

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

ARTICULANDO NUEVOS CONSENSOS ¿MISMAS RECETAS PARA NUEVOS PROBLEMAS O NUEVAS RECETAS PARA VIEJOS PROBLEMAS?

Por Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez ♣

IIEP (Univ. de Buenos Aires-CONICET)

CEPAL

*“Mareado de novedades
Tambalea el mundo nuevo
Y hay un hambre de verdades
Que se fueron de paseo...”
Pantalla del Mundo Nuevo, Riff*

La pandemia y sus efectos desencadenan una crisis fiscal de inciertas pero enormes dimensiones en economías con fuertes desequilibrios previos. La rápida y profunda caída de recursos que están experimentando los sectores públicos de América Latina se produce de manera simultánea a una tan o más fuerte demanda por asistencia de diferentes sectores afectados, adicionalmente a los requerimientos iniciales y prioritarios de los propios sectores de salud. ¿Será éste finalmente el momento en que se pueda consolidar un nuevo pacto social y fiscal?

Si los acuerdos amplios en términos fiscales ya eran difíciles en la región antes del COVID-19 por la resistencia de los sectores con capacidad de contribuir para aumentar su aporte al financiamiento de políticas públicas, hoy es mucho peor, pero significativamente más necesario. Las demandas de políticas son mucho más elevadas, los montos a financiar más grandes y la necesidad de consensuar las nuevas

* IIEP (Universidad de Buenos Aires – CONICET) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) respectivamente. Las afirmaciones incluidas en este artículo no representan necesariamente a nuestras instituciones.

prioridades en la política fiscal es urgente. Adicionalmente, la pandemia está lejos de estar controlada en América Latina hoy, por lo que es muy difícil estimar su costo total e imaginar la agenda post pandemia.

Cuando hablamos de pacto no nos referimos a un documento a ser suscripto por diferentes sectores de la sociedad, más que eso debe ser entendido por una construcción social destinada a lograr consensos para el diseño de políticas que respondan al bien común, con el objetivo prioritario de desarrollo económico sostenible e inclusivo. Ello requiere que la institucionalidad democrática y los partidos políticos cumplan con su papel irremplazable de arbitrar entre intereses y conflictos que pueden llegar a manifestarse de manera muy enfática. De hecho, es un ejercicio que ha tomado protagonismo durante el desarrollo y combate de la pandemia, en varios de los países de la región. Se trata de prolongar esa experiencia para la definición de los objetivos de mediano plazo en la salida de la emergencia. Lamentablemente, algunos países han estado ajenos a esa experiencia.

No obstante, la debilidad de los estados de bienestar, las recurrentes reformas de emergencia y la incapacidad para alcanzar acuerdos amplios, duraderos e inclusivos, que incluyan a los amplios sectores informales, tanto como beneficiarios como contribuyentes, han sido en el pasado algunos de los limitantes centrales para una provisión pública sostenible, eficiente y equitativa. En la medida que exista alta informalidad y grandes bolsones de evasión, el pacto fiscal termina convirtiéndose en un contrato incompleto, por lo que resulta importante ampliar la cobertura de un sector público inteligente y eficiente, fortaleciendo la ciudadanía fiscal.

Los conflictos van a estar cruzados por diferentes “clivajes”, entre los cuales sobresalen dos tensiones que impactarán directamente en la relación entre el estado y la sociedad: las presiones y demandas de parte de amplios sectores de la población por mayor intervención pública y mejor provisión de bienes y servicios públicos, y las resistencias por parte de los contribuyentes a los aumentos a la carga impositiva. Adicionalmente, toda vez que la crisis haga más evidente las limitaciones de

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

financiamiento de los gobiernos, la necesaria reformulación de los presupuestos públicos deberá enfrentar la resistencia de los sectores previamente favorecidos, que quieran hacer valer sus derechos adquiridos.

La crisis no solo nos da la posibilidad sino que nos obliga a repensar como va a ser la provisión y financiamiento de los bienes públicos globales en el corto y mediano plazo, la forma de intervención pública, como se financiará esta creciente intervención y como se distribuirá su carga, ya sea entre grupos sociales como entre diferentes niveles de gobierno, pero también entre países. Las dificultades de coordinación internacional para la provisión de bienes públicos globales y su financiamiento, como los recurrentes fracasos de las cumbres ambientales y los lentos avances en la cooperación tributaria a los países en desarrollo, son prueba de los difíciles obstáculos que deben ser salvados.

La pandemia del COVID-19 impactó América Latina y el Caribe en un momento de debilidad de su economía y de vulnerabilidad macroeconómica y fiscal. A diferencia de crisis previas (2008, por ejemplo) en esta oportunidad la región se encuentra mucho menos preparada. A fines del 2019 las cuentas públicas de la región se caracterizaban por generalizados déficits fiscales, estancamiento o caída de los principales tributos, incremento del gasto en pago de intereses, decreciente participación del gasto en capital y aumento de la deuda pública.

Más allá de estas debilidades previas, la crisis actual está requiriendo una decidida respuesta de los sectores públicos de la región. Dentro de este panorama de alta incertidumbre sobre el impacto y sus resultados, dado, en primer lugar, por el desconocimiento de la duración e intensidad de la pandemia, una certeza es que en el corto plazo las economías y las sociedades de la región requerirán provisión creciente de bienes y servicios públicos en diferentes dimensiones.

También es una certeza que esta crisis tendrá un impacto significativo en las bases del financiamiento público de manera generalizada y con particularidades propias de cada caso. La caída del nivel de actividad tiene un fuerte impacto negativo

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

sobre la recaudación tributaria; la caída de los precios de petróleo y otras “*commodities*” repercute principalmente en las economías exportadoras de este tipo de bienes, y el endurecimiento de las condiciones financieras significará mayores costos de endeudamiento. Adicionalmente, en los pocos casos donde las tasas de inflación se mantienen en niveles elevados, el financiamiento monetario encontrará límites estrechos si no se quieren generar mayores problemas.

La característica heterogeneidad de situaciones en la región latinoamericana se manifiesta en esta oportunidad aumentada por los diferentes impactos de la pandemia, la diversidad de las respuestas, los diferentes espacios fiscales y la variedad de restricciones sobre las fuentes de financiamiento con que pueda contar cada país.

En relación con las respuestas ante esta crisis tan particular, los países han establecido diferentes modalidades de aislamiento que han afectado de manera diferente los niveles de actividad y empleo, pero de manera desproporcionada a los más vulnerables. Los países que han establecido programas para asistir a la oferta de bienes y servicios deberán determinar la dirección y duración de esas ayudas, que competirán y se complementarán con los programas de protección social a los ingresos de los diferentes grupos poblacionales. En una región caracterizada por la elevada informalidad laboral, no están funcionando los ajustadores automáticos propios de los seguros de desempleo (que, por otra parte, hubieran resultado insuficientes en la mayor parte de los casos) y se están poniendo en marcha diferentes programas de ingreso a los sectores afectados. Los impactos presupuestarios de esas políticas se suman, por supuesto, a la demanda de recursos que deben ser destinados al mantenimiento de los servicios públicos durante la pandemia (en especial salud y educación) así como la inversión pública en la medida en que la solución parcial de la pandemia lo permita.

Cuando volvemos la mirada sobre el financiamiento de los presupuestos afectados por la crisis, el primer foco debe ponerse, como no puede ser de otra manera, en la situación de la tributación. Es claro que se trata de un ámbito donde las

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

deficiencias de la región son conocidas y también diversas. No es este el lugar de revisar lo ya conocido en relación con la necesidad de fortalecer la tributación sobre los ingresos y los patrimonios, mantener la presión sobre los consumos, redefinir los gastos tributarios evitando tratamientos especiales injustificados (tema sobre el que Luiz Villela nos ha ilustrado en varios de sus investigaciones¹), incrementar la tributación sobre los tabacos, bebidas azucaradas y aquellas actividades que afecten el ambiente, mejorar la administración impositiva y reducir la evasión. A esa lista habrá que agregar la tributación sobre las nuevas actividades digitales y la persistencia en la preocupación sobre la coordinación tributaria internacional, que permita fortalecer sinergias con los desafíos impositivos domésticos.

No obstante, como suele suceder en estas situaciones, la crisis obligará a los gobiernos a recurrir a tributación de emergencia. En este caso debe tenerse especial cuidado en no gravar con esa tributación a los sectores especialmente afectados por la crisis. Más compleja aún es la situación de los países que ya antes de la crisis contaban con numerosos tributos extraordinarios y de emergencia sobre los que resultará muy difícil incrementar adicionalmente su recaudación.

Sabiendo que los recursos que provengan de la tributación y la explotación de recursos naturales serán insuficientes para atender las necesidades futuras de gasto público, los gobiernos ya están intentando, en la medida de sus posibilidades, recurrir al endeudamiento. Un número creciente de países de la región han solicitado financiamiento de emergencia o precautorio a las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Se espera que en este caso las condiciones sean tales de permitir su amortización en un plazo razonable sin una carga excesiva sobre los presupuestos públicos futuros.

Pero cuando ello no sea posible o no sea suficiente (lo que ocurrirá en la mayoría de los casos) se espera que la brecha sea cubierta por el financiamiento

¹ Véase, por ejemplo, Villela, Lembruger Viol y Jorrat “Los Presupuestos de Gastos Tributarios: Conceptos y Desafíos de Implementación”, BID, Washington, Diciembre 2008.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

monetario. Es claro que se trata de un recurso que no está disponible para las economías dolarizadas, y con acceso limitado para aquellas con menor margen de maniobra, que exhibían ya antes de la emergencia elevadas tasas de inflación. Sea cual fuere la situación, se espera que este recurso sea adoptado sin afectar en exceso el funcionamiento de la macroeconomía.

Habiendo presentado este panorama, claramente desafiante, queda por incorporar los problemas para la política fiscal en países con provisión pública descentralizada. En estos casos, adicionalmente, se debe considerar que los sistemas de relaciones intergubernamentales deberán atender presiones tanto para atender el impacto diferencial de la pandemia sobre las regiones más pobres junto a mayores demandas de gasto social, con restricciones más fuertes sobre la posibilidad de financiarse, en la medida que tanto las bases imponibles como el acceso al financiamiento es más estrecho a nivel subnacional. De hecho, en la medida en que el financiamiento (monetario o por colocación de deuda) sea patrimonio de los gobiernos centrales se requerirá de la construcción de acuerdos difíciles e importantes para que no desencadenen en un clima de mayores restricciones y aumento del conflicto político.

Lo anterior vuelve a llamar la atención de manera especial sobre la necesidad de la construcción de amplios consensos y reglas claras de juego acerca de la forma y magnitud de la nueva intervención pública, como financiarla y quien debiera cargar ese financiamiento y como distribuirlo. Estos consensos podrán tomar o no la forma de un pacto explícito en lo social y fiscal, lo importante es que exista voluntad de debatir y consensuar las medidas de salida de la crisis y la construcción paulatina de senderos de reformas que consoliden sociedades con mayor nivel de cohesión social, donde las diferencias de criterio sean saldadas con fortalecimiento institucional y participación de los partidos políticos que representen a los ciudadanos en los parlamentos y aseguren el financiamiento para las políticas necesarias sin afectar la sostenibilidad macroeconómica. Una parte esencial de esos acuerdos se refiere a la coordinación entre diferentes niveles de gobierno acerca de las responsabilidades y financiamiento

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

de sus gastos, con el objeto de construir sociedades en desarrollo, con protección social universal, sectores productivos competitivos y mayor equidad distributiva.

Los problemas que enfrentan hoy los países de la región no son nuevos, pero de una magnitud que obligan a pensar cuánto de los desafíos actuales pueden ser considerados similares a los previos y cuánto de las políticas que se pensaban adecuadas mantienen ese carácter. Si bien existen rasgos novedosos, ciertamente la principal razón que justifica el cambio en la calificación del problema se refiere al impresionante aumento en las magnitudes de los problemas.

Si bien debiera esperarse una mutación en los parámetros del debate, es común observar que más que nuevos argumentos pareciera que la crisis es, para cada grupo, una excusa para fortalecer su posición previa. Es claro que de persistir ese comportamiento la posibilidad de articular nuevos consensos aparecerá como muy lejana. Precisamente, los necesarios y amplios consensos deben cimentarse sobre el debate amplio despojado de prejuicios, donde cada sector esté dispuesto a hacer concesiones en la búsqueda de un desarrollo económico sostenible e inclusivo y la consolidación de sociedades más cohesionadas en el mediano plazo. La total incertidumbre que hoy existe sobre la duración, profundidad y características de la crisis debiera ser la base para que cada uno se permita dudar de sus certezas previas y pueda dialogar en pos del bien común.