

Aumento de los Ingresos Nacionales para los ODM: ¿Por qué Esperar Hasta el Año 2015?

por Terry McKinley, Director en funciones, Centro Internacional de Pobreza¹

La financiación de las estrategias nacionales basadas en los ODM, hasta el momento, se ha centrado en aumentar la AOD. La movilización de los ingresos nacionales, en cambio, ha sido ignorada, a pesar de ser una mejor opción a largo plazo. Existen varios motivos: pesimismo acerca del aumento de los ingresos, una predominante ideología de “estados pequeños” y una preferencia por las soluciones impulsadas por la AOD.

La comunidad para el desarrollo parece contenta con enfatizar la movilización de ingresos nacionales luego del año 2015. ¿Se justifica un descuido de este tipo? Este One Pager cree que no. Esta publicación enfatiza la movilización de ingresos nacionales, a partir de ahora, como un elemento fundamental para lograr los ODM y cualquier objetivo de desarrollo a más largo plazo.

A fin de poner de relieve este tema, examinamos las tendencias en cuanto a movilización de ingresos en una muestra representativa de 26 países de bajos ingresos en África subsahariana, comparando dos períodos: 1990-1995 y 2000-2005. El gráfico capta las principales tendencias en los ingresos totales y sus dos componentes fundamentales: los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios.

El total de ingresos aumentó en menos de dos puntos porcentuales del PIB, es decir, de 14,1 por ciento a 15,9 por ciento. Esto fue impulsado por incrementos en los ingresos tributarios, sin cambio apreciable alguno en los ingresos no tributarios. Se podría haber logrado mucho más. El objetivo para el período comprendido entre 2006 y 2015 debería ser duplicar el aumento promedio a cuatro puntos porcentuales.

Incluso el modesto incremento obtenido parece estar resarcándose de una pérdida anterior de ingresos. El total de ingresos para una muestra representativa de países de bajos ingresos a principios de la década del 80 fue de entre 18 y 19 por ciento del PIB. Descendió por debajo del 17 por ciento en la década del 90 y sólo se recuperó a un nivel de entre 17 y 18 por ciento a principios de la década del 2000.

Parte de la explicación se encuentra en la recesión o el estancamiento del crecimiento de muchos países en las décadas del 80 y 90. La idea equivocada de que el tamaño de los gobiernos en los países de bajos ingresos era demasiado grande, y en consecuencia debería ser reducido, también explica la tendencia parcialmente. Además, el asesoramiento fiscal incorrecto de las instituciones financieras internacionales también influyó.

Se había asesorado a los gobiernos para que bajaran sus aranceles a la exportación e instituyeran, en cambio, un impuesto al valor agregado (IVA). Además, se les había recomendado que bajaran las tasas de los impuestos directos sobre los ingresos personales y las utilidades empresariales. Como consecuencia, los impuestos sobre actividades económicas cayeron marcadamente en África subsahariana desde principios de la década del 90 hasta principios de la década del 2000, pero el IVA recuperó menos de un tercio de la pérdida. Entretanto, los ingresos por impuestos directos languidecieron.

Los países de bajos ingresos en África subsahariana y otros lugares deberían adoptar un enfoque más ambicioso y diversificado a la movilización de ingresos si esperan lograr incrementos considerables para el año 2015. Los países con una relación ingresos-PIB de entre el 15 y 20 por ciento deberían recibir apoyo para que puedan alcanzar el umbral del 20 por ciento. Hay nueve de estos países en nuestra muestra de 26 (por ej., Benín, Camerún y Malawi). Los esfuerzos máximos se deberían enfocar en los países con una relación inferior al 15 por ciento, ayudándolos a alcanzar, al menos, el umbral mínimo del 15 por ciento. Esto se aplica a once de los países de nuestra muestra (por ej., Burkina Faso, Mozambique y Tanzania).

El éxito de algunos de los países de nuestra muestra (Etiopía, Ghana, Malí, Mauritania, Ruanda y Uganda) en incrementar la relación ingresos-PIB en cuatro puntos porcentuales o más ofrece lecciones útiles. Una pauta común entre ellos: no siguieron necesariamente la recomendación estándar, como por ejemplo, minimizar los impuestos directos y los impuestos sobre actividades económicas. En cambio, solían depender de múltiples fuentes.

Etiopía pudo aumentar su relación ingresos-PIB del 12 al 16 por ciento durante 12 años a partir de impuestos directos sobre ingresos, utilidades y uso de la tierra, y de derechos de importación. Malí se basó en los impuestos sobre los ingresos personales, las utilidades empresariales, un IVA interno y un IVA sobre las importaciones para incrementar la relación ingresos-PIB de alrededor del 14 por ciento en 1993 a cerca del 18 por ciento en 2004.

Entre 1994 y 2004, los aumentos de las regalías pesqueras y los impuestos indirectos de Mauritania representaron la mayor parte de la considerable suba en sus ingresos de alrededor de ocho puntos porcentuales, y ayudaron a incrementar su relación ingresos-PIB al 26 por ciento. Pero los países con ingresos crecientes basados en recursos naturales, como Mauritania (pesca) y Sudán (petróleo), todavía afrontan el desafío importante de diversificar sus fuentes de ingresos.

De una relación ingresos-PIB pésimamente baja del 7,2 por ciento en 1991-1992, Uganda aumentó sus ingresos en 5,4 puntos porcentuales para 2003-2004. Introdujo un IVA, mantuvo las tasas sobre los ingresos personales y corporativos, eliminó exenciones y comenzó a cobrar impuestos a las pequeñas empresas. Partiendo de un bajo 9,1 por ciento, Ruanda incrementó sus ingresos en 4,5 puntos porcentuales del PIB en 10 años, principalmente a través de impuestos sobre los ingresos y las utilidades, un IVA y la eliminación de exenciones.

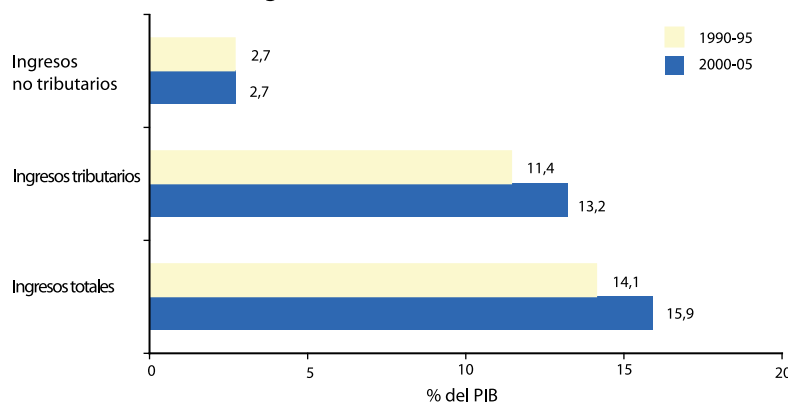
Ghana presentó una trayectoria extraordinaria al aumentar sus ingresos de cerca del 12 por ciento del PIB en 1990 a casi el 24 por ciento en 2004. Los impuestos directos sobre los ingresos personales y las utilidades empresariales representaron casi cuatro puntos porcentuales. Otros cinco puntos provinieron de impuestos indirectos internos, es decir, un IVA (principalmente sobre las importaciones), un impuesto sobre el petróleo e incluso un gravamen al seguro médico nacional. Los impuestos sobre las importaciones agregaron dos puntos porcentuales adicionales.

Estas experiencias exitosas ponen de relieve la necesidad de una mayor ambición inspirada por los ODM a efectos de aumentar los ingresos nacionales en países de bajos ingresos. De hecho, uno de los enfoques fundamentales de la AOD debería ser el desarrollo de capacidades nacionales para la movilización de ingresos. Con cuatro puntos porcentuales más en sus relaciones ingresos-PIB para el año 2015, algunos países podrían comenzar a egresar de los programas de AOD y utilizar recursos internos como motor del desarrollo.

Nota:

1. Agradecemos la inestimable asistencia de investigación de Magali Solimano.

Aumento Promedio de Ingresos en África Subsahariana



Fuente: Apéndices estadísticos del FMI.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org