

## MONITOR FISCAL

### CÓMO LA POLÍTICA FISCAL PUEDE FACILITAR LA REACTIVACIÓN DEL EMPLEO

#### RESUMEN EJECUTIVO

##### **Evolución y perspectivas fiscales recientes**

En los últimos seis meses, las bajas tasas de interés y la moderada volatilidad en los mercados de bonos han ocasionado una disminución de las presiones sobre las finanzas públicas en la mayoría de los países. Sin embargo, persisten factores subyacentes de vulnerabilidad fiscal, y al mismo tiempo están surgiendo nuevos riesgos.

En las economías avanzadas se prevé que se desacelerará la reducción del déficit estructural, lo cual brindará un apoyo oportuno a la actividad económica. Los esfuerzos fiscales de los últimos cinco años han estabilizado la relación deuda/PIB. No obstante, se sigue previendo que para finales del decenio esa relación supere el 100% del PIB. Es importante seguir reduciendo la deuda hasta alcanzar niveles más seguros y recomponer las defensas fiscales. La vacilante recuperación económica, los persistentes riesgos de “bajaflación” y la fatiga relacionada con las reformas exigen adoptar una política fiscal que equilibre cuidadosamente el apoyo al crecimiento y a la creación de empleo, por un lado, y la sostenibilidad fiscal, por el otro.

En los mercados emergentes, los coeficientes de endeudamiento y los déficits siguen siendo en general moderados, aunque en promedio se sitúan en niveles superiores a los observados antes de la crisis. Las perspectivas de condiciones de crédito más restrictivas y posiblemente de un crecimiento potencial más reducido, aunadas al aumento de los pasivos contingentes, exigen restablecer el margen de maniobra que permitió la adopción de políticas en los últimos años y fortalecer el marco fiscal para gestionar los riesgos derivados de actividades gubernamentales actualmente no presupuestadas. Los países que enfrentan condiciones financieras difíciles se beneficiarían de la pronta adopción de medidas fiscales.

En los países en desarrollo de bajo ingreso, los riesgos fiscales son en general moderados, si bien los coeficientes de endeudamiento han aumentado en unos pocos casos. El reciente brote de ébola está generando graves tensiones y perturbaciones en los presupuestos de los países afectados. Para estos países, el reto sigue siendo aumentar gradualmente las prestaciones de los servicios públicos esenciales y el nivel de inversiones en pro del crecimiento, y hacerlo de manera compatible con una trayectoria fiscal sostenible. A tal fin, es fundamental en materia de políticas movilizar ingresos mediante reformas de política y gestión tributarias, así como mediante un cuidadoso establecimiento de las prioridades de gasto público; asimismo, también es clave fortalecer la gestión de gobierno fiscal, especialmente en un creciente

número de países en desarrollo de bajo ingreso que están obteniendo acceso a los mercados financieros mundiales.

### **¿Pueden las políticas fiscales ayudar a generar más empleo?**

La creación de empleo es una de las principales prioridades de la agenda mundial de políticas. Los elevados y persistentes niveles de desempleo exigen una respuesta de gran alcance en materia de políticas, que en general comprende la reforma del mercado laboral y otras políticas económicas. La política fiscal no puede reemplazar las reformas integrales, pero sí puede respaldar la creación de puestos de trabajo de varias maneras.

En primer lugar, la forma en que está concebida la consolidación fiscal incide en los resultados del mercado laboral. El debate en torno a las repercusiones que tienen en el crecimiento y el empleo ya sea la consolidación basada en el gasto o la consolidación basada en los ingresos aún no ha sido zanjado en las investigaciones económicas. Algunos estudios llegan a la conclusión de que los multiplicadores del gasto a corto plazo son mayores que los multiplicadores de ingresos, mientras que otros indican lo contrario. Según nuestro análisis, que no es necesariamente concluyente, durante períodos normales en las economías avanzadas las consolidaciones basadas en el gasto tienen menos efectos adversos sobre el empleo que las consolidaciones basadas en el ingreso, pero durante recesiones prolongadas la situación se invierte. En las economías emergentes y en desarrollo, los ajustes basados en el gasto tienden a incidir más negativamente en el empleo, quizá debido a los recortes en los niveles de inversión pública y servicios públicos, que ya de por sí están reducidos. En última instancia, lo que quizá revista más importancia es la naturaleza de las medidas de ingreso y gasto concretas que se hayan aplicado.

En segundo lugar, en ciertas circunstancias la orientación fiscal puede ayudar a ganar tiempo para adoptar reformas del mercado laboral. Estas reformas a menudo implican importantes costos fiscales, ya sea directos, como por ejemplo reducciones de los impuestos sobre la mano de obra, o indirectos, como los derivados de la adopción de medidas para mitigar los efectos distributivos no deseados a corto plazo de ciertas reformas. Un déficit más elevado o un ritmo más lento de consolidación pueden absorber esos efectos y neutralizar los efectos adversos a corto plazo de las reformas en el producto y el empleo. Estas medidas, de llevarse a cabo en forma adecuada, podrían generar margen para una mayor inversión pública, lo cual reforzaría aún más el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía (como se analiza en el capítulo 3 de la edición de octubre de 2014 de *Perspectivas de la economía mundial*, informe WEO). Se podría considerar adoptar una orientación fiscal más expansiva para respaldar las reformas, siempre que esta no incremente los riesgos para la sostenibilidad de la deuda, que se determinen claramente los costos y beneficios de las reformas y se limiten su magnitud y duración, y que exista la certeza suficiente de que las reformas se llevarán plenamente a cabo.

En tercer lugar, en las economías avanzadas la reducción de los impuestos sobre la mano de obra puede tener un importante efecto positivo en el empleo, pero a menudo con un costo fiscal elevado. Para reducir este costo, los recortes tributarios pueden focalizarse en los grupos específicos que resulten más afectados por el desempleo, como los trabajadores poco calificados o los jóvenes. Estas medidas focalizadas han demostrado ser bastante eficaces, puesto que el empleo de estos grupos es relativamente sensible a las reducciones de impuestos. Sin embargo, el éxito de tales medidas dependerá esencialmente de que se reduzcan al mínimo las nuevas distorsiones, y del margen que exista para que se produzcan efectos de sustitución del empleo. En las economías de mercados emergentes y en desarrollo, la eliminación de las barreras tributarias, el suministro de servicios públicos básicos y la ampliación del acceso al financiamiento y a la capacitación podrían ayudar a abordar los desafíos de la informalidad y el bajo crecimiento de la productividad laboral.

Por último, para enfrentar el problema de la menor participación de las personas mayores en la fuerza de trabajo, algunos países podrían recurrir a medidas focalizadas para reformar los sistemas de pensiones. Los datos indican que un mero aumento de la edad legal de jubilación no incrementa necesariamente la participación de las personas mayores en la fuerza de trabajo. Otras reformas complementarias podrían ser establecer normas más estrictas de jubilación anticipada, racionalizar las prestaciones y adoptar otros incentivos financieros, juntamente con políticas que estimulen la demanda de la mano de obra de las personas que postergan su jubilación.