

RESUMEN EJECUTIVO

Capítulo 1: Adaptar las respuestas fiscales

La campaña de vacunación contra la COVID-19 continúa, pero el ritmo al que avanzan las inoculaciones varía ampliamente de un país a otro, y muchos carecen de acceso a la vacuna. La vacunación mundial es una necesidad urgente. La inmunización a escala mundial se pagaría por sí sola con el aumento del empleo y la actividad económica, lo que daría lugar a mayores ingresos tributarios y considerables ahorros en materia de apoyo fiscal. Hasta que la pandemia esté bajo control en todo el mundo, la política fiscal debe seguir siendo flexible y brindar apoyo a los sistemas sanitarios, los hogares, las empresas viables y la recuperación económica. La necesidad y el alcance del apoyo varían entre las economías, dependiendo de la incidencia de la pandemia y la capacidad para acceder a préstamos de bajo costo. Muchos gobiernos de economías avanzadas están adoptando importantes medidas de gasto e ingreso en 2021 (6% del PIB, en promedio). El apoyo en las economías de mercados emergentes y en especial en los países en desarrollo de bajo ingreso ha sido más reducido y se ha concentrado en las etapas iniciales, y gran parte de las medidas están venciendo.

El apoyo fiscal ha evitado contracciones económicas más severas y mayores pérdidas de empleo. Pero ese apoyo, sumado a las caídas de los ingresos, ha elevado los déficits públicos y la deuda pública a niveles sin precedentes en los países de todas las categorías de ingreso. En promedio, en 2020 los déficits globales como proporción del PIB se situaron en 11,7% en el caso de las economías avanzadas, 9,8% en el de las economías de mercados emergentes y 5,5% en el de los países en desarrollo de bajo ingreso. La capacidad de los países para incrementar el gasto presenta trayectorias divergentes. El aumento de los déficits en las economías avanzadas y en algunas economías de mercados emergentes obedeció a incrementos del gasto y disminuciones del ingreso de magnitudes aproximadamente iguales, mientras que en muchas economías de mercados emergentes y en la mayoría de los países en desarrollo de bajo ingreso se debió, ante todo, al desplome de los ingresos provocado por la desaceleración económica. Para 2021 se proyecta que los déficits fiscales se contraigan en la mayoría de los países una vez que concluya o se repliegue el apoyo relacionado con la pandemia, que los ingresos se recuperen en cierta medida y que se reduzca el número de solicitudes de prestaciones de desempleo.

El promedio mundial de deuda pública alcanzó la cifra sin precedentes de 97% del PIB en 2020, y se proyecta que en 2021 se establezca en torno a 99% del PIB. Pese al aumento de la deuda, el promedio de pagos de intereses en general ha disminuido en las economías avanzadas y en muchos mercados emergentes, dada la tendencia a la baja de las tasas de interés de mercado. Conforme a sus mandatos, los bancos centrales han reducido las tasas de interés de política monetaria y han comprado bonos públicos, facilitando así las respuestas fiscales ante la pandemia. Para los países de bajo ingreso, no obstante, financiar los abultados déficits sigue siendo una tarea problemática, en vista del limitado acceso al mercado y el escaso margen del que disponen para incrementar los ingresos a corto plazo. Estos países necesitan recibir asistencia mediante donaciones, financiamiento concesionario, o, en ciertos casos, reestructuraciones de la deuda. A mediano plazo, se proyecta que los déficits fiscales se contraigan en los países de todas las categorías de ingresos conforme se acelere el ritmo de la recuperación y se reanuden los ajustes fiscales. Por lo tanto, se proyecta que en la mayoría de los países las relaciones deuda/PIB se estabilicen o disminuyan, aunque la deuda pública continuará aumentando en unos pocos países debido a factores como el envejecimiento y las necesidades de desarrollo.

La incertidumbre en torno a las perspectivas fiscales es inusitadamente elevada. Por el lado positivo, el avance de la vacunación a un ritmo más rápido de lo previsto podría adelantar el fin de la pandemia, lo

MONITOR FISCAL: UNA OPORTUNIDAD JUSTA

cual estimularía la recaudación de ingresos y reduciría la necesidad de más apoyo fiscal. Por el lado negativo, la recuperación podría verse entorpecida por una desaceleración económica más prolongada, un endurecimiento repentino de las condiciones financieras en medio de un fuerte endeudamiento, un aumento de las quiebras de las empresas, la volatilidad de los precios de las materias primas o la agudización del malestar social. En general, cuanto más se prolongue la pandemia, mayor será el desafío para las finanzas públicas.

Con este telón de fondo, las prioridades de política fiscal consisten en seguir brindando el apoyo que sea necesario a medida que avanza la campaña de vacunación y mientras se afianza la recuperación; implementar sin demora las medidas fiscales anunciadas reforzando las capacidades para la ejecución de proyectos y mejorando los procedimientos de adquisición; emprender una transformación verde, digital e inclusiva de la economía; abordar deficiencias de larga data en las finanzas públicas una vez que se haya afianzado la recuperación; trazar estrategias a mediano plazo para gestionar los riesgos fiscales y financieros; y renovar los esfuerzos que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para cumplir con estas prioridades se necesitan las siguientes medidas:

- Es imprescindible ampliar la cooperación mundial para contener la pandemia, sobre todo acelerando la vacunación a costo asequible en todos los países. En un escenario favorable en el que se logra controlar la pandemia más pronto en todos los países (véase la edición de abril de 2021 de *Perspectivas de la economía mundial*), para 2025 el crecimiento económico más dinámico generaría más de USD 1 billón en ingresos tributarios adicionales en las economías avanzadas, en cifras acumuladas, y ahorraría billones más en cuanto a medidas de apoyo fiscal. De esta forma la vacunación se pagaría por sí sola, y supondría un excelente rédito del dinero público invertido en la ampliación mundial de la producción y distribución de vacunas.
- Las medidas deben focalizarse mejor y adaptarse a la capacidad administrativa de los países, de modo que sea posible mantener el apoyo fiscal mientras dure la crisis, teniendo en cuenta que la recuperación puede ser incierta y desigual. En vista del entorno de bajas tasas de interés, una campaña sincronizada de inversión pública verde por parte de los países que disponen de espacio fiscal puede estimular el crecimiento mundial.
- Las autoridades tienen que encontrar un equilibrio entre los riesgos de una deuda pública y privada abultada y creciente y los riesgos de un retiro prematuro del apoyo fiscal, que frenaría la recuperación. Los marcos fiscales creíbles a mediano plazo son cruciales para lograr ese equilibrio, y para trazar la ruta hacia la reconstitución de las reservas fiscales a un ritmo supeditado a la recuperación. Para respaldar este esfuerzo se podría mejorar el diseño de las reglas fiscales o recalibrar sus límites a fin de garantizar una ruta creíble de ajustes o leyes que, por ejemplo, contemplen en «aprobaciones anticipadas» de reformas tributarias. Reforzar la transparencia fiscal y las prácticas de gestión de gobierno puede ayudar a las economías a aprovechar plenamente los beneficios del apoyo fiscal.
- A fin de ayudar a atender las necesidades de financiamiento relacionadas con la pandemia, las autoridades podrían considerar una contribución temporal a la recuperación tras la COVID-19, impuesta a los ingresos o patrimonios elevados. Para acumular los recursos que se necesitan para mejorar el acceso a servicios básicos, reforzar las redes de protección y redoblar los esfuerzos que permitan cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible se precisan reformas tributarias a escala nacional e internacional, especialmente a medida que la recuperación cobre impulso.