

Neoinstitucionalismo y tributación en Colombia

HENRY ALBERTO CADENA OSTOS*

Resumen

El neoinstitucionalismo provee herramientas que posibilitan la conformación de estructuras de análisis capaces de mostrar nuevos enfoques para ver tributación. El hecho de que tales estructuras incluyan el comportamiento de los miembros de la sociedad de manera integrada a los costos de negociación, hace que de algún modo se pueda determinar el efecto de fenómenos como la corrupción, la informalidad, el compromiso laboral de los funcionarios, etc., y avizorar el efecto en los costos de las empresas. El artículo retoma la distinción que hace North entre instituciones y organizaciones, con el fin de analizar la interacción entre algunas de las instituciones, tanto formales como informales, y algunas de las organizaciones que intervienen en la tributación colombiana. La idea es delinear el sentido en que tal interacción afecta los costos de transacción.

Palabras clave: Neoinstitucionalización, Tributación, Costos, Empresas, Instituciones, Organizaciones.

Introducción

Las instituciones, como parte del Estado, contribuyen a organizar la vida política, económica y social de un país. Su accionar obedece a intereses o a acuerdos de grupos de la sociedad que logren influenciar en el poder político que controla el Estado. Cualquier medida de política estatal resulta de la correlación de fuerzas sociales a su interior, las cuales de manera permanente se enfrentan, se alían, se oponen, se complementan, buscando lograr beneficios particulares o a nombre de toda la sociedad. Tales enfrentamientos son canalizados en los Estados a través de las instituciones mediante la implantación de políticas públicas o, en el caso de las instituciones informales, a través de las vías de hecho.

Los cambios en la legislación de un país reflejan las políticas que los gobiernos adelantan frente a ciertos temas. En el caso de la tributación, las políticas se reflejan principalmente en reformas tributarias y otras medidas complementarias, las cuales van

¹ El autor es economista y magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– en el nivel central. Las opiniones expresadas en este texto son de absoluta responsabilidad del autor. No involucran para nada el sentir de la institución.

orientadas a temas como favorecimiento a determinado tipo de estructura financiera de las empresas, logro de progresividad o regresividad en los impuestos, estímulo a alguna o algunas actividades económicas o regiones, prestación de un mejor servicio, o muchas veces, solamente por necesidad de obtener un mayor recaudo para reducir el déficit fiscal o para lograr un mayor recaudo para atender las necesidades del Estado.

En el caso de la tributación, las políticas se desarrollan, entre otros temas, alrededor de preguntas como: ¿La tributación debe recaer sobre la renta o sobre el consumo? ¿Se debe priorizar la progresividad sobre la inversión? ¿Es conveniente crear incentivos tributarios para estimular determinadas actividades de la economía? ¿Qué tan conveniente resulta gravar con impuestos antitécnicos ciertas actividades de la economía buscando un aumento en el recaudo?

Los participantes en tales contiendas provienen de diversos sectores de la sociedad: empresarios, consumidores, banqueros, comerciantes, agricultores y ganaderos, entidades sin ánimo de lucro, inversionistas, asalariados, desempleados, etc. Cada uno puede propender por sus propios beneficios o tener una idea propia acerca de cómo debe concebirse la política tributaria. Pero son las instituciones, tanto formales como informales, las que permiten canalizar estos intereses y formas de ver la coyuntura del país.

Igualmente, es en el ámbito de las instituciones en donde se desarrollan los escenarios de puja por hacer prevalecer la visión de cada grupo. En realidad una sociedad es un conjunto heterogéneo de intereses e ideologías. Las instituciones legítimas tienen la virtud de que la sociedad les reconoce la

capacidad de establecer las reglas de comportamiento para ese conjunto diverso.

Las instituciones formales e informales actúan sobre los diferentes aspectos de la vida de un país a través de las organizaciones, de tal modo que el efecto que aquellas tienen sobre el carácter de las organizaciones en relación con su incidencia en el desarrollo de la vida de las comunidades, oscila entre su grado de acatamiento a la ley y/o su tendencia a asumir posturas convenientes surgidas de la idiosincrasia cultural. La adopción de un tipo de comportamiento afecta los costos de transacción para las empresas –como forma de organización–, de una manera positiva o negativa.

El objetivo de este artículo es proponer una estructura de tipo institucionalista para el análisis de la tributación en Colombia. Se parte de la hipótesis de que el acatamiento no generalizado de las instituciones formales afecta los costos de transacción, de tal manera que se rompe el principio de neutralidad que debe caracterizar la tributación de un país.

1. Neoinstitucionalismo

La tributación es un fenómeno de naturaleza económica que se origina en la obligación de los agentes económicos de contribuir con el Estado. Esta obligación se halla mediada por elementos jurídicos aportados por el propio Estado. En ese sentido, tanto la normatividad como la posición de los contribuyentes en su actividad productiva constituyen elementos de peso que recaen sobre las empresas o sobre los consumidores a través de costos de transacción, establecimiento de reglas y reducción de la incertidumbre

La teoría institucionalista y sus modernas vertientes llamadas neo-institucionalistas,

proveen interesantes elementos teóricos que facilitan el análisis de temas tributarios. El hecho de que considere elementos políticos, históricos, de elección pública y de relación con la información, posibilita la búsqueda de aspectos poco explorados en el análisis de los impuestos.

Desde sus orígenes, esta teoría ha reivindicado la importancia de hechos sociales y económicos que afectan el proceso de acumulación de capital y que los economistas neoclásicos denominan externalidades. Por ejemplo, el factor trabajo no es el mismo en cualquier parte del mundo. Existen elementos que caracterizan a la mano de obra, tales como nivel de capacitación, nivel cultural, actitud hacia el trabajo asalariado, grado de inclinación a vender la fuerza de trabajo, adaptabilidad a la labor en fábricas, etc. Esas son algunas de las razones por las cuales no es lo mismo la capacidad productiva de la fuerza de trabajo en Japón que en Colombia.

En el mismo sentido, es necesario tener en cuenta que los países tienen características históricas, políticas, económicas, organizativas y hasta religiosas que pueden servir en algunos casos de obstáculo o, en otros, de estímulo al proceso de acumulación capitalista. Así, se puede citar un sinnúmero de hechos, como el grado de avance en la inserción dentro del capitalismo y su ruptura con formas productivas precapitalistas, compromiso de las clases dominantes para fortalecer la acumulación de capital, legitimidad del Estado para expresar y solucionar

las necesidades de la población, facilidades de acceso al crédito, costumbres contables y comerciales, grado de eficiencia y eficacia del aparato estatal, actitud espiritual frente a los hechos cotidianos, etc. Estos son solo algunos ejemplos de la compleja tarea de un país, que pueden determinar su grado de desarrollo o su camino hacia él².

Todos estos aspectos permean las instituciones y las organizaciones, las cuales, a su vez, determinan el ordenamiento de una sociedad de manera tal que posibilitan la interacción entre los individuos, ya sea en el campo económico –comercial, productivo o financiero– o en las relaciones interpersonales de los individuos y que se vuelven fundamentales en el momento de señalar el camino a seguir para la acumulación de capital (North, 1993: Capítulo IX, p. 99).

Pero, ¿qué se entiende por instituciones y organizaciones? Dado que la discusión de estos conceptos no es el objeto de este trabajo, se adoptó la concepción de Douglas North, en la cual “Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad las cuales reducen la incertidumbre y afectan el desempeño de la economía” (ídem: Capítulo I, pp. 13 y 14). Acerca de las organizaciones, North dice que son aquellos entes que operan a través de las instituciones (ídem: Capítulo I, p. 15). La relación entre instituciones y organizaciones u organismos North la ilustra como el desarrollo de un juego donde hay reglas y equipos. Asocia las instituciones como las reglas y las organizaciones, con los equipos (ídem: Capítulo IX, p. 100).

² Sandoval Ballesteros (2004) afirma: “La presente contribución sostiene que no basta abordar el estudio del Estado y explorar las conexiones entre lo político y lo económico como si estos ámbitos fuesen opuestos y divergentes”. También considera necesario emprender la construcción de una teoría del Estado que enfatice las condiciones históricas estructurales y la transformación social.

Si bien North contrasta el concepto de institución con el de organismo, también diferencia formas generadas desde las sociedades ya sea por consenso, costumbres, mentalidad conformada por la historia particular o por necesidades, que denomina instituciones informales, de aquellas que se implantan como consecuencia de la existencia del Estado, las cuales constituyen las instituciones formales (ídem: Capítulo IX).

Los organismos —empresas públicas o privadas, entidades del Estado, sindicatos, partidos políticos, iglesia, asociaciones, etc.— ejercen influencia para modificar las instituciones. Son el motor de cambio. Tanto las instituciones como los organismos u organizaciones afectan los costos de transacción pero generan un grado de certidumbre que permite la acción social, de tal manera que se podría hablar de que ellas constituyen un mal menor.

Si las instituciones y particularmente los organismos funcionan de manera eficiente frente a las exigencias del capitalismo, los costos de transacción se reducen y con esto facilitan el intercambio, la producción y la financiación en la economía. Del mismo modo, ese funcionamiento eficiente garantiza que las normas y las leyes se cumplan, lo cual genera la confianza necesaria para el desarrollo de los negocios. Estas condiciones afianzan el manejo de los derechos de propiedad, lo que reduce la incertidumbre de las empresas e individuos que participan en los mercados. Al minimizar la incertidumbre se genera un clima ideal para la inversión (ídem: Capítulo VIII).

A lo anterior cabe agregar el hecho de que los diferentes organismos e instituciones que componen una sociedad no actúan de manera pasiva frente a las decisiones del Estado. Los organismos e instituciones particulares tratan de influir sobre las leyes que el Estado adopta con el fin de sacar provecho. Por ejemplo, los trabajadores se sindicalizan mientras los productores, comerciantes o financieros se agremian, haciendo sentir su poder sobre los grupos que toman decisiones. En buena medida, su influencia depende de la capacidad organizativa y de influencia sobre las decisiones políticas (Olson, 1971; 11).

La interpretación de la realidad colombiana a través del institucionalismo debe hacerse teniendo presente que el Estado no se ha consolidado plenamente. Eso explica por qué al interior del Estado colombiano coexiste una variedad de organismos e instituciones legales y no legales que tienen fuerte injerencia en el funcionamiento estatal³: dentro de las primeras tenemos todas las conocidas como entidades del Estado, empresas, gremios, sindicatos, etc. Pero dentro de las segundas es necesario incluir el narcotráfico, las FARC, las bandas criminales, la corrupción. De estas últimas, hay algunas instituciones que incluso ejercen impunemente funciones del Estado en determinadas regiones.

El hecho de que existan instituciones formales no significa que los compromisos públicos o la misma ley se cumplan. Para que las instituciones funcionen es necesario que la población adquiera un fuerte compromiso

³ Frente a este tema, es muy ilustrativo el libro *Y refundaron la Patria...*, editado por Claudia López. Acá se pone de manifiesto cuán débil ha sido el Estado colombiano, el cual queda a merced de grupos por fuera de la ley con relativa facilidad. También muestra las diferentes formas como los grupos ilegales se unen a grupos legales para alcanzar intereses que benefician a unos y otros.

social y político que las legitime. En Colombia, el sometimiento a las instituciones formales se hace a medias, pues es frecuente observar que las personas no cumplen las reglas, lo que hace que se eleven los costos de transacción:

De esta manera, la ley en sí es una traba grande para el desarrollo de la acumulación de capital y cada empresario conoce que si se mete en un lío jurídico, no importa si eventualmente lo gana, va a tener que pagar un alto precio por ello. La inseguridad jurídica trepa los costos de transacción que se van en consultas con los abogados y pérdidas de capital invertido, como las que pueden mostrar muchas corporaciones financieras en el país (Kalmanovitz, 2007: 145).

La informalidad, la corrupción, los paraestados, el desorden público, etc., contribuyen a que Colombia sea un país en donde los costos de transacción puedan ser en extremo elevados, o donde se afecten de manera irregular en la sociedad, de acuerdo al apego a la ley de parte de los empresarios. Sin embargo, a pesar de las inequidades que pueda generar un seguimiento estricto de la ley frente a otro que sea poco riguroso en ese aspecto, el obstáculo impuesto por la incertidumbre generada por instituciones débiles sobre la inversión y su rentabilidad, constituyen uno de los mayores inconvenientes para economías en desarrollo.

La tributación en Colombia desde luego no se encuentra libre de los problemas mencionados por el profesor Kalmanovitz. A la luz de la teoría Institucionalista, el problema de la tributación puede analizarse desde dos ángulos: el primero tiene que ver con la orientación que el Estado, como sujeto

activo de la tributación, imprime a aspectos como estímulos a la inversión, redistribución de los ingresos, ingresos nacionales y territoriales, democratización de la inversión, requerimientos presupuestales, grado de endeudamiento, políticas de estímulo sectorial, claridad de la normatividad, estabilidad jurídica, calidad del servicio para que los sujetos pasivos –contribuyentes–, puedan cumplir con sus obligaciones, minimización de la corrupción de los funcionarios expresada en la exigencia de pagos para favorecer a ciertos contribuyentes, etc.

En este primer ángulo, mediante políticas tributarias el Estado señala el camino que permita minimizar los obstáculos para la acumulación de capital, reduciendo los costos de transacción. Por supuesto, la política tributaria es parte de la política fiscal, la cual a su vez es un componente fundamental de la política económica, por lo que todas las medidas en materia tributaria tendrían que estar acordes con otras disposiciones de política en gastos, monetaria y cambios, etc.

El segundo ángulo del enfoque institucionalista tiene que ver con el sujeto pasivo del impuesto. La actitud de los empresarios respecto a la institucionalidad –formalización de los negocios–, sus costumbres frente a la ley que en este caso se expresa en el cumplimiento de las obligaciones ante el fisco. Es claro que la evasión de impuestos tiene como efecto romper con la neutralidad que deben tener los gravámenes frente a las decisiones de los agentes económicos. Además es necesario incluir el grado de respeto por la autoridad tributaria para no corromperla, etc.

El marco institucionalista provee un interesante arsenal de herramientas para analizar la política tributaria hacia las empresas. En primer lugar, en relación con los costos de transacción, el Estado debe buscar su

reducción al mínimo, otorgando seguridad frente al cumplimiento de la normatividad tributaria y propendiendo por mantener un sistema tributario equitativo, simple, eficiente, estable y neutral.

En segundo lugar, el marco Institucionalista nos posibilita relacionar las decisiones gubernamentales inmersas en procesos establecidos por la economía política. Es decir que nos puede indicar la razón por la cual se tomaron decisiones que buscan favorecer determinados sectores de la economía o determinadas regiones del país. ¿Por qué algunos tienen exenciones y otros no?

2. Neoinstitucionalismo y costos de transacción

Tanto el viejo institucionalismo como el neoinstitucionalismo hunden sus raíces en la inconformidad de algunos economistas con ciertos aspectos de la estructura fundamental de análisis planteada por la teoría neoclásica. Sin romper sus vínculos con esta última, tanto el institucionalismo como el neoinstitucionalismo conservan buena parte de sus bases analíticas con una excepción fundamental: los costos de transacción.

Para la teoría neoclásica, una economía en equilibrio debe tener unos costos de transacción iguales a cero. El mérito de Ronald Coase es precisamente haber cuestionado este supuesto. El precio de los bienes ya no está determinado exclusivamente a través de los costos de producción. Es necesario incluir los costos de transacción.

En ese mismo sentido se pronuncia Douglas North (1993: 43) al afirmar que desde Adam Smith la construcción del cuerpo teórico de la economía se hizo sin tener en cuenta el costo del proceso de intercambio. De ahí que comience el capítulo IV diciendo

que su teoría de las instituciones está edificada a partir de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación.

Sin embargo, no ha habido un acuerdo para definir el significado de costos de transacción, aunque en general se considera que se refiere a los costos de mantener los derechos de propiedad. Douglas Allen (1999) sostiene que tal situación está profundamente relacionada con el concepto de derechos de propiedad, los cuales define como la capacidad para escoger libremente un bien o servicio (ídem: 898). Si los derechos de propiedad son perfectos, no se requiere esfuerzo para protegerlos. Pero si no es así, se afectan los costos de transacción. De esa manera, Allen define los costos de transacción como el costo de establecer y manipular derechos de propiedad (ídem).

En ese mismo sentido se expresa José Ayala Espino (1999), quien sostiene que garantizar los derechos de propiedad es fundamental para comerciar:

El origen de estos costos es el establecimiento de algún tipo de contrato o de derechos de propiedad exclusivos para facilitar el intercambio entre agentes. En el sentido amplio del término, son los costos de los derechos de transmisión de los derechos de propiedad exclusivos en cuanto a su uso. Es decir, los CT surgen como resultado de diseñar y establecer contratos ex ante de la transacción, y de vigilar ex post su cumplimiento (ídem: 174).

Ayala complementa esta definición e incluye otros elementos, como la transferencia de derechos de propiedad en cualquiera de sus modalidades, problemas de información, cambios en los términos de intercambio,

cambios en las negociaciones, los contratos, los derechos de propiedad e incluso del sistema legal (ídem: 187).

Ning Wang (2003), en su artículo “Measuring Transaction Costs”, reseña un buen número de trabajos cuyo propósito es la medición de los costos de transacción. Si bien ese no es el propósito de este trabajo, sí nos ayuda a recopilar elementos que se tiende a involucrar en las definiciones de costos de transacción. Wang clasifica las definiciones de la siguiente manera:

- Los que se centran en el valor económico de los recursos usados para encontrar socios comerciales y ejecutar las transacciones.
- Los que diferencian entre precio pagado por el comprador y el recibido por el vendedor.
- Los que enfatizan en los costos de negociación.

En relación con la tributación, los costos de transacción se imputan tanto al Estado como a las empresas. En el primer caso corresponden los costos resultantes de administrar los tributos. Costos asumidos por la autoridad tributaria a fin de cumplir cabalmente con sus responsabilidades de administrar el sistema tributario. Esto puede incluir recursos humanos, así como infraestructura física y tecnológica requeridos para lograr el cumplimiento con el sistema tributario (Foro LACs – Política Fiscal OCDE – DGI, 2013).

En el caso de las empresas, se pueden ver afectadas de dos maneras: en primer lugar, a través del costo que representa para los contribuyentes cumplir con el sistema tributario vigente. El cumplimiento de las empresas requiere incurrir en costos directos relacionados con la adquisición o contratación de recursos humanos y tecnológicos y también costos del tiempo requerido para obtener la

información y cumplir correctamente con las obligaciones tributarias (Collins & Fabozzi, 1991), contratación de asesores tributarios dependiendo de la complejidad del sistema tributario del país, adquisición de *software*, impresión de papelerías, recaudación y contabilización de retenciones tributarias a otros contribuyentes, reclamaciones ante la administración tributaria, etc.

En segundo lugar, a través del pago de tributos propiamente dicho. De todas maneras, este costo depende a su vez de la tasa efectiva del impuesto sobre la renta y de la capacidad de la empresa para trasladar el impuesto al consumidor final (Foro LACs – Política Fiscal OCDE – DGI, Ob. cit.). En mercados monopólicos resulta relativamente fácil para el productor trasladar el valor del impuesto al precio final (Low Murtra y Gómez Ricardo, 1992: Capítulo II, literal C).

3. Instituciones y organismos en la tributación colombiana

Retomando la idea de North de diferenciar instituciones de organismos, en este apartado se busca identificar a unas y otros, señalando el sentido en que su interacción puede afectar los costos de transacción. El análisis gira alrededor del esquema presentado en la Tabla 1. Allí se presenta un esquema que trata de interpretar la manera como la teoría neoinstitucionalista concebiría la tributación colombiana.

La primera columna incluye algunos de los organismos que componen el sistema tributario colombiano: DIAN, resto del Estado, empresas, bancos, consumidores. A su vez, la segunda columna, llamada *Instituciones*, incluye dos columnas, una de instituciones formales y otra de instituciones informales. Cada una de ellas tiene una columna adicio-

Tabla 1: Relación entre instituciones y organismos

Institucionalismo y tributación en Colombia					
Participantes		Instituciones			
		Formales (Constitución, leyes, decretos, resoluciones)		Informales (costumbres)	
		Objetivo	Afectación de los costos para los empresarios	Manifestación	Afectación de los costos para los empresarios
Organismos	DIAN	Garantizar los principios de la tributación (equidad, simplicidad, neutralidad...). Garantizar el recaudo necesario. Garantizar el cumplimiento de la normatividad. Garantizar el debido pago.	Aplicación de tasa sobre la renta. Aumenta CT. Ejemplo: pagos impositivos acordes con la norma. Aplicación de posibles incentivos.	Corrupción. Incompetencia laboral. Falta de compromiso laboral.	Trámites que generan costos adicionales. Aumenta CT. Ejemplo: los funcionarios exigen pagos adicionales que son de tipo personal. Procesos administrativos fallados a favor del infractor. Disminuye CT. Ejemplo: los funcionarios exigen pagos para fallar en determinado sentido.
	Resto del Estado	Estabilidad jurídica, social y económica. Políticas públicas. Infraestructura. Seguridad.	Costos monetarios y en tiempo ocasionados por trámites de licencias, permisos, patentes, etc. Aumenta CT. Los funcionarios exigen pagos para fallar en determinado sentido.	Corrupción. Incompetencia laboral. Falta de compromiso laboral.	Trámites que generan costos adicionales. Aumenta CT. Ejemplo: los funcionarios exigen pagos adicionales que son de tipo personal. Procesos administrativos fallados a favor del infractor. Disminuye CT. Ejemplo: los funcionarios exigen pagos para fallar en determinado sentido.
	Empresas	Provisión de bienes y servicios. Generación de rentas a través de producción y comercialización.	Pago impositivo acorde con la norma. Aumenta el CT. Ejemplo: pagos impositivos acordes con la interpretación normativa de parte del empresario. Aprovechamiento de incentivos legales.	Evasión. Informalidad - economía subterránea.	Frente a sus compromisos tributarios, distorsiona la base gravable, la tarifa y/o la oportunidad. Disminuye CT. Vende sin facturar, cobra el IVA pero no lo consigna a la nación, exige devoluciones indebidas. Establece formas de producción con menores costos. Disminuye CT. No cumple requisitos en Cámara de Comercio o DIAN. Negocia utilizando mecanismos no bancarizados. No factura.
	Consumidores	Consumidores de bienes y servicios.	Compras formales (con factura). Pago impositivo acorde con la norma. Ejemplo: compra de bienes y servicios con factura.	Compras en negocios informales.	Obtención de precios menores por consumo de productos vendidos por comerciantes no formales o evasores. Disminuye CT. Ejemplo: adquisición de bienes y servicios a oferentes informales o a negocios que no facturan.

CT = Costos de transacción.

Fuente: Elaboración propia.

nal denominada *Aspecto y sentido en que se afectan los CT para los empresarios*.

Visto como filas, cada organismo participante en el sistema tributario expresa lo que las instituciones formales e informales le definen o le imprimen. En el caso de la tributación en Colombia, las instituciones formales se presentan a través de leyes, decretos, resoluciones, etc., en la que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– se encarga de la administración tributaria y aduanera. Esa normatividad le exige a la DIAN mantener los principios de la tributación –equidad, simplicidad, neutralidad...–, garantizando el recaudo necesario para el país, exigiendo el cumplimiento de la normatividad y el debido pago.

El cruce de los organismos con las instituciones informales se da en dos columnas: una se refiere al *aspecto y sentido* en que se afectan los costos de transacción para los empresarios. Por ejemplo, en el caso de la DIAN hay dos tipos de expresión de la institución informal *idiosincrasia social*: trámites que generan costos adicionales y aumentan los CT, que se expresan en el cobro de dádivas por parte de los funcionarios. El otro son fallos emitidos irregularmente en favor de los contribuyentes, los cuales bajan los CT. La otra columna equivale a las manifestaciones prácticas del ejercicio de alguna de las instituciones informales.

En el análisis para el caso colombiano nos centraremos en el organismo *empresas*, reglado por el estatuto tributario y otras leyes, donde la empresa acata las normas en la casilla *Pagos impositivos acordes con la interpretación normativa de parte del em-*

presario. Aprovechamiento de incentivos legales.

3.1 Instituciones formales

Hacen referencia a aquellos fundamentos legales que tienen los Estados para cobrar impuestos a los ciudadanos. Frans Vanistendael (1996)⁴ nos muestra que en los Estados modernos es común encontrar que los impuestos se enmarquen en un sistema jurídico que sea capaz de sustentar el sistema impositivo. Las constituciones nacionales de los diferentes países suelen ser el principio rector del cual depende toda la legislación tributaria.

Vanistendael muestra que las constituciones nacionales tienen diversas formas de derivar expresiones legales que permitan delegar la manera de hacer las leyes tributarias. En algunos casos puede suceder que la Constitución delegue sobre el legislativo y en otros sobre el Ejecutivo. El común denominador de todas esas leyes es que deben incluir los sujetos pasivos de los impuestos, tarifas, bases gravables, causación y elementos para su administración, entre otros factores.

Los sistemas tributarios de la mayoría de los países mantienen la misma relación desde el punto de vista administrativo con el resto del Estado que la que se da con sus demás funciones. Por esa razón, dado que suele ser difícil incluir aspectos de detalle de los tributos, los sistemas legales acostumbra establecer mecanismos para alcanzar tales niveles de concreción. Debido a ello, por lo general la ley faculta a las autoridades

⁴ El autor hace un análisis comparativo de la forma como los países fundan la obligación de los ciudadanos para pagar impuestos.

tributarias todo lo que tiene que ver con la reglamentación de los tributos⁵.

En Colombia, las instituciones formales en el campo tributario son determinadas por la Constitución Política, el Congreso de la República –a través de leyes–, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –a través de decretos– y la Dirección de Impuestos Nacionales y Aduanas –a través de resoluciones–. Obviamente estas instituciones deben estar inmersas y en total correspondencia con los objetivos del resto del Estado.

El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia faculta al poder Legislativo para “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (numeral 11), determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley” (numeral 12).

Igualmente, el artículo 338 otorga al Congreso, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales, la facultad de imponer contribuciones fiscales y parafiscales, así como la tarifa de los impuestos. Este mismo artículo exige que las leyes, ordenanzas y acuerdos fijen tarifas, sujetos activos y pasivos, y hechos gravables.

3.2 *Instituciones informales*

Una premisa fundamental del capitalismo es la obtención de utilidades. No siempre el capital logra ese objetivo mediante un ejercicio ético frente a la normatividad estatal o frente a valores morales de una sociedad. Con frecuencia el capital se beneficia de la

flexibilidad interpretativa de las leyes en sociedades en las cuales, como la colombiana, predominan ambigüedades morales y éticas que fácilmente convierten las leyes en obstáculos removibles a través de sobornos, tráfico de favores u otras manipulaciones extralegales.

Si bien este apartado no trata de ver la manera como las instituciones informales permean el sistema tributario, sí considera importante observar de forma general cómo ciertas prácticas afectan los costos de transacción de las empresas. El punto que se plantea es que no siempre las instituciones informales afectan negativamente tales costos. En muchos casos generan ganancias extraordinarias a aquellas empresas que no acatan la normatividad vigente, o que lo hacen solo en aquellas partes en las que le son útiles a su rentabilidad. Este es quizás el hecho más indeseado de la informalidad, ya que rompe con la neutralidad de las acciones del Estado frente a las empresas.

Tal como lo muestra la Tabla 1, las instituciones informales vinculadas con aspectos tributarios pueden caracterizarse así: las entidades del Estado compuestas, atendidas por individuos, explotan para sí la normatividad fijada por instituciones formales. Esta explotación se da porque hay quien quiere verse beneficiado por violar una norma, al tiempo que hay quien desde el Estado está dispuesto a beneficiar a quien lo solicite, a cambio de una prebenda.

En términos de corrupción, ambos personajes se encuentran en un mismo nivel en el sentido en que ambos se desvían de los

⁵ En el caso de Colombia, el Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, regula los procesos administrativos de las entidades estatales. La parte específica de los temas aduaneros y tributarios se encuentran reglados por el Estatuto Aduanero y el Estatuto Tributario.

procedimientos normados. Sin embargo, tal como analiza Giorgio Blundo (2012)⁶, las prácticas corruptas no se pueden reducir a una dimensión legal y penal, ya que la esencia del hecho reside en que la corrupción está fuertemente ligada a la idiosincrasia social.

La existencia de leyes no implica su acatamiento por parte de la población. Éste tiene que ver en buena medida con la concepción cultural de la sociedad frente a valores éticos, morales, religiosos, etc.⁷.

Las instituciones informales más comunes en el marco tributario colombiano desde el punto de vista del Estado, son:

i. Corrupción: se manifiesta como una concepción laxa del cumplimiento del deber en donde el funcionario no solo se encuentra dispuesto a permitir que se le ofrezcan dádivas a cambio de favorecer o facilitar la acción de un contribuyente. Estas acciones actúan en favor de los empresarios corruptos, pues se les permite saltar trámites que son obligatorios o pueden reducir su tasa de tributación mediante el pago de “extras” a ciertos funcionarios. Sin embargo, en otro sentido, la corrupción de los funcionarios estatales también puede constituirse en un aumento en el valor de los costos de transacción, como consecuencia de la imposición de obstáculos a la aprobación de licencias, permisos, requisitos, que se manifiestan en demoras injustificadas, etc.

ii. Incompetencia laboral: no siempre los funcionarios estatales llenan el perfil de los cargos que desempeñan. Por tanto, su mala

labor puede entorpecer trámites mediante conceptos errados, mal sustentados o mal fallados. Este hecho generalmente desembocará en mayores costos de transacción para los empresarios.

iii. Falta de compromiso laboral: asumir el trabajo como una obligación o algo no estimulante, cuya única motivación es el sueldo, conlleva a que el funcionario no responda de manera eficiente a las exigencias de su labor. Pese a que el Estado cancela los sueldos de manera cumplida, el funcionario dedica parte importante de su tiempo a labores personales u otras que no tienen que ver con el cumplimiento de sus funciones. En la práctica esto se traduce en demoras en los trámites, demoras en los fallos, en no asumir responsabilidades, etc. Este hecho afecta de manera negativa los costos de transacción.

Desde el punto de vista de las empresas y los consumidores, las instituciones informales más visibles, relacionadas con el tema tributario, son:

i. Evasión de impuestos: las empresas omiten ingresos, inflan costos y/o deducciones, cargan exenciones a las que no se tiene derecho, etc., con el objeto de reducir su renta gravable y por esa vía pagar menos impuesto sobre la renta. También se suele ocultar las ventas de bienes gravados con impuesto al valor agregado con el fin de apropiarse del impuesto pagado por el consumidor, o solamente motivados por vender a un precio inferior al de sus competidores. En este mismo impuesto se inflan las compras gravadas con

⁶ Este autor hace un análisis de la corrupción utilizando una perspectiva antropológica. En ese sentido, la ubica no solo como adelantada por miembros de la sociedad en casos particulares, sino como formas sistemáticas que cubren desde los niveles más altos de las jerarquías estatales en común acuerdo con miembros de la sociedad de cualquier nivel.

⁷ Mockus (2002). En este texto el autor relaciona el comportamiento social frente a la ley, la moral y la cultura, enfocando su análisis hacia la convivencia entre los miembros de las comunidades.

IVA –se justifican utilizando facturas falsas–, se reportan exportaciones inexistentes para cobrar el derecho de las devoluciones de impuestos, etc.

La evasión tributaria ocasiona un daño muy grave a las empresas que cumplen con sus compromisos impositivos. La razón es que su rentabilidad se reduce frente a la que obtienen los evasores, o sencillamente manteniendo la misma tasa de rentabilidad, pueden vender a precios inferiores a los que vende la competencia.

Para los evasores, los costos de transacción se afectan de manera positiva, puesto que se hacen inferiores a los del resto de empresarios. Si las maniobras de una empresa quedan al descubierto por acción de la fiscalización tributaria institucional, la empresa evasora tiene el recurso de tratar de sobornar a los funcionarios buscando de esa manera minimizar las sanciones que reciba por efectos de sus maniobras fraudulentas. Si lo logra, esto reducirá sus costos de transacción pero si no lo logra puede tener un impacto fuerte en contra de ellos.

ii. Informalidad y economía subterránea: una de las tendencias más marcadas en la población colombiana es tomar “atajos” para saltarse las normas y las instituciones establecidas. Se conforman empresas que no llevan contabilidad, evaden impuestos, incumplen normas laborales, evitan el registro mercantil, trabajan por fuera del sistema bancario o que no acatan las normas sanitarias y ambientales, etc. Estas características se pueden dar total o parcialmente.

En una economía con una incidencia alta de economía informal es más difícil garantizar acuerdos y contratos, y exigir cumplimientos. Esta actitud representa un punto de quiebre entre las costumbres sociales y la ley. No es clara la razón de este hecho.

Mauricio García Villegas (s.f.) afirma al respecto: “el incumplimiento no siempre es un acto excepcional y perturbador del orden establecido; a veces es el orden mismo. Es una manera de ver el mundo y de enfrentar la vida en sociedad”.

El punto de quiebre resulta en una falta de garantía de cumplimiento de contratos y en general de respeto por los derechos de propiedad. Dada esa cultura de no hacer las cosas como ordenan las leyes o tomar vías más cortas para evitarse pagos o exigencias regulatorias, se obtiene una sociedad en la que la ley no se aplica a todos y en la que algunos se ven favorecidos por evadirla.

Tal como señala Antanas Mockus (2004: 43), “Gente que toma atajos siempre ha habido y probablemente siempre habrá alguien que se salta la fila. Lo grave es cuando saltarse la fila es el *modus operandi*, lo legítimo, lo aceptado. Cuando no hay ningún repudio social a quien se salta la fila, ahí estamos ante lo que llamamos el atajismo”. Si una sociedad toma por acto legítimo aunque ilegal seguir “atajos” difícilmente seguirá una vía de legalidad.

El mismo autor, refiriéndose a la necesidad de respetar las reglas para efectos de la convivencia, dice: “Para abordar el respeto a las reglas hay que reconocer que la modernidad acentúa la diferenciación entre reglas legales, reglas morales y reglas culturales, entre ley, moral y cultura” (Mockus, 2002: 21). El profesor Mockus pone en evidencia que, en una sociedad, los individuos sopesan el cumplimiento de la ley de acuerdo con su conveniencia frente a elementos sociales arraigados, como la cultura y la moral.

Desde un punto de vista sociológico, la ley consiste en la regulación de las comunidades a través de la doctrina institucionalizada, es decir, a través de la creación, interpretación

y obligatoriedad de la ley por parte del Estado⁸.

El “atajismo” inicialmente ahorrará costos para las empresas informales. Pero su crecimiento y consolidación se verán limitados por la falta de respeto a normas por parte de compradores o de empleados, etc.

Así, buena parte de los negocios en Colombia funcionan de manera informal. De acuerdo con el DANE, cerca del 50,4% del empleo en Colombia tiene carácter de informal. La Superintendencia de Sociedades define la economía informal como una actividad de mercado que incumple de manera total o parcial la ley. Un sistema económico paralelo. Es una economía en la sombra.

4. Conclusiones

– El neoinstitucionalismo provee elementos diversos para analizar la tributación pues incluye, como dice North, características de la conducta humana.

Bibliografía

Allen, Douglas (1999). *Transactions Costs*. Simon Fraser University.

Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo (2003). “Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama”, en *Revista de Economía Institucional*, volumen 5, N°8, primer semestre.

Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía: una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. FCE.

Blundo, Giorgio (2012). *Systematic Corruption and Bureaucratic Itineraries*. Ashgate Publishing Group.

Collins, Bruce & Fazio, Frank (1991). “A Methodology for Measuring Transaction Costs”, in *Financial Analysts Journal*, marzo / abril 1991.

Cotterrell, Roger (2010). *Law, Culture and Society: Legal Ideas in the Perspective of Social Theory*. Ashgate Publishing Group.

– Este trabajo señala algunas líneas de exploración en el campo de la tributación, que se derivan del análisis de las instituciones tanto formales como informales en los costos de transacción.

– La definición de costos de transacción es muy amplia, pues puede abarcar cualquier costo que no tenga que ver con la utilización de factores de producción. De esa manera, su medición queda a merced del criterio de cada investigador.

– En países como Colombia, tanto las instituciones formales como las informales tienen un peso elevado en el funcionamiento de la tributación que tiene como consecuencia la violación de los principios que deben regir un sano sistema tributario. Esta situación se traduce en favorecimiento del nivel de los costos de transacción en casos de evasión y/o corrupción.

⁸ Cotterrell (2010) fundamenta su estudio en el hecho de que el entendimiento de las ideas legales no puede darse sin adoptar una perspectiva sociológica.

Foro LACS – Política Fiscal OCDE – DGI (2013). “Proyecto para Fortalecer la Capacidad de las Administraciones Tributarias en Países en Desarrollo”. Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas. UN – DESA – CIAT Montevideo 4 a 5 de Julio de 2013, Uruguay.

García Villegas, Mauricio (s.f.). *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Colección Derecho Ciudadano.

Geoffrey Hodgson y Shuxia Jiang (2008). “La Economía de la Corrupción y la Corrupción de la Economía: una Perspectiva Institucionalista”, en *Revista de Economía Institucional*, volumen 10, N°18, primer semestre.

Kalmanovitz, Salomón (2007). *Las instituciones y el desarrollo económico de Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.

Low Murtra, Enrique y Gómez Ricardo, Jorge (1992). *Teoría Fiscal*. Tercera Edición. Capítulo II, literal C. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Mockus Sivickas, Antanas (2002). “Convivencia como armonización de ley, moral y cultura”, en *Perspectivas*, vol. XXXII, No.1, marzo 2002. Bogotá.

Mockus Sivickas, Antanas (2004). *Formación en cultura ciudadana: la experiencia bogotana*. Bogotá: Foro Educativo Nacional.

North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica/ Economía Contemporánea.

Olson, Mancur (1971). *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. Noriega Editores, 1971.

Sandoval Ballesteros, Irma E. (2004). “Hacia un Enfoque ‘Estratégico-Relacional’ del Estado: más allá del Nuevo Institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos* No. 25. Diciembre 2004.

Vanistendael, Frans (1996). “Legal Framework for Taxation”, en *Tax Law Design and Drafting*, volumen 1, IMF, 1996, editada por Víctor Thuronyi.

Wang, Ning (2003). *Measuring Transaction Costs*. Coase Institute.