

Reformas legales, desarrollo y tributos: el papel del Banco Mundial

CÉSAR SÁNCHEZ*

Premisa

El presente documento pretende demostrar las contradicciones y deficiencias en los modelos establecidos por el Banco Mundial como motores del desarrollo en el ámbito de las reformas legales con especial referencia a los sistemas impositivos en el contexto latinoamericano. Para ello hemos dividido el trabajo en dos partes. En la primera, se plantea una contextualización sobre el nacimiento del ente multilateral, así como su trabajo durante cerca de cinco décadas, y en la segunda se establecen las relaciones entre reformas legales, desarrollo y tributos para evidenciar las contradicciones y falencias de los modelos planteados.

Antecedentes

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el mundo en términos de occidente quedó dividido en dos escenarios en los ámbitos político y económico: por un lado, la democracia con el modelo capitalista, y por el otro, el comunismo. Y sería esta división la

que daría lugar a la llamada *guerra fría* que definió el rumbo del escenario internacional por más de 40 años.

En ese contexto, con la excusa de impulsar el desarrollo y reconstruir el mundo occidental después de la confrontación bélica, se crearon una serie de organismos multilaterales, que buscaban en principio la reconstrucción de los países en la posguerra; sin embargo, en el fondo de alguna manera se contaba con un subyacente ideológico bastante fuerte orientado por la llamada teoría o política de contención, esto es, evitar la propagación de la “visión comunista”.

En esta contexto, nació el Banco Mundial (1944) cuyo objetivo, en principio, como ya se mencionó, era apoyar a los Estados después de la Segunda Guerra Mundial, pero que luego reorientó su trabajo a otorgar recursos a los llamados países tercermundistas o más adelante denominados países en vías de desarrollo o emergentes, y proveer la asesoría económica para un desarrollo adecuado, que conllevara erradicar la pobreza, el crecimiento económico y la consolidación de sus sistemas políticos, etc.

* Docente investigador Departamento de Derecho Fiscal. Abogado Universidad Externado de Colombia, Máster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia; Master en Investigación Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Especialista en Derecho Minero Petrolero de la Universidad Externado de Colombia; Comunicador Social, Universidad Externado de Colombia. Candidato a Doctor.

Se buscó la reafirmación de la democracia, pues ésta tiene vasos comunicantes con la economía de mercado y además conlleva, según algunos autores¹, garantizar cierta convivencia en el escenario internacional, pues los países democráticos no propugnan por enfrentamientos bélicos. Así, el BM apoya una estructura político-administrativa viable que responda al panorama existente en el mundo de la posguerra, en el cual se valoran con gran fuerza los derechos fundamentales, el crecimiento económico, la igualdad, etc.

Ahora bien, en un sentido más estricto avocados al actuar del Banco Mundial y su participación en los procesos de desarrollo de los países emergentes debemos apelar a la llamada “periodización” que enmarca las distintas etapas del ente multilateral en su trabajo a lo largo de cerca de cinco décadas: “Primera etapa: el paso al desarrollo y los préstamos por proyecto (1947-1961); Segunda etapa: el ‘descubrimiento’ del tema de la pobreza (1961-1981); Tercera etapa: los préstamos para las reformas estructurales (1978-1992) y Cuarta etapa: la introducción de los problemas de la gobernanza y las instituciones (1992-2000)” (Burgos, 2009).

Es importante mencionar que esta última etapa, conllevó el cambio más fuerte en términos cualitativos del Banco Mundial, pues el ente multilateral empezó a intervenir en la reconfiguración de los sistemas políticos y jurídicos de los países a los que otorgaba empréstitos y esto gracias a una interpretación particular de sus estatutos, ya que los mismos en principio restringían este accionar, pero se consideró necesario involucrarse en este nuevo escenario, pues los sistemas

políticos-legales y el crecimiento económico irían de la mano, ya que dichos entramados –sistemas normativos– entendidos como instituciones son “fundamentales en cuanto permiten enfrentar las incertidumbres que afectan los derechos de propiedad” (Burgos, 2006: 31), elemento vital para el desarrollo.

Y justamente es la propiedad la base en la cual se estructura todo sistema impositivo, en el marco de un Estado de Derecho, pues “desde un punto de vista económico, el impuesto puede ser definido como la parte de la riqueza detraída coactivamente por los entes públicos de las economías de los ciudadanos para proveer a los servicios de utilidad indivisible” (Sains De Bujanda, 1976: 123).

Ahora bien, al momento del surgimiento del Banco Mundial, se cuestionaba un Estado de Derecho eminentemente positivista con una democracia formal, que incluso justificó el nacional socialismo en Alemania, y por ello se observa la necesidad de reflexionar y avanzar hacia una visión distinta que no desconociera el pasado, pero que aportara de acuerdo al nuevo “mundo” impregnado por el respeto de los derechos humanos y que además ayudara a la igualdad económica para detener el discurso antagonista del comunismo y lograr el progreso.

En esta dirección encontramos que la tendencia en el llamado proceso de reconstrucción y desarrollo se suscribió a dar un papel protagónico al Estado como actor prevaiente en el trabajo a realizar, y ésta se mantuvo hasta finales de la década del setenta, y sin lugar a dudas se plantea un papel prevaiente del ámbito tributario, “pues la implantación de sistemas de impuestos progresivos sobre

¹ Ver, Dahl (1992).

la renta y, en menor medida, sobre el capital con dos finalidades: redistribución de renta y recaudación. Este sistema impositivo es lo que permitió el incremento de los gastos sociales que favorecieron también la redistribución de renta, y de posibilitar la tendencia hacia una mayor igualdad en derechos y oportunidades. En todo caso, hay que subrayar que estas actuaciones que tenían un carácter progresivo también venían acompañadas de una gran expansión de los gastos militares, sobre todo en Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, que suponía restricciones a la naturaleza progresiva del gasto público” (Berzosa, s.f.).

Sin embargo, el modelo asociado a una síntesis “neoclásica-kelseniana” aceptado no solo en Europa y en América Latina empezó a ser revaluada por la crisis de la económica mundial en la década del setenta² y se llegó a un cambio en la visión con una concepción neoclásica, que más adelante nos llevó a un neoliberalismo. Todo con el condimento de la democracia.

Este panorama, nos lleva a una cuestión de alguna manera contradictoria, en la medida que el ámbito de participación del Estado empezó, supuestamente, a reducirse, para que fuera el mercado el protagonista, pero el discurso del concepto del mismo pasó de un Estado de Derecho³, a un el Estado Social de Derecho, “...un Estado que confirma la vocación liberal de respeto por las libertades individuales... una especie de enriqueci-

miento de éste, con ese atributo social... una manifestación institucional concreta, que surge con dos modalidades en la historia: la primera es la organización de una jerarquía de la ley. El Estado de Derecho comporta el reconocimiento de la superioridad de la Constitución... segundo, el Estado Social de Derecho aumenta las funciones jurisdiccionales de lo contencioso administrativo, porque es un Estado suministrador de bienes y servicios” (Velásquez, 1998: 268-271).

En este contexto, se discutieron la estructura de los sistemas tributarios y se propugnó por reducir los impuestos en la medida que tenemos un Estado reducido y que además los tributos de alguna manera terminan coartando la inversión y por ende la posibilidad de hacer negocios.

Así las cosas, el Banco Mundial reorientó sus políticas hacia una estrategia de diseño de políticas públicas basada en las modificaciones a los ordenamientos jurídicos, pues “the rule of law orthodoxy is not the product of an innocent scholastic awakening, but instead represents developments of an altogether different stamp: the Bank’s interest in law was primarily a response to the critique and failure of its neoliberal policies” (Krever, 2011: 288-319).

Y una de las evidencias de esta afirmación radica en que el organismo multilateral volcó gran parte de sus recursos a impulsar los estudios de sistemas legales, con el propósito de crear nuevos escenarios jurídicos y polí-

² Esta crisis fue considerada estructura toda vez que afectó la industrial, los mercados, el escenario social, etc. Para mas profundidad se puede consultar el texto de Berzosa (1994).

³ “El Estado de Derecho no es puramente jurídico: tiene entidad jurídico-política, o si se prefiere, es una figura institucional cuya dimensión y utilidad ya no quedan circunscritas a los terrenos de la semántica o de la teoría jurídica La idea del Estado de Derecho trasciende así al ámbito de los sistemas político-constitucionales, para erigirse en un ingrediente o elemento nuclear en la distinción contemporánea entre las autocracias y las democracias” (Vanossi, 1982: 1).

ticos en el marco de la visión económica y se rezagó al Estado a la “planificación, orientación y promoción directa de los procesos productivos” (Ramírez y otros, 2006: 39).

En esta última fase, se partió de la idea de que, a través del cambio de las instituciones entendidas como reglas de juego y al final como “the rule of law”, se pueden alcanzar los objetivos: disminuir la pobreza y por supuesto consolidar el sistema democrático, en un escenario capitalista, es decir economía de mercado (Burgos, 2009) y esto pasa por afectar el sistema impositivo (Hernández, 2013: 58).

El Banco Mundial entiende que unas

...formal definitions of the rule of law look to the presence or absence of specific, observable criteria of the law or the legal system. Common criteria include: a formally independent and impartial judiciary; laws that are public; the absence of laws that apply only to particular individuals or classes; the absence of retroactive laws; and provisions for judicial review of government action. There is no definitive list of formal criteria, and different formal definitions may use different standards. What formal definitions have in common is that the “rule of law” is measured by the conformity of the legal system to these explicit standards...

The main advantage of a formal definition of the rule of law is that it is very clear, and relatively objective once the formal criteria are chosen. Choosing which standards to include may be controversial, but after the standards are made explicit, it is usually not difficult to observe the degree to which countries meet or don't meet the standards. Formal definitions thus avoid more subjec-

tive judgements, for example about whether laws are “fair” or “just” (Rule of Law as a Goal of Development Policy).

Al final encontramos que se construye un nuevo concepto de Estado de Derecho desde la óptica del Banco Mundial que debe combinar el desarrollo, el crecimiento, así como la lucha contra la pobreza, con la ayuda del Derecho, el cual termina siendo la meta y al mismo tiempo la herramienta para alcanzar los objetivos planteados. Así, éste se convierte en un “generador de condiciones de predictibilidad para la acción económica en los mercados, pero igualmente permite que los pobres tuvieran herramientas contra el poder, ya sea público o privado” (Burgos, 2008: 84).

Y justamente en este contexto encontramos que al final se busca garantizar los derechos de propiedad, que son vitales para la consolidación del Estado y el desarrollo del sistema impositivo.

Reformas legales, desarrollo y tributos

La relación entre el desarrollo y el Derecho pareciera que es relativamente reciente, pues “la reflexión sobre los vínculos entre derecho y desarrollo surgió como preocupación específica desde mediados de los sesenta y se ha mantenido por la labor de sociólogos del derecho, economistas y teóricos del desarrollo. Los inicios de ese interés coincidieron con el ‘movimiento derecho y desarrollo’, que nació como parte de las políticas de ayuda al desarrollo impulsadas por el gobierno estadounidense en África, América Latina y Asia” (Burgos, 2002).

Ahora bien, el marco conceptual de este escenario de colaboración entre Derecho y desarrollo –el movimiento– tuvo varios

problemas, como la indefinición o falta de acotar el concepto de desarrollo, así como inconvenientes en los trasplantes normativos o pensar que al final el Derecho sería la panacea. Así se desdibujan los fines del constructo y se busca una refundación.

Sería gracias a Douglas C. North quien “renovó el estudio de la relación entre crecimiento económico e instituciones. Con base en su trabajo, Gunnarsson y Lundahl (1996) argumentan que la principal tarea del Estado en el ámbito económico es garantizar los derechos de propiedad y proteger la validez de los contratos dando credibilidad y legitimidad a las leyes y otros arreglos institucionales que hacen posible el intercambio” (Martínez, 2008: 268), y esto es de vital importancia en el escenario impositivo, pues se vincula a los hechos generadores de los tributos.

Así mismo, el modelo de reformas legales y en especial en el área de aplicación de la justicia planteó una serie de proyectos de infraestructura e incluso de diseño institucional, pero desconociendo el ámbito particular de cada país, pues “unrealistic to assume that progress can be made simultaneously in all these areas, without taking into account the recipient countries’ institutional framework and their social conditions” (Faudez, 2009).

En este contexto, el Banco Mundial apoyó su trabajo en esta refundación, pues “one reason the development community is fostering legal and judicial reform is the belief that, beyond their intrinsic worth, such reforms will help improve economic performance. This belief in the power of legal and judicial reform to spur economic development is supported by a growing body of research showing that economic development is strongly affected by the quality of institutions –including the quality of a nation’s

legal institutions” (Economic Development and the Quality of Legal Institutions).

El reto de su aplicación es bastante grande, dada la reconfiguración del Estado y las evidentes contradicciones en el modelo, como se ha demostrado, pues “hubo un constante estímulo en las reformas del BM hacia el downsizing estatal (reducción del Estado), cuyos efectos económico-sociales –desempleo, subempleo y desigualdad social– se han vuelto sobre el Estado en forma de demandas de bienes públicos, incrementando paradójicamente su volumen e implicación” (Ramírez y otros, Ob. cit.).

En el caso de América Latina, esta realidad coincide con la reconfiguración del Estado en términos de organización administrativa y estructura –impulsar la descentralización– (Finot, 2001), de tal forma que los entes territoriales tengan mayor autonomía, con más responsabilidades, pero no hay un aumento en sus ingresos propios, “con las notables excepciones de Argentina y Brasil –cuyos gobiernos subnacionales recaudan un 5,9% y un 9,8% del PIB, respectivamente–; la tributación subnacional es muy modesta, incluso en países que han avanzado relativamente rápido en la descentralización del gasto, como Colombia –donde los gobiernos subnacionales reciben por sus propios impuestos apenas el 2,9% del PIB–. Sin considerar a Argentina y Brasil, la carga impositiva de los gobiernos subnacionales llega tan solo al 0,8% del PIB, lo cual reafirma la idea de que en América Latina se recaudan muy pocos impuestos” (Corba-Cho; Fretes Cibils; Lora, 2012: 7).

Las reformas en principio no solo son contradictorias, sino parciales, por lo menos en el sistema fiscal, en la medida que las modificaciones apenas se centran en la parte relacionada con los aspectos ne-

tamente impositivos⁴, esto es el llamado Derecho Tributario material: modificar los impuestos directos –renta en personas naturales y jurídicas– e indirectos. Pero al final encontramos que “una tributación más justa es un asunto pendiente para los países en desarrollo... el no lograr una tributación más justa es una limitación grave que afrontan los países en desarrollo para dar cumplimiento a los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad y para la construcción de Estados más sólidos” (Itriago, 2011: 71)

Los cambios normativos no tocan el Derecho Tributario administrativo (Hensel, 2005), lo cual es de vital importancia toda vez que “the historical experience of today’s rich nations hint that the creation of state capacity to collect taxes and enforce contracts are key aspects of development. Equally, the fortunes of many of today’s poor countries indicate that state capacity cannot be taken for granted” (Besley y Persson, 2007).

Ahora bien, a estas situaciones se unen otras que complican aun más la realidad de las reformas legales, como son la no simplificación de los sistemas y por supuesto el tributario no es la excepción. En este sentido, por ejemplo Colombia ocupa el lugar

número 45 en la clasificación de “facilitadas para hacer negocios” (Banco Mundial, 2013) y el puesto 80, con 204 horas, en una lista de 183 países en el número de horas que debe emplear una empresa mediada para pagar sus impuestos.

Estas cifras revelan la complejidad del sistema tributario y dejan de presente su poca eficiencia del mismo y por ello la poca competitividad del mismo, pues “the extent of political competition can be an important factor in shaping economic policy and performance. For social scientists who want to understand patterns of longrun development, it may be inescapable to study their political ramifications” (Besley, Persson y Sturm, 2006-4).

Al final, podemos concluir que no existe un concepto unívoco de sistema normativo o una receta final para llegar a los objetivos trazados, pero si encontramos elementos comunes a tener en cuenta y que las reformas legales no solo se deben enmarcarse en reformular los impuestos, sino en ir más allá, pues queda evidenciado que “la política tributaria ha sido poco explotada como herramienta de los gobiernos en los países en desarrollo para la consecución de dichos objetivos”.

Bibliografía

Banco Mundial (2013). *Doing Business 2013: Regulaciones más inteligentes para las pequeñas y medianas empresas*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0.

Berzosa, Carlos (1994). “Crisis económica y retroceso del estado de bienestar”, en Casilda, Bejar, R. y Tortosa, J.M. (ed.). *Pros y contras del Estado de Bienestar*. Madrid: Editorial Tecnos.

Berzosa, Carlos (s.f.). “El papel de los impuestos en el desarrollo económico”, en *Sistema Digital*. Disponible en <http://www.fundacionsistema.com/Info/Item/Details/4689>.

⁴ Por ejemplo en Colombia la más reciente reforma tributaria Ley 1607 de 2012 no tocó aspectos relacionados con la estructura administrativa.

Besley, Timothy y Persson Torsten (2007). "The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics", en *Working Paper* 13028 <http://www.nber.org/papers/w13028>, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138 April, 2007.

Besley, Timothy; Persson, Torsten y Sturm, Daniel (2006-4). "Political Competition and Economic Performance: Theory and Evidence from the United States", en *Munich Discussion Paper* No. 2006-4, Department of Economics, University of Munich, Volkswirtschaftliche Fakultät, Ludwig-Maximilians

Burgos, Germán (2002). "Derecho y Desarrollo Económico: De la Teoría la Modernización a la Nueva Economía Institucional", en *Revista de Economía Institucional*, Vol 4, n.º 7, Segundo Semestre 2002.

Burgos, Germán (2006). "Crecimiento económico sin estado de Derecho, un balance teórico y empírico sobre la relación entre Derecho y desarrollo", en *Colección Estudios políticos y sociales* 01. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. Grupo de Investigaciones Theseus.

Burgos, Germán (2007). "El Banco Mundial y la politización de sus mandatos", en *Análisis políticos*, Enero-Abril 2007, n.º 59. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI.

Burgos, Germán (2008). *La Globalización del Estado de Derecho. El papel del Banco Mundial*. Bogotá: Universidad INCCA de Colombia, Facultad de Ciencias Jurídicas y del Estado.

Burgos, Germán (2009). *Estado de Derecho y Globalización. El Banco Mundial y las Reformas Institucionales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, UNIJUS: ILSA.

Burgos, Germán (2009). "El derecho y su impacto en el desarrollo. Líneas analíticas dominantes", en *Revista Diálogos de Saberes*. ISSN 0124-0021, Julio-Diciembre de 2009. Líneas analíticas dominantes, pp. 11-23.

Corba- Cho, Ana; Fretes Cibils, Vicente; Lora, Eduardo (ed.) (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Dahl, Robert (1992). *La Democracia y sus Críticos*. Paidós Ibérica.

De Vega, Pedro (1998). *Mundialización y Derecho Constitucional: para una palingenesia de la realidad constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Economic Development and the Quality of Legal Institutions. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:23103355~menuPK:1989584~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:1974062~isCURL:Y,00.html>.

Faudez, Julio (2009). "Rule of Law or Washington consensus: The Evolution of the World Bank's Approach to Legal and Judicial Reform", en Amanda Perry-Kesaris (ed.), *Warwick School of Law Legal Studies Research Paper Series Law In The Pursuit Of Development*, London: Routledge 2010, November 20, 2009.

Finot, Iván (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", en *Serie Gestión Pública* 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y Sociales – ILPES, Naciones Unidas, Cepal, mayo de 2001.

Hensel, Albert (2005). *Derecho Tributario*. Traducción y estudio preliminar por Andrés Báez Moreno, María Luisa González-Cuéllar Serrano y Enrique Ortiz Calle. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

Hernández, Isidro (2013). *Teoría y política fiscal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Itriago, Deborah (2011). *Dueños del desarrollo Impuestos para combatir la pobreza*. Informe de investigación de Intermón OXFAM. Fecha (26,09,2011).

Krever, Tor (s.f.). *The Legal in Late Development Theory: The Rule of Law and the World Bank's Development Model*.

Martínez, Alberto (2008). "Colombia y Venezuela: desempeño económico, tipo de cambio y relaciones Estado-empresario", en *Revista de Economía Institucional*, Volumen 10, Número 19, Segundo Semestre 2008, 268 p.

Ramírez, Víctor y otros (2006). "Estado y Desarrollo en los discursos del Banco Mundial", en *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol 37, num 144, enero-marzo/2006.

Rule of Law as a Goal of Development Policy. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20763583~menuPK:1989584~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062~isCURL:Y,00.html>.

Sains De Bujanda, Fernando (dir.) (1976). *Notas de derecho financiero*, Tomo I, Introducción y parte general, Volumen 2, lecciones 15 a 35, Madrid.

Vanossi, Jorge Reinaldo (1982). *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires.

Velázquez, Camilo (1998). *Derecho Constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.