

# ¿A quién le importa el futuro? El modo en que el FMI socava los servicios públicos

*Who cares for the future? How the IMF undermines public services*

David Archer  
ActionAid, Reino Unido<sup>1</sup>

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686  
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 789-804  
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e495>

**Resumen:** Este documento se inspira en la investigación que llevó adelante ActionAid para la elaboración de un informe principal sobre políticas titulado *Who Cares for the Future (Quién se preocupa por el futuro)*, publicado en abril de 2020, y un informe de política más corto, *The Pandemic and the Public Sector, (La pandemia y el sector público)*, publicado en octubre de 2020.<sup>2</sup> Nuestro informe principal extrajo los vínculos existentes entre la enorme cantidad de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado asumido por las mujeres (e ignorado por la mayoría de los economistas del FMI) y la infra-financiación de servicios públicos con perspectiva de género, influenciada considerablemente por las recomendaciones de políticas del FMI y la crisis de la deuda.

Para el informe principal, ActionAid revisó las recomendaciones del FMI o las condiciones de préstamos impuestas por el organismo más recientemente en 56 países sobre los temas: objetivos de masa salarial, de déficit y de inflación, reformas tributarias, cuestiones de género, gasto público y

---

<sup>1</sup> Este documento se basa en el trabajo colaborativo que emprendió ActionAid junto con Soren Ambrose (quien falleció en diciembre de 2020), e incluye aportes de muchas otras personas mencionadas en el informe *Who Cares*. Algunas partes de este artículo se extrajeron directamente del informe *Who cares for the future*. Traducción a cargo de N. Marcela Kasay y Natalia Barry.

<sup>2</sup> Action Aid, *Who cares for the future*, abril de 2020; Action Aid, *The Pandemic and the Public Sector*, octubre de 2020.

problemas laborales. Se analizaron los documentos de préstamo de países con programas en curso o que finalizaban no antes de 2017. En el caso de los países no prestatarios, observamos los más recientes Informes del Artículo IV, que consisten en las evaluaciones anuales de fiscalización de las economías nacionales establecidas por el Convenio Constitutivo del FMI. En nuestra investigación, abordamos intencionalmente un enfoque amplio respecto de las condicionalidades del FMI, dado que reconocemos que la influencia coercitiva del organismo en términos de políticas va más allá de las condiciones oficiales, como en el caso de los criterios de desempeño o los valores de referencia estructurales.<sup>3</sup>

En síntesis, conforme nuestro análisis inicial, el FMI recomendó reducir el déficit en 70 % de los 27 países de bajo ingreso (LIC, por sus siglas en inglés) que cuentan con datos adecuados; disminuir las tasas de inflación en 75 % de los LIC cuyas divisas no estén vinculadas con el euro, y reducir la masa salarial en 30 % de los LIC que tienen datos adecuados, además de exigir el congelamiento efectivo de los salarios en un 48 % adicional de los casos. De esta forma, se aconsejó enfáticamente a más de tres cuartos de los LIC en contra de mejorar los servicios públicos mediante la incorporación de personal (ni siquiera para responder al crecimiento de la población).

En octubre de 2020, al volver a revisar estos datos para el seguimiento del Documento de Políticas, estudiamos el financiamiento de emergencia del FMI por la COVID-19 y no hallamos cambios significativos en las recomendaciones sobre restricciones salariales del sector público. En cambio, nos encontramos con el preocupante requisito de que, para acceder a los créditos, los países debían comprometerse a regresar de forma prematura a un esquema de consolidación fiscal. Esto podría arrasar con las inversiones en servicios públicos y con el cumplimiento de los derechos humanos para las próximas generaciones.

**Abstract:** This paper draws on research that ActionAid conducted for a substantial policy report *Who Cares for the Future*, published in April 2020, and a shorter policy brief *The Pandemic and the Public Sector* published in from October 2020. Our main report drew out the connections between the vast amount of unpaid care and domestic work undertaken by women

---

<sup>3</sup> Gino Brunwijck, *Unhealthy Conditions: IMF Loan Conditionality and its Impact on Health Spending*, Eurodad, noviembre de 2018, 8

(which is ignored by most IMF economists) and the under-financing of gender-responsive public services that is significantly influenced by IMF policy advice and the debt crisis.

For the substantial report ActionAid reviewed the most recent IMF advice or loan conditions for 56 countries, analyzed by issue: wage bill targets, deficit targets, inflation targets, tax reforms, gender issues, social spending, and labour issues. Loan documents were analyzed for countries with ongoing programs or ones which ended no earlier than 2017. For non-borrowing countries, we looked at the most recent Article IV Reports, which are the annual surveillance evaluations of national economies mandated by the IMF's constitution. We took an intentionally broad approach to IMF conditionality in our research, recognising that the coercive policy influence of the IMF extends beyond official conditions such as structural benchmarks or performance criteria.

In summary, our initial review found that the IMF recommended reducing deficits in 70% of the 27 low-income countries (LICs) with adequate data, reducing inflation rates in 75% of those LICs whose currency is not linked to the euro, and reducing wage bills in 30% of LICs with adequate data, while calling for an effective freezing in an additional 48%. Over three-quarters of LICs thus are warned against upgrading public services (even to match population growth) with additional staffing.

When we revisited this data for the follow up Policy Brief in October 2020 we looked at the IMF's Covid emergency loans and found no significant change to the advice on public sector wage constraints and a worrying requirement that, to access loans, countries would commit to a premature return to fiscal consolidation. This could devastate investments in public services and the achievement of human rights for another generation.

---

## **La influencia indirecta de los objetivos de déficit e inflación**

Con respecto a la inflación, hemos analizado bibliografía reciente que se opone cada vez más a la obsesión del FMI de mantener los índices inflacionarios por debajo del 5 %. Si bien nadie defiende la hiperinflación, existen sobradas pruebas de

que las políticas de muy baja inflación impiden el crecimiento económico, lo cual debilita el incremento de la inversión pública al nivel necesario para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Muchos economistas sostienen que una tasa de inflación óptima para los países en vías de desarrollo podría oscilar entre el 10 % y el 20 %, ya que esos valores no producirían impactos adversos<sup>4</sup>.

En 2019, examinamos los últimos datos de tasa de inflación de 55 países que siguieron las recomendaciones del FMI (disminuir la inflación, mantenerla estable o, en unos pocos casos, provocar su aumento). Solo 4 de los 55 países que contaban con datos adecuados (Sudán, Sudán del Sur, Zimbabue y Argentina) se encontraban en una zona claramente peligrosa debido a sus tasas de inflación, aunque también enfrentaban crisis sociales más importantes. Se podría considerar que la inflación en todos los demás países era de moderada a baja, y 36 de ellos incluso presentaban índices inferiores al 10 %. Aunque la mayoría de los países entonces estaban en lo que muchos/as economistas que no integran el FMI consideran una zona segura en cuanto a la inflación, el organismo sugirió congelarla a los niveles en curso (en 17 países, es decir, 31 % del total) o reducirla aún más (en 26 países, o 47 % del total, donde se encuentra la mayoría de los países de bajos ingresos).

Esto debilita el espacio para las inversiones públicas a un nivel que permita cumplir con los ODS, puesto que los países temen que gastar mucho más dinero en servicios públicos podría incrementar la inflación (y aunque puede haber un riesgo leve de que eso suceda, tiende a exagerarse al respecto).

En cuanto a los déficits, naturalmente es esencial reconocer que tienen una relación estrecha con la deuda, en particular con la deuda externa. Por lo general, son los niveles altos de deuda los que obligan a los países a solicitar asistencia al FMI,

---

<sup>4</sup> Rathin Roy y Raquel Almeida Ramos, "IMF Article IV Reports: An Analysis of Policy Recommendations", International Policy Centre for Inclusive Growth/UNDP, febrero de 2012, 16.

de modo que se los controla de cerca, tanto en relación a las tendencias de la propia deuda, como para garantizar que habrá suficiente capital para cancelar los pagos en los plazos previstos. El FMI presiona fuertemente para que los países reduzcan el déficit, en especial en el caso de aquellos con graves niveles de endeudamiento. Sin embargo, al adoptar un enfoque de corto plazo —centrado en el pago de deudas y la reducción del déficit— los gobiernos, guiados por el FMI, ponen en peligro lo que sucederá en el largo plazo. Si bien gastar en servicios básicos tales como educación, salud, agua y saneamiento puede provocar un déficit creciente en la actualidad, carecer de esos servicios compromete seriamente las posibilidades de crecimiento y desarrollo de un país en el mediano o largo plazo.

En nuestro análisis de 2019/2020 sobre las últimas recomendaciones de políticas del FMI, encontramos una trayectoria descendente continua: el organismo esperaba que 70 % de los 27 LIC que contaban con datos adecuados redujeran su déficit, y que 26 % lo mantuvieran en los niveles del momento, a pesar de la necesidad que tenían prácticamente todos estos países de realizar un importante incremento del gasto en servicios públicos de calidad. Solo a un LIC, Afganistán, se le aconsejó permitir el incremento del déficit, de por sí cercano a cero. Respecto de algunos LIC —como Chad, Gambia, Togo, Malawi, Benín y República Centroafricana— incluso se pronosticaron superávits para el año 2020, algo que parece particularmente problemático dado que estos países están muy lejos del camino para alcanzar los ODS. Nueve de los países de ingreso medio (MIC, por sus siglas en inglés) que analizamos también fueron instados a obtener superávits.

## **El impacto directo de la contención de la masa salarial del sector público**

Las críticas del FMI respecto de la masa salarial del sector público son la manifestación más clara de la elección que el organismo hace entre los bienes públicos y la ortodoxia económica.

Su postura respecto de la masa salarial trae consecuencias graves para la capacidad de los países de invertir más en los servicios públicos, respetar los derechos básicos y cumplir con los ODS. Los grupos más grandes de personas dependientes de la masa salarial del sector público comprenden a quienes trabajan en el sector educativo y de salud —maestros/as, médicas/os y enfermeros/as—, y cualquier ampliación de los servicios públicos, por ejemplo, garantizar la educación básica universal o extender el cuidado de los/as niños/as más pequeños y las personas adultas mayores, requerirá que más personas ingresen a la nómina del gobierno. En muchos países, también existe una necesidad urgente de mejorar los salarios y las existentes condiciones laborales de quienes trabajan en el sector público.

Luego de que ActionAid y otras organizaciones realizaran una campaña contra los topes a las masas salariales entre 2006 y 2007,<sup>5</sup> el FMI optó por reducirlos (*scale back*) y anunció que “le complace saber que tales topes están dejando de tener incidencia en los programas que reciben apoyo del Fondo”, y que esperaba poder prescindir de ellos en su totalidad.<sup>6</sup> Pero, aunque los topes salariales se volvieron cada vez menos frecuentes, las recomendaciones del FMI acerca de cómo limitar el gasto deficitario y las tasas de inflación tuvieron prácticamente el mismo impacto sobre el gasto público. Desde entonces, el organismo ha dado marcha atrás a su compromiso de 2007 de una forma más explícita, y hoy prefiere usar el término “contención” en lugar de “tope”.

Limitar, congelar o recortar la masa salarial del sector público impacta de dos maneras: por un lado, circunscribe la capacidad del gobierno de ofrecer servicios públicos y, por otro, aumenta las tasas de desempleo. En ambos casos, el impacto sobre las mujeres es desproporcionado, dado que son ellas quienes por lo general terminan ocupándose de los servicios inexistentes,

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo: <https://actionaid.org/publications/2007/confronting-contradictions>

<sup>6</sup> FMI, *Public Information Notice #07/83: IMF Executive Board Discusses Operational Implications of Aid Inflows for IMF Advice and Program Design in Low-Income Countries, 2007.*

y porque constituyen un porcentaje considerable de la masa de trabajadores afectada por los despidos, la tercerización o la reducción de beneficios.

En esta nueva revisión de documentos del FMI a nivel país, observamos que de 23 LIC que presentaban información suficiente para identificar tendencias, se pronosticó que solo cinco (22 % de ellos) podrían registrar algún incremento en las masas salariales, que siete (30 %) experimentarían recortes en la masa salarial, y que once (48 %) directamente los congelarían. Para los países con una clara necesidad de ampliar los servicios públicos, la noticia de que cerca del 80 % de ellos no incrementaría el personal del sector público resulta profundamente inquietante.

PAÍS	MASA SALARIAL 2019, en % del PBI/ Recomendación del FMI (↑↓↔)// pronóstico de cambio (diferencia en puntos porcentuales)	PAÍS	MASA SALARIAL 2019 / Orientación del FMI (↑↓↔) / pronóstico de cambio (diferencia en puntos porcentuales)
LIC		LMIC	
Sudán del Sur	2,6 ↑ (+4,8)	India	1,1 ↔
Nepal	3,1 ↓ (-1,0)	Sudán	3,5 ↔
Somalia	3,2 ↑ (+0,3)	Birmania	3,9 ↔
Guinea Conakry	3,6 ↔	Guatemala	4 ↔
Uganda	3,9 ↔	Kenia	4,5 ↔
Guinea Bissau	4,7 ↑ (+0,7)	Filipinas	5 ↔
República Centroafricana	4,7 ↔	Indonesia	5,5 ↔
Gambia	4,8 ↓ (-0,3)	Ghana	6,6 ↔
Níger	5,1 ↑ (+0,5)	Camboya	7,5 ↑ (+0,4)
Tanzania	5,1 ↔	Zambia	8,4 ↓ (-0,4)
Comoras	5,5 ↑ (+0,8)	Bolivia	11,7 ↓ (-0,4)

Madagascar	5,7 ⇔	UMIC	
Mali	5,8 ⇔	Argentina	3,4 ↓ (-0,5)
Ruanda	5,8 ⇔	Colombia	5 ⇔
Sierra Leona	6,2 ↓ (-0,9)	Jordania	5,1 ⇔
Benín	6,3 ⇔	Mauricio	6,2 ⇔
Chad	6,7 ↓ (-1,3)	Tailandia	6,3 ⇔
Togo	6,7 ⇔	Jamaica	9,1 ↓ (-0,3)
Malawi	7,4 ⇔	Ecuador	9,4 ↓ (-0,5)
Burkina Faso	9,9 ↓ (-1,5)	Sudáfrica	11,6 ⇔
Liberia	10 ↓ (-1,7)	Brasil	13 ↓ *
Mozambique	11,6 ↓ (-1,5)		
Afganistán	13,1 ⇔		

(LIC = países de bajos ingresos, LMIC = países de ingresos medio-bajos, UMIC = países de ingreso medio-alto).

Fuente: Revisión de documentos de país del FMI. Todas las cifras correspondientes a la masa salarial se presentan como un porcentaje del PBI, el cambio previsto en puntos porcentuales se basa en datos del 2019. \*No se proporciona una proyección de reducciones para Brasil, pero se recomienda un congelamiento de 5 años en las contrataciones.

Al volver sobre este análisis en septiembre de 2020, hallamos en los documentos una tendencia similar, que indicaba que a 90 % de los países se les había aconsejado recortar o congelar las masas salariales. El hecho de que esta sea una prioridad ininterrumpida en medio de una pandemia es realmente preocupante. Es evidente que los esfuerzos por incrementar el personal del sector de la salud solo pudieron lograrse gracias a los recortes en otras áreas.<sup>7</sup>

Como resultado de este análisis, ActionAid escribió una carta a la Oficina de Evaluación Independiente del FMI para solicitar un análisis integral del enfoque del organismo respecto del personal del sector público y su masa salarial. Les instamos a brindar una respuesta sobre estas preguntas cruciales:

<sup>7</sup> ActionAid, "The Pandemic and the Public Sector", octubre de 2020.

- ¿En qué medida las restricciones a la masa salarial del sector público en los años previos a la COVID-19 permitieron que los sistemas de salud y otros servicios públicos estuvieran preparados para responder a la pandemia y a las crisis económicas subsiguientes?
- En aquellos países donde hubo mayor inversión en servicios públicos, ¿han respondido los gobiernos a la crisis de salud y a las crisis económicas subsiguientes de forma más efectiva que en aquellos países donde se restringió la inversión?
- ¿Cómo perjudicó la COVID-19 a los países en el cumplimiento de los ODS y de sus obligaciones relativas a los derechos humanos?
- ¿Qué rol desempeñaría el aumento de la inversión en trabajo del sector público en el estímulo a la recuperación económica en general, y en la asistencia a los gobiernos para encarrilarse en relación con los ODS y los derechos humanos?
- La crisis de salud pública provocada por la COVID-19, ¿llevó al personal del FMI a reconsiderar el rol del sector público en la prestación de servicios de salud pública, entre otros?
- ¿Han podido los servicios de salud privatizados responder a la COVID-19 con suficiente coordinación y efectividad?
- ¿Existe algún sesgo inconsciente o pensamiento de grupo en el FMI respecto de quienes trabajan en el sector público en general y de sus salarios en particular?

## **El FMI y las reformas tributarias**

El informe de ActionAid también analizaba la posibilidad de transformar el financiamiento de los servicios públicos a través de reformas progresivas a los sistemas tributarios. En la mayoría de los casos en que hay un agotamiento de las finanzas públicas, existe una clara opción para los gobiernos: aumentar

la recaudación o recortar el gasto público. El FMI recomienda fervientemente esta última, aunque ha habido algún leve avance en una dirección más positiva. Por otra parte, la COVID-19 facilita un cambio de mentalidad más progresiva y audaz en las recomendaciones de índole tributaria por parte del FMI.

La tributación es ampliamente reconocida como la manera más confiable, sostenible y democrática de financiar el presupuesto y los servicios públicos de un Estado. No existe una respuesta única a la pregunta de cuántos impuestos debería recaudar un país, aunque la mayoría de los países en vías de desarrollo deberían buscar el modo de incrementar su recaudación tributaria. Más de un analista podría afirmar que para lograr los objetivos centrales de desarrollo, como mínimo se necesita una presión tributaria del 20 %.<sup>8</sup> En la actualidad, la presión tributaria promedio para los países de bajo ingreso continúa por debajo del 17 %, y países como Nigeria y Pakistán aún se esfuerzan para que su presión tributaria alcance los dos dígitos.<sup>9</sup> Esto contrasta con la realidad de los países de ingresos medio-bajos (LMIC, por sus siglas en inglés), cuya presión tributaria promedio alcanza el 25 %;<sup>10</sup> los países miembros de la OCDE, que alcanzan un promedio del 34 %; y los países escandinavos, que tienden a superar el 40 %.

En un análisis reciente sobre financiación de los ODS,<sup>11</sup> el FMI sugiere que *varios países podrían incrementar la presión tributaria en un 5 % en el mediano plazo (en unos 5 años) mediante una combinación de política impositiva y medidas de administración fiscal. Para algunos países, sería realista plantearse objetivos aún más ambiciosos. En línea con esta lógica,*

---

<sup>8</sup> PNUD, *What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment*, Nueva York, 2010.

<sup>9</sup> ICTD/UNU-WIDER Government Revenue Dataset.

<sup>10</sup> ICTD/UNU-WIDER Government Revenue Dataset.

<sup>11</sup> Gaspar Vitor, David Amaglobeli, Mercedes García Escribano, Delphine Prady y Mauricio Soto, *Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs*, Washington, 2019.

varios podrían incrementar su presión tributaria en un 1 % por año, o 10 % total en los próximos diez años, y proveerse de esta forma de una base viable para financiar servicios públicos de acceso universal hacia la fecha establecida para el cumplimiento de los ODS, el 2030.

El incremento en la recaudación es crucial, pero también lo es cómo llegar a eso, ya que no todos los impuestos son iguales. Hay impuestos regresivos, que pasan la carga impositiva a quienes más les cuesta pagar. Para un sistema de impuestos progresivo, donde quienes disponen de mayores ingresos contribuyen relativamente más que quienes disponen de menos, se requiere de una mezcla bien diseñada de impuestos bien diseñados. Los impuestos directos tienden a ser progresivos, como el impuesto a las ganancias tanto de personas físicas como de sociedades, así como los distintos impuestos sobre el patrimonio; mientras que los impuestos indirectos, como el del valor agregado (IVA) o la mayoría de los impuestos sobre el consumo, tienden a ser regresivos. Desafortunadamente, desde la década de 1980, los sistemas impositivos se han vuelto cada vez menos progresivos a nivel global,<sup>12</sup> y los países en vías de desarrollo tienen en promedio sistemas menos progresivos y redistributivos que quienes integran la OCDE.<sup>13</sup> En gran medida, esto es consecuencia de las recomendaciones estandarizadas de políticas por parte del FMI, que aconseja a los países en vías de desarrollo que reemplacen los ingresos que no recaudan por las tarifas aduaneras (canceladas ante las presiones por la liberalización del comercio) mediante el IVA (que es relativamente sencillo de recaudar, si bien es un impuesto regresivo).<sup>14</sup> Sin embargo, hasta ahora, las recomendaciones en materia de política impositiva por parte del FMI no han conllevado un aumento en la

---

<sup>12</sup> FMI, Fiscal Monitor. *Taxing Times*, octubre de 2013.

<sup>13</sup> Wilson Prichard, "What Might an Agenda for Equitable Taxation Look Like?" Informe Núm. 16, International Centre for Tax and Development, Brighton, 2018.

<sup>14</sup> Mae Buenaventura, "The IMF, Gender Equality and VAT", Bretton Woods Project, 12 de abril de 2017.

recaudación impositiva, sino más bien un cambio en la composición de los impuestos, que pasaron de ser directos a ser indirectos.<sup>15</sup> Las recomendaciones de política impositiva son últimamente más moderadas, pero rara vez toman en consideración la progresividad.<sup>16</sup>

Desde ActionAid hemos revisado la documentación con el fin de identificar casos de éxito de países que hayan incrementado la recaudación impositiva rápidamente. Nepal aumentó la presión tributaria desde el año 2000, cuando se encontraba por debajo del 10 %, hasta 2017,<sup>17</sup> cuando superó el 20 %, gracias a la incorporación de impuestos nuevos y de modernizaciones en la administración impositiva.<sup>18</sup> Mongolia también incrementó la presión impositiva y partió de un porcentaje que apenas superaba el 15 % hasta alcanzar un 26 %, mayormente gracias a las mejoras en los impuestos al sector extractivo, entre ellos, la introducción de un impuesto significativo a los ingresos extraordinarios.<sup>19</sup> Bolivia hizo crecer la presión impositiva en un 10 % en apenas tres años, desde un 18 % en 2003 a un 29 % en 2006, mayormente debido a un nuevo impuesto al sector de hidrocarburos.<sup>20</sup> En Mozambique, la presión impositiva pasó de 9 % a 23 % entre 2002 y 2014, gracias a las reformas administrativas y un énfasis en los impuestos a las

---

<sup>15</sup> Bernhard Reinsberg, Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, “Do IMF Programs Help Raise Tax Revenue?”, 11ª Conferencia anual de The Political Economy of International Organizations, 8 al 10 de febrero de 2018.

<sup>16</sup> Oxfam, “Is IMF tax practice progressive?”, OXFAM discussion papers, septiembre de 2017.

<sup>17</sup> Todas las cifras referentes a la recaudación impositiva de esta sección provienen de ICTD/UNU-WIDER Government Revenue Dataset, 2017.

<sup>18</sup> USAID, “Domestic resource mobilization. Case Study of Nepal, 1997-2016”. Disponible en [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Nepal\\_DRM\\_case\\_study\\_briefing\\_note\\_FINAL.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Nepal_DRM_case_study_briefing_note_FINAL.pdf)

<sup>19</sup> Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de Naciones Unidas, “Mobilizing Domestic Resources for Sustainable Development: Toward a Progressive Fiscal Contract”, en *Policy Innovations for Transformative Change: UNRISD Flagship Report 2016*, Ginebra, 2016, pp. 167-195.

<sup>20</sup> FMI, “Bolivia: Selected Issues”, IMF Country Report Núm. 07/249, 2007

sociedades.<sup>21</sup> Camboya también presenció un incremento fuerte y sostenido en la presión impositiva de los últimos años, gracias a invertir en mejorar el cumplimiento de los contribuyentes más grandes, entre otras iniciativas.<sup>22</sup>

Para el informe *Who Cares for the Future?*, ActionAid también llevó adelante una original investigación, que consistía en el análisis del potencial de recaudación con reformas progresivas de impuestos en Mozambique, y se encontró que hay un margen importante para un aumento significativo de la recaudación.<sup>23</sup> Las reformas propuestas, que ponen el foco en el impuesto a las ganancias de personas físicas y sociedades, en impuestos a las sociedades, en incentivos e impuestos a la propiedad y al consumo de lujo, podrían traducirse en un crecimiento de la presión tributaria del 6 % en Mozambique. Este análisis coincide con las estimaciones por parte de otras organizaciones, entre ellas, la del mismo FMI, que afirma que las tarifas superiores sobre quienes reciben los más altos ingresos podrían proporcionar una recaudación extra de 1,9 % del PBI.<sup>24</sup>

Queda claro que una expansión ambiciosa de la recaudación impositiva mediante la aplicación de impuestos progresivos podría transformar la capacidad de los países de incrementar la inversión en servicios públicos. Lamentablemente, esto no forma parte de los paquetes estandarizados del FMI, pero el efecto transformador que podría tener se aprecia en la tabla que sigue.

---

<sup>21</sup> Banco Mundial, "Mozambique Public Expenditure Review", Report No. 91153-MZ, Washington, 2014.

<sup>22</sup> Bernardin Akitoby, "Raising Revenue. Five country cases illustrate how best to improve tax collection", 1 *Finance & Development*, 2018, Vol. 55, 18-21.

<sup>23</sup> Para mayor información sobre estas investigaciones, véase Action Aid, *Who Cares for the Future report*, 2020, Anexo X, 76.

<sup>24</sup> FMI, *Taxing Times*, octubre 2013, Monitor Fiscal, 2013.

<b>País</b>	<b>Recaudación extra en 2023 con un aumento del 5 % en la presión tributaria (respecto de 2017), expresado en millones</b>	<b>Podrían duplicar su presupuesto respecto del nivel actual en los sectores sociales...</b>	<b>...y aún les quedaría un saldo de... (expresado en mill.)</b>
Afganistán	\$1 500	Educación, salud y protección social	\$371
Bangladesh	\$32 000	Educación, salud y protección social	\$ 1 700
Benín	\$1 300	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$556
Burkina Faso	\$1 800	Educación y salud	\$410
República Centroafricana	\$172	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$70
Colombia	\$30 800	Educación, salud y protección social	\$3
República del Congo	\$1 900	Educación, salud y protección social	\$1
RDC (República Democrática del Congo)	\$8 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$6
Ecuador	\$6 300	Educación <sup>m</sup>	\$963
Etiopía	\$11 600	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$5 890
Gambia	\$156	Educación y salud	\$19 900
Ghana	\$7 800	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3 000
Guatemala	\$6 200	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$2,7
Haití	\$1 800		\$1,7
Jamaica	\$1 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$218
Jordania	\$3 200	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$2,8
Kenia	\$10 000	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3,8

Lesoto	\$283	Educación	\$62
Madagascar	\$1 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$547,4
Malawi	\$732	Educación, salud y protección social	\$97,6
Mali	\$1 800	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$620
Mozambique	\$1 300	Educación y salud	\$0
Nepal	\$4,4	Educación, salud y protección social	\$2 300
Níger	\$979	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$121,6
Ruanda	\$1 300	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$697,5
Senegal	\$7 600	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$5 000
Sierra Leona	\$380	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$56,2
Sudáfrica	\$27 900	Educación	\$3,5
Tanzania	\$6 400	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3,3
<b>Togo</b>	\$598	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$201,5
<b>Uganda</b>	\$3 100	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$1 500
<b>Zambia</b>	\$6 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3 700
<b>Zimbabue</b>	\$2,4	Salud	\$0,03

Fuente: *Who Cares for the Future? (¿Quién se preocupa por el futuro?)*, ActionAid, 2020.

## Cómo seguir

El momento actual no tiene precedentes: desde al menos una generación entera que no hay un momento tan propicio, en cuanto a necesidad y alcance, para hacer reformas fundamentales en el FMI. Sin embargo, existe una gran distancia entre la retórica utilizada por el Alto Comisionado y la práctica concreta en cada país. A pesar de todas las declaraciones de Georgieva acerca de cómo forjar “todos juntos un futuro mejor y diferente”, en la práctica, las recomendaciones de políticas regresan al lugar de siempre: convocar a la consolidación o la austeridad fiscal y ajustar el gasto en servicios públicos. Si bien el FMI se ve confrontado con una crisis económica única en cien años, en la práctica, el organismo no da señales aún de poder ofrecer alternativas. Es por eso que, para los gobiernos, tiene sentido salir en busca de otras fuentes de asesoramiento para sus políticas, como la UNCTAD o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyos mandatos van más allá del sostenimiento de una definición particular, y de rigor económico, del valor del desarrollo y los derechos humanos. Si no recurrimos a esta crisis para un realineamiento más fundamental, habremos perdido una oportunidad, y varias regiones del mundo se enfrentarán con otra “década perdida para el desarrollo”. Si el FMI no emprende una reforma a la escala que se necesita, los ministerios de economía y finanzas de los países se verán forzados a explorar políticas alternativas, en especial aquellas que aceleran el progreso hacia la construcción de economías y sociedades que se ocupen mejor de las personas y del planeta.