

MONITOR FISCAL – ABRIL DE 2018

RESUMEN EJECUTIVO

Capítulo 1: Ahorrar para los malos tiempos

Un crecimiento fuerte y amplio constituye una oportunidad para comenzar a reconstruir las defensas fiscales, mejorar las cuentas del Estado y estabilizar la deuda pública. Fortalecer las defensas fiscales en períodos de expansión económica crea el margen de maniobra necesario para brindar apoyo fiscal durante una posible contracción e impide que las vulnerabilidades fiscales se transformen en un motivo de tensión si las condiciones financieras se deterioran.

Preocupa el alto nivel de endeudamiento

La deuda mundial se encuentra en máximos históricos tras haber alcanzado un nivel sin precedentes de USD 164 billones en 2016, lo que equivale al 225% del PIB mundial. El mundo está hoy un 12% más endeudado en relación con el PIB que en el punto máximo anterior registrado en 2009, y China es un importante catalizador de este endeudamiento.

La deuda pública tiene mucho que ver con el aumento de la deuda mundial, a causa del derrumbe económico durante la crisis financiera mundial y de las medidas adoptadas en respuesta a esa crisis, así como también de los efectos que tuvo la caída de precios de las materias primas en 2014 y del rápido crecimiento del gasto en países emergentes y países en desarrollo de bajo ingreso. La deuda de las economías avanzadas promedia un 105% del PIB, alcanzando niveles que no se veían desde la Segunda Guerra Mundial. En las economías emergentes y de ingreso medio, la deuda —que registra en promedio un nivel cercano al 50% del PIB— se sitúa en niveles vistos por última vez durante la crisis de la deuda de los años ochenta. En el caso de los países en desarrollo de bajo ingreso, los coeficientes deuda-PIB promedio han venido creciendo con rapidez y superan el 40% en 2017. Más aún, casi la mitad de esta deuda está contraída en condiciones no concesionarias, lo que explica que se haya duplicado la carga de los intereses como porcentaje de los ingresos tributarios en los últimos 10 años. En todos los países, la dinámica de la deuda se basa en grandes déficits primarios, que alcanzaron niveles sin precedentes en el caso de las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

Los altos niveles de deuda pública y de déficit son motivo de preocupación. Los países con elevados niveles de endeudamiento son vulnerables a un endurecimiento repentino de las condiciones de financiamiento en el mundo, lo que puede interrumpir el acceso al mercado y poner en riesgo la actividad económica. Más aún, la experiencia indica que los países pueden quedar expuestos a grandes shocks imprevistos de los coeficientes deuda pública/PIB, lo que exacerbaría los riesgos de refinanciamiento. Es importante destacar que los grandes niveles de deuda y de déficit menoscaban la capacidad del gobierno de implementar una respuesta fiscal sólida para apuntalar la economía durante una contracción. La experiencia histórica

demuestra que una posición fiscal débil aumenta la profundidad y la duración de una recesión —como después de una crisis financiera— porque los gobiernos no están en condiciones de desplegar una política fiscal suficiente para estimular el crecimiento. Es importante crear un margen de maniobra fiscal, especialmente ahora que la deuda del sector privado se encuentra en máximos sin precedentes y en ascenso. En algunos países, la deuda privada excesiva los expone al riesgo de un proceso de desapalancamiento abrupto y costoso.

Aumentar la resiliencia y apuntalar el crecimiento

Se necesitan ahora medidas contundentes para fortalecer las defensas fiscales, aprovechando plenamente la recuperación cíclica de la actividad económica. Cuando el crecimiento vuelve a su nivel potencial, el estímulo fiscal pierde eficacia en tanto el costo de la consolidación fiscal disminuye, lo que facilita el paso de la expansión a la consolidación fiscal. Construir esas defensas hoy ayudará a proteger a la economía, creando margen de maniobra fiscal para intervenir con medidas que estimulen la actividad económica durante una contracción y reduciendo el riesgo de dificultades de financiamiento si acaso se endurecen de manera imprevista las condiciones financieras mundiales. En general, los países deben permitir la plena operación de los estabilizadores automáticos (es decir, impuestos y gasto que se mueven en sintonía con la producción y el empleo) y al mismo tiempo realizar esfuerzos firmes para reducir los déficits y la deuda hacia sus objetivos de mediano plazo.

La magnitud y el ritmo del ajuste deben calibrarse en función de las condiciones cíclicas y el espacio fiscal disponible de cada país, a fin de evitar que esto suponga un lastre para el crecimiento. En las economías que operan en niveles cercanos a su producción potencial y con coeficientes deuda/PIB elevados, se debe llevar a cabo un ajuste fiscal. En Estados Unidos —donde se están aplicando medidas de estímulo fiscal en una economía que se encuentra cerca del pleno empleo, con déficits globales superiores a USD 1 billón (5% del PIB) en los próximos tres años— la política fiscal debe recalibrarse para asegurar que el coeficiente deuda pública/PIB disminuya a mediano plazo. Cuando el espacio fiscal es limitado, la única opción es realizar esfuerzos de consolidación para reducir los riesgos fiscales, a partir de políticas que propicien el crecimiento a mediano plazo. Unas pocas economías avanzadas con amplio espacio fiscal que operan en su plena capacidad, o cerca de su plena capacidad, tienen margen para usar medidas de política fiscal que facilitan la implementación de reformas estructurales favorables al crecimiento. A pesar de la reciente recuperación parcial de los precios de las materias primas, los países exportadores deben continuar con los ajustes para garantizar que su gasto esté acorde con las perspectivas de ingreso a mediano plazo. Varios países de bajo ingreso deben dar cabida en sus presupuestos al gasto para la implementación de planes de infraestructura movilizándolo, racionalizando el gasto y mejorando la eficiencia del gasto.

Al mismo tiempo, ningún país debe perder de vista las políticas para mejorar las perspectivas de crecimiento a mediano plazo. De hecho, el ajuste fiscal reciente en algunos países no ha

dado necesariamente prioridad a las medidas favorables al crecimiento, como lo demuestra la caída del gasto en inversión pública como proporción del PIB entre las economías avanzadas y los países exportadores de materias primas. Las economías avanzadas deben centrarse en mejorar la eficiencia del gasto y en racionalizar las prestaciones sociales para dar cabida a una mayor inversión pública, más incentivos para la participación en el mercado laboral, y mejoras en la calidad de la educación y de los servicios de salud. Algunas economías avanzadas también se beneficiarían de ampliar las bases tributarias y mejorar el diseño de sus sistemas tributarios. Para las economías en desarrollo y de países emergentes, la prioridad consiste en aumentar la recaudación para financiar el gasto crítico en capital físico y humano y el gasto social. Todos los países deben promover un crecimiento inclusivo para evitar una desigualdad desmedida que impida la movilidad social, menoscabe la cohesión social y, en última instancia, perjudique el crecimiento.

Capítulo 2: Gobierno digital

El mundo se está digitalizando, y con él los gobiernos, aunque a ritmos muy diferentes. Los gobiernos de todos los países tienen hoy sitios web nacionales y sistemas de gestión financiera automatizados. La digitalización ofrece oportunidades y desafíos para la política fiscal. ¿Cómo puede la digitalización cambiar el diseño y la implementación de políticas hoy y en el futuro? ¿Y cuáles son los obstáculos?

Al aumentar la disponibilidad y el acceso a información confiable y oportuna se puede transformar la forma en la que operan los gobiernos. La digitalización puede reducir los costos públicos y privados del cumplimiento tributario y mejorar la eficiencia del gasto. Por ejemplo, los gobiernos pueden usar herramientas digitales para combatir el fraude transfronterizo: la incorporación de herramientas digitales podría aumentar la recaudación de impuestos indirectos en frontera en un 1%-2% del PIB por año. La digitalización podría, asimismo, ayudar a los gobiernos a rastrear impuestos sobre bienes no declarados radicados en jurisdicciones de baja imposición, que promedian estimativamente un 10% del PIB mundial. Si bien son bajas las tasas de los potenciales aumentos de ingresos derivados de esta base tributaria tradicionalmente inaccesible, la digitalización podría facilitar la futura recaudación de impuestos sobre la renta en la fuente, antes de que queden fuera del alcance de las autoridades tributarias. En materia de gasto, las experiencias de India y Sudáfrica demuestran que la digitalización puede ayudar a mejorar la protección social y la provisión de servicios públicos.

En el futuro, la digitalización cada vez mayor de las empresas —y el surgimiento de gigantes digitales tales como Google, Apple, Facebook y Amazon— puede exacerbar las dificultades que enfrenta el actual sistema tributario internacional. La digitalización plantea nuevos interrogantes; entre ellos, cómo se espera que la información comercial valiosa generada por los usuarios en línea afecte a las potestades tributarias de los países. ¿Deben los aspectos relacionados con el destino —es decir, dónde residen los consumidores finales— tener mayor preeminencia en la distribución de las potestades de imposición? Es preferible que las

iniciativas para modificar el marco tributario internacional sean coordinadas y congruentes con una visión a largo plazo de la arquitectura tributaria internacional.

Los gobiernos tendrán que atenuar nuevos riesgos digitales. Las interacciones digitales con los gobiernos pueden imponer una carga desproporcionada sobre las pequeñas empresas y hogares vulnerables con acceso limitado a la tecnología. La digitalización en sí misma también crea nuevas oportunidades de fraude y de alteración de las funciones del gobierno. Esto incluye la utilización de medios digitales para evadir impuestos o reclamar beneficios de manera ilícita. Las violaciones masivas de datos y las intrusiones de privacidad han aumentado, lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas públicos digitales.

La digitalización no es una panacea. Requiere una agenda proactiva, prospectiva e integral de reformas. Los gobiernos deben abordar múltiples falencias políticas, sociales e institucionales y controlar los riesgos digitales. También deben presupuestar recursos adecuados para financiar las inversiones en infraestructura digital y ciberseguridad. Por último, pero no menos importante, la digitalización acrecienta la necesidad de cooperación internacional.

Pero la digitalización ya es una tendencia avasalladora. Y posiblemente continúe acelerándose. Los gobiernos pueden tratar de resistirla, y adaptarse tarde y con reticencia; o bien aceptarla, preverla e incluso, en cierta medida, configurarla.