

Movilizar ingresos

Es esencial ampliar la base de la recaudación interna para crear espacio fiscal que permita atender las necesidades de desarrollo de África

Sanjeev Gupta y Shamsuddin Tareq

LOS FLUJOS financieros hacia África subsahariana han aumentado pronunciadamente desde 1980. Entre 1980 y 2006, la ayuda neta (incluido el alivio de la deuda) creció cinco veces; las remesas, nueve, y la inversión extranjera directa, cincuenta. Esas mayores entradas de fondos y las altas tasas de crecimiento resultantes han permitido a los países de la región incrementar el gasto público. En los países importadores de petróleo creció el gasto en educación y salud, tanto en relación con el PIB como con el gasto total (gráfico 1).

Aunque positivo, ese aumento es insuficiente para atender de manera sostenible las enormes necesidades de la población de la región. Por ello, es esencial que los donantes honren su compromiso de aumentar la ayuda, pero también que los países receptores generen más recursos internos y los empleen eficientemente.

En este artículo se propone que esos países amplíen la base tributaria incorporando a ella actividades que no están gravadas adecuadamente debido a deficiencias de política o de administración. Con esa medida, sumada al fortalecimiento de las instituciones fiscales, los países africanos avanzarían más rápidamente hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de muchos otros beneficios. Ello no significa que deban elevarse las tasas impositivas, que en algunos países de la región ya son altas, especialmente sobre factores de producción móviles como la mano de obra calificada y el capital, y pueden estar frenando el crecimiento económico. Una ampliación eficaz de la base de ingresos permitiría a los países bajar dichas tasas y al mismo tiempo captar más recursos para financiar sus acuciantes necesidades de desarrollo.

Razones para movilizar los recursos internos

La relación media impuestos/PIB de África subsahariana aumentó de menos del 15% del PIB en 1980 a más del 18% en 2005. Pero casi todo ese aumento provino de impuestos sobre los recursos naturales, como la renta de los contratos de participación en la producción, las regalías y el impuesto sobre la renta de las empresas petroleras y mineras. Los demás ingresos aumentaron menos del 1% del PIB en 25 años. Aun en los países ricos en recursos naturales, estos últimos ingresos han permanecido básicamente estancados (Keen y Mansour, 2008).

En muchos países africanos de bajo ingreso que son importadores de petróleo, la movilización de ingresos internos no

ha seguido el ritmo del incremento del gasto público, por lo cual una creciente proporción del gasto corriente se financia con ayuda. Entre 1997-99 y 2004-06, esa proporción creció del 16% al 36% en Ghana, del 22% al 40% en Tanzania y del 60% al 70% en Uganda (gráfico 2).

Podría considerarse oportuno que los países de bajo ingreso financien una creciente proporción de sus gastos corrientes con ayuda, dado que tienen apremiantes necesidades en esta etapa de su desarrollo, y con el tiempo un mayor gasto en infraestructura y en desarrollo humano promovería el crecimiento. Aunque el argumento no carece de justificación, las autoridades de esos países deben tomar en cuenta varias otras consideraciones.

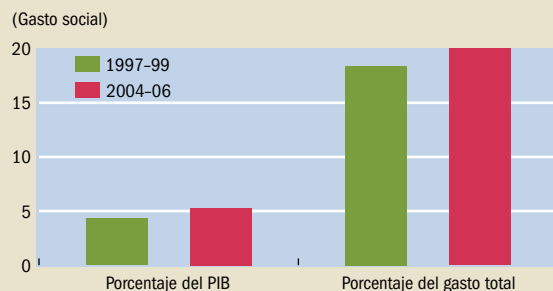
Primero, *los proyectos financiados con ayuda dan lugar a más gastos —operativos y de mantenimiento, por ejemplo— que deberán ser cubiertos total o parcialmente con recursos internos*. El país debe generar ingresos suficientes para financiarlos y evitar que merme la productividad de los proyectos y activos correspondientes.

Segundo, *una mayor movilización de ingresos contribuye a la estabilidad económica, especialmente en países dependientes de los flujos financieros externos*. Un incremento de los ingresos internos no solo crea mayor espacio fiscal para atender gastos prioritarios sino que además permite al país mante-

Gráfico 1

Mayor gasto social

Al incrementarse el flujo de recursos hacia África, los gobiernos han podido aumentar el gasto en educación y en salud.



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los datos corresponden a promedios simples del gasto en educación y en salud al nivel del gobierno central en 25 países de bajo ingreso importadores de petróleo.



En Accra, Ghana, un cartel promueve el impuesto sobre el valor agregado, adoptado en casi todos los países de África subsahariana.

ner un nivel de gasto coherente con sus prioridades de política a medida que se va eliminando la ayuda. Ghana, Malawi, Rwanda, Tanzania y Uganda lograron crear tal espacio fiscal movilizándolo sus ingresos internos durante 2000–06. Además, al transformarse en países de mercados emergentes, los países de bajo ingreso de África subsahariana deberán reforzar su recaudación de manera acorde (gráfico 3).

Un aumento de los ingresos internos también puede mitigar el impacto adverso de la volatilidad e incertidumbre de los flujos de ayuda sobre la gestión presupuestaria. Esos flujos son más volátiles que los ingresos internos, y más aun que las remesas. Según Bulir y Hamann (2007), incluso en los países beneficiados por la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del FMI, la volatilidad relativa de la ayuda con respecto a los ingresos (cuando las variables se expresan como proporción del PIB) ha pasado de solo 25 en 1997–98 a 62 en 2000–03.

Tercero, *ampliando sus ingresos internos, África podría hacer frente a los retos que plantea la globalización*, como la necesidad de liberalizar más su régimen comercial, ya que el arancel medio es allí más alto que en otras regiones. Además, se espera que los aranceles de África subsahariana disminuyan al formarse áreas de libre comercio y uniones aduaneras dentro de la región y con otros bloques comerciales, como la Unión Europea. Alrededor de un tercio de los ingresos tributarios no vinculados a los recursos naturales proviene hoy de impuestos al comercio (un 4% del PIB), por lo que la pérdida de ingresos a raíz de una mayor liberalización comercial sería significativa. Al menos parte de esa pérdida podría recuperarse si se refuerza la base de ingresos internos.

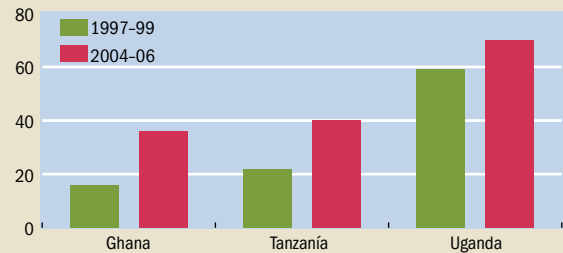
Los países africanos también enfrentan una creciente competencia tributaria para atraer inversión extranjera. Aunque la tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades disminuyó marcadamente en los años noventa, en general los

Gráfico 2

Una tendencia preocupante

En muchos países una creciente proporción del gasto corriente se financia hoy con ayuda.

(Proporción del gasto corriente financiado con ayuda, porcentaje)



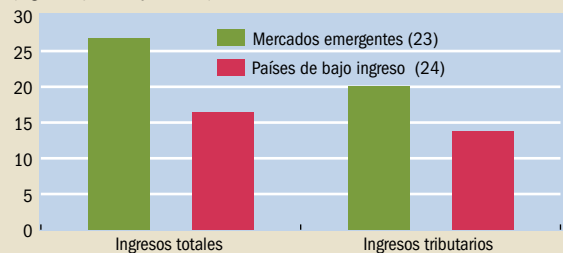
Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Gráfico 3

Es hora de avanzar hacia la convergencia

Los niveles de recaudación impositiva son significativamente mayores en los países de mercados emergentes que en los de bajo ingreso.

(Ingresos, porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Promedios simples correspondientes al período 2004–06; el tamaño de la muestra se indica entre paréntesis. Los ingresos de los países de bajo ingreso corresponden al promedio de 2004–05.

ingresos por ese concepto no han variado como proporción del PIB, lo que indicaría que el impacto de esa reducción sobre los ingresos ha sido atenuado por otros factores (Keen y Mansour, 2008). No obstante, la tendencia mundial es hacia tasas menores y las vigentes en África subsahariana son aún relativamente altas, por lo cual tendrían que reducirse más. La base del impuesto debería entonces ampliarse para minimizar el impacto sobre los ingresos tributarios.

Cuarto, *una mayor dependencia de los ingresos internos reduce el riesgo de sufrir el “mal holandés”,* que se produce cuando el tipo de cambio real se aprecia como resultado de las entradas de capital, lo cual provoca una consiguiente pérdida de competitividad de las exportaciones. Ese impacto potencial constituye un reto crucial en la gestión de una mayor afluencia de fondos externos (Gupta, Powell y Yang, 2006), riesgo que puede limitarse si se incrementan los ingresos internos.

Quinto, *la tributación estimula la participación del público en el proceso político y la exigencia de mayor rendición de cuentas, mejor gestión de gobierno y más eficiencia del gasto público.* Contribuye así a evitar que las políticas públicas den lugar a la captación de rentas (la búsqueda de ventajas impositivas o protección ante la competencia extranjera) por parte de grupos de interés. También crea incentivos para que los gobiernos mejoren las instituciones de recaudación y administración de impuestos y presten más servicios públicos (Moore, 2007).

Sexto, *la movilización de ingresos internos contribuye a fortalecer las instituciones fiscales.* Un ingreso estable y previsible facilita la planificación fiscal a mediano plazo, permitiendo que los recursos se asignen a los sectores prioritarios y que ello se traduzca en resultados concretos. La eficiencia del gasto social tiene una fuerte correlación positiva con la calidad de las instituciones fiscales (Gupta *et al.*, 2008).

El potencial de recaudar más

Muchos países exportadores de petróleo de África subsahariana, cuyos ingresos representan una proporción relativa-

mente alta del PIB, deben mejorar la eficiencia de los sistemas impositivos para promover la inversión en sectores no vinculados a los recursos naturales y diversificar su base tributaria. Aquellos otros países donde esa proporción es baja deben tratar de recaudar más ingresos internos en el mediano plazo.

En los países africanos de bajo ingreso, los ingresos internos siguen siendo escasos (alrededor del 16,5% del PIB). En promedio, los ingresos impositivos equivalen aproximadamente al 14% del PIB. Una relación impuestos/PIB de al menos 15% se considera una meta razonable para la mayoría de los países de bajo ingreso (Keen y Simone, 2004). En África, muchos de esos países carentes de recursos naturales presentan una relación muy inferior al 15% del PIB (gráfico 4).

Varios estudios indican que los países en desarrollo poseen el potencial para movilizar más ingresos internos. En el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005) se estimó que esos países podrían aumentar dichos ingresos aproximadamente un 4% del PIB en los próximos 10 años. Análogamente, la Comisión sobre Macroeconomía y Salud (Organización Mundial de la Salud, 2002) considera que la mayoría de los países podrían captar otro 1%–2% del PIB para financiar más gastos en salud.

Qué medidas se requieren

Los impuestos directos, como el impuesto a la renta de las sociedades o de las personas, existen en todos los países, pero no se ha aprovechado cabalmente su potencial. Muchos grandes contribuyentes se benefician con el alza de los precios de las materias primas, pero no pagan impuestos acordes a su renta. Un ajuste de la política y la administración tributarias respecto de esos contribuyentes permitiría a los países recaudar ingresos adicionales. No obstante, la alta participación de la agricultura y del sector informal en muchas economías constituye una limitación importante para captar más ingresos mediante impuestos directos.

Casi todos los países de África subsahariana aplican un impuesto al valor agregado (IVA). Para maximizar estos ingresos, es preciso lograr que la base tributaria sea lo más amplia posible y que la estructura del impuesto sea sencilla. Los impuestos indirectos gravan productos como las bebidas alcohólicas, el tabaco, los productos petroleros, los vehículos y los repuestos, pero en algunos países el alza de los precios ha erosionado su rendimiento. Durante 2007–08, muchos países de África bajaron los impuestos (derechos de importación e impuestos al consumo) sobre los combustibles y los alimentos ante el aumento de los precios internacionales de esos productos a fin de atenuar su impacto, especialmente para los pobres. Pero en su momento esos países deberán racionalizar la tributación interna para recuperar en parte el ingreso perdido.

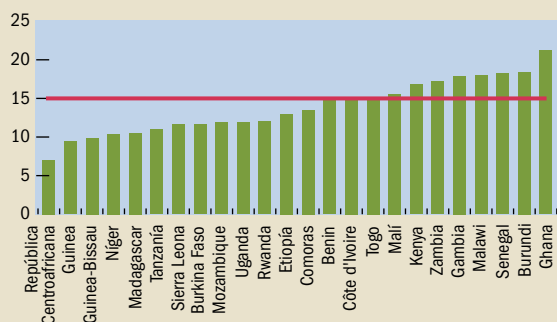
También se pueden generar ingresos sustanciales racionalizando los incentivos tributarios. Más de dos tercios de los países de la región ofrecen exoneraciones temporales de impuestos para atraer inversiones, y el número de países que lo hacen a través de zonas francas ha aumentado espectacularmente. Además, los países de bajo ingreso emplean esos incentivos más que los de ingreso mediano, y sin embargo la inversión extranjera directa en África subsahariana, excepto en

Gráfico 4

Elevar la meta

Muchos países de África importadores de petróleo tienen una relación impuestos/PIB notablemente baja, cuando lo deseable es alcanzar una meta del 15% como mínimo.

(Ingresos tributarios, porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los datos corresponden al promedio simple de cada país durante el período 2004–05.

el sector de los recursos naturales, ha crecido muy poco en los últimos dos decenios.

Tales incentivos reducen la base tributaria, complican la administración impositiva y generan importantes pérdidas de recaudación y sustrae ingresos a la economía gravada. Como las decisiones de inversión dependen de muchos otros factores que suelen pesar más que los incentivos tributarios, los países deben mejorar el clima de negocios para los inversionistas y mantener en la medida de lo posible un terreno impositivo neutral.

Los países también deben fortalecer su administración tributaria —como lo han hecho con éxito Tanzania y Uganda— porque una deficiente capacidad administrativa y una mala gestión de gobierno limitan en gran medida la recaudación de ingresos. Las políticas deben centrarse en reforzar la capacidad técnica y la organización de las autoridades fiscales informatizando y mejorando los procedimientos operativos. Mediante mecanismos más estrictos de aplicación de las normas y mejores auditorías e inspecciones impositivas también se lograría elevar el nivel de cumplimiento de los contribuyentes.

Uso eficaz de los recursos

Para los países africanos, alcanzar los ODM exigirá no solo incrementar el nivel sino también la eficiencia del gasto, para lo cual es crucial mejorar los sistemas presupuestarios, cuyas deficiencias pueden socavar la planificación, ejecución y presentación de información presupuestaria y llevar al despilfarrero de recursos públicos escasos. Las encuestas sobre el gasto revelan un desvío sustancial de fondos públicos en algunos países. En Uganda, por ejemplo, durante 1991–95 menos del 15% de las partidas no salariales para educación previstas en el presupuesto del gobierno central llegó efectivamente a las escuelas. Otras encuestas indican un desvío de alrededor del 60% del gasto para educación en Zambia en 2002 y en Tanzania en 1999. Los países están adoptando enérgicas medidas para resolver esas deficiencias; para 2001, Uganda redujo a solo 18% los desvíos de fondos asignados a la educación. No obstante, los sistemas de gestión financiera pública siguen siendo deficientes en muchos países de bajo ingreso.

Para fortalecer los sistemas de gestión financiera pública pueden adoptarse diversas medidas, como *el establecimiento de un marco adecuado y coherente de contabilidad* para controlar el gasto, exigir la rendición de cuentas y cumplir los requisitos fiduciarios; *la presentación regular y oportuna de información fiscal, y la adopción de un sistema sólido de control interno* para garantizar que el gasto público se ejecute de acuerdo con el presupuesto aprobado y el marco regulatorio vigente.

Muchos países también necesitan urgentemente *desarrollar procedimientos eficaces de auditoría*. Además, solo unos pocos países de África subsahariana tienen marcos plenamente desarrollados de planificación presupuestaria a mediano plazo. Aun cuando existen tales marcos, a menudo no están bien integrados con el presupuesto ni se los utiliza para fines analíticos. Estos problemas reflejan la complejidad de desarrollar esos marcos y la falta de capacidad adecuada, especialmente en los ministerios de línea. Los países deben esforzarse por *desarro-*

llar marcos a mediano plazo de manera gradual y congruente con el mejoramiento de las capacidades locales.

Maximizar los beneficios

La mayoría de los países de África subsahariana tienen bajos niveles de ingresos internos medidos según estándares internacionales, por lo que deben esforzarse por elevar la relación impuestos/PIB al 15% como mínimo. No obstante, dados los actuales niveles de las tasas impositivas y la creciente competencia tributaria, aumentar más dichas tasas —especialmente sobre los factores de producción móviles— no es factible ni conveniente. Ampliar la base tributaria —entre otras formas incorporando el sector informal a la red impositiva— es una forma más eficaz de generar ingresos internos y tiene la ventaja de mejorar la percepción de equidad del sistema tributario. Esas reformas deben complementarse con medidas que fortalezcan la administración del ingreso.

Los recursos también deben gestionarse con eficiencia de modo que la población de África subsahariana reciba el máximo beneficio. Para ello, los países deben fortalecer aún más las instituciones, en particular los sistemas de gestión financiera pública, y así reducir el derroche y la malversación de fondos promoviendo la transparencia y la buena gestión de gobierno. También deben desarrollar planes de reforma orientados a reforzar esos sistemas, en una secuencia adecuada que tome en cuenta la capacidad local para emprender tales reformas. ■

Sanjeev Gupta es Asesor Principal y Shamsuddin Tareq es Subjefe de División del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

- Bulir, Alès, y A. Javier Hamann, 2007, “Volatility of Development Aid: An Update”, IMF Staff Papers, vol. 54, No. 4, págs. 727–34.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell y Yongzheng Yang, 2006, Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa: A Checklist for Practitioners (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev, Gerd Schwartz, Shamsuddin Tareq, Richard Allen, Isabell Adenauer, Kevin Fletcher y Duncan Last, 2008, Fiscal Management of Scaled-Up Aid (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Keen, Michael, y Mario Mansour, 2008, “Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Key Challenges from Globalization”, estudio presentado en la conferencia “Globalization and Revenue Mobilization”, Abuja, Nigeria, febrero.
- Keen, Michael, y Alejandro Simone, 2004, “Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons for the 1990s and Some Challenges Ahead”, en Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, Sanjeev Gupta, Gabriela Inchauste y Benedict Clements, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Moore, Mick, 2007, “How Does Taxation Affect the Quality of Governance?”, Institute of Development Studies Working Paper 280 (Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies).
- Organización Mundial de la Salud, 2002, Mobilization of Domestic Resources For Health, Report of Working Group 3 of the Commission on Macroeconomics and Health (Ginebra: Organización Mundial de la Salud).
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals (Nueva York: Naciones Unidas)