



Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de abril de 2014
Español
Original: inglés

Período de sesiones de 2014

Tema 13 del programa provisional*

Cooperación regional

Resumen del Estudio Económico y Social de Asia y el Pacífico 2014

Nota de la Secretaría de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico**

Resumen

Se prevé que en 2014 la tasa media de crecimiento de las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico aumente moderadamente. No obstante, dada la diversidad de la región, el crecimiento económico será diferente en los distintos países y subregiones.

El crecimiento más rápido en la región se ve detenido por una serie de factores. En primer lugar, el lento crecimiento en las economías avanzadas sigue perjudicando las exportaciones y los mercados financieros de la región. En segundo lugar, la disminución de la flexibilización cuantitativa por los Estados Unidos de América ejerce más presión sobre la recuperación de varias economías en la región causando importantes salidas de capital. En tercer lugar, las economías, especialmente las de algunas economías en desarrollo más grandes, se enfrentan a una serie de problemas internos, en particular, la escasez de infraestructuras, los grandes déficits presupuestarios, la presión inflacionaria y la desigualdad creciente y persistente.

Teniendo en cuenta las perspectivas limitadas de crecimiento, el gasto productivo de los gobiernos es fundamental para apoyar el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. La apertura del margen fiscal para ese gasto constituye un reto que trata de examinar el *Estudio Económico y Social de Asia y el Pacífico 2014*. Lo hace analizando la forma en que los países pueden aumentar los ingresos tributarios, dado que los impuestos en la mayoría de los países de la región con frecuencia no son suficientes ni equitativos. Las estimaciones del *Estudio* muestran que un gran

* E/2014/1/Rev.1, anexo II.

** La presentación tardía del presente documento se debe a que los datos de 2014 no estaban disponibles para la fecha de presentación de los documentos a los Servicios de Conferencias.



número de países tiene importantes posibilidades tributarias. En muchos de ellos, aprovechar esta circunstancia permitiría aumentar los ingresos tributarios en un 70% o más.

Los ingresos tributarios pueden mejorar gracias a una serie de medidas normativas, en particular, aumentando las bases impositivas y racionalizando los tipos impositivos con el fin de ofrecer mayores incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. El fortalecimiento de la cooperación tributaria regional contribuiría a detener la competencia tributaria y la transferencia ilícita de fondos.

El *Estudio* sostiene que para ocuparse de la evasión de impuestos y del fraude fiscal las administraciones tributarias deben volverse más eficaces y transparentes. Ofrece una serie de opciones normativas para escalonar las reformas de la política fiscal y la administración tributaria y pide el establecimiento de tribunales especiales tributarios para tratar de forma rápida con el fraude fiscal. También presenta argumentos a favor de la creación de un foro tributario asiático, bajo la égida de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, con el fin de supervisar la legislación tributaria de los países miembros y publicar un estudio periódico de las reformas fiscales para armonizar los reglamentos correspondientes y compartir las mejores prácticas.

Tal vez la Comisión quiera deliberar sobre las cuestiones y las propuestas normativas que figuran en el presente documento y examinar de qué forma se podrían mejorar las propuestas para el beneficio compartido de los Estados miembros.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Recuperación del crecimiento bajo presión.....	5
A. Crecimiento lento y políticas de las economías desarrolladas que repercuten en la región.....	5
B. Impedimentos internos del crecimiento.....	6
C. Perspectivas de crecimiento y de inflación en la región.....	7
D. Recuperación gradual del comercio.....	8
E. Perspectivas positivas para la inversión extranjera directa.....	9
III. Acontecimientos socioeconómicos.....	10
A. Crecimiento y calidad del empleo: continuación de un avance desigual.....	10
B. La desigualdad obstaculiza la sostenibilidad del crecimiento.....	12
IV. Opciones normativas para hacer frente a las dificultades.....	12
A. Gasto gubernamental productivo para apoyar el crecimiento sostenible.....	12
B. Inversión en los jóvenes.....	15
C. Mitigar los riesgos de la volatilidad del capital.....	15
V. Movilización de recursos internos: opciones para ampliar el margen fiscal.....	18
A. Supervisar los ingresos tributarios.....	21
B. Opciones normativas para aumentar los ingresos tributarios.....	23

I. Introducción

1. En 2014, se prevé que la tasa media de crecimiento de las economías de Asia y el Pacífico se eleve al 5,8%¹, lo cual representa un modesto incremento de 0,2 puntos porcentuales en comparación con 2013. Reflejando la diversidad de la región, se prevé que el crecimiento económico muestre considerables diferencias entre las subregiones y economías. Si bien se prevé que mejore el crecimiento de las economías de Asia meridional y sudoccidental y las economías desarrolladas del Pacífico, en otras subregiones probablemente sea estable o se ralentice.

2. Aunque las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico siguen sosteniendo la recuperación económica mundial, hay factores externos e internos que entorpecen un crecimiento más rápido de esas economías. Además de la lenta recuperación de las economías avanzadas, las salidas de capitales debidas a los trastornos de la política monetaria en los Estados Unidos de América plantean dificultades a una serie de economías. Asimismo, el crecimiento en algunas grandes economías en desarrollo de la región también tropieza con impedimentos estructurales internos.

3. El crecimiento y la estabilidad macroeconómica en la región continúan viéndose afectados por el bajo crecimiento y las políticas del mundo desarrollado. La preocupación por la reducción de la flexibilización cuantitativa de la Reserva Federal de los Estados Unidos o el programa de compra de bonos (denominado “disminución”), causaron una considerable volatilidad del mercado de activos primero en septiembre de 2013 y otra vez en enero de 2014. Los países respondieron con una mezcla de políticas, a saber, permitiendo la devaluación de la moneda, utilizando las reservas de divisas y elevando los tipos de interés.

4. En 2013, algunas de las economías más grandes de la región también se resintieron de las dificultades internas, en particular la escasez de infraestructuras, los grandes déficits presupuestarios, la presión inflacionaria, la expansión insuficiente de los trabajos de buena calidad en el sector formal y el incremento de la desigualdad. Las limitadas perspectivas de crecimiento interno de la región resaltan la importancia del gasto productivo de los gobiernos para apoyar el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. Un problema crucial será la financiación de los programas necesarios de desarrollo.

5. En el *Estudio* se analiza con detalle la forma de incrementar los recursos internos y, especialmente, aumentar el margen fiscal. En particular, los países tienen que fortalecer la recaudación de impuestos, ya que los ingresos tributarios actuales no son suficientes ni equitativos. El análisis del nivel y la composición de los ingresos tributarios existentes en varios países de la región demuestra que muchos de esos países tienen grandes posibilidades tributarias que siguen sin utilizarse. En algunas economías la utilización de esas posibilidades permitiría aumentar los ingresos tributarios en un 70% o más. Aunque algunas exenciones y concesiones fiscales son útiles, muchas no son productivas y reducen los ingresos tributarios. Además, a menos que los inversores extranjeros puedan ofrecer algo extra en comparación con los nacionales, el trato fiscal preferencial de los inversores extranjeros no hace más que distorsionar la competencia y coloca a las empresas locales en una situación de desventaja.

¹ Todos los datos y previsiones son al 17 de abril de 2014.

6. Los ingresos tributarios pueden aumentar gracias a una serie de medidas normativas. Entre estas figuran, por ejemplo, la ampliación de las bases fiscales, la racionalización de los tipos impositivos para ofrecer mayores incentivos al cumplimiento de las obligaciones tributarias, un tratamiento expeditivo de la evasión y el fraude fiscales y la dotación de las administraciones tributarias de mayor eficacia y transparencia. En ese contexto, en el *Estudio* se esboza una estrategia para escalonar las reformas de la política y la administración tributarias, en particular, mediante el establecimiento de tribunales especiales tributarios. Se afirma también que el fortalecimiento de la cooperación regional permitiría a los países elevar los niveles de los ingresos tributarios deteniendo la competencia tributaria y la transferencia ilícita de fondos. A ese respecto, en el *Estudio* se propone organizar un foro tributario asiático bajo los auspicios de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP).

7. El siguiente resumen del *Estudio* está dividido en cuatro partes. En la segunda parte se examinan con mayor detalle las dificultades que enfrenta la región. Comienza con un examen de las perspectivas de crecimiento en los países desarrollados y la posibilidad de que las políticas de los países desarrollados repercutan en la región. A continuación se analizan las perspectivas de crecimiento e inflación en la región, incluidas algunas de las economías regionales más importantes. Seguidamente se esbozan las novedades en el comercio regional y las perspectivas de la inversión extranjera directa. En la tercera parte se examinan algunas de las dificultades socioeconómicas más graves en la región, tales como el problema de la creación de empleo y su calidad y el persistente problema de desigualdad. La cuarta sección contiene recomendaciones normativas para abordar algunas de esas cuestiones. Entre estas figuran el gasto gubernamental productivo para apoyar directamente el crecimiento a corto plazo, ayudando al mismo tiempo a ocuparse de los problemas estructurales que afectan al crecimiento a largo plazo; medidas para abordar el desempleo juvenil, una parte especialmente importante del problema del empleo; y políticas para gestionar los riesgos inherentes a la volatilidad de las corrientes financieras.

8. En la quinta sección se explican con más detenimiento las conclusiones del *Estudio* sobre la forma de ampliar el margen fiscal. La sección comienza con una explicación de la razón por la que el fortalecimiento de los ingresos tributarios puede ser la vía más prometedora hacia la creación del margen fiscal en la región y se destaca por qué la composición de los ingresos tributarios es tan importante como su monto. A continuación figura una presentación de estimaciones de las posibilidades tributarias de varios países de la región, destacando a los países que actualmente recaudan ingresos tributarios menores de lo que sería apropiado teniendo en cuenta la estructura de su economía. Por último, se presentan opciones normativas sobre la forma en que los países podrían aumentar sus ingresos tributarios.

II. Recuperación del crecimiento bajo presión

A. Crecimiento lento y políticas de las economías desarrolladas que repercuten en la región

9. En 2013, el crecimiento en la región se resintió del lento crecimiento en las economías desarrolladas más importantes, a saber, los Estados Unidos, la zona del

euro y el Japón. Dada la importancia de esas economías en cuanto a las vinculaciones del comercio y la inversión, el hecho de que continuara la lenta recuperación sigue siendo un problema para la región. Va a resultar difícil aumentar de forma significativa el crecimiento en las economías desarrolladas más importantes a corto plazo. Es poco probable que se produzca un incremento de la demanda de los consumidores en los Estados Unidos y en la zona del euro cuando el desempleo sigue siendo elevado. Si bien en 2013 se observó una calma razonable en los mercados financieros de la zona del euro, sigue existiendo el riesgo de inestabilidad macroeconómica derivada de una renovada pérdida de confianza por parte de los inversores en el avance de la solución del problema de la deuda. Además, hay diversas opiniones sobre la posibilidad de deflación en la zona del euro². Dentro de Asia y el Pacífico, las perspectivas de crecimiento del Japón dependerán de los efectos del programa de reformas en curso, en particular una serie de políticas que han de anunciarse para modificar la estructura económica del país y el incremento en los impuestos sobre ventas que entró en vigor en abril de 2014.

10. Las políticas en el mundo desarrollado también tuvieron importantes repercusiones para la región debido a los efectos de la disminución de la flexibilidad cuantitativa en los Estados Unidos. En enero de 2014 se observó un episodio de salidas de capitales de la región. Las mayores caídas en el mercado de valores se produjeron en Turquía (el 7,7%) y en la India (el 4,4%), lo cual se produjo después de una salida más generalizada de fondos en el tercer trimestre de 2013, pues los mercados financieros esperaban que la disminución se iniciaría en septiembre de 2013. El mercado de valores de Turquía experimentó la mayor caída (-25%) entre junio y agosto de 2013, seguido de Indonesia y Tailandia (cerca de -20%). Solo en agosto de 2013, la capitalización de las bolsas en siete economías de la región disminuyó en 323.000 millones de dólares en comparación con el mes anterior.

B. Impedimentos internos del crecimiento

11. El crecimiento en la región de Asia y el Pacífico se vio afectado también en 2013 por el crecimiento relativamente bajo en algunas de las economías más importantes de la región a causa de dificultades internas. Algunos de los problemas más destacados son la escasez de infraestructura, los grandes déficits presupuestarios, la presión inflacionaria, la creación insuficiente de empleo en el sector formal de la economía y la creciente desigualdad.

12. La escasez de infraestructura produjo importantes brechas en la capacidad productiva. Esas brechas contribuyeron a las presiones inflacionarias. El crecimiento insuficiente del empleo en el sector formal y el incremento del empleo informal o vulnerable limita la expansión sostenible de la demanda interna cuando la demanda externa está fallando. Las investigaciones confirman que la creciente desigualdad, en aumento en toda la región, es perjudicial para la estabilidad y el crecimiento económicos. En el *Estudio* se señala una relación positiva entre la desigualdad (el coeficiente de Gini) y la deuda de los hogares.

13. El crecimiento relativamente lento en China, la India e Indonesia en comparación con el nivel anterior a la crisis repercutió en el crecimiento de los países más pequeños debido a su dependencia de esas economías mayores a través de la cadena de valor regional.

² Fondo Monetario Internacional (FMI) “Euro Area: ‘Deflation’ Versus ‘Lowflation’” (2014).

C. Perspectivas de crecimiento y de inflación en la región

14. En 2013 el crecimiento en la región aumentó ligeramente, del 5,4% en 2012 al 5,6%. Sin embargo, las experiencias de crecimiento en la subregión en 2013 fueron distintas. En Asia oriental y nororiental, una subregión altamente dependiente del comercio, el crecimiento alcanzó el 4,2% en 2013, gracias a la mejora de las perspectivas mundiales de crecimiento. La desaceleración del crecimiento experimentada en China desde 2010 se detuvo en 2013, mientras que mejoró el crecimiento en la mayor parte de las demás economías. Se prevé que la subregión en su totalidad experimente un crecimiento constante en 2014, aunque las economías de China y el Japón pueden ralentizarse levemente. No es probable que China vuelva a las tasas de crecimiento anteriores a la crisis a corto o medio plazo, ya que se dedicará más esfuerzo a reequilibrar el crecimiento y aumentar la parte correspondiente a la demanda interna, especialmente por medio del consumo. Las recientes reformas estructurales, tales como la transformación de China en un sistema basado en el mercado y los esfuerzos de la República de Corea por promover las inversiones institucionales y la creación del empleo, deberían contribuir a la mejora de las perspectivas de crecimiento a medio plazo de la subregión.

15. El impulso del crecimiento de Asia sudoriental disminuyó del 5,5% en 2012 al 5% en 2013. La lentitud de la recuperación económica mundial frenó las exportaciones, particularmente en el primer semestre del año. También se desaceleró el crecimiento de la demanda interna en las grandes economías emergentes, tales como Indonesia, debido a una política monetaria más estricta en respuesta a una inflación más elevada y a la fuga de capitales, y en Tailandia, siguiendo el aumento de la deuda de los hogares y la incertidumbre política. Por el contrario, la economía de Filipinas creció rápidamente, a pesar del tifón Haiyan a finales de 2013. Los países menos adelantados de la subregión, Camboya, la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Timor-Leste, mantuvieron altas tasas de crecimiento, apoyadas en parte por corrientes constantes de inversión extranjera. Se prevé que las tasas de crecimiento en esa subregión sigan básicamente iguales en 2014. Las exportaciones deberían volver a aumentar a causa de una demanda mundial más fuerte y ayudar a mantener el crecimiento. Sin embargo, la volatilidad de los mercados financieros, que aumentó a mediados de 2013 a causa de las perspectivas de la disminución de la flexibilización cuantitativa, seguirá representando un riesgo de regresión.

16. En Asia septentrional y central se registró un crecimiento más lento del 2,1% en 2013 en comparación con el 3,8% en 2012. La demanda más débil de energía, oro y metales frenó el crecimiento en las economías basadas en los recursos, en particular en la Federación de Rusia. El gasto público, especialmente en programas sociales, aumentó en varias economías en un intento por mantener la demanda interna, lo cual repercutió negativamente en las balanzas fiscales. En las economías importadoras netas de energía, disminuyó el crecimiento de la producción a causa de la debilidad del gasto de los hogares junto con la desaceleración de las remesas de los trabajadores, y se reflejó en la ralentización económica en la Federación de Rusia, el país que acoge más trabajadores migrantes en la subregión. Se prevé que el crecimiento de la producción en la subregión siga disminuyendo en 2014, principalmente debido a las repercusiones de la actual inestabilidad geopolítica para la economía de la Federación de Rusia, cuyo crecimiento se prevé solamente en un

1%. Debido a la fuerte vinculación con la economía de la Federación de Rusia, se prevé que varias economías de la subregión experimenten un crecimiento más lento.

17. El crecimiento económico en Asia meridional y sudoccidental se recuperó hasta el 3,9% en 2013, de un 3,4% en 2012. El crecimiento mejoró en la India, Maldivas, Sri Lanka y Turquía. El gasto de los hogares ocasionó el repunte de esas economías, apoyado por la constancia de los ingresos agrícolas y las remesas de los trabajadores. En varias economías la escasez de energía limitó las actividades económicas. Las tensiones políticas y los problemas de seguridad detuvieron el crecimiento en el Afganistán, Bangladesh, Nepal y el Pakistán. La disminución de la flexibilización cuantitativa en los Estados Unidos disparó la volatilidad de los mercados de capitales en la India y en Turquía, lo cual puso de relieve la debilidad de las variables fundamentales de la economía, tales como los grandes déficits de cuenta corriente que se financiaban con préstamos externos a corto plazo. La capacidad de maniobra en el ámbito fiscal está limitada a causa de los grandes déficits fiscales. Se prevé que el crecimiento en la subregión siga aumentando en 2014, dependiendo de una economía mundial más fuerte y la mejora del consumo de los hogares y las inversiones. Es fundamental para el crecimiento futuro de la región ocuparse de las limitaciones de la oferta, especialmente la escasez de energía.

18. En las economías en desarrollo de las islas del Pacífico el crecimiento se redujo del 5,3% en 2012 al 4% en 2013, principalmente debido a una ralentización económica en las economías ricas en recursos de Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón. Los desastres naturales también limitaron el crecimiento de la producción en Fiji y Samoa. En 2014 se prevé cierta mejora en los resultados de esa subregión, conmensurable con las perspectivas de la economía mundial. La gran dependencia de los alimentos y el combustible importados junto con la limitada capacidad de exportación por lo general han causado importantes déficits de cuenta corriente. Las dificultades fundamentales para el desarrollo son, por regla general, las escasas bases de recursos, la distancia de los mercados mundiales, la debilidad en la prestación de los servicios públicos y la elevada vulnerabilidad a los desastres naturales y el cambio climático.

19. En 2013 las tasas de inflación fueron muy diferentes en la región. La inflación en las economías exportadoras, tales como en Asia sudoriental y en Asia oriental y nororiental, disminuyó o continuó estable en 2013 debido a las limitaciones de la demanda mundial. La baja inflación permitió aplicar políticas monetarias acomodaticias en la mayor parte de esos países, siendo los tipos de interés oficiales más estables o inferiores en 2013 que en 2012. Por otra parte, los tipos de interés por lo general fueron elevados en Asia meridional y sudoccidental, y en algunos países de la subregión se restringió la política monetaria en respuesta a ello. Las perspectivas de la inflación para 2014 en toda la región son en general moderadas. Sin embargo, varias economías importantes, tales como la India, Indonesia y el Pakistán, seguirán haciendo frente a considerables presiones ejercidas por los precios.

D. Recuperación gradual del comercio

20. Se prevé que las exportaciones de la región se recuperen en 2014 a medida que las perspectivas a medio plazo del comercio mundial mejoren con la recuperación en curso en los países desarrollados más importantes. Uno de los factores principales

que impiden una perspectiva más favorable para el comercio es el escaso progreso en la Ronda de Doha de las Negociaciones Comerciales Multilaterales. El sistema comercial multilateral ha seguido siendo fragmentado, como se vio en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Bali (Indonesia) en 2013. Además, el análisis de la CESPAP indica que el crecimiento de las exportaciones en la región se está viendo considerablemente obstaculizado por las medidas proteccionistas no arancelarias en todo el mundo y en la región, así como por la elevada frecuencia de los costos del comercio.

21. En los últimos años se ha ampliado el comercio intrarregional, favorecido por una forma más profunda de integración comercial a través de la armonización de las normas y los reglamentos. Este hecho se produjo entre la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y en particular otras economías regionales. Un factor de importancia crítica para las relaciones comerciales de la región serán las políticas de reforma de China para mejorar la calidad del crecimiento, orientándolo hacia el consumo interno y apartándose de las exportaciones e inversiones. Esta orientación podría tener importantes beneficios para las economías exportadoras de la región, especialmente para los exportadores de bienes de consumo.

22. Sigue siendo motivo de preocupación la pequeña parte correspondiente a los países menos adelantados en el comercio en Asia y el Pacífico. Corresponde a esos países únicamente el 0,7% de todas las exportaciones regionales, valoradas en 2012 en 50.000 millones de dólares. Por tanto, es especialmente importante integrar más a los países menos adelantados en las cadenas regionales de suministro ofreciéndoles acceso preferencial a los mercados y mejorando su capacidad productiva. Al mismo tiempo, se requerirá una mejor conectividad mediante una infraestructura material e inmaterial mejorada para profundizar la integración comercial entre los países y las subregiones.

E. Perspectivas positivas para la inversión extranjera directa

23. En 2013 aumentaron levemente las entradas de inversión extranjera directa (IED) a las subregiones en desarrollo de Asia y el Pacífico³. Dada la creciente importancia de destinos tales como los países de la ASEAN y China, la región en desarrollo de Asia y el Pacífico se convirtió en la región receptora mayor de corrientes de IED, a la que correspondió cerca de una cuarta parte de esas inversiones mundiales. Entre las subregiones en desarrollo de Asia y el Pacífico, Asia oriental y nororiental sigue atrayendo la mayor cantidad de corrientes de IED, aunque también está aumentando la parte correspondiente a Asia sudoriental. El Pacífico en desarrollo atrae menos del 1% de las entradas de IED de la región. También están aumentando las corrientes intrarregionales de IED dentro de Asia y el Pacífico. Los países de la ASEAN y China son destinos especialmente atractivos para los inversores asiáticos. No obstante, los países menos adelantados recibieron solamente cerca de 5.500 millones de dólares en IED en 2012.

24. Son motivo de preocupación la disminución de la inversión extranjera directa de nuevo cuño y los posibles efectos de la IED para la agricultura. Por lo general la IED de nuevo cuño aporta más beneficios directos en comparación con las fusiones

³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Global Investment Trends Monitor*, núm. 15, 28 de enero de 2014.

y adquisiciones transfronterizas gracias a la creación de nuevas inversiones por medio del establecimiento de instalaciones de producción. La IED en la agricultura en algunos casos ha ocasionado el desplazamiento de pequeños propietarios y daños al medio ambiente. El Banco Mundial destacó el peligro de las adquisiciones de tierra que pasan por alto los derechos de la población local y la vulnerabilidad de los pequeños propietarios ante la manipulación de los inversores⁴. Es preciso establecer políticas apropiadas para salvaguardarlos contra las inversiones o adquisiciones especulativas de tierra e impedir la degradación ambiental.

25. Además de la IED, cada vez tienen más alcance los ingresos de divisas gracias a las remesas y el turismo. Para 2013, las remesas a los países en desarrollo de Asia y el Pacífico habían aumentado de 49.000 millones de dólares en 2000 a 265.000 millones de dólares. La región de Asia y el Pacífico sigue siendo la que más remesas recibe en el mundo, tanto en términos absolutos como relativos. Los ingresos del turismo aumentaron de 169.000 millones de dólares en 2004 a 320.000 millones de dólares en 2013. Para muchos países en la región, especialmente en el Pacífico, el grado de dependencia del sector turístico y los servicios conexos es muy importante y equivale aproximadamente al 20% del producto interno bruto (PIB).

26. Las remesas y el turismo, por tanto, encierran la posibilidad de desempeñar una función importante en el desarrollo de la región. Sin embargo, los responsables por la formulación de políticas deben ser conscientes de los posibles inconvenientes, tales como el éxodo intelectual y las consecuencias socioecológicas nocivas. Por ejemplo, la exportación de la fuerza de trabajo puede exacerbar el éxodo intelectual y, a menos que las remesas se inviertan en recursos productivos, pueden agravar la desigualdad. De la misma manera, la expansión descontrolada del turismo puede tener consecuencias ecológicas y sociales negativas.

III. Acontecimientos socioeconómicos

A. Crecimiento y calidad del empleo: continuación de un avance desigual

27. Considerando los principales problemas socioeconómicos a que hace frente la región, un motivo especial de preocupación es la baja creación de empleo en el sector formal en muchas economías. Tanto antes como después de la crisis, el crecimiento del PIB en la región no se vio acompañado de una expansión equivalente del empleo en el sector formal, lo cual se debe en parte al cambio tecnológico y a la sustitución laboral, pero también al carácter y las pautas del crecimiento económico que no estaba basado en un desarrollo de amplia base de toda la economía.

28. También es motivo de preocupación la calidad del empleo. La mayoría de los trabajadores en la región están empleados de forma informal por cuenta propia o son trabajadores familiares auxiliares, con pocas oportunidades para encontrar un trabajo más productivo, seguro y remunerado. También existe un porcentaje elevado de personas en la región que trabajan en empleos con una remuneración sumamente baja. En Asia meridional y sudoccidental el número de trabajadores pobres que ganan menos de 2 dólares al día es el más elevado. El predominio de la pobreza de

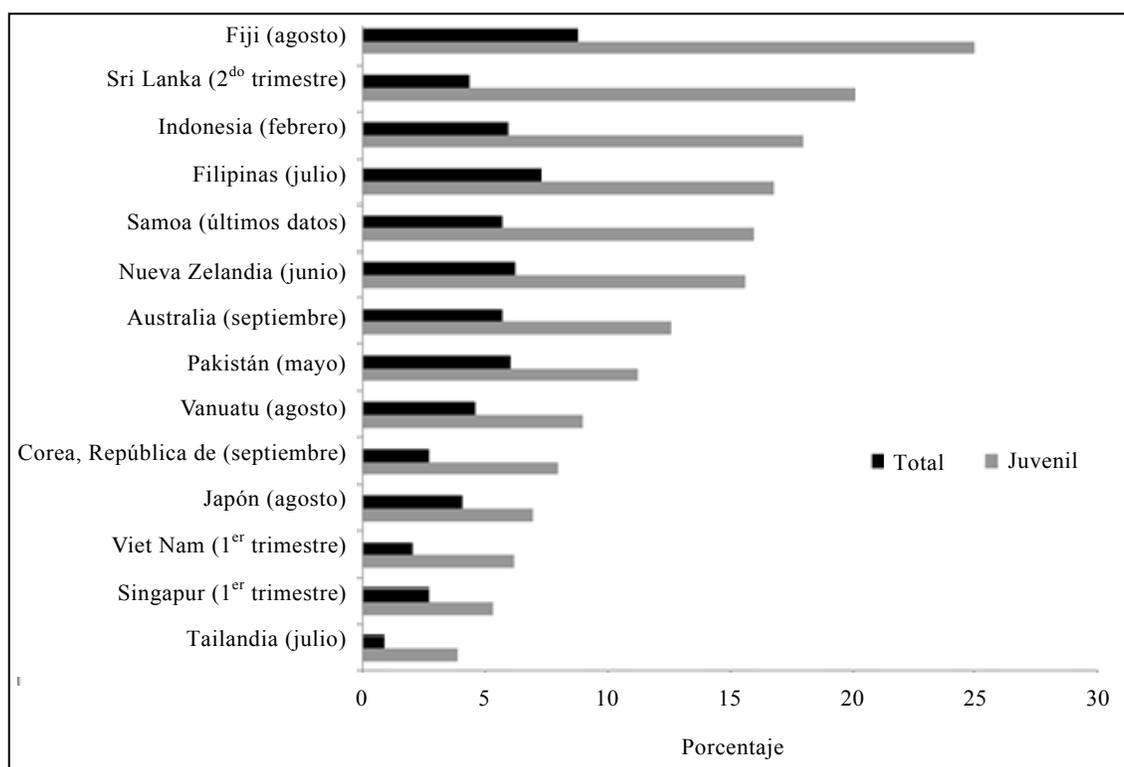
⁴ Banco Mundial, "Land and Food Security" (2012).

los trabajadores y del empleo vulnerable es una clara manifestación de la falta de oportunidades económicas y sociales.

29. Los jóvenes en particular luchan por encontrar un empleo digno y productivo (véase el gráfico I *infra*). La tasa de desempleo juvenil en la región es prácticamente tres veces superior a la de los adultos. Existen muchas causas para el elevado desempleo juvenil en la región. Además de la falta de suficientes empleos dignos y productivos, también es el resultado del desajuste entre la educación y los requisitos de los empleadores, los bajos índices de finalización de la escuela secundaria, la discriminación por motivos de género y las elevadas aspiraciones de la juventud. Muchos países actualmente tienen un posible dividendo demográfico. Sin embargo, para convertir el dividendo en realidad, tendrán que garantizar empleo productivo para el creciente número de jóvenes, especialmente las mujeres.

Gráfico I

Tasas de desempleo totales y juveniles en determinadas economías de Asia y el Pacífico, 2013 o los últimos datos disponibles



Fuentes: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), sobre la base de los datos de la Organización Internacional del Trabajo y estimaciones de las encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo. La información sobre las economías del Pacífico se obtuvieron de la secretaría de la Comunidad del Pacífico.

Nota: El total incluye edades entre 15 y más años; la tasa juvenil incluye edades de 15 a 24 años, excepto el Pakistán (entre 15 a 19 años) y Singapur (residentes en edades de 15 a 29 años); cifras no ajustadas estacionalmente.

B. La desigualdad obstaculiza la sostenibilidad del crecimiento

30. La desigualdad es otro problema social y socioeconómico fundamental para la región. En el plano regional, la desigualdad de los ingresos (coeficiente de Gini) aumentó de 33,5 en los años 90 a 37,5 en 2010. En el plano nacional, en los últimos decenios se ha producido un incremento del coeficiente de Gini en muchas de las economías más importantes. Una cuestión específica que es motivo de preocupación es la desigualdad de género, a la que está ligada intrínsecamente la prevalencia en la región de la violencia por motivos de género. Esos problemas siguen inhibiendo la plena participación de las mujeres en la vida pública, afectando no solamente el bienestar de las propias mujeres, sino también de sus familias y sus comunidades, y pueden debilitar la estabilidad social y económica.

31. Los elevados niveles de la desigualdad de ingresos socavan gravemente los logros económicos y sociales. Por ejemplo, en muchas economías de la región el PIB *per capita* se reduce de forma importante cuando se ajusta para tener en cuenta la desigualdad de ingresos. El índice de desarrollo social de la CESPAP⁵, que combina la educación con la esperanza de vida, muestra que la desigualdad en varias economías emergentes y de bajos ingresos también tiene graves repercusiones para el desarrollo social.

32. El análisis de la CESPAP de los datos sobre la deuda de los hogares y sobre la desigualdad en los países, basado en 81 países en desarrollo del mundo, incluidas 26 economías de la región, y que abarca el período posterior a la crisis, muestra una relación directa entre la desigualdad y el endeudamiento de los hogares. Esta conclusión coincide con las investigaciones recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶. Dada la lentitud del crecimiento de los ingresos, los sectores más pobres de la sociedad aumentan el consumo financiado con deuda, que resulta posible gracias a la disponibilidad de crédito cuando los grupos de ingresos más elevados depositan su creciente riqueza en el sistema bancario. Este proceso de transmisión puede conducir a una deuda de los hogares continuamente en aumento en los países en que se incrementa la desigualdad, haciéndolos vulnerables ante las conmociones. Cuando los hogares gastan más de lo que ganan, los países se enfrentan cada vez más a crecientes déficits de cuenta corriente, exacerbados por las importaciones de lujo que efectúan los grupos de ingresos más elevados.

IV. Opciones normativas para hacer frente a las dificultades

A. Gasto gubernamental productivo para apoyar el crecimiento sostenible

33. Los obstáculos de un crecimiento mayor en la región de Asia y el Pacífico están relacionados en parte con la lenta recuperación económica del mundo desarrollado, pero también con los impedimentos estructurales al crecimiento a largo plazo. Este hecho destaca la necesidad de un apoyo gubernamental macroeconómico productivo y anticíclico. Tales políticas pueden prestar apoyo al

⁵ Véase *Estudio Económico y Social de Asia y el Pacífico 2012* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.12.II.F.9).

⁶ Véase Michael Kumhof y Romain Rancière, “Desigualdad = endeudamiento”, *Finanzas y desarrollo*, vol. 48, núm. 3 (Washington D.C., FMI, septiembre de 2011).

crecimiento a corto plazo, ayudando al mismo tiempo a eliminar los impedimentos estructurales a largo plazo. La actual redistribución del capital internacional fuera de la región, a medida que se normalice la política monetaria en los Estados Unidos, aumentará también la necesidad de políticas de apoyo a las inversiones internas. A continuación se destacan algunas medidas posibles de apoyo.

Gasto en protección social

34. El aumento del gasto en protección social ayudaría a apoyar el crecimiento, así como a reducir la desigualdad. Reconociendo la importancia y la necesidad de sistemas de protección social adecuados, en abril de 2009 la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación aprobó la Iniciativa conjunta de las Naciones Unidas sobre un nivel mínimo de protección social, que los Estados Miembros hicieron suya en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. La protección social actualmente es una prioridad del desarrollo en la agenda para el desarrollo después de 2015⁷.

35. Varios países de la región han iniciado recientemente políticas y programas para mejorar el bienestar social. Hay una correlación significativa entre el grado de cobertura de esas medidas normativas y la reducción de la desigualdad, según muestra el *Estudio 2013*. Basándose en los datos del Banco Mundial⁸, la CESPAP estima que dentro de un sistema universal, los programas específicos de protección social y mercado laboral pueden reducir la desigualdad. La CESPAP ha diseñado una “caja de herramientas” de protección social para ayudar a los responsables de la formulación de políticas a crear sistemas de protección social más fuertes y robustos⁹. Les permite además determinar las lagunas a escala nacional, ofreciendo al mismo tiempo ejemplos útiles de cómo seguir adelante.

36. Una dificultad importante para incrementar la cobertura y la profundidad de las medidas de protección social será su financiación sostenible. Es fundamental que el diseño de las medidas de protección social se ocupe necesariamente de las demandas presupuestarias crecientes debido al envejecimiento de la población. El sector privado también deberá contribuir y asociarse con los gobiernos. Se podrían crear fondos mundiales y regionales mediante la utilización de fuentes innovadoras de financiación. En el *Estudio temático* de 2013 de la CESPAP se proponían iniciativas regionales a ese respecto.

Gastos en infraestructura

37. Los gobiernos deben ocuparse de la considerable escasez de suministro de infraestructuras en la región. Además de las necesidades actuales, se prevé que la demanda de infraestructura aumentará considerablemente con el crecimiento de la población y una mayor urbanización. En un estudio de la CESPAP de 2006 se calculó que el déficit de financiación de los proyectos de infraestructura en la región

⁷ Naciones Unidas (Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015), “Social protection: A development priority in the post-2015 United Nations development agenda: Thematic Think Piece” (2012).

⁸ Banco Mundial, “The Atlas of Social Protection – Indicators of Resilience and Equity”, ASPIRE Database, 2014.

⁹ La “caja de herramientas” proporciona acceso a una base de datos de más de 80 buenas prácticas en la protección social procedentes de países en desarrollo. Los detalles aparecen en www.socialprotection-toolbox.org/.

de Asia y el Pacífico sería del orden de 600.000 millones de dólares al año¹⁰. En un estudio más reciente del Banco Asiático de Desarrollo realizado en 2009 la cifra alcanza los 800.000 millones de dólares al año durante el período de 2010 a 2020¹¹. El sector privado solo ni siquiera se aproxima a este requisito, con un gasto medio anual en infraestructura en los últimos 20 años de 13.000 millones de dólares y concentrado en inversiones menos arriesgadas.

38. Las formas existentes de inversión en infraestructura en la región podrían complementarse con un servicio de préstamos a gran escala para la infraestructura que utiliza recursos públicos. Esa institución regional podría emitir valores para permitir a los bancos centrales de la región colocar en ella sus reservas de excedentes. El servicio de financiación de la infraestructura podría ayudar a coordinar otras fuentes de préstamo tales como los organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales y las instituciones financieras privadas. Su apoyo a los proyectos de infraestructura también podría señalar oportunidades a los inversores privados. Como mecanismo regional, el servicio estaría además en situación de hacer el seguimiento de los efectos intrarregionales y financiar proyectos transfronterizos económicamente importantes. Otra posible función de la institución sería proporcionar servicios de asesoramiento y asistencia técnica en el diseño financiero de los proyectos de infraestructura.

39. Aparte de la escasez de financiación, está claro que es preciso mejorar considerablemente los marcos jurídicos y regulatorios para las inversiones en infraestructura en gran parte de la región. En los últimos años se ha observado una falta de claridad en esos marcos, lo cual ha sido un factor importante en el empeoramiento del clima de inversión y la reducción resultante de nuevos proyectos en muchos países de la región. Sin una mejora de los marcos regulatorios y de certeza normativa, incluso habiendo financiación suficiente, los inversores seguirán mostrando cautela ante la participación en inversiones de gran escala. La inestabilidad política desalienta también la inversión en grandes infraestructuras del sector privado.

Gastos relacionados con el medio ambiente

40. Los gobiernos tendrán que realizar gastos para ocuparse de los factores ambientales que, en caso contrario, obstaculizarán las perspectivas de crecimiento. El daño ambiental ya ha limitado el crecimiento en la región. Por ejemplo, se calculó que en 2012 la degradación del medio ambiente costó a la India más del 6% de su PIB al año¹². El potencial económico también se ha visto afectado por la pérdida generalizada de ecosistemas naturales y diversidad biológica.

41. También se requieren políticas para mejorar el acceso a las fuentes modernas de energía. La utilización de esas fuentes puede volver más sostenible el crecimiento y contribuirá a él haciendo más productivos los hogares. Para mejorar el acceso a la energía moderna, varios países han formulado estrategias de inversión en

¹⁰ Véase CESPAP, *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including That Related To Disaster Management* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.06.II.F.13).

¹¹ Banco Asiático de Desarrollo e Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, *Infrastructure for a Seamless Asia* (Tokio, 2009).

¹² Banco Mundial, "Diagnostic Assessment of Select Environmental Challenges in India", Informe núm. 70004 (2013).

infraestructura energética destinadas a mejorar la eficiencia energética y aumentar el uso de las fuentes renovables.

42. Otro ámbito para la adopción de medidas con el fin de garantizar la sostenibilidad del crecimiento es ocuparse mejor del cambio climático por medio de la mejora de la financiación climática, cuyas fuentes deben movilizarse tanto en el sector público como en el privado. La financiación pública puede centrarse en ejercer influencia en la financiación privada para que se ocupe del cambio climático. Concretamente, deberían racionalizarse los mecanismos de financiación climática convirtiéndolos en un marco de financiación en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015.

B. Inversión en los jóvenes

43. La región enfrenta el enorme reto de garantizar un empleo productivo y digno a la mayor generación de jóvenes en la historia, lo cual es crucial para obtener un dividendo demográfico. Si bien algunos de los problemas están causados por la falta de empleos dignos y productivos, muchos jóvenes entran en el mercado laboral con escasas aptitudes o que no corresponden a las demandas en evolución de los mercados laborales.

44. Los gobiernos deben ocuparse de la forma en que los jóvenes se desarrollan desde la infancia y ayudar a prepararlos para el trabajo con conocimientos, aptitudes y experiencia apropiados. En ese contexto, en la transición entre la enseñanza secundaria y postsecundaria es preciso tener en cuenta la capacidad y las posibilidades de los jóvenes. También serán importantes unos programas activos en el mercado laboral con el fin de vincular con eficacia los sistemas de educación, formación y desarrollo de aptitudes con las necesidades de los empleadores. La dificultad de aumentar el acceso a la educación es especialmente grande en las economías de bajos ingresos, donde la probabilidad de recibir enseñanza postsecundaria es baja.

45. En la mejora de los sistemas educativos habrá que prestar especial atención a las desigualdades de género. Aunque en los últimos años ha disminuido la desigualdad de género en la educación, todavía hay diferencias que se traducen en unas posibilidades productivas no utilizadas para el crecimiento a medio y largo plazo. La subregión de Asia meridional y sudoccidental se está retrasando, con 8 niñas por cada 10 niños matriculados en la enseñanza secundaria, aunque es motivo de una preocupación todavía mayor que solamente tres mujeres por cada cuatro hombres cursen estudios postsecundarios. Hay muchos obstáculos para la enseñanza de mujeres, en particular la carga del trabajo doméstico, la poca estima que merecen los beneficios de la educación de las muchachas y las mujeres y las actitudes sociales y culturales negativas. Para ocuparse de esos prejuicios será preciso invertir más en la contratación de profesoras y en el apoyo específico a las familias pobres con el fin de hacer los establecimientos docentes más favorables a las mujeres.

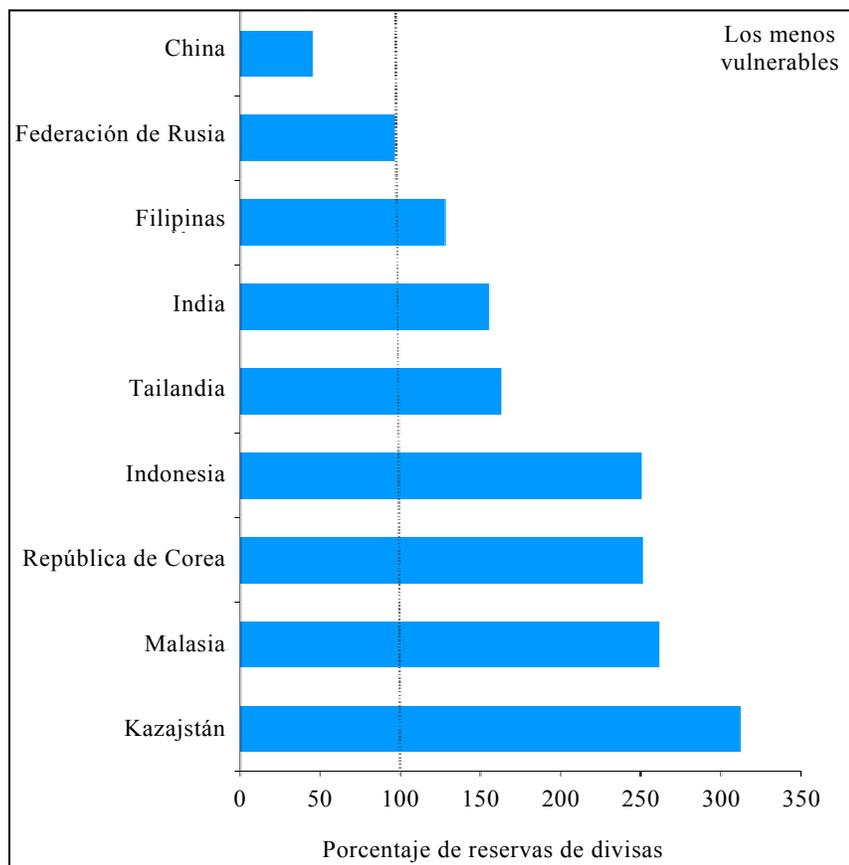
C. Mitigar los riesgos de la volatilidad del capital

46. Las economías de la región han gestionado los efectos de la volatilidad de las corrientes de capital sobre sus tipos de cambio con una combinación de planteamientos, a saber, permitiendo la depreciación, utilizando las reservas de

divisas y elevando los tipos de interés. Turquía permitió que su moneda se depreciara con respecto al dólar en un 7% en enero de 2014. En el período de junio a agosto de 2013, la mayor depreciación se observó en la India (el 13%), seguida de Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Turquía (todas entre el 6% al 9%). Para impedir una depreciación excesiva, los países gestionaron el grado de caída de su moneda gastando parte de sus reservas de divisas. La India, Indonesia y Tailandia experimentaron los mayores descensos de sus reservas de divisas, habiendo utilizado entre 11.500 millones de dólares y 19.300 millones de dólares durante el período entre enero y agosto de 2013. Otra política utilizada por algunos países para gestionar las depreciaciones fue elevar los tipos de interés y con ello aumentar el atractivo de su moneda. También se elevaron los tipos de interés para gestionar los efectos inflacionarios de la depreciación sobre los precios nacionales. En enero de 2014, Turquía elevó bruscamente el tipo de interés de los créditos a un día del 7,75% al 12%, mientras que la India aumentó su tipo de recompra en 25 puntos básicos hasta el 8%. Durante el período anterior de salidas de capital (segundo semestre de 2013), Indonesia aumentó su tipo de referencia entre mayo y noviembre de 2013 del 5,8% al 7,5%.

47. Los países deben ser vigilantes en cuanto al mantenimiento de suficientes reservas de divisas para ayudarles a defenderse contra la depreciación de la moneda generada por la volatilidad de las corrientes de capital. La acumulación de reservas ha sido una de las herramientas principales de los gobiernos para proteger su moneda e impedir la inestabilidad macroeconómica derivada de la brusca depreciación del tipo de cambio. La medida de la vulnerabilidad elaborada por la CESPAP tiene en cuenta el monto de los compromisos cambiarios a corto plazo, integrados por corrientes de cartera, deuda a corto plazo y el número de meses de importaciones, como porcentaje de las reservas de divisas. Indica que algunas economías de la región tal vez tengan reservas insuficientes de divisas para cubrir la salida de fondos extranjeros de sus mercados financieros y, por tanto, corren el riesgo de una depreciación excesiva del tipo de cambio (véase el gráfico II *infra*).

Gráfico II
Medida de la vulnerabilidad como un porcentaje de las reservas de divisas en determinadas economías de Asia y el Pacífico, últimos datos disponibles



Fuente: CESPAP, basado en datos de CEIC Data Company. Disponible en www.ceicdata.com/ (consultado el 20 de febrero de 2014).

Nota: La medida de vulnerabilidad es la suma de la deuda externa a corto plazo, las últimas importaciones trimestrales basadas en el promedio móvil de cuatro trimestres y la estimación de la posición de la cartera de inversión internacional.

48. La inquietud por la falta de suficientes reservas en el plano nacional para responder a los riesgos originados por la volatilidad de las corrientes de capital han puesto de relieve la necesidad de un mayor apoyo regional. En 2013 las dificultades relacionadas con la moneda en varios países destacaron la no utilización de los programas regionales existentes, tales como la Iniciativa de Chiang Mai de Multilateralización. En los casos recientes, cuando los países han necesitado apoyo a su moneda, incluso los miembros de la ASEAN, más China, el Japón y la República de Corea (ASEAN+3), han buscado fuentes regionales especiales de fondos por medio de numerosos acuerdos de permutación bilateral. Una alternativa a las disposiciones actuales podría ser un mecanismo integral de apoyo financiero de Asia y el Pacífico que utilice algunas de las cuantiosas reservas de divisas de que disponen los gobiernos de la región. Un mecanismo de esta índole es importante incluso para los países que están cubiertos actualmente por acuerdos regionales, ya

que las crisis de la moneda en países no protegidos pueden producir el contagio en una región interconectada.

49. Aunque la utilización de las reservas de divisas puede estabilizar la moneda después de haber experimentado la presión, también puede completarse con medidas nacionales para la gestión de la corriente de capital. El uso de las reservas de divisas deja de lado el efecto negativo para los mercados de activos de cualquier salida repentina de capital. Por tanto, como se destaca en los estudios del FMI¹³, una importante medida adicional de apoyo podría ser aplicar la gestión de la corriente de capital en el plano nacional para tratar los brotes de entrada/salida en los mercados de activos. Esas medidas son cada vez más populares, como recomendó la CESPAP durante varios años. Algunas recientes medidas de gestión de las cuentas de capital han estado basadas en el mercado, tales como los impuestos o las tasas sobre determinados instrumentos. Otras han sido cuantitativas, tales como la imposición de límites o prohibiciones de compras de determinados instrumentos. Además, aunque la mayor parte de las medidas ha estado dirigida a las entradas de capital o las adquisiciones, otras se han destinado a desalentar las salidas de capital o las ventas. Una orientación general debería ser que esa reglamentación sea un componente de las políticas a largo plazo para impedir los auges y las quiebras económicos.

V. Movilización de recursos internos: opciones para ampliar el margen fiscal

50. Para financiar de forma apropiada las necesidades de desarrollo de la región, la movilización de recursos internos tendrá que desempeñar una importante función. Es especialmente necesario ampliar el margen fiscal, dados los déficits fiscales en los países.

51. Los gobiernos tienen una serie de opciones para crear un margen fiscal. Entre estas figuran aumentar los montos de los préstamos, hacer más eficientes los gastos existentes, modificar la prioridad del gasto para orientarlo más hacia el desarrollo o aumentar los ingresos tributarios o no tributarios. La ampliación del endeudamiento puede ser arriesgada, incluso cuando el monto de la deuda es relativamente bajo. En primer lugar, el futuro servicio de la deuda representa una pérdida de recursos. El abono de los intereses netos ya consumen una cuarta parte de los ingresos totales en la India, un tercio en el Pakistán y una quinta parte en Filipinas. Otros riesgos derivados de los préstamos incluyen una posible subida de los tipos de interés y los desajustes de los vencimientos. Los elevados niveles de la deuda en moneda extranjera también pueden limitar una política macroeconómica anticíclica.

52. Naturalmente, los gobiernos pueden crear un margen fiscal haciendo mejor uso de los recursos existentes. Una forma sería reducir los gastos en ámbitos no prioritarios. Una meta de los recortes serían los gastos de defensa, que en muchos países exceden el gasto en salud y en educación juntos y aportan poca o ninguna contribución al desarrollo. Otra opción sería reducir diversos tipos poco específicos de subvenciones al consumo, a los que en muchos países corresponde una parte considerable del total del gasto público.

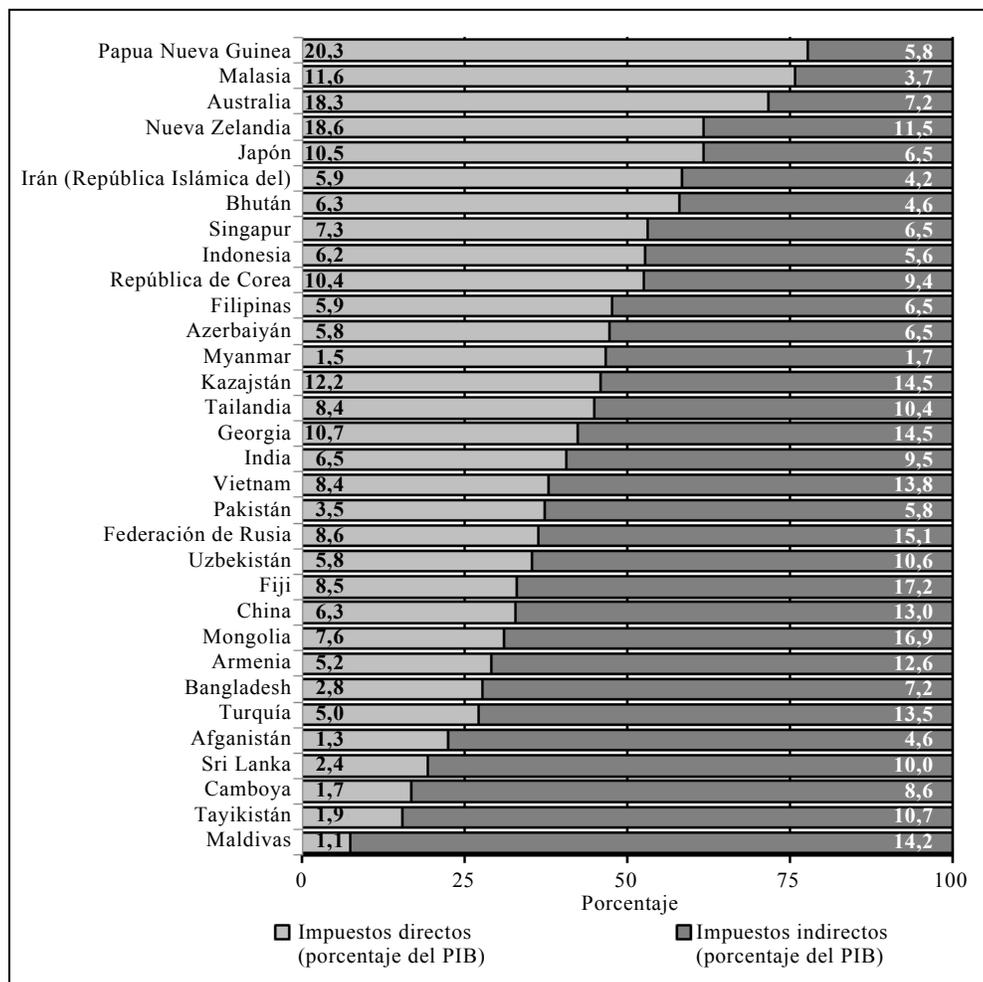
¹³ Véase FMI, “Liberalizing Capital Flows and Managing Outflows” (2012); FMI, “The Liberalisation and Management of Capital Flows: An Institutional View” (2012).

53. En primer lugar, los gobiernos tienen que obtener más ingresos, especialmente de los impuestos. La recaudación de impuestos en los países en desarrollo de Asia y el Pacífico no es suficiente ni equitativa. La experiencia en la región demuestra que hay numerosas oportunidades para mejorar todas las formas de tributación, directa o indirecta, tanto para las empresas como para los particulares. De hecho, muchos países han podido incrementar los ingresos tributarios durante el último decenio.

54. La recaudación de impuestos por varios gobiernos centrales en los países en desarrollo de Asia y el Pacífico alcanzó una media de solo el 14,8% del PIB en 2011, en comparación con el 17,1% del PIB en América Latina y el Caribe y el 16,3% del PIB en África subsahariana. Únicamente siete países (cuatro de los cuales eran ricos en recursos) recaudaron ingresos tributarios de más del 20% del PIB en 2011, mientras que en muchos otros, la relación de los impuestos y el PIB fue inferior a 10. Esas cifras están muy lejos del 25% al 35% del PIB que se considera uno de los requisitos previos para poder proporcionar la financiación y el gasto necesarios para convertirse en un país desarrollado.

55. La composición de los ingresos tributarios es tan importante como el monto de los ingresos. Los impuestos indirectos son la mayor fuente de ingreso tributario en más de la mitad de todos los países de la región (véase el gráfico III *infra*). No obstante, su contribución al ingreso tributario total ha estado disminuyendo en la mayor parte de los países. Un componente sustancial de los impuestos indirectos en la región, particularmente en el Pacífico, se deriva del comercio internacional. Para alentar el comercio, en los últimos años muchas economías han reducido los impuestos comerciales y han centrado la atención en los impuestos sobre bienes y servicios, tales como el impuesto sobre el valor añadido (IVA) o el impuesto general sobre las ventas. Sin embargo, aunque los ingresos originados por estos impuestos han aumentado en promedio de menos de una quinta parte de los ingresos indirectos hasta la mitad desde 1990, no han podido compensar el descenso de los ingresos tributarios sobre el comercio en muchos países (por ejemplo, Malasia, el Pakistán y Vanuatu).

Gráfico III
**Parte de los impuestos directos e indirectos en los ingresos tributarios
 e ingresos tributarios como por porcentaje del PIB, 2011**



Fuente: Cálculos de la CESPAP basados en las estadísticas de las finanzas públicas del FMI, consultadas en noviembre de 2013, y fuentes de datos oficiales.

Nota: Los datos corresponden a 2011, con excepción de Myanmar y Tayikistán (2004); Afganistán (2007); Bhután y la República Islámica del Irán (2009); Camboya, China y Maldivas (2010).

56. En los últimos dos decenios, aproximadamente el tercio de los países con datos disponibles han experimentado aumentos de los ingresos tributarios directos, que se componen de impuestos sobre la renta, los beneficios y las plusvalías de capital, las nóminas y las rentas de la propiedad. Por ejemplo, en Bhután, la India, Malasia y el Pakistán la parte correspondiente a la tributación directa en los ingresos tributarios totales ha aumentado aproximadamente en una cuarta parte. Por lo general, este cambio es conveniente, ya que los impuestos indirectos afectan los precios y, por tanto, influyen en la reasignación de recursos. Además, el crecimiento de los impuestos indirectos, especialmente el impuesto sobre bienes y servicios, siempre va a la zaga del crecimiento de ingresos o del PIB, puesto que generalmente los gastos

crecen a un ritmo más lento que los ingresos. A consecuencia de ello, el impuesto sobre bienes y servicios requiere ajustes periódicos al alza, tanto para el coeficiente como para la cobertura. Todo ello convierte el sistema impositivo en más regresivo, aunque también fomenta la evasión de impuestos y la economía monetaria. Por otra parte, los impuestos directos son más equitativos, ya que pueden ser progresivos, con coeficientes más elevados en los niveles más altos de ingresos.

57. Sin embargo, en la mayoría de los países, menos de la mitad de los ingresos tributarios se recaudan directamente. Además, los incrementos de los ingresos procedentes de los impuestos directos con frecuencia han sido relativamente pequeños. Una de las razones es que en muchos países los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta de las personas son bajos, especialmente donde una gran parte de la fuerza de trabajo es activa en el sector informal de la economía o en la agricultura. No obstante, incluso las personas más ricas en muchos países pueden abonar pocos ingresos sobre la renta a consecuencia de la evasión de impuestos o el incumplimiento de las obligaciones tributarias. En muchos países, menos del 1% de la población paga ingresos sobre la renta.

A. Supervisar los ingresos tributarios

58. Los gobiernos tienen que supervisar estrechamente sus sistemas tributarios. Una medida es la “flotabilidad de los impuestos”, que capta la respuesta de los ingresos tributarios a los cambios en la producción sin diferenciar y entre el crecimiento de ingresos discrecional y automático. Entre 2007 y 2012, la flotabilidad de los impuestos fue mixta. Fue mayor que 1 en 12 entre los 20 países que disponían de datos, indicando que en esos países los ingresos tributarios aumentaron a un ritmo mayor que la producción. Entre ellos, los cuatro países menos adelantados (Bangladesh, Bhután, la República Democrática Popular Lao y Nepal) tenían coeficientes de flotabilidad superiores a 1,5. Dado que la ratio entre los impuestos y el PIB en esos países es inferior al 15%, la flotabilidad más elevada significa un buen pronóstico para el futuro, ya que la ratio entre impuestos y PIB aumentará a medida que crezcan los niveles de la producción.

59. La mayor parte de los países de la región actualmente recaudan unos ingresos tributarios por debajo de sus posibilidades. Está claro que la capacidad de un país de recaudar impuestos depende de muchos factores estructurales, de desarrollo, institucionales y socioeconómicos¹⁴. Es preciso tener en cuenta esos factores cuando se juzga la capacidad de un país de recaudar más impuestos. Un análisis que tiene en cuenta factores estructurales tales como los ingresos *per capita*, la parte de la agricultura en la producción y la apertura de la economía, muestra que la posibilidad en cuanto a la recaudación de impuestos puede ser bastante importante. En varios países, la brecha entre los ingresos reales recaudados y el monto que sería apropiado dada la estructura de la economía equivale al 5% del PIB (véase el cuadro *infra*). Aprovechando su capacidad tributaria y cerrando las brechas existentes, las economías del Afganistán, Bangladesh, Bhután, la República Islámica del Irán y Hong Kong (China) podrían incrementar sus ingresos tributarios más del 70%.

¹⁴ Véase Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Nueva York, McGraw-Hill, 1989).

Estimación de las posibilidades tributarias en determinadas economías de Asia

Países	Año	Ratio impuesto/PIB		Brecha tributaria	Brecha tributaria como parte de los ingresos fiscales actuales
		Real	Posible		
Afganistán	2011	8,8	15,0	6,2	70,5
Azerbaiyán	2012	12,9	15,1	2,1	16,6
Bangladesh	2013	10,5	18,0	7,5	72,1
Bhután	2009	9,2	16,0	6,7	72,9
Camboya	2011	10,0	13,0	3,0	30,4
China	2012	19,4	21,2	1,8	9,4
Filipinas	2012	12,9	14,3	1,5	11,4
Hong Kong (China)	2011	14,2	26,7	12,5	88,1
Indonesia	2012	11,9	16,6	4,7	39,3
Irán (República Islámica del)	2013	5,8	13,1	7,2	124,5
Japón	2012	17,0	19,3	2,2	13,1
Malasia	2012	16,1	17,4	1,3	7,9
Maldivas	2010	10,7	16,5	5,8	54,2
Nepal	2013	15,2	16,1	0,9	5,6
Pakistán	2012	10,3	12,1	1,8	17,3
Singapur	2011	13,8	20,7	6,9	50,3
Tailandia	2011	18,8	19,0	0,2	0,9

Fuente: Cálculos de la CESPAP.

Nota: La brecha tributaria se calcula tomando la diferencia entre las posibilidades tributarias estimadas y la ratio entre el impuesto y el PIB reales de un determinado país durante el año con los datos más recientes. En el cuadro se enumeran solamente los países con una brecha tributaria positiva.

60. Una de las razones de la escasez de los ingresos tributarios en la región puede residir en unos tipos impositivos relativamente bajos. Por ejemplo, en 2013, el promedio del impuesto sobre las sociedades (el 28,2%) era algo inferior en comparación con América Latina (el 32,2%) y África (el 29,8%). Los tipos impositivos sobre las sociedades con frecuencia son bajos porque los países han reducido los impuestos de forma competitiva para atraer inversiones extranjeras directas. Así pues, durante los últimos siete años, dos terceras partes de una muestra de 24 países de la región redujeron sus tipos impositivos sobre las sociedades. Entre los países con grandes reducciones están China, del 33% al 25%, Sri Lanka, del 32,5% al 28%, y Tailandia, del 30% al 20%. Sin embargo, no están claros los efectos de esas reducciones sobre las inversiones extranjeras directas. Si los inversores extranjeros pueden ofrecer algo extra en comparación con los nacionales, puede resultar útil ofrecerles incentivos especiales¹⁵. De no ser así, el trato

¹⁵ Véase Magnus Blomström, Ari Kokko y Jean-Louis Mucchielli, "The Economics of Foreign Direct Investment Incentives", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, documento de trabajo núm. 9489 (Heidelberg (Alemania), Springer, 2003).

impositivo preferencial distorsiona la competencia y coloca a las empresas locales en una situación de desventaja.

61. Muchos países no están utilizando plenamente sus posibilidades tributarias, lo cual se debe al empleo liberal de exenciones y beneficios fiscales, que también reducen el ámbito para la progresividad de los impuestos en la región. Las exenciones y desgravaciones tributarias pueden, por ejemplo, adoptar la forma de vacaciones tributarias, reducción de los tipos impositivos sobre las sociedades, desgravaciones fiscales de las inversiones y exenciones parciales de los beneficios para reducir el costo del capital. En el plano individual, incluyen deducciones tributarias y créditos para una gran cantidad de artículos. Muchos países también establecen aranceles más bajos de las importaciones que su tasa de nación más favorecida podría permitir. Ello reduce los derechos de aduana y de importación. Además, las exenciones tributarias y las dificultades de aplicar los impuestos sobre el valor añadido y sobre las ventas contribuyen a unos ingresos tributarios más bajos.

62. Los beneficios fiscales pueden ser útiles, especialmente si generan mayores inversiones o mayor crecimiento. La recaudación fiscal no percibida (“desembolsos por impuestos”) causada por esas deducciones y exenciones puede ser importante. En Georgia, Filipinas y Tayikistán los desembolsos por impuestos sobre las sociedades alcanzan el 0,5% del PIB o más. Los desembolsos por impuestos en derechos de aduanas ascienden a más del 1% del PIB en el Pakistán y Filipinas y a más del 8% del PIB en China.

B. Opciones normativas para aumentar los ingresos tributarios

63. Los países con posibilidades tributarias sin explotar podrían mejorar los ingresos tributarios de varias maneras, como, por ejemplo, ampliando las bases tributarias y racionalizando los tipos impositivos, ocupándose de la evasión y el fraude fiscales, haciendo las administraciones tributarias más eficaces y transparentes, escalonando cuidadosamente las reformas de la política fiscal y la administración tributaria y fortaleciendo la cooperación regional.

64. Los gobiernos podrían adoptar una serie de medidas para racionalizar y ampliar sus sistemas fiscales con el fin de tener bases impositivas más amplias con tipos impositivos relativamente bajos que no creen distorsiones en la asignación de recursos. Los países deberían revisar sus impuestos indirectos y retener únicamente las exenciones o los beneficios fiscales que están logrando los objetivos señalados. Los sistemas del impuesto sobre bienes y servicios y del impuesto sobre el valor añadido deben simplificarse, lo cual significaría también extender esos impuestos a los sectores que actualmente están exentos. También tiene sentido ampliar la base de los derechos de aduanas a la importación de servicios, como ya se ha hecho en algunos países.

65. Asimismo deben fortalecerse los impuestos directos mediante la aplicación de mecanismos para gravar más ampliamente las ganancias de capital derivadas de los valores y la propiedad. Asimismo, han de desarrollarse mecanismos apropiados para distribuir de forma adecuada las operaciones nacionales y extranjeras de las empresas multinacionales para que no se produzcan pérdidas de ingresos tributarios, especialmente cuando existen tratados para evitar la doble tributación. Esta operación incluye también la armonización de los tipos impositivos sobre la renta de

forma que, en principio, el tipo sea el mismo para las empresas y los particulares con altos ingresos para preservar la progresividad tributaria e impedir la transferencia de rentas con el fin de reducir las cuotas tributarias.

66. Es una cuestión prioritaria ocuparse de la evasión y del fraude fiscales, especialmente teniendo en cuenta que en el período de 2001 a 2010, las salidas ilícitas de capital de los países en desarrollo alcanzaron en el mundo hasta 5,9 billones de dólares, monto en que a la región correspondió más del 61%. Para abordar la evasión fiscal y el incumplimiento de las obligaciones tributarias, los países podrían introducir impuestos mínimos sobre las empresas y las asociaciones de personas. También podrían ocuparse de la evasión del impuesto sobre la renta de las personas físicas mediante la retención o los impuestos adelantados, y podrían mejorar los ingresos generados por el IVA aumentando los incentivos para el pago de impuestos por medio de procedimientos más sencillos y la tramitación más rápida de las solicitudes de reembolso. Además, deberían considerar la posibilidad de crear tribunales especiales tributarios para ocuparse de la evasión y el fraude fiscales.

67. Para que el sistema tributario sea equitativo y eficiente, se requiere una administración fiscal libre de corrupción, injerencia política e intereses creados. En muchos países, es necesario un escalonamiento cuidadoso de las reformas de la política fiscal y la administración tributaria. En la primera etapa de la reforma de las administraciones fiscales, es preciso aumentar la capacidad humana, y las administraciones deben organizarse de forma funcional, por ejemplo, en que un departamento sea responsable de tramitar las devoluciones y los pagos, otro, de las auditorías y las investigaciones y otro diferente, de llevar a cabo la recaudación. Además, deben integrarse los sistemas de la tecnología de la información. En una segunda etapa, deben ampliarse las bases tributarias por medio de la detección de nuevos contribuyentes y el ofrecimiento de más incentivos al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por último, las evaluaciones de los impuestos deben basarse en pruebas colaterales reunidas en los departamentos gubernamentales, y puede fortalecerse más la tributación mediante la reducción de la multitud de impuestos.

68. Para reformar la política fiscal los gobiernos deben ampliar las bases tributarias mediante la ampliación de los regímenes de retención y adelanto de los impuestos y la reducción de las exenciones y los beneficios fiscales. Asimismo, hay que extender el IVA para que abarque tanto los bienes como los servicios, manteniendo medidas destinadas a compensar los efectos desproporcionados sobre las personas de bajos ingresos. Deben racionalizarse los tipos impositivos para reducir las distorsiones y eliminar cualesquiera anomalías tributarias existentes. Por último, hay que fortalecer la legislación para reglamentar la fijación de precios de transferencia y determinar los ingresos globales que pueden ser objeto de tributación.

69. Una mayor cooperación regional puede desempeñar una función importante en la movilización de los ingresos tributarios. Si bien la búsqueda de inversiones extranjeras directas está llevando a una competencia desenfadada en cuanto a la tributación de los beneficios de las empresas multinacionales, la armonización fiscal entre los países, especialmente los que pertenecen a asociaciones regionales tales como la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional o la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, puede promover los ingresos. Una cooperación regional eficaz puede utilizarse para ayudar a evitar la doble

imposición, luchar contra la fijación de precios de transferencia por las empresas multinacionales y ocuparse de los paraísos fiscales.

70. Teniendo en cuenta las pruebas de la situación de la recaudación de impuestos en la región, parece justificado establecer un foro tributario asiático, bajo la égida de la CESPAP. Ese foro podría supervisar la legislación fiscal en los países miembros y publicar un examen periódico de las reformas fiscales. También podría funcionar como depositario de leyes fiscales, celebrar seminarios y cursos prácticos sobre los nuevos problemas tributarios y compartir las mejores prácticas en las políticas fiscales, la administración fiscal y la reforma fiscal.
