



CREAR ESPACIO FISCAL

Mediante políticas tributarias más inteligentes se puede contribuir a fortalecer las políticas de bienestar social

David Coady

Para las economías en desarrollo que buscan reforzar los sistemas de protección social y ampliar el acceso a la educación y la salud, encontrar la manera de movilizar el ingreso fiscal necesario es un reto crítico en el contexto de un extenso sector informal.

El sector informal suele caracterizarse por altos niveles de empleo por cuenta propia, mano de obra poco calificada y fuentes de ingreso múltiples y volátiles. Esto limita la posibilidad de recaudar ingresos mediante impuestos sobre la renta—especialmente entre grupos de ingreso más bajo—, porque para eso es necesario verificar el nivel del ingreso total de los individuos. En el

contexto del seguro social, también significa recurrir más al financiamiento a través de los ingresos del gobierno general que a través de los modelos contributivos típicos de las economías avanzadas (véanse “Cambios en las tendencias” y “Reinventar la protección social” en este número de *F&D*).

Según estudios recientes, los países inician una trayectoria de mayor crecimiento una vez que el ingreso tributario alcanza alrededor del 15% del PIB (Gaspar, Jaramillo y Wingender, 2016), en parte gracias al aumento del gasto social. Sin embargo, en alrededor de la mitad de los países de bajo ingreso, y una tercera parte de las economías de mercados emergentes, el coeficiente de

recaudación tributaria es inferior a ese 15%. Esos bajos coeficientes se traducen en bajos niveles de gasto social (véase el gráfico 1).

La marcada disparidad de los coeficientes tributarios entre las economías de mercados emergentes y de bajo ingreso sugiere que podría haber amplio margen para subir los impuestos. Algunas han logrado aumentar sus coeficientes impositivos en los últimos años, incrementando sustancialmente el ingreso tributario hasta llegar al 15% del PIB o superar esa marca. Georgia es el líder del grupo, habiendo incrementado dicho ingreso en 12,9% del PIB en 2004–08. Maldivas lo hizo en un 11% del PIB en 2011–15. Otros lograron avances

Los países se encaminan hacia un mayor crecimiento cuando los ingresos tributarios alcanzan a alrededor del 15% del PIB.

significativos en períodos parecidos: Dominica (7,5%, 2002–06), Ghana (7,3%, 2000–04), Mauritania (6,1%, 2010–14), Mozambique (6,1%, 2007–11), Guinea (5,8%, 2008–12), Malawi (5,7%, 2003–07) y Camboya (5,0%, 2012–16).

Estos países demuestran lo que se puede lograr. Ahora bien, ¿qué pueden hacer los gobiernos para incrementar la capacidad tributaria de manera equitativa y eficiente?

Cuando los países modernizan el sistema tributario, por lo general expanden los impuestos al consumo de base amplia y los impuestos selectivos, y priorizan el establecimiento de sistemas progresivos de impuestos sobre la renta (véase el gráfico 2).

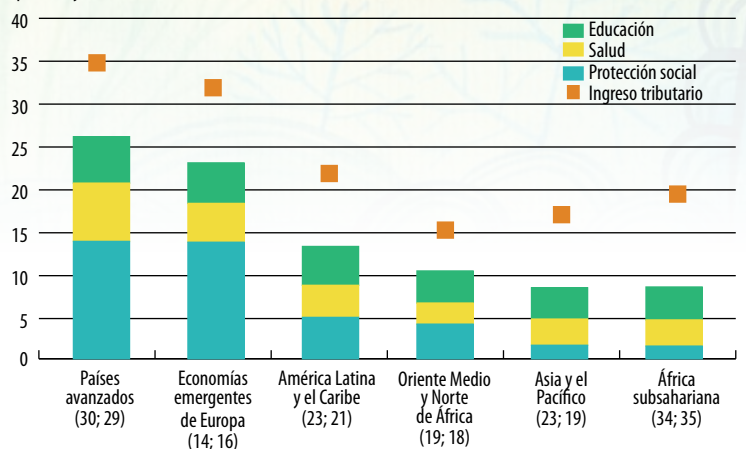
Impuestos al consumo de base amplia: El aumento del ingreso generado por los impuestos al consumo, sobre todo el impuesto al valor agregado (IVA), ha sido el factor más importante en la mayoría de los países que lograron incrementar significativamente sus coeficientes de recaudación tributaria en las últimas décadas.

Gráfico 1

Financiamiento para el desarrollo

Un ingreso tributario bajo se traduce en un gasto social bajo. Por lo tanto, incrementar el ingreso podría encauzar a los países por una trayectoria de mayor crecimiento.

(porcentaje del PIB)



Fuente: Conjunto de datos WoRLD del Fondo Monetario Internacional.

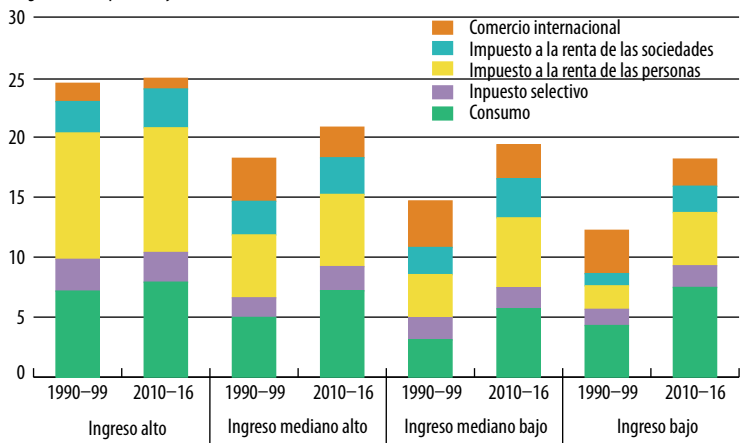
Nota: El tamaño de la muestra se refiere al número de países que integran la muestra de gasto, y luego, la de ingreso.

Gráfico 2

Niveles y composición de los impuestos

La composición de los impuestos en los países más ricos es distinta de la de los países más pobres, con más énfasis en los impuestos al consumo de base amplia y los impuestos selectivos.

(ingreso fiscal, porcentaje del PIB)



Fuente: Conjunto de datos WoRLD del Fondo Monetario Internacional.

Uso más frecuente de impuestos selectivos: Los impuestos “correctivos” aplicados a bienes como la energía, el alcohol, el tabaco y (con algo más de polémica) a las bebidas azucaradas —añadidos al IVA normal— pueden ser una fuente eficiente de ingresos y ayudar a reducir el impacto negativo que su consumo tiene en la salud. Junto con los impuestos al consumo, los impuestos selectivos son una herramienta administrativamente factible para engrosar el ingreso fiscal a corto plazo.

Impuestos progresivos sobre la renta personal: Estos impuestos son una importante fuente de ingresos fiscales para las economías avanzadas y un componente clave de los sistemas eficientes de redistribución del ingreso. Sin embargo, los elevados niveles de exención o evasión impositiva en las economías de mercados emergentes y en desarrollo limitan el potencial a corto plazo de estos impuestos. Con todo, la experiencia muestra que los países pueden movilizar fondos adicionales considerables reforzando los sistemas de impuestos sobre la renta de las personas físicas.

naturales son una fuente equitativa y eficiente de recaudación que no suele aprovecharse debidamente.

Las reformas de las políticas y de las instituciones deben ir de la mano. Por ejemplo, a medida que se refuerza la capacidad administrativa pueden reducirse los umbrales del IVA y del impuesto a la renta. Los sistemas de auditoría impositiva basados en el riesgo pueden promover el cumplimiento y la equidad tributaria. En el contexto del IVA, la posibilidad de engrosar la recaudación puede analizarse mediante el concepto de la eficiencia C, que se define como la relación entre el ingreso fiscal efectivo y el potencial cuando todo el consumo está gravado a la tasa ordinaria en un país. La eficiencia C mide cuán cerca está un gobierno de recaudar impuestos sobre la totalidad del consumo de la economía. El ingreso que puede derivarse al incrementar esa relación es sustancial. En la práctica, el aumento de la recaudación del IVA en las últimas décadas se debe principalmente a la mejora de la eficiencia C, más que al alza de las tasas (Keen, 2013).

Hay una gran variación en los resultados sociales logrados por países con niveles de gasto parecidos, lo cual indica que la eficiencia del gasto puede mejorarse sustancialmente.

Otras medidas tributarias: Se pueden emplear otras medidas para proteger y expandir en mayor medida las fuentes tributarias, como por ejemplo las reformas para abordar la elusión del impuesto sobre la renta de las sociedades y reducir la competencia tributaria internacional mutuamente destructiva, aunque quizá se requiera también en este caso una cooperación internacional más estrecha. Las tasas efectivas promedio de tributación de las empresas disminuyeron significativamente en las últimas décadas en el mundo entero, y por lo general son más bajas que las tasas que fija la ley debido a las exenciones, deducciones y estrategias de planificación tributaria. Según estimaciones recientes, el costo a largo plazo del traslado de utilidades a países con tasas más bajas equivale a 1% a 1,5% del PIB en los países en desarrollo (Crivelli, de Mooij y Keen, 2016).

Otra forma que puede ayudar a aumentar en gran medida los ingresos fiscales es eliminar ciertos incentivos como las zonas francas, las exenciones y las treguas fiscales. La mayoría de las economías de mercados emergentes y en desarrollo también tienen margen para incrementar la recaudación de impuestos sobre las propiedades, que son una fuente eficiente y equitativa de ingresos, aunque su potencial es relativamente modesto. Por último, en muchos países los recursos

Mejora de la eficiencia del gasto: Existen grandes variaciones en los resultados sociales de países con niveles de gasto parecidos, lo cual parece indicar que es posible mejorar sustancialmente la eficiencia del gasto. Esto es esencial para no desperdiciar más ingresos públicos. Todas las partidas de gasto deben ser analizadas, cerciorándose de que alcanzan sus objetivos socioeconómicos. La ineficiencia estimada del gasto en el sector de atención de la salud sugiere que posiblemente se desperdicia hasta 40% del gasto en países de todos los grupos de ingreso. Muchos países gastan montos significativos en subsidios energéticos ineficientes e inequitativos que buscan proteger a los consumidores de la volatilidad de los precios internacionales del petróleo. Un obstáculo crítico a la reforma de estos subsidios es la ausencia de una red sólida que proteja debidamente a los pobres.

Si bien los impuestos al consumo de base amplia y los impuestos selectivos son fuentes eficientes de ingresos públicos, es importante que los países cuenten con redes sólidas que protejan debidamente a los segmentos pobres y vulnerables del alza de los precios. Si esa protección no existe, se puede recurrir a un umbral más alto de inscripción en el IVA, que determina cuándo una empresa es suficientemente grande, en términos de ventas, para tener que cobrar

el IVA. Otra posibilidad es reducir la tasa del IVA aplicado a bienes que los pobres consumen desproporcionadamente. El aumento de los impuestos selectivos también puede centrarse en bienes que consumen desproporcionadamente los hogares de más ingresos, como gasolina y bebidas alcohólicas caras, y posiblemente tabaco. Un proceso de reforma que distribuya gradual y ordenadamente los aumentos de impuestos sobre distintos productos permitiría dedicar parte de la nueva recaudación a fortalecer las redes de protección a corto plazo, resguardando debidamente a los hogares pobres y vulnerables de las reformas más exhaustivas a mediano plazo.

Las estrategias de fortalecimiento de la capacidad tributaria deben enmarcarse dentro de un proceso más amplio que tenga en cuenta la totalidad del gobierno (ministerios competentes y ministerio de Hacienda), la participación ciudadana y la buena gobernanza. Es esencial plasmar los planes de reforma tributaria en planes nacionales de desarrollo que definan las necesidades prioritarias de gasto; dichas necesidades a menudo se basan en las estrategias nacionales encaminadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Para reforzar el contrato social con la sociedad civil es necesario también mantener canales eficaces de comunicación y consulta sobre los planes

integrales de gastos e impuestos. Esto podría llevar a adoptar una estrategia consensuada de ingreso fiscal a mediano plazo, como la descrita en la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria (FMI *et al.*, 2016). (¡Nadie quiere ser el único que vota para subir los impuestos!)

Igualmente importante es la necesidad de sistemas de gestión financiera pública transparentes y eficaces que garanticen y demuestren que los ingresos tributarios se gastan con eficiencia y no se desperdician ni se usan de manera fraudulenta. **FD**

DAVID COADY es Jefe de la División de Política de Gasto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias

- Coady, D., M. Francese y B. Shang. 2014. "El imperativo de la eficiencia" *Finanzas & Desarrollo* 51 (4): 3–32.
- Crivelli, E., R. de Mooij y M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial y Naciones Unidas. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries". Documento de política preparado para la reunión de los Ministros de Hacienda del G-20.
- Gaspar, V., L. Jaramillo y P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT" *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

LLAMADO A PONENCIAS

CONCURSO DE ENSAYOS PARA *F&D*

TEMA: Los estudios muestran que una desigualdad excesiva perjudica el crecimiento económico y daña el tejido social al desgastar la confianza e impedir que las personas hagan realidad todo su potencial. ¿Cómo hacer frente a la desigualdad en el siglo XXI?

CONDICIONES: El concurso está abierto a todos los estudiantes de posgrado de todos los países.

El ensayo ganador será publicado en un número futuro de *F&D*. Envía tu nombre completo, carrera, universidad y dirección de correo electrónico con un ensayo en inglés de no más de 1.500 palabras a fanddcompetition@imf.org a más tardar el 31 de enero de 2019.

