

La innovación, definida como la invención e introducción de productos y procesos nuevos o mejorados, es uno de los principales motores del crecimiento de la productividad y la mejora de los niveles de vida. No obstante, pese a los rápidos avances de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial (IA), el aumento de la productividad ha disminuido a lo largo de las dos últimas décadas y las perspectivas de crecimiento mundial a mediano plazo son débiles. El ritmo de innovación en los distintos sectores está desequilibrado y depende cada vez más de la investigación aplicada, que no genera una amplia difusión de conocimientos. Además, se ha ralentizado la difusión de la innovación a los países y las empresas, en particular la adopción de tecnologías digitales y de bajas emisiones de carbono.

Mejorar las perspectivas de crecimiento es esencial en un contexto de niveles elevados de deuda pública, envejecimiento de la población, cambio climático y persistencia de grandes diferencias entre países. Sin embargo, fomentar el crecimiento a largo plazo puede resultar complicado en un mundo con mayores restricciones fiscales. El *Monitor Fiscal* muestra que unas políticas fiscales bien diseñadas destinadas a estimular la innovación y la difusión de tecnologías pueden lograr una aceleración del crecimiento económico y de la productividad en todos los países.

Dirigir la innovación a sectores específicos: ¿cuándo y cómo?

La política industrial que dirige la innovación hacia sectores específicos, como las tecnologías "verdes" (de bajas emisiones de carbono) y la IA, está experimentando un nuevo auge en muchas de las principales economías ante la preocupación por la seguridad económica y nacional, a menudo con un elevado costo fiscal. Como se ha observado en el pasado, es habitual que en la política industrial se cometan errores. Incluso cuando los proyectos emprendidos logran transformar la industria, con frecuencia llevan aparejados costos fiscales abultados y efectos secundarios transfronterizos negativos.

En el presente capítulo se presenta un novedoso marco basado en un modelo para evaluar cuándo y cómo el estímulo fiscal a la innovación debe dirigirse a sectores concretos. La política industrial de fomento de la innovación solo logra mejoras de la productividad y el bienestar en determinadas condiciones restrictivas. Los sectores objetivo deben generar beneficios sociales mensurables (como una reducción de las emisiones de carbono o un aumento de la difusión de conocimientos a otros sectores) y la capacidad de ejecución ha de ser sólida. Las mejoras del bienestar propiciadas por la política industrial pueden tornarse negativas con facilidad si los subsidios se desvían (por ejemplo, a sectores con contactos políticos), en lugar de asignarse en función de los beneficios sociales que puede generar cada sector. Las políticas que discriminan a las empresas extranjeras pueden resultar especialmente contraproducentes, ya que un elevado porcentaje del conocimiento se importa incluso en las principales economías avanzadas, y además pueden desencadenar costosas represalias.

La necesidad de subsidiar la innovación en el ámbito de la IA no está clara, dado que esta tecnología ya ha madurado y se encuentra en la fase de adopción comercial. Es preciso dar

prioridad a las tecnologías que amplían las capacidades humanas y a facilitar la adopción de la IA en sectores con mayores beneficios sociales.

Una combinación de políticas fiscales en pro de la innovación

Las economías avanzadas y de mercados emergentes necesitan una combinación de políticas que respalde la innovación de manera más amplia en la frontera tecnológica mundial, sobre todo porque la investigación básica con aplicaciones generales recibe un financiamiento insuficiente en muchos países. No obstante, la eficiencia de la batería de instrumentos que se utilicen para impulsar la innovación también es importante, especialmente cuando el espacio fiscal es limitado. En el presente capítulo se presenta una combinación eficaz en función de los costos de políticas complementarias, y se hace hincapié en las características de su diseño. Esta combinación incluye financiamiento público para investigación básica, subvenciones para la investigación y el desarrollo (I+D) dirigidas a empresas emergentes innovadoras e incentivos fiscales a la I+D para promover la innovación aplicada en todas las empresas. Una estrecha colaboración público-privada puede crear sinergias positivas con un costo más bajo para las finanzas públicas.

Los análisis muestran que una combinación de políticas de innovación bien diseñadas puede generar dividendos fiscales y de crecimiento sustanciales, elevando el PIB a largo plazo entre 3 y 4 dólares por cada dólar de costo fiscal. Esto implica que incrementar el apoyo a la I+D en 0,5 puntos porcentuales del PIB cada año, es decir, aproximadamente 50% del nivel actual en las economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, podría elevar el PIB en hasta un 2% y reducir la relación deuda/PIB de una economía avanzada promedio en un horizonte de ocho años. Las economías con un amplio espacio fiscal podrían incorporar este enfoque, pero financiar la innovación puede resultar problemático para los países con limitaciones fiscales inmediatas.

Un diseño cuidadoso y el reparto de los incentivos fiscales entre las empresas y a lo largo de todo el ciclo de vida de la innovación son dos aspectos cruciales para minimizar los costos fiscales y evitar que se apropien de esos incentivos grandes empresas consolidadas que podrían frenar la innovación. Para fomentar esta, es imprescindible concebir un sistema tributario coherente y sencillo, caracterizado por bases imponibles amplias y tasas bajas, así como instaurar una evaluación sistemática. Políticas estructurales, de competencia, comerciales y financieras complementarias han de garantizar la igualdad de condiciones, cosechar los frutos de la cooperación y proporcionar a las empresas innovadoras un acceso adecuado al financiamiento.

Facilitar la difusión y la adopción de tecnologías

Los países que todavía están lejos de la frontera tecnológica (principalmente, economías de mercados emergentes y en desarrollo) pueden lograr mayores mejoras de la productividad priorizando las políticas que fomentan la difusión de tecnologías desarrolladas en otros países.

La inversión pública estratégica en capital humano e infraestructura, especialmente en infraestructura y competencias digitales, facilita la adopción de tecnologías transfronterizas. Un aumento de 1% del gasto en educación puede traducirse en un avance de hasta 1,9% del PIB a mediano plazo en las economías emergentes y en desarrollo, en promedio, gracias al incremento

de la difusión de tecnologías. Del mismo modo, mejorar la calidad de la infraestructura comercial y de transporte en un país de ingreso bajo promedio para reducir en una tercera parte la brecha con las economías de mercados emergentes podría elevar su PIB un 0,6% a mediano plazo. La inversión y el financiamiento públicos son especialmente útiles para superar los obstáculos a la difusión de tecnologías verdes, ya que muchas de las tecnologías necesarias para reducir las emisiones de carbono ya existen.

La inversión en competencias e infraestructura digitales también puede acelerar la difusión de tecnologías de las empresas más productivas a las más rezagadas. Los incentivos fiscales focalizados para actualizaciones tecnológicas (como los créditos tributarios con efectos neutrales en la recaudación que se ofrecen a las empresas que invierten en la adquisición de tecnología de vanguardia) pueden acelerar más la difusión de tecnologías verdes y digitales, lo que incrementaría la productividad agregada.

Para financiar ese gasto prioritario y cosechar sus frutos en materia de crecimiento, los países deben mejorar la eficiencia del gasto y modernizar sus sistemas tributarios. Un impuesto al valor agregado de base amplia con un mecanismo de recaudación simplificado para el comercio de servicios facilita la difusión y puede contribuir a elevar el ingreso público. Reducir los incentivos fiscales ineficaces que disfrutan las empresas y atajar la elusión fiscal internacional de las multinacionales también ayudaría, incrementando la recaudación tributaria en hasta un 1% del PIB en algunas economías en desarrollo.

Para aprovechar todo el potencial de innovación del mundo y acelerar la difusión de tecnologías hace falta mantener e intensificar la colaboración internacional. Las economías más alejadas de la frontera tecnológica serían las más perjudicadas por las políticas aislacionistas, dada su dependencia de la tecnología extranjera. Coordinar las políticas de innovación es fundamental para catalizar la difusión transfronteriza de tecnologías, aprovechar al máximo el potencial de las transformaciones verde y digital y expandir la frontera para todos.