

Resumen ejecutivo

Introducción

Aumentar los ingresos públicos por medio de impuestos es fundamental para el proceso de desarrollo, dado que, de este modo, pueden respaldarse inversiones públicas críticas y se puede ayudar a promover una mejor gobernanza al facilitar un proceso de negociación entre ciudadanos y gobierno.

Un factor central que repercute en la manera en que la tributación afecta el proceso de desarrollo es el efecto distributivo de estas políticas y su grado de equidad. Los impactos de la equidad en la tributación pueden generarse de manera directa e indirecta. Desde una perspectiva directa, las políticas fiscales equitativas exigen que aquellas personas con mayores niveles de ingreso o riqueza o quienes se hallan en una posición menos marginal (en relación con el género, la geografía, los grupos étnicos u otros factores) tributen a una tasa superior. Desde una perspectiva indirecta, el gasto público facilitado por la recaudación fiscal puede promover la equidad a través del establecimiento de beneficios desproporcionados para los grupos más pobres o marginales, lo cual, a su vez, ayuda a generar mayores beneficios sociales y económicos para estos grupos. En contraste con esta situación, cuando las políticas fiscales y de gasto público no contemplan las consecuencias distributivas o favorecen a los grupos más ricos o menos marginales, es posible que se socave el proceso de mejorar la equidad y disminuir la pobreza. Por consiguiente, la cuestión de la «tributación equitativa» posee importantes consecuencias para los esfuerzos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, terminar con la pobreza en todas sus formas (ODS 2), lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5), y reducir la desigualdad (ODS 10).

Este informe presenta las conclusiones extraídas de estudios de casos relativos a nuevas políticas fiscales equitativas en tres países socios de la Addis Tax Initiative (ATI, por sus siglas en inglés). De este modo, se busca que sirva como un documento de referencia de «buenas prácticas» para el aprendizaje entre los miembros de la ATI en relación con las reformas fiscales equitativas a través de ejemplos prácticos de su aplicación, así como de cierta orientación e inspiración para su implementación en otros países.

Las reformas fiscales seleccionadas para los estudios de casos comparten la similitud de que el objetivo de generar efectos equitativos se basaba en análisis y datos existentes. Los estudios de casos se desarrollaron a través de la revisión de documentación pertinente y entrevistas con actores fundamentales, involucrados en estas reformas.

Conclusiones de los estudios de casos

En esta sección, se exponen brevemente las conclusiones de los tres estudios de casos (de Filipinas, Sierra Leona y Uganda) que se llevaron a cabo a través del análisis de las opiniones de los países socios de la ATI sobre la transición hacia sistemas fiscales equitativos.

Filipinas – Reforma del «impuesto al pecado» y aumento de la recaudación para el acceso a la atención sanitaria

En este estudio de caso, se abordó la introducción de impuestos a bebidas alcohólicas, tabaco, tabaco calentado, productos de vapeo y bebidas azucaradas, así como la asignación de la mayor parte de la recaudación a gastos relativos a la expansión del acceso a servicios sanitarios, en particular, para grupos de bajos ingresos.

En Filipinas, los impuestos específicos al alcohol y al tabaco se introdujeron por primera vez en el año 1996, pero se establecieron en niveles relativamente bajos. El impulso inicial para las reformas fiscales derivó de la necesidad de aumentar la recaudación para respaldar el programa de la nueva administración del presidente Benigno Aquino en 2010, pero también de la intención de asegurar que el régimen fiscal de las bebidas espirituosas cumpla con las normas del comercio internacional. La introducción exitosa de estos impuestos y la superación de la resistencia de la industria se aseguraron por medio del apoyo de una amplia coalición de actores que incluía al presidente, a los ministros de finanzas y sanidad, a la sociedad civil y a los grupos que defendían la necesidad de una reforma económica. El vínculo de las reformas con el gasto sanitario y los resultados (un menor consumo) también se cree que ayudó a asegurar un amplio apoyo.

El régimen fiscal introducido en 2012 se centraba en establecer impuestos más elevados y simples de manera escalonada entre 2012 y 2017 a los productos con tabaco y las bebidas alcohólicas. Asimismo, se estableció por ley que el 85 % de la recaudación adicional derivada de estos impuestos se asigne a gastos en el sector de la sanidad, en particular, a inversiones para ampliar el acceso al Programa de Salud Nacional para grupos de bajos ingresos. En 2018, se introdujeron nuevos impuestos a las bebidas azucaradas, y al tabaco calentado y los productos de vapeo, y el 50 % de la recaudación de los impuestos a las primeras y todos los ingresos del resto se asignaron a gastos sanitarios. Al mismo tiempo, se aumentaron los impuestos al alcohol y a los productos con tabaco.

La recaudación de estos «impuestos al pecado» se incrementó rápidamente desde el año 2012 y, a su vez, respaldó un aumento significativo en el gasto en sanidad. Los ingresos asignados al área de la sanidad aumentaron de ₱ 34 000 millones (USD 700 millones) en 2013 a ₱ 93 600 millones (USD 1700 millones) en 2022 y, de este modo, se aumentó el presupuesto de sanidad de ₱ 87 200 millones (USD 1900 millones) a ₱ 262 900 millones (USD 4900 millones) en el mismo periodo. Entre otras repercusiones, el aumento del presupuesto ha ayudado a incrementar la cobertura del Programa de Salud Nacional del 52,6 % de la población en 2011 al 89 % en 2022.

Entre los años 2012 y 2017, el aumento de los precios provocado por los impuestos a los cigarrillos contribuyó a una disminución del 23 % de sus volúmenes de venta. Los análisis iniciales del mercado sugieren que los impuestos a las bebidas azucaradas derivaron en un aumento del 20 % en su precio, lo cual, a su vez, ayudó a reducir el consumo en más de un quinto, con un mayor porcentaje de personas de sexo masculino y del quintil de menores ingresos entre quienes dejaron de consumirlas. Si bien es posible que con los «impuestos al pecado» se recaude una mayor proporción de los ingresos de los grupos más pobres, también es probable que sean los grupos más beneficiados por un mayor acceso a los servicios sanitarios.

Sierra Leona – Generación de recaudación subnacional a través de la reforma del impuesto a la propiedad en Freetown

Los impuestos a la propiedad son un componente fundamental de los ingresos de los gobiernos locales en la mayoría de los países. No obstante, en Sierra Leona, así como sucede en la mayoría de los países de bajos ingresos, estos impuestos suelen obtener resultados muy por debajo de lo esperado, sobre todo, debido a problemas, como censos de valoración incompletos y desactualizados, la infravaloración de las propiedades de mayor valor y un control deficiente. Con el objetivo de abordar estos retos, en el inicio del año 2019, el ayuntamiento de Freetown comenzó un proceso de reforma integral de su sistema fiscal de propiedades.

Los planes de reforma del sistema fiscal de propiedades en Freetown surgieron de un grupo técnico de trabajo convocado por la alcaldesa Aki-Sawyerr que incluía a representantes de agencias del gobierno central (incluido el ministerio de Finanzas y la Autoridad Nacional de Recaudación Fiscal), el Centro Internacional para los Impuestos y el Desarrollo (ICTD, por sus siglas en inglés) y el Centro Internacional de Crecimiento (IGC, por sus siglas en inglés). Así, se llevó a cabo un pequeño proyecto piloto en dos sectores de la ciudad que derivó en el desarrollo de un sistema para la identificación de propiedades con imágenes satelitales y dispositivos portátiles, una metodología de valoración basada en puntos y un nuevo sistema informático para la gestión del sistema fiscal de propiedades. La introducción del nuevo sistema contó con el apoyo del gobierno del Reino Unido. Un elemento fundamental de las reformas fue la disminución de la deuda fiscal de las propiedades dentro de los dos quintiles más bajos en términos de valor y un aumento significativo de la deuda fiscal de los dos quintiles más altos.

Por medio de la introducción del nuevo sistema fiscal de propiedades, se logró aumentar notablemente la recaudación. Gracias a que el ayuntamiento de Freetown pudo identificar y calcular los impuestos de un mayor número de propiedades, el potencial nivel de ingresos totales aumentó de aproximadamente 8000 millones de leones (USD 650 000) antes de la reforma a casi 45 000 millones de Leones (USD 3,65 millones) en 2020. Los niveles actuales de ingresos aumentaron de 4250 millones de Leones (USD 340 000) en 2017 (poco más de la mitad de los ingresos totales del ayuntamiento) a 15 000 millones de Leones (USD 1,2 millones) en 2020 de un total de 25 000 millones de Leones (USD 2,12 millones) (poco más del 60 % de los ingresos totales del ayuntamiento), a pesar de las repercusiones de la pandemia de COVID-19 (datos del ayuntamiento de Freetown, 2021).

Uganda – Fortalecimiento de la administración de impuestos pagados por personas con patrimonios netos elevados

El cumplimiento tributario de los contribuyentes individuales es generalmente bajo en Uganda, inclusive dentro de los círculos de mayores ingresos y riqueza, los cuales podrían constituir una importante fuente de ingresos. La recaudación de impuestos de este grupo de personas se cree que está limitada por su influencia política, el desaprovechamiento de los datos disponibles por parte de las autoridades tributarias, y las operaciones y el intercambio de información aislado entre las instituciones pertinentes. De este modo, se genera una desigualdad grave en la distribución de la carga tributaria, con una recaudación alimentada, sobre todo, por impuestos a bienes y servicios que suelen ser regresivos, y el trabajador promedio soportando una carga superior en proporción del impuesto personal sobre la renta que la de sus contrapartes ricas.

Con la intención de promover el cumplimiento de las políticas fiscales existentes por parte de las personas adineradas, en el año 2015, la Autoridad de Recaudación de Uganda (URA, por sus siglas en inglés), una agencia de recaudación semiautónoma, estableció una Unidad de Personas con Patrimonios Netos Elevados (también denominadas HNWI, por sus siglas en inglés). La Unidad comenzó su trabajo con el desarrollo de un conjunto formal de criterios para identificar a HNWI (con el apoyo del ICTD) y elaboró una lista de personas clave a las que debía abordar. Asimismo, empezó a mejorar la recogida de información de estas personas, profesionalizar su enfoque para gestionar las relaciones con las HNWI, y desarrollar un enfoque apropiado para emprender la educación de los contribuyentes. En un principio, se dispuso también de un gran apoyo de los puestos directivos de la URA al trabajo de la Unidad de HNWI.

El trabajo de la Unidad de HNWI logró inicialmente ayudar a facilitar un incremento gradual de los ingresos provenientes de HNWI de UGX 19 200 millones en el año fiscal 2015/16 a UGX 22 400 millones en el año fiscal 2017/18, con un aumento del 13 % al 78 % de declaraciones de impuestos presentadas entre las HNWI abordadas en un principio por la Unidad. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, el impacto de la Unidad ha ido mermando a medida que las HNWI han adoptado esquemas agresivos y complejos de minimización y elusión fiscal que la Unidad no ha podido abordar debido a su capacidad limitada y la necesidad de una mayor colaboración desde el gobierno. No obstante, el número de declaraciones presentadas por HNWI ha aumentado y la recaudación general se ha incrementado ligeramente.