

## Capítulo 1: Una política fiscal para una economía mundial en evolución

Durante la última década, la política fiscal se centró ante todo en la estabilización macroeconómica como respuesta a los shocks, entre los que se destacó la crisis financiera internacional. Menos énfasis recibieron las reformas encaminadas a promover un crecimiento inclusivo a largo plazo mediante la adaptación a los cambios demográficos, el avance de la tecnología y la creciente integración mundial. En muchos países, la deuda pública y privada continúa rozando máximos históricos, las perspectivas de desarrollo y crecimiento a largo plazo son poco prometedoras, y el grado de desigualdad sigue siendo llamativo. Dado que el crecimiento mundial se está enfriando y que la incertidumbre se agudiza, la política fiscal debería prepararse para la posibilidad de una desaceleración —manteniendo un equilibrio entre los objetivos de crecimiento y sostenibilidad— y, al mismo tiempo, hacer más hincapié en las reformas necesarias para adaptarse a la rápida evolución de la economía mundial. Esto último requerirá una recomposición presupuestaria inclusivo y promotora del crecimiento que permita modernizar la tributación, el gasto social y las políticas laborales activas, así como la inversión en infraestructura para una mejor prestación de los servicios públicos. Asimismo, es necesario estrechar la cooperación internacional para abordar temas multilaterales como la fiscalidad de las empresas, el cambio climático y la corrupción, y, a nivel más general, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2030.

### A. Prepararse para la próxima desaceleración

La expansión mundial se ha moderado. Según las proyecciones, el crecimiento se ralentizará en varias grandes economías avanzadas e importantes mercados emergentes (China, zona del euro, Estados Unidos), pero conservará el vigor en muchas zonas (India y partes de África subsahariana). Los riesgos a la baja se han acrecentado, principalmente como consecuencia de las tensiones comerciales que siguen sin resolver, la agudización de la incertidumbre en torno a las políticas y la volatilidad de los mercados financieros. Al mismo tiempo, la deuda pública se mantiene en niveles elevados en las economías avanzadas y ha aumentado en las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Las grandes economías se han inclinado por políticas fiscales expansivas (China, zona del euro, Estados Unidos), en tanto que el endurecimiento de las condiciones financieras y las inquietudes que rodean a la sostenibilidad fiscal han empujado al alza los costos de endeudamiento en economías avanzadas, y mercados emergentes y preemergentes vulnerables.

En este entorno, la política fiscal debería avanzar con cautela para mantener un equilibrio entre los objetivos de crecimiento y los de sostenibilidad. En los casos en que el producto efectivo supera el potencial (Estados Unidos) o en que los costos de endeudamiento son elevados, y las necesidades de financiamiento, grandes (Brasil, Italia) y en que sigue siendo importante mejorar el acceso a los mercados (Argentina), corresponde aún realizar un ajuste fiscal promotor del crecimiento a fin de mitigar las vulnerabilidades de la deuda y crear un margen de protección que pueda desplegarse ante una desaceleración profunda. Si existe cierto espacio fiscal y se plantea el riesgo de que la desaceleración se profundice, podría justificarse un estímulo fiscal limitado y de buena calidad (Australia, Alemania, Corea), en algunos casos acompañado de un plan de consolidación a mediano plazo verosímil (China, Japón). En los países en desarrollo de bajo ingreso, la política fiscal debería respaldar los objetivos desarrollo, dentro de las limitaciones de financiamiento. En caso de que la desaceleración resultara efectivamente grave, las herramientas de política monetaria disponibles podrían complementarse con una distensión fiscal en los países que dispongan de un espacio fiscal y de condiciones de financiamiento adecuadas; en la zona del

euro, una respuesta fiscal sincronizada —pero con las debidas diferencias entre los países miembros— podría reforzar el impacto global.

### **B. Adaptarse a las tendencias mundiales**

A fin de promover un crecimiento más vigoroso y más inclusivo, la política fiscal debería adaptarse a las tendencias críticas que están transformando la economía mundial. Los cambios demográficos, los rápidos avances tecnológicos y la creciente integración económica mundial traen aparejados retos estructurales. Las economías avanzadas, junto con muchas economías de mercados emergentes, se enfrentan al envejecimiento de la población y a inquietudes cada vez más apremiantes en torno a la sostenibilidad de la atención de la salud y las pensiones públicas. Los países en desarrollo de bajo ingreso y varias economías de mercados emergentes deben crear puestos de trabajo y modernizar la infraestructura pública, así como la educación y los servicios de salud, para atender las necesidades de poblaciones en rápida expansión y urbanización. En todos los países, las políticas de tributación y gasto social deben mantenerse a la par de los cambios en los mercados de trabajo y de productos generados por los avances tecnológicos y por el estrechamiento de los lazos comerciales y financieros entre los países. La adaptación de las políticas a las tendencias mundiales fomentaría el crecimiento económico a largo plazo — ingrediente crucial para una reducción duradera de la carga de la deuda pública— y difundiría los beneficios de la apertura y la innovación dentro de los países y entre ellos. Eso ayudaría también a restablecer la confianza pública en las instituciones, algo necesario para la estabilidad económica.

En los casos en que el margen presupuestario sea limitado, esa adaptación tendrá que ocurrir a través de la recomposición presupuestaria. En el marco de este proceso, será crítico reorganizar las prioridades de gasto para generar ahorros recortando los derroches y frenando la corrupción en todos los países. Por ejemplo, la eliminación de los subsidios a los combustibles a través de una fijación de precios eficiente podría producir poco a poco recursos fiscales adicionales equivalentes a hasta 4% del PIB mundial. Las reformas de la gestión financiera pública también podrían expandir los recursos fiscales mediante mejoras de la eficiencia. En algunos países, una gestión más eficaz de los activos del sector público podría generar un ingreso fiscal anual adicional estimado en 3% del PIB. En las economías emergentes y en desarrollo, cuya recaudación tributaria sigue siendo relativamente baja, la movilización de ingresos públicos tendrá que desempeñar un papel importante, en vista de las significativas necesidades de infraestructura y gasto social para alcanzar los ODS. Los países de África subsahariana podrían recaudar, en promedio, de 3 a 5% del PIB en ingreso fiscal adicional durante los cinco próximos años mediante reformas que mejoren la eficiencia de los sistemas tributarios actuales.

La cooperación internacional también es esencial para amplificar y difundir los beneficios de las reformas a escala mundial. Entre las principales cuestiones que pueden abordarse con un enfoque multilateral cabe mencionar la fiscalidad de las empresas multinacionales (incluidas las digitalizadas), el cambio climático (que podría mitigarse mediante la tributación de las emisiones de carbono) y la corrupción. El respaldo y el financiamiento internacionales coordinados, sumados a una mejor gobernanza tanto en los países donantes como en los beneficiarios, podrían complementar los esfuerzos de los países en desarrollo de bajo ingreso por alcanzar los ODS. Redoblando los esfuerzos por trabajar dentro de una estructura multilateral mejorada se complementarían las políticas nacionales adaptadas a una economía mundial en rápida evolución.

## **Capítulo 2: Poner freno a la corrupción**

La corrupción —el abuso de la función pública para beneficio propio— distorsiona la actividad del Estado y atenta contra los avances hacia un crecimiento económico sostenible e inclusivo. La corrupción ayuda a algunos a evadir impuestos, mientras otros terminan pagando más. La pérdida de ingresos fiscales

también puede dificultarle al gobierno el suministro de gasto social. Además, la calidad de la infraestructura y de los servicios públicos disminuye cuando las decisiones del gobierno responden al soborno y al nepotismo. En última instancia, la corrupción merma la confianza en el gobierno y puede generar inestabilidad social y política.

Este capítulo demuestra que los costos fiscales de la corrupción pueden ser sustanciales para las economías a todos los niveles de desarrollo. Por ejemplo, comparando países con un nivel de ingreso parecido, los gobiernos menos corruptos recaudan 4% más del PIB en ingreso tributario que sus homólogos más corruptos. En esa misma comparación, si todos los países redujeran hoy la corrupción en igual medida, en promedio, que los que la redujeron durante las dos últimas décadas, el ingreso tributario mundial sería USD 1 billón más alto, o sea 1¼% del PIB mundial; probablemente, los beneficios serían mayores teniendo en cuenta que con menos corrupción habría más crecimiento económico, lo cual generaría aún más ingresos fiscales. Los países que lograron reducir la corrupción significativamente se vieron premiados por una escalada del ingreso tributario como porcentaje del PIB (por ejemplo, en Georgia, 13 puntos porcentuales, y en Rwanda, 6 puntos porcentuales). Los hechos demuestran también que la corrupción distorsiona el uso que el gobierno les da a los fondos públicos. Los países menos corruptos dedican una proporción más alta de los recursos al gasto social (por ejemplo, entre los países de bajo ingreso, la proporción del presupuesto dedicada a la educación y la salud es un tercio más baja en los países sumamente corruptos). Además, los países más corruptos registran un gasto excesivo en la construcción de carreteras y hospitales, y sus alumnos en edad escolar califican peor en los exámenes.

Para luchar contra la corrupción, es necesario armarse de garra política. Ahora bien, para que las mejoras sean duraderas, también es necesario establecer buenas instituciones que promuevan la integridad y la rendición de cuentas a lo largo y a lo ancho del sector público. Analizando datos nuevos sobre un amplio conjunto de instituciones fiscales y experiencias nacionales individuales, el capítulo ofrece asesoramiento concreto al examinar en más detalle qué operaciones del gobierno sufren pérdidas por corrupción y qué pueden hacer las diferentes instituciones para mitigarlas. Algunas de las lecciones para las autoridades nacionales son las siguientes:

- Organizar una función pública profesional, basada en procedimientos de contratación y remuneración transparentes y meritocráticos. Es vital que los titulares de los organismos, los ministerios y las empresas estatales promuevan un comportamiento ético dando la pauta desde las esferas más altas.
- Invertir en elevados niveles de transparencia y vigilancia externa independiente para que los organismos de auditoría y el público en general puedan realizar una supervisión eficaz.
- Centrarse en los puntos neurálgicos en los que la corrupción es frecuente, según lo demuestra la experiencia internacional; por ejemplo, la contratación pública, la infraestructura, los bienes y servicios complejos difíciles de valorar, los recursos naturales y las empresas estatales.
- Multiplicar las oportunidades de éxito mejorando varias instituciones que pueden brindarse ayuda entre sí para luchar la corrupción. Por ejemplo, las reformas de la administración tributaria reditarán más si se simplifican las leyes impositivas y si se reduce la discrecionalidad de los funcionarios tributarios. Los esfuerzos por mejorar la integridad de la función pública o perseguir a los evasores de impuestos dependerán de procesos judiciales oportunos e imparciales. Del mismo modo, la libertad de prensa realza los beneficios de la transparencia fiscal.
- Comprometerse a mejorar las instituciones con asiduidad para mitigar las vulnerabilidades frente a la constante evolución de los retos que plantea la corrupción. Adoptar nuevas tecnologías para

contribuir a afianzar las funciones fiscales críticas, tales como los procesos presupuestarios y la administración de los ingresos públicos, así como los controles internos. Por ejemplo, los sistemas electrónicos de contratación pública pueden ser un arma poderosa en la lucha contra la corrupción, ya que promueven la transparencia y mejoran la competencia (por ejemplo, China, Corea).

La corrupción constituye también un problema internacional que exige una cooperación internacional más estrecha. Se ha puesto en marcha un creciente número de iniciativas internacionales para luchar contra la corrupción y frustrar los intentos por ocultar sus frutos. Sin embargo, hay más que se podría hacer:

- Los países deberían actuar en forma proactiva para impedir que empresas nacionales sobornen a funcionarios en el extranjero, perseguir enérgicamente el lavado de dinero y eliminar oportunidades para ocultar los frutos de la corrupción en destinos opacos.
- Se necesita más transparencia en las industrias extractivas (petróleo y minas) dados la presencia de elevadas rentas económicas y el papel de importantes operadores internacionales.
- A pesar de algunas mejoras, el intercambio internacional de información sigue siendo limitado. Es crítico estrechar la cooperación para luchar contra la evasión fiscal y para investigar y procesar judicialmente los actos de corrupción.
- Por último, los donantes y las instituciones internacionales pueden predicar con el ejemplo, realizando su propia transparencia. Asimismo, pueden ayudar difundiendo buenas prácticas en materia de fortalecimiento institucional. Este es el objetivo de este capítulo.