

Preparando el terreno

La búsqueda de un crecimiento sostenible requiere audaces reformas fiscales en China



David A. Lipton es Primer Subdirector Gerente del FMI.

TRANSCURRIDAS ya tres décadas y media de la que seguramente es la historia de desarrollo más exitosa de la era moderna, China se encuentra en una coyuntura crucial. Debe pasar de un modelo de crecimiento, casi agotado, impulsado por la inversión y dependiente de las exportaciones —con crecientes riesgos macroeconómicos y financieros e insostenibles costos ambientales— a otro más basado en el consumo interno, más inclusivo y más verde.

El papel dominante del gobierno en la economía china implica que la gestión de sus finanzas es tanto la base de su éxito pasado como el origen de los retos futuros. Se necesitan reformas de política fiscal que preserven los logros obtenidos y preparen el terreno para alcanzar mejoras sostenidas en el futuro.

Objetivos de las reformas estratégicas

Los objetivos de estas reformas estratégicas son cuádruples:

Equilibrar el presupuesto, reduciendo la acumulación de deuda que finalmente representaría una carga para los presupuestos oficiales y los contribuyentes y al mismo tiempo teniendo en cuenta el papel de la política fiscal para evitar una fuerte desaceleración del crecimiento.

Adecuar los precios, controlando el impacto negativo del uso de los recursos, especialmente la energía, y eliminando subsidios que favorecen más a las empresas estatales que al sector privado.

Garantizar el uso eficiente de los activos del Estado y sus ingresos endureciendo las restricciones presupuestarias de los gobiernos locales y las empresas estatales.

Ayudar a reequilibrar la economía pasando de un ahorro excesivo e inversiones ineficientes a un mayor ingreso y consumo de los hogares y una menor, pero más productiva, inversión privada, especialmente en el aún poco desarrollado sector de los servicios.

Estas medidas contribuirían a salvaguardar la estabilidad macroeconómica, fortalecer el papel del gobierno como un administrador prudente y eficiente de los recursos públicos y fomentar el indispensable cambio estructural de la economía —es decir, asegurar un crecimiento más equilibrado, igualitario y favorable al medio

ambiente— en beneficio de China, la región y la economía mundial.

El desarrollo de China en los últimos 35 años ha sido verdaderamente asombroso, creciendo su economía en torno al 10% por año. Desde 1980, el ingreso per cápita real se multiplicó más de cuatro veces, hasta alrededor de USD 7.600 en 2014, colocando a China entre los países de ingreso medio bajo y sacando de la pobreza a más de 600 millones de personas, según los Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial. China es hoy la mayor economía del mundo en términos de paridad del poder adquisitivo, y su situación económica contribuyó a la reciente decisión de incluir su moneda, el renminbi, en la cesta de derechos especiales de giro (DEG) del FMI.

Las políticas y reformas fiscales de China han sido un factor clave de su estrategia de desarrollo. Al crecer el ingreso per cápita, también ha aumentado la demanda de bienes y servicios públicos. A través de los años, las reformas fiscales —en política impositiva, administración de ingresos y gastos, relaciones fiscales intergubernamentales, procesos presupuestarios, gestión de tesorería y provisión de bienes públicos— han permitido al sector público atender esas crecientes demandas, además de invertir fuertemente en el desarrollo económico del país. Importantes reformas en materia de relaciones intergubernamentales han mejorado los ingresos y suavizado el gasto entre las provincias. Las reformas de la gestión financiera pública han determinado una mayor eficiencia y control del gasto público. En particular, el gobierno ha reducido sustancialmente, o mantenido dentro de los límites previstos, fondos que antes tenían carácter extrapresupuestario y ha modernizado sus sistemas de presupuesto, por ejemplo mediante una mejor clasificación del gasto.

A pesar de esas reformas, últimamente han surgido vulnerabilidades que podrían amenazar la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo. Los crecientes desequilibrios macroeconómicos, los riesgos fiscales y financieros, el aumento de la desigualdad y la degradación del medio ambiente exigen cada vez más atención.

El programa de estímulo adoptado por China tras la crisis financiera mundial destinó alrededor de 11% del PIB principalmente a inversiones en infraestructura y proyectos de vivienda

social. Ese estímulo respaldó el rápido crecimiento de China y dio un valioso impulso a la demanda mundial, pero resulta difícil de retirar y ha incrementado los desequilibrios fiscales y la acumulación de deuda pública. La mayor parte del estímulo fue implementado por los gobiernos locales, principalmente mediante financiamiento extrapresupuestario, lo que pone en duda la sostenibilidad de las finanzas públicas locales.

En China también crece la desigualdad, en parte porque el sistema tributario no es muy progresivo y persisten grandes brechas en el gasto en protección social. Se han hecho notables esfuerzos para ampliar el sistema de seguridad social y proteger a los más vulnerables, pero aún existen grandes disparidades. Por ejemplo, el sistema de pensiones ofrece una cobertura de vejez casi universal, pero los jubilados asalariados reciben beneficios mucho más altos que los demás. Reducir esa brecha representa todavía un reto importante.

El rápido crecimiento de China ha tenido consecuencias para el medio ambiente. El país es el mayor emisor de dióxido de carbono (CO₂) del mundo, generando 25% del total mundial en 2012. La contaminación del aire, debida en parte a la combustión de carburantes, causó 1,4 millones de muertes prematuras en 2010, según la Organización Mundial de la Salud. La congestión vehicular crece implacablemente: se estima que los retrasos del tránsito en Beijing, una de las ciudades más congestionadas del mundo, cuestan más del 4% del PIB de la ciudad. Los subsidios a los combustibles fósiles, incluidos aquellos implícitos en los cargos por costos medioambientales subvaluados, ascendieron a 17,3% del PIB en 2013.

Un camino escabroso

Ante esos retos, será fundamental adoptar una nueva generación de políticas fiscales para conducir la transición de China hacia un crecimiento más equilibrado, más inclusivo y más verde.

Equilibrar el presupuesto: Para reducir el déficit fiscal y contener la deuda pública, China ha comenzado a implementar reformas cruciales en materia de impuestos, gasto, precios y seguridad social. Es esencial pasar del sistema actual de planes quinquenales a uno de presupuestación a mediano plazo —como propone la nueva ley de presupuesto en vigor desde enero de 2015— que permita una mejor gestión de la política fiscal durante todo el ciclo, tome en consideración las finanzas de los gobiernos locales y ofrezca una mayor transparencia fiscal. Las futuras reformas tributarias deberían tratar de reducir la desigualdad del ingreso proporcionando al mismo tiempo una base impositiva más amplia para los gobiernos locales y elevando la eficiencia de la recaudación. Una modificación de las escalas del impuesto sobre las ganancias personales podría contribuir a la redistribución del ingreso, mientras que la reforma en curso para reemplazar el impuesto sobre las empresas con un impuesto al valor agregado podría mejorar la progresividad impositiva general. Ampliando a nivel nacional los impuestos anuales sobre las propiedades se podrían financiar mejor los servicios de los gobiernos locales y reducir la desigualdad. Desde el lado del gasto, hay margen para fortalecer la equidad y sostenibilidad del sistema de seguridad social para abordar los crecientes niveles de desigualdad. En particular, es fundamental unificar el sistema de pensiones para los trabajadores asalariados y no asalariados y facilitar la movilidad entre los distintos planes de jubilación.

Adecuar los precios: La tributación eficiente de la energía es un elemento esencial de un crecimiento respetuoso del medio

ambiente. El precio de los combustibles fósiles debe reflejar su incidencia en la polución para que el crecimiento resulte ecológicamente sostenible. Los impuestos sobre la energía son una extensión simple y directa de los impuestos sobre la gasolina. Pueden aplicarse cargos al carbono en proporción a la tasa de emisión de CO₂ de un combustible y fijarse cargos locales por contaminación atmosférica sobre el uso de carbón, vinculándose directamente el crédito por uso de tecnologías de control de emisiones a lo emitido por las chimeneas. Los impuestos sobre la gasolina deben reflejar todos los efectos colaterales adversos del uso de vehículos: emisiones de CO₂, contaminación atmosférica local, congestión del tránsito, accidentes y daños a las carreteras. Una reforma plena de la tributación de la energía podría reducir el 26% de las emisiones de CO₂ y el 60% de las muertes por contaminación del aire causada por los combustibles fósiles y elevar los ingresos fiscales en alrededor de 9% del PIB.

Garantizar el uso eficiente de los activos del Estado: La reforma de las empresas estatales es fundamental para dar al mercado un papel más decisivo en la economía y destrabar nuevas fuentes de crecimiento. Es posible establecer igualdad de condiciones entre las empresas estatales y otras empresas aumentando la proporción de sus utilidades que se destina al presupuesto público, eliminando los subsidios, fortaleciendo la gestión de gobierno y mejorando la orientación comercial de esas empresas. Dicha reforma también debería incluir una mayor tolerancia de la quiebra o salida del mercado de las empresas estatales y su plena exposición a la competencia con empresas privadas. Esas medidas pueden elevar significativamente la productividad y crear millones de empleos.

Reequilibrar la economía: El reequilibramiento es un componente crucial de la transición de China hacia un nuevo modelo de crecimiento. El gran aumento de la inversión en los últimos tiempos, impulsado en gran medida por el gasto del sector público, ha restado eficiencia al gasto de capital, frustrado el crecimiento y elevado la deuda. Un desplazamiento de la demanda desde el ahorro hacia el consumo, combinado con una inversión privada más productiva, haría más sostenible el crecimiento.

Es prioritario reformar la red de protección social y aumentar el gasto en salud y educación. El nivel de gasto social de China —10% del PIB— es alrededor de la mitad del registrado por los países de alto ingreso que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, de modo que hay amplio margen para gastar más en salud, educación y protección social. Las contribuciones a la seguridad social son regresivas y elevadas: las contribuciones obligatorias por prestaciones de jubilación, atención médica, desempleo, accidentes laborales y maternidad equivalen a más de 40% de los salarios. El fortalecimiento del sistema de seguridad social ayudará a reducir el ahorro precautorio de los hogares, mientras que la reducción de las contribuciones sociales permitirá disminuir la desigualdad.

En las últimas tres décadas y media, China ha logrado con notable éxito generar un rápido crecimiento económico y reducir la pobreza, para lo cual la política fiscal ha cumplido un papel importante. Ahora se requiere una nueva generación de reformas fiscales para salvaguardar los logros alcanzados y sentar las bases que permitan mejoras sostenidas en el futuro. ■

*Este artículo se basa en un capítulo del libro de próxima publicación *Sustaining China's Economic Growth with Fiscal System Reform*, edición a cargo de Wing Thye Woo, Xin Zhang, Jeffrey D. Sachs y Shuanglin Lin.*