

Documento de políticas n° 12

Marzo de 2014

Aumentar los ingresos procedentes de los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación

El crecimiento económico sostenido ha hecho aumentar los recursos que muchos de los países más pobres del mundo pueden obtener en el plano nacional para financiar sus estrategias de educación. Sin embargo, muchos de los países que más lejos están de cumplir los objetivos de la Educación para Todos no aprovechan suficientemente su base impositiva. En el presente documento de política se explica que si los gobiernos de 67 países de ingresos bajos y medianos aumentaran de forma modesta su esfuerzo tributario y destinaran a la educación una quinta parte de sus presupuestos, podrían disponer de 153.000 millones de dólares estadounidenses más en 2015, con lo que ese año el porcentaje medio del PIB dedicado a la educación pasaría del 3% al 6%.

Introducción

En el último decenio, el crecimiento económico ha permitido que países como Ghana y la India pasaran de ser considerados países de bajos ingresos a países de ingresos medianos bajos, mientras que otros, como Angola, hayan entrado a formar parte de la categoría de países de ingresos medianos altos. El África Subsahariana ha experimentado un crecimiento económico de un 5,4% en los últimos años, y en algunos países pobres, como Etiopía, el crecimiento ha llegado al 9,9% por año.

No obstante, los beneficios de este crecimiento todavía no se han distribuido equitativamente. La economía de Nigeria, por ejemplo, tuvo un crecimiento de al menos el 5%, pero su tasa neta de escolarización disminuyó del 61% en 1999 al 58% en 2010. Para garantizar el derecho de sus ciudadanos a la educación y movilizar la capacidad de ésta de transformar

sus vidas, resulta decisivo que los países se doten de políticas fiscales sólidas, respaldadas por reformas de las políticas presupuestarias que hagan posible asignar a la educación una proporción adecuada de los ingresos públicos y fomentar la equidad de su distribución.

¿Qué porcentaje del gasto público es adecuado invertir en educación? Los gobiernos deberían asignar a la educación por lo menos el 6% del producto nacional bruto y deberían destinarle al menos el 20% de su presupuesto. Habría que incluir estas metas en los objetivos mundiales de la educación para después de 2015 (recuadro 1). El presente documento de política se centra principalmente en las medidas que deben adoptarse para aumentar los ingresos procedentes de los impuestos a fin de poder alcanzar estas metas. cettés fiscales en vue d'atteindre ces objectifs.

Incrementar los ingresos tributarios y asignar una parte suficiente a la educación

Se estima que, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los países han de incrementar un 20% su PIB a través de los impuestos (FMI y otros, 2011). Sin embargo, son pocos los países de ingresos bajos y medianos capaces de movilizar recursos propios de esa magnitud. De los 67 que han aportado datos sobre ingresos fiscales en porcentaje del PIB y sobre la asignación de recursos nacionales a la educación, solo siete alcanzan el umbral del 20% en ambos indicadores (Gráfico 1). Namibia, que recauda el 24% de su PIB a través de los impuestos y que dedica el 22% de su presupuesto a la educación, demuestra que estos objetivos pueden alcanzarse.

Recuadro 1: ¿Qué porcentaje del gasto público debería destinarse a la educación?

En el Marco de Acción de Dakar no se fijaron metas de financiación para la educación, lo cual se ha traducido en grandes diferencias en los gastos públicos en educación, de forma que la probabilidad de cada niño de ser escolarizado y aprender depende del lugar en que

haya nacido. El no haber fijado una meta común de financiación con respecto de los objetivos de la EPT debería resolverse estableciendo la meta específica de que después de 2015 los países destinen a la educación por lo menos el 6% de su PNB y el 20% de su presupuesto.

Los gobiernos deberían dedicar a la educación por lo menos el 6% del PNB

Algunos países, como la República Unida de Tanzania, ya gasta más del 6% de su PNB en educación, lo que demuestra que es un objetivo factible. Sin embargo, de los 150 países de los que se disponía de datos, solo 41 dedicaron el 6% de su PNB o más a la educación en 2011. Es especialmente preocupante que en 10 de los países de ingresos bajos y medianos disminuyera el gasto en educación, en porcentaje del PNB, en un punto porcentual o más durante el decenio. En la India, por ejemplo, el gasto en educación bajó del 4,4% del PNB en 1999 al 3,3% en 2010, poniendo así en riesgo el enorme progreso que se había conseguido en cuanto a escolarización, así como las perspectivas de mejorar la baja calidad de su educación.

Resulta inaceptable que 25 países, entre los que se cuentan Bangladesh, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Pakistán –en su mayoría muy lejos de cumplir los objetivos de la EPT– dediquen menos del 3% de su PNB a la educación. Es muy alarmante que algunos países cuyos gastos en educación ya representaban una reducida parte de su PNB, como Bangladesh, los hayan recortado más aún. El Pakistán, país en el que vive el 10% de los niños sin escolarizar del mundo, redujo sus gastos en educación del 2,6% del PNB en 1999 al 2,3% en 2010.

Los gobiernos deberían destinar a la educación por lo menos el 20% de su presupuesto

Casi todo el mundo admite que los países deberían destinar a la educación por lo menos el 20% de su presupuesto. Sin embargo, en 2011 el promedio mundial fue solo del 15%. En los países de bajos ingresos se destinó a la educación el 18% y en los países de ingresos medianos bajos, el 17%. Los países de ingresos medianos altos, que dedicaron a la educación solo el 15% de su presupuesto deberían esforzarse más por mejorar, valiéndose de sus propios recursos, las posibilidades de que los niños reciban educación, dejando que los países que más lo necesitan puedan utilizar los fondos procedentes de fuentes externas.

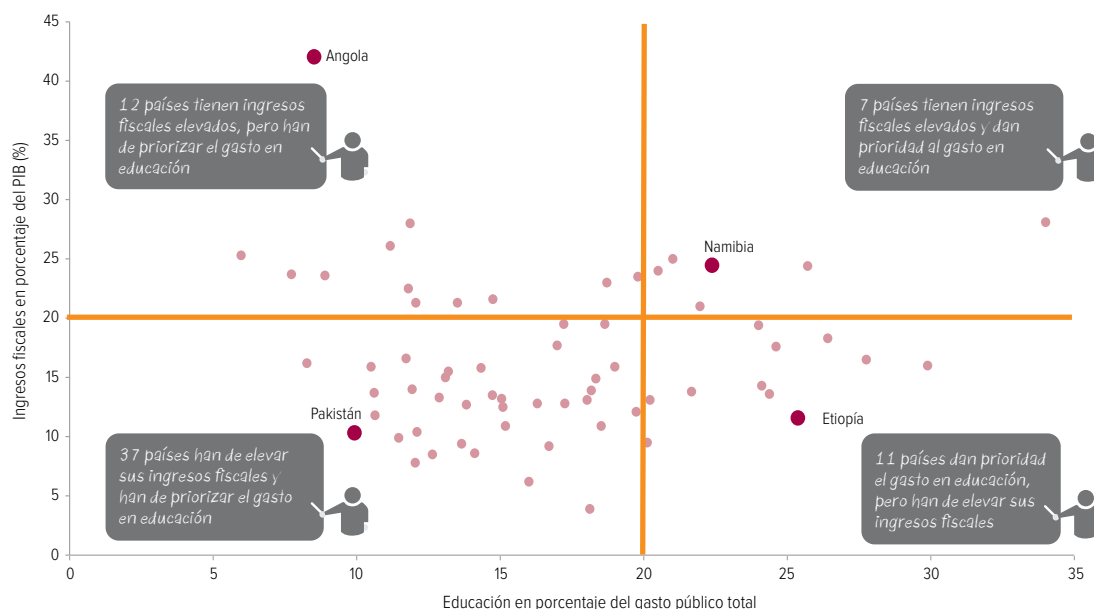
ingresos bajos y medianos bajos y ocho países con ingresos medianos altos e ingresos altos.

De los 138 países con datos conocidos, solo 25 gastaron más del 20% en educación en 2011, entre los que se incluyen 17 países con

En el otro extremo, resulta inquietante que la República Democrática del Congo gastase en educación en 2010 menos del 9% de su presupuesto, a pesar de que se estima que tiene más de 2,4 millones de niños sin escolarizar. Los gastos en educación en el Chad representaron el 12% en 2011, lo cual ha contribuido a que este país tenga algunos de los indicadores sobre educación más bajos del mundo. En 2010, solo el 21% de los niños finalizaban un ciclo de enseñanza primaria. La India, que afronta enormes desafíos en la mejora de la calidad de su educación, gastó solo el 10% del presupuesto nacional en educación en 2011.

Gráfico 1: Los países tienen que movilizar recursos y dar prioridad a la educación

Ingresos fiscales en porcentaje del PIB y gasto en educación en porcentaje del gasto público total; grupo seleccionado de países, 2011



Fuentes: FMI (2012); Cuadro Estadístico 9 del Anexo.

Lo frecuente es que los ingresos fiscales de los países sean inadecuados y que la educación reciba escasos recursos. De los 67 países para los que se dispone de datos, 37 están por debajo del umbral del 20% en ambos indicadores. En el Pakistán, por ejemplo, los ingresos fiscales tan solo ascienden al 10% del PIB y la educación solamente recibe alrededor del 10% del gasto público. Si el gobierno aumentase sus ingresos fiscales hasta el 14% del PIB en 2015 y asignase una quinta parte de este a la educación, podría disponer de fondos suficientes para escolarizar a todos los niños y adolescentes del Pakistán.

Etiopía es uno de los 11 países de los 67 que han logrado dar prioridad a la educación en su presupuesto del país, pero podría hacer mucho más para maximizar los ingresos tributarios, lo cual haría aumentar los recursos disponibles para la educación. En 2011, el Gobierno percibió, en promedio, el 12% del PIB en impuestos. Si la proporción se elevase hasta el 16% en 2015 y se siguiera destinando el 25% a la educación, el sector recibiría un 18% más de recursos, lo que equivale a 435 millones de dólares estadounidenses, y permitiría gastar 19 dólares estadounidenses más por niño en edad escolar.

En cambio, Angola ha conseguido convertir una gran parte de su riqueza de recursos naturales en ingresos nacionales, de modo que sus ingresos fiscales representan el 42% del PIB, pero solo gasta en educación el 9% de estos fondos, una de las proporciones más bajas de todo el mundo. Si aumentase esta proporción hasta el 20%, los recursos dedicados a la educación crecerían casi dos veces y media, unos 7.000 millones de dólares estadounidenses. Suponiendo que la mitad se destinase a la enseñanza primaria, los gastos en este sector se multiplicarían por un factor superior a dos. En total, 12 de los 67 países recaudan impuestos por valor del 20% o más del PIB, pero asignan a la educación menos del 20% de su gasto público.

Entre 2002 y 2009, los ingresos fiscales en porcentaje del PIB crecieron un 0,44% anual en los países de ingresos bajos y medianos bajos, pero en muchos países es necesario acelerar mucho más el proceso. Con este ritmo de crecimiento, solo cuatro de los 48 países que actualmente recaudan menos del 20% de su PIB en impuestos lograrían alcanzar el umbral del 20% en 2015, y el Pakistán, por citar un ejemplo de países alejados de ese objetivo, no llegaría a ese porcentaje hasta 2034.

La tributación es un pilar del desarrollo y el avance de la educación

Un buen sistema impositivo permite a los gobiernos prestar apoyo a su sistema educativo con financiación interna, en lugar de tener que pedir préstamos o depender de la financiación exterior. En países de ingresos elevados, como los de América del Norte y Europa Occidental, los ingresos fiscales ascendieron al 27% del PIB en 2011. En su mayoría estos fondos procedían del impuesto sobre la renta (13% del PIB), principalmente de la renta de los individuos.

En cambio, en el África Subsahariana, los ingresos fiscales representaban el 18% del PIB y los impuestos sobre la renta de las personas físicas y jurídicas se situaban en el 7% del PIB. En el Asia Meridional y Occidental, la proporción correspondiente a los impuestos es menor aún: 12% del PIB, con unos impuestos sobre la renta de las personas físicas y jurídicas situados en el 4% del PIB. A diferencia de lo que ocurre en América del Norte y en Europa Occidental, una cuarta parte de los ingresos fiscales del África Subsahariana y del Asia Meridional y Occidental procede del comercio y las transacciones internacionales.

Los ingresos nacionales de los países de ingresos bajos y medianos bajos dependen más que los ricos de los impuestos de sociedades nacionales e internacionales, pero reciben tan solo el 22% de los ingresos anuales totales por impuestos generados por las sociedades, considerados a nivel mundial. En un estudio se calcula que un incremento de un punto porcentual elevaría anualmente los ingresos en 10.000 millones de dólares estadounidenses en estos países.

Si el 20% de estos ingresos adicionales se invirtieran en educación, se movilizarían anualmente 2.000 millones de dólares, que contribuirían a colmar el déficit financiero.

En muchos de los países más pobres del mundo la tributación nacional por sí sola no basta para financiar las necesidades para el cumplimiento de los objetivos de la EPT en un futuro próximo. Sin embargo, algunos países de ingresos medianos, como Egipto, la India y Filipinas, tienen muchas más posibilidades de movilizar recursos propios para dedicarlos a la educación. En 2011, la India se convirtió en la décima economía más desarrollada del mundo, pero sus ingresos fiscales equivalían a solo el

16% del PIB y el gasto público por persona se situaba en solo 409 dólares estadounidenses. Por el contrario, en el Brasil, que cuenta con la sexta economía más desarrollada del mundo, los ingresos fiscales representaban el 24% del PIB y el gasto por persona era de 4.952 dólares estadounidenses.

Esta enorme diferencia es una razón decisiva que explica que el Brasil haya conseguido avanzar en la mejora de la calidad de la educación y en reducir las desigualdades en la enseñanza del país. Los niveles actuales de gasto en educación, en porcentaje del gasto público total, en los dos países también refleja la mayor prioridad que el Brasil otorga al sector de la educación. En 2011, el gasto público en educación en el Brasil representó el 18% del público total, y el gobierno dedicó 2.218 dólares estadounidenses a cada alumno de enseñanza primaria. En la India, el porcentaje del presupuesto asignado a la educación fue del 10%, y se destinaron 212 dólares a cada alumno de enseñanza primaria. Si en la India se redujeran las exenciones fiscales, se afrontase el problema de la evasión fiscal y se diversificase la base impositiva, cambiaría sustancialmente la situación.

Los gobiernos deberían limitar las exenciones fiscales

Así como los países de ingresos bajos y medianos, en su conjunto, dependen en gran medida de los ingresos fiscales procedentes de las empresas, muchos de ellos renuncian a cantidades considerables generadas por éstas, al concederles demasiadas exenciones fiscales. En muchos de los países del África Subsahariana, estas exenciones pueden llegar al equivalente al 5% del PIB. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, las exenciones fiscales equivalían a alrededor del 4% del PIB entre 2005-2006 y 2007-2008; se estima que si se hubiesen recaudado estos impuestos, se hubiera podido dedicar un 40% más de recursos a la educación.

A pesar de dedicar a la educación una proporción notable del gasto total, Etiopía tiene una de las ratios impuestos/PIB más bajas de todos los países en desarrollo, pues solo alcanza el 12% del PIB. Esta cifra se explica en gran parte por la generosidad de las exenciones

fiscales, que en 2008-2009 representaban alrededor del 4,2% del PIB. Si Etiopía eliminase estas exenciones y dedicase el 10% de los ingresos resultantes a la educación básica, el país dispondría de otros 133 millones de dólares estadounidenses, lo que permitiría escolarizar aproximadamente a 1,4 millones de niños.

Los países del Asia Meridional tienen algunas de las ratios impuestos/PIB más bajas del mundo, debido principalmente a las cuantiosas exenciones fiscales que conceden a los poderosos grupos de presión existentes en sus países, como el de los terratenientes. En el Pakistán, la relación impuestos/PIB es del 10% y puede explicarse en parte por la influencia política que ejerce el grupo de presión agrícola en las negociaciones sobre fiscalidad. El sector agrícola representa el 22,5% del PIB del país y su porcentaje en los ingresos fiscales solo es del 1,2%. El volumen total de exención fiscal ascendió a una cantidad equivalente al 3% del PIB. En la India, la mayor parte de los ingresos fiscales a los que se renuncia se debe a exenciones de derechos arancelarios e impuestos especiales y, en menor medida, a exenciones en el impuesto de sociedades. En 2012-2013, los ingresos perdidos a causa de las exenciones alcanzaron una cantidad equivalente al 5,7% del PIB; si se hubiese concentrado en la educación el 20% de esta cantidad, el sector habría recibido 22.500 millones de dólares estadounidenses adicionales en 2013, lo que habría incrementado la financiación en casi un 40% en comparación con el presupuesto de educación actual.

Estas pérdidas se producen no solo cuando los gobiernos conceden exenciones, sino también cuando venden concesiones para explotar recursos naturales por menos de su valor real. Según un estudio sobre este tema, la República Democrática del Congo perdió 1.360 millones de dólares estadounidenses en sus acuerdos con cinco compañías mineras entre 2010 y 2012. Se trata de la misma cantidad asignada a la educación durante dos años, 2010 y 2011.

Algunos gobiernos han empezado a revisar el mandato y las condiciones de los acuerdos de concesión. Cuando Liberia revisó 105 acuerdos suscritos entre 2003 y 2006, decidió que 36 de ellos podían cancelarse y 14 debían renegociarse.

Los gobiernos deberían cooperar para luchar contra la evasión de impuestos

En muchos de los países más pobres del mundo, la evasión fiscal se traduce en que los recursos sirven para que las élites minoritarias amasen fortunas personales, en lugar de servir para el fortalecimiento de sistemas educativos en provecho de la mayoría.

Algunos individuos y empresas evitan el pago de impuestos transfiriendo dinero a paraísos fiscales. La Red Justicia Fiscal estima que las personas ricas esconden entre 21 billones y 32 billones de dólares estadounidenses en más de 80 paraísos fiscales. Si se hiciera tributar todo este capital al 30%, se generarían anualmente unos recursos comprendidos entre 190.000 y 280.000 millones de dólares. Si se destinara a la enseñanza el 20% de estos recursos, se podría añadir entre 38.000 millones y 56.000 millones de dólares a la financiación del sector. La evasión legal de impuestos por parte de las personas físicas es otra razón de peso que explica el bajo nivel del gasto dedicado a la educación en el Pakistán. La Junta Federal de Recaudación del Pakistán estima que únicamente el 0,57% de los pakistaníes, unos 768.000 individuos, pagaron impuestos en 2012.

Las prácticas de evasión legal de impuestos por parte de las empresas multinacionales también son motivo de preocupación. Algunas empresas desplazan sus beneficios a otras subsidiarias en países con tipos impositivos bajos o inexistentes. Si bien estos paraísos fiscales son mecanismos legales que utilizan las empresas para evitar el pago de impuestos, la transferencia ilícita de capitales también se produce a través de la corrupción y las prácticas ilegales de establecimiento de precios excesivamente bajos por parte de algunas empresas multinacionales. Se ha calculado que en 2010 los países en desarrollo perdieron unos 859.000 millones de dólares estadounidenses a causa de estas prácticas ilegales. Se trata de una cantidad 64 veces superior a la ayuda recibida en 2011 por los países para el sector de la educación. Se estima que, por su parte, los países africanos perdieron al año 38.000 millones de dólares estadounidenses debido a estas prácticas ilegales entre 2008 y 2010, y se cree que otros 25.000 millones se pierden anualmente como consecuencia de otras prácticas fiscales relacionadas con la corrupción y actividades delictivas. Si se pusiera coto a estas prácticas ilegales y el 20% de los ingresos públicos resultantes se gastara en educación, el

sector recibiría 13.000 millones de dólares más cada año.

Otro ejemplo destacado del orden de magnitud de las pérdidas que se producen en esta situación lo proporcionan las prácticas fiscales de SABMiller, una empresa multinacional de bebidas que, según se estima, evitó que Ghana, Mozambique, Sudáfrica, la República Unida de Tanzania y Zambia ingresaran en concepto de impuestos hasta 30 millones de dólares estadounidenses.

Algunos países están empezando a cuestionar este estado de cosas. En África, 21 países han suscrito un marco legal que permite perseguir a los evasores fiscales más allá de las fronteras. El gobierno de la India, que sostiene que Vodafone India le debe impuestos por valor de 2.500 millones de dólares (el equivalente a casi el 4,5% del presupuesto de educación en 2011), ha cursado recientemente una importante reclamación de impuestos contra Vodafone y otras multinacionales, como Shell y Nokia.

Los gobiernos deberían diversificar la base impositiva

Los países podrían aumentar considerablemente sus ingresos si incrementasen las cantidades que obtienen de las empresas en concepto de impuestos, en particular de las industrias de extracción de recursos naturales. Sin embargo, los países deberían evitar depender de una única fuente de ingresos y deberían planificar las posibles situaciones de incertidumbre. Se estima que un crecimiento del 1% en la proporción de las rentas por recursos naturales, en relación con los ingresos nacionales, hace disminuir un 1,4% la capacidad fiscal de un país, ya que provoca un menor interés en recaudar impuestos procedentes de otras fuentes.

En los últimos años, los países del África Subsahariana han dependido considerablemente de sus recursos naturales, que en 2008 representaron el 46% de los ingresos fiscales de la región. Se han producido pocos avances en la línea de ampliar la base impositiva más allá de estos recursos. Después de que el Chad empezase a extraer petróleo en 2003, se disparó la proporción de los ingresos fiscales procedentes del crudo, pero disminuyó la de otros ingresos fiscales, concretamente del 6,6% al 5,2% entre 2003 y 2010. Mientras tanto, el gasto en educación, el 3% del PIB en 2011, ha permanecido invariable desde 1999.

En algunos países, los impuestos tienden a penalizar a los más pobres. En la India, los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, constituyen el 5,5% del PIB, mientras que los impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor añadido –que son regresivos e imponen una mayor carga a los pobres que a los ricos–, se sitúan en el 9,3%. Es más, en 2010 tan solo el 3,3% del PIB se dedicó a la educación.

En cambio, el Ecuador ha emprendido medidas para ampliar su base impositiva y reducir la dependencia de las rentas: la imposición no procedente del petróleo, en porcentaje de los ingresos nacionales, ha pasado del 70% en 2001–2005 al 74% en 2006–2010. Viet Nam, uno de los países con la proporción impuestos/PIB más elevada del Asia Oriental y el Pacífico, también ha ampliado su base impositiva. Los impuestos directos, por ejemplo, ascienden el 8,2% del PIB, una proporción que ha crecido principalmente debido al compromiso adquirido por el gobierno de actuar sobre los impuestos de sociedades del sector petrolero y empresas de titularidad extranjera.

El sector no estructurado es otra posible fuente de ingresos fiscales. Según algunas estimaciones, este sector explica el 55% del PIB en el África Subsahariana, y los ingresos que no se recaudan por ausencia de figuras impositivas pueden equivaler como mínimo al 35% de los ingresos fiscales totales. Como, en su mayoría, los pobres trabajan en el sector no estructurado, los países deben garantizar que la tributación aplicada al sector no sea regresiva. Sin embargo, este sector también incluye prósperos negocios de tamaño pequeño y medio, que a veces no pagan impuestos o pagan poco. Algunos países están introduciendo medidas para censarlos.

La Autoridad Fiscal de Mozambique introdujo en 2009 un sistema impositivo muy simplificado para pequeñas empresas y microempresas, con el que se inscribieron en el censo unos 40.000 contribuyentes en un año. En la República Unida de Tanzania, el gobierno puso en marcha un sistema para censar pequeñas y medianas empresas que facilitó la inscripción del 41% de las nuevas empresas en 2009. En 2004, la Autoridad Fiscal de Malawi fomentó el cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante la entrega de un certificado anual a las empresas al corriente de sus pagos por impuestos, en el que se hacía constar tal situación; los bancos empezaron a utilizar dicho

certificado en sus operaciones de préstamos. Estas iniciativas pueden dar lugar a unos ingresos considerables, una parte de los cuales podrían revertir en la educación.

Se necesita asistencia exterior para reforzar los sistemas tributarios

Si bien la fuerza principal para llevar a cabo la reforma tributaria y aumentar las asignaciones a la educación debe ser la voluntad política, los donantes pueden desempeñar un papel complementario importante. Entre 2002 y 2011, solo el 1% de la ayuda total se destinaba a la gestión de las finanzas públicas y menos del 0,1% de la ayuda total en apoyo de los programas fiscales. Y sin embargo, según se estima, cada dólar de ayuda al fortalecimiento de los regímenes impositivos podría generar hasta 350 dólares de ingresos fiscales.

Es necesario sentar las bases de una estrategia a largo plazo de desarrollo de la fiscalidad. Las economías europeas necesitaron un siglo para aumentar sus ingresos fiscales del 12% al 46% del PIB a través de la creación de nuevos impuestos. En los países más pobres se dan indicios de que se sigue una línea parecida. La Autoridad Fiscal de Rwanda, que ha recibido apoyo a largo plazo del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, ha elevado la proporción de sus ingresos fiscales en relación con el PIB del 10% en 1998 al 13% en 2011.

Los recursos movilizados gracias a una más amplia recaudación de impuestos equivalen a recuperar cada tres semanas el valor total del programa de apoyo del DFID a lo largo de 10 años. Este hecho contribuyó a elevar el gasto por alumno de primaria de 72 dólares estadounidenses en 1999 a 81 dólares en 2011. Análogamente, la Autoridad Fiscal de Noruega presta asistencia a la de Mozambique en la auditoría de empresas petroleras internacionales, y el Organismo Alemán de Cooperación Internacional ha ayudado a las autoridades de Ghana, por ejemplo, a fomentar su capacidad y desarrollo legislativo sobre precios de transferencia.

Una parte del problema al que deben hacer frente los países en la recaudación de impuestos es la falta de transparencia de las empresas. La ayuda de socios internacionales puede contribuir a cambiar esta situación. En junio de 2013, los Estados Unidos de América, Francia

y el Reino Unido declararon que pensaban aplicar la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, la norma mundial sobre transparencia de los ingresos por recursos naturales. Según dicha norma, se considera que 23 países cumplen lo acordado en este ámbito y otros 16 han sido aceptados como candidatos. En la Cumbre del G8 celebrada en 2013, se anunció la colaboración con nueve países, para prestarles apoyo en la gobernanza de sus industrias extractivas y en la mejora de su capacidad de recaudación de impuestos

Análogamente, si bien los países más pobres han de fortalecer sus instituciones para evitar la evasión fiscal, el problema no puede abordarse sin la ayuda de la comunidad internacional. El Africa Progress Panel ha exigido un sistema multilateral de transparencia fiscal más enérgico, que permita afrontar los aspectos poco éticos de la evasión legal de impuestos. Además, los países con ingresos elevados pueden ejercer presión sobre las empresas registradas en ellos. Por ejemplo, pueden exigirles que publiquen la lista completa de sus filiales, así como los ingresos, los beneficios e impuestos pagados en todas las jurisdicciones.

En 2010 los Estados Unidos iniciaron esa vía al introducir unos requisitos de transparencia fiscal aplicables a 1.100 empresas petroleras, gasistas y mineras. La enmienda Cardin-Lugar a la Ley Dodd-Frank, que entró en vigor en septiembre de 2013, exige a las empresas que cotizan en bolsa, y a sus filiales, que proporcionen información pública sobre sus beneficios y el pago de impuestos. Si, como se espera, la Unión Europea también empieza a exigir a las empresas petroleras, gasistas, mineras y forestales que declaren los pagos efectuados a los países, esta legislación abarcará hasta un 90% de las industrias extractivas internacionales de todo el mundo.

Estimación del posible aumento de los recursos propios destinados a la educación

Con el incremento de los ingresos fiscales y la asignación a la educación de la parte suficiente, el sector podría obtener en poco tiempo una cantidad considerable de recursos extraordinarios. El equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo estima que en 67 países de ingresos bajos y medianos podrían crecer los recursos para la educación en 153.000 millones de dólares estadounidenses, o sea un 72%, en 2015

mediante reformas encaminadas a elevar la proporción impuestos/PIB y el gasto público en educación (Cuadro 1).

Con estos recursos propios adicionales se podría contrarrestar el 56% de los 26.000 millones de dólares estadounidenses que representan el déficit financiero medio anual de la educación básica en 46 países de ingresos bajos y medianos bajos, o el 54% del déficit de 38.000 millones de dólares de la educación básica y el primer ciclo de secundaria.

En su conjunto, las reformas necesarias doblarían sobradamente los recursos disponibles en la actualidad en 13 países. Estos incrementos serían especialmente importantes en aquellos países que hoy gastan poco en educación por niño en edad escolar, y mejorarían la calidad de la educación. En el caso de los 67 países, el gasto por escolar de primaria aumentaría de 209 dólares a 466 dólares en 2015. En los países de bajos ingresos de este grupo, la cuantía correspondiente por escolar de primaria crecería de 102 dólares estadounidenses a 158 dólares. Bangladesh, por ejemplo, podría asignar a la educación 3.200 millones de dólares estadounidenses más en 2015, gracias a lo cual la cantidad disponible por niño en edad escolar pasaría de 101 dólares a 216 dólares.

El Pakistán, donde se concentra el 10% de los niños sin escolarizar del mundo, dedica el 3% de su PIB a gastos militares. Es una cantidad que supera el gasto en educación. Si se maximizasen los ingresos fiscales, en particular modificando las enormes exenciones fiscales que el país concede, y se gastase el 20% del presupuesto en educación, el país podría incrementar en 2015 su presupuesto de educación en 7.200 millones de dólares estadounidenses; el gasto por niño en edad escolar pasaría de 62 dólares a 262 dólares.

La República Centroafricana tendría la posibilidad de recaudar 66 millones de dólares estadounidenses más en 2015 si su relación impuestos/PIB creciese desde el 8%, su nivel actual, hasta el 13%, y al mismo tiempo diese prioridad al sector educativo en el gasto público, desde el nivel actual del 12% hasta el 20%. Con todo ello podría multiplicarse por más de dos el gasto por alumno de primaria, desde 44 dólares a 95 dólares. Estos aumentos pueden parecer grandes, pero tienen precedentes. Con un conjunto de políticas eficaces de movilización de impuestos, en el Ecuador, por ejemplo, se ha triplicado el gasto dedicado a la

Cuadro 1: Los países pueden mejorar la financiación de la educación con recursos propios

		SITUACIÓN ACTUAL (2011)			SITUACIÓN POTENCIAL (2015)			COSTE UNITARIO (2015)		
		Educación en porcentaje del PIB	Educación en porcentaje del gasto público total	Ratio impuestos/PIB	Educación en porcentaje del PIB	Ratio impuestos/PIB en 2015	Possible financiación total adicional en 2015	Gasto por niño en primaria (estancado)	Gasto por niño en primaria (movilización de impuestos y prioridad a la educación)	
		%	%	%	%	%	Millones de dólares estadounidenses	Dólares estadounidenses	Dólares estadounidenses	
Ratio impuestos/PIB actual menor que el 10%	Afganistán	3,5	16,7	9,2	5,6	14,2	500	67	161	
	Bangladesh	2,2	14,1	8,6	4,2	13,6	3 198	101	216	
	Bhután	4,7	11,5	9,9	7,9	14,9	94	255	924	
	República Centroafricana	1,2	12,0	7,8	3,6	12,8	66	44	95	
	Eritrea	2,1	7,5	8,4	6,7	13,4	201	57	191	
	Guinea-Bissau	2,6	12,6	8,5	5,1	13,5	28	48	101	
	Madagascar	2,8	20,1	9,5	3,8	14,5	119	62	85	
	Myanmar	0,8	18,1	3,9	2,3	8,9	1 000	389	513	
	Sierra Leona	3,6	13,7	9,4	5,6	14,4	117	60	118	
	Yemen	5,2	16,0	6,2	7,4	11,2	998	251	362	
Ratio impuestos/PIB actual ≥ 10% – < 12,5%	Camboya	2,6	12,1	10,4	4,9	14,4	438	82	232	
	Etiopía	4,7	25,4	11,5	5,5	15,5	435	106	125	
	Gambia	3,9	19,7	12,1	4,8	16,1	10	106	123	
	Guatemala	2,8	18,5	10,9	3,8	14,9	605	365	500	
	Haití	3,6	10,6	11,8	6,9	15,8	336	65	213	
	Indonesia	3,0	15,2	10,9	4,7	14,9	19 506	526	1 049	
	Pakistán	2,4	9,9	10,2	5,2	14,2	7 241	62	262	
	Burkina Faso	4,0	18,0	13,1	5,1	16,1	157	125	154	
	Burundi	6,1	24,1	14,3	6,7	17,3	19	86	94	
	Camerún	3,2	16,3	12,8	4,6	15,8	461	115	241	
Ratio impuestos/PIB actual ≥ 12,5% – < 15%	Egipto	3,8	11,9	14,0	7,1	17,0	9 592	520	948	
	Ghana	8,2	24,4	13,6	8,8	16,6	317	365	567	
	Malí	4,8	18,2	13,9	5,9	16,9	139	81	124	
	Mauritania	3,9	14,7	13,5	5,8	16,5	114	187	292	
	Nepal	4,7	20,2	13,1	5,3	16,1	144	160	185	
	Níger	4,5	21,7	13,8	5,1	16,8	50	92	100	
	Paraguay	4,1	10,6	13,7	6,8	16,7	968	384	1 037	
	Filipinas	2,7	15,0	13,2	4,2	16,2	5 361	442	679	
	Rwanda	4,8	17,2	12,8	6,0	15,8	116	78	137	
	Sri Lanka	2,0	12,9	13,3	3,9	16,3	1 509	292	970	
Ratio impuestos/PIB actual ≥ 15% – < 20%	Tayikistán	3,9	13,8	12,7	6,1	15,7	219	262	424	
	Uganda	3,3	15,1	12,5	4,9	15,5	387	51	77	
	República Unida de Tanzania	6,2	18,3	14,9	7,2	17,9	383	84	109	
	Armenia	3,2	11,7	16,6	5,8	18,6	269	1 232	2 266	
	Benin	5,3	27,8	16,5	5,7	18,5	37	169	182	
	Côte d'Ivoire	4,6	24,6	17,6	5,0	19,6	137	285	322	
	Guinea	3,1	19,0	15,9	3,7	17,9	44	66	107	
	Honduras	6,5	29,9	16,0	6,9	18,0	82	484	776	
	India	3,3	10,5	15,9	6,4	17,9	70 529	157	558	
	Kenya	6,7	17,2	19,5	7,9	21,5	710	181	238	
Ratio impuestos/PIB actual ≥ 20%	Kirguistán	5,8	18,6	19,5	6,7	21,5	76	662	751	
	República Popular Democrática Lao	3,3	13,2	15,5	5,2	17,5	229	161	377	
	Mozambique	6,4	17,0	17,7	7,9	19,7	274	103	137	
	Nicaragua	4,7	26,4	18,3	5,1	20,3	50	526	639	
	Senegal	5,6	24,0	19,4	6,0	21,4	66	188	249	
	Togo	4,6	14,3	15,8	6,6	17,8	94	80	128	
	Zambia	1,3	13,1	15,0	3,5	17,0	622	155	271	
	Zimbabwe	2,5	8,3	16,2	6,8	18,2	588	86	221	
	Ratio impuestos/PIB actual mayor que el 20%	Angola	3,5	8,5	41,9	8,2	43,7	6 819	588	1 534
		Belice	6,6	18,7	23,0	7,3	24,8	13	701	1 215
Chad		2,9	11,8	22,5	5,0	24,3	317	94	171	
República Democrática del Congo		2,5	8,9	23,6	6,5	25,4	885	18	59	
Georgia		2,7	7,7	23,7	6,6	25,5	734	580	2 082	
Guyana		3,6	13,5	21,3	5,9	23,1	83	544	1 415	
Lesotho		13,0	23,7	60,1	13,3	61,9	11	340	492	
Liberia		3,3	12,1	21,3	6,1	23,1	69	60	111	
Malawi		5,4	14,7	21,6	7,7	23,4	106	30	58	
Mongolia		5,5	11,9	28,0	8,9	29,8	539	953	2 391	
Marruecos		5,4	25,7	24,4	5,7	26,2	431	1 428	1 490	
Namibia		8,3	22,4	24,4	8,7	26,2	50	1 093	1 406	
Nigeria		1,5	6,0	25,3	5,6	27,1	13 090	87	330	
Papua Nueva Guinea		3,4	11,2	26,1	5,9	27,9	633	217	590	
República de Moldova		8,6	22,0	21,0	8,9	22,8	32	991	2 691	
Islas Salomón		7,3	34,0	28,1	7,6	29,9	4	838	1 208	
Swazilandia		8,2	21,0	25,0	8,6	26,8	14	809	863	
Uzbekistán	6,4	20,5	24,0	6,8	25,8	234	1 170	1 228		
Viet Nam	6,6	19,8	23,5	7,0	25,3	750	446	732		
Total de los 67 países		3,4	13,1	15,7	5,8	18,4	153 451	209	466	

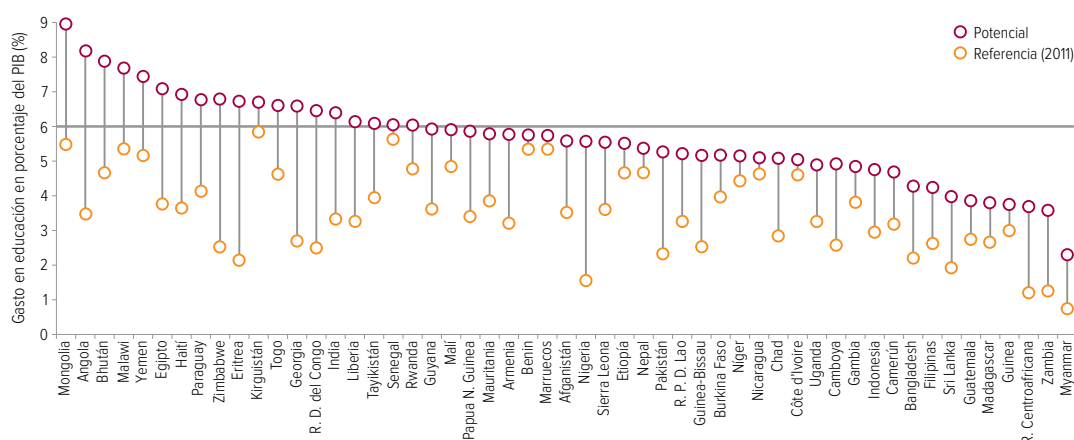
Notas: Se han agrupado los países en cinco categorías según su ratio impuestos/PIB actual. Por un lado, se estimó que los países cuyas ratios igualaban o superaban el 20% incrementarían anualmente su esfuerzo en educación en 0,44 puntos porcentuales y asignarían el 20% de su presupuesto al sector, si no lo estaban haciendo todavía. Por otro lado, se estimó que los países cuyas ratios eran inferiores al 10% incrementarían anualmente su ratio en 1,25 puntos porcentuales y asignarían el 20% de su presupuesto al sector, si no lo estaban haciendo todavía.

Para el cálculo se supone que se pueden distinguir cinco ritmos distintos de crecimiento de la ratio impuestos/PIB, que dependen de su punto de partida. Los países que comienzan con una ratio impuestos/PIB de a) < 10% deberían aspirar a aumentos de la ratio a razón de 1,25 puntos porcentuales al año, b) ≥ 10% – < 12,5% deberían aspirar a aumentos de la ratio a razón de 1 punto porcentual al año, c) ≥ 12,5% – < 15% deberían aspirar a aumentos de la ratio a razón de 0,75 puntos porcentuales al año, d) ≥ 15% – < 20% deberían aspirar a aumentos de la ratio a razón de 0,5 puntos porcentuales al año, y e) ≥ 20% deberían aspirar a aumentos de la ratio a razón de 0,44 puntos porcentuales al año.

Fuentes: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2013), basados en datos del IEU; Development Finance International y Oxfam (2013); FMI (2012, 2013).

Gráfico 2: Ligeros aumentos del esfuerzo tributario y de la prioridad otorgada al gasto en educación podrían traducirse en aumentos notables de los recursos

Gasto en educación en porcentaje del PIB en 2015, si creciese el ratio impuestos/PIB y aumentase la proporción del presupuesto destinada a la educación



Fuentes: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2013), basados en datos del IEU; Development Finance International y Oxfam (2013); FMI (2012, 2013).

educación, desde los 225 millones de dólares estadounidenses en 2003–2006 hasta los 941 millones de dólares en 2007–2010.

Los cálculos efectuados por el equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo indican que es posible que los países destinen a la educación el 6% de su PIB. De los 67 países analizados, 14 ya han alcanzado esta meta. De los 53 países aún pendientes de lograrlo, 19 están en condiciones de hacerlo si ampliaran y diversificaran la base impositiva y dieran prioridad al gasto en educación en 2015 (Gráfico 2). Estos esfuerzos contribuirían decididamente a garantizar que en 2015 los niños estén escolarizados y aprendan, y proporcionarían una base sólida para financiar objetivos más ambiciosos más allá de 2015.

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Correo electrónico: efareport@unesco.org
Tel: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

Elaborado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* es una obra de referencia fidedigna cuyo propósito es informar, influir y mantener un compromiso genuino con la Educación para Todos.

© UNESCO
2014/ED/EFA/MRT/PP/12.



Recomendaciones

1. Los países deberían darse por objetivo aumentar por lo menos el 20% de su PIB en impuestos, poniendo fin a las desgravaciones perniciosas, cooperando para luchar contra la elusión y la evasión de impuestos y diversificando su base impositiva.
2. Los países donantes y otros asociados internacionales deberían ayudar a los gobiernos a fortalecer sus sistemas tributarios y combatir la elusión fiscal de las empresas.
3. Los asociados internacionales deberían construir un sistema tributario multilateral más sólido para luchar contra la evasión y la elusión de impuestos, haciendo que el sistema gire en torno a los ingresos generados en los países.
4. Los gobiernos deberían destinar a la educación por lo menos el 6% del PNB y el 20% de su presupuesto; estas metas deberían formar parte de los objetivos de educación para después de 2015.

Notas

1. Todos las referencias mencionados en este documento son del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/4*.