



Impuestos, deuda y desarrollo: Regla del uno por ciento para recaudar más ingresos en África

Por Vitor Gaspar y Abebe Aemro Selassie

5 de diciembre de 2017



Escolares en Ghana: El desarrollo de la capacidad tributaria de un país ayuda a pagar la educación y la atención de la salud (foto: Vacca Sintesi/SIPA/Newscom)

Los ingresos tributarios son cruciales para que los países puedan dejar márgenes en sus presupuestos que permitan incrementar el gasto en servicios sociales como salud y educación. Ante el fuerte aumento de los niveles de endeudamiento público en África subsahariana, la recaudación de más ingresos tributarios es el enfoque de estabilización de la deuda más favorable para el crecimiento. En términos más amplios, el desarrollo de la capacidad tributaria de un país es un aspecto central de toda estrategia de desarrollo destinada a atender las actuales necesidades de incrementar el gasto en educación y salud y de cerrar importantes [brechas de infraestructura](#).

Si bien nuestras recomendaciones siempre serán específicas para un determinado país o contexto, nos parece que en muchos países de África subsahariana hay potencial para incrementar los ingresos tributarios alrededor de un 1% del PIB por año en los próximos cinco años aproximadamente. Es una meta ambiciosa, pero la experiencia en esta y otras regiones indica que se puede alcanzar, y de una manera sostenible y favorable para la actividad empresarial. La mejora de la capacidad tributaria interna y de otros mecanismos de recaudación es una de las metas acordadas por los países en el marco de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas](#) (Objetivo 17).

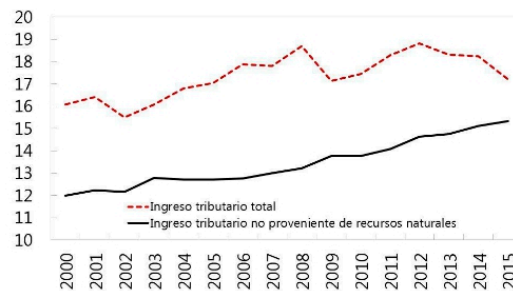
Estructuras tributarias en África subsahariana

En promedio, los ingresos tributarios de la región no relacionados con recursos naturales han aumentado en los últimos años, pero siguen siendo reducidos en comparación con otros países y frente a las importantes necesidades de gasto en desarrollo de la región.

En aumento

El ingreso tributario medio en África subsahariana ha aumentado en los últimos años, pero sigue siendo reducido en comparación con otros países.

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.



La estructura tributaria también reviste importancia. En la actualidad, a diferencia de las economías avanzadas, la proporción de impuestos sobre las personas físicas en la región es relativamente reducida, en tanto que la proporción de impuestos sobre el consumo es mayor. Con el paso del tiempo, con el aumento de los ingresos, y a medida que la actividad económica se va trasladando al sector formal, cabe prever que los

impuestos sobre la renta vayan adquiriendo un papel más protagónico en las estrategias de recaudación de los países.

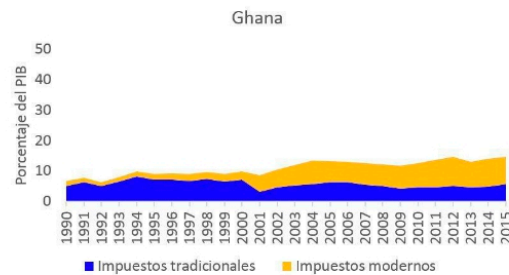
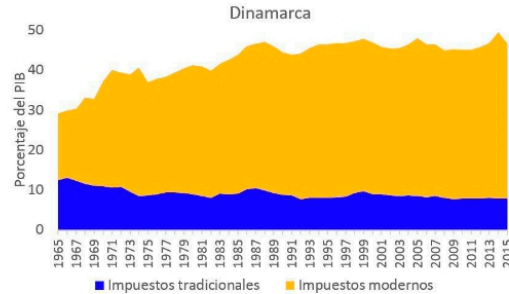
Esta tendencia ya se ha observado desde hace bastante tiempo en las economías avanzadas, donde la proporción de impuestos modernos, que incluyen impuestos sobre la renta e IVA, ha aumentado, en tanto que la proporción de impuestos tradicionales (impuestos sobre sucesiones, impuestos selectivos y sobre las ventas, derechos aduaneros) ha disminuido.

Se observan tendencias similares en África subsahariana. Por ejemplo, en Ghana la importancia relativa de los ingresos derivados de impuestos tradicionales ha disminuido en los últimos 25 años, de aproximadamente 75% a menos de 40% del ingreso tributario total. La diferencia fundamental entre estos dos tipos de impuestos es que los impuestos modernos dependen de la información de terceros — empleadores, bancos, fondos de inversión y de pensiones—, en tanto que los impuestos tradicionales, que se basan en la declaración del propio sujeto, exigen menos información y son más fáciles de administrar.

Modelo tributario moderno

En África subsahariana, al igual que en las economías avanzadas, la proporción de impuestos modernos aumentó, y la proporción de impuestos tradicionales disminuyó.

(Porcentaje del PIB)



Fuentes: Cálculos del personal técnico del FMI; OCDE.

Nota: Los impuestos modernos incluyen el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre la renta de las sociedades y el impuesto sobre el valor agregado. Los impuestos tradicionales (por ejemplo, impuestos sobre sucesiones, impuestos selectivos y sobre las ventas, derechos aduaneros) se calculan como el residuo entre los impuestos totales y los impuestos modernos. Se seleccionaron a Dinamarca y Ghana como países representativos de las economías avanzadas y de África subsahariana, respectivamente. Los datos de Dinamarca empiezan en 1965.



El futuro es ahora

Dado que el desarrollo de la capacidad tributaria necesaria para incrementar la recaudación a partir de los impuestos sobre la renta toma tiempo, es probable que en los próximos años el IVA y los impuestos selectivos sean los que ofrezcan el mayor potencial para generar más ingresos fiscales. Por ejemplo, estudios recientes realizados por el FMI indican que el potencial de ingreso por parte del IVA en Cabo Verde, Senegal y Uganda es de aproximadamente 3% del PIB, y que en todos los países de África subsahariana el potencial de ingresos por parte de los impuestos selectivos equivale a 1/2% del PIB. El rediseño de los regímenes fiscales de las industrias extractivas —petróleo y gas— podría ayudar a los países a lograr una proporción de ingresos para el gobierno más equitativa, sin comprometer la inversión.

La política fiscal afecta la distribución del ingreso tanto por vía del gasto como por vía de los impuestos. En los países en los que la política fiscal tiene un impacto significativo en la reducción de la [desigualdad](#), la mayor parte del efecto proviene del gasto. Esto reviste especial importancia a la hora de gravar el IVA. Si bien el IVA puede ser regresivo, el impacto general en la desigualdad tenderá a ser favorable si los ingresos generados se destinan a financiar gastos y programas sociales focalizados en los segmentos de menores ingresos.

También es importante considerar nuevas fuentes de ingreso, como los impuestos sobre la propiedad. En la actualidad, la contribución de estos impuestos es muy baja, 1/2% del PIB a lo sumo. Además de su importante potencial de ingreso fiscal, los impuestos sobre la propiedad pueden ser usados por los países como un instrumento de redistribución. Son impuestos equitativos y eficientes, pero su diseño e implementación eficaces dependen de la capacidad administrativa. Cuando un impuesto sobre la propiedad convencional no sea viable, los gobiernos pueden optar por mecanismos simplificados, como sistemas por zonas. Además, el uso de nuevas tecnologías para zonificar y cobrar impuestos ofrece amplias oportunidades para avanzar hacia sistemas tributarios mucho mejores.

Aparte de la necesidad de recalibrar los impuestos actuales y de considerar nuevos tributos, hay **varios otros factores** que impiden que los países de África subsahariana alcancen su potencial tributario:

- Existen deficiencias visibles en materia de diseño de políticas, marcos jurídicos y regulatorios y administración; por ejemplo, el uso excesivo de exenciones e incentivos tributarios, así como la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios fuera de la región.
- La redacción deficiente de las leyes, que propicia la interpretación arbitraria de las reglas vigentes y el aumento de los costos de cumplimiento.
- La falta de auditorías basadas en el riesgo, la escasa coordinación entre las autoridades tributarias y aduaneras, los bajos niveles de declaración de impuestos, el uso limitado de tecnologías modernas y los servicios ineficaces para los contribuyentes son señales de graves deficiencias en la administración tributaria.

Para ayudar a subsanar estas deficiencias, el FMI, a través de sus [centros regionales de asistencia técnica](#), está ayudando a los países a elaborar [estrategias a mediano plazo para los ingresos fiscales](#). El concepto fue ideado y propuesto por la [Plataforma de](#)

[Colaboración en Materia Tributaria](#), y se trata de una hoja de ruta de alto nivel a la que los países pueden recurrir para reformar los sistemas tributarios con horizontes de entre cuatro y seis años.

La idea es tratar la tributación como un sistema que abarca la política, la ley y la administración tributaria. Las estrategias a mediano plazo para los ingresos fiscales dependen de que exista un amplio compromiso social y político para reformar el sistema tributario. Estas estrategias, que se formulan en estrecha coordinación con los países, fijan claros objetivos cuantitativos de ingreso tributario a mediano plazo. Unos pocos países, entre ellos Uganda e Indonesia, ya han empezado a trazar sus estrategias.

El incremento de la recaudación de ingresos fiscales suele ser una tarea difícil desde el punto de vista político. Pero la actual coyuntura económica en África subsahariana, sumada a las constantes necesidades de desarrollo, significa que la hora de actuar es ahora.



Vitor Gaspar, de nacionalidad portuguesa, es Director del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Antes de incorporarse al FMI ocupó diversos altos cargos relacionados con la formulación de políticas en el Banco de Portugal, incluido el más reciente en calidad de Asesor Especial. Fue Ministro de Estado y Hacienda de Portugal durante 2011–13. Dirigió la Oficina de Asesores de Política Europea de la Comisión Europea durante 2007–10 y fue Director General de Investigación en el Banco Central Europeo de 1998 a 2004. Gaspar tiene un doctorado y un agregado posdoctoral en Economía de la Universidade Nova de Lisboa; también cursó estudios en la Universidade Católica Portuguesa.



Abebe Aemro Selassie es el Director del Departamento de África del FMI, del que antes fue Subdirector. En el FMI, ha dirigido los equipos de trabajo encargados de Portugal y Sudáfrica y de la elaboración de Perspectivas económicas regionales: África subsahariana. También ha trabajado con Tailandia, Turquía y Polonia, así como en una amplia gama de temas de política económica. De 2006 a 2009 fue Representante Residente del FMI en Uganda. Antes de incorporarse al FMI, Selassie trabajó para el Gobierno de Etiopía.