



**Impacto de la evasión de impuestos en el municipio de San Rafael Antioquia en el periodo  
2012 al 2017**

**Andrés David Patiño**

**Lesly Dahyanna Pineda Zea**

**Diana Carolina Quirama Mira**

**Corporación Universitaria Minuto de Dios**

**Rectoría Antioquia y Chocó**

**Sede / Centro Tutorial Bello (Antioquia)**

**Administración Financiera**

**17 de noviembre 2020**

**Impacto de la evasión de impuestos en el municipio de San Rafael Antioquia en el periodo  
2012 al 2017**

**Andrés David Patiño**

**Lesly Dahyanna Pineda Zea**

**Diana Carolina Quirama Mira**

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de **Administración Financiera**

Asesor(a)

**Gina Paola González Fernández**

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Sede / Centro Tutorial-Bello (Antioquia)

Administración financiera

25/Noviembre/2020

## Dedicatoria

*A mi hija, mi esposa y mi mamá,  
por ser motivos y motores para mi crecimiento.*

**Andrés Patiño**

*A mí familia por apoyarme en todo.*

*A mi hija por ser la inspiración  
y mi motivación para salir adelante.*

**Lesly Pineda**

*A mis hijos y a mi madre  
por acompañarme y motivarme siempre  
a seguir mis sueños.*

**Carolina Quirama**

## **Agradecimientos**

A Dios, a mi hermosa familia,  
a mis profesores y a cada una de las personas  
que aportó para que este sueño se hiciera realidad.

**Andrés Patiño**

Agradezco profundamente a mi familia,  
docentes, compañeros  
y a todos los que me apoyaron en mis sueños.

**Lesly Pineda**

Gracias a Dios, a mi familia, amigos y docentes  
por ayudarme en cada parte de mi proyecto de vida.

**Carolina Quirama**

## Contenido

<b>Resumen</b>	9
<b>Abstract</b>	9
<b>Introducción</b>	11
<b>CAPÍTULO I. CONTEXTO PROBLÉMICO</b>	13
Planteamiento del problema	13
Descripción del problema	13
Formulación del problema	14
Justificación	15
Objetivos	17
<b>CAPÍTULO II SUSTENTO TEÓRICO</b>	18
Marco Referencial	18
Antecedentes	18
Marco legal	22
Marco Teórico	25
<b>CAPÍTULO III METODOLOGÍA</b>	36
Diseño Metodológico	36
Enfoque y tipo de investigación	36
Población y muestra	38
Técnicas e instrumentos	38
Procedimientos	38
<b>CAPÍTULO IV RESULTADOS</b>	40
Análisis de resultados	40
<b>CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	61
5. Conclusiones	61

5.1 Recomendaciones

62

**Referencias**

64



## Resumen

La evasión de impuestos es una problemática que afecta el crecimiento y desarrollo de los entes territoriales y por ende, la calidad de vida de los pobladores. En el presente trabajo de investigación se explora el caso de San Rafael, Antioquia, para determinar las consecuencias de la evasión fiscal en el Municipio. El caso de estudio está enfocado en los años de 2012 a 2017 partiendo de un estudio de caso cualitativo, en el que se vincularon fuentes bibliográficas teóricas e información de San Rafael. Para alcanzar el objetivo, se determinaron las fuentes de ingresos principales del Municipio y se analizaron las causas de la evasión fiscal dentro del territorio, para de esta manera poder profundizar en los efectos generados. Dentro de las conclusiones más relevantes, se determinó que los efectos encontrados pueden aplicarse no solo al caso de San Rafael, sino también a otros entes territoriales. De igual modo, se pudo evidenciar que las causas de la evasión están asociadas tanto a la población como a los entes reguladores. En el caso de los pobladores, una de las causas más importantes es la falta de cultura tributaria, y a los gobiernos se les adjudica, la falta de creación de estrategias de cumplimiento tributario efectivas, por parte de las entidades encargadas de regular el tema de los impuestos.

***Palabras clave:*** Evasión fiscal, Impuestos, Tributación, San Rafael

## Abstract

Tax evasion is a problem that affects the growth and development of territorial entities and therefore, the quality of life of the inhabitants. This research work explores the case of San Rafael, Antioquia, to determine the consequences of tax evasion in the Municipality. The case study is focused on the years from 2012 to 2017 based on a qualitative case study, in which theoretical bibliographic sources and information from San Rafael were linked. To achieve the objective, the main sources of income of the Municipality were determined and the causes of tax evasion within the territory were analyzed, in order to deepen the effects generated. Among the most relevant conclusions, it was determined that the effects found can be applied not only to the case of San Rafael, but also to other territorial entities. In the same way, it was possible to show that the causes of evasion are associated with both the population and the regulatory entities. In the case of the residents, one of the most important causes is the lack of tax culture, and the governments are blamed for the lack of creation of effective tax compliance strategies, by the entities in charge of regulating the issue of taxes.

***Keywords:*** Tax evasion, Taxes, Taxation, San Rafael,

## **Introducción**

La evasión de impuestos es una problemática que aqueja a la mayoría de los entes territoriales. A grandes rasgos, los impuestos son los aportes que hacen los pobladores de un territorio a la administración territorial, con el fin de contribuir al gasto público y al bien colectivo. Históricamente los tributos han tenido la misma finalidad, y de esto se infiere que parte de los ingresos usados en pos del crecimiento de un ente territorial están financiados por los aportes que hacen los habitantes por medio de los impuestos.

Para profundizar en torno a los efectos de la evasión fiscal, es necesario conocer las causas del fenómeno, con el fin de determinar qué tipo de estrategias se pueden generar en miras de frenar los efectos de la evasión dentro de una nación, departamento o municipio.

La presente investigación se centra en el estudio de caso del Municipio de San Rafael, Antioquia, entre los años 2012 a 2017, tiene como objetivo principal, analizar los efectos de la evasión de impuestos dentro del municipio, pero cabe aclarar que gracias a los hallazgos, esta investigación puede beneficiar no solo a la Administración Municipal de San Rafael, sino además a otros investigadores de la Corporación Universitaria Minuto de Dios y de otras Instituciones educativas, que pueden partir de la información aquí contenida para desarrollar futuras investigaciones o planes de mejoramiento fiscal.

Esta investigación se divide en cinco capítulos, a saber: Contexto Problémico, Sustento Teórico, Metodología, Resultados y Conclusiones. En el primer capítulo encontramos toda la

información relacionada al contexto, en donde se evidencia el planteamiento del problema, la justificación y los objetivos, siendo el objetivo principal: Analizar las causas de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael, entre los años 2012 y 2017. En el segundo capítulo se exploran los antecedentes de investigación tanto nacionales como internacionales, el marco legal y un marco teórico en el que se plantea la información más relevante en torno al tema de los impuestos. En el tercer capítulo se presenta la metodología y se especifica el enfoque, tipo de investigación, población objetiva, técnicas e instrumentos y los procedimientos. En el cuarto capítulo se presenta el análisis de los resultados, donde se da respuesta a los objetivos propuestos en el primer capítulo. Para terminar, en el quinto y último capítulo se plantean las conclusiones arrojadas por los hallazgos de la investigación.

A la luz de todo lo anterior, esta investigación constituye una herramienta de información rigurosa que da luces importantes sobre el tema tributario en el Municipio de San Rafael.

## **CAPÍTULO I. CONTEXTO PROBLÉMICO**

### **1 Planteamiento del problema**

#### **1.1 Descripción del problema**

La evasión de impuestos o evasión fiscal, es una práctica generalizada en diferentes lugares de Colombia de modo consciente e inconsciente. No obstante, sus efectos tienen diversas implicaciones socioeconómicas en los territorios y por esto es preciso profundizar en torno a su naturaleza. Es por esto que el presente proyecto de investigación toma como caso de estudio el municipio de San Rafael, Antioquia, para analizar los efectos de la evasión de impuestos.

San Rafael, es un municipio ubicado en el oriente del departamento de Antioquia en Colombia. En sus inicios el territorio era conocido como “La Cuchilla”, pero gracias a la abundancia de oro en la región, muchos mineros de otros pueblos como Santa Rosa de Osos y San Carlos empezaron a establecerse en el lugar con sus familias. El crecimiento de la población dio lugar a la fundación de San Rafael el 5 de noviembre de 1864. El municipio limita al norte con Alejandría y San Roque, al este y al sur con San Carlos, y al oeste con Guatapé y Alejandría. Aunque es un territorio relativamente joven, es reconocido en todo el departamento como un nicho de fuentes de agua potable lo que lo convierte en foco de atención de los principales embalses hidroeléctricos. En la actualidad, San Rafael cuenta con una población aproximada de 15.700 habitantes divididos entre la zona urbana y rural. Es preciso resaltar que con relación a lo económico es un municipio en desarrollo, siendo la minería, la agricultura (café, frijol, caña, maíz, frutas) y el turismo la base de la economía.

San Rafael como casi todos los territorios del país se ve afectado continuamente por los efectos de la evasión de impuestos. En esta línea de sentido, es preciso aclarar que se conoce como evasión de impuestos o evasión fiscal a toda conducta en la que incurren algunas empresas o personas independientes que ejercen actividades comerciales, y que de manera dolosa ocultan ingresos o bienes a los Departamentos Tributarios, con el fin de disminuir el pago de impuestos que por ley les tocaría de acuerdo a sus ingresos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el presente trabajo busca profundizar en torno a la evasión de impuestos y su impacto en las economías locales, usando como caso de estudio el municipio de San Rafael en el rango temporal de 2017 a 2019. Todo esto con el fin de tener una evidencia particular que permita demostrar el impacto de la evasión fiscal sobre la economía. Lo anterior nace del análisis de fenómenos como la afectación de los servicios públicos, el debilitamiento de las administraciones y recursos locales, los conflictos en torno a la distribución de la riqueza, el deterioro de la confianza de los pobladores frente a los gobiernos y la competencia desleal, entre otras problemáticas que afectan directamente la vida de los habitantes de una región y que están íntimamente ligadas a la evasión de impuestos.

## **1.2 Formulación del problema**

El presente proyecto de investigación, tiene como herramientas guías las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el impacto de la evasión de impuestos en la economía del municipio de San Rafael, Antioquia, en los años del 2012 al 2017?

- ¿Cuáles son las causas de la evasión de impuestos en los municipios?
- ¿De qué modo la evasión de impuestos puede afectar el desarrollo económico de una región, tomando como ejemplo el caso de San Rafael?

### **1.3 Justificación**

La evasión de impuestos es una problemática extendida en diversas regiones del mundo, con consecuencias que afectan directamente el espectro socioeconómico de una región debido a la importancia de la tributación para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas.

A la luz de lo anterior, el presente proyecto se centra en el estudio de los efectos de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael, Antioquia entre los años 2017 y 2019. Lo anterior se sustenta en la necesidad de concientizar a las personas en torno al pago de los impuestos como herramienta para el crecimiento y desarrollo de una región. En esta misma línea de sentido, es preciso resaltar que en el año 2019 la DIAN creó un Plan de Choque contra la Evasión, debido a que cada año se evidencian cifras más alarmantes. De acuerdo a un artículo publicado en diciembre de 2019 en el diario La República, para el año mencionado “según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de este año, este problema se estima en niveles cercanos a 30% del recaudo total, por lo que sigue siendo una tarea pendiente en la administración tributaria” (López, 2019). Estas cifras equivalen a la evasión de impuestos a nivel nacional, no obstante, se puede inferir que muchos de estos datos nacen del estudio de las ciudades principales, esto implica además que en los municipios, pueblos y regiones en las que no hay tanto control estatal

y las prácticas de comercio informal son más generalizadas, la evasión de impuestos puede ser más difícil de detectar y por ende determinar sus efectos sería aún más complejo.

Estudiar los efectos de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael, es un ejercicio importante, puesto que analizar casos particulares puede arrojar datos estadísticos importantes que permitan nutrir las estadísticas globales. Del mismo modo, es preciso resaltar que en la última década el Municipio de San Rafael presenta cifras de desarrollo en sectores comerciales como la agricultura y el turismo, áreas importantes de crecimiento económico, que en muchos casos presentan situaciones de evasión de impuestos, con y sin conocimiento de las implicaciones que esta práctica acarrea para el desarrollo del municipio.

En términos generales, la evasión de impuestos impacta directamente el desarrollo colectivo. Esto se debe a que algunas de sus consecuencias más relevantes se asocian con la reducción del presupuesto público, el incremento de la carga de impuestos para emprendedores y empresas, afecta la redistribución de la riqueza estipulada en la legislación vigente, además de generar problemáticas dentro de las mismas dinámicas comerciales, como la especulación de mercado y la competencia desleal.

Conocer los efectos de la evasión de impuestos en San Rafael es importante tanto para la Administración Municipal, como para los comerciantes y todos los habitantes del municipio. Esto se sustenta, en que en la actualidad no se conoce ninguna investigación en torno al tema dentro del Municipio y tener claras las implicaciones de la evasión fiscal, puede contribuir a generar diversas estrategias de concientización y ejecución, que permitan frenar el impacto de

esta práctica tan generalizada que cada año hace que se pierdan cifras importantes del presupuesto público, que podrían invertirse en diversas áreas de intervención social para el desarrollo del Municipio.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo general**

Analizar el impacto de la evasión de impuestos en el municipio de San Rafael, Antioquia entre los años 2012 y 2017.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

Describir las fuentes de ingresos más importantes del Municipio de San Rafael en el periodo de 2012 a 2017.

Identificar las causas de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael en el periodo de 2012 a 2017.

Determinar las consecuencias de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael en los años del 2012 al 2017.

## CAPÍTULO II SUSTENTO TEÓRICO

### 2 Marco Referencial

#### 2.1 Antecedentes

Teniendo en cuenta que el tema principal del presente proyecto es la evasión de impuestos, con miras a crear un marco teórico que permita responder a la pregunta de investigación, estos son algunos de los antecedentes importantes con respecto al tema trabajado:

##### 2.1.2 Antecedentes nacionales

- **Título:** Impacto económico ocasionado por la evasión del impuesto del IVA en diversos sectores en Colombia (Espitia,2017)

(Trabajo de grado para optar al título como Especialista en Planeación Tributaria)

Universidad Agustiniana

**Investigadoras:** Andrea Espitia Mancipe y Jenny Marcela Suárez Córdoba

**Objetivos:**

“Analizar los impactos económicos ocasionados por la evasión del impuesto del IVA en diversos sectores en Colombia, en base a estudios previos realizados por entes gubernamentales, para llegar a entender su impacto en el país y lo que podría suceder en un futuro cercano”.

“Definir los referentes conceptuales para fortalecer la investigación”.

“Identificar cuáles son las causas y problemáticas que trae evadir impuestos en los diferentes sectores”.

“Conocer los modelos establecidos para medir la evasión de impuestos”.

“Analizar los impactos económicos ocasionados por la evasión”.

**Palabras clave:** IVA, Evasión, Elusión, Métodos

**Diseño metodológico:** Esta investigación se desarrolló bajo un enfoque mixto, partiendo de un estudio de caso que abarca lo cualitativo y cuantitativo, vinculando fuentes bibliográficas de análisis e instrumentos de medición y registro de datos asociados al objeto de estudio.

- **Título:** Efectos de la evasión de impuestos en Colombia (Carvajal, 2019)

**Investigadores:** Julieth Andrea Carvajal y Julián Londoño Gómez

**Objetivos:**

“Analizar las cifras de recaudo y evasión de impuestos en los últimos (5) cinco años, y los métodos utilizados por el gobierno para erradicar la evasión de impuestos en Colombia”.

“Identificar las cifras de recaudo de impuestos contra lo estimado por el gobierno, para encontrar los porcentajes de evasión”.

“Estudiar las reformas tributarias en Colombia de los últimos 5 años”.

“Verificar si la ley de financiamiento en realidad ayuda contra la evasión de impuestos”.

“Corroborar cuáles son los principales beneficios que se encuentra al erradicar por completo la evasión de impuestos”.

“Investigar los métodos realizados por el gobierno para mitigar la problemática de la evasión de impuestos”.

**Palabras clave:** Evasión de impuestos, Reforma tributaria, evasión fiscal

**Diseño metodológico:** Esta investigación usó el método deductivo que se sustenta en los componentes de clasificación, estudio, y derivación inductiva que es una herramienta que parte de los hechos y el contraste.

- **Título:** Análisis y estimación de la evasión y elusión de impuestos en Colombia durante el periodo 1997 - 2017, e identificación de los principales cambios tributarios generados para combatirlos (Rodríguez, 2018)

**Investigador:** Jersson Oswaldo Rodríguez Cuervo

**Objetivos:**

“Analizar la evasión y elusión de impuestos en Colombia durante el periodo 1997 - 2017, e identificar los principales cambios tributarios que se han generado para combatirlos”.

“Realizar un análisis histórico de las diferentes estimaciones de evasión de impuestos en Colombia para el periodo de 1997 - 2017”.

“Identificar los principales métodos utilizados para el cálculo de la evasión y elusión de impuestos”.

“Analizar los cambios normativos tributarios en Colombia, enfocados a controlar la evasión de impuestos en el periodo de 1997 - 2017”.

“Aplicar un modelo de medición que permita estimar la evasión de impuestos en Colombia, en el periodo de 1997-2017”.

**Palabras clave:** Reforma tributaria estructural, Evasión de impuestos, Elusión, Brecha tributaria, Impuestos, Ley 1819 de 2016

**Metodología:** Este trabajo se sustentó en un modelo metodológico empírico-analítico. En la etapa inicial se da la revisión bibliográfica en la que se incluyeron tipologías de

análisis cualitativo y cuantitativo, con el fin de construir un marco teórico que permita sustentar los argumentos por medio de los datos encontrados en la etapa de investigación.

### **2.1.2 Antecedentes internacionales**

- **Título:** Efectos de la evasión tributaria en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). (Pomacusi, 2018)

**País:** Bolivia

**Investigadora:** Gabriela Pomacusi Orellana

**Objetivos:**

“Determinar los efectos de la evasión tributaria sobre la recaudación del Impuesto del Valor Agregado (IVA) en el Estado Plurinacional de Bolivia”.

“Diagnosticar la evasión fiscal con relación al IVA”.

“Describir los efectos que genera la evasión fiscal del IVA”.

“Conocer el impacto del incumplimiento de los deberes formales a la generación de recursos destinados a la inversión pública”.

“Proponer mecanismos de control para evitar la evasión fiscal con respecto al IVA”.

**Palabras clave:** Impuestos, IVA, Evasión de impuestos

**Metodología:** Esta investigación usa el método cuantitativo en el que cada etapa precede a la anterior y debe darse en un orden riguroso. (Idea, planteamiento del problema, revisión de bibliografía, desarrollo del marco teórico, visualización del alcance del estudio, recolección de datos, definición y selección de muestra, desarrollo del diseño de investigación, elaboración de la hipótesis y definición de variables, análisis de los datos y elaboración del reporte de resultados.

- **Título:** Causas y efectos de la evasión tributaria en las Micro y Pequeñas Empresas del sector comercio, en el distrito de Caraz 2018. (Villanueva, 2019)

**País:** Perú

**Investigadora:** Jessica Karim Villanueva Figueroa

**Objetivos:**

“Determinar las causas y efectos de la evasión tributaria en las Micro y Pequeñas empresas del sector comercio en el distrito de Caraz, 2018”.

“Describir el nivel de conocimiento en tributación en las Micro y Pequeñas empresas del sector comercio en el distrito de Caraz, 2018”.

“Describir los efectos de la ética tributaria en las Micro y Pequeñas empresas del sector comercio en el distrito de Caraz, 2018”.

**Palabras clave:** Evasión tributaria, Pymes, Impuestos, Efectos de la evasión

**Metodología:** El enfoque metodológico en esta investigación es cuantitativo, partiendo de una revisión bibliográfica para posteriormente hacer recolección y análisis de datos. También se usaron estadísticas. El diseño fue descriptivo y observacional.

## **2.2 Marco legal**

Teniendo en cuenta que los impuestos son usados para el financiamiento de las necesidades públicas, la Constitución Política de Colombia y varios decretos velan por el tema tributario desde diversas ópticas, con el fin de que el tema de la tributación y manejo de impuestos sea transparente tanto para la ciudadanía como para los entes estatales.

El origen de los impuestos en Colombia, está consagrado en el Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia en el cual se estipula que: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”. Esto se traduce en que la función de los impuestos se sustenta en la apuesta por el desarrollo integral de la nación. En esta misma línea de sentido, se explica que uno de los deberes de todos los ciudadanos es contribuir con el financiamiento del Estado, dentro del marco planteado de justicia y equidad.

En miras de cumplir con lo anterior, en el Artículo 150 de la Carta Constitucional en sus numerales 11 y 12 se determina que es responsabilidad del Congreso, fijar las rentas nacionales y gastos administrativos, además de determinar las contribuciones fiscales y parafiscales en los casos en los que lo determine la Ley.

En consonancia con esto, el Artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, en su numeral 9, consagra los deberes de la ciudadanía frente a la Constitución, aquí se reafirma que todas las personas tienen como obligación “contribuir al funcionamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”, esto se traduce en que quien responde con las obligaciones tributarias, simplemente está cumpliendo con un deber constitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, la evasión de impuestos es una problemática que desestabiliza el equilibrio de la nación y que atenta contra los principios de justicia y equidad. De acuerdo con la Corte Constitucional:

La evasión o elusión de los tributos en el Estado Social de Derecho toca las fibras más profundas de la sociedad, pues el Estado Social de Derecho en las sociedades modernas, se funda en el principio de solidaridad. El tributo es el soporte del Estado Social y además también es el soporte del Estado de Derecho, por ello el tributo es la principal fibra de la sociedad moderna. En el Estado Social de Derecho el tributo equivale al principio de solidaridad. La solidaridad y el tributo son la base del Estado Social de Derecho. Sin el tributo, sustentado por el principio de solidaridad, las bases del Estado Social de Derecho se derrumbarían, y es en este sentido - preservar el sistema- que la administración debe asegurar el cumplimiento de la carga tributaria, dentro de los principios de justicia y equidad por parte de los particulares, para poder cumplir con los deberes del Estado Social de Derecho. (Colombia. Corte Constitucional, 1993)

A la luz de lo anterior, en la sentencia C-015 de 1993 se determina que la evasión fiscal implica de modo intrínseco fraude al fisco. De acuerdo con lo planteado en la sentencia, se dice que los contribuyentes, a pesar de tener una carga fiscal estipulada, se abstienen de presentar declaraciones de renta, ocultan información relevante, modifican y alteran sus ingresos, costos y deducciones y recurren a otras prácticas ilícitas, con el fin de evadir el pago de impuestos. No obstante, para que pueda evidenciarse el fraude, es necesario que se compruebe la intencionalidad de evasión del pago de los impuestos, hecho que se puede inferir de las acciones del contribuyente o de las abstenciones deliberadas (Colombia. Corte Constitucional, 1993).

Teniendo en cuenta todo esto, en el año 2016, la Ley 1819 ligada a la Reforma Tributaria, tiene como objetivo mejorar los mecanismos de recaudo, buscando cubrir y sostener gasto público. Es por esto que se busca una Reforma Tributaria más sólida, en la que se incluya una comisión de expertos de diferentes áreas que contribuyan a generar estrategias para frenar el impacto de la evasión de impuestos sobre el Estado y la sociedad en general.

### **2.3 Marco Teórico**

Los impuestos son un tema vital para el sostenimiento y desarrollo del Estado. Es por esto que en el transcurso de la historia, diversos teóricos han profundizado en torno al tema tributario, dada su naturaleza e importancia para el sustento de las necesidades públicas y el crecimiento de un país.

El economista Joseph Stiglitz en su libro *La economía del sector público* profundiza en torno al tema de los impuestos desde sus orígenes hasta su funcionamiento e implicaciones actuales. De acuerdo a lo postulado por el teórico:

Los impuestos son tan antiguos como la creación de los Estados. La Biblia decía que debía apartarse un diezmo (una décima parte) de las cosechas para fines distributivos y para mantener a los sacerdotes. No estaba claro cuál era el mecanismo que se utilizaba para conseguir que se cumpliera esta norma, y la Biblia no dice nada sobre el grado de evasión fiscal. (Stiglitz, 2000, P 476)

Este es solo un ejemplo, que se extiende en otras épocas de la historia, como en el feudalismo, en donde, aunque las condiciones históricas y de tributación eran distintas, la esencia se reducía a lo mismo, los pobladores debían dar parte de su trabajo al señor feudal. Lo importante, es que sin importar la época histórica, la función de los impuestos es aportar al Estado para el gasto público. En consonancia con esto último y de acuerdo al Observatorio Fiscal de la Universidad Pontificia Javeriana:

Cuando hablamos de gasto público, nos referimos al total de gastos hechos por el gobierno, es decir, qué cantidad de dinero asigna el Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos y proveer bienes y servicios de los que todos nos beneficiamos. Algunos de estos bienes y servicios son educación, salud, seguridad, justicia, carreteras, parques y otras obras públicas. (Observatorio Fiscal de la Universidad Pontificia Javeriana, 2020)

Aplicando lo anterior al caso particular de Colombia, el Estado maneja una buena parte de los ingresos de los colombianos, representados en los impuestos. Es preciso resaltar que, dentro de estos impuestos se incluyen el IVA, contribuciones a salud y pensiones e impuestos a la renta. De ahí se deriva que la mayoría de recursos del estado provienen de la tributación, y por ende el tema de evasión de impuestos es una problemática que afecta a la sociedad en general.

Jerson Rodríguez en su monografía *Análisis y estimación de la evasión y elusión de impuestos en Colombia durante el periodo 1997 - 2017, e identificación de los principales cambios tributarios generados para combatirlos*, Parafrasea al teórico Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones* para justificar la existencia de los tributos o impuestos. El autor lo que plantea es que:

1. Los individuos de un Estado deben contribuir al mantenimiento del Gobierno, cada uno, de ser posible, en proporción a su capacidad.
  2. El impuesto obligado a pagar, debe ser cierto y/o arbitrario. La época de pago, la forma de pago, la suma a pagar, todo debe ser claro y preciso.
  3. Todo impuesto debe ser recaudado en la época y en la forma en que se considere más cómoda para el contribuyente.
  4. Todo impuesto debe recaudarse de manera que haga salir de las manos del pueblo la menor suma posible. El producto de los impuestos debe ingresar cuanto antes al tesoro público.
- (Rodríguez, 2018)

De aquí se deriva la necesidad de crear mecanismo de control que contribuyan a garantizar el pago de los impuestos y a generar estrategias para evitar la evasión de impuestos y por ende el deterioro de diversas áreas de la sociedad.

## **La evasión de impuestos**

Para profundizar en torno al tema de la evasión de impuestos, es preciso empezar por la definición del concepto. De acuerdo al artículo de investigación “La estimación de la evasión en el IVA en Chile”: “En términos generales la evasión de impuestos puede definirse como el acto de no declarar y no pagar un impuesto en contradicción con el espíritu de la ley, que tenía por objeto de gravar una determinada actividad” (Toro, 1993. P 19). Esto se traduce en el no pago de los impuestos por parte de los contribuyentes de forma consciente o por desconocimiento. No obstante, esta postura puede resultar un tanto reduccionista, puesto que la problemática de evasión de impuestos está asociada de igual modo a otros fenómenos como las crisis económicas y sociales. Es por esto que:

por evasión fiscal debe entenderse aquella porción de los tributos que no llega a las arcas fiscales por múltiples motivos, bien sea por el alto tamaño de la economía informal o por aquella parte de la economía formal omitida en las declaraciones..., las conductas evasoras se manifiestan en acciones concretas como no presentar las declaraciones tributarias, incurrir en errores aritméticos generando un menor saldo a pagar, un mayor saldo a favor y omitiendo las sanciones; correcciones sucesivas de las declaraciones; omitir ingresos y, finalmente, incluir costos, descuentos, deducciones o impuestos descontables inexistentes (Macías et al, 2007, p. 8).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, al tema se liga el concepto de elusión, confundido a veces con la evasión, pero que presenta diferencias importantes, que es preciso aclarar, para evitar errores conceptuales. La definición general del término alude a la acción de evitar o reducir el pago de impuestos. En este tipo de práctica, la persona aprovecha los vacíos legales para obtener ventajas que no están contempladas por la normatividad. La diferencia general entre evasión y elusión es que en el caso de la evasión

tributaria, la obligación fiscal está identificada pero no se cumple con ella, mientras que en el caso de la elusión, no hay una obligación tributaria identificada.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, al Estado le toca actuar desde dos perspectivas, pues es el encargado de promover y controlar los movimientos económicos del mercado, por medio de diversas políticas fiscales. Es en este sentido, que la evasión de impuestos se convierte en un problema grave con incidencias negativas para la política fiscal y el crecimiento económico de la nación. Del mismo modo, como esto se ve reflejado en el aumento de impuestos y pagos adicionales para las personas y empresas, se ve afectada la confianza de la población frente al Gobierno.

Es en este punto en el que conviene evaluar, cuáles son los factores que llevan a una persona a incurrir en los procesos de evasión de impuestos. Con respecto a esto, Jorge Cosulich en su texto *La evasión tributaria* plantea que: “podemos agrupar dichas causas en tres grupos: inexistencia de una conciencia tributaria en la población, complejidad y limitaciones de la legislación tributaria e ineficiencia en la administración tributaria” (Cosulich, 1993, p. 11) Esto se traduce en las causas fundamentales que son la falta de una cultura tributaria, que implica el desconocimiento por parte de la población y la falta de generación de estrategias por parte del Gobierno.

En el caso particular de San Rafael, es preciso resaltar que no hay investigaciones en las que se determinen las causas de la evasión de impuestos en el Municipio. No obstante, de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2016-

2019, una de las problemáticas más generalizadas en cuanto a la evasión de impuestos, se asocia con los predios en falsa tradición y sin legalización, esto se da por tradiciones herenciales que caen en la ilegalidad, para desembocar en evasión de impuestos. En esta línea de sentido, hasta el año 2019, se habían identificado 183 viviendas urbanas y 507 viviendas rurales de víctimas sin legalizar (Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2016-2019). Teniendo en cuenta lo anterior, se puede inferir que esta es una de las problemáticas, con las que la Administración Municipal debe trabajar, y que además funciona como punto de partida, para identificar otras causas.

### **Las causas de la evasión de impuestos**

Siguiendo con el tema de las causas de evasión de impuestos a nivel general, se puede decir que, en épocas de crisis económica, las personas y empresarios perciben la tributación como elementos injustos frente a sus utilidades, lo que los lleva a prácticas ilegales como estrategias contables alteradas en las que se puedan declarar valores inferiores o incluso evadir el pago total de los impuestos. Además, como se mencionó anteriormente, la falta de fe en los procesos del estado contribuye a que se aumente la práctica. Con respecto a esto, Salustiano Martínez en *De la infracción tributaria y sus sanciones* plantea que: “Resulta, así apenas natural que el contribuyente se vea tentado a incumplir sus obligaciones tributarias motivadas en algún grado por la desobediencia civil” (Martínez, 1997, 86). A esto se liga que muchas personas, al ver los procesos de evasión en otras personas, decidan de forma deliberada recurrir a la misma práctica por falta de control estatal.

En consonancia con lo anterior, Jonathan Feistein (1991) afirma que aunque existan múltiples variables con respecto a las causas de la evasión, hay algunas que resaltan, como lo son: ganancias extraordinarias, problemas de registro de ventas, problemas de control de ventas y las excepciones tributarias a grupos económicos especiales, entre otras causas que desembocan en que la evasión fiscal siga creciendo año tras año. Dado todo lo anterior, es apenas natural que los gobiernos apuesten a la creación de estrategias que permitan menguar el impacto de la evasión.

Teniendo en cuenta las causas, muchos teóricos han planteado la creación de una nueva definición de evasión de impuestos en las que se contemplen todas estas causas como elementos de estudio importantes, a la hora de abordar el tema. Para responder a esto, la Unidad de Derecho Tributario y Contable de Legis (2004) diferencia las causas en dos grupos principales: causas de tipo económico, y causas de tipo sociológico, asociadas al comportamiento y conducta del ser humano. Con respecto a esto, se plantea que:

La evasión como fenómeno carece de causas únicas, la doctrina ha señalado entre otras, la voluntad del contribuyente de no cumplir con el deber constitucional de colaborar al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad por la ausencia de conciencia tributaria y la creciente corrupción; confundir la evasión con la elusión; bajo o nulo control de la administración hacia cierto sector de contribuyentes y la compleja regulación tributaria. (Unidad de Derecho Tributario y Contable de Legis, 2004)

Con respecto a este mismo tema, teóricos influyentes como Robin Boadway y Michael Keen (1998) en su texto *Evasion and time consistency in the taxation of capital income*, plantean que las causas también se asocian a la imposición de los impuestos y la

efectividad del uso de los recursos, definiendo efectividad, la solidez de la entidad encargada de fiscalizar los impuestos, y las formas de contabilizar, calcular y recaudar los impuestos. Ligado a esto también se puede hablar de políticas de exención de impuestos a personas de escasos recursos, que en muchos casos resultan ser trampas políticas. Para aclarar un poco esto, se puede hablar de prácticas erróneas a la hora de implementar las prácticas tributarias, sobre esto Mats Persson y Pehr Wissén (1984) en *Redistributional Aspects of Tax Evasion* dicen que, las causas de la evasión se sustentan en datos distorsionados sobre los ingresos de la población, datos deficientes o parciales por parte de quienes están obligados a declarar impuestos y errores en los mecanismos de recolección, haciendo que sea muy complejo determinar la tasa de impuestos adecuada.

De todo esto se puede inferir que es un poco difícil aventurarse a hablar de un concepto estándar de evasión de impuestos, sin contemplar las causas asociadas a las características particulares de las poblaciones en las que se presenta este fenómeno.

Con respecto a las causas particulares de la evasión de impuestos en Colombia, Orlando Parra y Ruth Patiño en *Evasión de Impuestos en Colombia: años 2001-2009* (2010) hacen un resumen que ahonda en las causas de la evasión. Aquí, plantean que existen dos tipos de causas principales: Generales o remotas y causas particulares o próximas.

En cuanto a las causas Generales, se desglosan en: Políticas, sociales y culturales, económicas, administrativas y jurídicas. Las políticas tienen que ver con el

rechazo a las políticas tributarias del gobierno vigente. Las causas sociales y culturales también son denominadas psicológicas y se relacionan con la inexistencia de una cultura tributaria. En esta línea de sentido Carlos Folco en *Ilícitos Fiscal* (2009), plantea que la problemática de evasión fiscal tiende a ser “premiada” y por ende esto motiva a otras personas a incurrir en comportamientos de evasión de impuestos. Las causas económicas están ligadas a las crisis económicas, ingresos y salarios bajos, comercio informal y altos índices de desempleo, que hacen que las personas y empresas prefieran lucrarse ellos, sin compartir con el fisco. En cuanto a las causas administrativas, se identifican la ineficiencia en los procesos administrativos de las entidades tributarias y una moral corrupta en algunos funcionarios que trabajan en las áreas encargadas de la tributación. Las causas jurídicas por su parte se relacionan con el grado de complejidad del sistema fiscal que, en muchos casos no es claro, sencillo o justo.

Para hablar de las “Causas particulares o próximas”, es preciso decir que estas a su vez, se dividen en: la técnica de las declaraciones, las técnicas de deducciones y descuentos, las técnicas de control y la presión fiscal. En cuanto a las técnicas de las declaraciones, estas se relacionan con el postulado de las mismas que se sustentan en la sinceridad del contribuyente, lo que genera un vacío que se puede prestar para la alteración de los datos. Sobre las técnicas de deducciones, Parra y Patiño (2010) plantean que: “El contribuyente se ve tentado a aumentar los costos y deducciones con el fin de disminuir la base gravable y a solicitar descuentos tributarios con el fin de disminuir el impuesto neto a pagar” (Parra *et al* 2020, p. 6). Las técnicas de control, se vuelven problemáticas, desde el sentido en que muchas veces la entidad encargada de recaudo no es lo suficientemente

fuerte en los castigos frente al incumplimiento, lo que estimula a que los niveles de evasión aumenten. Para finalizar, la causa de presión fiscal, en palabras de Parra y Patiño (2010) se sustenta en: “Por un lado, la presión fiscal es alta, y esto genera la evasión tributaria y por otra parte ésta última produce el aumento en la presión fiscal para compensar el no pago de impuestos, dadas las necesidades de financiación del Estado. Esto se convierte en un círculo vicioso (Parra et al 2020, p 6).

A todo esto, se adiciona el hecho de que encontrar herramientas de medición confiables, hace que sea complejo frenar el impacto y transformar la naturaleza de las causas. Respecto a esto, Javier Rojas planteaba que:

La medición de la evasión se realiza en condiciones de inestabilidad, porque la economía es variable pues cambian permanentemente dos elementos: la economía y el sistema tributario. Por otro lado, fenómenos como el narcotráfico, distorsionan los cálculos (...) Además, los datos son rezagados lo que trae dificultades en el proceso (Rojas, 2004, p 7) .

De todo lo anterior se puede inferir que, teniendo en cuenta la naturaleza de las causas, están implicados tanto el Estado, como la cultura tributaria de la población.

Siendo claras las diversas causas posibles, es preciso resaltar que de acuerdo al Observatorio Fiscal (2020), en Colombia los impuestos a nivel nacional son establecidos por el Congreso de la República, en el marco de las reformas tributarias propuestas por el poder ejecutivo. En el caso de los departamentos y municipios, los impuestos a recaudar son establecidos por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, respectivamente. Los impuestos más representativos en el territorio nacional son: IVA, Carbono, Gasolina y ACPM, Consumo, Renta a empresas, Renta a personas, Timbre, y Aranceles y Tarifas. Por su parte, los impuestos a nivel local pueden ser: ICA, Predial, Alcohol, Cigarrillos y Loterías, Sobretasa a la gasolina, Registro, Vehículos, entre otros.

Ligado a todo esto, en la actualidad, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es la encargada de garantizar la seguridad fiscal del Estado, por medio de la administración y el control del cumplimiento de las obligaciones aduaneras, tributarias y de cambio.

### **Impactos de la evasión de impuestos**

A la luz de todo lo anterior, muchos autores han reflexionado en torno al tema de los efectos de la evasión de impuestos para una región. En términos generales se puede decir que los impactos son múltiples y de diversa naturaleza. Las prácticas de evasión pueden afectar desde lo macroeconómico hasta el nivel micro en el que se incluyen las familias o grupos económicos simples.

Uno de los efectos más impactante es el crecimiento de la economía subterránea, es decir, la contratación ilegal de empleados, con el fin de perpetuar prácticas ilícitas que aminoren la carga fiscal de las empresas, e impactando directamente los ingresos de la población. Con respecto a esto, Nourzad Farrokh y Steven E Crane, en su texto *Inflation and Tax Evasion: An Empirical Analysis*, planteaban que:

El análisis estático comparativo revela que un cambio en la tasa del impuesto genera un efecto de sustitución y un efecto en el ingreso. El efecto de sustitución es resultado del aumento de la tasa del impuesto en la evasión. El efecto en el ingreso depende de la actitud y el riesgo a la evasión, cuando las tasas del impuesto reducen el ingreso disponible, el efecto en la evasión aumenta” (Crane *et al*, 1986).

Adicional a lo anterior, Oscar Mauricio Valencia Arana en su texto *Economic Growth and the household optimal income tax evasion* (2004), afirma que el aumento en la evasión en la actualidad significa un aumento en los tributos a futuro lo que implica un

efecto adicional sobre las decisiones de ahorro. En esta misma línea de sentido, se puede decir que, si no hay un recaudo adecuado de los tributos, esto afectará directamente la financiación del Estado, puesto que el presupuesto del Gobierno se establece a largo plazo. De la misma manera, lo anterior impacta de modo catastrófico la economía, puesto que, en estos casos, generalmente se da una elevación de los impuestos actuales, o creación de nuevos impuestos, lo que hace que muchas empresas tengan que disminuir el personal, incurrir en prácticas de evasión de impuestos o incluso cerrar sus empresas. Asimismo, se da un aumento del comercio informal, lo que implica más evasión de impuestos y un deterioro de las condiciones integrales de vida para la población.

Es por esto por lo que, diversos teóricos han planteado modelos de medición de evasión y estrategias para frenar el impacto de la evasión de impuestos sobre los países. Uno de los teóricos más importantes que ha profundizado en esta área es el académico tailandés Somchai Richupan, quien afirmaba que: “La evasión de los tributos no es un problema de reciente aparición para los Estados. Se trata de un fenómeno mundial que existe donde quiera que haya impuestos” (Richupan, 1984), es por esto que es reconocido a nivel internacional, por sus propuestas en torno a las alternativas de medición como instrumento que contribuya a frenar las dinámicas de evasión, tan nocivas para la economía de los países.

## **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

### **3 Diseño Metodológico**

Con el objetivo de establecer los métodos e instrumentos que sirvan como guía para la investigación, en este capítulo se especifica el paradigma, el enfoque, el diseño metodológico, las técnicas e instrumentos y la muestra poblacional, con el fin de direccionar la ruta más clara para cumplir con los objetivos planteados.

Para empezar, es preciso decir que la presente investigación toma como base el paradigma comprensivo interpretativo. Este se centra en la forma de generar conocimiento sobre los individuos, las comunidades y las culturas. Asimismo, se centra en la interacción entre el investigador y el objeto de estudio. Es por esto que, se puede afirmar que cualquier investigación de tipo comprensivo interpretativo no busca cambiar, sino interpretar la realidad que es cambiante.

#### **3.1 Enfoque y tipo de investigación**

En cuanto al enfoque, dada la naturaleza de la investigación, se eligió el enfoque cualitativo, teniendo en cuenta que este se centra en el análisis profundo y reflexivo de una realidad compuesta por diversos factores y contextos. En palabras de John Creswell:

De acuerdo con Maanen 1983, el método cualitativo puede ser visto como un término que cubre una serie de métodos y técnicas con valor interpretativo que pretende describir, analizar, descodificar, traducir y sintetizar el significado, de hechos que se suscitan más o menos de manera natural. Posee un enfoque interpretativo naturalista hacia su objeto de estudio, por lo que estudia la realidad en su contexto natural, interpretando y analizando el sentido de los fenómenos de acuerdo con los significados que tiene para las personas involucradas. Es decir, las metodologías cualitativas no son subjetivas ni objetivas, sino interpretativas, incluye la observación y el análisis de la información en ámbitos naturales para explorar los fenómenos, comprender los problemas y responder las preguntas. El objetivo de la investigación cualitativa es explicar, predecir, describir o explorar el “porqué” o la naturaleza de los vínculos entre la información no estructurada. El objetivo de la investigación cualitativa es el proceso inductivo en lugar del resultado deductivo. Los datos objetivos de la investigación cualitativa proporcionan información no sobrecargada, por lo tanto, el investigador tiene que buscar patrones narrativos explicativos entre las variables de interés, y llevar a cabo la interpretación y descripción de dichos patrones. En lugar de comenzar con la hipótesis, teorías o nociones precisas que probar, la investigación cualitativa empieza con observaciones preliminares y culmina con hipótesis explicativas y una teoría fundamentada. (Creswell, 2007).

A la luz de lo anterior y teniendo en cuenta que la presente investigación se centra en analizar el impacto de la evasión de impuestos en la economía del municipio de San Rafael, se adapta perfectamente al componente interpretativo propio del enfoque cualitativo.

Además de lo anterior, es importante decir que el diseño metodológico dentro de un proyecto de investigación, da la posibilidad de establecer las estrategias y herramientas que sirven para la recolección, procesamiento, análisis e interpretación de datos, con el fin de responder a los objetivos planteados dentro de la investigación.

Dado lo anterior, el método sobre el que sustenta este proyecto es el método inductivo, que consiste en indagar hechos particulares para conseguir conclusiones generales. Es por esto que, al recolectar información sobre el comportamiento fiscal de San Rafael con el fin de encontrar herramientas que permitan determinar el impacto de la evasión, se puede afirmar que el método inductivo es el más adecuado.

### **3.2 Población y muestra**

La presente investigación pretende analizar el impacto de la evasión de impuestos, teniendo como caso de estudio y muestra poblacional al Municipio de San Rafael, Antioquia.

### **3.3 Técnicas e instrumentos**

El estudio de caso es una de las estrategias metodológicas que se considera más adecuada para la presente investigación, teniendo en cuenta que es uno de los recursos más usados, en el marco de la investigación cualitativa.

Finalmente, la presente investigación por medio del estudio de caso, cumple con la característica de ser inductiva, puesto que, por medio de un postulado inicial, se pueden hallar conclusiones o relaciones desde un caso concreto.

Con respecto a las técnicas e instrumentos utilizados, la técnica base es la investigación documental, sustentada en la recolección e interpretación de información alojada en bases de datos bibliográficas, archivos documentales y análisis de cifras y datos estadísticos.

### **3.4 Procedimientos**

La investigación comienza con un análisis de la situación financiera fiscal del municipio de San Rafael. El objetivo de la investigación nace después de conocer los Índices de Desempeño Fiscal y el nivel de categorización del Municipio. Posteriormente se hace un rastreo bibliográfico en bases de datos como Google Academics, Scielo y Scopus para determinar los antecedentes y construir un marco teórico que permitiera obtener una base científica sólida sobre

el tema. Luego de esto, se investigó la información relativa al estudio de caso, haciendo especial hincapié en los balances financieros del municipio, las rendiciones de cuentas y el Plan de Desarrollo Territorial. Para continuar se da respuesta a los objetivos planteados, haciendo un ejercicio de contraste entre los hallazgos teóricos y el estudio de caso, para finalizar con las conclusiones del tema y algunas recomendaciones.

## **CAPÍTULO IV RESULTADOS**

### **4 Análisis de resultados**

La evasión fiscal es una problemática social que frena el crecimiento y desarrollo de los municipios. Teniendo en cuenta que la presente investigación busca determinar los efectos de la evasión fiscal en el Municipio de San Rafael, a continuación, se da respuesta a los objetivos específicos planteados.

#### **4.1 ¿De dónde reciben los ingresos los Municipios en Colombia?**

Uno de los temas más relevantes para analizar la evasión fiscal, es tener claro de dónde vienen los ingresos que reciben los Municipios. Desde esta línea de sentido, es preciso decir que dentro del territorio nacional, tanto los departamentos como los municipios en Colombia reciben ingresos de recursos propios, impuestos departamentales y municipales, regalías y recursos del fondo compensatorio. De acuerdo a lo planteado por Pedro Alfonso Sánchez Cubides en su artículo *Estructura de los ingresos territoriales en Colombia* (2014):

Los ingresos territoriales son las rentas que los departamentos, distritos y municipios, al igual que sus entidades descentralizadas perciben para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, determinados por la Asamblea o el Concejo, según el caso, en las condiciones y dentro de los límites que para el efecto fijan la Constitución y la ley. (Sánchez, 2014, p 161)

Con respecto a esto, es preciso recordar que inicialmente los ingresos públicos fueron concebidos como aportes voluntarios. No obstante, con el paso del tiempo y la configuración de los Estados, estos crearon leyes de cumplimiento obligatorio, en la que se determinan los tributos que deben pagar los ciudadanos, para el bien colectivo.

En términos generales, los ingresos territoriales en Colombia se pueden categorizar en ordinarios y extraordinarios, los ordinarios corresponden a los ingresos fijos o habituales, mientras los extraordinarios aluden a ingresos esporádicos. Con respecto a esto en el literal a. del Artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su Decreto 11 de 1996, se pueden clasificar los ingresos de los entes territoriales en: Contribuciones parafiscales, ingresos corrientes, fondos especiales, ingresos de los establecimientos públicos y recursos de capital. En consonancia con esto, de acuerdo a lo planteado por Sánchez, los ingresos corrientes son aquellos recursos de renta propios de los entes territoriales, que son percibidos de forma constante a razón de sus competencias. En esta misma línea de sentido y de acuerdo al Artículo 11 del Decreto 111 de 1996, este tipo de ingresos se clasifican como tributarios y no tributarios.

Los ingresos tributarios son todos aquellos gravámenes obligatorios asignados a personas naturales y jurídicas, bajo la figura de impuestos, reglamentados por leyes, gracias a la potestad del Estado sobre sus ciudadanos. En el caso de departamentos, municipios y distritos, un impuesto territorial, se relaciona con la contribución obligatoria, exigida sin contraprestación alguna, por un hecho de naturaleza jurídica. Todo esto con el fin de solventar los gastos asociados al funcionamiento adecuado de las entidades territoriales y al financiamiento de bienes públicos. Algunas de las características de los ingresos tributarios directos, tienen que ver con su

carácter progresivo y por su imposibilidad de trasladarse a otros entes económicos. Por su parte, se conoce como ingresos tributarios indirectos, a todos aquellos gravámenes que por ley se aplican a diversas actividades sin tener en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes. Estos son de carácter proporcional y casi siempre están asociados al consumo, además pueden ser trasladados por diversos agentes económicos.

En cuanto a los ingresos no tributarios, es preciso decir que estos se originan por prestación de servicios públicos, participación de beneficios de bienes o servicios, o explotación de bienes. A la luz del Artículo 27 del Decreto 111 de 1996, este tipo de ingresos se agrupan en multas y tasas, no obstante, el esquema aceptado también comprende las rentas contractuales y transferencias, entre otros.

Las contribuciones parafiscales, son aquellos gravámenes establecidos por ley que afectan únicamente a un determinado grupo social o económico y se caracterizan por ser recursos de destinación específica. Los fondos especiales, por su parte, son ingresos definidos por ley, para un servicio público específico, y acá también se cobija los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica determinados por el legislador. En cuanto a los recursos de crédito, es preciso decir que estos provienen de empréstitos, colocaciones de papeles en el mercado financiero concedidos a los entes territoriales, con vencimiento mayor a un año. Con relación a esto, en el Artículo 295 de la Constitución Política de Colombia, se plantea que las entidades territoriales pueden emitir títulos y bonos de deuda pública, que se acojan a las condiciones del mercado financiero. De la misma manera, pueden acceder a contratar crédito externo, teniendo en cuenta las regulaciones de ley vigentes. Los recursos de capital son de naturaleza

extraordinaria y se asocian a operaciones presupuestales y contables, producto de las recaudaciones por recuperación de inversiones y recursos de vigencias anteriores, variación del patrimonio y en la creación de pasivos o actividades que no se asocian directamente con las atribuciones del ente territorial.

Para continuar con el tema de los ingresos, los recursos del balance son todos aquellos que son producto del balance fiscal del año anterior. En estos se contemplan excedentes financieros, venta de activos, cancelación de reservas y recuperación de cartera vencida. El caso de los rendimientos financieros tiene que ver con los ingresos obtenidos a partir de la colocación de recursos en el mercado de capitales, y que se materializa por medio de intereses, dividendos y corrección monetaria. Las donaciones, son todos aquellos ingresos que provienen de transferencias de recursos que no tienen ningún costo. Estas son recibidas por los entes territoriales y generalmente vienen de personas u organizaciones y tienen una destinación concreta. Este tipo de donaciones las hacen entes públicos y privados, que pueden ser nacionales o internacionales.

Otro tipo de ingresos son, los excedentes y utilidades, producto de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales asociadas al ente territorial. Este tipo de excedente corresponde al patrimonio, menos el capital social y las reservas legales. Se caracteriza porque para su liquidación, es tomada en cuenta la liquidez de la entidad. De acuerdo a lo planteado por Sánchez: “De conformidad con el párrafo 1 del artículo 16 y del artículo 97 del Decreto 111 de 1996, en la distribución de los excedentes se tendrá en cuenta que por lo menos el 20% de estos sea asignado a la entidad que lo genera, y que si los recursos

corresponden a la seguridad social, se asignen al mismo fin, aunque podrá realizarse en otra entidad u órgano” (Sánchez, 2014, p 173).

Con respecto a los ingresos de los establecimientos públicos, es relevante especificar que de acuerdo con el Artículo 34 del Decreto 111 de 1996, los presupuestos departamentales, municipales y distritales deben clasificar en categorías diferentes las rentas y recursos de este tipo de establecimientos. Desde esta línea de sentido se clasifican en rentas propias y recursos de capital. En las rentas propias, se encuentran comprendidos los ingresos de establecimientos públicos por concepto de venta de bienes y servicios propios de las actividades económicas o sociales. Aquí también se incluyen los tributos por ley, lo que no está incluido, son las transferencias o aportes de los órganos en el presupuesto general del ente territorial. En el caso de los recursos de capital, estos se asocian con los recursos de crédito con vencimiento superior a un año, también están incluidos los rendimientos financieros, recursos de balance y donaciones.

#### **4.1.2. ¿De dónde recibe sus ingresos el Municipio de San Rafael, Antioquia?**

Para empezar, es preciso tener en cuenta que San Rafael, al ser parte del territorio colombiano, se acompasa con las disposiciones en cuanto a ingresos, a nivel nacional por parte del Gobierno nacional y a nivel departamental, por parte de la Gobernación de Antioquia. Sin embargo, teniendo en cuenta que las entidades territoriales cuentan con autonomía financiera, es preciso resaltar que el Municipio de San Rafael tiene derecho de establecer los impuestos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones de acuerdo a sus características particulares, siempre y cuando participe de las rentas nacionales. En esta misma línea de sentido,

se puede afirmar que, los ingresos del municipio pueden observar las estructuras nacionales agrupadas, como se mencionó anteriormente en: ingresos corrientes, fondos especiales, contribuciones parafiscales, ingresos de establecimientos públicos y recursos de capital.

Para profundizar en torno al tema de las fuentes de ingresos del municipio de San Rafael, Antioquia, según la *Guía base para la reactivación económica de San Rafael*, publicada en el año 2020, por los investigadores Edwin Torres, Jhon Torres, Mauricio López, Osmar Loaiza y Cristian Sánchez del Grupo de Macroeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, en cuanto a aspectos fiscales y tributarios los principales recaudos se dan sobre: la Sobretasa a la gasolina, Impuesto Predial, ICA, Industria y comercio e Ingresos tributarios.

Con respecto a las actividades económicas más relevantes del Municipio, de acuerdo con el diagnóstico consagrado en el *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 del Municipio de San Rafael*:

En el municipio solo existen siete empresas de empleo formal, según el inventario Goti, 2014, conformadas por 227 personas, 88 vendedores ambulantes, 90 mototaxistas, 5 grupos de confección y otras actividades informales, como cerrajerías, restaurantes y peluquerías entre otras, en el área urbana y rural, existen 158 trapiches paneleros, cultivos menores de café, plátano y yuca y ganadería extensiva, que generan empleo local a parceleros y esporádicamente a otras personas que llegan de afuera.

Las principales empresas generadoras de empleo en el municipio son la alcaldía, el hospital, EPM, ISAGEN, empresas de transporte público como Guatapé La Piedra, Sotrapeñol y Motocarros SAS, el sector agropecuario y comercial, que cuenta con establecimientos como restaurantes, supermercados, tiendas y almacenes, que son empresas unifamiliares y de pequeña escala. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, p 60).

Con respecto a lo anterior es preciso resaltar, que, en el marco del análisis de las actividades económicas más relevantes, se identificaron problemáticas como el trabajo infantil,

para la cual la Administración Municipal, adelanta estrategias para frenar su impacto en las zonas más afectadas, como son el sector agrícola y el transporte urbano. También, es preciso decir que, de acuerdo a lo postulado por el Plan de Desarrollo Municipal, las empresas actuales no cuentan con las condiciones para atender la oferta laboral actual, y la Administración no cuenta con información precisa en cuanto a los niveles de desempleo. Además, hay un nivel bajo de tecnificación de mano de obra rural para el mejoramiento de las tierras agrícolas, a lo que se suma un alto índice de informalidad. (Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2017-2019).

Siguiendo con el tema de los ingresos del Municipio de San Rafael, una de las áreas destacables es el sector turismo. Aquí entran todas las actividades relacionadas con el disfrute de espacios no habitados permanentemente. Este es uno de los sectores a los que el Municipio le apuesta con más fuerza, debido a que es vital para la reactivación económica que propicia, y al crecimiento de ofertas de empleo, obras de infraestructura, crecimiento del transporte regional y local, desarrollo de establecimientos gastronómicos y desarrollo de establecimientos hoteleros, entre otros.

Adicional a lo anterior, la producción agropecuaria es otra de las fuentes de ingresos más importantes para los pobladores y la Administración Municipal. Con respecto a esta, es preciso resaltar que de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal:

Entre las actividades agrícolas, que se han constituido en la base económica del municipio, se destacan en su orden, café, caña, plátano, yuca, cacao, aguacate y frutales (cítricos, guanábana, papaya, piña) y cultivos de pancoger y hortalizas en un área que suma alrededor de 1.480 hectáreas (ha). Se estima que el municipio cuenta con aproximadamente 2.520 agricultores, de los que 1.400 están registrados con la Secretaría de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural y 600 productores han recibido asistencia técnica para el manejo de café, caña panelera y especies menores en los últimos años (Plan de Desarrollo Municipal 2017-2019, p 65).

Con relación a esto, es preciso resaltar que la producción pecuaria también hace parte importante de esta área. Dentro de esta se destacan la ganadería bovina, la porcicultura, la avicultura, la apicultura y la piscicultura. De la misma manera, se resalta la producción forestal, aunque no es uno de los sectores más fuertes, y los procesamientos locales de productos agropecuarios en los que se cuentan productos derivados del café y la caña, planta de cárnicos, estanques para pesca y espacios adaptados para los procesos de apicultura.

Para continuar, es necesario poner sobre la mesa la composición de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLI), ingresos propios. Con relación a esto, y de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal:

Para las proyecciones de 2016 en adelante, el Plan Plurianual de Inversiones, los ingresos tributarios se establecen sobre una base algunas veces inferiores a los históricos en algunos casos, para ser coherentes en el manejo responsable de la situación fiscal y en otros superiores puesto que se han mejorado o depurado las bases de datos y la forma de liquidación y cobro de algunos impuestos. Lo anterior significa que el municipio le apuesta a la generación de recursos propios para depender en menor grado de los recursos del SGP, sin generar expectativas que no pueda cumplir. (Plan de Desarrollo Municipal 2017-2019, p 204)

Desde esta línea de sentido, también es preciso resaltar que, en San Rafael, ha cumplido con las metas asignadas a los procesos de recaudo de los ingresos por impuestos directos que representaron un 9,90% de los ingresos totales del Municipio, de acuerdo a la vigencia fiscal de 2015. En consonancia con esto, algunos de los impuestos más representativos dentro de San Rafael son: Impuesto Predial Unificado, Sobretasa ambiental, Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, Sobretasa a la Gasolina, Impuesto de Alumbrado Público, Impuesto de Seguridad, Estampillas, otros ingresos tributarios e Ingresos no tributarios. Con respecto a esto, en el Plan de Desarrollo Municipal, en la página 205 aparece una tabla en el que se reflejan los recaudos de estos impuestos, para los años 2013, 2014 y 2015:

Ver enlace:

[https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14\\_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf](https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf)

Adicional a esto, en el mismo Plan de Desarrollo Municipal en la página 205, se presenta un gráfico que evidencia la Tendencia de Ingresos por Impuesto Predial de los años 2011 a 2014:

Ver enlace: [https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14\\_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf](https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf)

En cuanto a los ingresos del Municipio de San Rafael, también es importante resaltar el Sistema General de Participaciones, que corresponde a los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional y Departamental. Estos son destinados en su mayoría para inversión social y una porción para funcionamiento. Con relación a lo anterior, los ingresos destinados a inversión social van a parar generalmente a los sectores salud, educación, saneamiento básico y agua potable y propósito general, en consonancia con la Ley 715 de 2001. Los recursos transferidos al Municipio de San Rafael por el SGP, en el periodo comprendido entre 2012 y 2015 se observan en la página 206 del Plan de Desarrollo:

Ver enlace: [https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14\\_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf](https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf)

En consonancia con lo anterior, es necesario resaltar que en el Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2017-2019, en el apartado de Financiación, se engloban los ingresos

principales en: Transferencias Nacionales (SGP), Rentas Propias: Ingresos Corrientes (IC) Transferencias del Sector Eléctrico (TSE) de ISAGEN y EPM, Regalías: Fondo de Compensación, previa presentación de proyectos a la OCAD, Cofinanciación: otros niveles del Gobierno y/o sector privado, y crédito interno o externo. Con respecto a esto es preciso resaltar que, teniendo en cuenta que uno de los puntos fuertes de San Rafael que es el área hidroeléctrica, esta representa un 8% de los ingresos totales del Municipio, y son destinados principalmente para inversión social.

En resumen, estas son las fuentes principales de ingresos del Municipio de San Rafael en los últimos tiempos, es por medio de estas que este ente territorial logra cubrir el gasto público y apostar por el desarrollo del territorio.

#### **4.2 ¿Cuáles son las causas de la evasión de impuestos en San Rafael en el periodo de 2017 a 2019?**

Profundizar en torno a las causas de la evasión de impuestos, es importante para poder detectar cuáles son los puntos a mejorar a la hora de evitar esta problemática que influye directamente en el desarrollo del Municipio de San Rafael.

##### **4.2.1 Causas de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael**

Las causas de la evasión de impuestos en los territorios son diversas como se pudo observar anteriormente. Es por esto que se procede a explicar las causas de evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael, teniendo como base lo presentado en el marco teórico, ejemplificado con el caso particular de San Rafael. A continuación se enuncian

algunas de las causas de la evasión de impuestos, sustentadas en la información contenida en el *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019*.

Una de las primeras causas de la evasión tributaria identificadas en el Municipio es la vulnerabilidad social. Esto se sustenta en que, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del Departamento de Antioquia en el 2019, en el Municipio de San Rafael el 44% de la población está en situación de pobreza, el 13,4% está en situación de indigencia y un 15% está en situación de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De esto se infiere que, al tener cifras altas de pobreza, este tipo de población que representa un alto porcentaje de la población total, no tiene ingresos con los cuales responder por las obligaciones tributarias, dado que, en estas situaciones las personas le dan prioridad a satisfacer sus necesidades básicas, por encima de las obligaciones tributarias. Esto se liga a una baja conciencia tributaria de la población, que puede sustentarse en el desconocimiento de la importancia del pago de impuestos en algunos casos, y a la imposibilidad de pago por bajos ingresos aunque se tenga conciencia de la importancia de la tributación para el crecimiento del Municipio.

De la misma manera, se identifica que el alto índice de empleo informal es otra de las causas de la evasión de impuestos en San Rafael. Esto se puede evidenciar de igual modo, en la Encuesta de Calidad de Vida (2019) en donde está plasmado que la tasa de empleo en informalidad es de 50,59% en contraposición del empleo formal que corresponde al 49,41%. Al ser mayor la tasa de empleo informal, se puede deducir que la tributación es menor, teniendo en cuenta que la informalidad es una de las causas de

evasión de impuestos no solo en San Rafael sino a nivel general. Esto se debe a que en estos casos hay un escaso o nulo control de las actividades comerciales, y por ende es más complejo regular el pago de impuestos de un modo efectivo, lo que sin duda constituye una dificultad para las estrategias tributarias del municipio. En este punto, es preciso aclarar que, el alto índice de comercio informal, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, responde a que “En el municipio, tan solo existen 7 empresas de empleo formal, lo que conlleva a que se creen otras fuentes de empleo como el comercio informal” (Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2019).

En apartados anteriores se adelantó una de las problemáticas asociadas con la evasión de impuestos identificada en el Plan de Desarrollo Municipal, se trata de los predios en falsa tradición y sin legalización, que se dan por tradiciones herenciales que caen en la ilegalidad. Hasta el año 2019, se habían identificado 183 viviendas urbanas y 507 viviendas rurales de víctimas sin legalizar (Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2016-2019). Teniendo en cuenta que se trata de predios que caen en la ilegalidad, se puede inferir que esta es una de las problemáticas asociadas a la evasión de impuestos en el Municipio, con la que los entes reguladores deben trabajar.

En términos generales estas son las causas asociadas a la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael. Todas ellas responden a problemáticas sociopolíticas que de acuerdo a lo postulado por el Plan de Desarrollo Municipal, la Administración ya está implementando estrategias tanto de sensibilización frente al pago de los impuestos y su

impacto en el desarrollo del territorio, y otros mecanismos de mejoramiento frente a áreas determinantes como la generación de empleo y la disminución de los índices de pobreza.

#### **4.3 Efectos de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael**

Los efectos de la evasión de impuestos en los entes territoriales, suelen ser similares sin importar si se habla de un país, departamento o municipio. No obstante, en este apartado, se explican los efectos de la evasión de impuestos a la luz del caso particular de San Rafael, Antioquia.

Si se pretenden explicar los efectos en un orden lógico, es preciso empezar por determinar que una de las consecuencias más relevantes de la evasión de impuestos en el municipio de San Rafael, son los bajos índices de desempeño fiscal.

En esta línea de sentido, es conveniente poner dentro de contexto el concepto de “Índice de desempeño fiscal”. Para esto, es necesario analizar el comportamiento tributario del Municipio en los últimos años. De acuerdo con el *Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2017- 2019*:

El indicador utilizado para desempeño fiscal municipal, fue elaborado por el DNP, para evaluar el desempeño financiero de las entidades territoriales de forma integral, como lo ordena el artículo 79 de la ley 617 de 2000 y artículo 90 de la ley 715 de 2001, normas que establecen la obligatoriedad de realizar por parte de los Organismos o Secretarías de Planeación, la evaluación de la gestión y resultados de las entidades territoriales. (Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2017-2019).

## **Índices de desempeño fiscal de San Rafael, Antioquia**

Teniendo en cuenta la importancia de los índices de desempeño fiscal para el análisis de las causas de evasión tributaria, a continuación se ahondará en el concepto y posteriormente se presentan los índices de desempeño fiscal de San Rafael, Antioquia con vigencia de 2011 a 2014.

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) es un instrumento de análisis establecido por la Ley 617 del año 2000, en la búsqueda de medir el grado de gestión que los entes territoriales dan a sus finanzas públicas. De acuerdo con el Departamento de Planeación, la metodología para determinar el IDF consiste en:

el cálculo de seis indicadores de gestión financiera, su agregación en un indicador sintético, mediante la técnica de componentes principales, y el establecimiento de un escalafón (“ranking”) de desempeño a partir de este índice agregado. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados: Buen balance en su desempeño fiscal, Suficientes recursos para sostener su funcionamiento, Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00, Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos del Sistema General de Participaciones, Altos niveles de inversión, Adecuada capacidad de respaldo de su deuda, Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera. (Departamento de Planeación de Colombia, 2020).

Para complementar lo anterior, las categorías que maneja el Índice de Desempeño Fiscal, de acuerdo con el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción son:

- **Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento:** Aquí, se mide la parte de recursos de libre destinación con la que se pagan los gastos y nómina de la

Administración del ente territorial. Lo ideal es que este indicador sea igual o menor a lo establecido por la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría.

- **Respaldo del servicio de la deuda:** Este indicador resulta de la proporción entre los ingresos disponibles que respaldan la deuda. En este caso, lo ideal es que la deuda total no sea superior a la capacidad de pago del ente territorial, ni comprometa su liquidez con relación al pago de otras obligaciones.
- **Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR):** En este indicador se mide la importancia que estos recursos tienen, frente al total de fuentes de financiación. Esto se traduce en que, indica la importancia que tienen estos recursos dentro del total de ingresos, y su magnitud refleja el grado en el que las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo del territorio. En esta línea de sentido, un indicador por encima de 60% evidencia que el territorio financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías. Acá no se incluyen los recursos de cofinanciación, debido a que la naturaleza de estos recursos es no homogénea a todas las entidades territoriales, por tanto, en el caso de ser considerados, alterarían la evaluación.
- **Generación de recursos propios:** Este indicador es complementario al anterior y se relaciona a la generación de los ingresos propios, y evidencia el peso relativo de los ingresos tributarios dentro del total de ingresos corrientes. Esta es una medida asociada al esfuerzo fiscal que hacen las administraciones territoriales, al comparar las fuentes endógenas de ingresos como los impuestos que genera de modo autónomo el territorio, y además mide la importancia de la tributación, con relación

a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente. Este indicador es una forma de valorar el esfuerzo que hacen los departamentos y municipios, para generar tributos propios.

- **Magnitud de la inversión:** Este indicador permite cuantificar el grado de inversión que hace el territorio con respecto al gasto total. De acuerdo con esto, lo ideal es que este indicador sea superior a 70%, esto representa que más de la mitad del gasto se destina a inversión. Para hacer el cálculo de este indicador, se define como inversión no solo la formación bruta de capital fijo, sino también la inversión social, en donde se incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones y subsidios entre otros, sin importar las fuentes de financiación.
- **Capacidad de ahorro:** Este indicador representa el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es equiparable al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Esto se traduce en que es una medida de la solvencia que tiene el departamento o municipio para generar excedentes propios que se puedan destinar a inversión, para complementar el uso de transferencias de la Nación y las regalías.

De acuerdo con lo anterior, conocer el Índice de Desempeño Fiscal de un municipio es necesario para establecer la categorización de los entes territoriales y saber si suben o bajan de nivel de acuerdo con sus resultados.

Los Indicadores de desempeño fiscal de los años 2011 a 2014 se pueden ver en la página 209 del Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de San Rafael:

Ver enlace: [https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14\\_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf](https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf)

De la misma manera es importante resaltar, que en cuanto al Índice de Desempeño Fiscal, las últimas estadísticas del Municipio de San Rafael, están asociadas a lo consagrado en el Informe del DNP, 2013, en donde el Municipio de San Rafael, evidencia un avance positivo en cuanto a autofinanciación en el periodo de 2013 a 2019. En la página 211 del Plan de desarrollo se puede observar el comportamiento del Desempeño Fiscal de San Rafael, en la época de 2009 a 2013:

Ver enlace: [https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14\\_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf](https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf)

De todo lo anterior, se puede inferir que en el transcurso de los años el Municipio de San Rafael ha ido mejorando poco a poco con respecto a su desempeño fiscal, lo que puede significar un punto de luz frente a cualquier estrategia que se pretenda establecer para combatir la evasión fiscal. No obstante, el índice de desempeño fiscal del municipio es bajo en comparación con el de otros entes territoriales a nivel departamental y nacional, lo que influye directamente en tener una categorización municipal baja.

### **Baja categorización municipal de San Rafael, Antioquia**

En consonancia con el apartado anterior, es preciso decir que uno de los efectos que se desprenden de los bajos índices de desempeño fiscal, es la posición en cuanto a la

Categorización Municipal, hecho que influye directamente en la autonomía financiera de un ente territorial.

Para hablar de Categorización Municipal, es necesario remitirse a las leyes vigentes. En el capítulo 1 de la Ley 617 del año 2000 se consagra la categorización de las entidades territoriales. Asimismo, en el Artículo 2 se plantea la categorización de distritos y municipios, en donde se organizan de primera a sexta categoría, más una categoría especial adaptada para: “Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales” (Ley 617 del año 2000).

Ligado a lo anterior, el Artículo 320 de la Constitución Política, dispone que la “ley podrá establecer categorías a los municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

Esta norma de la Constitución Política fue reglamentada por la Ley 136 de 1994, que a su vez fue modificada por la Ley 1551 de 2012, en la cual se establecen siete categorías de municipios: Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta. Esta categorización se establece, teniendo en cuenta las siguientes características: número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Ligado a esto y, de acuerdo con la Ley 617 de 2000, la cual reforma la ley 136

de 1994, por la que se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, puntualizando en el Artículo 5 “Principios Rectores de la Administración Municipal”, de ahí que aquí se establezcan los fundamentos suficientes para sustentar el porqué San Rafael, se encuentra ubicado en sexta categoría (Ley 617 de 2000).

A partir de esta misma Ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expone diversas estrategias con las que los entes territoriales pueden potencializar sus recursos, con el fin de contribuir al desarrollo económico y crecimiento integral. En el caso particular de San Rafael, es curioso observar que un territorio con tanto potencial, esté en ese punto de categorización, y muchas de las teorías al respecto se asocian a una población reducida y dispersa, una demanda limitada de servicios, además de la falta de conectividad con redes de información, tipo internet. Todo esto influye directamente en el bajo nivel de desarrollo económico, lo que genera además fenómenos como la evasión fiscal.

### **Autonomía financiera en San Rafael**

Para explorar el concepto de autonomía financiera, es preciso resaltar la importancia de la autonomía financiera para una región, dado que a esta se liga la gestión efectiva de los recursos para el mejoramiento continuo de un ente territorial. Desde esta línea de sentido se puede inferir que si los índices de desempeño fiscal y la categorización de un municipio son bajas, esto afectará inevitablemente la autonomía financiera del territorio.

La autonomía financiera es la capacidad que tienen los entes territoriales para crear sus propias rentas, estipular el monto de sus impuestos y recaudos, y decidir la destinación de los recursos para las gestiones asociadas a sus competencias. Con respecto a esto, es pertinente resaltar que no hay investigaciones precedentes en las que se aborde el concepto de autonomía financiera en el municipio de San Rafael, no obstante, en el Acuerdo 019, relativo al Estatuto Tributario del Municipio de San Rafael, se referencia la autonomía, especificando en el Artículo 4 que: “El Municipio de San Rafael goza de autonomía para fijar sus tributos dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley” (Estatuto tributario del Municipio de San Rafael, 2013).

En consonancia con esto, conviene traer a colación algunos de los indicadores del índice de desempeño tributario que se ven afectados por la evasión fiscal, y con los que se ve perjudicada la Autonomía Financiera del Municipio de San Rafael. El más importante de todos es el de Generación de Recursos Propios, pues este impacta los otros indicadores. Esto se debe a que dentro de la capacidad de generar recursos propios, una de las fuentes de ingresos es el recaudo de los impuestos. De esta manera, si dentro del municipio se presenta evasión de impuestos, se verá disminuida la generación de recursos propios lo cual impactará otros indicadores como Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, Respaldo del servicio de la deuda, Dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías, Magnitud de la inversión y Capacidad de ahorro.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede deducir que los tres efectos más importantes de la evasión de impuestos son: tener un nivel bajo con relación a los índices de desempeño fiscal, categorización municipal y autonomía financiera.

En consonancia con esto es importante resaltar que estos factores ligados a una disminución de la solvencia financiera del Municipio, generan otros efectos asociados al desarrollo y crecimiento de San Rafael no solo desde el punto de vista económico, sino desde otras áreas como la salud, la infraestructura, la educación, la generación de nuevos empleos, entre otras, que dependen directamente del nivel de autonomía financiera del municipio, causando una disminución en el postulado de ofrecer altos estándares de calidad de vida a un nivel integral para los habitantes de San Rafael.

## **CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5. Conclusiones**

El Municipio de San Rafael, Antioquia recibe sus ingresos de fuentes propias y de impuestos nacionales, departamentales, regalías y recursos del fondo compensatorio. No obstante, dentro de este grupo, los más relevantes para la Autonomía del Municipio son las fuentes de ingreso propias. Dentro de los ingresos propios, un alto porcentaje corresponde al recaudo tributario, las demás fuentes autónomas del municipio se asocian a la agricultura, el comercio, la industria, la producción pecuaria y el sector turismo. Teniendo en cuenta esto, el fenómeno de evasión fiscal puede debilitar enormemente la economía de este ente territorial y la calidad de vida de sus habitantes.

En el caso de San Rafael, las causas de la evasión fiscal están asociadas a diferentes elementos de naturaleza social, cultural y económica. Dentro de los más relevantes encontramos: un nivel considerable de pobreza, falta de cultura tributaria por parte de los pobladores, falta de difusión de estrategias generadas por la Administración

Municipal en torno a la concientización sobre la importancia del pago de los impuestos, baja oferta laboral que estimula el comercio informal, predios en falsa tradición sin legalización y la problemática de evasión fiscal, que al no tener sanciones rigurosas, estimula que las otras personas incurran en esta práctica.

De la evasión de impuestos se desprenden múltiples consecuencias que afectan el desarrollo integral del municipio de San Rafael. Las más importantes están vinculadas con: un bajo nivel en cuanto a la Categorización Municipal, Índice de Desempeño Fiscal y bajo grado de Autonomía financiera.

Todo esto se debe a que gran parte de los ingresos del Municipio están asociados al recaudo de los impuestos, y por ende, la evasión fiscal se convierte en una piedra en el zapato para el desarrollo integral de la región. Esto se sustenta en que si se ve afectada la parte financiera del Municipio, por ende disminuyen los recursos destinados a áreas como la salud, la infraestructura, la recreación y en general el crecimiento óptimo de la región y de la calidad de vida de sus pobladores.

## **5.1 Recomendaciones**

Del ejercicio investigativo emprendido para el desarrollo de la presente investigación, se detectaron aspectos a mejorar que pueden contribuir a frenar el impacto de la evasión de impuestos en el Municipio de San Rafael, y a continuación se presentan como estrategias de intervención que pueden ser aplicadas por la Administración Municipal.

La primera propuesta corresponde a las **estrategias de sensibilización frente al uso de los impuestos**. En este punto se propone, crear campañas dirigidas a la comunidad en general y a los gremios industriales y comerciales, en donde se exprese de modo claro y directo la importancia del pago de los impuestos para el crecimiento del Municipio. En consonancia con esto, se recomienda reforzar temas como: ¿Qué son los impuestos? ¿De dónde salen los ingresos del municipio? ¿Cuáles son las consecuencias de la evasión fiscal? y ¿Cuál es el impacto del no pago de los impuestos para el desarrollo integral de San Rafael?

La segunda estrategia se relaciona con la **presentación de cifras actualizadas**, tanto en la página web del Municipio, como en los medios de comunicación de acceso a los habitantes. Esto se debe a que dentro de la investigación, tomando como base el Plan de Desarrollo Municipal, se detectó que la información en cuanto a cifras, estadísticas y otros elementos de rendición de cuentas públicas, está desactualizada y pertenece a periodos anteriores, lo que dificulta crear análisis y estrategias que contribuyan al mejoramiento integral del ente territorial, sustentada en información actual. Además de lo anterior, esta estrategia también puede beneficiar enormemente el grado de confianza de los habitantes, desde el punto de transparencia y divulgación efectiva en cuanto al uso de los recursos públicos.

Por último, ponemos la presente investigación a disposición de la Administración Municipal de San Rafael, la comunidad académica de la Corporación

Universitaria Minuto de Dios y demás profesionales de otras instituciones, que puedan beneficiarse de la información aquí contenida para adelantar investigaciones o proyectos de intervención afines que permitan frenar el impacto de la evasión de impuestos no solo en San Rafael, sino en otros entes territoriales.

### **Referencias**

Alcaldía Municipal de San Rafael Antioquia. (2020). Recuperado de: <http://www.sanrafael-antioquia.gov.co/>

Artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Decreto 11 de 1996.

Artículo 295 de la Constitución Política de Colombia

Boadway R, & Keen M. (1997). Evasion and time consistency in the taxation of capital income. *International Economic Review*, 39: 461-476.

Carvajal, J y Londoño, J. (2019). *Efectos de la evasión de impuestos en Colombia en los últimos 5 años*. (Tesis de Pregrado) Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia. Medellín.

Recuperado de:

<https://dspace.tdea.edu.co/bitstream/handle/tda/525/Efectos%20de%20la%20evasi%20de%20impuestos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Constitución Política de Colombia de 1991.

Cosulich, J. (1993). *La evasión tributaria*. Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL.

Santiago de Chile. Recuperado de:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Creswell JW.(1998). *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions*.

Thousand Oaks, CA. Sage publications.

Espitia, A & Suárez J. (2017). *Impacto económico ocasionado por la evasión del impuesto del IVA en diversos sectores en Colombia* (Tesis de especialización) Universidad Agustiniana,

Bogotá. Recuperado de:

<http://repositorio.uniagustiniana.edu.co/bitstream/handle/123456789/118/EspitiaMancipe-Andrea-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Encuesta de Calidad de Vida (2019). Departamento de Antioquia. Recuperado de:

<https://antioquia.gov.co/index.php/encuesta-calidad-de-vida-2019>

Feinstein, J. (1991). An econometric analysis of income tax evasion and its detection. *The Rand Journal Of Economics*, 22: 14-35.

Estatuto tributario del Municipio de San Rafael (2013) Recuperado de:

file:///C:/Users/karla/Downloads/A%20C%20U%20E%20R%20D%20O%20%20019%20ET%20(4).pdf

Folco ,C. (2009). *Ilicito Fiscal*. Bogotá D.C, Colombia: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Índice del Desempeño Fiscal (2020) Departamento de Planeación de Colombia. Recuperado de:

<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>

Loaiza, O, López, M, Sánchez, C, Torres, E, Torres, J. (2020). *San Rafael Guía base para la reactivación económica*. Grupo de Macroeconomía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Medellín.

López, J. (2019). La evasión equivale a un 30% del total de lo que se recauda de impuestos al año Colombia. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/la-evasion-equivale-a-30-del-total-de-lo-que-se-recauda-de-impuestos-al-ano-2945888>

Macías H, Agudelo L, & López, M. (2007). *Los métodos para medir la evasión de impuestos: una revisión*. Semestre económico. Universidad de Medellín, 20: 67-85.

Martínez, S. (1997). *De la infracción tributaria y sus sanciones*. Bogotá D.C: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020). Gasto. Recuperado de:

<https://www.ofiscal.org/gasto>

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2020). Índice de Desempeño Fiscal.

Recuperado de: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indice-desempeno-fiscal.aspx>

Parra, O, Patiño, R. (2010). Evasión de impuestos nacionales en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y reflexión*. Universidad Santo Tomás. Bogotá.

Persson M, & Wissen P. (1984). Redistributive Aspects of Tax Evasion. Blackwell Publishing on behalf of The Scandinavian Journal of Economics, 86: 131-149.

Plan de Desarrollo Municipal de San Rafael 2016-2019. Recuperado de: [http://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14\\_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf](http://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf)

Pomacusi, G. (2018). *Efectos de la evasión tributaria en la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA)*. (Tesis de Maestría) Universidad Mayor de San Andrés. La Paz.

Richupan, S (1984). *La evasión tributaria y su medición*. En: revista Finanzas y Desarrollo. Vol 1 N 4 dic.1984.

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

Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/70031/1/1033694553.2018.pdf>

Rojas, J. (2004). Evasión: ¿cómo medirla? En: Revista impuestos, Legis, 121: 4-9.

Sánchez, P. (2014). *Estructura de los ingresos territoriales en Colombia*. Criterio Jurídico Garantista. (Jul.-Dic. de 2014). Año 6, n.o 11, 160-175. issn: 2145-3381. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. Tercera Edición. Barcelona, España. Antoni, Bosch, Editor.

Toro, J. (1993). *Estimación de la evasión en el IVA en Chile*, Serie Política Fiscal, 64, 5-64.

FALTA CIUDAD, EDITORIAL

Unidad de Derecho Tributario y Contable (2004). Alternativas en la medición de la evasión. En: Revista Impuestos, Legis, 121: 2.

Valencia, O. (2004). *Economic Growth and the household optimal income tax evasion*.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/275.pdf>

Villanueva, J. (2018). *Causas y efectos de la evasión tributaria en las Micro y Pequeñas Empresas del sector comercio, en el distrito de Caraz 2018*. (Tesis de Pregrado) Universidad Católica de los Andes, Chimbote. Huaraz.