buena administración de los impuestos. Principalmente en épocas de preocupación en la lucha contra el fraude, es muy peligroso que estas inconvenientes tendencias se acentúen.

De otra parte, el contribuyente, para quien el pago de los impuestos inevitablemente implica un sacrificio, descarga toda su mala voluntad, y a veces su ira, buscando una especie de compensación psicológica, en el funcionario en quien encarna la causa de su merma económica, de sus problemas y dificultades, y en quien a veces revive la imagen del odiado alcabalero de la colonia, una especie de enemigo número uno de los ciudadanos.

Y este ambiente de tirantez fatalmente se traduce en reacciones de los contribuyentes que los lleva a buscar refugio en la evasión.

Es manifiesto, además, que las oficinas de impuestos no constituyen una excepción dentro de la defectuosa administración pública colombiana, sino que, por el contrario, nuestras deficiencias tradicionales se hacen allí más notorias

⁹ Estudio citado, página 912.

¹⁰ Régimen Fiscal Nacional, N° 1, julio 46, página III, Imprenta Nacional.

por la complejidad de los intereses que manejan y por las inevitables consecuencias dentro del numeroso grupo de personas con quienes deben estar en permanente comunicación. Para limitarme sólo a algunos puntos claves, observo que en los trámites de las liquidaciones, pagos, expedición de certificados de paz y salvo y reclamaciones, no obstante esfuerzos de muchas personas y los muy importantes que actualmente hace la División de Impuestos Nacionales, estamos todavía lejos de un servicio satisfactorio que no cree perjuicios a los contribuyentes con los demasiado frecuentes y notorios errores en las liquidaciones; con los múltiples tropiezos, incomodidades y demoras para el cumplimiento del elemental deber de pagar los impuestos y obtener la constancia de estar en paz y salvo con el Fisco, y con el tardío fallo de reclamaciones que causan perjuicio al contribuyente y también al Estado, porque le congela cuantiosas cifras de un incierto debido cobrar cuya efectividad queda pendiente del fallo de los recursos legales. Y ante tales deficiencias, la reacción del contribuyente es también buscar en la evasión la compensación cuantitativa de los derechos que cree tener pero que no está seguro de que le sean reconocidos.

II.—Principales medios de lucha contra el fraude fiscal

La visión panorámica de las principales causas del fraude fiscal, lleva fácilmente a la conclusión de que la lucha eficaz contra él implica una acción conjunta de todos los organismos del Estado, que debe empezar por un mejoramiento integral de sus servicios que lleve el convencimiento de los ciudadanos que verdaderamente es el representante del bien común y que va en perjuicio de los intereses generales cualquier incumplimiento en el pago de los impuestos con que en justicia deben contribuir a su sostenimiento. Sólo en esta forma es posible despertar la conciencia de los deberes tributarios, la solidaridad fiscal de los ciudadanos, su vinculación e interés por los planes de desarrollo económico y social, y acabar con la tendencia, señalada por un autor, de que "todo el mundo quiere vivir a expensas del Estado, olvidando que el Estado vive a expensas de todo el mundo"¹¹.

Pero concretándome a las medidas que podrían ser viables en el propio campo de los impuestos, enumero las siguientes:

a) Debe existir una permanente preocupación tanto en el Gobierno como en el Congreso por el mejoramiento de los estatutos tributarios y su ejecución, buscando cada vez una mejor implantación de la justicia tributaria y una efectiva generalidad de los impuestos.

Dentro de estos planes de mejoramiento de los sistemas impositivos, revisten obvia importancia las medidas antievasionistas, que deben ser fruto de una permanente vigilancia, investigación y evaluación de los resultados efectivos en la ejecución de las leyes.

Aspecto importante del actual régimen tributario colombiano es el de las exenciones de impuestos que son demasiado numerosas y extensas, y de difícil justificación dentro de un régimen constitucional de igualdad de las

11 La Lucha contra El Fraude Fiscal, estudio citado, página 884.

personas ante la ley, de prohibición de los privilegios y de fomento de las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo, pero con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes (Constitución Nacional, artículos 31 y 76, numeral 20). Puede pensarse que desde el punto de vista de los ingresos fiscales y aun para el mismo fomento económico del país, sería más útil un régimen tributario menos gravoso pero de una efectiva generalidad para todas las personas y empresas, de acuerdo con su capacidad económica, que la nociva tendencia de colocar totalmente al margen de los impuestos a importantes sectores de la actividad económica, en forma que no siempre se compadece con los beneficios sociales que se obtienen con tales incentivos.

b) Es de urgente necesidad avanzar en la tecnificación y mejoramiento de la organización administrativa, lo mismo que en la capacitación y educación de los funcionarios de impuestos, para la aplicación de las leyes dentro de un alto espíritu de justicia y la prestación de un eficaz servicio dentro de un ambiente de colaboración, de lealtad y de cultura con los contribuyentes. Solo con estos presupuestos será posible una efectiva lucha contra el fraude fiscal.

Desafortunadamente, como ya lo expresé, en este campo nos queda mucho camino por recorrer y los contribuyentes tienen motivo de fundadas críticas sobre el funcionamiento de las oficinas de impuestos y sobre el criterio que siguen algunos funcionarios en la aplicación de los ordenamientos legales, olvidando frecuentemente la sabia fórmula elaborada por el Profesor Manuel A. Alvarado, que se consagró oficialmente como artículo 1º del Decreto 2745 de 1945 y que también se incorporó al Decreto 437 de 1961, como artículo 1º. El texto muy conocido de dicha norma, cuyo leal acatamiento por parte de los funcionarios públicos ya implicaría un importante avance en la buena administración impositiva, es el siguiente: "Los funcionarios públicos que tengan atribuciones y deberes que cumplir en relación con la liquidación y con el recaudo de los impuestos nacionales, deberán tener siempre por norma en el ejercicio de sus actividades que son servidores públicos; que la aplicación recta de las leyes y decretos que regulan la materia deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia, y que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación".

c) Es necesario educar a los contribuyentes en cuanto a sus deberes tributarios, máxime en un país de poco nivel cultural general como el nuestro, con publicaciones e informes al alcance de todos, sobre el fundamento y naturaleza de los impuestos; sobre la organización que cada uno de ellos tiene en Colombia; sobre las obligaciones y derechos de los contribuyentes, en relación con cada tributo, y la manera de cumplir las primeras y ejercer los segundos; sobre el funcionamiento de las oficinas de impuestos, los servicios que prestan y la manera de obtenerlos; sobre la política de gastos e inversiones del Gobierno y los resultados concretos y numéricos de ella, etc.

d) Deseo destacar que en el Congreso sobre los Problemas de la Administración de Impuestos Nacionales celebrado en Buenos Aires en 1961, patrocinado por la OEA, el BID y la CEPAL, se consideraron de eficacia en la lucha

contra la evasión, los planes de investigación tributaria y los sistemas de retención de impuestos en la fuente¹².

Es de esperar que la utilización de los sistemas electrónicos pudiera organizarse satisfactoriamente en el campo de la investigación, cuentas y pagos, en que por el volumen de datos e informes es difícil organizar un buen servicio por los sistemas tradicionales.

Y en cuanto a la retención de impuestos en la fuente, efectivamente corta de raíz el mal cuando sea posible conseguir una adecuada organización administrativa de ellas. De suerte que, sin desconocer las dificultades y limitaciones que nuestros sistemas tributarios y nuestra deficiente administración ofrecen al sistema de retenciones, es indudable que se puede avanzar prudentemente en su implantación con saludables efectos en el campo de la evasión.

e) Elaboración de un sistema adecuado de sanciones, principalmente en el campo penal, pues aun cuando teóricamente las normas de nuestro Código Penal pueden tener aplicación en el campo de los impuestos, en la práctica no la han tenido por las dificultades de nuestros procedimientos y sistemas investigativos.

Esta situación podría modificarse favorablemente mediante la elaboración de estatutos especiales que tipifiquen claramente el delito fiscal, los medios de prueba y los procedimientos de investigación.

Adicionalmente podrían tener buen efecto las publicaciones de listas de contribuyentes sancionados por inexactitud, y de datos de carácter general como los autorizados por la Ley 81 de 1931 que no alcanzan a violar el secreto de las declaraciones, que indudablemente es presupuesto importante para la veracidad de ellas, aun cuando la no extensión de la reserva a algunos efectos civiles limitados, como los que ya existen en materia de paternidad, y que podrían ampliarse a aspectos como algunos pagos que constituyen deducciones y a los pasivos patrimoniales, puede tener buenos efectos en la lucha contra la evasión.

f) Dado el papel de los asesores tributarios en los procedimientos de evasión fiscal, la organización legal de tal profesión y la vinculación de su responsabilidad a la de los contribuyentes, sería de gran conveniencia, como ya lo han experimentado otros países.

g) Es también de importancia la celebración de acuerdos internacionales de asistencia mutua, para el control del fraude internacional.

12 Reforma Tributaria para América Latina: I Problemas de Administración de Impuestos. Como Prevenir la Evasión del Impuesto de Renta, Oliver Oldman, páginas 295 y siguientes. Publicación de la Unión Panamericana.