

¿Por qué las Reformas Tributarias han Obstaculizado la Financiación de los ODM?

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

El One Pager No. 39 del CIP instó a una mayor ambición en el aumento de los ingresos nacionales para las estrategias de los ODM en los países de bajos ingresos de África subsahariana. Propugnó un incremento de los ingresos en cuatro puntos porcentuales del PIB para el año 2015. Este One Pager examina los motivos por los cuales las reformas tributarias lograron menos de la mitad de este incremento en estos países entre principios de la década del 90 y principios de la década del 2000.

Uno de los motivos principales: la teoría de tributación “óptima” aparentemente no es óptima en los países de bajos ingresos. Un motivo adicional: la suposición ingenua de que la imposición de tasas más bajas sobre los impuestos directos podría ampliar su base imponible. Un tercer motivo: la idea equivocada de que el IVA podría reemplazar a los impuestos sobre actividades económicas.

Nuestros resultados sugieren que: 1) la liberalización del comercio limitó los posibles aumentos en los impuestos sobre actividades económicas, pese a una marcada suba en las importaciones, 2) la reducción de las tasas sobre los impuestos directos socavó la equidad vertical y afectó la ampliación de la base imponible sólo de manera moderada, a pesar de la recuperación económica del sector estructurado de la economía, y 3) el IVA de hecho incrementó los ingresos tributarios pero no tan imponentemente como se anunció ni como un sustituto eficaz de los impuestos sobre las actividades económicas.

Nuestros resultados se basan en una muestra de 25 países africanos de bajos ingresos que cuentan con los datos desagregados necesarios para nuestro análisis. En estos países, los ingresos tributarios subieron de un nivel bajo del 11,6 por ciento del PIB a sólo el 13,2 por ciento, un aumento de apenas 1,6 puntos porcentuales en casi diez años, muy por debajo de la meta de cuatro puntos porcentuales.²

Los impuestos sobre actividades económicas disminuyeron ligeramente en porcentaje del PIB, es decir, de 4,0 por ciento a 3,9 por ciento. Los impuestos directos aumentaron aproximadamente un cuarto, concretamente, de 3,0 por ciento a 3,8 por ciento. Los impuestos indirectos experimentaron el mayor incremento, de alrededor de un 30 por ciento, es decir, de 3,9 por ciento a 5,1 por ciento. La categoría remanente, “otros impuestos” (por ej., impuestos de timbre, permisos de explotación minera, derechos de aeropuerto), cayeron de 0,7 por ciento a 0,4 por ciento.

Por consiguiente, como parte del total de ingresos tributarios, los impuestos sobre actividades económicas cayeron cerca de cinco puntos porcentuales a un poco menos del 30 por ciento, mientras que los impuestos indirectos internos aumentaron cinco puntos porcentuales a casi el 39 por ciento (ver Gráfico). El modesto aumento de tres puntos porcentuales en los impuestos directos (a alrededor del 29 por ciento) se vio contrarrestado por una correspondiente caída en la categoría “otros impuestos”.

¿Qué sucedió con los dos componentes principales de los impuestos directos: impuestos sobre los ingresos personales e impuestos sobre las utilidades empresariales? Una muestra más pequeña de 18 países que tienen datos pertinentes indica que mientras que los impuestos sobre los ingresos personales representaron dos tercios del incremento total de impuestos directos, los impuestos sobre las utilidades empresariales representaron sólo un tercio. El restante 10 a 11 por ciento de los impuestos directos totales, que incluyen los impuestos sobre la propiedad, no cambió.

A fin de comparar los componentes relacionados y no relacionados con el IVA de los impuestos indirectos internos, tuvimos que reducir nuestra muestra a 10 países en los cuales se había implementado el IVA entre principios de la década del 90 y principios de la década del 2000. En estos países, el IVA aumentó al 3,7 por ciento del PIB mientras que los demás impuestos cayeron de 4,2 por ciento a 2,1 por ciento del PIB. Esto representó una ganancia neta de 1,6 puntos porcentuales del PIB.

Ciertamente, los impuestos indirectos internos podrían lograr más, tanto para aumentar los ingresos como para mejorar la equidad. La reducción de las exenciones de IVA y el gravamen de tasas más altas en artículos de consumo de lujo podrían ayudar. El fortalecimiento de los impuestos al consumo de dichos artículos también podría agregar ingresos. Los impuestos indirectos internos deberían poder aportar al menos entre 2,0 y 2,5 puntos porcentuales al aumento meta de cuatro puntos porcentuales en ingresos tributarios para el año 2015.

Los impuestos directos deberían poder aportar al menos otros 1 ó 1,5 puntos porcentuales y más equidad a la estructura tributaria. Pero esto requeriría terminar con treguas y exenciones tributarias para el sector empresarial y detener la precipitada caída de sus tasas impositivas. La misma lógica se aplica a la reciente desgravación fiscal de los ingresos personales de los ricos. Emprender un esfuerzo mínimamente verosímil para expandir los impuestos sobre la propiedad, en especial sobre bienes raíces urbanos, también podría ayudar.

No es recomendable hacer reducciones arancelarias adicionales en África subsahariana hasta que los impuestos internos indirectos y directos aumenten el total de ingresos de manera considerable. Los recientes incrementos en las importaciones deberían poder aumentar moderadamente los ingresos arancelarios, al menos en 0,5 por ciento del PIB.

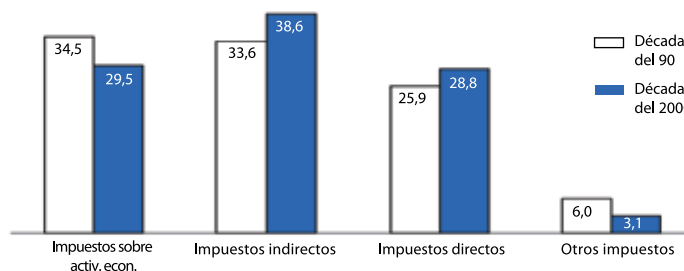
Las reformas recientes, basadas en la “teoría de tributación óptima”, han debilitado precisamente aquellos impuestos (sobre importaciones y utilidades empresariales) más fáciles de recaudar. Si la liberalización del comercio hubiera sido más amplia, como en otras partes del mundo en desarrollo, los ingresos arancelarios habrían caído mucho más en África subsahariana. Entonces, ¿por qué insistimos en hacer que las movilizaciones de los ingresos tributarios en países de bajos ingresos, un desafío que ya es importante, sean aún más difíciles para los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional?

Notas:

1. Agradecemos la inestimable asistencia de investigación de Magali Solimano para esta publicación.

2. Nuestros resultados globales en este One Pager difieren ligeramente de aquellos presentados en el One Pager 39 porque debimos omitir un país, incluimos datos adicionales para otros países y consideramos un promedio de tres años como nuestros criterios de valoración.

Proporción del Total de Ingresos Tributarios, Principios de la Década del 90 a Principios de la Década del 2000



Fuente: Apéndices estadísticos del FMI.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de las 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