



RESUMEN EJECUTIVO

En un contexto de persistente debilidad del crecimiento en las economías avanzadas y de fragilidades emergentes en el mundo en desarrollo, los elevados coeficientes de endeudamiento ensombrecen el panorama fiscal mundial. En las economías avanzadas, con menores déficits presupuestarios (salvo, en particular, Japón), se prevé que el coeficiente de endeudamiento público promedio se estabilice en 2013–14. No obstante, alcanzará un máximo histórico (aproximadamente 110% del PIB, 35 puntos porcentuales por encima del nivel de 2007). Las simulaciones muestran que si se mantiene el presupuesto global a un nivel que se ajuste con el asesoramiento a mediano plazo brindado por el personal técnico del FMI, el coeficiente de endeudamiento promedio se reducirá a alrededor del 70% del PIB para 2030, aunque en algunos países se mantendrá por encima del 80%. Sin embargo, la elevada deuda pública, el entorno mundial incierto, las débiles perspectivas de crecimiento y la falta de planes de ajuste a mediano plazo bien especificados en las economías de importancia sistémica, como Japón y Estados Unidos, complican esta tarea. Al mismo tiempo, las vulnerabilidades fiscales se están incrementando en las economías de mercados emergentes y en los países de bajo ingreso, ante la mayor volatilidad financiera y las revisiones a la baja del crecimiento potencial en los mercados emergentes, y las posibles disminuciones de los precios de las materias primas y la ayuda en los países de bajo ingreso.

Por lo tanto, el fortalecimiento de los saldos fiscales y de la confianza sigue siendo uno de los temas principales de la agenda de política, aunque el grado de urgencia varía de un país a otro. En las economías avanzadas con elevados niveles de deuda pública, la consolidación debería anclarse en planes a mediano plazo creíbles, definidos en términos ajustados en función del ciclo, dejando margen para que los estabilizadores automáticos amortigüen shocks inesperados. El ritmo y la composición de dicha consolidación debería calibrarse (siempre que el financiamiento lo permita) de manera que se reduzcan los riesgos que pesan sobre la actividad económica a corto plazo reforzando al mismo tiempo las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Las economías de mercados emergentes que han visto cómo se reducía o incluso cómo desaparecía su espacio fiscal deberían comenzar a recomponer sus márgenes de maniobra fiscal, aprovechando las condiciones cíclicas aún generalmente favorables. El ritmo debería seguir estando determinado por los niveles de deuda y de déficit, así como por el acceso al financiamiento, aunque la incertidumbre con respecto a las perspectivas de crecimiento potencial y de las tasas de interés exige aplicar políticas más proactivas para protegerse frente a cambios repentinos en la actitud de los

mercados. En los países de bajo ingreso, el menor acceso al financiamiento concesionario y, en los países ricos en recursos naturales, la disminución de precios de las materias primas subraya la necesidad de movilizar ingresos internos y aumentar la eficiencia de gasto.

En este contexto, en esta edición de *Monitor Fiscal* se examina en qué medida y cómo pueden ayudar las reformas al sistema impositivo a fortalecer las finanzas públicas. Los impuestos son siempre un asunto delicado y ahora más que nunca han pasado a primer plano en los debates de política económica en todo el mundo. Los desafíos clave son los siguientes: ¿Cómo pueden los impuestos ayudar a reducir los coeficientes de endeudamiento en las economías avanzadas y responder a las crecientes necesidades de gasto en los países en desarrollo? y ¿Cómo puede lograrse un equilibrio entre las inquietudes en torno a la equidad —sobre todo en tiempos difíciles— y la eficiencia necesaria para asegurar el crecimiento a largo plazo?

En la práctica, hasta el momento la consolidación se ha basado más de lo previsto inicialmente en las medidas vinculadas a la recaudación de ingresos. Pero las opciones utilizadas con mayor frecuencia se han guiado por criterios de conveniencia más que por el deseo de establecer sistemas tributarios más sólidos y equitativos, y esto podría crear problemas a más largo plazo. Por ejemplo, se han elevado las tasas impositivas cuando habría sido preferible ampliar la base tributaria e introducir nuevos impuestos para abordar los problemas del medio ambiente o corregir las ineficiencias en el sector financiero. Ahora que en muchos países una proporción importante del ajuste ya está realizado pero las perspectivas de crecimiento siguen siendo sombrías, la formulación de políticas debería centrarse en abordar las persistentes distorsiones impositivas y respaldar el crecimiento potencial.

¿Pueden los países recaudar más impuestos, de manera más eficaz y más equitativamente? Los resultados presentados en este informe muestran que para muchas economías avanzadas la posibilidad de recaudar más ingresos es limitada y, en aquellos países donde la presión fiscal ya es elevada, la mayor parte del ajuste tendrá que recaer sobre el gasto. Sin embargo, muchos países (incluidos algunos, como Estados Unidos y Japón, donde la consolidación requerida es mayor) aún podrían movilizar montos significativos de ingresos, limitando al mismo tiempo las distorsiones y los efectos negativos sobre el crecimiento. Una de las medidas más eficientes (tal como tienden a confirmar los nuevos resultados) es ampliar la base del impuesto al valor añadido, y en la mayoría de los casos esta medida puede combinarse fácilmente con una protección adecuada para los pobres. En las economías de mercados emergentes y los países de bajo ingreso, donde la posibilidad de recaudar más ingresos fiscales suele ser considerable, uno de los desafíos primordiales sigue siendo mejorar el

cumplimiento de las normas. Hace mucho tiempo que se debería haber reconocido que el marco tributario internacional no funciona. Aunque es difícil calcular el monto, podrían obtenerse importantes ingresos fiscales si se reformara de dicho marco. Esta reforma es particularmente importante para los países en desarrollo, dada su mayor dependencia en los impuestos a las empresas, ya que los ingresos fiscales derivados de estos impuestos con frecuencia provienen de un pequeño grupo de multinacionales.

Parece que en muchas economías avanzadas existe margen para recaudar más ingresos fiscales provenientes de los niveles superiores de la distribución de ingresos (y en algunos casos cubrir una proporción nada despreciable del ajuste requerido), si así se quisiera. Y en la mayoría de los países, avanzados o en desarrollo, existen fuertes argumentos para elevar considerablemente los impuestos a la propiedad (aunque esto es mejor hacerlo cuando los mercados inmobiliarios son bastante resilientes). En principio, los impuestos sobre la riqueza también brindan un importante potencial de ingresos a un costo de eficiencia relativamente bajo. Los resultados obtenidos de la recaudación de estos impuestos no son muy alentadores, pero esto podría cambiar a medida que el mayor interés del público y el fortalecimiento de la cooperación internacional aumentan el respaldo a estos impuestos y reducen las posibilidades de evasión fiscal. La reforma de las normas de tributación internacional va a ser más difícil, dado que debe ir más allá del control de los distintos trucos utilizados para reducir impuestos y abordar los aspectos más fundamentales, como la asignación de bases tributarias entre países y hallar mejores formas de obtener beneficios mutuos intensificando la cooperación en cuestiones tributarias.

Las limitaciones de índole política pueden minar hasta las reformas mejor formuladas del sistema impositivo. La historia muestra que la mayoría de las reformas tributarias positivas y duraderas se han implementado en épocas de bonanza, cuando pueden utilizarse ingresos fiscales extraordinariamente elevados para compensar a los perdedores. Pero también puede ocurrir en épocas de vacas flacas, si están cuidadosamente adaptadas al marco institucional de un país y respaldadas por un importante consenso político y una amplia estrategia de comunicación. Estas reformas son indudablemente cada vez más necesarias en el difícil momento actual.

