

Tbilisi, Georgia,
donde la reforma
contribuyó a
ampliar la base
tributaria.

RECAUDAR MÁS INGRESOS

Los casos de cinco países ilustran cómo mejorar la recaudación de impuestos

Bernardin Akitoby

Una economía en desarrollo típica recauda solo el 15% del PIB en impuestos, frente al 40% de una economía avanzada típica. La capacidad de recaudación determina las posibilidades de un país de financiar servicios sociales como salud y educación, infraestructura crítica (como electricidad y carreteras), y otros bienes públicos. Dadas las enormes necesidades de los países pobres, esta baja recaudación de impuestos pone en riesgo el desarrollo económico.

¿Cómo pueden abordar las autoridades este reto? Un análisis de reformas exitosas realizadas entre 2004 y 2015 en cinco economías de mercados

emergentes y de bajo ingreso, que alcanzaron algunas de las mayores recaudaciones de ingresos después de la reforma tributaria, ofrece algunas respuestas. La experiencia de estos diversos países —Camboya, Georgia, Guyana, Liberia y Ucrania— indica que, al margen de las limitaciones enfrentadas, estos países pueden fortalecer su capacidad de recaudar impuestos adoptando estrategias de reformas con características definidas. En este artículo nos concentramos principalmente en Georgia. Al analizar lo que funcionó en ese país, podemos extraer lecciones sobre las estrategias que otros países deberían considerar.



Georgia es un ejemplo perfecto de reforma tributaria exitosa. Tras el colapso de la Unión Soviética, el gobierno se esforzó por recaudar impuestos. En 2003 la corrupción desenfrenada, que incluía evasión de impuestos, créditos tributarios ilegales y robo de ingresos fiscales, había arruinado las finanzas públicas. A pesar del bajo nivel de los salarios y pensiones, el gobierno ya no podía cumplir sus obligaciones con los funcionarios públicos y pensionistas.

La radical reforma tributaria de Georgia fue posible luego de la Revolución de las Rosas de 2003, que otorgó al nuevo gobierno un mandato para reformar la economía y luchar contra la corrupción. Los nuevos líderes del país adoptaron una política de tolerancia cero para la corrupción, y la cultura y las leyes comenzaron a cambiar. La modificación del código tributario de 2004 simplificó el sistema tributario, redujo las tasas y eliminó varios impuestos locales menores de baja recaudación (p. ej., a la contaminación y a las apuestas). Se mantuvieron solo 7 de 21 impuestos y se redujeron varias tasas.

Las tasas del impuesto progresivo sobre la renta de las personas físicas (12% a 20%) se reemplazaron por una tasa fija del 20% y la tasa impositiva de contribución social primero se redujo del 33% al 20% y luego se eliminó totalmente. Se aplicó una tasa fija del 15% al ingreso de las sociedades y se redujo el impuesto al valor agregado (IVA) del 20% al 18%. La pérdida de ingresos por la reducción de tasas se compensó con una base tributaria más amplia, mejor cumplimiento y aplicación más estricta de la ley.

El gobierno también facilitó el pago de impuestos con medidas como un sistema electrónico de declaración de impuestos. Así, la tecnología mejoró la eficiencia y limitó las oportunidades de corrupción. A su vez, el gobierno redujo el capital mínimo requerido para iniciar un negocio, lo que también generó más ingresos tributarios.

La mayor capacidad del país de movilizar ingresos entre 2004 y 2011 es aún más notable dado el fuerte descenso en las tasas impositivas. Para 2008, la relación ingreso tributario/PIB de Georgia se había duplicado al 25%.

Lecciones para la reforma tributaria

Aunque no hay una solución única, el caso de Georgia y la experiencia de los otros cuatro países nos ofrecen algunas lecciones sobre la mejor forma de aumentar los ingresos tributarios.

Tener un mandato claro. Los gobiernos que tienen un mandato claro para reformar el sistema tributario a menudo triunfan. La reforma tributaria global de Georgia solo fue factible después de que el país hubiera alcanzado un alto grado de disfunción, lo cual desencadenó

una revolución. Asimismo, en Ucrania, la Revolución Naranja de 2004 catalizó la reforma tributaria. Y en 2003, finalizada la guerra civil, Liberia inició la reforma.

Asegurar un compromiso político de alto nivel y la participación de todas las partes interesadas. Si bien es preciso contar con un mandato claro, esto no es suficiente. Muchos gobiernos recientemente electos no tienen un mandato de este tipo, pero no todos llevan a cabo reformas. Por lo tanto, se necesita un compromiso político de alto nivel y de amplia participación. El diálogo social aumenta la probabilidad de que las reformas sí se lleven a cabo y que sean sostenidas. Una comunicación eficaz con las partes interesadas que ponga hincapié en los beneficios que se busca obtener con las reformas puede contribuir a disminuir la resistencia de intereses particulares. Y la compensación de las partes perjudicadas ha demostrado ser eficaz para ganar el apoyo público a las iniciativas de reforma tributaria.

MUCHOS PAÍSES SUFREN SEVERAS PÉRDIDAS DE INGRESOS DEBIDO A EXENCIONES MAL DISEÑADAS, COMO COSTOSAS TREGUAS TRIBUTARIAS.

Simplificar el sistema tributario y limitar las exenciones. Un sistema más simple con un número limitado de tasas es clave para fomentar el cumplimiento tributario, como lo demuestra Georgia. En los Estados frágiles, priorizar los impuestos, procedimientos y estructuras simples. La simplicidad del sistema y de la legislación tributaria es el principio rector para los Estados frágiles. Con esto, se facilita la administración tributaria en los Estados débiles que carecen de instituciones básicas como organismos de seguridad y un sistema judicial adecuados.

Un buen ejemplo es Liberia. Una vez superada la guerra civil, estableció impuestos sobre el volumen de ventas o las importaciones, como los impuestos a los bienes y servicios, los impuestos específicos y los aranceles aduaneros, apoyados en una legislación tributaria simple.

También se puede simplificar el sistema tributario limitando las exenciones, e impulsar la recaudación de impuestos ampliando la base tributaria. Muchos países sufren severas pérdidas de ingresos debido a exenciones mal diseñadas, como costosas treguas tributarias y otros incentivos que no atraen inversión. Y la concesión discrecional de exenciones da lugar a corrupción.

Prácticamente en los cinco países se destacó la reducción de exenciones. Guyana, por ejemplo, implementó

EJERCICIO DE EQUILIBRIO

una reforma global de exenciones y las principales medidas incluían eliminar la facultad del ministro de finanzas de otorgarlas a discreción, publicarlas anualmente y limitar las treguas tributarias a cada 5 ó 10 años, según el sector.

Reformar los impuestos indirectos a los bienes y servicios. El IVA ha resultado ser un eficiente y poderoso impulsor de ingresos: los países que lo aplican suelen recaudar más ingresos que los que no lo hacen (Keen y Lockwood, 2010). Además de reducir la tasa, Georgia racionalizó su mecanismo de devolución del IVA, con lo que los ingresos de esta fuente aumentaron del 8,5% del PIB en 2005 a cerca del 11,5% en 2009.

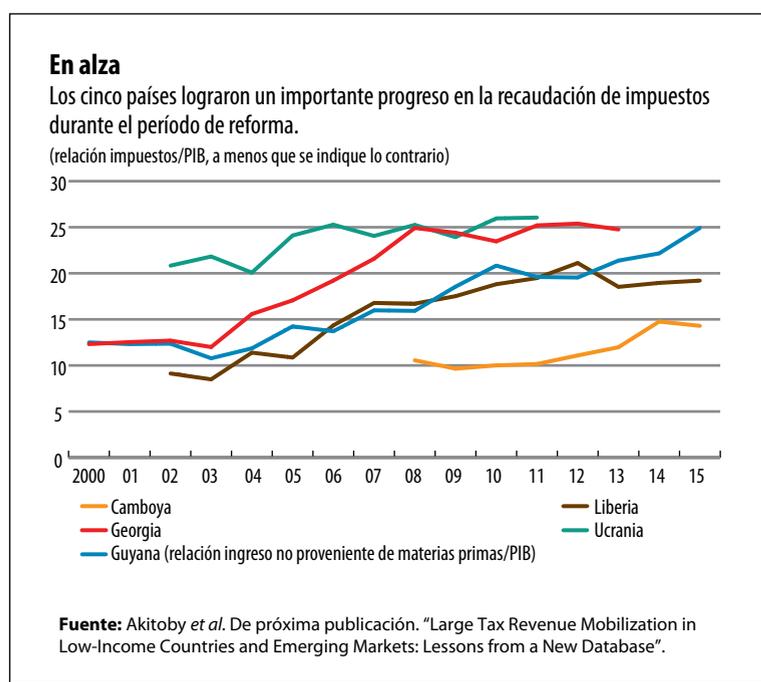
El 1 de enero de 2007, Guyana logró implementar un IVA, a pesar de los grandes desafíos que enfrentó durante la labor de preparación, que incluían crear un nuevo departamento de IVA con personal completamente capacitado, establecer un sistema y procedimientos de TI complementarios y capacitar a los posibles registrantes y profesionales. El IVA tenía una amplia base, con una tasa única del 16% y limitación de exenciones para servicios financieros, médicos y educacionales. Como parte de su reforma, Ucrania también limitó las exenciones del IVA y modificó el régimen para la agricultura bajando la tasa y eliminando las devoluciones.

Los aumentos de los impuestos específicos y de los impuestos a las ventas son las medidas más simples por su relativa rapidez para recaudar ingresos sin cambios fundamentales en el sistema tributario. Por ejemplo, en 2015 Guyana aprovechó que disminuyeron los precios internacionales del petróleo para aumentar los impuestos

específicos a los combustibles, impulsando así los ingresos durante la contracción económica del país. Asimismo, Liberia amplió el alcance de su impuesto a los bienes y servicios y aumentó los impuestos específicos a las bebidas alcohólicas y cigarrillos.

Realizar reformas globales de la administración de impuestos. En una movilización de ingresos exitosa, se suele adoptar un enfoque más holístico para modernizar las instituciones tributarias. En los cinco estudios de casos, se destacaron las reformas de administración de ingresos que abarcaron diversas medidas legales, técnicas y administrativas, como:

- **Administración, gobierno y recursos humanos:** De los cinco países, cuatro implementaron algunos cambios de administración y de gestión. Georgia gradualmente contrató nuevos funcionarios tributarios y aduaneros y eliminó a los antiguos como parte de su reforma anticorrupción.
- **Creación de oficinas para grandes contribuyentes:** Estas oficinas permiten que un país concentre sus esfuerzos de cumplimiento tributario en los mayores contribuyentes, como lo ha hecho Camboya. Además, favorecen la buena administración tributaria y con frecuencia prueban nuevos procedimientos tributarios y aduaneros antes de aplicarlos a la población más amplia.
- **Uso inteligente de sistemas de gestión de la información:** La movilización exitosa de ingresos se basa en gestionar la información y aprovechar el poder de los macrodatos para mejorar el cumplimiento y combatir la corrupción. La mayoría de los países estudiados han aprovechado los sistemas de TI para impulsar sus reformas de movilización de ingresos. Georgia ha automatizado la mayoría de los procesos, como la declaración electrónica. También ha establecido un sistema para compartir información entre las autoridades tributarias, contribuyentes y bancos, al igual que un portal de Internet único. Camboya, Guyana y Liberia también han computarizado su administración tributaria y aduanera.
- **Modernización del registro, declaración y administración de obligaciones de pago:** Los cinco países han intentado establecer o modernizar normas y procesos básicos en estas áreas de cumplimiento clave. Así, Guyana aplicó un sistema único de números de identificación tributaria y racionalizó su proceso. Además, estableció una retención de impuesto a la renta, vital para fomentar el cumplimiento.
- **Mejora del programa de auditoría y verificación:** Una auditoría basada en el riesgo, que vincula la probabilidad y naturaleza de una auditoría con los riesgos inherentes del contribuyente,





Un mayor ingreso tributario puede ayudar a escuelas como esta en Malí.

es la más eficaz para fomentar el cumplimiento. Esto es esencial en la estrategia de movilización de ingresos de los cinco países. En particular, Camboya realizó auditorías basadas en el riesgo a los contribuyentes en las aduanas y de los 150 principales contribuyentes y contrató a unos 200 nuevos auditores. Ucrania aplicó un programa de auditoría específico, mejoró el control interno de la administración tributaria, luchó contra las reclamaciones de IVA fraudulentas y elaboró un programa anticontrabando en la oficina aduanera.

Tributar con una perspectiva a largo plazo

Aunque el momento y diseño óptimos de las medidas de reforma varían según los países, estos cinco casos destacan algunas lecciones básicas. Una de estas es que los países que adoptan medidas de administración de ingresos, al tiempo que reforman las políticas tributarias, suelen obtener mayores logros.

Pero los países deben esperar a que la reforma tributaria dé frutos. La duración de las reformas fluctuó entre dos y siete años. El éxito sostenido requiere un cambio institucional, el cual ocurre solo en forma gradual.

El aumento de ingresos en los cinco países fue impresionante, con un promedio de por lo menos 1% del PIB anual durante el período de reforma (véase el gráfico). Esto coincide con el objetivo cuantitativo del ingreso tributario en el horizonte temporal de cuatro a seis años, sugerido recientemente por Vitor Gaspar y Abebe Selassie del FMI.

En Georgia, el aumento de los ingresos promedió un 2,5% del PIB al año, al igual que en Ucrania. Además, los cinco países mantuvieron el aumento de los ingresos en los cinco años después de los episodios de reforma, lo que ratifica la calidad de las medidas aplicadas.

Estos cinco casos demuestran claramente que se puede alcanzar y mantener una considerable movilización de ingresos tributarios. Aunque la reforma se debe ajustar a cada caso, se destacan tres lecciones: ante todo, la reforma tributaria requiere un amplio compromiso social y político; depende de estrategias amplias que reconocen que “a quién y qué gravar” va de la mano con “cómo gravar”, y se debe elaborar con una perspectiva de largo plazo. **FD**

BERNARDIN AKITOBY es Director Adjunto en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Este documento se basa en un documento de trabajo del FMI de próxima publicación, “Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database”, por Bernardin Akitoby, Anja Baum, Clay Hackney, Olamide Harrison, Keyra Primus y Veronique Salins.

Referencias:

- Banco Mundial. 2012. *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington, DC.
- Gaspar, Vitor, y Abebe Aemro Selassie. 2017. “Taxes, Debt and Development: A One-Percent Rule to Raise Revenues in Africa”. Blog del FMI. <https://blogs.imf.org/2017/12/05/taxes-debt-and-development-a-one-percent-rule-to-raise-revenues-in-africa>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2015. “Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance”. IMF Policy Paper, Washington, DC.
- . 2017. “Building Fiscal Capacity in Fragile States”. IMF Policy Paper, Washington, DC.
- Keen, Michael, y Ben Lockwood. 2010. “The Value-Added Tax: Its Causes and Consequences”. *Journal of Development Economics* 92 (2): 138–51. Washington, DC.