

Imprimir

“Si se supone al Estado como proveedor del fundamento básico que permite la integración física de la sociedad, el Estado latinoamericano –afirma Miguel Angel Centeno- se ha quedado corto.” Y añade: “También ha fallado en la creación de una noción de ciudadanía, crucial para la integración de la comunidad.”[1] Para el profesor de sociología de la Universidad de Princeton, el Estado latinoamericano es un enano fiscal cuyo crecimiento se ha apoyado más en el endeudamiento que en la tributación directa de modo que, “sería apenas una ligera exageración describir las operaciones de algunos Estados como meras transferencias de riqueza nacional a prestamistas extranjeros”[2]

En la mayoría de los países de América Latina no se ha logrado la equidad social básica necesaria para forjar esa noción integradora de ciudadanía. Si se tiene en cuenta que la cuestión fundamental a resolver en una comunidad política es la distribución de las cargas y los beneficios de la cooperación social, resulta claro que la debilidad fiscal de los Estados latinoamericanos es a la vez causa y síntoma de ese fracaso. Causa, porque la equidad social depende no sólo del gasto público sino también de la forma en la que éste es financiado. Síntoma, porque un Estado fiscalmente débil es el reflejo de la desigualdad en la distribución del poder político a favor de los actores con mayores ventajas económicas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, la Cepal, el BID y el Centro Interamericano de Administración Tributaria acaban de publicar el informe *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*. Se trata de una muy completa revisión de los cambios en el nivel y la estructura de la tributación en los últimos veinticinco años, en veinticuatro países de la región. El panorama allí presentado, reitera la debilidad fiscal y la falta de progresividad tributaria en la región.

El informe hace permanentemente comparaciones entre los países de América Latina y el Caribe y los países de la OCDE (que reúne a países de alto ingreso, aunque también pertenecen a la organización dos países latinoamericanos calificados como “emergentes”: Chile y México). Algunas de esas comparaciones resultan muy ilustrativas.

Para empezar, la participación de la tributación en el PIB es, en promedio, mucho mayor en

los países de la OCDE que en América Latina y el Caribe ALC. Considerando la tributación en su conjunto -nivel nacional y subnacional- e incorporando en ella las contribuciones a la seguridad social, el recaudo tributario representa en promedio, en los países de la OCDE, 34,3 por ciento del PIB. En ALC la cifra es de 22,8 por ciento. Hace veinticinco años las cifras eran 32 y 15,8 por ciento respectivamente. A medida que las economías de los países latinoamericanos han crecido, también han aumentado la tributación y el gasto público en términos de su participación en el PIB. Esa es una tendencia general conocida en la literatura como la Ley de Wagner.[3]

La dispersión de la relación tributación sobre PIB entre los países de América Latina es muy alta. Cuba supera al promedio de los países de la OCDE con un recaudo que corresponde a 38,6 por ciento del PIB. Por encima del promedio latinoamericano están entre otros: Argentina (32,1), Brasil (32), Uruguay (27), Bolivia (24,7) y Costa Rica (23,1). Colombia está por debajo del promedio latinoamericano con recaudos tributarios totales que representan 20,8 por ciento del PIB. El último lugar lo ocupa Guatemala con 12,4 por ciento.

De acuerdo con el informe, el crecimiento de los ingresos tributarios en América Latina, entre 1990 y 2002, estuvo asociado principalmente al incremento del IVA. Entre 2002 y 2015 en cambio, se asoció más con el aumento de la recaudación en los impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias del capital. A pesar de esa modificación en los motores de la recaudación, los países de ALC aún dependen más de la tributación indirecta (sobre bienes y servicios) que de la tributación directa (sobre renta y utilidades). Eso es claro si los comparamos con los países de la OCDE:

Cuadro 1.

Ingresos Tributarios Directos e Indirectos y Contribuciones a la Seguridad Social

	Recaudo de impuestos sobre bienes y servicios como porcentaje del total de ingresos tributarios	Recaudo de impuestos sobre bienes y servicios como porcentaje del PIB	Recaudo de impuestos sobre renta y utilidades como porcentaje del total de ingresos tributarios	Recaudo de impuestos sobre renta y utilidades como porcentaje del PIB	Contribuciones a la seguridad social como porcentaje del total de ingresos tributarios	Contribuciones a la seguridad social como porcentaje del PIB
América Latina y el Caribe	49,6	11,2	27,2	6,2	16,4	3,8
OCDE	32,6	11	33,7	11,6	26,2	9,1
Colombia	37,5	7,8	31,7	6,6	12,1	2,5

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, CEPAL, BID, CIAT (2017).

Como puede apreciarse en el cuadro 1, los impuestos sobre bienes y servicios (tributación indirecta) representan la mitad de los ingresos tributarios en ALC y sólo un tercio de los mismos, en los países de la OCDE. Adicionalmente, el mayor dinamismo en la tributación directa en ALC en el período 2002-2015 con respecto al período 1995-2002, se debe más a la tributación de las empresas que a la de los individuos. En efecto, la tributación sobre las

sociedades en ALC representa 16,8 por ciento de los ingresos tributarios y 3,8 por ciento del PIB; la de los individuos apenas alcanza a representar 8,7 por ciento de los ingresos tributarios y 2 por ciento del PIB.

En los países de la OCDE esas cifras muestran una situación contraria: la tributación sobre las sociedades representa 8,8 por ciento de los ingresos tributarios y 2,8 por ciento del PIB; la de los individuos llega a 24 por ciento de los ingresos tributarios y al 8,4 por ciento del PIB. En Colombia, el contraste con los países de la OCDE en este punto es mucho más marcado: los impuestos sobre la renta y las utilidades que recaen sobre los individuos representan poco menos del seis por ciento de los ingresos tributarios y algo más del uno por ciento del PIB, mientras que los impuestos sobre la renta y las utilidades que recaen sobre las sociedades representan 24,6 por ciento de la tributación y un poco más del cinco por ciento del PIB.

En resumen, en los países de la OCDE la tributación directa es más importante que la indirecta (al compararlos con América Latina) y, la tributación directa recae más sobre las ganancias personales que sobre las empresas. En América Latina ocurre exactamente lo contrario. Ese contraste en el impuesto de renta y utilidades entre individuos y sociedades es aún más fuerte si la comparación se hace entre la OCDE y Colombia. Por eso resulta inaceptable que en la reciente reforma tributaria el impuesto a la distribución de los dividendos personales se haya fijado en sólo diez por ciento.

Es claro que si el recaudo de impuestos sobre renta y utilidades como porcentaje del PIB en Colombia (6,6 por ciento) es significativamente inferior al recaudo, por el mismo concepto, en los países de la OCDE (11,6 por ciento) y, muy similar al del promedio de América Latina, el argumento según el cual la competitividad depende simplemente de fijar tarifas más bajas sobre el impuesto de renta, es una falacia. Es cierto que hay que revertir ese enorme desbalance que existe entre la tributación directa de los individuos y la de las sociedades. Pero además, la reducción del impuesto de renta a las empresas debe ir acompañado, necesariamente, de una mayor tributación de los contribuyentes individuales de altos ingresos. Algo en lo que la reforma aprobada fue exageradamente tímida. Adicionalmente, es indispensable aumentar la tasa efectiva de tributación de las propias empresas (muy por

debajo de la tasa nominal), desmontando las generosas exenciones que persisten. Algo en lo que la reforma tributaria se quedó muda.

Lo cierto es que ni por el lado de la tributación ni por el lado del gasto, el Estado en Colombia se toma en serio el problema de la desigualdad, área en la que Colombia es el campeón en América Latina tanto en términos de coeficiente de Gini, como en términos de la diferencia entre el diez por ciento más rico y el diez por ciento más pobre en cuanto a su participación en el ingreso total (ver gráficos 1 y 2). También es muy preocupante comparar lo que representan las contribuciones a la seguridad social en Colombia, con lo que representan en América Latina y en la OCDE. Esas cifras no coinciden con el artículo primero de la Constitución Política según el cual, Colombia es un Estado Social de Derecho.

Gráfico 1.

Número de veces en la que la participación en el ingreso total del  
10% más rico supera a la participación del 10% más pobre

Dato más reciente entre 2013 y 2014



Fuente: Elaboración propia con base en Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial

## Gráfico 2

Desigualdad de ingresos según coeficiente de Gini

Dato más reciente entre 2013 y 2014



Fuente: Elaboración propia con base en Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial

Mauricio Uribe López: Profesor Universidad EAFIT

## NOTAS

[1] Centeno, Miguel Angel (2002), *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania State University, pág. 4.

[2] *Ibídem*, pág. 6.

[3] A lo largo del siglo XX se fue confirmando la advertencia hecha por Adolf Wagner a fines del siglo XIX según la cual, el gasto público crece con la economía.