

RESUMEN EJECUTIVO DEL CAPÍTULO 1

La política fiscal de la pandemia a la guerra

Justo cuando la incertidumbre relacionada con la pandemia de la COVID-19 estaba despejándose, *Rusia* invadió *Ucrania*. La incertidumbre persistió, y se trasladó de la pandemia a la guerra. A la pérdida de vidas, el sufrimiento y la destrucción de infraestructura se suma el hecho de que la guerra está provocando un costoso desplazamiento de refugiados y una erosión del capital humano, todo lo cual está trastocando los mercados de materias primas y atizando la inflación. El encarecimiento de los alimentos y de la energía exacerbaban los riesgos de disturbios sociales. Al 10 de abril, más de 4,5 millones de refugiados habían huido de *Ucrania* desde el comienzo de la guerra. Cuando las cosas se ponen mal, a la política fiscal le toca desempeñar un papel especial. Puede proteger a los más vulnerables del impacto que tiene el elevado y creciente nivel de precios de los alimentos y de la energía en los presupuestos de los hogares. A nivel más general, los gobiernos formularán sus respuestas en un difícil contexto de inflación fuerte y creciente, enfriamiento del crecimiento, deuda elevada y condiciones crediticias menos favorables. Las restricciones presupuestarias se hacen sentir cada vez más, a medida que los bancos centrales suben las tasas de interés para combatir la inflación.

El grado inusitadamente alto de incertidumbre afecta a todos los países de distinta manera. Los mercados emergentes y los países en desarrollo de bajo ingreso que son importadores netos de energía y alimentos sufrirán los efectos de los elevados precios internacionales, sometiendo a presión tanto el crecimiento como las finanzas públicas. La pandemia ha dejado cicatrices en muchos de estos países, que tienen un limitado margen de maniobra fiscal para amortiguar estos nuevos shocks. Algunos exportadores de materias primas, especialmente los grandes exportadores de petróleo, se beneficiarán de significativos ingresos públicos imprevistos. Los países también enfrentan los efectos desiguales de la pandemia de COVID-19 en la pobreza y el ingreso de los hogares. Si bien se estima que 70 millones más de personas (en relación con la tendencia previa a la pandemia) se encontraron en situación de indigencia en 2021, el nivel de pobreza fue estable o incluso disminuyó en los casos en que el respaldo fiscal fue grande. Gracias a ese apoyo, los ingresos de los hogares crecieron o se mantuvieron estables en 2020 en algunas economías avanzadas y de mercados emergentes pese a la recesión económica. En medio de las restricciones y la aguda incertidumbre motivadas por la COVID-19, los ahorros de los hogares se dispararon en relación con los niveles prepandémicos; entre *Estados Unidos* y la *Unión Europea*, el aumento fue de USD 3½ billones en 2020–21. Por el contrario, en muchas economías en desarrollo, el respaldo fiscal no bastó para evitar la caída del ingreso de los hogares.

Las tasas de inflación superiores a las metas fijadas y las sorpresas inflacionarias —la diferencia entre las tasas efectivas y las proyectadas—, así como las reacciones que suscitaron en la política monetaria, tienen implicaciones significativas para los presupuestos públicos. Las sorpresas inflacionarias recortaron la relación deuda pública/PIB de las economías avanzadas y de mercados emergentes (excluida *China*) en 1,8 y 4,1 puntos porcentuales, respectivamente, en 2021. Aunque las sorpresas inflacionarias pueden reducir los déficits a corto plazo —a medida que la recaudación nominal aumenta con más rapidez que el gasto nominal—, el alivio que transmiten a las finanzas públicas suele ser pasajero. Si las expectativas inflacionarias y la volatilidad de la inflación se intensifican, los bonos públicos pierden atractivo para los inversionistas y el costo del endeudamiento aumenta.

Las perspectivas fiscales están rodeadas de mucha incertidumbre, dado que se desconocen las consecuencias totales de la guerra y los efectos derivados de las sanciones aplicadas a *Rusia*, que variarán de un país a otro. Los déficits están retrocediendo a escala mundial, pero se prevé que se mantendrán por

encima de los niveles previos a la pandemia. La deuda pública promedio de las economías avanzadas disminuirá, según las proyecciones, a 113% del PIB para 2024, lo cual reflejará la recuperación tras la recesión relacionada con la pandemia. Se prevé que la deuda continuará aumentando en los mercados emergentes, empujada principalmente por *China*, y alcanzará 72% del PIB para 2024. Entre los países en desarrollo de bajo ingreso, la deuda iría disminuyendo a 48% del PIB para 2024. La deuda pública lo haría con más rapidez en los exportadores de materias primas gracias a los shocks positivos en los términos de intercambio. Las perspectivas de los déficits y de la deuda están rodeadas de marcados riesgos, especialmente si el crecimiento económico defrauda o si la dinámica de la inflación continúa sorprendiendo.

La fuerte incertidumbre y las pronunciadas divergencias entre los países requieren una política de respuesta fiscal ágil y adaptada a las circunstancias. Para brindar respaldo a las economías más golpeadas por la guerra, la política fiscal tendrá que encarar la crisis humanitaria y los trastornos económicos. Dado el aumento de la inflación y de las tasas de interés, el apoyo fiscal debería centrarse en los más afectados y en los ámbitos prioritarios. Si la actividad económica desmejora significativamente, ampliar el apoyo fiscal podría ser una alternativa apropiada para los países con margen de maniobra fiscal, pero tendrían que hacerlo evitando exacerbar los desequilibrios entre la oferta y la demanda y las presiones de precios. En los países cuyo crecimiento económico está menos expuesto al conflicto y cuyos bancos centrales están aumentando las tasas para luchar contra la alta inflación, la política fiscal debería replegar el respaldo excepcional lanzado durante la pandemia, rumbo de la normalización. En muchos mercados emergentes y países en desarrollo de bajo ingreso, las disyuntivas son más espinosas. El aumento de la inflación y el endurecimiento de las condiciones financieras internacionales requieren prudencia, en tanto que se necesita apoyo fiscal para los países que sufrirán más a causa del encarecimiento de las materias primas y cuya recuperación ya era débil. Las reformas fiscales pueden simplificar esas disyuntivas. Los marcos fiscales a mediano plazo sólidos y creíbles ayudan a controlar las expectativas del mercado, conteniendo los costos de la deuda soberana. La intensificación de las presiones del gasto público en algunos ámbitos (por ejemplo, red de protección y defensa) requiere un reordenamiento de las prioridades en materia de gasto y movilización de los ingresos fiscales.

Los gobiernos del mundo entero están tomando medidas para proteger a sus economías del abrupto aumento de los precios internacionales de la energía y los alimentos. Esas medidas pueden ayudar a proteger a los hogares más vulnerables y preservar la cohesión social; sin embargo, también tienen consecuencias indeseables y elevados costos fiscales. En muchos casos, los países han tomado medidas para limitar el alza de los precios internos (recortes de impuestos o subsidios en forma de donaciones), lo cual podría exacerbar los desequilibrios mundiales entre la oferta y la demanda, redoblando la presión alcista sobre los precios internacionales, y causar escasez de energía o alimentos. Eso perjudicará más a los países de bajo ingreso que importan energía y alimentos. Muchos gobiernos también han activado transferencias o subsidios generalizados, que acarrear grandes costos fiscales. Una solución mejor sería ofrecer un apoyo focalizado, provisional y directo a los hogares vulnerables, permitiendo al mismo tiempo que se ajusten los precios internos. Esa estrategia contendría las presiones fiscales, ya que muchos países enfrentan una creciente carga de la deuda, y mantendría los incentivos para que el sector privado amplíe la oferta de energía y alimentos.

Las medidas pensadas para atender las necesidades inmediatas que crea el elevado nivel de los precios de los alimentos y de la energía no deberían impedir encarar problemas de larga data como el cambio climático. Es más urgente que nunca afianzar la resiliencia mediante la inversión en seguridad sanitaria, alimentaria y energética de fuentes más limpias. La transición a una matriz energética más diversa, limpia y renovable garantizará la seguridad energética y facilitará la transición verde. Por ejemplo, el aumento de los impuestos sobre el carbono en la mayor parte de los países contempla una implementación gradual

que es mucho más pequeña y más predecible que los vaivenes recientes de los mercados energéticos. Las respuestas a corto plazo a los elevados precios de la energía deberían evitar la inversión en proyectos basados en combustibles fósiles que sean de larga duración y exijan mucho capital.

La cooperación internacional es más importante que nunca, para encarar las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y las perturbaciones energéticas y alimentarias, ayudar a los refugiados de la guerra, prevenir pandemias con la preparación necesaria, y mitigar el cambio climático. Las medidas unilaterales como la restricción de las exportaciones de alimentos podrían ahondar la crisis alimentaria. Será crucial que los países colaboren para despejar las inquietudes en torno al suministro de fertilizantes y productos alimentarios, como el trigo, a fin de brindar apoyo a las poblaciones más vulnerables. La cooperación internacional en materia de fiscalidad de empresas, transparencia e intercambio de información sobre la tributación personal, y tarificación del carbono puede movilizar ingresos fiscales para promover la inversión necesaria, reducir la desigualdad y despejar la imagen de que la carga tributaria no está distribuida de manera equitativa (*capítulo 2*). Análogamente, el respaldo financiero y técnico para los países en desarrollo de bajo ingreso está justificado. La cooperación es fundamental en los casos en que las elevadas deudas alcanzan niveles insostenibles: cuando se requiere reperfilamiento o reestructuración, un enfoque multilateral concertado que vaya más allá de la canalización de DEG es esencial.

RESUMEN EJECUTIVO DEL CAPÍTULO 2

La movilización de ingresos fiscales, la aplicación de reglas tributarias y la mitigación del cambio climático son cuestiones de interés común para todos los países del mundo. La coordinación internacional puede ayudar en tres ámbitos: fiscalidad de empresas, fiscalidad de particulares y tarificación del carbono. Desde una perspectiva mundial, la falta de coordinación produce resultados decepcionantes. A modo de ejemplo, una tributación más baja del ingreso personal en un país atrae las bases tributarias —y, por ende, los ingresos públicos— de otros, presionándolos a recortar sus propios impuestos. Análogamente, un impuesto unilateral sobre el carbono puede recortar las emisiones de un país, pero hacer que la producción —y, por ende, las emisiones de carbono— se trasladen a otros. La ausencia de coordinación también puede generar impuestos ineficientemente bajos —como lo muestran las tendencias descendentes de las tasas de tributación de la renta de empresas y particulares—, así como medidas ineficientes de mitigación del cambio climático. En tanto que la coordinación eficaz de la fiscalidad de las empresas y los particulares requiere participación a escala mundial, un acuerdo entre un pequeño número de principales países emisores podría reducir el calentamiento mundial.

Coordinación de la fiscalidad de las empresas

El histórico acuerdo de dos pilares suscrito en octubre de 2021 como parte del Marco Inclusivo sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, en el que participan hasta el momento 137 jurisdicciones, mejorará significativamente la fiscalidad de las empresas multinacionales cuando entre en vigor, pero es posible tomar más medidas:

- En el pilar 1, asignar parte de la base imponible a los países de un mercado (permitiéndoles tributar aun sin una presencia física) es más eficiente que los impuestos unilaterales sobre los servicios digitales. Si bien el alcance de esa reasignación abarca apenas 2% de los beneficios internacionales de las empresas multinacionales, el impacto en los ingresos públicos mundiales es comparable, en grandes términos, con el de los ingresos generados por los impuestos unilaterales sobre los servicios digitales que se encuentran vigentes.
- En el pilar 2, un impuesto mínimo sobre la renta de las empresas de 15% reduce los incentivos para trasladar beneficios de un país a otro y pone un mínimo a la competencia tributaria, dándoles a los países margen para aumentar los impuestos sobre la renta de las empresas, entre otras cosas replanteándose incentivos tributarios improductivos. Se estima que el impuesto mínimo incrementará a nivel mundial la recaudación sobre la renta de las empresas en 5,7% a través del impuesto complementario y podría añadir 8,1% mediante la reducción de la competencia tributaria. Las respuestas de los países y de las empresas son fundamentales para hacer realidad esas ganancias.
- Otras medidas concretas pueden incorporar los intereses de los países de bajo ingreso; por ejemplo, acordar medidas de simplificación de los regímenes tributarios, fortalecer las retenciones fiscales aplicadas a determinados pagos transfronterizos y facilitar el acceso oportuno a información sobre las empresas multinacionales específicas de cada país.

Impuesto sobre la renta de las personas e intercambio de información

La cooperación internacional en el intercambio de información puede reducir la evasión tributaria extraterritorial. Aprovechando el avance logrado a través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales, ponemos de relieve tres direcciones para la reforma:

- Establecer registros de beneficiarios finales u otros mecanismos de eficiencia comparable para que las autoridades tributarias puedan acceder a información fidedigna y actualizada.

MONITOR FISCAL

- Fortalecer las capacidades de las unidades especializadas en análisis de datos y administraciones tributarias, sobre todo en los países de bajo ingreso, para afianzar el cumplimiento tributario.
- A medida que la cooperación mejore, ajustar la política tributaria, especialmente en el segmento superior de la distribución del ingreso, en los países cuya capacidad de implementación limita actualmente las opciones de política impositiva.

A medida que crezcan las oportunidades de trabajo a distancia transfronterizo, se expandirá el segmento móvil de la base del impuesto sobre la renta del trabajo, que actualmente está estimado en 1/4% de la base mundial del impuesto sobre la renta de las personas. En el futuro, la coordinación del impuesto sobre la renta de las personas cobrará más importancia y planteará cuestiones tales como las relacionadas con la fiscalidad de las empresas.

Coordinación de la tarificación del carbono

El calentamiento mundial amenaza el planeta y se impone con urgencia coordinar y organizar medidas para reducir las emisiones. A pesar de los avances logrados en el marco del Acuerdo de París y la Vigésimosexta Conferencia de las Partes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP26), existen aún lagunas críticas tanto en las políticas como en los planes de mitigación internacional. Un pequeño número de los principales países emisores podrían coordinarse rápidamente para alcanzar las reducciones de las emisiones necesarias a fin de complementar el Acuerdo de París. Los métodos basados en el precio, como la tributación de las emisiones o los sistemas de comercio de derechos de emisión son, en general, los más eficientes. Sin embargo, el mismo acuerdo podría incluir otros enfoques, como la regulación. Estas son las principales determinaciones:

- Reforzar el Acuerdo de París con un precio mínimo internacional del carbono en los principales países emisores (dejando lugar para otros métodos a través del cálculo de precios equivalentes) puede limitar el calentamiento mundial a 2°C o menos y, al mismo tiempo, dar cabida a responsabilidades diferenciadas, según el nivel de ingreso. Llevar ese acuerdo a la práctica recortaría las emisiones de 2030 en 35–50% por debajo de los niveles proyectados para las economías avanzadas y en 20–30% en el caso de las de mercados emergentes. Ese cálculo supone medidas equivalentes a un precio del carbono de USD 75 por tonelada en las economías avanzadas, USD 50 por tonelada en las economías de mercados emergentes de alto ingreso como China, y USD 25 por tonelada en las economías de mercados emergentes de bajo ingreso como India.
- Las políticas desvinculadas de la tarificación, como las regulaciones, pueden incorporarse mediante un método multinacional congruente (descrito en el capítulo 2) para correlacionar las reducciones acordadas de las emisiones con un precio equivalente del carbono, que puede servir de indicador común.

La coordinación internacional es esencial para superar los límites de la actuación unilateral. Los recientes avances en el ámbito de la tributación de la renta demuestran que, mancomunados, los países pueden producir resultados concretos. Inspirándose en esos avances, la prioridad consiste en acordar planes concretos para limitar el calentamiento mundial a menos de 2°C antes de que sea demasiado tarde:

¿Qué estamos esperando?