

Departamento de Investigaciones

ENCONTRAR UN EQUILIBRIO ENTRE LAS RESPONSABILIDADES FISCALES Y LOS OBJETIVOS DE EMPLEO

La coyuntura caracterizada por los reducidos precios de las materias primas en todo el mundo y las recesiones en varias de las principales economías emergentes ha dado paso a nuevos llamamientos en favor de la consolidación fiscal. Sin embargo, las políticas de austeridad que han predominado en varios países desarrollados desde la crisis financiera y económica mundial de 2008 han resultado contraproducentes de manera general, pues no solo han afectado a la sostenibilidad de la deuda, sino también al fomento del crecimiento del empleo. Habida cuenta de que varios países emergentes afrontan restricciones de ingresos y un crecimiento limitado, es importante aprender de las experiencias recientes en la materia y considerar que es posible lograr al mismo tiempo los objetivos fiscales y de empleo. Al respecto, tanto el ritmo como la naturaleza de la consolidación fiscal revisten gran importancia¹.

Principales resultados

- Los esfuerzos centrados en mejorar la sostenibilidad fiscal durante periodos de crecimiento económico limitado no deben necesariamente ser emprendidos en detrimento de la creación de empleo.
- Un cambio fiscalmente neutro en la composición del gasto y el ingreso de la consolidación fiscal puede impulsar la creación de empleo.
- La identificación de un conjunto adecuado de políticas, que tenga en cuenta la composición de la consolidación fiscal y sus plazos previstos, es fundamental para lograr el doble objetivo de responsabilidad fiscal y crecimiento del empleo.

Pregunta de investigación

Durante el momento más álgido de la crisis financiera y económica de 2008, varios gobiernos de todo el mundo y, en particular, del G-20 brindaron importantes incentivos fiscales para impulsar la actividad económica. Estas iniciativas evitaron que la recesión mundial empeorara y ayudaron a detener el aumento del desempleo. Sin embargo, el impulso de la demanda agregada fue efímero: ni la inversión privada ni el consumo lograron repuntar, y el limitado crecimiento económico se mantuvo (y se sigue manteniendo si se compara con tendencias anteriores). En este contexto de poca demanda y disminución de los ingresos gubernamentales, la deuda pública se incrementó considerablemente.

Ante la posibilidad de una elevada deuda pública y una demanda agregada cada vez menor, muchos países de todo el mundo, sobre todo, las economías avanzadas, reorientaron los enfoques de sus políticas de apoyo al

empleo y emprendieron una fase de consolidación fiscal. En muchos ámbitos, se consideró que este enfoque tranquilizaría los mercados financieros a corto plazo y, más importante aun, sentaría las bases para la inversión privada y el crecimiento (y, a su vez, para la creación de empleo). Sin embargo, debido a que fue aplicado durante un periodo de poca confianza, este enfoque debilitó aun más la demanda, no logró impulsar la inversión privada y provocó un deterioro más marcado de las finanzas públicas. En concreto, el enfoque empeoró las perspectivas de empleo, y a medida que aumentaron el desempleo y el desempleo de larga duración, los ingresos de los hogares se redujeron, lo cual limitó aun más la demanda. Por consiguiente, se instauró un círculo vicioso caracterizado por una demanda reducida, la disminución del consumo y el aplazamiento de la inversión.

¹ La presente nota de investigación se basa en Escudero y López Mourel, 2017.

Esta espiral negativa tuvo consecuencias en el resto del mundo y fue uno de los detonantes de la desaceleración iniciada en 2015 en las principales economías emergentes. De hecho, en 2016 el PIB mundial cayó a su nivel más bajo en seis años debido a las contracciones registradas en varias economías emergentes como la Argentina, Brasil y Federación de Rusia, las cuales fueron más marcadas de lo que se esperaba. La desaceleración sigue siendo particularmente pronunciada en los países exportadores de materias primas, lo cual genera presión

en sus balances fiscales. Como consecuencia de esta situación, varios de estos países están considerando o ya han emprendido importantes recortes del gasto que podrían afectar considerablemente al desempleo, el cual ya registra alzas en algunos casos. Además, estos recortes podrían generar efectos secundarios negativos; en efecto, si bien algunas economías desarrolladas (sobre todo, en la UE) se han beneficiado de los precios reducidos de las materias primas, podrían padecer las políticas de austeridad de los países emergentes (recuadro 1).

Recuadro 1. ¿Volver a la austeridad? El efecto potencial de la consolidación fiscal en el desempleo en el ámbito mundial

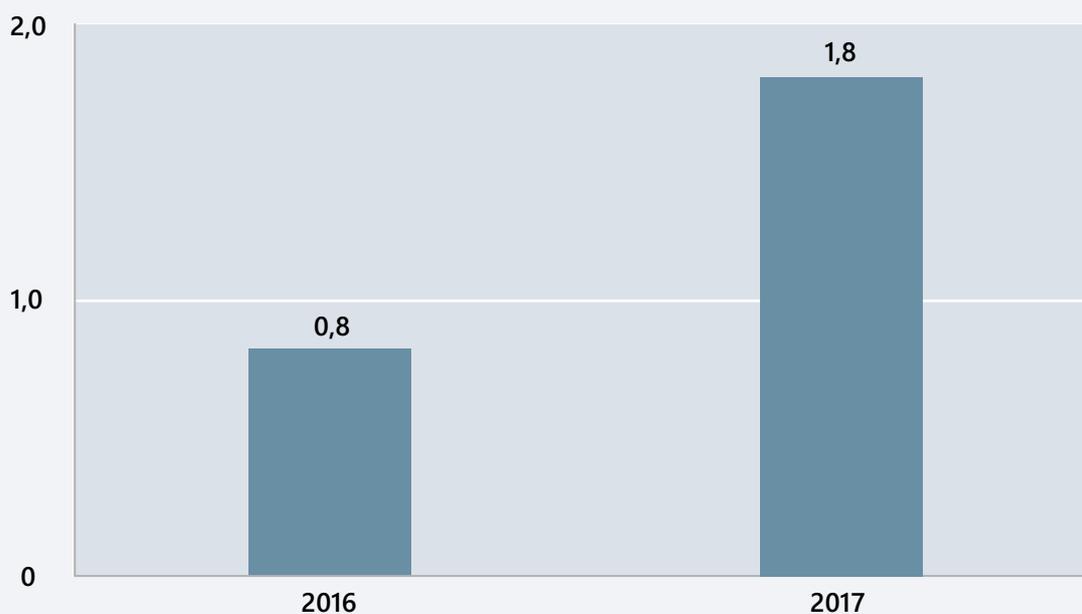
Entre 2004 y 2015, los países exportadores de materias primas desarrollaron una importante dependencia de los elevados precios del petróleo para lograr un equilibrio fiscal. En la coyuntura actual, en que los precios del petróleo rondan niveles muy inferiores a los de aquel periodo, algunos países exportadores de materias primas han empezado a emprender esfuerzos (o lo están considerando) centrados en consolidar el gasto fiscal. Se plantea por lo tanto el siguiente interrogante: ¿qué efecto tendrá la consolidación fiscal en el desempleo?

Para evaluar el impacto potencial de la consolidación fiscal en el desempleo, el Departamento de Investigaciones de la OIT ha calculado una serie de estimaciones que han dado resultados interesantes.

Por ejemplo, en caso de que los países exportadores de materias primas redujeran su gasto a la mitad del déficit adicional en que han incurrido debido a la caída de los precios de las materias primas en 2017, 37 países reducirían su gasto y el promedio de la disminución de gasto sería del 2,4 por ciento del PIB.

En esta coyuntura hipotética, el desempleo crecería 1,8 puntos porcentuales en todo el mundo y los mercados emergentes, donde se sitúan la mayoría de los países exportadores de materias primas, acusarían la mayor parte de este incremento. Una disminución de la demanda de estas economías también afectaría negativamente a los países desarrollados, aunque en menor medida.

Gráfico 1. Incrementos potenciales del desempleo en caso de recortes del gasto en los países exportadores de materias primas (porcentajes)



Fuente: OIT, 2016.

Soluciones eficaces

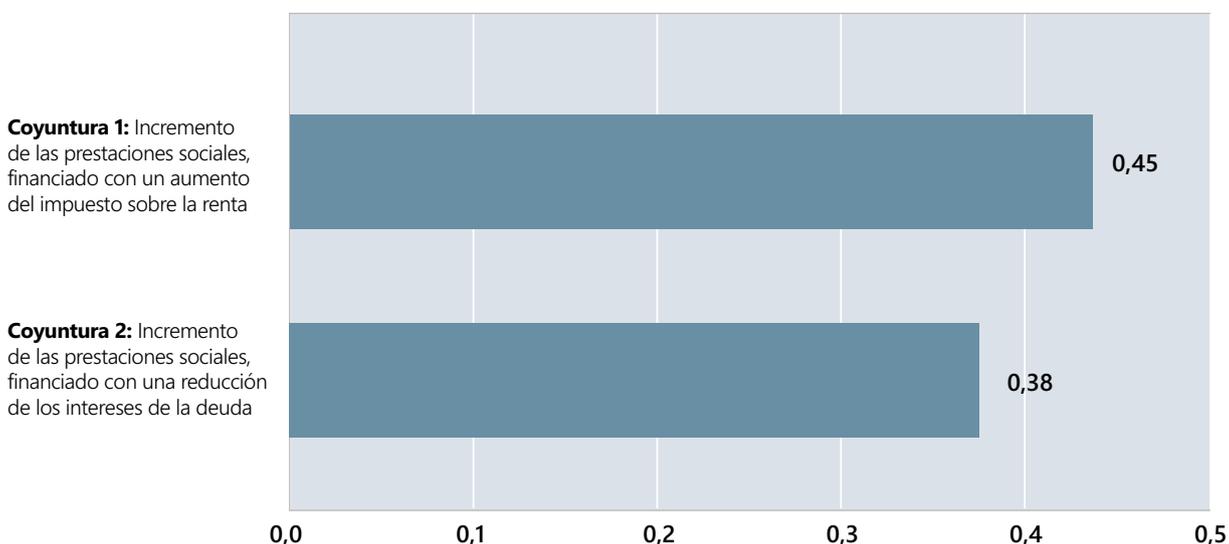
Por consiguiente, se plantean dos interrogantes: por un lado, ¿cómo reaccionarán las grandes economías emergentes a una reducción de los ingresos provocada por la desaceleración del crecimiento y una disminución de los precios de las materias primas? Por el otro, ¿existen maneras de impulsar el crecimiento y crear oportunidades de empleo de calidad sin dañar las finanzas públicas? Para ayudar a encontrar respuestas, se pueden compartir las enseñanzas extraídas de las experiencias de las economías avanzadas. Con objeto de estudiar los efectos en el empleo de distintas estrategias de consolidación e identificar maneras de lograr el doble objetivo fiscal y de empleo, se llevó a cabo un análisis empírico centrado en las medidas de austeridad adoptadas por los gobiernos de economías avanzadas durante la crisis económica de 2008. Los resultados de este análisis se ilustran a través de varias coyunturas hipotéticas, las cuales demuestran que aplicar recortes fiscales con un diseño inadecuado tendrá efectos adversos en las perspectivas de empleo. A continuación, se describen dos coyunturas hipotéticas² fiscalmente neutras (es decir, sin deterioro de las finanzas públicas) para ilustrar cómo afectaría un cambio en la composición del gasto y los ingresos a la creación de empleo (gráfico 2). La primera coyuntura hipotética implica un incremento de un punto porcentual de las prestaciones sociales (por ejemplo, prestaciones de seguridad social contributivas y no contributivas) financiado con un aumento equivalente

del impuesto sobre la renta (coyuntura 1). En este caso, el empleo aumentaría un 0,45 por ciento en un año (en comparación con la coyuntura de referencia, caracterizada por una continua consolidación fiscal³ y en la que el empleo crecería apenas un 0,2 por ciento).

La segunda coyuntura implica un impulso similar en el gasto en prestaciones sociales y, en lugar de elevar el impuesto sobre la renta, se financia el gasto reduciendo el pago de intereses de la deuda (coyuntura 2). En este caso, el empleo crecería 0,38 puntos porcentuales. Si bien es poco probable que las políticas evaluadas en la coyuntura 2 funcionen en muchos países (en muchas ocasiones, los países no tienen la capacidad de reducir las tasas de interés de su deuda o el costo de la deuda existente), ponen de manifiesto que una estrategia que equilibre una reducción de la deuda a largo plazo con políticas de empleo puede resultar más eficaz que una política que se centre únicamente en reducir la deuda.

Cabe resaltar que el objetivo de este análisis es evidenciar las magnitudes relativas de distintas composiciones del gasto en la creación del empleo. Por lo tanto, las coyunturas no pretenden sugerir que existe un conjunto de políticas correcto, sino más bien que las metas fiscales pueden conformarse a los objetivos de empleo.

Gráfico 2. Incremento del empleo según distintas coyunturas con conjuntos de políticas diferentes (porcentajes)



Fuente: Cálculos de la OIT basados en Escudero y López Mourelo, 2017.

2 Escudero y López Mourelo (2017) incluyen otras coyunturas hipotéticas.

3 La consolidación fiscal continua corresponde a una austeridad en la forma de 2011. Se trata de una combinación de recortes de los salarios públicos (1,98 por ciento), una baja de la inversión pública (7,82 por ciento) y un incremento del impuesto sobre la renta (3,8 por ciento).

Consideraciones en materia de políticas

La adecuación de las decisiones en materia de políticas depende considerablemente del momento y de los países debido a varios factores económicos, sociales y políticos. Es evidente que no existe una panacea para el problema del bajo rendimiento del empleo durante periodos de poco crecimiento. Sin embargo, como se sugiere en la presente nota de investigación y en el análisis detallado en el que se basa, varias enseñanzas se desprenden de los distintos enfoques de políticas que han adoptado los gobiernos de economías avanzadas para contrarrestar la crisis de 2008. La principal enseñanza es que asumir una responsabilidad fiscal no tiene por qué tener efectos adversos en la creación de empleo, siempre y cuando cuente con un diseño adecuado.

La consolidación fiscal puede resultar contraproducente en periodos de poca demanda

Cuando el crecimiento económico se reduce, los ingresos gubernamentales disminuyen, lo cual puede tener origen en diversos factores interrelacionados. En las economías exportadoras de materias primas, por ejemplo, la caída del precio del petróleo o de otros recursos naturales suele afectar directamente a los ingresos gubernamentales. En otros casos, una reducción del crecimiento económico, provocada por la erosión de la confianza y una baja de la inversión, puede afectar negativamente al consumo y al impuesto sobre la renta y, de esta manera, deteriorar las finanzas públicas. Ante la disminución de los ingresos, los gobiernos pueden, por un lado, reducir el gasto con miras a aumentar la confianza de los mercados y estabilizar las balanzas fiscales, o, por el otro, dar prioridad a la inversión pública y el empleo con el objetivo de sustentar la economía hasta que se recupere la demanda del sector privado. Desafortunadamente, la mayoría de las economías se decantaron por la primera alternativa durante la crisis de 2008.

En lugar de estabilizar la economía, una reducción del gasto durante un periodo de menor crecimiento puede crear un círculo vicioso caracterizado por una confianza atenuada, una reducción del consumo y la inversión, un

aumento del desempleo e, irónicamente, una disminución de los ingresos gubernamentales, lo cual puede dar paso a una mayor consolidación fiscal.

Así pues, en sus esfuerzos por equilibrar sus presupuestos, sería recomendable que las principales economías emergentes consideraran estos resultados y factores como pruebas de que la planeación temporal de la consolidación fiscal es fundamental para cualquier estrategia centrada en impulsar la confianza, la actividad económica y el empleo. De lo contrario, este enfoque puede resultar contraproducente y potenciarse a sí mismo. Además, en una coyuntura de menor demanda mundial, los recortes de los déficit fiscales también pueden generar efectos secundarios negativos y, por lo tanto, afectar a otros países y exacerbar la situación mundial.

La importancia de la composición de la consolidación fiscal

En una coyuntura de menores ingresos y mayor presión para reducir los desequilibrios fiscales, y habida cuenta de los límites de la política monetaria, la pregunta más importante es: ¿cómo se pueden aprovechar las políticas fiscales para estimular la actividad económica e impulsar la creación de empleos sin deteriorar los presupuestos públicos? Como demuestran los datos empíricos resumidos en la presente nota, aplicar cambios fiscalmente neutros a la composición del ingreso y el gasto puede impulsar la creación de empleo. Para lograr este objetivo, es necesario orientar el gasto y el ingreso público al empleo y las cuestiones sociales.

En otras palabras, al tiempo que los países buscan maneras de reducir el gasto para alcanzar sus objetivos de empleo y deuda, es fundamental considerar reorientar la composición del gasto y los ingresos hacia medidas que favorezcan el empleo y la dimensión social (por ejemplo, prestaciones sociales e impuesto sobre la renta). Como se resalta en la presente nota de investigación, un enfoque de este tipo podría generar empleos, incrementar los ingresos y, eventualmente, mejorar las finanzas públicas.

Para entrar en detalle

Escudero, V., y López Mourelo, E. 2017. «The employment effect of changes in the composition of fiscal consolidations», *International Review of Applied Economics*, vol. 31, núm. 1, págs. 45-68.

OIT. 2012. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo: Mejores empleos para una economía mejor* (informe completo en inglés y resumen en español) (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).

—. 2016. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Tendencias 2016* (informe completo en inglés y resumen y capítulo 1 en español), enero (Ginebra).

Para obtener más información al respecto, sírvase dirigirse a Verónica Escudero (escudero@ilo.org) o Elva López Mourelo (lopezmourelo@ilo.org) de la Unidad de Tendencias del Mercado de Trabajo y Evaluación de Políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT.