



El **costo** de la **corrupción**

El soborno origina la pérdida de ingresos tributarios y también tiene repercusiones sociales

Paolo Mauro, Paulo Medas y Jean-Marc Fournier

En 2013, investigadores brasileños que trabajaban en un caso rutinario de lavado de dinero se encontraron con algo mucho más serio: un plan de sobornos y licitaciones fraudulentas que involucraba al gigante petrolero estatal Petrobras. La investigación, conocida como Operación Lava Jato, descubrió que algunas de las mayores empresas de construcción e ingeniería de Brasil habían pagado miles de millones de dólares en sobornos durante años para adjudicarse lucrativos contratos de Petrobras. En el escándalo se vieron implicados numerosos políticos y funcionarios de gobierno.

Por supuesto, estos negocios turbios no se limitan a las economías de mercados emergentes como Brasil. En la década de 1970, causó gran impacto el caso

de políticos japoneses que aceptaron sobornos para aprobar contratos de compra de aviones militares estadounidenses. Esa fue una de las razones para la aprobación de la ley que prohíbe a las empresas de Estados Unidos pagar sobornos en el extranjero. Pero dondequiera que surja, la corrupción, o el abuso de cargos públicos para beneficio personal, desvirtúa la actividad del Estado y atenta contra el crecimiento económico y la calidad de vida de la gente.

Según su alcance, la corrupción puede perjudicar en gran medida las finanzas públicas, dado que los gobiernos recaudan menos ingresos tributarios y pagan en exceso por bienes y servicios o proyectos de inversión. Pero su costo va más allá de las pérdidas monetarias: los desvíos en las prioridades del gasto

merman la capacidad del Estado para promover el crecimiento sostenible e inclusivo. Restan recursos públicos a la educación, la atención médica y la infraestructura eficaz, que son las inversiones capaces de mejorar los resultados económicos y el nivel de vida de todos los ciudadanos.

Merma de la confianza pública

¿Cómo reduce los ingresos públicos la corrupción? Por una parte, puede afectar la capacidad de los gobiernos de recaudar impuestos de manera justa y eficiente. Los legisladores corruptos pueden otorgar exenciones tributarias o crear lagunas en la ley a cambio de sobornos, lo cual reduce el potencial de recaudación. Cuanto más complejo y confuso sea el sistema tributario, más fácil será que los funcionarios hagan uso de sus facultades discrecionales en la administración de dicho sistema y exijan sobornos a cambio de un resultado favorable. Por ejemplo, en un caso que denunció el *New York Times*, trabajadores municipales presuntamente aceptaron sobornos para que los impuestos impagos aparecieran como efectivamente pagados. En general, la distorsión de las leyes tributarias y la corrupción de los funcionarios fiscales merman la confianza pública en el Estado y debilitan la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos.

Frenar la corrupción puede producir grandes beneficios fiscales. Nuestra investigación sugiere que los ingresos son mayores en países percibidos como menos corruptos: los gobiernos menos corruptos recaudan un 4% del PIB más en impuestos que aquellos con el mismo nivel de desarrollo económico pero niveles de corrupción más altos. Algunos países han progresado en los últimos 20 años. Si todos los países redujeran la corrupción del mismo modo, podrían ganar USD 1 billón en ingresos fiscales que actualmente se pierden, lo que representa el 1,25% del PIB mundial.

Áreas conflictivas

Si bien la corrupción puede existir casi en cualquier lugar, es más frecuente en algunas áreas conflictivas. Una de estas áreas es la relacionada con los recursos naturales, en especial el petróleo y la minería. Las enormes ganancias asociadas a la extracción de recursos naturales son un fuerte incentivo para el pago de sobornos, o incluso la captura del Estado, situación en que las prácticas corruptas influyen sobre las leyes y políticas públicas para asegurar el control sobre la riqueza natural de un país. En efecto, en general, los países ricos en recursos naturales son más corruptos porque lidian con instituciones más débiles y una rendición de cuentas deficiente en cuanto al uso de su riqueza natural.

La corrupción también es frecuente entre las empresas estatales, cuyos administradores son susceptibles

a la influencia indebida tanto de empleados públicos como de funcionarios electos. Como resultado, las empresas estatales de sectores vitales como energía, servicios públicos y transporte son menos rentables y eficientes en los países con más corrupción. Varias investigaciones sobre corrupción en dichas empresas resaltan el riesgo de abuso de los recursos públicos, como Petrobras en Brasil, Elf Aquitaine en Francia (antes de ser privatizada) y Eskom y Transnet en Sudáfrica. Además, según estudios, la corrupción es uno de los principales motivos por los cuales las empresas privadas suelen ser más productivas que las estatales. Sorprendentemente, en países donde la corrupción es menor, el tipo de propiedad es un factor de menor peso para explicar la diferencia de desempeño entre las empresas (Baum *et al.*, de próxima publicación).

Las enormes ganancias asociadas a la extracción de recursos naturales son un fuerte incentivo para el pago de sobornos, o incluso la captura del Estado.

La compra de bienes y servicios por parte del gobierno es otra área conflictiva, en parte debido a las fuertes sumas de dinero involucradas; en promedio, estas adquisiciones alcanzan el 13% del PIB entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, que agrupa a 36 economías avanzadas. Las adquisiciones relacionadas con la inversión pública son en particular susceptibles a la corrupción, porque los grandes proyectos a menudo poseen características únicas que dificultan la comparación de costos y permiten ocultar sobornos e inflar costos.

Por eso, en general la corrupción mayor está asociada a proyectos complejos y costosos, como la construcción y equipo de defensa. En cambio, es más difícil cobrar sobornos sobre salarios de maestros y funcionarios del área de salud. Por lo tanto, es probable que el gasto en educación y salud sea menor cuando hay corrupción, lo cual reduce la posibilidad de que la productividad y los niveles de vida de los trabajadores mejoren. Entre las economías de bajo ingreso, la proporción del presupuesto dedicado a educación y salud es un tercio menor que en los países más corruptos (véase el gráfico en la página siguiente).

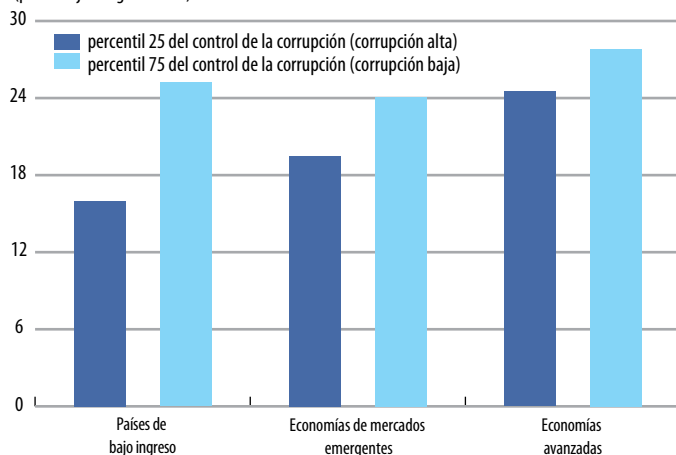
Así pues, no extraña que, en general, el rendimiento escolar sea menor en los países donde la corrupción es más común. Si bien los estudiantes de países más corruptos pueden pasar el mismo tiempo en las aulas que los de otros países, la calidad de la instrucción es peor. No se trata solo de gastar menos en educación. En algunos países, el acceso a empleos en la docencia en escuelas públicas depende de sobornos o contactos.



Prioridades sesgadas

El gasto público en educación y salud es menor en los países donde la corrupción es mayor.

(porcentaje del gasto total)



Fuentes: FMI, Government Finance Statistics, y estimaciones del personal técnico del FMI.
Nota: Los datos corresponden a 2016.

El ausentismo de maestros es una forma generalizada de corrupción menor en varias economías en desarrollo; un estudio en Brasil encontró indicios de que, cuando parte de las transferencias federales a los gobiernos locales para gastos en educación se pierden debido a la corrupción, las tasas de deserción son mayores y el rendimiento escolar es peor.

El éxito de Georgia

Reducir la corrupción es un reto, pero puede traer grandes beneficios. Los países que reducen la corrupción significativamente son recompensados con mayores ingresos tributarios. Esto sucedió en Georgia, donde en 2003 un nuevo gobierno lanzó una enérgica campaña para reducir la corrupción, que era muy alta. El resultado: los ingresos tributarios aumentaron del 12% al 25% del PIB en 5 años, incluso con tasas impositivas más bajas.

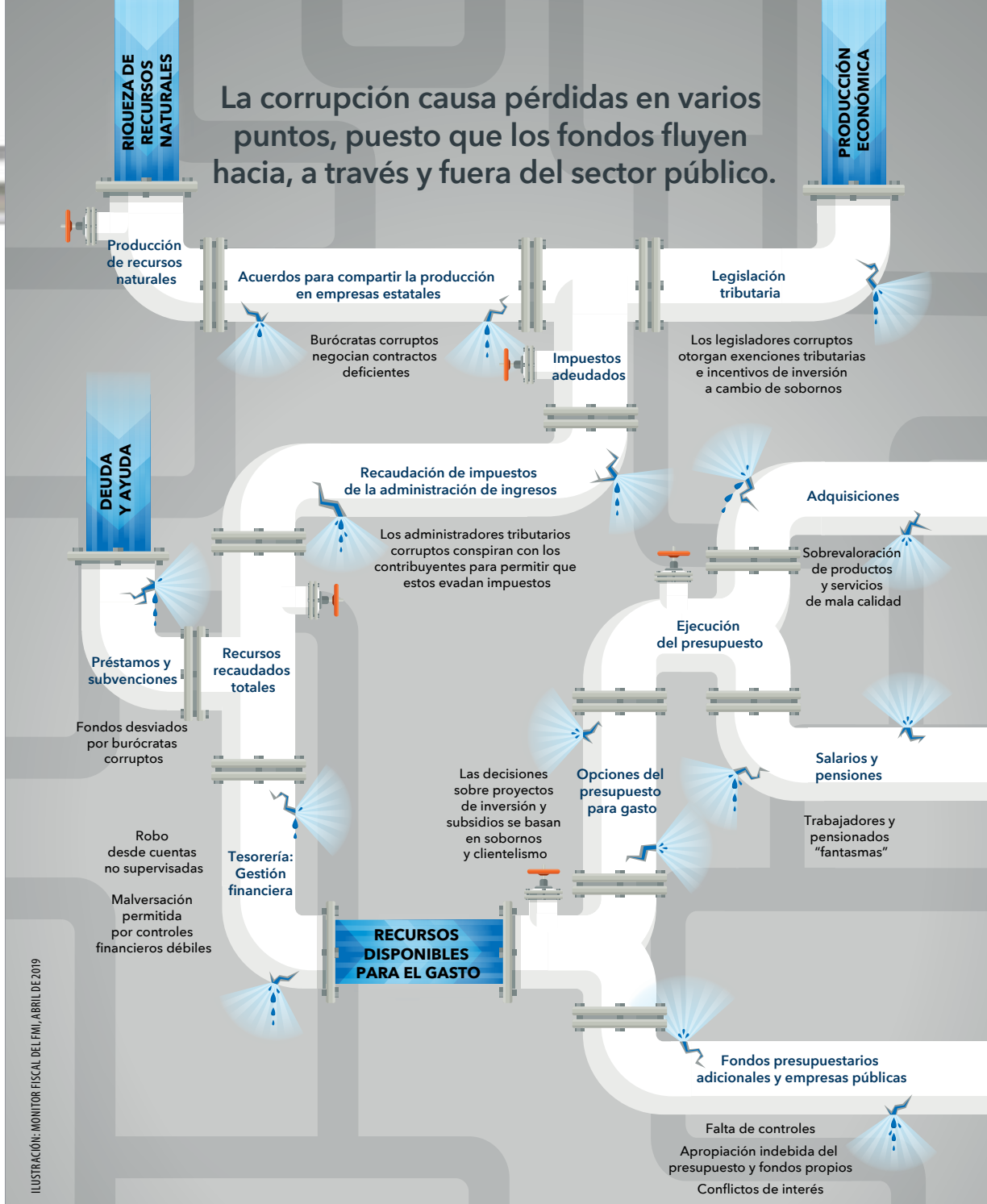
El éxito de Georgia reflejó una nueva cultura de cumplimiento tributario: el porcentaje de personas que consideraba que nunca era justificable hacer trampa aumentó del 50% a casi el 80%. Gracias a las mejoras en los servicios, incluida la disminución en los índices de criminalidad y en los cortes de electricidad, junto con una renovada confianza en el gobierno, la gente estuvo más dispuesta a pagar impuestos. El aumento

de los ingresos públicos también permitió poner al día el pago de salarios y pensiones, lo cual reforzó la confianza en el gobierno.

¿Cuál es la mejor forma de combatir la corrupción? A veces, los cambios políticos importantes ofrecen oportunidades para reformas ambiciosas y mejoras rápidas, como en Georgia. Pero en la mayoría de los casos, el progreso probablemente sea gradual. El éxito requiere voluntad política, perseverancia y el compromiso de mejorar constantemente las instituciones durante muchos años. Con el fin de comprender mejor las características institucionales importantes para promover la integridad y la rendición de cuentas, estudiamos varios países. Nuestro análisis proporcionó algunas lecciones específicas para las autoridades:

- *Las posibilidades de éxito aumentan cuando los países mejoran varias instituciones que se apoyan mutuamente para combatir la corrupción.* Debe comenzarse por las áreas de mayor riesgo —como adquisiciones, administración de ingresos y gestión de recursos naturales— así como con controles internos eficaces. Un marco de gobernanza fiscal también requiere como pilar clave que exista una función pública profesional y ética. Los jefes de los organismos, ministerios y empresas públicas deben promover el comportamiento ético dando ejemplo.
- *Los gobiernos deben estar al tanto de la evolución tecnológica y de las oportunidades que inducen conductas delictivas.* Nuestro análisis demostró que cuando los gobiernos invierten en tecnologías de la información y comunicación y la transparencia aumenta, disminuyen las oportunidades de solicitar sobornos. Por ejemplo, en Chile y Corea, los sistemas electrónicos de contratación han sido herramientas poderosas para mejorar la transparencia y frenar la corrupción.
- *Promover la transparencia y la prensa libre contribuye a mejorar la rendición de cuentas.* Colombia, Costa Rica y Paraguay están usando una plataforma en línea que permite a los ciudadanos supervisar el progreso físico y financiero de los proyectos de inversión. Nuestro análisis de varios países indica que una prensa libre acrecienta los beneficios de la transparencia fiscal para frenar la corrupción. No basta con publicar datos; también deben difundirse y explicarse ampliamente. En Brasil, la publicación de los resultados de las auditorías afectó las perspectivas de reelección de los funcionarios sospechosos de uso indebido de dinero público, y el impacto fue mayor en las áreas con radioemisoras locales.

La corrupción causa pérdidas en varios puntos, puesto que los fondos fluyen hacia, a través y fuera del sector público.



Además de los esfuerzos por fortalecer las instituciones internas de los países, la cooperación internacional es crucial. Más de 40 países han definido como delito que sus empresas paguen sobornos para obtener negocios en el extranjero. Asimismo, los países pueden controlar estrictamente el lavado de dinero y reducir las oportunidades transnacionales de ocultar el dinero proveniente de la corrupción en centros financieros opacos.

Frenar la corrupción puede ser una tarea abrumadora, pero necesaria para recuperar la confianza pública en el gobierno. Con el tiempo, la lucha contra la corrupción también puede brindar beneficios

económicos y sociales. Comienza con la voluntad política interna, el fortalecimiento continuo de las instituciones para promover la integridad y la rendición de cuentas, y la cooperación mundial. **FD**

PAUL MAURO, es Subdirector, **PAULO MEDAS** es Subjefe de División y **JEAN-MARC FOURNIER** es Economista, todos del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Este artículo se basa en "Poner freno a la corrupción", capítulo 2 del *Monitor Fiscal* de abril de 2019 del FMI.

Referencia:

Baum, A., C. Hackney, P. Medas y M. Sy. De próxima publicación. "Governance and SOEs: How costly is Corruption?". IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.