

# El futuro es ahora

Tres países —Belice, Colombia y Ghana— subrayan el potencial de la tecnología y la innovación para reforzar las finanzas públicas

Analisa R. Bala, Adam Behsudi y Nicholas Owen

**P**aíses de todo el mundo están diseñando soluciones innovadoras para fortalecer las finanzas públicas, mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el sector público, e incluso generar efectivo para la conservación de la naturaleza. Tres casos prácticos se centran en estos nuevos mecanismos de política, que podrían ser instructivos para otros países.

En **Belice**, el canje de deuda por medidas de protección ambiental ha permitido reducir el saldo de deuda externa en nada menos que 10% del PIB y, además, genera efectivo para proteger el arrecife de coral más largo del Hemisferio Occidental. Hay posibilidades de implementar canjes similares para financiar la conservación de la naturaleza o acciones climáticas en otros países con costosas carteras de deuda.

Por su parte, las organizaciones de fomento de la transparencia utilizan tecnologías de código abierto para divulgar conflictos de intereses no declarados de funcionarios públicos de **Colombia**. Estos datos pueden ser utilizados por la Contraloría General de la República de Colombia, el órgano de vigilancia

del país, para investigar la corrupción, o por aquellas empresas que deseen evitar el riesgo reputacional.

Por último, en África occidental, **Ghana** ha optado por la tecnología para mejorar el acceso a los servicios públicos y ampliar su base de ingresos. Las autoridades del país trabajan para unificar una base de datos de contribuyentes, crear un sistema digital de direcciones y aprovechar el rápido crecimiento de un sistema de dinero móvil para que más ciudadanos se incorporen al sistema tributario. De momento, 15,5 millones de personas han solicitado un documento oficial de identidad digital, y la mayoría de la población adulta podría tener uno al final del año.

## **Belice: Canjear deuda por naturaleza**

La barrera de coral de Belice es un prodigio de biodiversidad. Con una longitud de casi 275 km y situada en las cálidas aguas del Caribe, alrededor de atolones, cayos y lagunas costeras, la barrera de arrecife más larga del Hemisferio Occidental alberga unas 1.400 especies, como tortugas Carey y manatí

(ambas en peligro de extinción), y distintos tipos de tiburones amenazados. No obstante, el cambio climático y el calentamiento de los océanos, la sobrepesca y la tala de manglares, y la urbanización descontrolada de la costa atentan contra la fragilidad del ecosistema.

Desde el año pasado, el arrecife tiene muchas más probabilidades de sobrevivir. El 5 de noviembre, Belice firmó un canje de deuda por medidas de protección ambiental con The Nature Conservancy (TNC), una organización ambientalista, gracias al cual la deuda externa del país se redujo en nada menos que 10% del PIB. Tal vez lo más importante es que las perspectivas para la protección marina han mejorado significativamente. Según John Briceño, Primer Ministro de Belice, este acuerdo permitirá proteger las aguas marinas del país y sentar las bases de un crecimiento sólido y duradero.

Una filial de TNC prestó fondos a Belice para que el país pudiese recomprar un “superbono” por valor de USD 553 millones —la totalidad del saldo de deuda pública comercial externa del gobierno, equivalente a 30% del PIB— a un precio reducido de 55 centavos por dólar. La operación se financió mediante la emisión de “bonos azules” por USD 364 millones, en una venta concertada y suscrita por Credit Suisse, una entidad bancaria. El seguro corrió a cargo de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional (DFC, por sus siglas en inglés), el banco de desarrollo del gobierno de Estados Unidos. Esto permitió que el préstamo tuviese una tasa de interés reducida, un período de gracia de 10 años durante el cual no se paga capital de la deuda, y un vencimiento a largo plazo, de 19 años.

A cambio, Belice se comprometió a destinar unos USD 4 millones anuales a la conservación marina hasta 2041. El país duplicará sus parques de protección marina —que engloban arrecifes de coral, manglares y los pastos marinos donde los peces crían—, pasando del 15,9% al 30% de sus aguas antes de 2026. Un fondo de dotación de USD 23,5 millones servirá para financiar la protección ambiental más allá de 2040.

Según Jaime Guajardo, Jefe de misión del FMI en Belice, este acuerdo beneficiará enormemente al país y ayudará a las autoridades a alcanzar los objetivos de restablecer la sostenibilidad de la deuda, promover un desarrollo sostenible y aumentar la resiliencia frente a los desastres naturales y el cambio climático.

Los canjes de deuda por protección ambiental no son nuevos, sino que vienen existiendo, en una forma u otra, desde finales de la década de 1980. No obstante, en estos primeros acuerdos, habitualmente un gobierno acreedor cancelaba deuda bilateralmente siempre y cuando el ahorro se destinase a protección ambiental: en realidad, se trataba de donaciones. En el caso del acuerdo de Belice, destacan dos cosas. La primera es que fue el propio mercado de bonos el que proporcionó la “donación” en forma de precio

## Hay posibilidades de implementar otros canjes con países cuya deuda cotiza con descuento o incurre en tasas de interés elevadas.

con descuento. La segunda es que el acuerdo incluía deuda con acreedores privados y, al final, se financió con otro tipo de inversionistas privados. El acuerdo puso de manifiesto la posibilidad de aplicarlo a otros países que atraviesan dificultades económicas y mantienen costosas carteras de deuda.

Kevin Bender, Director de Deuda Sostenible de TNC, asegura que tuvieron que esforzarse para convencer a Belice de dar este paso, aunque el gobierno enseguida comprendió la importancia del ahorro y el efectivo que podrían generar para la protección ambiental. Sin embargo, los inversionistas privados se mostraron precavidos en cuanto a poner su dinero en fondos azules. Al fin y al cabo, esta clase de canjes de deuda es compleja, y nunca antes se habían llevado a cabo. Los inversionistas recelaban también de efectuar préstamos a un país con antecedentes de morosidad, pero la participación de la DFC, Credit Suisse y otras instituciones de envergadura hizo que cobrara impulso.

La participación del banco de desarrollo de Estados Unidos fue decisiva: el seguro proporcionado por la DFC hizo posible una sólida calificación crediticia de grado de inversión para los bonos azules (Moody's les asignó la calificación Aa2); incluso los inversionistas con mayor aversión al riesgo, como los fondos de pensiones, podían estar seguros de que serían reembolsados. “Sin el seguro, nadie tenía en sus planes prestar dinero a Belice”, asegura Bender.

El interés de los inversionistas por los aspectos ambientales, sociales y de gobernanza fue una pieza importante del *marketing* de este complejo producto. En el caso de Belice, las tres décadas dedicadas por TNC a programas de protección ambiental en el país fueron garantía para los inversionistas de que la protección marina prometida iba a llevarse a cabo. En otras palabras: no se acusaría a los inversionistas de “lavado azul”.

Hay posibilidades de implementar otros canjes con países cuya deuda cotiza con descuento o incurre en tasas de interés elevadas. TNC, que también ayudó a Seychelles (frente a la costa oriental de África) a reestructurar su deuda del Club de París con acreedores oficiales y destinar el ahorro a la



Siluetas de un minero en un estrecho pozo de una mina de oro abandonada de Colombia.



conservación del océano en 2016, está estudiando acuerdos similares con otros siete países.

No todos los canjes de deuda por protección ambiental tendrán los mismos efectos que el de Belice, por lo menos no por el lado de la deuda. Esta pequeña economía del Caribe debía, en proporción del PIB, mucho dinero a los acreedores, con lo cual el acuerdo tuvo efectos importantes en la relación deuda general/PIB. Además, su deuda cotizaba con un descuento especialmente importante.

En todo caso, los futuros canjes de deuda podrían seguir generando efectivo para proyectos de protección ambiental o climática, y algunos ahorros. “La deuda de algunos países es escandalosamente costosa”, asegura Bender. “¿Por qué demonios no iban a dejarnos que les diésemos dinero para liquidarla?” Ojalá que muchos otros países con maravillas naturales como la barrera de coral de Belice acepten esta oferta.

### Colombia: Atar cabos

Los Papeles de Pandora pusieron al descubierto las operaciones secretas de organizaciones *offshore* utilizadas por

las élites acomodadas para evadir impuestos y ocultar su identidad y sus activos. Las filtraciones revelan la forma en que, a través de fondos fiduciarios, cuentas *offshore* o varias sociedades pantalla anónimas, estas personas privilegiadas esconden su dinero en jurisdicciones con tasas tributarias reducidas, tras la cortina del secreto financiero. Estas entidades pueden ser legales, pero la confidencialidad que ofrecen puede encubrir flujos monetarios irregulares y, así, permitir la corrupción.

Hacer pública la información sobre la propiedad de cada uno puede abrir la puerta a algunos cambios. Por ejemplo, a partir de microdatos fiscales de Colombia, Juliana Londoño-Vélez y Javier Avila-Mahecha, de la Universidad de California en Los Ángeles, concluyeron que las declaraciones de patrimonio oculto de las élites colombianas se han multiplicado por seis desde que en 2016 se filtraron los Papeles de Panamá. Los impuestos pagados por quienes figuran en la lista filtrada se han duplicado con creces.

Sin embargo, las filtraciones no deberían existir, sino que todo el mundo debería tener acceso a esta clase de información. Más de 160 países disponen de sistemas de declaración de la situación patrimonial

que obligan a los funcionarios públicos a declarar sus activos, ingresos e intereses; en 80 de ellos, esa información debe hacerse pública. Casi 90 países han aprobado recientemente leyes para la creación de registros de “propiedad efectiva”, con información sobre quién es el propietario verdadero de una sociedad o quién realmente la controla. “Pero básicamente la cosa termina ahí”, explica Andrés Knobel, Investigador Principal de propiedad efectiva de la Red de Justicia Tributaria (Tax Justice Network). “Se observa una tendencia a crear registros de la propiedad efectiva, pero en muchas ocasiones sin acceso público, excepto en la mayoría de los países europeos. Ofrecer acceso público es la mejor forma de mejorar la verificación”.

La organización sin fines de lucro Global Witness revisó cuidadosamente los datos de más de 4 millones de empresas tras la publicación del registro sobre propiedad efectiva del gobierno británico, y sacó a la luz posibles lagunas e indicios de blanqueo de dinero y delitos financieros.

Global Witness no es la única organización sin fines de lucro que utiliza la inteligencia de datos. Con los fondos generadores de capital de la Iniciativa del FMI contra la Corrupción, la organización Directorio Legislativo y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) han creado una herramienta, “Joining the Dots”, para identificar y divulgar posibles conflictos de intereses no declarados de funcionarios públicos. Esta herramienta, basada en tecnologías de código abierto, coteja las declaraciones de la situación patrimonial de los funcionarios con los datos sobre propiedad efectiva para generar alertas de posibles conflictos de intereses o corrupción.

El proyecto piloto se implementó en Colombia tras la aprobación en diciembre de 2019 de una ley que obliga a publicar los formularios de declaración patrimonial de los funcionarios públicos. Noel Alonso Murray, Director Ejecutivo de Directorio Legislativo, afirma: “Queríamos ver si la ley funcionaba; fuimos los primeros en tener acceso a esa información”. Colombia es también el único país de América Latina que cumple todos los requerimientos de la normativa de la EITI, ya que difunde ampliamente datos sobre empresas extractivas, incluso licencias y contratos. Además, es uno de los 10 países de la región donde la ley exige declarar la propiedad efectiva.

La ley fue modificada recientemente para crear un registro de la propiedad efectiva, si bien solo pueden acceder a él los organismos públicos. “Es un paso adelante, pero no un paso realmente decisivo”, observa Alonso Murray. “Para luchar contra la corrupción, el registro debe ser de acceso público”.

Knobel opina lo mismo. “Al menos 10 países de América Latina cuentan con un registro de la propiedad efectiva, lo cual sitúa a la región por delante de muchas otras. Sin embargo, solo en Ecuador es

## “Para luchar contra la corrupción, el registro debe ser de acceso público”.

de acceso público. Este es el principal problema: la falta de transparencia, que impacta en la verificación”.

Al no tener acceso a información sobre propiedad efectiva, la EITI y Directorio Legislativo han trabajado con valores sustitutos: la base de datos abierta “Compra eficiente” sobre contratación de Colombia, y el portal de la EITI, donde se publican datos sobre el sector extractivo, como pagos y licencias de las empresas.

El análisis de datos arrojó un total de 20.969 alertas, relacionadas con 19.814 personas del medio político. De estas, más del 20% eran funcionarios de alto y mediano rango, lo cual significa que las declaraciones de 2 de cada 10 políticos importantes de Colombia presentaban incongruencias. “No todas las alertas terminan siendo conflicto de interés o enriquecimiento personal”, añade Alonso Murray. “Pero la posibilidad está ahí, y podemos trabajar en un universo mucho más concreto; sobre todo los organismos con falta de personal”.

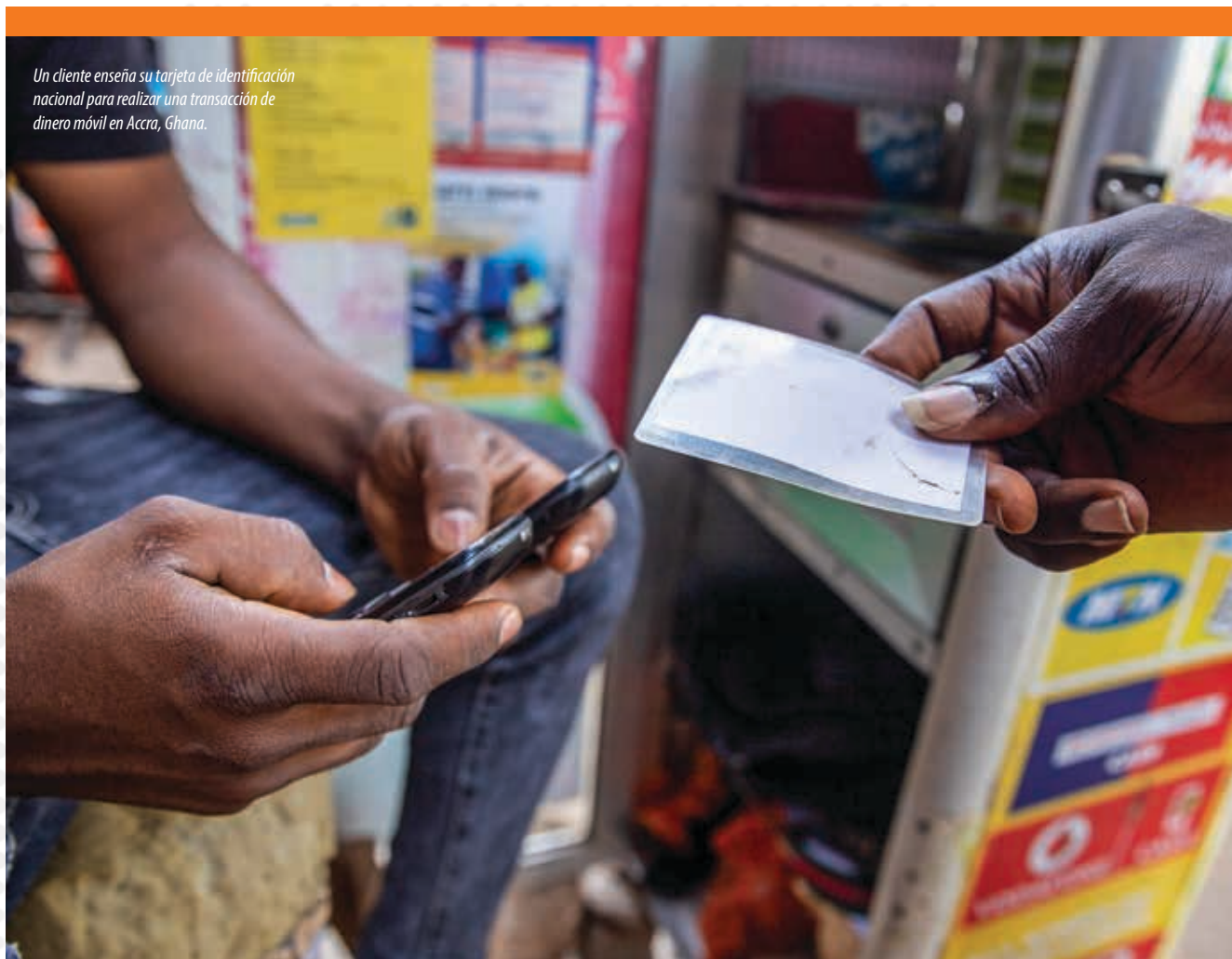
La Contraloría General de la República de Colombia, el órgano de vigilancia fiscal del país, probablemente será la que utilice los datos, ahora de acceso público. No obstante, los gobiernos solo suelen recurrir a ellos cuando inician una investigación. “Lo que sí es valioso es poder realizar estas comprobaciones de antemano, más como medida preventiva”, asegura Knobel. Esta es la función que suelen asumir periodistas y organizaciones de fomento de la transparencia, pero también puede interesarle a las empresas. “Sociedades e inversionistas quieren saber con quién hacen negocios. Los bancos quieren conocer a sus clientes. Esto realmente permite prosperar a las empresas, las empresas adecuadas”, prosigue Knobel.

El equipo está intentando implementar un proyecto similar en Nigeria, pero primero deberá ajustar la herramienta. Por suerte, es flexible. Si los formularios de declaración patrimonial son públicos y existe por lo menos un conjunto de datos sobre contratación o propiedad efectiva para realizar la comprobación, los resultados pueden ser positivos. Pueden emplearse valores sustitutos incluso en países en los que la información es limitada, como fue el caso de Colombia, aunque la calidad de los datos no siempre será la misma. “Cuesta mucho limpiar los datos”, añade Alonso Murray.

Clasificar datos complejos mal formateados es complicado y lleva mucho tiempo, pero no es imposible. Y prosigue: “lo realmente difícil es convencer a los gobiernos de que abran sus registros”.



Un cliente enseña su tarjeta de identificación nacional para realizar una transacción de dinero móvil en Accra, Ghana.



## Ghana: Transformación digital

¿Cómo se puede hacer para que una persona de la que no existe registro pague impuestos? ¿O cobrar impuestos por una propiedad de cuya existencia no se tenían noticias? El gobierno de Ghana ha recurrido a la digitalización para superar estas dificultades, aumentar sus ingresos y hacer crecer la economía.

Este país de África occidental trabaja actualmente para unificar la base de datos de contribuyentes, crear un sistema digital de direcciones y sacar provecho del incipiente sistema de dinero móvil. Su objetivo es incrementar la recaudación de impuestos, aumentar la transparencia y garantizar el cumplimiento de las normas.

En un reciente discurso, el Vicepresidente Mahamudu Bawumia señaló: “Es posible nacer, vivir una vida plena, morir y ser sepultado en Ghana y que ningún documento dé fe de tu existencia”.

Uno de los principales pilares de la iniciativa de Ghana es simple: establecer un registro fiable de sus aproximadamente 31 millones de habitantes. A través de la iniciativa Ghana Card, el gobierno ha

conseguido hasta ahora registrar a 15,5 millones de personas, con el objetivo de cubrir a la mayor parte de la población adulta antes de fin de año.

Cada tarjeta tiene un número de identificación nacional único, activado biométricamente con huellas dactilares, que servirá para todo: declarar impuestos, abrir una cuenta bancaria, registrar una tarjeta SIM, obtener el permiso de conducir o renovar el pasaporte.

Lo más significativo es que el número de identificación también sirve como identificador fiscal, de modo que el gobierno puede ampliar la red tributaria a los adultos económicamente activos. Esto es de vital importancia, ya que la relación ingreso/PIB de Ghana ha ido a la zaga de la de otros países de la región.

Cuanto más números se asignen, más crecerá la red tributaria. Maxwell Opoku-Afari, Vicegobernador Primero del Banco de Ghana, el banco central del país, explica que, con el sistema antiguo de números de identificación fiscal, solo se habían registrado 3 millones de personas.

También se ha trabajado a fondo para documentar las propiedades en una nueva base de datos digital

de direcciones, de órbita nacional. Mediante tecnología de GPS, la autoridad responsable del uso de tierras y planificación especial (LUSPA) de Ghana ha identificado 7,5 millones de propiedades que podrán incorporarse al registro tributario.

La Autoridad Fiscal de Ghana está reforzando la recaudación de impuestos y tasas al condicionar al pago de impuestos la renovación del permiso de conducir y las licencias profesionales. El nuevo portal público (Ghana.gov.gh) ofrece una ventanilla única para distintos servicios públicos, cuyos trámites pueden realizarse en línea: una forma de evitar pérdidas por corrupción. La Unidad de Aseguramiento de Ingresos y Cumplimiento Normativo (RACE) de Ghana también ha intensificado las auditorías de grandes empresas, sobre todo de las que participan en el importante sector minero y de extracción de recursos.

Según Opoku-Afari, miembro también de la Junta de Autoridad Fiscal del país, la recaudación electrónica de tasas e impuestos, unida a otras medidas fiscales incluidas en el presupuesto de 2022, deberían permitir al país incrementar significativamente la relación impuestos/PIB, situada en la actualidad en 12%, hasta aproximadamente 16% a finales de 2022.

“Estamos abordando el problema desde todos los frentes —digitalización, cumplimiento normativo, ejecución y eliminación de lagunas— para poder ampliar la relación impuestos/PIB en el mediano plazo hasta nuestro objetivo de 20%”, señaló.

Esta iniciativa de digitalización integral está dando frutos en la recaudación de ingresos, aunque el progreso es gradual. Sin embargo, su éxito futuro podría beneficiarse del sólido y exclusivo sistema de dinero móvil del país.

Ghana cuenta con uno de los mercados de dinero móvil más activos y con mayor crecimiento de África. Además, fue el primer país en crear un sistema totalmente interoperable entre las tres redes móviles del país y las cuentas bancarias. Por ejemplo, una persona que utilice una cuenta de dinero móvil del servicio de telefonía móvil MTN puede efectuar un pago a una persona que utilice Vodafone. También es posible transferir fondos de una billetera móvil a una cuenta bancaria tradicional.

A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas de dinero móvil, el Banco de Ghana supervisa todas las transacciones a través de una filial, el sistema de pagos interbancarios y compensación. Hay aproximadamente 19 millones de cuentas de dinero móvil activas.

Este sistema es otro de los pilares de la agenda de digitalización del gobierno. A través de él, se ha introducido también una potente herramienta de inclusión financiera que el gobierno quiere aprovechar.

En el marco del presupuesto de 2022, los legisladores ghaneses se están planteando incluir un gravamen electrónico para las transacciones

## Ghana cuenta con uno de los mercados de dinero móvil más activos y con mayor crecimiento de África.

electrónicas, que se aplicaría a los pagos realizados con dinero móvil, las transferencias bancarias y los pagos comerciales. Este impuesto del 1,75% sería aplicable a toda transacción que supere los primeros 100 cedis ghaneses (USD 16) por día, y supondría una nueva fuente de ingresos.

Según el gobierno, este gravamen electrónico abre las puertas a incorporar una porción cada vez mayor de la actividad económica (gran parte de la cual se desarrolla en la economía informal) a la red tributaria. Sin embargo, hay quien considera que gravar las transacciones de dinero móvil podría hacer que la gente volviese a utilizar el efectivo, revirtiendo esta tendencia positiva.

“El gravamen electrónico es una manera de ampliar estos servicios en forma de contrato social, para que todo el mundo participe en el pago del impuesto”, asegura Opoku-Afari. “Se trata más que nada de encontrar el equilibrio justo entre inclusión financiera y generación de ingresos”.

El Banco de Ghana también prepara el lanzamiento de un proyecto piloto de una nueva moneda digital del banco central, el cedi electrónico, para este mismo año, lo cual podría ampliar todavía más la disponibilidad de servicios financieros.

“El próximo reto es dotar a la administración tributaria de la capacidad y la tecnología necesarias para sacar partido de la inteligencia de datos. En este sentido, todavía queda bastante por hacer”, asegura Albert Touna-Mama, Representante Residente del FMI en Ghana.

El sector privado, que ya ha participado en varias iniciativas, tiene interés en utilizar los datos públicos para ofrecer valor agregado a los usuarios.

“La labor del gobierno es sentar las bases y ayudar al sector privado a que finalice la tarea”, opina Patrick Quantson, Director Principal de Transformación en DreamOval Limited, una empresa de tecnofinanzas ghanesa. “Creo que, básicamente, lo que el gobierno debe hacer en pro de la inversión digital es hacerla accesible desde el primer día”. **FD**

**ANALISA R. BALA, ADAM BEHSUDI y NICHOLAS OWEN** son parte del equipo de Finanzas & Desarrollo.