

**REFORMAS TRIBUTARIAS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA:
COLOMBIA – MEXICO - GUATEMALA**
TAX REFORMS PUBLIC POLICY INSTRUMENTS: COLOMBIA - MEXICO – GUATEMALA

Artículo de revisión

Alexis Palacios Arrieta⁴
Pedro José Arrieta Melendrez⁵
Rubén Antonio González Franco⁶

Resumen: En este artículo se presentan los resultados de una investigación orientada en analizar las reformas tributarias como instrumentos de políticas públicas en Colombia, México y Guatemala. Para ello se utilizó la revisión documental bibliográfica, aplicando la metodología de la hermenéutica. Encontrando que, en estos países, uno de los instrumentos de política pública son los impuestos, vinculados a las herramientas de políticas económicas. Por tanto, las reformas de la estructura impositiva en estos tres países, es un requerimiento planteado desde una política pública. De allí que, tanto en Colombia, como en México y Guatemala, reformar los tributos, lleva implícito la modificación de los sistemas impositivos; lo anterior en consonancia con los preceptos de política fiscal, en donde, el afán de una recaudación cortoplacista, por parte de los gobiernos, hace que sus instrumentos, estén encaminados al aumento de la tasa impositiva, aumento de la base gravable, la eficacia recaudatoria; sin embargo, en ese juego de afanes son unos pocos los que quedan mal parado frente a ello; por lo anterior se hace imperioso entender que las MIPYMES de estos países necesitan sistemas tributarios que se ajusten a sus condiciones económicas y les permita su madurez empresarial.

Palabras clave: Reformas tributarias, ingresos, requerimientos sociales, políticas públicas.

Abstract: This article presents the results of an investigation focused on analyzing tax reforms as public policy instruments in Colombia, Mexico and Guatemala. For this, the bibliographic documentary review was used, applying the hermeneutic methodology. Finding that, in these countries, one of the public policy instruments is taxes, linked to economic policy tools. Therefore, the reforms of the tax structure in these three countries is a requirement raised from a public policy. Hence, in Colombia, as well as in Mexico and Guatemala, reforming taxes implies the modification of tax systems; the aforementioned in

⁴ Magister en Administración de empresas e Innovación, Especialista en Revisoría Fiscal y auditoría externa, Contador Público y Economista; Profesor Investigador de la Facultad de Administración y Negocios de la Universidad Simón Bolívar. Barranquilla-Colombia. Correo-e: apalacios@unisimonbolivar.edu.co

⁵ Magister en Derecho Tributario; Profesor de la Corporación Universitaria Latinoamericana; pjarrietam@cul.edu.co

⁶ Doctor en estudios Fiscales, Magister en auditoría, Licenciado en Contaduría Pública; Coordinador del Doctorado en Estudios Fiscales; afranco2326@gmail.com

accordance with the precepts of fiscal policy, where the eagerness of a short-term tax collection, by the governments, means that its instruments are aimed at increasing the tax rate, increasing the taxable base, the collection efficiency ; However, in this game of endeavors, a few are poorly placed in front of it; Therefore, it is imperative to understand that the MSMEs in these countries need tax systems that adjust to their economic conditions and allow them to become mature.

Keywords: Tax reforms, income, social requirements, public policies.

Introducción

En el ámbito disciplinario de la Ciencia Política, el Estado constituye el objeto de estudio privilegiado de ésta. Junto con el poder, desde los tiempos antiguos la reflexión sobre la organización política de la sociedad se ha centrado en alguno o en ambos conceptos poder y Estado. Para una mejor delimitación del concepto, conviene destacar que por Estado se hace referencia a la comunidad política, es decir a aquella organización que tiene que ver con intereses colectivos, a diferencia de otras organizaciones sociales que existen desde las primeras comunidades primitivas como la familia (Gómez, 2015, p.35).

La obligatoriedad de los Estados en materia social, los lleva a estar en constante búsqueda de la obtención de ingresos para poder cumplir con cada una de esas necesidades, es por ello que a través del tiempo han desarrollado instrumentos que les permitan la captación de dichos recursos económicos, y por ende cumplir con los requerimientos sociales básicos. En este sentido, los gobiernos deben tener una planeación clara de cada una de sus actividades, lo cual indica que deben existir programas adecuados que permitan atender las necesidades sociales, pero además la manera en que esos programas serán ejecutados; un andamiaje que implica estructuras físicas (bienes y servicios públicos) de calidad y talento humano (burocracia) idóneo para así colocar en marcha todo lo planificado.

Entendiendo que las políticas públicas son utilizadas para materializar los planes de gobierno y que para ello es necesario todo un montaje estructural, donde debe existir una definición clara de cada política, actores y redes que confluyen en torno a unas problemáticas sociales, políticas o económicas, lo que lleva al planteamiento de una agenda e instrumentos que la materialicen y el respectivo análisis de dichas políticas, determinado así el grado de gobernanza o de legitimidad del mismo gobierno.

Por otro lado, es importante entender a la gobernabilidad con el sentido demócrata de los Estados. Jiménez & Ramírez (2008) afirman: “Un elemento central de la construcción del concepto de Gobernabilidad y de sus usos, dadas sus aplicaciones posteriores en los ámbitos políticos y administrativos, está dada por la relación que sostiene con la democracia” (p. 109). Un estado garante, socialmente hablando se hace sostenible si se tiene un alto grado de confianza en sus instituciones, es aquí donde la participación social juega un papel preponderante, siempre y cuando se sienta participe de las decisiones del gobierno.

En este sentido, los gobiernos tienen diferentes instrumentos de políticas públicas,

que les permita poner a rodar toda la intensidad plasmada en sus planes de gobierno, características que se convierten en indispensables dentro de todo el proceso, pues de ello depende que se logre concretar en hechos todas las ideas previamente concretadas; lo anterior, reflejará en últimas el grado de gobernanza. Bajo esta premisa, la política fiscal hace parte de la política económica de los Estados, cuyo objetivo principal es suplir las necesidades básicas insatisfechas de la población y, para ello, uno de los instrumentos que permite llegar a cumplir con esta finalidad son las reformas fiscales.

Es aquí cuando los impuestos entran a jugar un papel importante, pues es de estos que se logra gran parte de los ingresos que necesita el estado para poner a rodar sus políticas públicas; cada gobierno tiene instrumentos que previa planeación les permite lograr los objetivos planteados, es por ello que elaboran reformas que les permita ajustar sus planes relacionados con la obtención de recursos económicos, lo que se conoce entonces como reformas tributarias. Con referencia a ello, Gonzales & Calderón (2002) afirman que:

En la década de los noventa, con la apertura económica en países latinoamericanos, los ingresos tributarios se vieron reducidos drásticamente debido a la disminución de los gravámenes arancelarios, por tanto, fue necesario introducir nuevas reformas que permitieran incrementar el recaudo. Los ingresos tributarios sufrieron una importante transformación durante este período; las reformas tributarias, casi una al año durante la última década, se convirtieron en una respuesta reactiva al aumento del gasto estatal, con las cuales se enfrentaba la situación deficitaria del momento, ya que el gasto, particularmente del gobierno central, ha venido creciendo excesivamente, pero no se puede asegurar que ninguna de las reformas tributarias haya contribuido a dar soluciones estructurales al creciente déficit del Gobierno Central. (p.3)

Reformar los tributos implica la modificación del andamiaje impositivo de los países, llámese imposición a las personas naturales o jurídicas, con el objetivo fundamental de afectar el recaudo de dineros que vía impuestos directos o indirectos recibe el estado, con el propósito de aumentar los ingresos.

Es lo expresado en los párrafos anteriores, lo que motiva la realización de este estudio, lo cual implica analizar las reformas tributarias como instrumentos de política pública: Colombia – México – Guatemala, para lo cual se establece la hermenéutica, sustentada en la revisión documental bibliográfica, para su interpretación por parte del investigador.

Descripción del Método

Revisión bibliográfica

De acuerdo a Gómez et al (2014), la revisión bibliográfica constituye una etapa fundamental de todo proyecto de investigación, y debe garantizar la obtención de la

información más relevante en el campo de estudio, de un universo de documentos que puede ser muy extenso. A este respecto, Grondín (2014), señala que, dentro de la revisión de documentos para la obtención de información, se encuentra la metodología de la hermenéutica, entendida como el arte de la interpretación para llevar a una comprensión. Así con la hermenéutica, se buscó interpretar los documentos y textos consultados, a fin de generar una comprensión a la luz de un contexto temático relacionado con las reformas tributarias, como instrumentos de política pública en tres países.

Comentarios Finales

Resumen de resultados

El interés del presente trabajo investigativo fue analizar las reformas tributarias como política pública en tres países a saber Colombia, México y Guatemala. En este sentido los resultados incluyen la revisión documental bibliográfica, mediante el proceso de interpretación, encontrando que los gobiernos deben mostrar resultados en torno a su política pública, entonces saber llegar a los diferentes actores es una acción preponderante, pues son los actores políticos y sociales quienes en definitiva determinan el éxito o el fracaso de las políticas de gobierno.

De esta forma, un tipo de herramienta o instrumentos de políticas son los impuestos, asociados a la clasificación general de instrumento de políticas económicas; estos instrumentos son de vital importancia para los gobiernos. De allí que, reformar la estructura impositiva de los países se hace imperante debido a la necesidad de poner a funcionar las políticas públicas; sin embargo, el estudio va más allá de la implementación de dichas políticas, el solo hecho de saber que la afectación puede recaer sobre un grupo de empresas en específico, debe ser atendido por el gobierno como de suma importancia, debido a que está de por medio el ciclo de vida de las empresas, más específicamente las MIPYMES.

En este sentido, se estructuró que cuando la empresa está en el proceso de financieramente excelente y este en la fase de introducción en el mercado, requiere de una estrategia de penetración del mercado, por lo tanto, está en la necesidad de aumentar el capital de trabajo, establecer convenios con proveedores para alargar tiempo de pagos, disminuir los precios de los productos. Así mismo, cuando está en la fase de crecimiento, requiere mantener al mínimo el capital de trabajo, diversificar sus proveedores, regular los precios de productos según el mercado. Por otro lado, si está en la etapa de Madurez, presenta unos ingresos sólidos que permite maniobrar con el capital de trabajo, se deben estabilizar los proveedores y aumentar los precios de sus productos, para la etapa declive, se requiere generar procesos de innovación ameritando aumentar el capital de trabajo, renegociación con los convenios con proveedores para alargar tiempo de pagos y disminución de los precios de sus productos. (González-Díaz & Becerra, 2015, p.9)

Lo anterior descubre un aspecto muy importante, el ciclo de vida de las empresas está ligado a la capacidad financiera de las mismas, tal como se evidencia en cada una de las fases de dicho ciclo; por tanto, las compañías deben garantizar a través del tiempo una sostenibilidad económica que les permita la continuidad en el mercado, razón por la cual, las altas tasas efectivas de tributación hacen que disminuyan las probabilidades de permanecer activas, pues son afectadas financieramente desde el inicio de su ciclo.

En este sentido, la toma de decisiones gerenciales en las organizaciones, se ve afectada en gran medida por factores que difícilmente se pueden controlar. Palacios, Rúz, Villa, & Salazar (2016) afirman:

En este contexto, la organización debería analizar los datos de sus diferentes fuentes tanto para evaluar el desempeño frente a los planes, objetivos y otras metas definidas, como para identificar áreas de mejora incluyendo posibles beneficios para las partes interesadas. Las decisiones basadas en hechos requieren acciones eficaces y eficientes tales como: métodos de análisis válidos, técnicas estadísticas apropiadas, tomar decisiones y llevar a cabo acciones. (p.168)

Para lo el logro de ello es necesario contar con sistemas tributarios que permitan a las organizaciones realizar una planeación sin tener que estar tomando el factor impositivo como una característica de incertidumbre financiera, y por el contrario ser la garantía de apoyo al crecimiento financiero de las organizaciones.

En el caso de Colombia, México y Guatemala, reformar los tributos implica la modificación del andamiaje impositivo de dichos países, llámese imposición a las personas naturales o jurídicas, con el objetivo fundamental de afectar el recaudo de dineros, que vía impuestos directos o indirectos reciben los Estados, con el propósito de aumentar los ingresos.

Bajo lo planteado, los resultados muestran que el sistema tributario colombiano no es distinto al de la mayoría de países de América Latina, las dificultades de los gobiernos, acrecentadas por el déficit tributario no dejan margen de maniobra. Al respecto, Vergara, (2005, p. 21), afirma que, los déficits fiscales de América Latina, durante los años noventa, fueron el resultado de rigideces tributarias, rápido y desordenados procesos de descentralización fiscal y problemas de "caja" debido a la transición pensional del régimen de prima media hacia los sistemas de capitalización individual. En Argentina, Brasil y Colombia todos estos problemas fueron particularmente agudos.

Es aquí donde se entra a cuestionar las reformas tributarias y la eficacia de las mismas, en unos gobiernos que utilizan este instrumento de política fiscal como un salvavidas a la agudeza de sus crisis. Los gobiernos buscan el aumento de sus ingresos fiscales vía reformas tributarias, ajustando tasas impositivas, bases y contribuyentes del impuesto, sin embargo, es notorio la disparidad en la distribución de los mismos y la afectación grupos específicos de contribuyentes.

Otra fuente de variación en los ingresos público proviene de la estructura tributaria propiamente dicha; pero, curiosamente, el nivel total de tributación de las grandes economías de América Latina no difiere mucho del 20% del PIB (excluyendo la contribución a la seguridad social). Existen dos notorias excepciones: México, con un nivel bajo de tributación de solo 12% del PIB, y Brasil, con un elevado nivel del 25,6% del PIB. (Vergara, 2005 p.24)

En este mismo orden de ideas, al igual que los demás países de América Latina y el Caribe, el sistema tributario mexicano está diseñado como un instrumento de política fiscal que permita a los estados obtener los ingresos necesarios que les permita un desarrollo armónico al momento de soportar el gasto público.

La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado y sus componentes (gasto público e impuestos) como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos, y contribuyendo a mantener una economía creciente. (De la Federación, 2016, p.6)

El sistema tributario, en México, permite que la recaudación de ingresos vía impuestos, lo que permite a los estados mantener el equilibrio necesario para que los actores (sociedad e individuos) puedan desarrollarse armónicamente, pues en el estado se centra el control de los bienes públicos, lo cual genera un gasto exclusivo, con fundamento a ello, es su función garantizar el buen manejo de los recursos públicos. Torres & González (2012) afirman:

La obligación de contribuir para los gastos públicos, se inicia con la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) al tener una actividad lícita que nos genere ingresos. En este caso solo estudiaremos el ISR que en su ley (LISR) nos presenta una estructura por títulos, siendo los más consultados: Título I Disposiciones Generales Título II Personas Morales Título III Personas Morales no Contribuyentes. Título IV Personas Físicas. (p.48). Con esta estructura se da paso al proceso de recaudo de los tributos base fundamental en la aplicación del recaudo tributario vía ingresos del mismo orden.

En el caso de Guatemala, la política fiscal está diseñada para el estudio entre otros de los ingresos del Estado, gasto público y deuda pública, en ese orden de ideas la estructura tributaria busca abarcar cada uno de estos tópicos. “El pacto fiscal consagra varios compromisos distribuidos en el balance fiscal, ingresos del estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control y descentralización fiscal” (Schenone & De la Torre, 2005, p.158). Con esto se garantiza que los ingresos tributarios puedan recaudarse sin contratiempos, pero además todo lo que tiene que ver con el proceso de política pública, enfocado a la distribución de los ingresos, vía gasto público y el manejo eficiente de los mismos.

Conclusiones

Los resultados obtenidos mediante la hermenéutica, muestran la importancia de estudiar y analizar las reformas tributarias en los países de la América Latina y el Caribe. Se evidencia, que las políticas públicas son parte integrante del desarrollo de los planes de gobierno, en ella intervienen una serie de componentes que la hacen integrante a un sistema-Asimismo, en este estudio se identificaron aquellas características especiales que no permitieran desarrollar las variables de estudio, en el entendido de que los Estados a través de los gobiernos y estos por el intermedio de las políticas públicas, pudieran colocar en marcha la complejidad de dichos componentes.

Por tanto, al identificar las variables se acotó en la de instrumentos económicos como componente fundamental en una acción de política pública, sin desconocer la importancia de los instrumentos de políticas; sin embargo, a lo largo del estudio el enfoque económico fue estudiado en primera instancia, por considerar que los recursos financieros son base importante para la puesta en marcha de dichas políticas.

Es indispensable que, los gobiernos diseñen estrategias para lograr el incremento de los ingresos, y que estos permitan cubrir el creciente gasto público; según González y Calderón (2002, p.2) desde comienzos de los ochenta, la evolución de los ingresos tributarios no fue compatible con el dramático incremento del gasto público. Sin embargo, con la reforma tributaria, Ley 75 de 1986, los ingresos tributarios comenzaron a incrementarse, principalmente por los esfuerzos para recuperar el recaudo por concepto del impuesto de renta.

Esa necesidad de los gobiernos de mantener los ingresos suficientes para cubrir los requerimientos de gasto los lleva a generar modificaciones estructurales que les permita captar dichos recursos, tal como lo esboza (Gonzales y Corredor, 2016, p.1) La caída del precio de los hidrocarburos puso en evidencia la fragilidad de la economía colombiana y el impacto de la enfermedad holandesa se empezó a sentir. Las finanzas públicas se debilitaron y el gobierno juzgó necesario llevar al Congreso una nueva reforma tributaria. Con ese fin nombró una Comisión de Expertos que hiciera recomendaciones sobre las características de la reforma.

De esta manera, se puede determinar que dentro de los aspectos económicos y como instrumento o herramienta de política fiscal económica cada gobierno diseña una política que le permita la obtención de los ingresos, el gobierno de Colombia no es la excepción, tal como lo muestra (Molina y Gómez, 2005, p.2). En Colombia se hicieron 23 reformas tributarias en los 29 años transcurridos entre 1973 y 2002. La mayoría buscaba aumentar el recaudo para solucionar los problemas fiscales del gobierno. En este sentido se expresa, por ejemplo, la exposición de motivos de la Ley 75 de 1986: Fue así como las medidas de ajuste se concentraron en el incremento o creación de tributos, antes que en una efectiva racionalización del gasto público y en un verdadero impulso al sector productivo [...] el

sistema tributario ha sido objeto de sucesivas reformas y contrarreformas, acometidas al vaivén de las cada vez más crecientes dificultades fiscales.

Recomendaciones

Los investigadores interesados en continuar nuestra investigación, podrían enfocarse en el estudio de las reformas fiscales como herramientas de políticas públicas en otros países de América Latina y el Caribe, y cómo las mismas impactan en las grandes, medianas y pequeñas empresas. Se puede sugerir, que hay un abundante campo todavía por explorarse en lo que se refiere al estudio de las reformas tributarias y el impacto que estas tienen en las economías de las empresas. El amplio espectro en este sentido permite también abordar campos que permitan determinar tasas efectivas de tributación y su respectivo análisis

Referentes bibliográficos

CEPAL, N. (2016). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad.

De la Federación, A. S. (2016). Introducción al Sistema Fiscal Mexicano.

Gómez Díaz de León, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno.

Gómez-Luna, Eduardo; Fernando-Navas, Diego; Aponte-Mayor, Guillermo; Betancourt-Buitrago, Luis Andrés Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización Dyna, vol. 81, núm. 184, abril, 2014, pp. 158-163 Universidad Nacional de Colombia Medellín, Colombia

González-Díaz, R. R., & Becerra Perez, L. A. (2015). Análisis financiero empresarial del sector comercio como factor de competitividad través de la lógica difusa. Estrategia, 1(1), 1-10. Recuperado a partir de <http://estrategia.unisinu.edu.co/index.php/estrat/article/view/21>

González, F., & Calderón, V. (2002). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II). Boletines de divulgación económica, 9.

González, J. I., & Corredor, F. (2016). La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. Revista de Economía Institucional, 18(34), 173-200.

Henao, J. F. S. (2012). Evolución y origen del concepto de “estado social” incorporado en la constitución política colombiana de 1991. Ratio juris, 7(14), 141-158.

Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. Revista de estudios sociales, 80-91.

Herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones.

Hufty, M. (2006). Marco conceptual y analítico de la gobernanza. Documento Congreso Mundial de Salud Pública. Retrieved from: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc website:

Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. La Paz: IFEA-IRD.

Jiménez Benítez, W. G., & RAMÍREZ CHAPARRO, C. A. (2008). Gobierno y Políticas Públicas. Programa Administración Pública Territorial.

Molina, M. G., & Gómez, A. P. (2005). ¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia? *Revista de economía institucional*, 7(12), 43-61.

Rodríguez Garzón, G. A. (2014). La adhesión de Colombia a la OCDE y su efecto en las políticas públicas.

Sánchez, F., & Espinosa, S. (2005). Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003. CEDE.

Palacios, A., Rúz, A., Villa, L., & Salazar, E. (2016). Calidad de servicios para optimizar la atención en el Centro de Diagnóstico Cardiovascular del Magdalena-Colombia. *Desarrollo Gerencial*, 8(2), 161-185. <https://doi.org/10.17081/dege.8.2.2568>