

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.

Capítulo 2: Una oportunidad justa

La pandemia de COVID-19 ha empeorado la pobreza y las desigualdades preexistentes y ha demostrado la importancia de las redes de protección social. También ha expuesto desigualdades en el acceso a servicios básicos —atención sanitaria, educación de calidad e infraestructura digital— que, a su vez, pueden causar brechas de ingresos que persistan generación tras generación. En los próximos meses, serán decisivos el acceso universal a las vacunas y los avances en la vacunación. En el período de recuperación y posterior, las políticas económicas deberán tener como objetivo dar a todos la oportunidad de tener posibilidades durante toda la vida, para lo que deben reducirse las diferencias en el acceso a servicios públicos de calidad. Para la mayoría de los países, exigirá la movilización de ingresos adicionales y la mejora de la prestación de servicios, al tiempo que se fomente el crecimiento inclusivo.

Este capítulo documenta de qué manera las grandes desigualdades persistentes han empeorado el efecto de la pandemia de COVID-19, mientras que la crisis, a su vez, ha intensificado esas desigualdades. Por ejemplo, los países con mejor acceso a atención sanitaria han registrado menores tasas de mortalidad, teniendo en cuenta la edad de la población y el número de casos. Los países con mayor pobreza relativa han reportado un mayor número de contagios, en especial donde la urbanización está más extendida. Algunos de los efectos sobre los mercados laborales serán duraderos, al igual que el impacto sobre la educación. La escala sin precedentes de cierres de escuelas ha tenido como resultado pérdidas educativas equivalentes a aproximadamente una cuarta parte del curso escolar en las economías avanzadas y a la mitad en las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Las mayores pérdidas han recaído en los niños de familias más pobres y con menor nivel educativo. Además, en 2021, las tasas netas de matriculación escolar en las economías de mercados emergentes y en desarrollo podrían caer 1 punto porcentual (aproximadamente 6 millones de niños abandonarían la escuela). Los niños que abandonen la escuela sufrirán pérdidas de aprendizaje importantes.

Las respuestas de política económica deben reconocer los distintos aspectos de la desigualdad (ingreso, riqueza, oportunidades) que se refuerzan mutuamente y crean un círculo vicioso. Así pues, las intervenciones deben combinar políticas predistributivas (que afectan a los ingresos antes de impuestos y transferencias) y políticas redistributivas (que reducen la desigualdad de ingresos del mercado, principalmente mediante transferencias y, en menor medida, mediante impuestos, sobre todo en economías avanzadas). Por tanto, las respuestas de política económica deben incluir los siguientes elementos:

- *Invertir más y mejor en educación, sanidad y desarrollo de la primera infancia.* Por ejemplo, el gasto adicional en educación puede reducir la brecha de matriculación entre niños de hogares ricos y pobres. También deben abordarse las ineficiencias. En las economías de mercados emergentes y en los países en desarrollo de bajo ingreso, la diferencia entre la eficiencia del gasto de un país y la de los países con mejor desempeño varía entre el 8% y el 11% para la atención sanitaria y entre el 25% y el 50% para la educación.
- *Fortalecer las redes de protección social mediante la ampliación de la cobertura de los hogares más vulnerables, y mejorar la adecuación de las prestaciones.* Más allá de poner a disposición más recursos, estos objetivos solo pueden lograrse con la reasignación del gasto hacia los programas más eficaces y la mejora en la identificación y la prestación a los beneficiarios.
- *Reunir los ingresos necesarios.* Las economías avanzadas pueden incrementar la progresividad de la tributación del ingreso y aumentar el recurso a impuestos sobre sucesiones/donaciones y la tributación inmobiliaria. También pueden considerarse contribuciones para la recuperación de la COVID-19 e impuestos sobre beneficios empresariales «excesivos». Pueden plantearse también impuestos sobre el

MONITOR FISCAL: UNA OPORTUNIDAD JUSTA

patrimonio si las medidas anteriores no son suficientes. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo deben centrarse en fortalecer la capacidad tributaria para financiar más gasto social.

- *Actuar de forma transparente.* Para la mayoría de los países, lo más adecuado sería anclar estas reformas en un marco fiscal a mediano plazo lo antes posible. El fortalecimiento de la gestión financiera pública y la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, sobre todo en el caso de las medidas de respuesta a la COVID-19, reforzarían la confianza en el gobierno.
- *Apoyar a los países de menor ingreso que afrontan retos especialmente difíciles.* Cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible —un indicador amplio del acceso a servicios básicos— de aquí a 2030 exigiría USD 3 billones para 121 economías de mercados emergentes y países en desarrollo de bajo ingreso (2,6% del PIB mundial en 2030). Es necesario el apoyo de la comunidad internacional para contribuir a los esfuerzos de reforma, siendo la prioridad inmediata el acceso asequible a las vacunas.

La pandemia de COVID-19 ha centrado la atención en los gobiernos y su capacidad de responder a la crisis. El apoyo popular a mejores servicios públicos, ya importante antes de la pandemia, probablemente aumente. Las encuestas transnacionales realizadas antes de la pandemia sugieren que los encuestados de las economías avanzadas y de mercados emergentes hace tiempo que se manifiestan a favor de aumentar el gasto financiado mediante impuestos en educación, atención sanitaria y asistencia a ancianos, así como de incrementar la progresividad de la tributación. Un reciente estudio sugiere que, si un miembro del hogar enferma por COVID-19 o pierde su empleo, la probabilidad de estar a favor de la tributación progresiva aumenta en 15 puntos porcentuales. Satisfacer la creciente demanda de servicios públicos básicos y de políticas más inclusivas es fundamental para que las autoridades económicas fortalezcan la confianza pública y respalden la cohesión social.