

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.

GESTIÓN FISCAL SUBNACIONAL Y COVID19: SIETE DESAFÍOS Y OPSIBLES CURSOS DE ACCIÓN

Por Huáscar Eguino y Daniel Sánchez ♣
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Las finanzas de los gobiernos subnacionales (GSN) de la región han sido fuertemente afectadas por la pandemia del COVID-19. Existe una fuerte presión sobre el gasto y una importante reducción de los ingresos lo que, a su vez, tiene un significativo impacto en los balances fiscales y el incremento de la demanda por financiamiento. En este contexto, urge que los GSN tomen medidas correctivas y que, de esa forma, sienten las bases para evitar que los impactos negativos de la pandemia en las finanzas subnacionales permanezcan en el mediano/largo plazo.

Este artículo no pretende cuantificar los impactos del COVID-19 sobre las finanzas subnacionales ya que esta es una tarea para el cual, en la mayoría de los países, no hay información disponible. El propósito de este documento es identificar y examinar un conjunto de desafíos de la gestión fiscal subnacional derivados de la pandemia, y delinear posibles cursos de acción para su atención.

Para realizar esta tarea, se identifican algunos aspectos de la gestión fiscal que han sido impactados por la crisis y que podrían mejorarse en el corto y mediano plazo. Adicionalmente, se discuten diversos aspectos de la gestión fiscal subnacional cuya importancia ha sido magnificada por la pandemia y que serán claves para la posterior recuperación y reactivación económica. Entre éstos últimos, se destacan la necesidad

* Los autores desean agradecer a Alejandro Rodríguez por sus valiosos comentarios a este artículo.

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 mejorar la calidad de la inversión pública; la urgencia de ampliar y diversificar las opciones de financiamiento subnacional; y la demanda que existe por mejorar las instancias de coordinación intergubernamental.

Presiones en la gestión de las finanzas subnacionales

1. Caída de los ingresos y necesidad de fortalecer las fuentes de recursos propios

La sorpresiva crisis generada por el COVID-19 ha ocasionado una significativa contracción de los ingresos propios subnacionales lo que, a su vez, derivará en importantes déficits en las finanzas públicas. Si bien estos déficits tendrán que financiarse en el corto plazo con expansión de la deuda, es recomendable que los GSN empiecen - desde ahora - a implementar algunas medidas de política y gestión tributaria para fortalecer de manera sostenida sus recursos propios, priorizando aquellas fuentes que no afecten a sectores críticos para la recuperación económica, ni incrementen la inequidad.

Por ejemplo, una de las de las fuentes de ingresos propios que no perjudicaría la recuperación es el impuesto a la propiedad, cuyo potencial de crecimiento está estimado en 1% del PIB en los países en desarrollo (Eguino *et al.* 2020), valor muy superior al 0.3% que actualmente se registra en América Latina y el Caribe.

Independientemente de las restricciones de orden político que existen para la implementación de políticas y regulaciones requeridas para mejorar el desempeño de este impuesto, hay algunas medidas técnicas de bajo costo que se podrían implementar en el corto plazo. Estas acciones se apoyan en el uso intensivo de tecnologías digitales y en las nuevas técnicas de análisis de datos, incluyendo por ejemplo lo siguiente: (i) la utilización de tecnología de big data e inteligencia artificial para capturar información en línea sobre el comportamiento del mercado inmobiliario y, con esto, generar los datos requeridos para ajustar los valores de las propiedades - a la alza o la baja - en los catastros correspondientes; (ii) ajuste de los valores catastrales de las propiedades a partir de la definición de una política tributaria que considere los valores del mercado, la capacidad de pago de los contribuyentes, y la necesidad de que los ajustes a este

impuesto sean graduales; (iii) simplificación del cobro del tributo introduciendo pagos en cuotas mensuales y/o adicionando este impuesto en las facturas de servicios públicos (por ejemplo, de agua o electricidad); y (iv) la utilización de las tecnologías de la información para detectar propiedades no catastradas o que han sufrido modificaciones no declaradas, lo que permitiría ampliar/actualizar la base catastral e incrementar los recursos generados por el impuesto a la propiedad.

En otras palabras, en el corto plazo es posible incrementar los recursos provenientes del impuesto a la propiedad, realizando ajustes en los procesos de registro, valorización y cobranza, introduciendo tecnologías de análisis de datos ya existentes y flexibilizando los procesos de cobro de tal manera que se facilite la recaudación. Otra medida que puede mejorar el desempeño de las administraciones tributarias es acelerar los procesos de digitalización y cobro de impuestos en línea, aspecto que se desarrolla con mayor detalle en el punto 4.

2. Incremento del gasto social y la necesidad de focalizar mejor su asignación

La crisis ha generado una fuerte presión por incrementar los gastos de los GSN, situación que varía fuertemente de acuerdo con el grado de descentralización de cada país y las responsabilidades de gasto que corresponden a los GSN. En varios países de la región los GSN son responsables de aspectos críticos de los sistemas de atención médica, incluidos los servicios de emergencia y la gestión de los hospitales. Tal es el caso en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

Adicionalmente, en algunos países los GSN son responsables de áreas clave afectadas por la pandemia tales como la educación, los servicios públicos básicos (residuos, agua, alumbrado), el transporte público, el orden y la seguridad, y/o el desarrollo económico local. En este contexto, los GSN se enfrentan a una serie de tareas complejas y costosas que no siempre pueden atender. Por esta razón, resulta aún más importante que los GSN mejoren la calidad del gasto adoptando medidas apoyadas en las nuevas tecnologías de análisis de datos que, en el corto plazo, podrían tener un impacto significativo. Tres ejemplos de estas medidas incluyen: (i) depurar las bases 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.

datos de beneficiarios de subsidios asociados a la pandemia, de tal manera que los recursos lleguen sólo a la población más vulnerable y, consecuentemente, se genere un importante ahorro de recursos; (ii) utilizar los recursos que antes se destinaban al funcionamiento de los edificios públicos (energía, agua, limpieza) para acelerar la conversión de éstos hacia tecnologías que ahorren electricidad, faciliten el reciclaje y promuevan la sostenibilidad medioambiental; y (iii) hacer un mapeo muy preciso de las funciones administrativas que podrían realizarse de manera remota (*teleworking*) de tal forma que se pueda reducir el número de edificios destinados a las funciones públicas o se reasignen de mejor manera los recursos humanos disponibles.

3. Ineficiencia y falta de transparencia en los procesos de compras

En el marco de emergencias como la derivada de la pandemia de COVID-19, las compras públicas de insumos de emergencia en GSN son llevadas a cabo bajo una nueva dinámica del mercado y las cadenas de abastecimiento. Existe una marcada escasez de insumos críticos de emergencia lo que ocasiona que el poder de negociación del comprador público local sea muy bajo frente a los proveedores e intermediarios del mercado internacional. Durante la emergencia COVID-19, los proveedores son los que determinan las condiciones de contratación (por ejemplo, precio, pago por adelantado y fechas y/o condiciones de entrega).

En este contexto, la reacción inmediata de los GSN es flexibilizar los controles y procesos de contratación de emergencia para priorizar la provisión rápida de insumos, lo que ocasiona ineficiencias en el gasto y puede abrir oportunidades innecesarias para la corrupción. Los dos grandes problemas que acrecientan esta dinámica y que afectan la eficiencia y transparencia de las compras públicas de emergencia en GSN son:

(i) La fragmentación y dispersión de la demanda. Normalmente, existen incentivos para que los GSN agreguen su demanda y compren sus insumos del mismo pool de proveedores. Sin embargo, esto no ocurre en la práctica, lo que ocasiona que los GSN paguen un plus por la fragmentación de la demanda. La dispersión de la demanda se acrecentó en el marco de la

pandemia de COVID-19 donde, para la adquisición de un mismo insumo, los GSN realizaron múltiples procesos licitatorios similares, realizando adjudicaciones con precios que presentan varianzas de hasta 50% (Harper et al 2020).

(ii) La falta de coordinación en los mercados de compras públicas. La poca coordinación en la operación y monitoreo de las compras públicas entre los niveles de gobierno nacional y subnacional ha generado asimetrías de información que permiten a los proveedores realizar arbitrajes de precios. En el actual contexto de emergencia, esta descoordinación promueve una dinámica de mercado de subasta donde los insumos son adquiridos por los GSN con mayores recursos, y no necesariamente por las entidades que más los necesitan.

Para mitigar estos dos grandes problemas en las compras públicas de GSN, se puede tener una estrategia de (i) centralización de información, (ii) agregación de la demanda (cuando sea posible), y (iii) monitoreo de las compras de emergencia. A nivel operativo, la agregación de la demanda generará eficiencias y ahorros, además de permitir la provisión rápida y focalizada de los insumos de emergencia a los puntos de mayor necesidad. A nivel de monitoreo, la centralización de la información permite tener información de mercado más precisa y en tiempo real, lo que contribuye a un mejor control y negociación con proveedores, además de facilitar la transparencia de los procesos de adquisición y de reducir las oportunidades de corrupción.

4. Creciente demanda de servicios en línea y aceleración de la digitalización de los GSN

La pandemia ha ocasionado un fuerte crecimiento de la demanda por servicios en línea que son responsabilidad de los GSN. Este incremento de la demanda se ha centrado en tres ámbitos: (i) el pago de impuestos y tasas; (ii) la prestación de servicios subnacionales que en muchos países incluyen la educación, la salud y los servicios urbanos; y (iii) la prestación de servicios administrativos como son los registros, permisos, licencias y demás documentos requeridos por la población. En los tres

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.

ámbitos, la crisis ocasionada por la pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de acelerar la digitalización de los GSN, proceso que además genera importantes ahorros de recursos que contribuyen a la recuperación.

En el caso de los servicios gubernamentales, los trámites digitales son más rápidos, y reducen costos para el gobierno y para el ciudadano, disminuyendo el tiempo, los costos y la cantidad de viajes a las oficinas gubernamentales: un trámite digital cuesta entre 1.5% y 5% de lo que cuestan los trámites presenciales; y es 74% más rápido (Roseth *et al* 2018). Para avanzar en esta dirección es importante que los GSN actualicen (o elaboren) sus respectivas estrategias de digitalización gubernamental, tarea que ha cobrado una mayor relevancia y urgencia a partir de la pandemia COVID-19

Desafíos de la gestión de las finanzas subnacionales en la etapa de recuperación

Además de encarar los desafíos mencionados anteriormente, los GSN deberán iniciar un conjunto de acciones encaminadas a impulsar el proceso de recuperación post COVID-19 de las economías regionales o locales. Específicamente, se deben implementar medidas para mejorar la gestión de la inversión pública, el acceso a financiamiento y el fortalecimiento de las instancias de coordinación intergubernamental.

5. Presión por contraer la inversión pública y necesidad de mejorar su gestión

La inversión pública tiene un comportamiento procíclico tanto a nivel nacional como subnacional (Eguino *et al*, 2020). Esto implica que en los periodos de crisis (como la generada por el COVID-19) uno de los rubros de gasto más afectados es la inversión pública. En este contexto, los GSN tendrán que mejorar la calidad de sus proyectos, priorizando aquellos que generen empleo, reduzcan la inequidad, apoyen la transición a economías bajas en emisiones de carbono y que faciliten la adaptación al cambio climático.

En este sentido, algunas áreas promisoras de inversión pública subnacional que podrían ser priorizadas en el periodo de recuperación post COVID-19 son:

- (i) La adopción de energías renovables que, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (2012), pueden generar cinco puestos de trabajo más por cada millón de dólares invertidos que la inversión en combustibles fósiles;
- (ii) La electrificación de los medios de transporte, la expansión de los medios de transporte público, la ampliación de la red de ciclovías y la construcción de carriles de transporte masivo. Este tipo de inversiones son cada vez más rentables por los importantes beneficios económicos generados (en la salud, la productividad, y los accidentes evitados) y la reciente tendencia decreciente del precio de las baterías;
- (iii) La expansión de los servicios básicos debería planificarse a partir del continuo monitoreo de las dinámicas de desarrollo urbano; factor que permite maximizar los beneficios de una mejor localización de las infraestructuras, tomando en cuenta las cambiantes dinámicas del trabajo y la educación (como es la expansión del teletrabajo y la educación a distancia) y sus efectos positivos sobre las externalidades generadas por la congestión, las emisiones de carbono y la exposición a los efectos del cambio climático;
- (iv) Las inversiones en eficiencia energética e hídrica de las edificaciones públicas son intensivas en el uso de mano de obra reducen los costos de energía, y disminuyen las emisiones de carbono. Este tipo de inversiones son importantes para los GSN, que podrían certificar sus edificaciones bajo los estándares de eficiencia energética e hídrica, reduciendo de esta forma los costos de operación y mantenimiento.
- (v) La reconversión y reacondicionamiento de las edificaciones (*retrofit*) para mejorar su funcionalidad y lograr un uso más eficiente de los recursos;

- (vi) La gestión integral de residuos sólidos que ya vienen haciendo muchas ciudades de la región, y que ha demostrado los múltiples beneficios de la reutilización y el reciclaje de los desechos sólidos, actividades que además son intensivas en el uso de mano de obra; y
- (vii) Las infraestructuras naturales tales como la reforestación, la recuperación de cuencas hidrográficas y ecosistemas costeros, y la creación de corredores ecológicos. Estas inversiones promueven las reservas y suministro de agua, el control de las inundaciones y deslizamientos, la conservación de la biodiversidad y la retención de carbono. Además, son inversiones de ejecución rápida, bajo costo, alta capacidad de generación de empleos, adecuadas a un contexto de expansión urbana, degradación ambiental y la creciente demanda por agua.

6. Falta de liquidez y acceso a financiamiento

La falta de liquidez y la necesidad de financiamiento para atender las necesidades asociadas a la pandemia y la recuperación post COVID-19, son el resultado de la contracción de los ingresos y la creciente presión por mayores gastos. A estas dificultades se suma la existencia de reglas fiscales que rigen el financiamiento subnacional pero que, en algunos casos, pueden ser demasiado limitantes para los GSN que requieren recursos de corto plazo para atender necesidades urgentes o que requieren realizar obras públicas esenciales para no comprometer el desarrollo futuro de las economías regionales o locales.

En este contexto, es necesario que la gestión de las finanzas subnacionales se oriente a facilitar el acceso a nuevas fuentes de financiamiento. En el caso de los GSN esto implica la apremiante necesidad de desarrollar las capacidades técnicas para preparar proyectos factibles y para mejorar su perfil crediticio. Algunas de las alternativas de financiamiento que tienen los GSN son los préstamos bancarios, los bonos, los seguros y garantías, y el uso de instrumentos de captura de plusvalía.

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.

En el marco del proceso de recuperación post COVID-19, resultan particularmente atractivas las inversiones financiadas bajo la modalidad de **asociaciones público-privadas**. Este tipo de inversiones obligan a que los GSN (o las entidades prestadoras de los servicios) tengan capacidades institucionales bien desarrolladas para gestionar, financiar y monitorear este tipo de proyectos. Esto implica que deben tener capacidades para: (i) usar de forma sistemática la evaluación ex ante de los proyectos incluyendo el análisis costo-beneficio, la estimación del valor por dinero y la adecuada distribución de riesgos; (ii) preparar contratos claros e inequívocos, para ayudar a reducir el riesgo de renegociaciones largas y costosas; (iii) contar con las estructuras y procedimientos administrativos para supervisar los contratos; y (iv) adoptar procedimientos transparentes y eficientes para la licitación, adjudicación y gestión de los contratos.

7. Necesidad de fortalecer la coordinación intergubernamental

En el contexto de la crisis generada por la pandemia y la recuperación post COVID-19, se ampliará la necesidad de fortalecer las diferentes instancias y modalidades de cooperación intergubernamental. Los potenciales beneficios de la cooperación implican una reducción de las externalidades negativas, una explotación más completa de las externalidades positivas, el establecimiento de sinergias entre entidades gubernamentales, una mayor disponibilidad de información para el diseño e implementación de políticas, y mayores posibilidades de explotar los beneficios de las economías de escala. Si bien la coordinación de las políticas de descentralización fiscal y de fortalecimiento de la gestión subnacional es ya importante, en el contexto de la crisis pandémica y la posterior recuperación post COVID-19, cobrará aún una mayor relevancia la coordinación de las políticas sectoriales, la prestación de servicios provistos a nivel subnacional (salud, educación, transporte público, entre otros) y, la gestión de las finanzas públicas subnacionales.

Otro beneficio de tener una mayor coordinación intergubernamental es que se facilita el intercambio de información relevante entre los gobiernos participantes (Ter-

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.

Minassian, 2020), lo que lleva a una mejor comprensión de sus respectivas acciones y limitaciones, así como la identificación de sinergias y variables que se deberían tenerse en cuenta en el diseño e implementación de paquetes de políticas de atención a la pandemia y de impulso de la recuperación post COVID-19.

Referencias

Eguino, H., Erba, D., Da Silva, E., De Oliveira A., Piumetto, M., Iturre, T., y Rodriguez, A. (2020). Catastro, valoración inmobiliaria y tributación municipal: Experiencias para mejorar su articulación y efectividad. BID.

Eguino, H., Capello, M., Farfán, G., Aguilar, J.C., y Menéndez, H. (2020). ¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional? Situación de los países federales de América Latina. BID.

Harper, L., Sanchez, D., Loyola, C., Atencio, J. (2020). Tercer Diálogo Regional de Política y Gestión Fiscal frente a La Pandemia: Panorama Regional de Compras Públicas y COVID-19. BID.

Organización Internacional del Trabajo. (2012). Promover la seguridad y la salud en una economía verde. OIT.

Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., Peña, N., Estevez, E., Linares, S., y Fillottrani, P. (2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. BID.

Ter-Minassian, T. (2020). Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy. IDB.