

RESUMEN EJECUTIVO

Evolución reciente y panorama de la situación fiscal

Los riesgos fiscales están cediendo en cierta medida pero siguen siendo elevados. En las economías avanzadas, las medidas tomadas recientemente han permitido estabilizar los coeficientes de endeudamiento público en términos generales, pero las perspectivas a mediano plazo aún son inciertas y la deuda se mantiene en máximos históricos. Las vulnerabilidades fiscales están en aumento tanto en las economías de mercados emergentes como en los países de bajo ingreso, si bien en la mayoría de los casos se parte de niveles iniciales relativamente moderados. En todos los grupos de países, la política fiscal debe orientarse a crear margen de maniobra para adoptar medidas de política y a respaldar a la vez la recuperación y las perspectivas de crecimiento a largo plazo.

En la mayoría de las economías avanzadas, el ritmo de consolidación fiscal se desacelerará en 2014 a medida que, en promedio, la deuda bruta se estabiliza y, tal como corresponde, se presta más atención a asegurar que la composición del ajuste apunte a una recuperación que aún es despareja. La principal excepción es Japón, donde se proyecta que la consolidación fiscal se intensificará este año. En la mayoría de los países, el nivel persistentemente alto de los coeficientes de endeudamiento sigue ensombreciendo las perspectivas a mediano plazo, y los pronósticos fiscales siguen estando sujetos a riesgos a la baja, como reflejo de las perspectivas de magro crecimiento, la incertidumbre a mediano plazo con respecto a las políticas y las persistentes preocupaciones deflacionarias que podrían tener efectos perjudiciales en la dinámica de la deuda y los resultados presupuestarios. En este contexto, la prioridad máxima sigue siendo diseñar e implementar planes creíbles de consolidación a mediano plazo a fin de reducir los coeficientes de endeudamiento a niveles más seguros, procurando al mismo tiempo equilibrar prudentemente los objetivos de equidad y eficiencia.

En lo que respecta a las economías de mercados emergentes, los déficits se mantienen considerablemente por encima de los niveles previos a la crisis dado que la mayoría de los países optaron por posponer el ajuste fiscal en 2014. En los países más estrechamente integrados a los mercados de capitales internacionales, ante la normalización de las condiciones de liquidez mundial han comenzado a aumentar los costos de endeudamiento y a intensificarse la volatilidad financiera, con lo cual la consolidación fiscal cobra aún más urgencia, sobre todo en los casos en que los déficits y la deuda pública se han mantenido en niveles persistentemente altos. En términos más generales, mediante una reforma fiscal de correcto diseño se podrían ayudar a reforzar las redes de seguridad, elevar el crecimiento potencial y apuntalar el ahorro interno en los casos en que este se ha visto erosionado.

En muchos países de bajo ingreso el espacio fiscal se está reduciendo dado que la movilización de ingresos públicos no ha avanzado a la par del rápido aumento del gasto. La

disminución de la ayuda disponible y la volatilidad de precios de las materias primas siguen siendo los principales riesgos para estas economías, y exigen esfuerzos renovados para recaudar mayor ingresos internos, así como reformas para lograr una mayor eficiencia del gasto, entre otras formas racionalizando los subsidios. Aunque hasta el momento el crecimiento ha logrado resistir los embates, los saldos fiscales pueden sufrir un deterioro como resultado de efectos de contagio derivados de la posibilidad de una desaceleración en las economías de mercados emergentes o un magro crecimiento en las economías avanzadas.

Reforma del gasto: Disyuntivas difíciles

Para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesario tomar decisiones difíciles en ambas columnas del presupuesto. Si bien la reforma del sistema impositivo puede contribuir a elevar el crecimiento potencial al eliminar distorsiones, es esencial introducir reformas del lado del gasto para mejorar la prestación de servicios públicos. Sin embargo, esta no será una tarea fácil: aun cuando las preferencias de cada país en cuanto al tamaño y funciones del gobierno de hecho varían, a medida que aumenta la riqueza de un país se incrementa la demanda de bienes y servicios públicos (“ley de Wagner”) así como el costo de proveer dichos bienes y servicios (la llamada “enfermedad de los costos de Baumol”) en relación con otros bienes y servicios producidos en la economía. Conjugado con el aumento proyectado del gasto vinculado al envejecimiento de la población, no cabe sino esperar que las presiones sobre el gasto público se intensifiquen en el futuro.

Esencialmente, las estrategias de reforma del gasto significativas se basan en tres elementos principales: asegurar la sostenibilidad del gasto social y de la masa salarial del sector público, los dos componentes centrales en el presupuesto de la mayoría de los gobiernos; lograr mejoras de la eficiencia prestando al mismo la debida atención a la equidad, y establecer instituciones que promuevan el control del gasto. Dentro de estos parámetros, los países disponen de un margen sustancial para decidir el nivel de servicios públicos y las prioridades de gasto que prefieren.

Corresponde centrar la atención en el gasto social y la masa salarial del sector público debido a que estos dos elementos son los que más contribuyen al aumento tendencial del gasto público en la mayoría de los países. La experiencia también muestra que en casos de ajustes fiscales exitosos la reducción de estos dos elementos ha tenido efectos más perdurables y ha contribuido más al crecimiento. Para contener el aumento de la masa salarial de manera duradera sería necesario reemplazar el congelamiento general de sueldos y contrataciones establecido en varios países desde 2009 por reformas estructurales más profundas que redunden en una mayor eficiencia. En las economías de mercados emergentes y en desarrollo en las que es necesario ampliar los servicios públicos a fin de elevar el crecimiento potencial, el consiguiente aumento de la masa salarial del sector público debería ser conmensurable a la ampliación de la prestación de servicios y a un incremento paralelo de la recaudación de ingresos.

Para lograr que los sistemas públicos de pensiones y atención de la salud sean sostenibles a largo plazo —o para ampliar su cobertura, cuando corresponda— es preciso determinar las prioridades cautelosamente. En el caso de las pensiones, elevar la edad de jubilación y ajustar las cotizaciones y las prestaciones son las opciones fundamentales. Entre estas, elevar gradualmente la edad de jubilación protegiendo al mismo a los sectores vulnerables parece ser la opción más conveniente. En cuanto a los sistemas públicos de atención de la salud, los datos llevan a pensar que la mayoría de los países disponen de margen de maniobra para lograr más eficiencia por medio de una mayor competencia y una mejor regulación, entre otras medidas. Una mayor eficiencia contribuiría a contener el aumento del gasto en salud en las economías avanzadas y a generar ahorros para ampliar la cobertura en las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

Mejorar la eficiencia del gasto en la prestación de servicios de educación y en inversiones públicas también podría reportar grandes beneficios, aunque estos difieren entre los distintos grupos de países. A fin de absorber el aumento de la demanda de gastos en educación, es crucial limitar el crecimiento del gasto por alumno, por ejemplo modificando el tamaño de las clases y racionalizando el gasto en salarios en el área de la educación. En las economías de mercados emergentes y en desarrollo, procesos más eficientes para las inversiones públicas harían más fácil atender la demanda de infraestructura. En las economías avanzadas, donde las ineficiencias en la inversión pública son menores, sería necesario aumentar la inversión pública o la mayor participación del sector privado a fin de detener el declive tendencial del stock de capital público y respaldar el crecimiento.

Por último, el éxito de las reformas del gasto dependerá en gran parte del marco institucional dentro del cual se implementen. Se ha observado que hay dos aspectos especialmente importantes. En primer lugar, los sistemas de gestión financiera pública pueden ayudar a moderar los incentivos a gastar excesivamente o asignar inadecuadamente los fondos públicos. Específicamente, mediante reglas fiscales, entre ellas reglas sobre gastos, se pueden imponer compromisos y restricciones vinculantes que controlen la trayectoria del gasto público. En segundo lugar, un marco de descentralización fiscal correctamente diseñado podría promover la implementación efectiva de las reformas del gasto, asegurando al mismo tiempo una adecuada prestación de servicios públicos, si bien en última instancia el grado de descentralización sigue siendo una decisión política de cada país. Asimismo, es más probable que las reformas del gasto tengan éxito y sean más duraderas si están respaldadas por un consenso político de amplio alcance y por una vasta estrategia de comunicaciones.