



Política fiscal y tributaria en América Latina: reflexiones sobre el sistema impositivo colombiano

Fiscal and Tax Policy in Latin America: Reflections on the Colombian Tax System

Política Fiscal e Tributária na América Latina: Reflexões sobre o Sistema Tributário Colombiano

TATIANA LUCÍA ZAMORA POLO*
CARLOS ARTURO OSORIO ROMERO**

* Abogada, especialista en Derecho Administrativo, Universidad Simón Bolívar; becaria de especialización en Tributación, Universidad Autónoma del Caribe; administradora pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); maestrante en Tributación Internacional, Comercio Exterior y Aduanas, Universidad Externado de Colombia. Iniciada en Docencia investigativa e investigación, Universidad Simón Bolívar; joven investigadora de Colciencias durante el periodo 2019. tatianaluciaz@hotmail.com / <https://orcid.org/0000-0001-5162-9966>.

** Contador público; especialista en Finanzas, Universidad de Antioquia; especialista en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), Universidad EAFIT; maestrante en Tributación Internacional, Comercio Exterior y Aduanas, Universidad Externado de Colombia. Docente universitario. carlosa.osorior@hotmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-0972-1982>
doi: <https://doi.org/10.18601/16926722.n21.02>

Resumen

En América Latina y, concretamente en Colombia, se concentran los mayores índices porcentuales de desigualdad social; es la región donde la brecha entre la minoría rica y la mayoría pobre es la más grande y extrema. Por tanto, se debe implementar un sistema tributario que juegue un papel redistribuidor de riquezas; a su vez, sus políticas impositivas deben estar orientadas a la disminución significativa de la pobreza. Interpretando esta aspiración está la Constitución Política de Colombia de 1991. En este artículo se realizan reflexiones puntuales sobre la capacidad redistributiva de la política tributaria en América Latina, especialmente sobre la progresividad impositiva en Colombia, y se definen los desafíos de esta frente a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Palabras clave: política fiscal; política tributaria; América Latina; Colombia.

Abstract

In Latin America and Colombia, the highest percentage indices of social inequality are concentrated, it is the region where the gap between the rich minority and the poor majority is the largest and most extreme. Therefore, they must have a tax system that plays a redistributive role of wealth, as well as their tax policies, must be aimed at significantly reducing poverty. Interpreting this aspiration, the Political Constitution of Colombia (1991). In such a way, it is intended to make specific reflections on the redistributive capacity of tax policy in Latin America, especially on tax progressiveness in Colombia, in turn define the Challenges of this against the OECD countries.

Key words

Fiscal policy; tax policy; Latin America; Colombia.

Resumo

Na América Latina e na Colômbia, concentram-se os maiores índices percentuais de desigualdade social, é a região onde o fosso entre a minoria rica e a maioria pobre é maior e mais extrema. Portanto, eles devem ter um sistema tributário que desempenhe um papel redistributivo da riqueza, assim como suas políticas fiscais devem ter como objetivo reduzir significativamente a pobreza. Interpretando essa aspiração, a Constituição Política da Colômbia (1991). Com isso, pretende-se fazer reflexões específicas sobre a capacidade redistributiva da política tributária na América Latina, em especial sobre a progressividade tributária na Colômbia, por sua vez, definir os Desafios desta frente aos países da OCDE.

Palavras chave: política fiscal; política tributária; América Latina; Colômbia.

Introducción

La desigualdad social es una problemática histórica a nivel global, sin embargo, en América Latina los avances económicos progresan a ritmos diferentes, lo que genera algunos rezagos que han venido ampliando la brecha entre la minoría rica y la mayoría pobre, donde los medios de producción, que juegan un papel importante en la reducción de esta brecha, mantienen los mismos atrasos y bajo nivel de articulación con las necesidades reales de una población creciente, con informalidad laboral y tasas de inversión significativamente bajas, aunado a niveles de gobernabilidad incapaces de proyectar soluciones de largo plazo en las diferentes problemáticas relacionadas con el medio ambiente y los servicios públicos que, al final, deterioran de manera amplia las fuentes de ingresos de los Estados al no poder realizar proyecciones certeras sobre las fuentes tributarias, que son las que permiten una adecuada redistribución de los ingresos para el apoyo a los menos favorecidos.

De igual forma, así como se indica la problemática histórica de la desigualdad, también es histórica la iniciativa que busca regular de alguna manera esta dificultad, de tal suerte que, para el caso de Colombia, mediante diferentes reformas tributarias y fiscales está la incesante búsqueda de soluciones de progresividad tributaria que permitan alivianar la carga impositiva para el grupo de ciudadanos que no se encuentran en los extremos del análisis y sobre los cuales recae finalmente la mayor responsabilidad tributaria, lo que deja en una zona de confort a la mayoría rica, con amplias excepciones o beneficios frente a su real aporte para disminuir la desigualdad.

I. Capacidad redistributiva de la política tributaria en América Latina: reflexiones sobre la progresividad impositiva en Colombia

“La redistribución no es de ricos a pobres sino de grupos desorganizados a grupos organizados”. Con esta disertación de Carlos Rodríguez, partimos de la premisa de que una de las principales preocupaciones de un sistema tributario es la disminución de la desigualdad.

En los países de América Latina se concentran los mayores índices porcentuales de desigualdad social. Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), esta región es la más desigual del mundo en ingresos y activos. Es decir, que es la región donde la brecha entre la minoría rica y la mayoría pobre es la más grande y extrema. Cabe resaltar que esta situación se acentúa en la medida en que existen pensamientos ideológicos extremistas que desdibujan el sentido principal de las políticas públicas; por ejemplo, en América Latina convive la idea de que el Estado es el principal responsable de la economía, y que es este quien en últimas debe solucionar todos los problemas (Bucaram, 2018).

En este contexto Colombia es, sin lugar a dudas, el país más desigual en todo: en distribución de tierras, oportunidades de trabajo y actividades económicas. En el libro *La desigualdad en Colombia*, que reúne escritos valiosos de José Antonio Ocampo, Mauricio Cabrera, Amylkar Acosta, Juan Manuel López, Beethoven Herrera, Bernardo García,

Julián Messina y Joana Silva, se confirma que desde el siglo XIX el manejo del país se ha basado en la exclusión, y nunca el problema de la desigualdad económica ha hecho parte de una política pública que comprometa al Estado (Verano, 2019).

Por ello es que los países latinoamericanos deben poseer un sistema tributario que juegue un papel redistribuidor de riquezas, y, a su vez, sus políticas impositivas deben estar orientadas a la disminución significativa de la pobreza. Interpretando esta aspiración, la Constitución Política de Colombia (1991) consagra en su artículo 363 que: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Por otra parte, la Carta política también establece la obligación de que el gasto social tenga una participación creciente dentro del gasto total del sector público, como reconocimiento de que las políticas redistributivas se deben atender con herramientas fiscales tanto de ingresos como de gastos.

Ahora bien, la progresividad de un impuesto es la forma más representativa de equidad dentro de un sistema tributario, ya que es una manera de redistribuir el ingreso.

La progresividad es la capacidad de un tributo para lograr como fruto de su aplicación una redistribución del ingreso que promueva la equidad. En el ámbito tributario el principio de equidad establece que dos individuos con la misma capacidad contributiva deben efectuar una aportación similar (equidad horizontal) y que debe existir una contribución diferente en términos relativos, cuando difiera de la capacidad contributiva de los individuos (equidad vertical). El impuesto progresivo intenta reducir la incidencia de los impuestos que deben pagar las personas con menor capacidad adquisitiva. El impuesto progresivo se aplica con frecuencia a los impuestos sobre la renta personal, donde las personas con mayores ingresos pagan un mayor porcentaje de esos ingresos en impuestos que las personas que cuentan con menores ingresos. También se puede aplicar para el ajuste de la base imponible mediante exenciones fiscales, créditos fiscales o impuestos selectivos, que crean efectos progresivos de distribución. (Pinto, 2013, p. 54)

Así, por ejemplo, en Colombia el impuesto sobre la renta es netamente progresivo, en la medida que le impone una carga tributaria a quien tenga las condiciones de soportarlo. Es decir, este tipo de impuestos solo se le carga a quienes hayan recibido los ingresos suficientes durante el año gravable, en otras palabras, solo se les impondrá a quienes tengan la condición presupuestaria para pagarlo; así mismo, su tarifa aumentará o disminuirá de acuerdo con el ingreso del contribuyente.

Por otra parte, está el impuesto sobre las ventas o impuesto al valor agregado (IVA) que, aunque en teoría y de acuerdo con diversos postulados teóricos es regresivo, en Colombia es progresivo dado que tiene exoneraciones, puesto que los bienes de la canasta familiar no están gravados con dicho impuesto y, por lo tanto, los que sí están gravados son los que tienen poca participación en el consumo de la población colombiana, lo que beneficia a quienes tienen altos ingresos y genera un ahorro de dinero superior al de los

hogares con ingresos más bajos, ya que estos gastarían una mayor porción de estos en la adquisición de los productos para su abastecimiento.

La progresividad del sistema tributario en Colombia, tal y como se refleja en las reflexiones expuestas, resulta concordante con las ideas y los preceptos propios de lo que se llamaría la capacidad redistributiva de una estructura impositiva, para lo cual Cantó (2013) manifiesta que

La distribución de la renta o del patrimonio es la manera en que se reparten los recursos materiales entre los distintos individuos o colectivos. Por lo tanto, la redistribución será la transferencia de ingresos (renta) o riqueza (patrimonio) de unos individuos o colectivos a otros. Dicho nuevo reparto, se puede hacer de múltiples formas, desde institutos honorables como la caridad o la beneficencia, hasta los impuestos, o incluso otros de más discutible tenor. (p. 115)

Partiendo de esta idea, la capacidad redistributiva de un sistema tributario consiste en que el gobierno tenga la proyección de implementar políticas que le apunten a la repartición de los recursos generados por su actividad económica, evitando de esta forma la concentración de riquezas en algunos sectores de la sociedad.

De tal suerte que, la implementación de programas de subsidios junto con el cobro de impuestos son figuras que tiene el Gobierno para fomentar la redistribución tributaria. Para comprender mejor esta idea, a modo de ejemplo, se plantea el siguiente caso hipotético: Colombia tiene un impuesto a las ganancias que superan un cierto monto, lo que le permite al Estado obtener recursos que luego vuelca, en forma de subsidio o de otro tipo de asistencia, a los menos favorecidos. Así la riqueza del país, de cierta manera, se redistribuye.

Sin lugar a duda, tener un sistema tributario progresivamente diseñado y con capacidad redistributiva apuntaría a cumplir con los fines esenciales del mismo en términos de equidad y eficacia dentro de una sociedad.

Después de lo expuesto, y de reconocer los efectos progresivos de los impuestos en Colombia y de que existen programas de subsidios y demás que favorecen a las clases más vulnerables aplicando la teoría de la capacidad redistributiva en materia impositiva, surge la pregunta ¿por qué aún no se logra disminuir la desigualdad en América Latina? La principal razón es el precario sistema impositivo y su escasa fuerza redistributiva. Según datos del Banco Mundial, los países latinoamericanos son los que tienen la menor presión fiscal. Mientras que la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) está en torno al 35%, la media latinoamericana es cercana al 20%. Y sin impuestos no hay igualdad (Banco Mundial, 2017). La escasa presión tributaria en América Latina impide una redistribución seria en la región. Según el informe de la Cepal, mientras que en los países de la OCDE la desigualdad según el índice de Gini disminuye 17% después de la acción fiscal directa, en los países latinoamericanos el descenso que se logra después de impuestos directos y transferencias públicas es de apenas 3% (Lozano, 2018). De hecho, en muchos países de la región los sistemas impositivos no

solo han sido históricamente modestos en su redistribución, sino que incluso han llegado a ser globalmente regresivos; así, quienes tienen mayores ingresos han pagado corporativamente menos impuestos que las personas de menores ingresos.

II. La política fiscal en Colombia: una mirada desde el control fiscal y la cultura de legalidad

La política fiscal se entiende como un instrumento estabilizador de la economía de un país ya que, en últimas, su objetivo esencial es suplir una falla del mercado a través de tres funciones propias del proceso ingreso-gasto del sector público (Porporatto, 2019).

Ahora bien, las tres funciones están orientadas a la asignación, distribución y estabilización de la economía de un país, donde la primera busca la asignación de un recurso que estará destinado para la consecución de objetivos, la segunda tiene como meta la distribución de la renta y las riquezas, y la tercera y última pretenden la participación del Estado en la economía. En pocas palabras, la política fiscal vendría a ser el intermediario entre el Estado y el ciudadano, en su vital relación de ingreso y gasto.

En este sentido, para hablar de la política fiscal en Colombia, es necesario tomar como referencia la Constitución Política de 1991, ya que es a partir de ese año que Colombia tiene una orientación jurídica enmarcada en principios y valores, por tanto, constitucionalmente se considera que es un Estado social de derecho. De esta manera, su control fiscal para la evaluación de políticas públicas se fundamenta en los preceptos constitucionales.

La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 267)

Es decir, el control a la política fiscal en Colombia se fundamenta en preceptos constitucionales relacionados con la Contraloría General de la República y con los principios

contenido en la Carta política, como son los de responsabilidad, transparencia, moralidad y debido proceso.

El control fiscal es un mecanismo de carácter constitucional que busca propender por que las personas que realizan gestión fiscal observen principios de transparencia, moralidad y propendan por el bienestar general por encima del interés particular. Sin embargo, al apreciar la cantidad de normas y el volumen de la jurisprudencia al respecto, es posible apreciar que el legislador se ha quedado corto en su función de regular correctamente para tratar de poner freno a cualquier acción que vaya en contra de los intereses del Estado. Es preciso que el control fiscal obedezca más al interés del Estado social de derecho, en el sentido de garantizar una eficiente administración de recursos para el beneficio de la comunidad en general, y no a intereses políticos que opacan los principios que se encuentran en la Carta Política y que afectan lo que debería ser la correcta manera como funcione la administración de los recursos. (Maldonado, 2014, p. 150)

Lo anterior cobra relevancia en la medida que Colombia, a través de su norma de normas, propende por la legitimación de su política fiscal, con la finalidad de cultivar la confianza de los ciudadanos en la labor de recaudación del gobierno, de lo contrario, estaríamos frente a una política de baja calidad.

Por eso es que los gobiernos deben implementar estrategias para conservar su legitimidad, estas pueden ir direccionadas a fomentar el gasto público, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas e impulsando políticas públicas que incentiven la transparencia. En resumidas cuentas, sería verdaderamente impactante iniciar la gestión necesaria desde el Ejecutivo para el arraigo de una cultura de legalidad en el Estado social de derecho.

Por consiguiente, dentro de este contexto es importante determinar cuál es el concepto de cultura de legalidad; según Godson (2000), es “el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad, basados en la ley” (p. 15).

De plano, este concepto no es indicativo solo de personas, o de una nación específica, ya que tiene su origen en una filosofía que surge gracias a la vivencia de muchas situaciones alrededor del mundo en donde los habitantes y sus mandatarios procuraban mejorar su calidad de vida. A manera de contextualización, en los años ochenta y noventa los países compartían una misma preocupación, la cual radicaba en la intranquilidad con varias problemáticas sociales que eran producidas gracias a la delincuencia organizada, la corrupción y otros factores que degeneran y tergiversan la legalidad de los Estados. Estas problemáticas sociales se venían presentando y afianzando en los países más que todo europeos, debido a que existía una gran falta de cultura legal al interior de la sociedad, un temor ejercido por los grupos que están en contravía de la ley y hacia la población civil, lo que producía que los habitantes sintieran desconfianza frente a la negligencia y falta de acción en las entidades del Estado. Es justo por este motivo que nace la cultura de la legalidad.

Así las cosas, el arraigo de esta cultura, tanto en el gobierno (administraciones tributarias) como en la ciudadanía, llevaría a que la política fiscal y tributaria en Colombia sumiese sus actuaciones en el marco de principios y valores que hicieran más transparente el papel del Estado como recaudador y como ejecutor de los ingresos tributarios, lo que a su vez sería una forma por excelencia de controlar fenómenos como la corrupción.

El papel del Estado como recaudador también representa un conjunto de acciones verdaderamente complejas dentro de la política fiscal colombiana. Por consiguiente, el diseño y la aplicación de una política tributaria posibilita al Estado recaudar los recursos suficientes para financiar el gasto público.

En Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), como administradora tributaria, tiene la responsabilidad del recaudo de los impuestos, que a su vez también debe actuar bajo principios como el de transparencia usando instrumentos tales como la rendición de cuentas para hacer más efectiva su labor.

De igual manera, es importante que los funcionarios de la administración tributaria en mención posean un alto sentido de cultura de legalidad, ya que en últimas son los recaudadores de los ingresos tributarios del Estado. Desde la Constitución de 1991, en Colombia se hace un efectivo seguimiento a la política fiscal y tributaria a través del control fiscal, el cual tiene bases jurídicas constitucionales para su aplicación; por otro lado, se hace necesario fortalecer la cultura de legalidad en todos los agentes que hacen parte del proceso tributario y fiscal en Colombia, con la finalidad de enmarcar todas sus actuaciones en principios como la transparencia, propendiendo por una política pública de alta calidad.

III. Desafíos de la política tributaria en América Latina y el Caribe frente a los países de la OCDE

Al hablar hoy día de América Latina y el Caribe es necesario referirse a indicadores económicos y sociales de los 19 países que conforman esta región. Por esta razón, el Banco Mundial ha realizado diversos intentos por estratificar a estos países según sus ingresos per cápita, lo que permite conocer su estatus en cuanto a crecimiento económico se refiere.

A su vez, esta región ha desarrollado su propio marco de integración a través de iniciativas como Alianza del Pacífico, la Asociación de Estados del Caribe, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Sur (Mercosur), entre otros más, con la finalidad de consolidar la unión de los países de América Latina y del Caribe de acuerdo con sus afinidades políticas, sociales, económicas, culturales, religiosas, lingüísticas, ideológicas y geográficas.

Sin embargo, también existen diversas diferencias que dificultan el análisis tributario de la región, lo que obliga a plantearse la necesidad de hacer reformas como respuesta a los grandes problemas que desdibujan la eficiencia de su política impositiva, de tal suerte que es procedente hacer un análisis comparativo de Colombia como país muestra de estudio de América Latina vs. la OCDE en los aspectos que se relacionan a continuación, para

establecer propuestas orientadoras que obliguen al desarrollo que en esta materia deben realizar los países latinoamericanos y del Caribe:

- Tamaño del gasto público.
- La política fiscal en la distribución del ingreso.
- Prestación de servicios y financiación de sistemas de salud.
- Cultura hacia la evaluación de políticas.
- Meritocracia y evaluación de desempeño en las administraciones tributarias.
- Proporciones de recaudación tributaria.

En materia de gasto público, es preciso señalar que los países de la OCDE ostentan un porcentaje entre el 40 y el 50% del producto interno bruto (PIB) (Espitia *et al.*, 2019). Sin embargo, Colombia, como país de América Latina y que recientemente se encuentra incluida en la OCDE, en materia de gasto público proyectó para 2018 un 18,2% del PIB de ese año incluida una inversión de 1,7% (Ministerio de Hacienda, 2018).

Por su parte, en rubros de gran importancia como la educación se observan grandes diferencias presupuestales, de acuerdo con estudios de la OCDE (2019), Colombia gasta menos por estudiante de primaria que lo que gastan México, Argentina, Brasil y Costa Rica. Mientras que Colombia invierte 2.490 dólares por estudiante de primaria, el promedio de los países de la OCDE es de 8.733 dólares. Por su parte, para la educación secundaria el gasto colombiano es de 3.060 dólares por estudiante, mientras que el promedio de gasto de los países de la OCDE es de 10.106 dólares (Espitia *et al.*, 2019). Esto lleva directamente a pensar en la correlación gasto-desempeño académico, que se evidencia en los bajos puntajes que tiene Colombia en pruebas de medición de la educación.

Ahora bien, la política fiscal colombiana está en deuda con la pobreza, y cabe resaltar que es tanto en relación con los ingresos como con el gasto, ya que no contribuye lo suficiente para reducir la pobreza y la distribución del ingreso.

Ahora bien, a esto tendría que sumarse el hecho del bajo recaudo tributario que se presenta en el país:

La baja tributación no permite la movilidad social de población vulnerable, provocando que quien nace en condiciones de pobreza extrema tenga pocas posibilidades de cambiar ese entorno a través del transcurso de su existencia. Esa tragedia ha mejorado, pero de manera precaria porque en esencia quienes deberían tributar no lo hacen, dejando al Estado sin los recursos para cumplir su labor de reasignarlos eficientemente. Algunas explicaciones que se dan para este bajo recaudo, es la corrupción, por lo que, al aumentar la transparencia, se tendrían incidencias en el aumento del recaudo porque en el fondo los ciudadanos tienden a ser altruistas. Así, reducir el impuesto a la renta, no es una justificación para aliviar a los ricos, sino que permite aumentar ayuda para los hogares pobres, que además de soportar condiciones difíciles, estas convierten en las adecuadas, para que el crimen organizado y delincuencia común reclute personas vulnerables. (Grautoff, 2018)

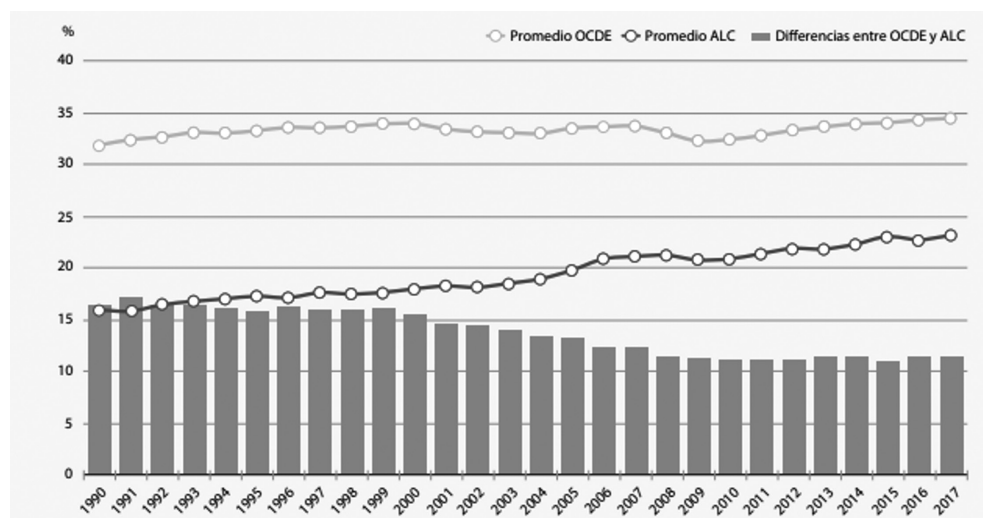
En cuanto a la salud, según la OCDE, el gobierno colombiano gasta el 5,4% del PIB en salud y los particulares el 1,8%; en la OCDE gastan el 6,5% y el 2,5%, respectivamente. En términos de gasto total en salud por persona, el gasto en funcionamiento en Colombia (excluyendo gastos de inversión) es bastante bajo: 964 dólares por persona al año de los cuales 724 provienen del gobierno y 240 son privados. Los países de la OCDE gastan mucho más en salud: 4.003 dólares en promedio (Espitia *et al.*, 2019).

Por otra parte, definir la cultura de evaluación de políticas públicas que existe en Colombia es un verdadero desafío, ya que hasta ahora se está dando inicio al fomento de esta. La preocupación central en cuanto al control del gasto público y la efectividad de la acción pública generó, en las últimas décadas del siglo XX, una fuerte demanda de herramientas de evaluación. En este contexto, las ciencias sociales y económicas han desarrollado una serie de herramientas y técnicas que pretenden lograr medir objetivamente las realizaciones de los gobiernos y aportar, a la vez, elementos de juicio para tomar decisiones más racionales o más acertadas hacia el futuro. La evaluación de instituciones y de políticas públicas, por lo tanto, puede contribuir a la discusión acerca de la capacidad de las ciencias sociales para aportar conocimiento útil a la sociedad. En contraste con la aún joven actividad en Colombia, en Estados Unidos y en la Unión Europea existe una larga experiencia en materia de evaluación de políticas o programas públicos. De hecho, la evaluación de las políticas públicas se ha constituido en una subdisciplina autónoma en el campo científico, con sus asociaciones profesionales, sus centros de formación y sus publicaciones (Roth, 2009).

A su vez, también resulta importante contar con el competente y capacitado recurso humano en la administración pública, ya que la meritocracia brinda un mayor desarrollo en los países latinoamericanos y del Caribe. Actualmente, Colombia se encuentra en un proceso de transformación para mejorar la profesionalización del servicio civil; en la nación la provisionalidad es del 31% (24.336 cargos), mientras que en los territorios corresponde al 68% (135.405 empleos). Como producto de los cuatro meses de sesiones de la Mesa de la Meritocracia estos empleos de carrera quedarían cubiertos con concursos convocados entre 2019 y 2022 (Procuraduría General de la Nación, 2019).

A su vez, se pretende que las personas vinculadas a la administración pública por un contrato de prestación de servicios puedan formalizar su vinculación como trabajadores del Estado, la Procuraduría manifiesta que se tiene como objetivo revisar los contratos de prestación de servicios en el Estado y la promoción de la formalización del empleo público, para reducir de manera gradual los 244.668 contratos de prestación de servicios en todo el territorio nacional, donde los cargos de planta ascienden a 360.705 (Procuraduría General de la Nación, 2019).

En temas de recaudación tributaria también existen notables diferencias con los países miembros de la OCDE, ya que estos presentan porcentualmente mayores índices de recaudación frente a los países de América Latina; se puede suponer que esta brecha se da por fenómenos como la corrupción y la evasión tributaria que tanto aquejan a los países latinoamericanos y del Caribe. A continuación, en la figura se muestra la proporción de esta presión tributaria y sus diferencias.

FIGURA. PROPORCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA OCDE-ALC Y SUS DIFERENCIAS

Fuente: OCDE (2019).

En este sentido, y resumiendo el análisis comparativo realizado, es preciso anotar que el gran desafío que tienen las administraciones tributarias es conseguir de manera estratégica y eficaz las fuentes de financiamiento para el desarrollo sostenible de los países. Para lograr este gran objetivo, los países de América Latina y el Caribe recurren a crear mecanismos de políticas tributarias para promover el aumento de los ingresos que requieren para cubrir la demanda de gastos necesarios que requiere un Estado.

La forma de establecer las políticas tributarias juega un papel de estímulo o desestímulo de la economía; al respecto, las economías de la región han optado por ampliar su base gravable implementando nuevos impuestos para suplir un déficit fiscal en un tiempo determinado, llamamos nuevos impuestos porque generalmente la política tributaria tiene como principal instrumento recaudador los impuestos directos y los impuestos indirectos, esta implementación es conocida como sistema tributario ortodoxo.

Los países de América Latina han optado por la búsqueda de nuevos recursos debido a la creciente evasión y elusión de impuestos que ha generado una brecha fiscal debida a los beneficios tributarios (exenciones, deducciones o descuentos tributarios) que el Gobierno otorga a determinados agentes económicos con la intención de promover el desarrollo en diferentes sectores para la generación de empleo, aumento del consumo y para atraer la inversión extranjera, pero estos beneficios tributarios han sido aprovechados para concentrar riquezas propias y han generado detrimento en la recaudación, lo que ha llevado a que se generen menores recursos para el Estado.

La implementación en los sistemas tributarios de nuevas medidas para recaudar impuestos ha aumentado la presión fiscal; conocidos como impuestos heterodoxos, su

objetivo es recaudar para un fin específico para ser complementado con el impuesto del sistema ortodoxo. Como su fin es específico debe limitarse al objetivo y una vez cumplido se debe derogar.

Estos nuevos mecanismos no son vistos como medios eficaces ya que pueden generar incertidumbre y miedos en la sociedad, debido a que el impuesto al patrimonio frena la inversión extranjera y los impuestos a las transacciones financieras hacen que aumenten las transacciones en efectivo, lo que dificulta el control en la fiscalización.

En definitiva, después de describir los grandes desafíos de la política tributaria que tienen los países latinoamericanos y del Caribe frente a los países miembro de la OCDE, se considera que las reformas que se necesitan para las estructuras o los sistemas fiscales de la región deben estar orientadas por unos principios que permitan el desarrollo inclusivo de la política tributaria. En este sentido, deben estar orientadas a favorecer a los más pobres, tanto en la progresividad como en la capacidad redistributiva; a su vez, los sistemas tributarios deben ser más sencillos, con menos exenciones y privilegios a ciertos grupos de contribuyentes, pero con bases tributarias más amplias, ya que un sistema tributario sencillo motiva la creación de empresas y ayuda al crecimiento de la región.

También es importante fortalecer a las administraciones tributarias para que puedan mejorar el recaudo de las obligaciones y los contribuyentes sientan la confiabilidad y credibilidad que exige ser el recaudador de impuestos; de tal suerte, debe hacerse una reforma que permita hacer acuerdos y consensos institucionales a fin de garantizar a los gobiernos los recursos necesarios para actuar en desarrollo. Por último, no se debe olvidar hacer reformas tributarias que miren hacia el futuro, donde se desarrollen propuestas sobre impuestos ambientales o incentivos para quienes cuiden los recursos.

Conclusiones

Una vez realizado el análisis de las diferentes ópticas desde las cuales se podría ver la política fiscal y tributaria en América Latina, con una mención especial acerca de la desigualdad social como punto de partida para el mejoramiento continuo de las políticas públicas, en un enfoque redistributivo de la riqueza, se puede indicar que los diferentes descalces de la economía mundial, fruto de fenómenos globales como la seguridad, salubridad y otros de carácter natural, solo por mencionar algunos, dejan al descubierto la necesidad de mayor trabajo integral para enfrentar, mediante modelos efectivos, una sostenibilidad fiscal que propenda por el crecimiento de los Estados y, mediante la integración regional, se obtengan lineamientos que vayan encaminados a un mejor desempeño de las políticas públicas, no sin antes enmarcar estas, en los casos particulares de cada Estado, mediante la observancia de los indicadores que permitan visibilizar cuáles elementos de la economía son los que efectivamente jalonan el verdadero crecimiento económico.

Dicho lo anterior, los gobiernos, haciendo uso de su poder orientador de la economía, y con la capacidad que les asiste, a través de políticas públicas, deben buscar la forma de

convertir el gasto público, y especialmente el gasto corriente de funcionamiento, en una fuente de inversión, mediante la reducción de la estructura del Estado, a fin de que el ciudadano pueda ver de manera tangible el uso de los recursos obtenidos a través de los impuestos, y se visibilice de la misma manera, aquella progresividad que tanto se transmite cuando se ofrecen mecanismos de solución para incrementar la inversión social mediante reformas tributarias especialmente de carácter estructural.

Referencias

- Banco Mundial (2017). *Informe sobre presión fiscal en América Latina y Países de la OCD*. BM.
- Bucaram, S. (14 de enero de 2018). La desigualdad es un problema grave (que los fanáticos económicos se nieguen a verlo es otra cosa). *El País*.
- Cantó, O. (2013). *El efecto redistributivo del impuesto sobre la renta y las prestaciones monetarias ante el incremento en la desigualdad de rentas*. Universidad de Alcalá.
- Espitia, J., Fernández, C., González, J., Hernández, I., Reyes, L. y Romero, A. (2019). El gasto público en Colombia. Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 291-326.
- Gobierno de Colombia (1991). *Constitución Política*. Legis.
- Gobierno de Colombia (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Ministerio de Hacienda.
- Godson, R. (2000). Guide to developing a culture of lawfulness. *Trends in organized crime*, 91-102.
- Grautoff, M. (5 de septiembre de 2018). Impuestos y pobreza. *La República*.
- Lozano, C. (2018). Sin impuesto no hay igualdad. *Nueva Sociedad*, 272.
- Maldonado, M. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado social de derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44 (120), 129-152.
- OCDE (2019). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019*. OCDE, Naciones Unidas, Cepal, BID.
- Pinto, J. (2013). Los orígenes del impuesto directo y progresivo en América Latina. *Historia y Sociedad*, 53-77.

Porporatto, P. (2019). *Curso de política fiscal y tributación*. Universidad Externado de Colombia.

Procuraduría General de la Nación (2019). *En 2022 todos los cargos de carrera deberán estar ocupados por quienes ganaron los concursos*. PGN.

Roth, A. N. (2009). La evaluación de las políticas públicas en Colombia: una mirada crítica. *Revista de la CLAD*, 45.

Verano, E. (4 de abril de 2019). La desigualdad en Colombia. *La República*.

Recibido el 01 de mayo de 2021

Aprobado par 1 el 26 de julio de 2021

Aprobado par 2 el 18 de agosto de 2021.

Para citar este artículo: Zamora Polo, T. L. y Osorio Romero, C. A. (2022). Política fiscal y tributaria en América Latina: reflexiones sobre el sistema impositivo colombiano. *Revista de Derecho Fiscal*, 21 (1), 71-84.