

Actualización de Monitor Fiscal

En la carrera de los países por vacunar a la población, el apoyo de los gobiernos sigue siendo fundamental

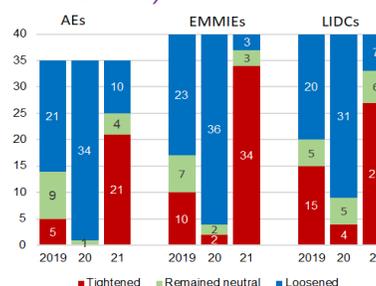
Breve actualización de Monitor Fiscal

- El apoyo fiscal mundial por valor de USD 14 billones ha contribuido a salvar vidas y medios de vida y ha atenuado los efectos de la pandemia en el consumo y la producción. Este apoyo, sumado a la contracción económica que genera una menor recaudación de ingresos, ha provocado un aumento de los déficits y del endeudamiento público.
- Se estima que la deuda pública mundial llegó a un 98% del PIB a fines de 2020, en comparación con el 84% previsto para esa misma fecha en las proyecciones de la edición de Monitor Fiscal de octubre de 2019.
- Las respuestas fiscales se han construido en función del acceso al financiamiento: los déficits globales promedio, como porcentaje del PIB, se proyectan para 2020 en -13,3% para las economías avanzadas, -10,3% para las economías de mercados emergentes y de mediano ingreso, y de -5,7% para los países en desarrollo de bajo ingreso.
- La cooperación mundial para el acceso a tratamientos y vacunas es esencial. Es preciso contar con apoyo fiscal disponible para hogares y empresas vulnerables, según sea necesario, hasta que la recuperación esté firmemente encaminada.
- La política fiscal debe promover una recuperación sostenible y facilitar la transformación hacia una economía verde, digital e inclusiva, sin dejar de controlar los riesgos fiscales y de financiamiento.
- Actualmente, se necesitan marcos creíbles a mediano plazo, en especial en aquellos países con altos niveles de endeudamiento y donde las condiciones de financiamiento son escasas o están en riesgo.

Un panorama de política fiscal diferenciado

La pandemia de COVID-19 ha presentado un grave problema para las finanzas públicas. La contracción del producto y la consiguiente caída de los ingresos, junto con ayudas de emergencia, profundizaron los déficits públicos y aumentaron el endeudamiento por encima de los niveles registrados durante la crisis financiera mundial (cuadro 1). [El apoyo fiscal mundial](#) llegó a casi USD 14 billones, lo que incluye USD 7,8 billones de gasto adicional o ingresos perdidos y USD 6 billones correspondientes a inyecciones de capital, préstamos y garantías, USD 2,2 billones más que la cifra informada en la edición de Monitor Fiscal de octubre de 2020. La escala y la forma de este [apoyo fueron diversas](#), dependiendo de impacto de los shocks, el acceso a préstamos de bajo costo y las condiciones fiscales anteriores a la crisis. En consecuencia, la

Figure 1. Fiscal Stance across Income Groups
(Number of countries)



Source: IMF World Economic Outlook database.

Note: Overall balance = net lending/borrowing; cyclically adjusted primary balance = primary balance adjusted for the economic cycle; Loosened (Tightened) = changes in cyclically adjusted primary balance for AEs, or overall balance for EMMIEs and LIDCs that are smaller (greater) than 0.25 percent of GDP; Remained neutral = changes in cyclically adjusted primary balance for AEs or overall balance for EMMIEs and LIDCs that are between -0.25 percent of GDP and 0.25 percent of GDP. AEs = advanced economies; EMMIEs = emerging market and middle-income economies; LIDCs = low-income developing countries.

deuda pública mundial se aproximó al 98% del PIB. El aumento de los déficits y del endeudamiento fue mucho mayor en las economías avanzadas, seguidas por las economías de mercados emergentes y de mediano ingreso y, por último, los países en desarrollo de bajo ingreso. En las economías avanzadas, el aumento de los déficits obedece prácticamente por igual a aumentos del gasto y a la disminución de los ingresos; en las economías de mercados emergentes y de mediano ingreso y en los países en desarrollo de bajo ingreso, en general, el aumento de los déficits se origina esencialmente en el colapso de los ingresos a raíz de la menor actividad económica.

Muchos países proporcionan actualmente apoyo fiscal adicional a hogares y empresas, debido al nuevo aumento de las infecciones y al restablecimiento de las restricciones en algunas regiones, si bien se mantienen flexibles y acordes con la evolución de la economía. Desde la edición de Monitor Fiscal de octubre de 2020, varios gobiernos han anunciado nuevas medidas fiscales o han prorrogado las medidas anteriores de carácter temporal (Australia, Canadá, Francia, Alemania, India, Indonesia, Japón, España, Reino Unido, Estados Unidos). Otros están evaluando la sanción de nueva legislación (algunos países miembros de la zona euro). Mientras tanto, las medidas fiscales plurianuales en algunos países han permitido flexibilidad en cuanto al tiempo y la magnitud del apoyo a corto plazo en función de la evolución de la pandemia y su impacto económico y social (Canadá), facilitando al mismo tiempo la recuperación posterior a la COVID-19 mediante la identificación de políticas prioritarias, tales como la inversión verde, la digitalización y la disminución de la desigualdad y la pobreza (Canadá, Estados miembros de la UE, Japón).

Según las proyecciones, la mayoría de los países experimentará déficits fiscales menores en 2021 al aumentar los ingresos y disminuir el gasto automáticamente con la recuperación y al vencer las medidas temporarias asociadas a la pandemia. Sin embargo, sin un apoyo fiscal adicional al que se incluye en los planes presupuestarios de 2021, las contracciones fiscales proyectadas este año podrían moderar la recuperación, cuyo ritmo de evolución y magnitud siguen cierto inciertos. En vista de los altos niveles de endeudamiento, los riesgos de tipo de cambio y la preocupación por posibles rebajas de calificación y reacciones adversas del mercado si persisten los grandes déficits, se espera que muchas economías de mercados emergentes y en desarrollo endurezcan la política fiscal en 2021 (gráfico 1). Conforme a las proyecciones actuales, los países con altos niveles de deuda pública y restricciones de financiamiento implementarán mayores ajustes fiscales a mediano plazo.

Table 1. General Government Fiscal Balance and Gross Debt, 2018–21
(Percent of GDP)

	Overall fiscal balance					Gross debt						
			Current Projections		Difference from October 2020 WEO Projections				Current Projections		Difference from October 2020 WEO Projections	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2020	2021
World	-3.1	-3.8	-11.8	-8.5	0.8	-0.9	82.3	83.5	97.6	99.5	-1.1	-0.3
Group of Twenty (G20)	-3.7	-4.5	-13.0	-9.4	0.9	-1.0	89.7	91.3	106.8	109.0	-1.0	-0.2
Advanced Economies	-2.7	-3.3	-13.3	-8.8	1.1	-1.9	103.6	104.8	122.7	124.9	-2.8	-0.7
Advanced G20	-3.3	-4.0	-14.3	-9.6	1.1	-2.1	111.2	112.7	132.1	134.7	-2.9	-0.8
United States ^{1,3}	-5.8	-6.4	-17.5	-11.8	1.2	-3.1	106.6	108.2	128.7	132.5	-2.5	-1.1
Euro Area	-0.5	-0.6	-8.4	-5.9	1.8	-0.9	85.8	84.0	98.1	99.0	-3.0	-1.0
Germany	1.8	1.5	-5.1	-3.4	3.0	-0.2	61.8	59.6	70.0	69.9	-3.3	-2.3
France	-2.3	-3.0	-10.6	-7.7	0.2	-1.2	98.1	98.1	115.3	117.6	-3.4	-1.0
Italy	-2.2	-1.6	-10.9	-7.5	2.1	-1.3	134.4	134.6	157.5	159.7	-4.3	1.4
Spain ²	-2.5	-2.9	-11.7	-8.2	2.4	-0.7	97.4	95.5	118.2	118.9	-4.9	-2.4
Japan	-2.6	-3.4	-13.8	-8.6	0.3	-2.2	232.6	234.6	258.7	258.7	-7.5	-5.3
United Kingdom	-2.3	-2.3	-14.5	-10.6	1.9	-1.4	85.8	85.2	103.3	110.8	-4.8	-0.8
Canada ³	0.3	0.5	-20.0	-7.8	-0.1	0.9	88.8	86.8	115.7	116.4	1.1	1.5
Australia	-1.2	-3.8	-10.4	-11.4	-0.3	-1.0	41.7	47.4	63.8	74.8	3.4	4.6
Korea	2.6	0.4	-3.1	-2.7	0.1	-0.4	40.0	41.9	48.1	53.0	-0.3	0.7
Emerging Market and Middle Income Economies	-3.8	-4.8	-10.3	-8.6	0.4	0.6	52.3	54.3	63.3	65.3	1.1	0.3
Excluding MENAP Oil Producers	-4.0	-5.0	-10.3	-8.7	0.5	0.6	54.1	55.9	65.0	67.1	1.3	0.4
Emerging G20	-4.3	-5.4	-10.9	-9.1	0.4	0.8	53.1	55.4	64.3	66.6	1.5	0.5
Asia	-4.5	-6.0	-11.1	-10.3	0.3	0.7	54.2	56.7	65.8	69.4	2.1	1.5
China	-4.7	-6.3	-11.8	-11.0	0.1	0.8	53.7	56.5	65.2	69.4	3.5	2.9
India	-6.3	-7.4	-11.5	-9.7	1.5	1.2	69.5	73.0	85.5	83.1	-3.9	-6.8
Indonesia	-1.8	-2.2	-6.2	-6.1	0.1	-0.6	30.4	30.6	38.7	43.1	0.2	1.3
Europe	0.4	-0.9	-6.6	-4.4	0.6	0.1	29.4	28.7	38.4	38.5	0.6	-0.4
Russia	2.9	1.9	-4.6	-2.3	0.6	0.3	13.6	13.8	21.0	20.7	2.1	1.7
Turkey	-3.7	-6.4	-7.4	-7.1	0.5	0.8	30.2	31.7	40.4	40.3	-1.2	-5.2
Latin America	-5.2	-4.1	-9.8	-4.9	1.3	0.3	69.2	70.0	78.7	75.4	-2.9	-5.5
Brazil ⁴	-7.0	-5.9	-14.5	-5.9	2.2	0.6	85.6	87.7	95.6	92.1	-5.8	-10.7
Mexico	-2.2	-2.3	-5.2	-3.4	0.6	0.0	53.6	53.3	63.0	63.0	-2.5	-2.6
MENAP	-2.9	-3.7	-9.5	-6.8	0.2	0.1	39.9	45.1	53.1	53.5	-0.2	-0.3
Saudi Arabia	-5.9	-4.5	-11.7	-4.2	-1.1	1.8	19.0	22.8	32.5	32.9	-1.0	-1.5
South Africa	-4.1	-6.3	-14.2	-12.2	-0.1	-1.0	56.7	62.2	77.7	84.9	-1.2	2.2
Low-Income Developing Countries	-3.4	-4.0	-5.7	-5.0	0.5	0.1	42.8	43.3	48.5	48.5	-0.3	-1.1
Nigeria	-4.3	-4.8	-5.9	-4.7	0.8	0.2	27.7	29.1	34.4	34.3	-0.6	-1.2
Bangladesh	-4.6	-5.4	-4.7	-6.0	2.1	0.1	34.6	35.7	37.2	39.3	-2.4	-2.6
Oil Producers	0.2	-0.3	-10.6	-5.5	0.1	0.2	44.1	45.4	59.0	59.0	1.4	1.0
Memorandum												
World Output (percent)	3.5	2.8	-3.5	5.5	0.9	0.3						

Source: IMF staff estimates and projections.

Note: All country averages are weighted by nominal GDP converted to US dollars (adjusted by purchasing power parity only for world output) at average market exchange rates in the years indicated and based on data availability. Projections are based on IMF staff assessments of current policies. In many countries, 2020 data are still preliminary. For country-specific details, see "Data and Conventions" and Tables A, B, C, and D in the October 2020 Fiscal Monitor Methodological and Statistical Appendix. MENAP = Middle East, North Africa, and Pakistan; WEO = World Economic Outlook.

¹ For cross-country comparability, expenditure and fiscal balances of the United States are adjusted to exclude the imputed interest on unfunded pension liabilities and the imputed compensation of employees, which are counted as expenditures under the 2008 System of National Accounts (2008 SNA) adopted by the United States but not in countries that have not yet adopted the 2008 SNA. Data for the United States in this table may thus differ from data published by the US Bureau of Economic Analysis.

² Including financial sector support.

³ For cross-economy comparability, gross debt levels reported by national statistical agencies for countries that have adopted the 2008 System of National Accounts (Australia, Canada, Hong Kong SAR, United States) are adjusted to exclude unfunded pension liabilities of government employees' defined-benefit pension plans.

⁴ Gross debt refers to the nonfinancial public sector, excluding Eletrobras and Petrobras, and includes sovereign debt held by the central bank.

Evolución y perspectivas fiscales, por grupo de ingresos

Economías avanzadas: Expansión fiscal sin precedentes y apoyo continuo

En 2020, casi todas las economías avanzadas ofrecieron un gran apoyo fiscal para contrarrestar la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas, por un total de USD 11,8 billones. El déficit primario promedio ajustado por el déficit¹ trepó a 9,6% del PIB potencial (gráfico 2.A). Como la mayoría de las medidas presupuestarias se registraron como gasto adicional, el gasto promedio total de las economías avanzadas aumentó considerablemente, en particular el gasto social. Los ingresos cayeron como consecuencia de una menor actividad económica y disminuyeron aún más considerablemente que el PIB pues las personas y las empresas tuvieron dificultades para cumplir sus obligaciones tributarias y se les

¹ Se requiere prudencia para interpretar los saldos primarios ajustados en función del ciclo en una pandemia porque partes de los programas discrecionales responden a las necesidades, la producción potencial cambia considerablemente de un año a otro y las elasticidades del saldo primario respecto de la brecha de producción son inciertas. Debido a las limitaciones de datos, esta actualización informa exclusivamente sobre los saldos primarios ajustados en función del ciclo correspondientes a las economías avanzadas.

otorgó exoneraciones fiscales (gráfico 2.B). En los últimos meses, varios países han anunciado planes fiscales a mediano plazo y han proporcionado apoyo adicional para salvaguardar la recuperación y limitar el riesgo de la cicatrización. En Estados Unidos, la asistencia otorgada a hogares, empresas y gobiernos estatales y locales en marzo y abril totalizó un 14,8% del PIB, y en diciembre se sancionó un nuevo paquete de estímulo fiscal federal equivalente al 4,3% del PIB. Japón y Corea anunciaron nuevos planes para aumentar el gasto en inversión verde y en digitalización, y Japón ha prorrogado algunos programas existentes en medio de una tercera ola de infecciones; en el Reino Unido, la evolución de las políticas ha acompañado la evolución de la pandemia y, recientemente, se ha decidido mejorar y prorrogar medidas tales como el plan de conservación de empleo durante 2021. Del mismo modo, los líderes de la UE han acordado un nuevo paquete de recuperación bautizado Próxima Generación, que incluye inversión verde y digitalización. Más aún, la Unión Europea actuó con rapidez para dar apoyo a países activando la cláusula de escape en las reglas fiscales y permitiendo temporalmente que las empresas reciban ayuda del Estado. En medio de una grave contracción económica y un apoyo fiscal masivo, la relación deuda bruta-PIB del gobierno general promedio trepó a 123% en 2020.

Se espera que el déficit fiscal se contraiga en las tres cuartas partes de las economías avanzadas en 2021 al vencer o reducirse el apoyo asociado con la pandemia y activarse los estabilizadores automáticos (por ejemplo, menores beneficios por desempleo y mayor recaudación tributaria). Pese a las nuevas medidas de apoyo, se prevé un endurecimiento de la orientación fiscal de Estados Unidos en 2021 en medio de un mercado laboral debilitado y de un número sin precedentes de fallecidos por COVID-19. En el Reino Unido, la desarticulación prevista de las respuestas de emergencia podría provocar una rémora fiscal en 2021, incluso con el nuevo paquete plurianual. Varios países han introducido nuevas medidas en sus presupuestos del ejercicio 2021 para mitigar los efectos de la pandemia ya que las vacunas se distribuirán en los próximos meses. Por ejemplo, Canadá comprometió un estímulo adicional de USD 70.000 a USD 100.000 millones (3%-4% del PIB) en los próximos tres años, cuya magnitud y momento de utilización dependerá de la evolución de la pandemia. En Grecia, se han prorrogado determinadas medidas relacionadas con la pandemia y se han introducido nuevas medidas, incluidos impuestos y contribuciones a la seguridad social de carácter solidario, para apuntalar la recuperación. Australia incorporó el plan «JobMaker» en el presupuesto del ejercicio fiscal 2021, el cual incluye medidas de estímulo adicionales durante los ejercicios fiscales 2021 a 2024, lo que incluye créditos por contratación, plena contabilización de las inversiones como gastos y recortes al impuesto sobre la renta. En Nueva Zelanda, el apoyo fiscal en 2021 incluye traslados de pérdidas tributarias a ejercicios anteriores e inversión en infraestructura.

A juzgar por la reducción de las medidas asociadas con la pandemia y la recuperación proyectada, se espera que la deuda pública, en promedio, aumente moderadamente en 2021 y se establezca a mediano plazo. Si bien la incertidumbre es inusualmente elevada, se proyecta que los grandes déficits fiscales primarios se verán contrarrestados por diferenciales intereses-crecimiento favorables, habida cuenta de que los costos de servicio de la deuda continúan bajando y las economías creciendo. Aun así, se espera que los coeficientes de deuda se mantengan por encima de los niveles previos a la COVID-19 en la mayoría de los países a mediano plazo; algunos registrarán un aumento de los coeficientes para atender las presiones de gasto de salud y en pensiones relacionadas con el envejecimiento demográfico y para aumentar la inversión en infraestructura (Estados Unidos) (gráfico 2.C).

Economías de mercados emergentes y de mediano ingreso: Respuestas fiscales diferenciadas

Casi el 90% de los países en este grupo flexibilizaron la política fiscal en 2020 para contener la crisis sanitaria y apoyar la economía, y el déficit fiscal global se amplió en 5,5 puntos porcentuales para alcanzar el 10,3% del PIB. Entre las economías de mercados emergentes y de mediano ingreso, China cambió con el tiempo a un apoyo más amplio de la demanda pues pudo controlar la pandemia de manera temprana. Recientemente, India anunció un nuevo paquete de apoyo que incluye incentivos de inversión plurianuales, más subsidios agrícolas y medidas para apuntalar el sector de la vivienda así como el empleo

formal y rural. Brasil amplió la red de seguridad social y dispuso un programa de conservación del empleo. Como consecuencia de déficits de dos dígitos en 2020, los coeficientes de deuda pública promedio estimados subieron a 63,3% del PIB. El fuerte aumento de la deuda pública obedeció esencialmente a la fuerte contracción económica y, en el caso de los exportadores de materias primas, a la disminución de ingresos provenientes de materias primas. Las compras de activos de bancos centrales y otras medidas de apoyo en el orden mundial ayudaron a reducir los rendimientos promedio de los bonos a largo plazo en 0,5 puntos porcentuales en este grupo para situarse por debajo del 4%, y las tasas de interés efectivas disminuyeron en más de la mitad de los países. Persisten las vulnerabilidades a los riesgos de refinanciamiento o a un endurecimiento fiscal procíclico a raíz de una posible reversión de la confianza de los inversionistas; las grandes necesidades de financiamiento, la denominación en moneda extranjera y los vencimientos a corto plazo pueden ser factores de amplificación.

Si la crisis sanitaria remite y la producción se recupera como se indica en el escenario de base de la actualización de las *Perspectivas de la economía mundial* de enero, el déficit general promedio habrá de contraerse moderadamente en 2021 a 8,6% del PIB. En este escenario, cabe esperar una recuperación moderada de los ingresos y una disminución gradual del gasto relacionado con la pandemia, si bien habrá grandes variaciones entre países. China prevé un mayor apoyo para los hogares a fin de estimular el consumo y facilitar un reequilibrio. Rusia vislumbra una reducción de los déficits no petroleros mediante una desarticulación gradual de las medidas fiscales relacionadas con la pandemia, con el objetivo de restablecer las reglas fiscales en 2022. El plan de Sudáfrica es reordenar las prioridades de gasto, reduciendo el gasto destinado a bienes y servicios y proyectos de inversión para destinarlo a gasto temporal en subsidios sociales, prestaciones de desempleo y salud. El presupuesto de Indonesia para 2021 prevé una reducción moderada del déficit, debido a una desarticulación parcial de las medidas fiscales de carácter excepcional sin dejar de priorizar el gasto en salud, la protección social y la inversión pública. México recientemente aprobó un presupuesto conservador «sin cambio de política», arriesgándose a una recuperación más débil. En Brasil, el vencimiento del «presupuesto de guerra» hacia fines de 2020 y el restablecimiento del límite de gasto constitucional implican una contracción abrupta del gasto primario.

Se proyecta que la deuda pública promedio de este grupo vuelva a subir en 2021 y mantenga su trayectoria alcista (impulsada esencialmente por China). Si bien se espera que el diferencial tasa de interés-crecimiento promedio siga siendo favorable, los abultados déficits primarios continúan incidiendo en la deuda, que previsiblemente seguirá creciendo en las dos terceras partes de las economías de mercados emergentes y de mediano ingreso en 2021. Se espera que la deuda pública general de China llegue a un 69% del PIB en 2021, por encima del promedio de los mercados emergentes. Del mismo modo, en Sudáfrica, no se espera una estabilización del aumento de la deuda relacionada con la pandemia en 2021. Incluso en los países con coeficientes de deuda estables en 2021, los factores de vulnerabilidad siguen siendo elevados. En Brasil, pese a la fuerte retracción del estímulo fiscal en 2021, las necesidades de financiamiento son considerables y la deuda pública bruta proyectada es del 92% del PIB. Se espera que la deuda pública de India se mantenga elevada, en un 83% del PIB, lo que pone en relieve la necesidad de un marco fiscal creíble a mediano plazo para mejorar la confianza, el cual se apoye en objetivos fiscales revisados y la movilización de ingresos.

Países en desarrollo de bajo ingreso: Disyuntivas formidables

Las opciones de política para hacer frente a la pandemia han sido más limitadas en los países en desarrollo de bajo ingreso debido a las restricciones del financiamiento y a programas de bienestar social menos desarrollados. Pese a períodos de confinamiento más cortos y contracciones económicas menos severas, las necesidades de gasto son considerables tanto para responder a la pandemia como para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Sin embargo, la insuficiencia de ingresos provocada por caídas de la producción y la concurrente disminución de precios de las materias primas, combinado con las vulnerabilidades de la deuda, han obligado a muchos países en

desarrollo de bajo ingreso a limitar la magnitud del apoyo fiscal (gráfico 2.A). Así pues, se corre el riesgo de que la pandemia deje un impacto duradero, lo que incluye mayores niveles de pobreza y desnutrición.

Se estima que el saldo fiscal global promedio será 1,7 puntos porcentuales del PIB menor y la deuda pública promedio aumentará en 5,2 puntos porcentuales a 48,5% del PIB a fines de 2020. Incluso tras incluir las mayores donaciones externas y el financiamiento excepcional de emergencia en condiciones concesionarias en muchos países (incluso del FMI), los ingresos promedio cayeron considerablemente. El gasto continúa en ascenso en términos reales, notablemente el gasto de salud y la asistencia social a hogares vulnerables. Muchos gobiernos reordenaron las prioridades de gasto, por ejemplo recortando el gasto de capital.

En 2021, se proyecta una disminución del déficit fiscal promedio a 5% del PIB, frente a un 5,7% en 2020. Con la recuperación de las economías, se espera que la recaudación de ingresos mejore y el gasto asociado con la pandemia disminuya. Se prevé una recuperación parcial del gasto de capital en 2021 en la mayoría de los países tras recortes temporarios en 2020 (Guinea, Haití, Malawi, Tayikistán). Sin embargo, se espera que los déficits aumenten en unos pocos países, donde la recuperación de los coeficientes ingresos-PIB es tan solo parcial mientras que los costos de servicio de la deuda y de gasto están en aumento (Chad, Kenya, Myanmar).

Si bien las perspectivas de financiamiento de mercado están mejorando en algunas economías preemergentes, las vulnerabilidades de la deuda a corto plazo aún son elevadas en muchos países. Los grandes déficits de financiamiento siguen siendo un problema debido al limitado acceso al mercado y la capacidad acotada para aumentar los ingresos a corto plazo. Según proyecciones, los niveles promedio de deuda alcanzarán un máximo en 2021: la relación servicio de la deuda-ingresos tributarios superará el 20% en Ghana, Kenya, Myanmar, Nigeria y Zambia, y la deuda seguirá una trayectoria alcista en algunos países, especialmente los exportadores de petróleo, como Nigeria. Se tomaron medidas para otorgar donaciones, préstamos en condiciones concesionarias y alivio de la deuda para atender el aumento pronunciado de la deuda pública de países en desarrollo de bajo ingreso en 2020, incluidos 38 países (de 70) considerados de «alto riesgo» o en situación crítica por sobreendeudamiento, según los análisis de sostenibilidad de la deuda realizados por el FMI y el Banco Mundial. Se espera que varios países (Etiopía, Vietnam) realicen ajustes fiscales que contribuyan a reducir la deuda. A fines de diciembre de 2020, 45 países, o más del 60% de los países habilitados, habían solicitado formalmente participar o prorrogar la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, lo que permitió la suspensión del servicio total de la deuda por USD 5.000 millones, según informaron las economías del G-20 entre mayo y diciembre de 2020.

Prioridades políticas para apuntalar una recuperación duradera

La solidez de la recuperación depende del control de la pandemia y de la continuidad del apoyo de políticas bien diseñadas que se adecuen a las circunstancias de cada país. En este marco, la cooperación mundial para producir y distribuir ampliamente tratamientos y vacunas es fundamental. Se espera que las necesidades presupuestarias sigan siendo considerables, entre otras para atender la distribución de las vacunas, continuar proporcionando ayudas de emergencia allí donde la transmisión local sigue siendo elevada, incluidas transferencias para hogares con miembros que han perdido el empleo o sus ingresos y empresas viables, y dar apoyo generalizado a la demanda, cuando corresponda, a medida que las economías salgan de la pandemia en un contexto de impacto adverso desproporcionado para los pobres, las mujeres y los trabajadores informales. Esto planteará grandes disyuntivas para los responsables de políticas, en especial en las economías en desarrollo y de mercados emergentes muy endeudadas que enfrentan grandes limitaciones de financiamiento y acotada capacidad para ayudar a los grupos más afectados por la crisis.

Es preciso mantener el apoyo fiscal —esencial para hogares, empresas y para la recuperación— si bien debe adecuarse a la evolución de la pandemia y de la economía y propiciar la transformación estructural necesaria. Las ayudas de emergencia deben desarticularse gradualmente en aquellos países donde la transmisión local ha sido baja y la actividad ha comenzado a normalizarse reduciendo la cobertura y generosidad de los programas. En esos países, deben disponerse más medidas para apuntalar la recuperación, según sea necesario. Si se materializa el escenario optimista de la actualización de las *Perspectivas de la economía mundial*, las ayudas podrían eliminarse gradualmente antes. El apoyo fiscal mundial ha mitigado los efectos de la pandemia. Sin embargo, tales medidas de apoyo deben estar mejor orientadas, centrándose en los hogares más vulnerables (véase la edición de Monitor Fiscal de abril de 2020, donde se presentan opciones de política) y en empresas viables o estratégicas y sistémicas, y en ayudar a los trabajadores a prepararse para una transformación estructural de la economía una vez controlada la pandemia (por ejemplo, mediante formación profesional e incentivos para la contratación).

Algunas economías que continuarán enfrentando disyuntivas difíciles en materia de políticas aun después de reordenar las prioridades de gasto no fundamental y mejorar la eficiencia (incluso mediante una mejor ejecución y un mejor control presupuestario) necesitarán asistencia adicional, incluida la prórroga de la Iniciativa de Suspensión de Servicio de la Deuda, donaciones, financiamiento en condiciones concesionarias y de emergencia. Algunas economías de mercados emergentes y en desarrollo podrían estar obligadas a pedir una reestructuración de su deuda comercial y bilateral. En este sentido, será fundamental que se pongan rápidamente en funcionamiento marcos comunes para países que necesitan tratamiento de su deuda, así como iniciativas para ampliar la cobertura de países deudores habilitados.

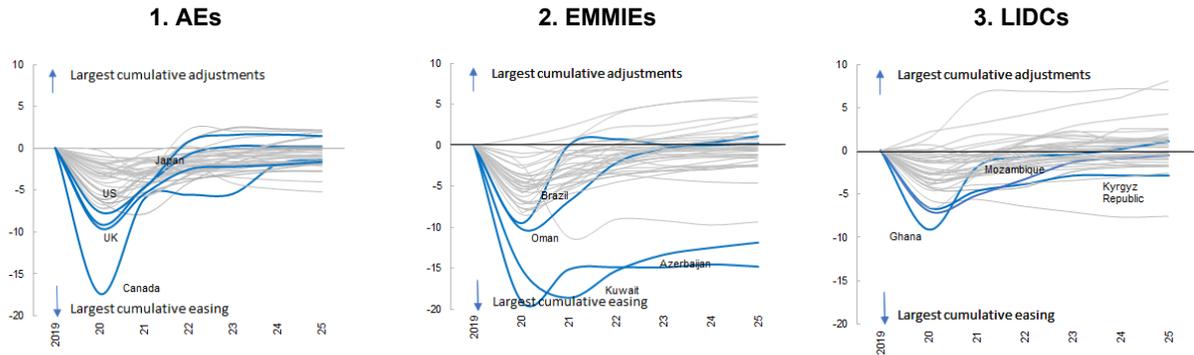
Si bien hay esperanza en la eficacia de las vacunas, incluso al mejorar las condiciones financieras para algunos países en desarrollo y de mercados emergentes, las políticas deben responder rápidamente a los cambios en las condiciones. Si los indicadores económicos y de la pandemia se deterioran, se deberá frenar o revertir la retracción de la ayuda a personas y empresas muy afectadas y, al mismo tiempo, mejorar el direccionamiento de la ayuda. Puede ser necesario prorrogar las medidas temporarias y específicas y desarrollar planes de gasto contingente para situaciones adversas. Estos pueden ofrecer apoyo adicional a través de presupuestos complementarios, el establecimiento de fondos COVID-19 para atender contingencias y garantizar, al mismo tiempo, transparencia de uso, y financiamiento de asistencia bilateral y multilateral.

La política fiscal deben centrarse en propiciar una transformación verde, digital e inclusiva de la economía. Resulta esencial facilitar la reasignación del capital y de la mano de obra, por ejemplo, mediante subsidios para la contratación que sean específicos, acotados en el tiempo y supeditados a la situación, programas de seguro por pérdida de salarios y mejores programas de capacitación y de búsqueda de empleo. Un impulso sincronizado a la inversión pública en economías con espacio fiscal potenciaría el crecimiento y generaría efectos indirectos positivos. Resulta fundamental fortalecer la transparencia y las prácticas de gobierno para poder aprovechar plenamente los beneficios del apoyo fiscal. Las prioridades incluyen invertir en mitigación y adaptación al cambio climático, así como en la digitalización, atrayendo inversión privada. El fortalecimiento de los sistemas de protección social mediante una mejor cobertura y suficiencia de los beneficios y mayor eficiencia (por ejemplo, reduciendo la fragmentación de los programas y la superposición de beneficiarios) ayudaría a contrarrestar el aumento de la desigualdad y de la pobreza (Monitor Fiscal de abril de 2020). Por otra parte, abordar las debilidades de los sistemas tributarios—lo que incluye medidas nacionales y reformas a la imposición internacional— contribuiría a un crecimiento inclusivo, con bases más amplias, una imposición sobre la renta personal más progresiva, una imposición más neutral del capital, un mejor diseño del IVA, mayor utilización de los impuestos que gravan las emisiones de carbono, la propiedad inmueble y las herencias, y mejoras digitales en la administración de ingresos públicos.

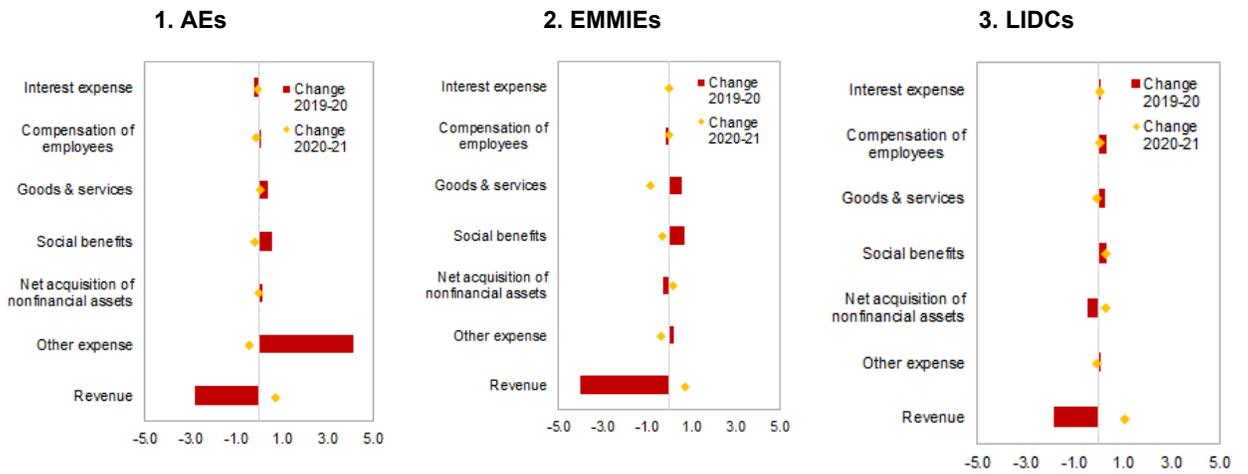
La deuda pública trepó debido a la crisis y los factores de vulnerabilidad seguirán siendo elevados. Es fundamental poder equilibrar el apoyo a la demanda a corto plazo para la recuperación con la sostenibilidad a mediano plazo. Es preciso desarrollar marcos fiscales creíbles a mediano plazo y calibrar las estrategias de consolidación, en especial en países con alto endeudamiento, con el apoyo de medidas inclusivas y favorables al crecimiento. Un anuncio temprano de tales paquetes podría crear margen de maniobra a corto plazo. Un elemento clave de tales estrategias serán las reformas tributarias para promover un crecimiento inclusivo. Los gobiernos también deben supervisar y controlar los riesgos fiscales (por ejemplo, los pasivos contingentes de medidas de emergencia extrapresupuestarias), los cuales aumentarían la deuda pública si llegaran a materializarse.

Figure 2. Recent Fiscal Developments and Outlook across Income Groups

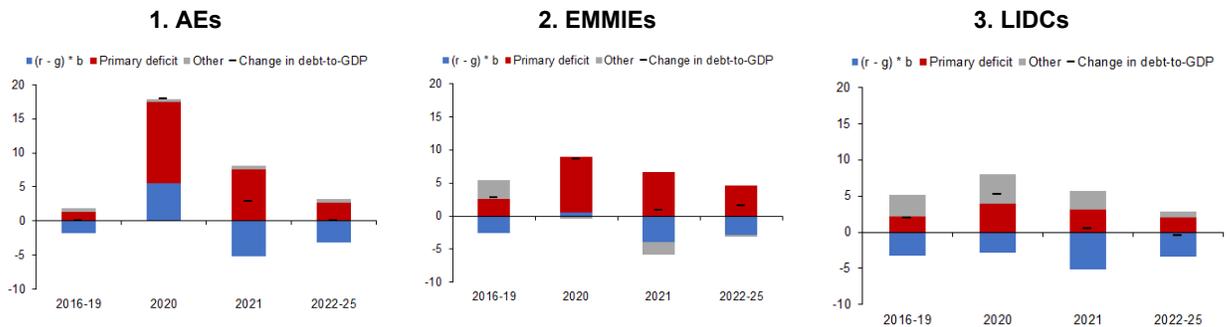
A. Cumulative Change in Fiscal Balance (percent of GDP, relative to 2019)



B. Change in General Government Expenditure and Revenue (percent of pre-COVID-19 GDP)



C. Drivers of Change in Public Debt (percent of GDP; annualized average)



Sources: IMF World Economic Outlook database; and IMF staff calculations.

Note: Figure 2.A uses the cyclically adjusted primary balance for AEs, primary balance for EMMIEs, and overall balance for LIDCs. Numbers in each year refer to the cumulative change since 2019. "Other expense" in Figure 2.B comprises consumption of fixed capital, subsidies, grants, and other expenditure. Pre-COVID-19 GDP refers to the GDP outturn in 2019 and the January 2020 *World Economic Outlook Update* projections of GDP for the years 2020 and 2021. "Other" in Figure 2.B includes stock-flow adjustment. $(r-g)*b$ in Figure 2.C refers to the interest rate and growth differentials on existing public debt. Figures 2.B and 2.C report the weighted averages across income groups. AEs = advanced economies; COVID-19 = disease caused by SARS-CoV-2 virus; EMMIEs = emerging market and middle-income economies; LIDCs = low-income developing countries.