Resumen ejecutivo

Mejorar la tributación puede favorecer el crecimiento, incluso cuando el espacio fiscal es limitado. Los elevados niveles de deuda pública, los altos costos de financiamiento, las crecientes presiones de gasto y el débil crecimiento a mediano plazo dejan a muchos gobiernos con escaso margen para aplicar reducciones generales de impuestos. El desafío consiste en potenciar la actividad económica sin erosionar la base tributaria. Eliminar distorsiones innecesarias en el diseño y la aplicación de los impuestos puede contribuir a lograr ese objetivo.

Este capítulo complementa el análisis del Monitor Fiscal de octubre de 2025, que se centró en examinar el lado de los ingresos del presupuesto para mejorar la eficiencia del gasto público. Se demuestra que realizar reformas neutras en términos de ingresos en los sistemas tributarios existentes puede reducir los costos de producción, fomentar la inversión y el crecimiento de las empresas, mejorar los incentivos al trabajo y la innovación y disminuir las cargas normativas, sin agravar la desigualdad. En otras palabras, tan importante es cuántos ingresos recauda un gobierno como la manera en que lo hace.

Las mejoras de eficiencia provienen de la reducción de determinadas distorsiones en los sistemas tributarios existentes. Un impuesto al valor agregado (IVA) bien diseñado grava el consumo final y no la producción. Cuando las empresas pueden recuperar los impuestos soportados en sus insumos, disminuyen los costos de producción y los recursos pueden destinarse a usos más productivos. Los impuestos a las empresas pueden favorecer la inversión cuando permiten recuperar de forma más rápida los costos de inversión, al tiempo que se mantiene la tributación de las rentas económicas. La innovación adicional que pueden generar los incentivos tributarios por un mismo costo fiscal es mayor cuando se los orienta a actividades adicionales de investigación y desarrollo (I+D) y no simplemente al tamaño o las utilidades de las empresas, que están tan solo ligeramente relacionadas con la actividad de investigación. Tanto los impuestos sobre el empleo como las prestaciones laborales pueden rediseñarse para mejorar el atractivo económico de incorporarse al mercado laboral y recibir una remuneración, sin sacrificar los objetivos de distribución. Para que estas ventajas se materialicen, es esencial lograr un funcionamiento más eficaz de los sistemas tributarios.

Los posibles beneficios de una tributación más eficiente son considerables. Las reformas fiscales que corrigen múltiples distorsiones pueden elevar el nivel del PIB en varios puntos porcentuales a largo plazo. En concreto, reducir las distorsiones del IVA sobre la producción y el consumo podría generar mejoras del bienestar en el conjunto de la economía de hasta el 0,8% del PIB en las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Eliminar los aumentos del costo de capital provocados por la tributación podría elevar el PIB a largo plazo en un porcentaje estimado de entre el 2,1% y el 2,7%. Las reformas que fortalecen los incentivos al trabajo podrían incrementar las tasas de empleo en aproximadamente 1,2 puntos porcentuales en las economías de mercados emergentes y en desarrollo y en 0,8 puntos porcentuales en las economías avanzadas. Una administración tributaria más sólida puede traducirse en mayores ingresos: los países situados en el percentil 67 en términos de capacidad operativa de su administración tributaria recaudan alrededor de 1,7 puntos porcentuales del PIB más que aquellos situados en el percentil 33. En conjunto, estos hallazgos muestran que mejorar el diseño y la aplicación de los impuestos puede reforzar sustancialmente los resultados económicos.

Es fundamental mejorar la aplicación de los procesos tributarios. Una administración más eficaz puede incrementar la recaudación de impuestos ya adeudados, reducir las cargas normativas que recaen de forma desproporcionada en las empresas pequeñas y de reciente creación, y reducir las brechas de productividad entre las empresas. También puede ampliar el abanico de reformas viables. Un sistema fiable de devoluciones del IVA puede reducir las exenciones sin dejar de controlar los riesgos de fraude. Los procedimientos de verificación creíbles mejoran la focalización de los incentivos a la I+D, mientras que una administración eficaz permite que las prestaciones vinculadas al empleo lleguen a los destinatarios previstos. Cuando la capacidad es limitada, la prioridad debe ser reforzar los mecanismos de registro de contribuyentes, presentación de declaraciones, pagos, devoluciones y gestión del cumplimiento tributario, como base para reformas posteriores.

Los países deben centrar sus esfuerzos en las distorsiones que generan los mayores costos económicos y secuenciar las reformas en función de su capacidad de ejecución. Dentro de los sistemas vigentes pueden lograrse avances significativos mediante la reducción de las exenciones del IVA y la mejora de los mecanismos de devolución, la recuperación más rápida de los costos de inversión, la moderación de los efectos de los umbrales tributarios que inhiben el crecimiento de las empresas, una focalización más eficaz de los incentivos a la I+D y el rediseño de las prestaciones vinculadas al empleo. En muchas economías de mercados emergentes y en desarrollo, los aspectos en los que hay que centrar primero la atención son la recuperación insuficiente del IVA soportado por las empresas en sus insumos, las limitadas prestaciones vinculadas al empleo y las deficiencias en las funciones esenciales de la administración tributaria. En las economías avanzadas, donde los sistemas de impuestos y prestaciones y las administraciones tributarias suelen estar más desarrollados, el interés puede centrarse en perfeccionar los incentivos al trabajo y en aprovechar más eficazmente la información y la tecnología en la administración de impuestos. En todos los grupos de países, las distorsiones que afectan a la inversión y los incentivos mal focalizados merecen una atención especial, mientras que un desplazamiento más amplio hacia la tributación de las rentas económicas de las empresas podría generar beneficios adicionales allí donde las circunstancias lo permitan.

La economía política puede entorpecer las reformas incluso cuando los argumentos económicos son evidentes. Los costos de las reformas suelen ser inmediatos y recaer sobre los grupos que pierden un tratamiento tributario preferencial, mientras que los beneficios asociados a una mayor eficacia y crecimiento están más extendidos y se materializan gradualmente. Por lo tanto, el éxito de las reformas requiere objetivos claros, una ejecución creíble, una participación temprana de las partes interesadas afectadas, una comunicación eficaz y, cuando proceda, una aplicación gradual acompañada de medidas focalizadas para mitigar las pérdidas.

Mejorar la tributación no sustituye a las medidas adicionales de movilización de ingresos cuando estas son necesarias, y la equidad sigue siendo un principio central. Más bien, el propósito de mejorar la tributación es asegurar que se recauden los ingresos necesarios al menor costo económico posible. Con el tiempo, una economía más productiva sienta bases más sólidas tanto para el crecimiento como para las finanzas públicas.