



Los **desafíos**  
de las finanzas  
intergubernamentales  
ante el **COVID 19**

Monografía en homenaje de Luiz Vilella

OCTUBRE



Editores

Marcelo Capello  
Huáscar Eguino  
Juan Pablo Jiménez  
Javier Suárez Pandiello



# LOS DESAFIOS DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES ANTE EL COVID19

MONOGRAFÍA EN HOMENAJE DE LUIZ VILELLA

**EDITORES** Marcelo Capello  
Huáscar Eguino  
Juan Pablo Jiménez  
Javier Suárez Pandiello

ENTIDADES AUSPICIADORAS



**LOS DESAFIOS DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES ANTE EL COVID19**

Monografía en homenaje de Luíz Vilella

Marcelo Capello , Huáscar Eguino, Juan Pablo Jiménez, Javier Suárez Pandiello , Editores  
Incluye índice

ISBN 978-1-7923-5375-8 (digital)

1. Bienes públicos internacionales y gobernanza. 2. Pacto fiscal y financiamiento. 3. Coordinación intergubernamental, descentralización y finanzas subnacionales

© AIFIL - Octubre 2020

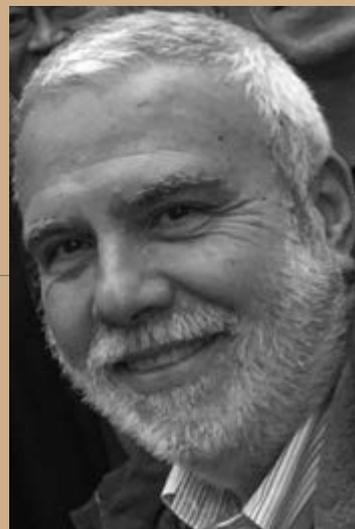
Diseño y Diagramación: Natalia Campero Romero <https://www.behance.net/nataliacampero>

# INDICE

PRÓLOGO	5
AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	8
<b>1. BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES Y GOBERNANZA</b>	
1.1 BIENES Y MALES INTERNACIONALES SIN GOBIERNO INTERNACIONAL Alberto Porto	19
1.2 ¿HABRÁ VIDA (INTELIGENTE) DESPUÉS DEL COVID19? Javier Suárez Pandiello y Francisco Pedraja Chaparro	21
1.3 MERCADOS PERFECTOS, DEMOCRACIAS PERFECTAS Y PANDEMIAS Vito Tanzi	26
<b>2. PACTO FISCAL Y FINANCIAMIENTO</b>	
2.1 ARTICULANDO NUEVOS CONSENSOS ¿MISMAS RECETAS PARA NUEVOS PROBLEMAS O NUEVAS RECETAS PARA VIEJOS PROBLEMAS? Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez	32
2.2 FEDERALISMO EN TENSIÓN: LAS FINANZAS PÚBLICAS INTERGUBERNAMENTALES FRENTE A LA CRISIS DEL COVID19 EN AMÉRICA LATINA Giorgio Brosio, Juan Pablo Jiménez e Ignacio Ruelas	38
2.3 IDEAS PARA UNA MEJOR TRIBUTACIÓN EN LA POST CRISIS DEL COVID-19 Alberto Barreix, Carlos Garcimartín y Marcio Verdi	47
2.4 IMPUESTOS Y COVID: ALGUNAS CONSIDERACIONES José Sánchez Maldonado	53
<b>3. COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL, DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS SUBNACIONALES</b>	
3.1 LA COORDINACIÓN EN EL FEDERALISMO FISCAL: UN DÉFICIT DE GOBERNANZA Luis Caramés Viéitez	59
3.2 GOBIERNOS SUBNACIONALES Y COVID-19: DESAFÍOS DE GESTIÓN FISCAL Y POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN Huáscar Eguino y Daniel Sánchez	64
3.3 COVID-19 Y LA IMPORTANCIA DE LA DIGITALIZACIÓN PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS Luiz de Mello y Teresa Ter-Minassian	71
3.4 POTENCIALIZAR LOS IMPUESTOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN TIEMPOS DEL COVID-19 Sebastián Nieto-Parra y René Orozco	77
3.5 DESCENTRALIZACIÓN (ENTUSIASTA) BRASILEÑA José Roberto Afonso	84
3.6 ARGENTINA. EL ROL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (PROVINCIALES Y MUNICIPALES) EN LA PANDEMIA COVID-19 Alberto Porto y Luciano Di Gresia	89
3.7 ROL DE LOS MUNICIPIOS EN UNA PANDEMIA: ARGENTINA CON EL COVID-19 Marcelo Capello, Carolina Beltramino y Anabela Zabala	97
3.8 POSIBLES IMPLICACIONES DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO SOBRE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Jaime Bonet, Diana Ricciulli y Javier Pérez	109
3.9 IMPACTO DEL COVID 19 EN LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL PERÚ Carlos Casas Tragodara y Silvana Huanqui Valcárcel	115

Octubre de 2020

Los coordinadores, editores, y autores de esta publicación recordamos con gran aprecio a nuestro colega Luiz Arruda Villela (1955-2020) y dedicamos el presente trabajo a su obra y vida.



## Luiz Arruda Villela

**ECONOMISTA FISCAL - BID**

Brazil 1955 - 2020

Formado en Economía por la Universidad Estatal de Río de Janeiro (1977) y Magister en Economía del Sector Público de la Universidad Católica de Río de Janeiro (1981).

Fue profesor de Política Fiscal (1980-86) en la Escuela Interamericana de Administración Pública, de la Fundación Getulio Vargas. En 1986 y 1987 fue miembro del Grupo Técnico Asesor de la Comisión de Reforma Tributaria y se convirtió en asesor técnico de la Asamblea Nacional Constituyente que realizó una extensa reforma tributaria para Brasil.

En 1998 se unió al Gobierno de la Ciudad de Río de Janeiro como asesor económico del Secretario de Planificación Municipal, y en 1989 fue adscrito al Gobierno del Estado de Río de Janeiro, trabajando en reformas administrativas, liquidación de deudas del gobierno estatal, proyecciones de ingresos y gastos y finanzas.

Al regresar al Gobierno Municipal de Río de Janeiro, como asesor económico y financiero principal, trabajó principalmente en un programa de modernización de la administración tributaria, en la refinanciación de la deuda pública municipal y asesoró a los gobiernos locales en el debate sobre la reforma tributaria (1996-2000).

En junio de 2000, se unió a la División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde trabajó en varios proyectos en apoyo de la descentralización fiscal, para fortalecer los gobiernos subnacionales y mejorar la responsabilidad fiscal. En los últimos años trabajó en proyectos del BID para mejorar la gestión y las políticas fiscales subnacionales, especialmente en Brasil y Colombia. A partir de septiembre de 2015, se retiró del BID y regresó a Brasil para convertirse en consultor fiscal independiente.

Luiz Villela falleció en marzo de 2020, como consecuencia de la epidemia de coronavirus por COVID-19.

## Prólogo

En el mes de noviembre de 2011, un grupo multidisciplinario de académicos, profesionales y especialistas de las finanzas locales nos reunimos en Toledo (España), con el objeto de debatir y poner en común problemas vinculados con el desarrollo de los procesos de descentralización que venían tomando fuerza en el espacio iberoamericano.

Surgieron así las primeras *Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local* (JIFL), que se fueron poco a poco consolidando como un foro anual de encuentro y reflexión sobre los diversos aspectos de la gestión pública territorial, con el apoyo entusiástico de instituciones académicas de distintos países y de dos organismos internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), instituciones ambas que supieron ver desde el principio el potencial que para la presentación de propuestas y soluciones de avance en la mejora de la calidad de vida de las personas tiene la constitución de amplias redes de profesionales especializados y vinculados de alguna forma a la vida local.

Desde entonces, las JIFL han tenido continuidad, hasta alcanzar este año su novena edición que, con carácter extraordinario, debido a las circunstancias de crisis sanitaria global debemos realizar en línea este año bajo la organización de la Universidad del Pacífico en Lima (Perú).

Una vez consolidadas las Jornadas, decidimos institucionalizar la red de investigadores, gestores, profesionales y estudiosos en general de las materias de gestión y financiación de las administraciones locales que hemos ido tejiendo más o menos informalmente durante estos años con el apoyo de BID y CEPAL, y con ese objetivo constituimos la *Asociación Iberoamericana de Financiación Local* (AIFIL), la cual nació como una Asociación sin ánimo de lucro de carácter científico y académico dedicada a fomentar el estudio, la investigación, la comunicación y el intercambio de conocimientos y proyectos en materias de Gestión Pública y Financiación de las Administraciones Locales, con la máxima publicidad y transparencia.

Hasta el momento, el patrimonio esencial de AIFIL son las *Jornadas* (JIFL), en las que hasta la fecha se han presentado más de 100 trabajos que muestran amplia cobertura temática y geográfica. Ciertamente, el número de trabajos a debatir podría haber sido mucho mayor, a la vista del creciente interés manifestado por las propuestas realizadas y que no han podido ser aceptadas por evidentes restricciones organizativas, lo que evidencian la creciente importancia de las finanzas

locales de Iberoamérica y el Caribe, tanto en las agendas de investigación, como en materia de políticas públicas.

Además de ello, a lo largo del presente año hemos inaugurado una serie de seminarios virtuales que con carácter mensual venimos desarrollando y cuyas grabaciones y contenido completo pueden encontrarse en nuestra página web [www.aifil-jifl.org](http://www.aifil-jifl.org).

Entre nuestros proyectos a corto plazo se encuentran el establecimiento de convenios de cooperación con otras asociaciones de intereses similares que vienen operando en los países de nuestro ámbito de referencia (Latinoamérica, Caribe, España y Portugal), así como con Universidades, Centros de Investigación, revistas académicas y profesionales, Organismos Internacionales, Asociaciones de Municipios, etc., para la realización de actividades conjuntas que reviertan en beneficio de nuestros ciudadanos, incluidas por supuesto las JIFL, pero también otras iniciativas más locales (en países concretos), sin descartar a medio plazo, actividades relevantes en el terreno de la formación y capacitación de profesionales. Igualmente nos proponemos, servir como catalizadores de todo tipo de información relevante en el ámbito de nuestras materias, desde repositorios de publicaciones, a accesos a bases de datos y novedades normativas en el espacio iberoamericano.

Con todo, la expansión global de la COVID19 ha venido a trastocar de una manera inimaginable las vidas de todos nosotros y, obviamente, ha frenado bruscamente el desarrollo de nuestros proyectos, ciertamente como las de tantas otras organizaciones empresa y actividades que están viendo como la expansión de la pandemia trunca expectativas, frena la expansión económica y se lleva vidas como las de nuestro amigo y colega Luiz Villela.

Es por ello por lo que desde AIFIL hemos decidido impulsar esta publicación, en su homenaje, con la cual pretendemos ofrecer una serie de visiones alternativas sobre el impacto de la COVID19 en las finanzas públicas, en especial, las de los gobiernos descentralizados y los desafíos sin precedentes que ello supone para las acciones de gobierno en los países de nuestro entorno, que, casi podríamos decir que son todos en el contexto globalizado en el que nos encontramos.

Confiamos en que la publicación sea recibida con interés y contribuya constructivamente a un debate necesario e insoslayable.

**Javier Suárez Pandiello**

*Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL)*

## Agradecimientos

**D**eseamos expresar nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que contribuyeron, directa o indirectamente, a la preparación de esta compilación elaborada en homenaje a Luiz Villela, destacado economista y miembro de la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), fallecido en marzo del 2020 como consecuencia de la epidemia del coronavirus.

En particular van nuestros agradecimientos a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); a la Universidad del Pacífico; y al Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), por su permanente apoyo a las actividades de AIFIL y por aportar como coauspiciadores a las Jornadas Iberoamericanas de Finanzas Locales.

También van nuestros agradecimientos a cada uno de los autores de los artículos que conforman esta compilación. Cada uno de ellos respondió de manera ágil a la convocatoria para presentar artículos cortos sobre los desafíos, lecciones y perspectivas de las finanzas intergubernamentales en el contexto de la pandemia del COVID-19.

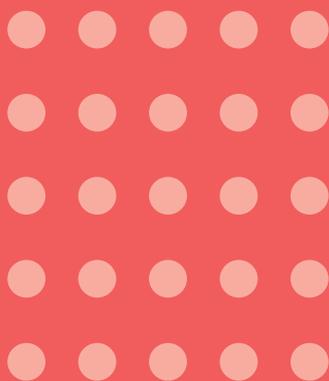
Así mismo queremos expresar nuestro agradecimiento a Alejandro Rodríguez por su colaboración en la revisión de los artículos y a Natalia Campero por sumarse con el diseño de esta compilación.

Los editores



# I

## Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el COVID



## Monográfico en homenaje a Luiz Villela

“Las plagas, en efecto, son una cosa común, pero es difícil creer en las plagas cuando las ve uno caer sobre su cabeza. Ha habido en el mundo tantas pestes como guerras y sin embargo, pestes y guerras cogen a las gentes siempre desprevenidas.” Estas palabras, escritas en 1947 por Albert Camus forman parte de su novela *La Peste*, tal vez la mejor aproximación literaria a los cambios en la vida cotidiana como consecuencia de una desgracia colectiva no provocada por la voluntad de los hombres. En ella se describían los efectos demoledores de un shock externo en forma de enfermedad colectiva y cómo ello afectaba no sólo (aunque sea lo más importante) a la salud de las personas, sino también a sus formas de vida, sus condicionantes económicos y las maneras de abordar políticamente las necesidades colectivas.

Como en los hechos descritos magistralmente por el gran escritor francés, la pandemia que nos toca sufrir en el presente ha traído consigo una crisis sin precedentes en el mundo, de la que la región iberoamericana no ha podido sustraerse, requiriendo crecientes intervenciones públicas con los objetivos de morigerar la expansión de los contagios, fortalecer los sistemas de salud, atenuar su impacto regresivo, protegiendo el empleo y la capacidad productiva, y preservar la estabilidad macroeconómica con el fin de poder retomar lo antes posible la senda del crecimiento.

Ciertamente, en un mundo en el que el impacto y la permanencia de la pandemia nos mantiene en un estado de alta incertidumbre, surge con nitidez un importante consenso político y social entre gobiernos, expertos y organismos internacionales sobre la necesidad de atender las demandas derivadas de estas necesidades extraordinarias con mayor intervención estatal.

En este contexto, la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL) ha invitado a una serie de expertos a reflexionar sobre los nuevos desafíos que enfrentan las finanzas públicas para enfrentar la pandemia, especialmente en los gobiernos subnacionales, y hacerlo como homenaje a Luiz Villela, muy apreciado colega que estuvo desde el principio comprometido con nuestras actividades y que, por desgracia, falleció recientemente a causa de la epidemia de COVID-19.

La necesidad de mayor intervención pública no solo ha provocado una gran tensión sobre las finanzas públicas, sino que también ha dejado al descubierto una serie de retos, tanto conceptuales como de política, los cuales requieren una profunda revisión de algunos de los consensos básicos sobre los que se basan las finanzas públicas.

En este sentido, la crisis no solo nos ofrece posibilidades, sino que nos obliga a repensar cómo va a ser la provisión y financiamiento de los bienes públicos globales, así como su gestión y gobernanza. Qué formas deben adoptar, en un contexto normativo, las intervenciones públicas, cómo se financiarán estas crecientes intervenciones, cuál será la incidencia distributiva de esa carga entre grupos sociales, cómo se deberían asignar las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en contextos descentralizados, qué mecanismos de coordinación intergubernamental deberían ser potenciados y, en última instancia, cuál será su impacto sobre las finanzas subnacionales, son todas ellas preguntas relevantes necesitadas de respuestas y que, en mayor o menor medida, han sido abordadas en los textos que siguen, como sintetizamos esquemáticamente en esta breve presentación.

## BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES Y GOBERNANZA

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 una clara muestra de la debilidad de la que adolecen los mecanismos de gobernanza internacional existentes a estos efectos.

Así lo expresa **Porto** en su texto “Bienes y males internacionales sin gobierno internacional”, donde plantea cómo a los problemas que habitualmente tienen los gobiernos para proveer bienes públicos de manera eficiente y equitativa, debe agregarse que en el caso de los bienes (o males) internacionales no existe un nivel de gobierno que los provea, lo cual dificulta la cooperación y la coordinación de políticas.

El caso es que, como enfatizan **Suaréz Pandiello** y **Pedraja Chaparro** en su artículo “¿Habrá vida inteligente después del COVID-19?”, un “mal público” como la pandemia ha venido a poner ante nuestros ojos nuevos retos globales, que, aunque latentes hace tiempo, tienen ahora que ser afrontados con un carácter de urgencia inesperado y para los que se necesitará mucho más que la acción independiente de los gobiernos nacionales y subnacionales. Concretamente, estos autores apuntan a tres focos de atención de la política fiscal que requerirán cierto grado de consenso, internacional e intergubernamental: el reforzamiento del sistema de salud; medidas que apuntalen el empleo en el marco de la revolución tecnológica; y el fortalecimiento de los esquemas de ingresos y crédito para financiar la excepcionalidad.

Un tema que ha sido amplificado por las epidemias de coronavirus de 2020 y sobre el que pone el acento **Tanzi** en “Mercados perfectos, democracias perfectas y pandemias” es que el consenso alrededor del pacto fiscal y el papel económico del Estado ha sido establecido en situaciones de equilibrio. En otras palabras, no ha abordado los shocks sobre la economía, que requieran un papel del Estado

especialmente importante, obviando el análisis de largo plazo de las finanzas públicas, que nos confirman que el gasto público tiende a evolucionar de manera escalonada, coincidiendo con guerras y perturbaciones sociales a la manera expuesta por Peacock y Wiseman (1961)<sup>1</sup>

Esto nos da pistas para pensar la transición de Covid-19 a post Covid-19 no en términos lineales, donde una tendencia se interrumpe por un tiempo, después de lo cual la economía reanuda las tendencias anteriores con las mismas características (business as usual). Más bien tenemos que pensar en términos de un efecto de desplazamiento o escalonado.

## PACTO FISCAL Y FINANCIAMIENTO

La crisis resultante supone una doble presión sobre nuestras sociedades y sectores públicos: por un lado, profundas necesidades sociales insatisfechas multiplicadas por las crecientes demandas de asistencia por parte de los sectores afectados por un fenómeno cuya fecha de control es de incierta predicción y por el otro, desequilibrios fiscales fuertemente agravados por la pandemia.

Con otras palabras, más demandas de políticas y mayores montos a financiar, exigen necesariamente consensuar en un contexto en el que reina la incertidumbre nuevas prioridades para la política fiscal.

No obstante, según **Cetrángolo** y **Jiménez** en “Articulando nuevos consensos...”, si bien los acuerdos amplios en términos fiscales ya eran difíciles antes del COVID-19 por la resistencia de los sectores con capacidad de contribuir para aumentar su aporte al financiamiento de políticas públicas, hoy el panorama es mucho peor, aunque significativamente más necesario. Las demandas de políticas son mucho más elevadas, los montos a financiar más grandes y la necesidad de consensuar las nuevas prioridades en la política fiscal es urgente. Adicionalmente, la pandemia está aún lejos de estar controlada en el mundo y en nuestra región hoy, por lo que es muy difícil estimar su costo total e imaginar la agenda post pandemia.

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 en calidad de beneficiarios, como en la de contribuyentes, han sido en el pasado algunos de los limitantes centrales para una provisión pública sostenible, eficiente y equitativa. En la medida en 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.

<sup>1</sup> Peacock y Wiseman (1961) The growth of public expenditure in the United Kingdom, Princeton University Press.

Como resaltan **Brosio, Jiménez y Ruelas** en “Federalismo en tensión ...”, la pandemia nos lleva de regreso a Hobbes. La principal prioridad del Estado vuelve a ser garantizar la protección a sus ciudadanos, pero esta vez bajo una noción ampliada. Esta crisis, en efecto, ha mostrado dos cosas: el enorme peso de responsabilidad que cae sobre las intervenciones públicas, más que sobre la iniciativa privada; y una vez más, que los pobres cargan con la peor parte.

Sin embargo, las actuales capacidades estatales en los países de la región pueden hacer muy dificultoso cumplir ese consenso de intervención ampliada. El consenso alrededor de que el gobierno debe hacer todo lo que sea necesario ante la pandemia encuentra su límite en un pacto fiscal incompleto, no sostenible ni equitativo en la región

La aritmética de la pandemia, el confinamiento y el rol del estado aparentan ser sencillos, pero resultan muy exigentes: el Estado, además de controlar el cumplimiento del aislamiento, debe compensar a los ciudadanos por aquellos ingresos no cobrados en el confinamiento, en adición a las tareas de fortalecimiento del sistema de salud y de cuidado de la capacidad productiva. En la medida en que los sectores públicos no puedan garantizar eso, el fuerte efecto distributivo es inevitable.

Esto no significa subestimar los importantes esfuerzos que están llevando a cabo los gobiernos de la región, cuya magnitud es mayor incluso que los impulsos aplicados durante la crisis financiera mundial. No obstante, los paquetes fiscales anunciados en la región son solo una primera respuesta al impacto socioeconómico de la pandemia. En la medida en que la crisis se alargue en duración y magnitud, se requerirán esfuerzos adicionales.

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 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.

Ante esta demanda creciente de intervención, con caída en los ingresos fiscales, los gobiernos han requerido mucho y rápido uso del financiamiento público, que tomó distinta forma entre los países de acuerdo con las fuentes disponibles en cada caso (acceso a los mercados, organismos internacionales, monetización del déficit fiscal, ...), ampliando en algunos casos las asimetrías entre niveles de gobierno, en la medida en que los gobiernos subnacionales no son soberanos, ni emiten moneda.

En la agenda post pandemia aparece con nitidez la necesidad de una mayor movilización de recursos para financiar la mayor intervención pública, en línea con la agenda post pandemia. Tres preguntas aparecen como centrales en esta dimensión: ¿Cómo se financiarán las mayores responsabilidades del sector público?; ¿Cómo se distribuirá esa carga?; y ¿Cómo se ampliará la ciudadanía fiscal a efectos de repartir de manera más equitativa la carga tributaria adicional?

De acuerdo con **Barreix, Garcimartín y Verdi** en “Ideas para una mejor tributación en la post crisis del COVID-19” a corto plazo, las medidas que se adopten al respecto deberían guiarse por cuatro lineamientos: fortalecer los ingresos públicos, pues habrá que volver a la senda de disciplina fiscal; no perjudicar la recuperación, que a la postre es el objetivo final; no perder de vista la equidad: dado que la propia crisis es regresiva, es importante evitar que la salida también lo sea; y finalmente, distinguir de forma nítida qué medidas son transitorias y cuáles son permanentes. Estos cuatro ejes entrañan un difícil equilibrio, pero los ajustes serán una oportunidad para lograr una más eficiente y equitativa tributación de la región.

Por otro lado, como enfatiza **Sánchez Maldonado** en “Impuesto y COVID-19: algunas consideraciones”, el frente de ataque adicional de las administraciones tributarias de todos los países ha sido implementar o considerar medidas para apoyar económicamente a la población en su conjunto o a sectores particulares especialmente afectados por el brote de Covid-19. Las medidas dirigidas a los contribuyentes individuales generalmente se centraron en prevenir las dificultades y reducir las cargas fiscales, y su gestación ha estado sujeta a las restricciones presupuestarias particulares de cada país. Las medidas fiscales para las empresas, sean personas jurídicas o autónomas, generalmente se han focalizado en aliviar los problemas de tesorería, y así ayudar a taponar problemas inminentes, como el despido de trabajadores, la incapacidad temporal de pagar a los proveedores y, en el peor de los casos, el cierre o la quiebra de las actividades productivas.

## COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL, DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS SUBNACIONALES

Las características de la pandemia y sus consecuencias ponen presión sobre los sectores públicos consolidados y tensionan la relación entre los diferentes niveles de gobierno. En este orden, se destaca la necesidad de fortalecer la coordinación en los sistemas fiscales intergubernamentales y el papel de los gobiernos intermedios y locales para enfrentar el impacto económico y de bienestar de la pandemia sobre las familias y empresas.

Como resalta **Caramés Vieitez** en “La coordinación en el federalismo fiscal:...”, la coordinación en los sistemas intergubernamentales muestra habitualmente perfiles mixtos, sean cooperativos o competitivos. Pero ante la emergencia, es nece-

sario un reforzamiento de procesos e instituciones ligadas a la cooperación y a la coordinación entre niveles de gobierno. El entramado de competencias y los cambios tecnológicos, unidos a la presión externa derivada de la globalización, dan una orientación diferente a la tradicional dualidad cooperación/competencia, progresando en la coordinación.

Por supuesto que esta coordinación tiene sus dificultades ya que cada nivel de gobierno se ve fuertemente demandado: se pide a los gobiernos centrales que proporcionen respuestas cruciales e inmediatas para la economía y el cuidado de la salud. Por otro lado, la pandemia y sus consecuencias colocan a los gobiernos subnacionales, en particular a los locales, en la primera línea de la respuesta pública. En la mayoría de los casos tienen que garantizar la continuación de los servicios básicos, proporcionar otros nuevos como desinfección, cuidar de las personas más débiles y sin hogar o ayudar a las personas mayores durante su confinamiento.

En ese sentido, **Eguino y Sánchez** en “Gestión fiscal subnacional y COVID-19” examinan un conjunto de desafíos de la gestión fiscal subnacional derivados de la pandemia junto con los posibles cursos de acción para su atención. Para ello, 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. También discuten diversos aspectos de la gestión fiscal subnacional cuya importancia se ha visto incrementada debido a la pandemia y que serán claves para la posterior recuperación y reactivación económica. Entre éstos, los autores destacan la necesidad 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.

De **Mello y Ter Minassian** en “El COVID-19 incrementa la importancia de la digitalización de los GSN...” se enfocan en las oportunidades y desafíos que la digitalización crea para las finanzas intergubernamentales y los gobiernos subnacionales. Los autores enfatizan que en las últimas décadas se ha producido un rápido crecimiento de las tecnologías digitales avanzadas, creando oportunidades significativas para todos los niveles de gobierno para mejorar la entrega de bienes y servicios públicos, y para recaudar más y mejores ingresos, lo que resulta particularmente importante en el contexto de la crisis COVID-19.

Según los autores la digitalización efectiva de los gobiernos subnacionales (GSN) exige una estrategia de tres puntas. En primer lugar, los GSN deben hacer un diagnóstico del estado de situación y los principales obstáculos a la digitalización, dadas sus circunstancias específicas y las de la población a la que sirven. En segundo lugar, una vez completado este ejercicio de balance, los GSN deben definir prioridades (por ejemplo, qué servicios públicos deben digitalizarse primero); identificar las necesidades de cambios legales y organizativos; definir responsabilidades para

diferentes tareas; establecer calendarios para su aplicación; recursos presupuestarios necesarios y adquirir las aptitudes y materiales necesarios; y supervisar de cerca la aplicación de la estrategia. Por último, los GSN deben involucrarse desde el principio con las principales partes interesadas y comunicar claramente al público en general los objetivos y los resultados esperados de su estrategia digital, a fin de garantizar el apoyo de los ciudadanos al esfuerzo de digitalización.

De acuerdo con **Nieto Parra y Orozco** en “Potencializar los impuestos subnacionales en AL...”, esta crisis no afectará a todas las subregiones de la misma manera y pone en evidencia la necesidad de tener mayor capacidad de los Estados subnacionales, que requerirán más, mejores y estables recursos fiscales para afrontar la recuperación de esta crisis. Para ello se requiere que los sistemas fiscales generen un mayor financiamiento para servicios públicos cruciales, como es el caso del sector de la salud, y amplíen el espacio fiscal necesario para mitigar los posibles choques internos y externos. Adicionalmente, debido a la volatilidad del ingreso de las materias primas (que han disminuido en su recaudación de manera significativa desde el 2011), se necesitan reglas claras para mitigar estas volatilidades e incrementar el rol de ingresos tributarios más estables y menos dependientes de choques externos.

En base a este diagnóstico, los autores presentan algunas consideraciones para potencializar la recaudación subnacional en ALC: Primero, mejorar las estadísticas tributarias sobre la recaudación subnacional. Los datos subnacionales, a pesar de los progresos en los últimos años, siguen presentando debilidades para su comparabilidad a nivel internacional. Segundo, hay un amplio margen de maniobra para mejorar la capacidad administrativa a nivel recaudatorio, en particular, los impuestos sobre la propiedad inmueble que tiene un gran potencial para generar mayor recaudación debido a una mejor gestión. Tercero, hay margen para seguir mejorando la coordinación entre diferentes niveles de gobierno respecto a los ingresos disponibles en las regiones, por ejemplo, analizando con mayor detalle los efectos de la doble tributación a nivel nacional y subnacional en algunos rubros que pueden ser ineficientes y generar distorsiones al emprendimiento de algunas regiones. También, el nivel y definición de los ingresos por concepto de las transferencias de los gobiernos nacionales pueden revisarse en función de varios factores que afecten el desarrollo, incluido el efecto de la crisis del Covid-19 para cada región. Finalmente, se debe mejorar la generación de ingresos sostenibles a nivel subnacional, aumentando la recaudación de otros impuestos más estables en el tiempo, como el impuesto sobre bienes inmuebles o la propiedad que promueve la progresividad y donde su nivel de recaudación es aun relativamente reducido en la gran mayoría de países de la región.

Por supuesto que todos estos desafíos presentan distintos matices de acuerdo con el país que se trate. En el caso de Brasil, **Afonso** en “Descentralización

entusiasmada brasileira”, resalta que el Covid-19 vino a poner nuevamente y con mayor intensidad en la escena de las políticas públicas un reto recurrente: cómo reequilibrar la Federación Brasileña. El gobierno central se muestra reacio a asumir su responsabilidad principal de coordinar y dirigir, como se aprecia en el caso más evidente de las acciones y servicios de salud pública necesarios para hacer frente a la pandemia, así como en otros servicios públicos esenciales. Por su parte, según el autor, la crisis del Covid-19 sin duda conducirá a los gobiernos subnacionales a seguir avanzando en el fenómeno ya observado en las últimas décadas de implementar el gasto público en salud y su financiación.

En el caso de Argentina, de acuerdo con **Porto y Di Grescia** en “Argentina: el rol de GSN en la pandemia COVID-19” los gobiernos subnacionales pueden realizar un aporte muy relevante para enfrentar la pandemia dada la importancia de sus actividades, el hecho de desarrollarlas a lo largo del territorio y la proximidad con los residentes. Para los autores el rol de los GSN en la crisis depende, en gran medida, de tres variables: a) el nivel de gasto y el tipo de bienes que proveen; b) la forma de financiamiento; c) el empleo público. En el caso de Argentina se resalta que mientras los GSN se especializan en la producción de bienes públicos, el gobierno federal se especializa en pagar transferencias. De allí la importancia de asegurar financiamiento, coparticipación y tributos propios y coordinación de la provisión de bienes públicos con oferta conjunta.

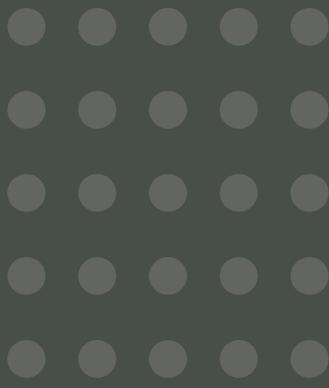
En el caso de los gobiernos municipales **Capello, Beltramino y Zabala** apuntan en “Rol de los municipios en una pandemia ...”, que en el marco de la pandemia por COVID-19, las acciones locales no se han limitado a las tradicionales de los municipios, sino que han intervenido también en funciones cuya responsabilidad formal por la ejecución suele recaer en la esfera nacional o provincial de gobierno. Los autores afirman que los gobiernos locales y regionales tienen un rol importante en el impulso y la coordinación de los esfuerzos de diferentes actores para lograr un objetivo fundamental: optimizar los recursos locales ante los efectos de la pandemia. Con el objetivo de evaluar ese rol, los autores proceden a clasificar las principales acciones implementadas por los gobiernos locales analizando 590 iniciativas desarrolladas en 50 municipios de Argentina a la fecha, en provincias de la región Pampeana que representan un 65% de la población del país, en las siguientes áreas: Cambios en el funcionamiento del gobierno; Distanciamiento social; Salud; Comunicación y Concientización/ Acceso a la información; Medidas dirigidas a grupos vulnerables; Apoyo a la recuperación económica y empresarial; Educación; Cultura: difusión e incentivos para la contención del sector.

En el caso de Colombia, **Bonet, Ricciulli y Pérez** plantean en “Posibles implicaciones de la pandemia del COVID-19 y la caída de los precios del petróleo...” algunos de los posibles mecanismos a través de los cuales los choques del COVID-19 y la caída del precio del petróleo se reflejarán en los ingresos de los municipios

y departamentos en Colombia. Según los autores, los efectos del Covid-19 en las economías regionales dependerán del grado de afectación de cada una, su estructura económica, la pobreza y la informalidad de la mano de obra. De hecho, una de las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales que podría verse más afectada son los ingresos propios, ya que su recaudación podría reducirse por la desaceleración de la actividad económica en los distintos territorios. Por su parte, los autores estiman que las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) mantendrán sus montos en el corto plazo, cumpliendo una función contra cíclica y sosteniendo el flujo de recursos a los municipios más pequeños. Dependiendo de la duración y la profundidad del choque, estos recursos podrían verse afectados en los próximos años. En cuanto al SGR, la caída del precio del petróleo se reflejaría en una reducción en el monto total de las regalías frente a lo que recibe actualmente. Qué tan profundo y qué tan duradero será este efecto dependerá, principalmente, del mercado internacional de hidrocarburos.

Igualmente, **Casas y Huanacuni** en su artículo “Impacto del COVID-19 en las Finanzas de los Gobiernos Subnacionales en el Perú” muestran cómo las medidas de emergencia sanitaria para la lucha contra el COVID-19 han afectado fuertemente las finanzas de los Gobiernos regionales y locales debido a su alta dependencia de las transferencias desde el nivel central. Sin embargo, el impacto final está determinado por la naturaleza de la fuente de financiamiento que recibe. En el caso de los gobiernos regionales, al depender casi enteramente de transferencias del Gobierno Nacional y de recursos derivados de la actividad extractiva, los efectos de la alta vulnerabilidad de los ingresos han sido absorbidos por decisiones tomadas en el nivel nacional. Por su parte, la volatilidad de los ingresos de los gobiernos locales ha alcanzado más de una de las fuentes de ingresos esenciales, como el caso del FONCOMUN, que se financia con una sobretasa del 2% al Impuesto General a la Ventas (o Impuesto al Valor Agregado) y las diferentes fuentes de ingresos propios. Finalmente, de manera similar al caso de Colombia, los autores concluyen que los efectos de la pandemia en las finanzas subnacionales no se visibilizarán durante el presente año, debido a que las transferencias mantendrán sus montos en el corto plazo, cumpliendo una función contra cíclica y sosteniendo el flujo de recursos a los municipios particularmente los más pequeños.

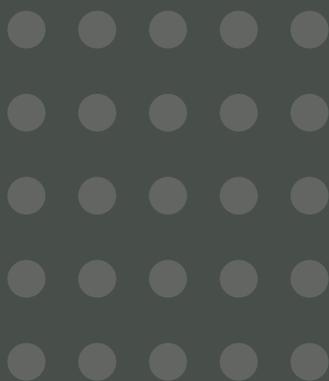
En definitiva, el futuro de las finanzas públicas y su capacidad para enfrentar los duros desafíos resultantes será el resultado de las decisiones que se tomen en el presente, siendo probablemente necesario reorganizar y fortalecer una parte sustancial de nuestros sectores públicos y las relaciones intergubernamentales, objetivos que Luiz Villela siempre ha defendido con fuerte entusiasmo personal y gran vigor técnico. En tal sentido, estamos seguros que nuestro amigo y compañero Luiz habría compartido la necesidad de poner en común reflexiones como las que aquí plasmamos y que constituyen el sentido homenaje que le queremos dedicar.



Capítulo

1

# Bienes públicos internacionales y gobernanza



# 1.1

## Bienes y males internacionales sin gobierno internacional



ALBERTO PORTO

Universidad Nacional de La Plata Argentina

La existencia de los bienes o males internacionales fue planteada por Kilderberger en 1986. A los conocidos problemas de no rivalidad y no exclusión, usuales en todos los bienes públicos se agrega en este caso que no existe un nivel de gobierno que los provea. La contaminación ambiental, el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas, las catástrofes financieras y las trabas al comercio internacional, son ejemplos.

Por estos días se agregan los derivados de la generación y propagación internacional de enfermedades como el coronavirus. La situación muestra que varios países no han cumplido ni cumplen con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que no es un gobierno internacional y, por consiguiente, sus recomendaciones pueden desobedecerse. Cada país ha seguido una política sanitaria propia en muchos casos alejada de la recomendación de los científicos y puede haber tenido un comportamiento no cooperativo en cuanto a brindar información contribuyendo a propagar el virus. La falta de un nivel que provea bienes públicos internacionales también se manifiesta en otra consecuencia de la pandemia y es que, para enfrentar sus consecuencias económicas, se requieren políticas macroeconómicas y de comercio exterior coordinadas.

La pandemia deja también evidencia de que los estados nacionales enfrentan acciones autónomas de los subnacionales cuando se trata de un bien que trasciende a ese nivel, debido a las fuertes externalidades territoriales: cierre de fronteras entre provincias y municipalidades, cierre de acceso a localidades, competencia por acceder al escaso equipamiento y personal sanitario disponibles, trabas para el transporte de bienes y personas, más allá de los legislado por el gobierno nacional. Uno de los temas del federalismo fiscal, la coordinación entre niveles de gobierno cobra relevancia dentro de cada país y en la comunidad internacional.

En el camino quedan dos cuestiones de importancia. Por un lado, la pandemia revela la importancia de la provisión de bienes públicos en cada país, a veces olvidados o postergados por otros que presentan mayor rédito político debido a su supuesta "progresividad". Por otro lado, la necesidad de contar con fondos de ahorro en el gobierno (todos los niveles), especialmente en países que no tienen o pueden perder el acceso al financiamiento, para afrontar las crisis de financiamiento de corto plazo.

## REFERENCIAS

Ch. Ch.C. Kilderberg (1986): "International public goods without international government", American Economic Review, No 1.

# 1.2

## ¿Habrá vida (inteligente) después del COVID19?



JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

Universidad de Oviedo

FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

## Introducción

“Es difícil lograr una visión exacta en los grandes asuntos (...) Cuando los fenómenos son tan complejos, los pronósticos no pueden señalar nunca un solo camino, y se puede incurrir en el error de esperar consecuencias demasiado rápidas e inevitables de causas que acaso no son todas las aplicables al problema. La propia oscuridad del porvenir nos hace dudar de su exactitud; nuestra imaginación está más bien embotada que estimulada por una narración demasiado sombría, y nuestro espíritu se aparta de lo que tiene por «demasiado malo para ser cierto».” Así comenzaba John Maynard Keynes en 1919 la última parte de su aclamado ensayo *Las consecuencias económicas de la paz* y sus palabras parecen recuperar actualidad a la vista de la crisis provocada por la pandemia de COVID19, con sus secuelas de confinamiento general y brusca caída de la actividad económica en todo el mundo.

La ola de pesimismo generalizado que parece haberse instalado en los centros de análisis económico a lo largo del planeta, desde los organismos internacionales hasta los servicios de estudios de entidades financieras y centros de investigación privados, es, ciertamente, comprensible y encaja perfectamente en la órbita analítica de importantes pensadores de la Economía, incluidos premios nobel como Akerlof y Shiller (2009), Kahneman (2013) o Thaler y Sunstein (2017), quienes vienen alertando de la importancia de los factores psicológicos en el comportamiento de los diferentes agentes, tanto los privados como los dirigentes públicos.

El caso es que un “mal público” como la pandemia ha venido a poner ante nuestros ojos nuevos retos globales, que, aunque latentes hace tiempo, van a tener ahora que ser afrontados con un carácter de urgencia inesperado y para los que se necesitará mucho más que la acción independiente de los gobiernos nacionales, no digamos ya de los subnacionales. Por ello, más pronto que tarde, será necesario empezar a tejer consensos internacionales sobre los que basar acciones coordinadas, teniendo en cuenta, como decía otro premio nobel que “sería una sociedad verdaderamente antirracional la que rechace acomodar sus políticas a las características conocidas del mundo en el que viviera. Aunque se crea en las brujas, se debe tener en cuenta las dificultades de las mujeres para montar en una escoba.” (Stiegler, 1982, pág. 98).

Permítasenos pues, apuntar, sólo a modo de ejemplo, tres focos de atención que requerirán cierto grado de consenso:

## EL REFORZAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Si algo ha puesto de manifiesto esta pandemia es la vulnerabilidad de los sistemas de salud en la mayor parte de los países, incluso los más avanzados. La incapacidad para dar una respuesta sanitaria adecuada con carácter urgente ha sido palpable, como lo demuestran ejemplos tan notorios como la necesidad de improvisar hospitales construidos en tiempo record en China, o la habilitación de hoteles medicalizados, hospitales de campaña o recintos feriales en Italia y España, sin que, con todo y con eso, se haya podido siquiera proteger al personal sanitario (médicos y enfermeros) que en no pocas ocasiones pasaron de ser primera línea de combate contra el virus a víctimas y principales agentes transmisores del mismo. La insuficiencia de tests y de material de protección sanitario, con un mercado internacional desbordado, poco confiable y altamente especulativo, sin duda alimentará un debate, en el que casi siempre ha primado la ideología<sup>1</sup> acerca del grado de regulación que sería deseable cuando se trata de garantizar derechos primarios como el de la propia supervivencia.

Por otra parte, la pandemia ha servido también para constatar, si es que ello era necesario, la desigual incidencia de este tipo de calamidades por estratos de la población. Si en un país con el nivel de desarrollo de los Estados Unidos<sup>2</sup>, según datos de la Oficina del Censo, en 2018 había 27,5 millones de personas que no tenían seguro sanitario en ningún momento del año, uno se puede imaginar hasta qué punto la falta de cobertura sanitaria llegará a ser un problema persistente y crucial en países con mucho menor grado de desarrollo. Uno esperaría razonablemente que muchas de las personas que carecen de seguro pospongan o eviten acudir a un médico en caso de contagio, dado el enorme coste económico que ello le supondría, lo cual, sin duda sería un factor importante de desarrollo de la enfermedad.

En consecuencia, es necesario un amplio debate sobre el despliegue de sistemas de salud de amplia cobertura, donde, por razones de proximidad, seguramente los gobiernos subcentrales tendrán un importante papel que jugar, en el que sin duda será conflictivo el asunto de su financiación. En ese debate, desde una perspectiva de federalismo fiscal y dentro de la función de asignación hay elementos que refuerzan la provisión centralizada como son los ahorros derivados de las economías de escala y los efectos externos interjurisdiccionales junto con otros que apoyarían soluciones descentralizadas como son la mejor información por razones de proximidad y las mayores posibilidades de experimentación.

1 Basta dar un ligero repaso a cualquier manual de historia del pensamiento económico (Heilbroner, 2015; Spiegel, 1985 o Skousen, 2010, por citar tres con orientaciones diferentes) para darse cuenta hasta qué punto el grado de intervención pública deseable ha preocupado a los economistas a lo largo de los años.

2 Según información de la BBC, y sólo a título de ejemplo, hasta el 5 de abril el 72% de los fallecidos en la ciudad de Chicago (sexta más poblada de los Estados Unidos) eran afroamericanos, aunque esta comunidad sólo representa el 30% de la población de la ciudad (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52219474>).

## EMPLEO Y REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

El otro gran asunto pendiente que nos dejará la post pandemia será el de cómo recuperar el empleo perdido durante este período de confinamiento global, cuyo coste está aún por evaluar.

Ciertamente, los cambios en los procesos productivos hace ya tiempo que se vienen acelerando y no es este un problema que se le deba achacar a una causa sobreenvenida como la pandemia. Desde ciertos sectores de la profesión económica se viene alertando de cómo la revolución tecnológica y el creciente proceso de robotización vienen provocando un progresivo incremento en la desigualdad de rentas y riqueza (Piketty, 2014) y, lo que es peor aún, una disminución en la igualdad de oportunidades y un fuerte deterioro del capital humano en no pocos países (Stiglitz, 2015). De hecho, las expectativas laborales de muchos jóvenes se han visto empobrecidas, en la medida en la que, con carácter general, cada vez se les requiere mayores niveles de cualificación para optar a empleos cada vez peor remunerados.<sup>3</sup>

En este contexto, la pandemia ha venido agravar los problemas a corto plazo obligando a los gobiernos a arbitrar soluciones de emergencia, cuyos efectos financieros se prolongarán, sin duda, en el tiempo. Por poner como ejemplo el caso español, en la primera semana de abril casi 3.150.000 asalariados habían dejado de trabajar de forma temporal, amparados por alguno de los 450.000 expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) presentados ante alguna de las distintas autoridades laborales repartidas por España, lo que suponía 16,5 de cada cien personas que cotizaron de media a la Seguridad Social en marzo.<sup>4</sup> En tanto dure esta situación, todas esas personas estarán recibiendo una prestación sustitutiva por parte del Sector Público. A ello habría que añadir las ayudas promovidas por los gobiernos territoriales (autonómicos y locales) a beneficio de trabajadores autónomos (cuentapropistas en la terminología latinoamericana) que se materializan en medidas tales como ayudas por cese de actividad, bonificaciones en cuotas de la seguridad social o aplazamientos o condonaciones de tributos.

Queda por saber hasta qué punto la post pandemia permitirá recuperar la actividad económica en los diversos sectores y hasta dónde llegarán las reestructuraciones empresariales que pudiera acelerarse con la excusa de la crisis. En todo caso, no parece demasiado aventurado pronosticar un relativamente largo período de adaptación que requerirá, sin duda, instaurar nuevas medidas de protección para las minorías más desfavorecidas, lo que seguramente dará lugar a la reapertura de debates más profundos como el de la eventual implantación de una renta básica universal.

<sup>3</sup> Este asunto no es pacífico en la literatura económica, pudiendo encontrarse autores que enfatizan el hecho de que históricamente la automatización no ha provocado mayor desempleo, sino más bien compensación de empleos perdidos con otros nuevos con requerimientos de nuevas habilidades tecnológica (véase por ejemplo Bessen, 2016). Sin embargo, estudios recientes para el caso español muestran cómo los salarios reales medios percibidos a cada edad por los trabajadores más cualificados han caído a lo largo de las distintas generaciones, mientras que apenas han variado en el caso de los trabajadores de menor cualificación y cómo cuando se combina esa información de salarios con la cantidad de tiempo trabajado, se encuentra que las rentas anuales medias han disminuido recientemente de forma generalizada (Puente y Regil, 2020).

<sup>4</sup> Véase <http://www.inclusion.gob.es/es/estadisticas/index.htm>

## LA FINANCIACIÓN DE LA EXCEPCIONALIDAD

Corolario de todo lo dicho es la urgencia de abordar cómo financiar todas las medidas que deben ser aplicadas con carácter de excepcionalidad y hasta qué punto ello debería provocar cambios sustanciales en los instrumentos de financiación más permanentes, como son los sistemas fiscales nacionales y subcentrales, la organización de las transferencias intergubernamentales o la gestión del acceso a los mercados financieros. A corto plazo, parece evidente un importante aumento de la deuda global, en la medida en que, la caída en la actividad económica motivada por las medidas de confinamiento hará resentirse notablemente las bases tributarias y con ellas la recaudación de impuestos; todo ello unido a la adopción de medidas paliativas de apoyo financiero a los colectivos más vulnerables y al incremento en el gasto sanitario, provocarán déficit generalizados que necesitarán ser financiados. Obviamente, no todos los países parten de la misma situación precrisis y así las cargas que deberán ser asumidas en concepto de servicio de la deuda y las dificultades para hacerlo diferirán notablemente entre países.

Se abre por tanto un nuevo frente fiscal, que probablemente deberá ser abordado en un doble sentido: por una parte discutiendo la razonabilidad de introducir mecanismos de mutualización en la gestión de la deuda pública por razones de solidaridad internacional y, reformulando las bases de los sistemas fiscales a fin de dotarlos de un mayor grado de progresividad, al objeto de repartir los costes de la crisis de una manera más equitativa de la utilizada para internalizar crisis precedentes, sea por pura conciencia ideológica o, como apuntaba Stiglitz (2015), por mero instinto de supervivencia de los grupos más acomodados.

El debate está abierto y será imprescindible, aunque como dice Kahneman (2013, pág. 543) “más dudas es lo último que deseamos cuando tenemos problemas. La conclusión es que es mucho más fácil identificar un campo minado cuando vemos a otros caminando por él que cuando lo hacemos nosotros. Los que observan están menos ocupados cognitivamente y más abiertos a la información que los que actúan.”

### REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012). – Por qué fracasan los países. Bilbao. Deusto
- Akerlof, G.A. y Shiller, R.A. (2009). – Animal Spirits. Barcelona. Ediciones Gestión 2000.
- Bessen, J. (2016). – How computer automation affects occupations: technology, jobs, and skills. Boston University School of Law Law & Economics Working Paper No. 15-49
- Heilbroner, R (2015). – Los Filósofos Terrenales: Vida, Tiempo e Ideas de los Grandes Pensadores de la Economía. Madrid. Alianza Editorial.
- Kahneman, D. (2013). – Pensar Rápido, Pensar Despacio. Barcelona. Círculo de Lectores.
- Keynes, J.M. (2013). – Las Consecuencias Económicas de la Paz. Barcelona. Planeta.
- Piketty, T. (2014). – El Capital en el Siglo XXI. México. Fondo de Cultura Económica
- Skousen, M. (2010). – La Formación de la Teoría Económica Moderna. Madrid. Unión Editorial.
- Spiegel, H.W. (1986). – El Desarrollo del Pensamiento Económico. Barcelona. Omega
- Stigler, G. J (1982). – El Economista como Predicador y otros Ensayos. Barcelona. Orbis.
- Stiglitz, J.E. (2015). – La gran brecha. Barcelona. Taurus.
- Thaler, R.H. y Sunstein, C.R. (2017). – Un Pequeño Empujón (Nudge). Barcelona. Taurus.

# 1.3

## Mercados perfectos, democracias perfectas y pandemias



VITO TANZI

International Institute of Public Finance

La desaparición prematura, a causa de la pandemia, de Luiz Villela, a quien hace años tuve el placer de conocer y con quien coedité un libro (*Taxation and Latin American Integration* [Tanzi, Barreix y Villela, 2008]) y compartí muchas conversaciones agradables en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), me ha llevado a pensar, más como un filósofo diletante que como un economista técnico, sobre el rol que los mercados eficientes o perfectos y los buenos gobiernos democráticos deben desempeñar en las economías y sociedades actuales. Hay algunos papeles, en gran medida teóricos, que los economistas y politólogos admiran y prescriben, y que, con algunas excepciones, generalmente aprueban y promueven para los países. Cuando las economías y los gobiernos divergen de estos papeles, son criticados.

El planteo central de este breve artículo es que, como sucede en varios ámbitos de la vida, la perfección a veces puede tener un alto costo, y lo que se consideran imperfecciones pueden implicar méritos e incluso desempeñar algunas funciones positivas y deseables. Debe tenerse en cuenta que, tanto el concepto de progreso como el de evolución están reñidos con la perfección. Por definición, la perfección no puede ser un proceso dinámico, sino que es esencialmente un concepto estático. Una vez que se alcanza, no hay incentivo para cambiar; la perfección no permite, o no necesita, cambio ni progreso. Mientras que la perfección supone un estado estático, el progreso y la evolución son procesos dinámicos; por eso, necesitan de algunas imperfecciones para seguir avanzando.

La bióloga italiana Rita Levi-Montalcini, quien en 1986 ganó el Premio Nobel de Medicina y murió recientemente a los 103 años, publicó en 1988 un libro titulado *Elogio de la imperfección*. Allí, la autora decía:

*Son las imperfecciones, no la perfección, el resultado final del programa escrito en el motor formidablemente complejo que es el cerebro humano, y de las influencias que ejerce sobre nosotros el medio ambiente y quien durante largos años cuida nuestro desarrollo físico, psicológico e intelectual. [También añadió: "No temas los momentos difíciles, [porque] lo mejor viene de ellos (Levi-Montalcini, 1988).*

En otras palabras: las crisis traen oportunidades y posibilidades para mejorar las cosas; los estados perfectos, no.

La cita anterior, una forma particular de mirar el mundo y también los modelos económicos y políticos que dependen del equilibrio y del comportamiento perfecto, y que han dominado la economía y la política en las últimas décadas. Permítanme comenzar con el aspecto económico del problema, que es el que mejor conozco. La economía teórica, especialmente la teoría de los precios, de grandes economistas como Alfred Marshall, Milton Friedman, George Stigler, entre otros, sostiene que mediante las políticas debemos aspirar y promover la competencia

“perfecta”, la cual conduciría a un equilibrio. La competencia perfecta implica que las fuerzas del mercado harán que las ganancias de las compañías tiendan hacia cero y que las empresas ofrezcan los precios más bajos posibles para los bienes y servicios que los consumidores pueden necesitar comprar. De esa forma, la situación dejará a las compañías sin espacio para encajar perturbaciones aleatorias. La teoría sostiene que el equilibrio creado por la competencia perfecta es coherente con un óptimo de Pareto y con el máximo bienestar social alcanzable.

Alcanzar este equilibrio implica que las empresas no tendrán un amortiguador para enfrentar perturbaciones inesperadas y negativas. También supone que tendrán un fuerte incentivo para mantener sus inventarios muy bajos y su fuerza laboral al mínimo, para sostener los costos bajos y seguir siendo competitivas. Las empresas se centrarán en la provisión de insumos “en el momento justo”, a fin de mantener bajos los costos de los inventarios y trabajadores, a quienes podrán despedir fácilmente en caso de que disminuya la necesidad. En este equilibrio, los trabajadores reciben salarios competitivos que determinan sus niveles de vida. El fácil acceso a los empleos, que se espera sean creados por mercados laborales flexibles, y al crédito, implica que los trabajadores no tendrán mucho incentivo para ahorrar ni las compañías para retener una parte de sus beneficios para cuando lleguen días malos. Por lo tanto, no habrá ahorros acumulados para proporcionar algo de amortiguación a fin de hacer frente a perturbaciones económicas, o de otro tipo, inesperadas. En muchos países avanzados, en lugar de acumular activos, los trabajadores y empresas han acumulado deudas, que ahora están en niveles históricamente altos. Estas deudas se han acumulado especialmente desde la década de 1980, durante un período en el que prevalecía el fundamentalismo del mercado.

Por su parte, se ha instado a los gobiernos a mantener un nivel de impuestos bajo, y su gasto se ha dirigido generalmente a satisfacer las necesidades inmediatas o de corto plazo de los ciudadanos, especialmente de los que votan, y de las empresas. El ciclo electoral ha influido considerablemente en el gasto del dinero público porque el horizonte de tiempo del votante medio, que determina el del gobierno, es corto. Los intereses de las generaciones futuras reciben poca o ninguna atención. Como consecuencia, el gasto público no siempre satisface las necesidades de infraestructura y de largo plazo. Los problemas de “picos de carga” siguen siendo graves en varias áreas y las “congestiones” son frecuentes. Hay poco gasto destinado al largo plazo o a necesidades inesperadas, como desastres importantes y otros shocks, entre ellos las pandemias. Por ejemplo, la creación de una capacidad adicional en los hospitales o la acumulación de activos suficientes para hacer frente a las futuras necesidades de las pensiones.

Dentro del marco anterior, promovido por la teoría económica predominante, un gobierno que hubiera decidido gastar suficiente dinero para satisfacer las

potenciales necesidades futuras (mediante la construcción de infraestructura suficiente y duradera, acumulación de activos para pensiones futuras, creación de cierta capacidad adicional en algunas áreas como el sector de la salud y asignación de recursos para la prevención frente a futuros desastres naturales) correría el riesgo de perder las próximas elecciones. Como consecuencia, los problemas a largo plazo, como el calentamiento global y los posibles desastres o pandemias futuros, recibirán poca o ninguna atención. Los gastos de los sistemas de salud pública se destinarán a satisfacer las necesidades de hoy, que son ciertas, e ignorarán las de mañana, que pueden ser inciertas. Dado el paradigma actual, los gobiernos no pueden justificar la creación de un exceso de capacidad con respecto a las necesidades inmediatas. La preparación para enfrentar posibles desastres futuros, que son inciertos tanto en el tiempo como en el alcance, no desempeñará ningún papel.

El corto plazo y la miopía han prevalecido tanto en el mercado como en las operaciones gubernamentales, y han sido justificados por los modelos prevalecientes. El corto plazo es coherente con la visión de equilibrio de la eficiencia, que enfatiza en las necesidades inmediatas de las economías y ciudadanos, e ignora las de las generaciones futuras. Esta es la naturaleza esencial de una economía de mercado y de un gobierno democrático: la primera se preocupa por los costos a corto plazo; el segundo por los votos en las próximas elecciones.

En los últimos años, algunos economistas influyentes con cierta presencia en los medios de comunicación han alentado a los gobiernos a cubrir parte de sus gastos no a través de impuestos sino con deuda pública. Ciertos economistas populares han aconsejado a los gobiernos que abandonen lo que han denominado *austeridad*, mientras que otros han presentado una nueva y extraña teoría llamada Nueva Teoría Monetaria. Básicamente, esta teoría afirma que gran parte del gasto público podría y debería financiarse con deuda pública o incluso con la creación de dinero por parte de los bancos centrales, y sostiene que ello no tendría graves consecuencias económicas para el presente o el futuro. Naturalmente, el seguimiento de estos consejos ha dificultado aún más que los países aborden futuras necesidades de gasto inesperadas, como las asociadas con desastres o pandemias. La existencia de una posibilidad de presupuestar para dicho gasto futuro debería haber justificado mantener algún margen de maniobra fiscal con el cual contar para satisfacer las posibles necesidades de gasto futuro. Desde la década de 1970, el nivel de deuda pública ha aumentado considerablemente en la mayoría de los países. En la actualidad la deuda total, tanto para el sector público como para el privado, excede significativamente el nivel del producto interno bruto (PIB) mundial. Claramente, esto no ayuda a los países que deben lidiar con la actual pandemia.

La situación descrita es en parte consecuencia de los modelos políticos y económicos que han prevalecido en los países avanzados. Uno de los filósofos más

grandes de todos los tiempos, Platón, se mostró muy escéptico en su *República* sobre un gobierno basado en las opiniones de ciudadanos menos informados y más emocionales. Hubiera preferido un gobierno en el que personas altamente capacitadas y educadas, a las que llamó filósofos, tomaran las decisiones importantes. Es muy incierto cómo se seleccionaría en la actualidad a tales filósofos. Algunos países, especialmente China, han adoptado sistemas en los que algunas personas atraviesan un proceso de filtrado llevado a cabo por los principales partidos para asumir un liderazgo que, en teoría, es por un tiempo limitado. Otros países, como Singapur, han adoptado un sistema que otorga mucho poder a quienes toman las decisiones políticas. Ciertos países han creado empresas públicas que, por el hecho de ser “públicas”, no tienen que seguir los estrictos requisitos financieros de las empresas privadas.

La conclusión de este breve artículo es que la actual pandemia ha expuesto algunas debilidades importantes del sistema competitivo y democrático que los economistas hemos admirado y promovido. No es sencillo pensar alternativas satisfactorias a ese sistema. Sin embargo, es más fácil argumentar que, en un mundo en el que existen grandes desastres y pandemias, que incluso pueden volverse más frecuentes, será necesario un nuevo pensamiento que proponga algunas formas deseables de cambiar el *modus operandi* admirado hasta ahora. Ese pensamiento debería sugerir formas de seguir promoviendo la eficiencia y la democracia, pero, a la vez, de mejorar el modo de lidiar con las principales perturbaciones, entre ellas las pandemias. Como escribió Rita Levi-Montalcini hace cuatro décadas, esperemos que algo bueno pueda surgir del difícil momento que estamos viviendo.

#### REFERENCIAS

- Levi-Montalcini, R. 1988. In *Praise of Imperfection*. Nueva York, NY: Basic Books (edición en español: *Elogio de la imperfección*. Barcelona, España: Ediciones B, 1999).
- Tanzi, V., A. Barreix y L. Villela (eds.). 2008. *Taxation and Latin American Integration*. Boston, MA: BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University.



Capítulo

2

# Pacto fiscal y financiamiento



# 2.1

## Articulando nuevos consensos ¿mismas recetas para nuevos problemas o nuevas recetas para viejos problemas?



**OSCAR CETRÁNGOLO**

Instituto Interdisciplinario de Economía Política (Universidad de Buenos Aires,  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina)

**JUAN PABLO JIMÉNEZ**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las afirmaciones incluidas en este artículo no representan necesariamente a nuestras instituciones.

*“Mareado de novedades  
Tambalea el mundo nuevo  
Y hay un hambre de verdades  
Que se fueron de paseo...”*

*Pantalla del Mundo Nuevo, Riff*

**L**a 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 y el Caribe 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 latinoamericana 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 prioridades en la política fiscal es urgente. Adicionalmente, la pandemia está lejos de estar controlada en América Latina y el Caribe 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 como 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 en la carga impositiva. Adicionalmente, toda vez que la crisis haga más evidente las limitaciones de 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 sobre la recaudación tributaria; la caída de los precios del 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 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 varias de sus investigaciones<sup>1</sup>), 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.

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

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 y el Caribe (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 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 sean 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, cómo financiarla y quién debiera cargar ese financiamiento y cómo 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 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.

## 2.2

# Federalismo en tensión: las finanzas públicas intergubernamentales frente la crisis del COVID19 en América Latina



**GIORGIO BROSIO**

Universidad de Turín

**JUAN PABLO JIMÉNEZ**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**IGNACIO RUELAS**

Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)

Las afirmaciones incluidas en este artículo no representan necesariamente a nuestras instituciones.

## Introducción

El mundo se enfrenta a un escenario de enorme incertidumbre. Los tejidos sociales de nuestros países están experimentando un nivel de conmoción como nunca antes se había experimentado, excepto durante las guerras mundiales. ¿Cuán profundamente serán afectadas nuestras familias y nuestras economías por esta pandemia? ¿Cuánto durará? ¿Qué tan probable es que en el futuro se repitan pandemias similares? ¿Podrán nuestras sociedades soportar las consecuencias económicas y políticas de las profundas fracturas sociales? Recordemos que muchos países europeos se volvieron dictatoriales después de la Primera Guerra Mundial. ¿Son los pobres quienes más sufren, y son los más propensos a sufrir de nuevo, si se repiten nuevas pandemias? ¿Podrán nuestros gobiernos dar una respuesta adecuada? ¿Qué tan profundo será el impacto de esta crisis en las desigualdades territoriales preexistentes en nuestros países? ¿Quiénes pagarán el costo?

Este es sólo un pequeño conjunto de preguntas que las sociedades se están haciendo en estos días. Se está llevando a cabo una especie de competencia entre expertos, académicos, organizaciones internacionales, medios de comunicación, público en general para proporcionar ideas, sugerencias, propuestas políticas en diversas dimensiones y disciplinas. Este proceso debiera ayudar a las sociedades a dar las respuestas que se requieren en lo inmediato y a replantearse las políticas para las secuelas de después de la crisis.

La crisis actual ha requerido y está requiriendo una decidida respuesta de todas las instancias y órdenes de gobierno de la región. Dentro de este panorama de alta incertidumbre, una certeza es que las economías y las sociedades de la región requerirán una provisión creciente de bienes y servicios públicos.

También es una certeza que esta crisis tendrá un impacto significativo en las bases del financiamiento público (ingresos tributarios sobre la renta y el consumo, ingresos provenientes de actividades intensivas en recursos naturales, y financiamiento interno y externo). Es por ello que resulta sumamente relevante discutir no solo qué medidas deben tomarse sino también qué nivel de gobierno la llevaría adelante y cómo se distribuiría la carga de ese financiamiento.

Es por eso que la intención de este artículo es contribuir a este debate, desde una mirada desde las finanzas públicas intergubernamentales de América Latina. Si bien el artículo se centra en lo inmediato, las soluciones pueden o deben tener una perspectiva económica de largo plazo.

En este orden de ideas, se destaca la necesidad de fortalecer la coordinación en los sistemas fiscales intergubernamentales y el papel de los gobiernos inter-

medios y locales para enfrentar el impacto de la pandemia en la economía y el bienestar de los hogares más pobres. Se discute también el impacto de una de las principales políticas adoptadas para su contención, esto es el encierro de todas las actividades no esenciales y el confinamiento en el hogar, sobre las condiciones económicas y el bienestar.

## EL VIRUS LLEGA LENTAMENTE A AMÉRICA LATINA, PERO GENERA DESAFÍOS MAYORES

La pandemia ha afectado a los países de América Latina y el Caribe más tarde que a otras regiones del planeta, por lo que tienen la oportunidad de tomar una serie de medidas de manera de intentar aplanar la curva de contagio. Se están realizando esfuerzos en múltiples frentes para lograr este objetivo. Además de fortalecer las respuestas de las políticas sanitarias, muchos países de la región están tomando medidas de contención, incluidos los cierres fronterizos, la suspensión de clases y otras medidas de distanciamiento social. Esta medida que parece surgir como la más importante, ha sido adoptada incluso por los países más reacios, como los Estados Unidos y el Reino Unido y tiene enormes costos económicos y sociales.

La desaceleración económica mundial, la perturbación de las cadenas de producción y suministro, la caída de los precios de las materias primas, la contracción del turismo y el fuerte endurecimiento de las condiciones financieras mundiales afectan profundamente las perspectivas económicas para un 2020 que ya tenía pronóstico reservado, especialmente para los países de la región.

El impacto de estos canales de transmisión sobre los presupuestos públicos será importante y se dará por diferentes vías:

- En primer lugar, habrá fuerte caída de los ingresos fiscales, producto de la caída en el consumo y el nivel de actividad;
- Segundo, las economías exportadoras de recursos naturales sufrirán aún más como consecuencia de la caída de precios y cantidades;
- En tercer lugar, surgirán nuevos y crecientes requerimientos sobre el gasto público, de manera de fortalecer los sistemas de salud, proteger poblaciones vulnerables y mantener el empleo. Ante la significativa caída de ingresos, es inminente un fuerte incremento en los déficits fiscales.
- Finalmente, el endurecimiento de las condiciones financieras significará mayores costos de endeudamiento (esto más allá de la intervención y las medidas tomadas por los bancos centrales).

A la fecha, diversidad de publicaciones especializadas y de organismos internacionales sugieren atender estos impactos aprovechando los mercados de crédito, y accediendo a recursos de organismos internacionales (Izquierdo y Ardanaz, 2020)<sup>1</sup>. En otros se urge a los gobiernos a reforzar temporalmente las transferencias en efectivo, los subsidios salariales e implementar condonaciones y diferimientos en el pago de impuestos para ayudar a los hogares y negocios afectados (Werner, 2020<sup>2</sup>; Dell’Aricia, Mauro, Spilimbergo y Zettelmeyer, 2020<sup>3</sup>; CEPAL, 2020<sup>4</sup>).

Si a esta coyuntura se le suman los problemas estructurales prevalentes de América Latina, los desafíos son mucho más grandes en la región y las capacidades de respuesta a la crisis no son homogéneas, ni entre ni dentro de los países.

Seguramente, el impacto será diferente en los ingresos fiscales entre y dentro de los países según las siguientes características: el nivel de recaudación propia de los gobiernos locales e intermedios y su estructura; la base imponible de los recursos subnacionales propios; la dependencia de las transferencias intergubernamentales; el origen de los fondos que componen la masa de recursos a transferir (por ejemplo, si son recursos provenientes de la recaudación de impuestos, resulta importante distinguir la base imponible de los tributos que lo alimentan); la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos estaduales, provinciales, regionales y locales, así como el origen de este financiamiento. Estas características varían entre países y determinarán importantes diferencias en el impacto de la crisis sobre el acceso a financiamiento en las distintas instancias de gobierno.

En la actualidad, las características de la pandemia y sus consecuencias ponen presión sobre los sectores públicos consolidados y tensionan la relación entre los diferentes niveles de gobierno. Estos conflictos se plantean en distintos países, sin distinguir entre federales o unitarios, y en diferentes dimensiones, en algunos casos a través de la disputa de competencias entre distintas autoridades, como en Brasil, Colombia<sup>5</sup> y México<sup>6</sup>; en el conflicto entre provincias<sup>7</sup>, las opciones para compensar el financiamiento a gobiernos intermedios especializados en la explotación de recursos naturales<sup>8</sup>, o el debate sobre la posible emisión de cuasi-monedas<sup>9</sup>, como en Argentina; por el lado del financiamiento local, como acaba de suceder en Chile<sup>10</sup>; o por la parte del endeudamiento y reestructuración de deuda, como en Brasil<sup>11</sup> y Ecuador<sup>12</sup>.

1 Ver: [http://vox.lacea.org/?q=blog/fiscal\\_policy\\_lac](http://vox.lacea.org/?q=blog/fiscal_policy_lac)

2 Ver: [http://vox.lacea.org/?q=blog/covid\\_19\\_lac](http://vox.lacea.org/?q=blog/covid_19_lac)

3 Ver: <https://blogs.imf.org/2020/04/01/economic-policies-for-the-covid-19-war/>

4 Ver: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>

5 Véase <https://lasillavacia.com/coronavirus-colombia-se-federalizo-75890>

6 Véase: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>

7 Véase: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/coronavirus-san-luis-impide-paso-productores-trabajadores-nid2349595>

8 Véase: <https://www.cronista.com/economia politica/Contra-el-barril-criollo-el-instituto-de-Lapena-propone-liberar-recursos-por-hasta-us-2500-millones-20200330-0079.html>

9 Véase: [https://www.clarin.com/economia/fantasma-cuasimonedas-provincias-amenaza\\_0\\_fsUo3ZruC.html](https://www.clarin.com/economia/fantasma-cuasimonedas-provincias-amenaza_0_fsUo3ZruC.html)

10 Véase el caso de la postergación del pago de circulación de vehículos en: <https://www.senado.cl/senado-aprueba-veto-presidencial-sobre-permiso-de-circulacion/senado/2020-03-31/191724.html>

11 Véase: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/23/coronavirus-apos-decisao-do-stf-sp-vai-suspender-pagamento-de-r-72-bilhoes-ao-governo-federal.ghtml>

12 Véase: <https://bde.fin.ec/los-gad-pueden-reestructurar-sus-deudas-con-el-banco-de-desarrollo-del-ecuador-b-p/>

Efectivamente, los casos recientes muestran diferentes dimensiones y distintos actores, pero con un resultado en común: políticas públicas inconsistentes, cuando no contradictorias, que ocurren en un mismo territorio (Cejudo y Gómez-Álvarez, 2020).

Cada nivel de gobierno se ve fuertemente demandado: se pide a los gobiernos centrales que proporcionen respuestas cruciales e inmediatas para la economía y el cuidado de la salud. Por otro lado, la pandemia y sus consecuencias colocan a los gobiernos subnacionales, en particular a los locales, en la primera línea de la respuesta pública. En la mayoría de los casos tienen que garantizar la continuación de los servicios básicos, proporcionar otros nuevos como desinfección, cuidar de las personas más débiles y sin hogar, ayudar a las personas mayores durante su confinamiento.

Adicionalmente, si bien la teoría tradicional del federalismo aconseja que el diseño y financiamiento de los programas de protección social y de combate a la pobreza sean responsabilidad de los gobiernos centrales, en la práctica, ya sea por presión de las circunstancias o por el avance de los procesos de descentralización, son cada vez más comunes los programas a cargo de los gobiernos intermedios y locales. Es por ello que debe tenerse en cuenta que este deterioro de la situación distributiva puede requerir una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno de manera de aprovechar las ventajas comparativas de cada uno, ya que, dada la cercanía con las personas, los gobiernos locales pueden estar en mejores condiciones para intervenir en la observación de las personas más afectadas por la crisis y proporcionar ayuda individual, ya sea dinero en efectivo, alimentos o cuidados.

En general, los gobiernos se están apresurando a tomar medidas de emergencia que pueden clasificarse en tres tipos, de acuerdo con sus objetivos: 1) controlar la pandemia y proteger la salud de la población, 2) atenuar el impacto regresivo de la crisis en los hogares, y 3) cuidar las capacidades productivas a través de distintos estímulos fiscales (Levy, 2020<sup>13</sup>, CEPAL, 2020<sup>14</sup>).

## PANDEMIAS Y DESIGUALDADES

La historia, como nos recuerda Branko Milanovic (2020)<sup>15</sup> “muestra que las epidemias son grandes igualadoras”. En algunos lugares de Europa la Peste Negra mató hasta un tercio de la población, alrededor de mediados del siglo XIV. Al reducir la población, esto hizo que los trabajadores fueran más escasos, lo que condujo a un aumento de los salarios, reduciendo la desigualdad. Los cambios institucio-

13 Véase: <https://www.nexos.com.mx/?p=47405>

14 Véase: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>

15 Véase: <https://www.socialeurope.eu/a-great-equaliser>

nales inducidos por las crisis (pandemias, guerras) tuvieron implicaciones a largo plazo para el crecimiento económico europeo.

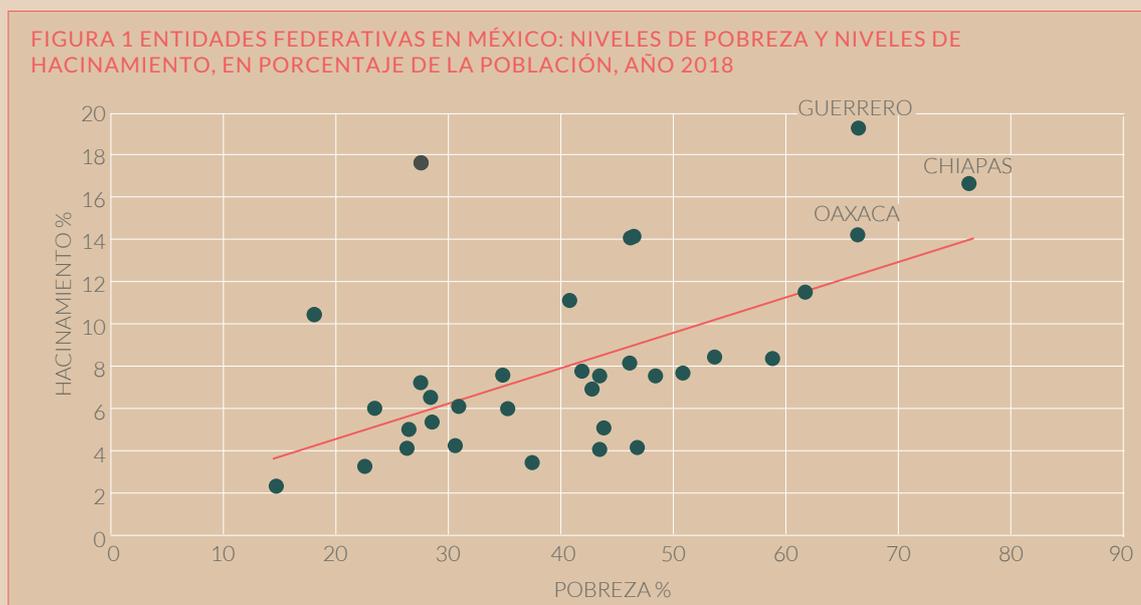
Si bien las pandemias actuales no discriminan entre ricos y pobres, el impacto directo de la misma y, especialmente, de las principales políticas adoptadas para su contención, como el bloqueo de todas las actividades no esenciales, el cierre de las escuelas y el confinamiento en el hogar, golpea más fuertemente a los más vulnerables, o sea a aquellos de menores ingresos, informales y cesanteados.

Una dimensión adicional que refleja la creciente desigualdad producto de esta crisis es el impacto de la crisis sobre las condiciones de la vivienda. Esta es una consecuencia que no se menciona con frecuencia en el presente debate, pero está afectando enormemente en el bienestar de la gente pobre, tanto en el presente como en el futuro.

«Las malas condiciones de vivienda son uno de los mecanismos a través de los cuales las desigualdades sociales y ambientales se traducen en inequidades sanitarias que, a su vez, afectan aún más a nuestra calidad de vida y bienestar» (Organización Mundial de la Salud, *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud. Resumen de Orientación*, 2018).

El confinamiento tiene un gran impacto sobre la desigualdad, poniendo una carga desproporcionada sobre los hogares pobres que viven en viviendas superpobladas, construidos con materiales de baja calidad, situados en zonas con carencia de servicios básicos. El hacinamiento en los hogares aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas, junto con la falta de suministro de agua potable y servicios de saneamiento. La recomendación más común y sencilla de confinamiento y lavado de manos puede ser difícil de cumplir en lugares donde los servicios básicos no sean adecuados (agua potable, saneamiento, alimentos).

Esta dimensión está en el núcleo de las desigualdades regionales a atender, ya que el mayor porcentaje de personas viviendo en condiciones de hacinamiento suele localizarse en las regiones más pobres de los países de América Latina, tal como se ilustra en el siguiente gráfico para el caso de México.



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL (2019). Se define hacinamiento a la relación personas/cuartos > 2.5

El rol de los sistemas fiscales intergubernamentales: fortalecer los mecanismos de coordinación e igualación.

Las crisis entre niveles de gobierno se multiplican toda vez que las capacidades y el acceso a recursos propios para responder de manera expedita a una crisis de esta naturaleza no son las mismas y se ven profundizadas ante las altas demandas.

Y es que las demandas son inéditas en cantidad y calidad. El avance del contagio es exponencial, lo que advierte un aumento en la demanda de servicios hospitalarios que puede sobrepasar -sobre todo en regiones y territorios pobres- las capacidades locales para atenderla.

Una opción que vuelve a la mesa del debate (entre varias otras) es el mejoramiento de los sistemas de transferencias y el fortalecimiento de su componente de igualación. Quizá esta crisis sea una oportunidad para los países de América Latina y el Caribe para avanzar en fortalecer la equidad territorial en la provisión de servicios públicos. Existen varios instrumentos a tomar en cuenta que son de fácil implementación, y que resultan compensadores en el corto plazo, destacándose aquellos:

1. Cuyo foco sea aumentar la capacidad para proveer servicios públicos comparables, independientemente del lugar de residencia. En Australia, por ejemplo, esto funciona aplicando para cada función de gasto una serie de parámetros al gasto promedio por habitante en los estados, lo que repercute en el gasto necesario para prestar servicios en un nivel que se considere adecuado;
2. De redistribución de ingresos centrados en la base gravable potencial de los territorios: comercio, ventas, propiedad inmueble. Esta medida está centrada en la capacidad fiscal, entendido como lo que un gobierno local recaudaría si en su propia base tributaria desplegara el esfuerzo impositivo promedio realizado por todos los demás gobiernos<sup>16</sup>.
3. Que toman como referencia los ingresos locales provenientes de actividades extractivas para compensar aquellos gobiernos de regiones o territorios que no tienen acceso a estos recursos: por ejemplo, las regalías. Teniendo en cuenta la extrema volatilidad que han registrado estos productos en los últimos meses, debieran evitarse las asignaciones extremadamente asimétricas entre jurisdicciones de los recursos provenientes de las actividades extractivas.<sup>17</sup>

Como se enfatizó durante el artículo, no todos los países sentirán la crisis con la misma magnitud ni mediante los mismos canales. Este carácter asimétrico conduce a pensar que efectivamente no deben recomendarse soluciones únicas, sino que se requerirán acciones específicas y ajustadas a cada situación en particular.

Asimismo, cabe señalar que, si bien gran parte de las medidas anticrisis fueron tomadas por los gobiernos centrales, muchas han requerido o requerirán de recursos, ya sea humanos o financieros, de los gobiernos subnacionales y de una acción coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Esto agrega una necesidad de mayor coordinación intergubernamental y una vía adicional de vulnerabilidad de la política fiscal frente a la crisis.

En definitiva, frente a la crisis económica y su impacto sobre la situación social de los países de la región es importante asegurar el financiamiento de los gobiernos intermedios y locales de manera tal de resguardar el gasto público en protección social y salud. En este sentido, resulta importante el papel de los sistemas de coordinación interjurisdiccionales y de los gobiernos centrales respecto de la articulación de políticas que permitan compensar la provisión de servicios públicos entre distintas regiones de un país. Esto adquiere una particular relevancia en la región, caracterizada por una alta desigualdad en la distribución del ingreso y por un elevado grado de disparidad regional.

<sup>16</sup> Véase: Brosio G., Jiménez J.P. y Ruelas I. (2018) <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44303>

<sup>17</sup> Ídem.

En lo inmediato -es decir, durante la propagación de esta pandemia-, la tarea crucial de la coordinación es compartir información entre los niveles de gobierno. La información tiene que ser homogénea, oficial, sin dejar espacios para las diferencias y alteración en cuanto a casos y decesos. Como se ha visto, la falta de intercambio de información puede llevar a una respuesta retardada, como en China<sup>18</sup>.

Segundo, para que la coordinación se logre se necesiten mecanismos efectivos. Es evidente que, en su mayoría, los países de América Latina y el Caribe no han logrado la capacidad de gestión ni la madurez institucional en su coordinación intergubernamental. No obstante, existen buenas prácticas a considerar, como por ejemplo el llamado “federalismo del ejecutivo” (*executive federalism*), proceso en donde representantes de diferentes niveles de gobierno se reúnen en órganos permanentes para compartir información, discutir soluciones y llegar a un acuerdo.

Tercero, y esta es la tarea más difícil, debe haber coordinación fiscal y financiera. Los recursos, especialmente en situación de escasez, deben trasladarse a donde más se necesitan, tomando en cuenta las diferentes capacidades administrativas y de gestión de los diferentes actores, de manera de facilitar implementación y ejecución.

Las respuestas van a requerir hacer las cosas muy bien o sea mejor que antes y adicionalmente apelar a instrumentos que habitualmente están fuera de la “caja de herramientas”. Los gobiernos nacionales, intermedios y locales tienen un doble desafío: coordinar sus relaciones fiscales intergubernamentales para que ningún gobierno quede abandonado, así como a apelar a respuestas rápidas y efectivas en sus territorios.

Puede que para ello sea necesario reorganizar una parte sustancial de las relaciones intergubernamentales. Seguramente será una ardua tarea. Pero las crisis profundas como la actual pueden facilitar el consenso para la solución de problemas que en tiempos normales parecen ser completamente irresolubles.

---

18 Véase: <https://www.nytimes.com/2020/03/29/world/asia/coronavirus-china.html>

# 2.3

## Ideas para una mejor tributación en la post crisis del COVID-19



**ALBERTO BARREIX, CARLOS GARCIMARTÍN**

Economistas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

**MARCIO VERDI**

Director Ejecutivo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)

Las afirmaciones incluidas en este artículo no representan necesariamente a nuestras instituciones.

## Introducción

La sorpresiva crisis económica global causada por el coronavirus (COVID-19) tendrá consecuencias económicas notables. Frente a este panorama, nuestros países están adoptando medidas para mitigar la situación y que sus secuelas no se alarguen en el tiempo. Algunas de ellas van a suponer un aumento del gasto en salud y transferencias a los sectores vulnerables que, junto a la previsible caída de los ingresos, van a generar aún mayores déficits públicos. A corto plazo, estos déficits se van a financiar con una expansión de la deuda, pero tras la fase de reactivación llegará en muchos casos la hora de la política tributaria.

En nuestra opinión, en ese momento, las medidas que se adopten al respecto deberían guiarse por cuatro lineamientos:

1. En primer lugar, deben fortalecer los ingresos públicos, pues habrá que volver a la senda de disciplina fiscal.
2. En segundo lugar, no deben perjudicar la recuperación, que a la postre es el objetivo final.
3. En tercer lugar, es necesario no perder de vista la equidad; la propia crisis es regresiva, por lo que es importante evitar que la salida también lo sea.
4. Finalmente, deben distinguirse de forma nítida qué medidas son transitorias y cuáles son permanentes.

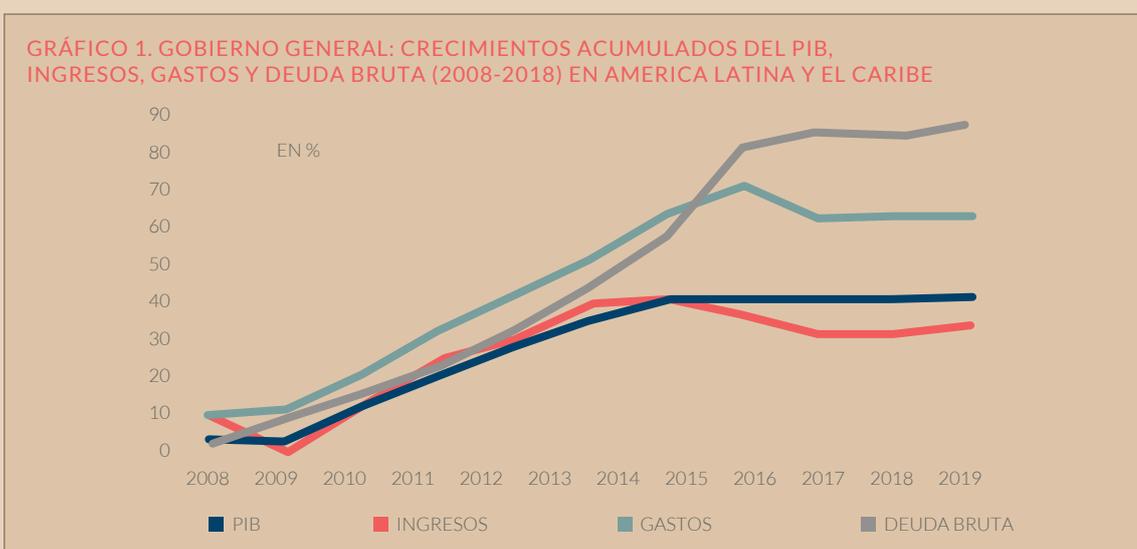
Estos cuatro ejes entrañan un difícil equilibrio, pero los ajustes serán una oportunidad para lograr una más eficiente y equitativa tributación de la región.

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPLEJA EVOLUCIÓN FISCAL

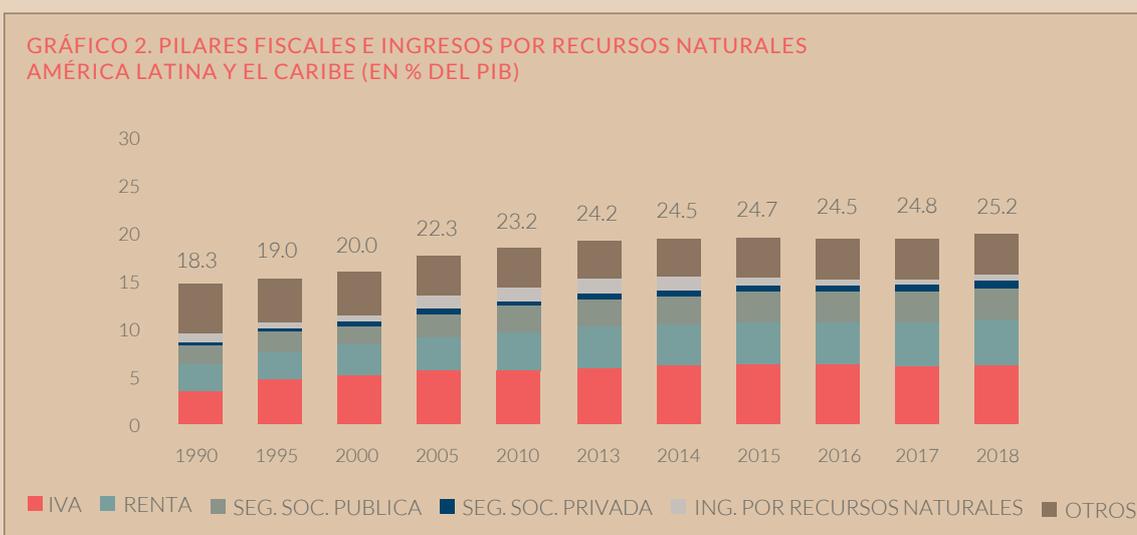
El objetivo de este artículo es realizar una reflexión sobre qué medidas concretas de política tributaria pueden llevarse a cabo tras el fin de la pandemia en la fase de reactivación económica<sup>1</sup>. Naturalmente, su posibilidad de aplicación es específica a cada país, pues no todos tendrán la misma urgencia de sostenibilidad fiscal, ya bastante comprometida (ver Gráfico 1), ni la misma capacidad de ampliar el espacio tributario, ni la misma fortaleza institucional. Para aquellos que partan de una mejor situación será más fácil implementar medidas que lleven a una más

<sup>1</sup> Las medidas aquí planteadas por supuesto no agotan todas las posibilidades. Existen otras que conviene tener presentes, como la posible suspensión temporal de tasas que supongan un costo fijo para determinados sectores, como el aeronáutico o la hostelería; la compensación de pérdidas hacia atrás en el impuesto a la renta en sectores seleccionados; los beneficios tributarios para los obligados gastos sanitarios de las empresas en la vuelta tras la pandemia; la elaboración de listas de contribuyentes de alto cumplimiento para agilizar las devoluciones de IVA; etc. Dada la limitación de espacio no nos referiremos a todas ellas, en particular, porque son muy puntuales y de naturaleza temporal.

temprana consolidación en una región con una trabajosa evolución para ampliar el espacio tributario (ver Gráfico 2). Somos conscientes de que los ingresos son solo un elemento de la ecuación y que también serán necesarias otras medidas dirigidas a mejorar la racionalidad, eficacia y transparencia del gasto público.



Fuente: BID, FMI, Latinobarómetro, CEPAL, EIU y Ministerios de Hacienda varias ediciones.



Fuente: Presión Fiscal Equivalente BID-CIAT (2019).

## EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

Comenzando con el impuesto al valor agregado (IVA), dado su potencial recaudatorio, en aquellos países donde aún existe margen, posiblemente será necesario aumentar su tasa, no solo la nominal, sino también la efectiva, examinando la racionalidad de las exenciones y tasas reducidas. En algunos casos, esta subida podría ser temporal, como mecanismo para financiar el aumento de gasto durante la crisis dirigido a proteger a los grupos más vulnerables. Dada la regresividad de este impuesto, es deseable que una medida así vaya acompañada de un resarcimiento a los hogares más pobres, no mediante nuevas exenciones o tasas reducidas, sino con transferencias focalizadas que compensen por el alza del tributo (denominado IVA Personalizado o IVA P). Para implementarlas, se requiere un registro fiable de beneficiarios, que genera otro importante valor añadido: el conocimiento de los grupos vulnerables que facilita la adopción de medidas de carácter social más eficaces. Inclusive, la mayor recaudación del IVA P podría financiar una reducción de las cargas a la seguridad social, fomentando el empleo.<sup>2</sup> Al contrario, no es recomendable el uso de impuestos a las ventas, no neutrales y de compleja administración, amén de regresivos, ni aún por razones de descentralización fiscal. Una combinación del IVA generalizado con la aplicación de la factura electrónica masiva es técnicamente muy superior. Asimismo, debería evitarse el impuesto a los débitos bancarios para no retrasar la inclusión financiera en el siglo digital.

Por otro lado, la necesidad de obtener ingresos hace urgente implementar el IVA (y la renta) a los bienes y servicios comercializados por vía digital. Una de las consecuencias de las medidas de cuarentena ha sido el crecimiento del consumo vía plataformas digitales, que en algunos países aún no está gravado o, al menos, no en la medida deseable. Esto no solo tiene un impacto negativo en la recaudación, sino que además está creando una fuerte competencia desleal con los sectores tradicionales, en especial en contra de las pequeñas empresas, precisamente las más castigadas por la crisis.

Continuando con los impuestos indirectos, en el caso de los selectivos, es necesario en primer lugar, maximizar su potencial recaudatorio, pues aún existe un amplio margen en varios países latinoamericanos. Se trata, además, en general, de impuestos que corrigen externalidades negativas, como el consumo excesivo de bebidas azucaradas, alcohol, tabaco o la contaminación por combustibles fósiles. En estos últimos es deseable sustituir las tasas ad valorem por tasas por unidad física (ad-rem). Otra posibilidad por considerar es, ante la fuerte caída del precio del petróleo y derivados, tratarla como algo transitorio, manteniendo los precios de los combustibles a los consumidores finales (o no trasladar completamente la caída) y considerar la diferencia como un diferencial a favor del estado.

<sup>2</sup> El uso de los fondos generados por la ampliación de la base del IVA en las pensiones (uso "pro-pensiones") es uno de los 3 previstos en "Resolviendo la Trinitad Imposible de la Tributación General al Consumo: el IVA-P" (2012); <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1456>. Colombia (Decreto 459/2020) ha iniciado este marzo la devolución de IVA a los más vulnerables y Brasil lo está considerando en su reforma de la tributación indirecta (uso "progresivo" de la compensación tipo Slutsky).

## EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Dada la regresividad de la crisis y la precaria situación en que van a quedar numerosas empresas, una opción sería aumentar las tasas sobre los rendimientos de capital en aquellos casos donde este impuesto está semi-dualizado, es decir, sobre las rentas “pasivas” de capital (dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, etc.). Además, aumentar las tasas sobre las retribuciones al capital en el impuesto semi-dualizado incentivaría la reinversión en circuito empresarial.

En el impuesto personal, sin duda existe un espacio significativo en la mayoría de los países de la región. Asimismo, convendría plantear —donde no existe— el paso a la renta (personal) mundial aprovechando el impulso internacional a la transparencia. Por otro lado, es probable, que en algunas jurisdicciones este tributo sumado a las contribuciones a la seguridad social ejerza una presión sobre el ingreso disponible que afecte al ahorro nacional y al empleo formal. Por último, la sobretasa COVID 19 a las retribuciones y pensiones estatales (a partir de un mínimo), debe ser una solución circunstancial. Actualizar los regímenes de remuneraciones, por ejemplo, mediante el método de “escala de salarios centralizada”, es más equitativo y eficiente.

Finalmente, el contexto actual parece un buen momento para revisarse la racionalidad de los regímenes de incentivos, que también deberían aportar en la emergencia, y evitar los precios de transferencia internos por los que se traspasa artificialmente la utilidad a las zonas bonificadas mediante transacciones interempresariales. Por ejemplo, se podría aplicar la “regla de proporción” por la que las ventas al mercado doméstico de una empresa en zonas francas se deduzcan en la base gravable del comprador proporcionalmente a la ratio de tasas estatutarias entre la del vendedor bonificado y la de dicho comprador.

## EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

Respecto a los impuestos sobre la propiedad, es perentorio impulsar y fortalecer los que gravan los inmuebles, tanto residenciales (con un mínimo exento) como empresariales (deducible en renta), rurales y urbanos, de bajísimo rendimiento en la región. Adicionalmente, aumentarían la progresividad del sistema y la suficiencia, ya que éstos tienden a captar el valor originado en proyectos de infraestructura pública, desde la caminería a los aeropuertos. En consecuencia, es necesario fortalecer los catastros (nominativos) y con ello, la planificación territorial reafirmando su naturaleza de gravamen subnacional. Por otro lado, también es ineludible reforzar la fiscalidad sobre los vehículos. Mejoraría la progresividad del sistema y contribuiría a sufragar nuestra deteriorada infraestructura vial. Además, es administrativamente muy sencillo de recaudar.

Por el contrario, pensamos que la aplicación del impuesto al patrimonio neto o a activos es mucho más compleja de llevar a cabo ante las dificultades de valoración

de muchos bienes e intangibles y por la poca profundidad y liquidez de nuestros mercados, a diferencia de los de las naciones con mercados de capitales desarrollados. Adicionalmente, en una región con difícil acceso al financiamiento de largo plazo no es recomendable gravar un capital invertido, factor de producción escaso en nuestros países. Podría ser una solución transitoria ante la emergencia, pero no es buen sustituto de una imposición a la renta global y a los impuestos a la propiedad inmobiliaria bien gestionados. Tampoco es buen sucedáneo de ambos el impuesto a las exportaciones de productos primarios, ya que afectan su competitividad, excepto en casos excepcionales cuando se generen rentas económicas, por ejemplo, una abrupta devaluación (*overshooting*).

## CAUTELA EN EL MANEJO DEL CORTO PLAZO Y CONSTANCIA EN LA GESTIÓN DEL LARGO

Respecto a las moratorias tributarias que se están aplicando en numerosos países, creemos oportuno enfatizar que no deben convertirse en condonaciones, con la posible excepción (temporal) de las contribuciones a la seguridad social para retomar el empleo, sino que es importante señalar con rotundidad que son solo prórrogas pertinentes. Además, es importante discriminar por tipo de impuesto —pues son menos deseables en aquellos casos, como el IVA, donde quien paga en última instancia es el consumidor, quien no se beneficiaría de la medida— y, por impacto y tamaño de empresa o sector (pues no todos han experimentado la crisis con la misma intensidad). Para ello, el análisis de la evolución de las ventas puede favorecer su focalización. Asimismo, es perentorio ajustar los adelantos de renta que seguramente estén muy menguadas, pero evitar reducciones del impuesto ya que no son necesarias en todos los casos.

Es necesario reconocer que los pilares tributarios son un arsenal añejo, la imposición a la renta tiene más de doscientos años, la seguridad social es sesquicentaria y el IVA va a cumplir un siglo esta década por lo que su *aggiornamento* se vuelve indispensable. Una pandemia debe ser fiscalmente combatida domésticamente con la modernización de la administración (factura electrónica, modelos de riesgo, catastros digitales, etc.). Pero, sobre todo, debe redoblarse el esfuerzo de coordinación internacional generado por la crisis financiera de 2008 (intercambio de información automático, registros de beneficiario de la propiedad de acceso público, etc.) para la lucha contra la evasión y al lavado de activos, así como también contra la injusta elusión fiscal.

Aprovechemos esta ocasión para construir una política tributaria más eficiente y equitativa. El distanciamiento social es una estrategia, por primera vez global y científica, en la que prevalece el derecho a la vida, en especial de los más vulnerables. Confiamos que este mismo criterio guíe la tributación tras la pandemia. Corroborando al Juez Oliver Wendell Holmes: los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada.

# 2.4

## Impuestos y COVID: algunas consideraciones



**JOSÉ SÁNCHEZ MALDONADO**

Catedrático de Hacienda Pública, Universidad de Málaga (UMA), España

Como se ha venido repitiendo, la incertidumbre sobre la dinámica de la pandemia y la duración de los esfuerzos necesarios para contener y mitigar el virus es grande. Parece claro que la evolución de la enfermedad dependerá, en buena medida, de los esfuerzos continuos para incrementar la capacidad de probar, rastrear y mejorar los tratamientos para aquellos con síntomas graves y desarrollar una vacuna y/o mejores tratamientos.

La pandemia está generando una crisis de salud y una caída de la actividad económica que amenaza con convertir en un mero tropiezo cualquier crisis experimentada en la historia reciente. Dominar y amortiguar la propagación del virus ha sido, con razón, la prioridad de las autoridades. El segundo frente de ataque de las administraciones tributarias de todos los países ha sido implementar o considerar medidas para apoyar económicamente a la población en su conjunto o a sectores particulares especialmente afectados por el brote de Covid-19.

Las medidas dirigidas a los contribuyentes individuales generalmente se centran en prevenir las dificultades y reducir las cargas fiscales, y su gestación ha estado sujeta a las restricciones presupuestarias particulares de cada país. Las medidas fiscales para las empresas sean personas jurídicas o autónomos, generalmente se han focalizado en aliviar los problemas de tesorería, y así ayudar a taponar problemas inminentes, como el despido de trabajadores, la incapacidad temporal de pagar a los proveedores y, en el peor de los casos, el cierre o la quiebra de las actividades productivas.

La OCDE no ha permanecido ajena a esta problemática y recientemente ha elaborado un documento actualizable, en el que se recopilan las medidas fiscales tomadas por los gobiernos para apoyar a los contribuyentes afectados por el brote de Covid-19 (CIAT, 2020)<sup>1</sup>.

El objetivo básico del referido trabajo es auxiliar a las administraciones a considerar las medidas nacionales y validar las medidas adoptadas, mediante comparaciones con lo que otras administraciones han hecho. Sobre la base de este informe se constata que son comunes las medidas de apoyo a contribuyentes afectados de forma especial por el brote de COVID-19. Para individuos, se trata de evitar dificultades y reducir cargas en el cumplimiento de obligaciones tributarias mientras que para empresarios (personas jurídicas o autónomos), se persigue aliviar los problemas de liquidez y evitar despidos, impagos y, en el peor de los casos, el cierre de negocios o el concurso de acreedores.

Otros trabajos similares los podemos encontrar en IMF (2020)<sup>2</sup>, Esta base de datos resume las medidas fiscales clave que los gobiernos han anunciado o to-

1 CIAT/IOTA/OECD (2020), Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers, OECD, Paris.

2 IMF (2020): Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic

mado en determinadas economías en respuesta a la pandemia de COVID-19. La base de datos no está diseñada para clasificar las medidas para la presentación de informes fiscales, ni para comparar entre economías, ya que las respuestas varían según las circunstancias específicas del país, incluido el impacto de la pandemia y otras crisis. Se centra en las medidas discrecionales del gobierno que complementan los estabilizadores automáticos existentes, estabilizadores que difieren entre países en su amplitud y alcance.

Entre las medidas más urgentes, los gobiernos han estado considerando y/o promulgando fundamentalmente, entre otras, las siguientes:

- Renuncia o diferimiento de las contribuciones a la seguridad social del empleador y los autónomos, así como de los impuestos relacionados con las nóminas de los trabajadores;
- Desgravaciones fiscales para trabajadores sanitarios y otros sectores relacionados con emergencias;

Ampliación de los plazos de presentación y pago de liquidaciones tributarias, facilitando su aplazamiento, acelerando los reembolsos a los contribuyentes, proporcionando mayor certeza fiscal y mejorando los servicios de las administraciones tributarias para facilitar la comunicación con los contribuyentes;

1. Aplazamiento de IVA, aranceles o impuestos especiales para importaciones de material sanitario o medicamentos;
2. Aceleración de los reembolsos del exceso de IVA;
3. Aplazamiento o ajuste de los pagos anticipados de los impuestos sobre la renta de las empresas que estuviesen calculados sobre la base de una obligación tributaria esperada, acomodándolos más a la posible obligación tributaria final del contribuyente, teniendo en cuenta el impacto esperado en la rotación comercial, y
4. Aplazamiento o exención de impuestos que se recaudan sobre una base impositiva que no varía con el ciclo económico inmediato, por ejemplo, impuestos periódicos sobre la propiedad.

Llegados a este punto, consideramos que, independientemente de las medidas fiscales que se pongan en marcha, la actuación de los gobiernos debería registrarse básicamente, al menos, por los tres principios siguientes:

- a) Focalizar el apoyo en los hogares y empresas. En los hogares para asegurar el acceso a bienes y servicios básicos para un nivel de vida decente y para evitar se-

cuelas permanentes; en el sector empresarial, focalizar el apoyo en las empresas viables para limitar los despidos, las quiebras o los cierres permanentes;

- b) Desplegar recursos de manera temporal y eficiente y reflejar los costes en informes fiscales plurianuales. Los gobiernos deben reforzar los principios de buena gobernanza de manera acorde con la escala de la intervención. Esto debería incluir, por ejemplo, una contabilidad exacta; una divulgación de información frecuente, oportuna y completa, y la adopción de procedimientos que permitan la evaluación ex-post y la rendición de cuentas;
- c) Evaluar, hacer un seguimiento de las medidas y divulgar los riesgos fiscales que éstas puedan generar en los niveles de déficits y deuda pública. Por ejemplo, es posible que las garantías públicas concedidas para préstamos empresariales no tengan costes iniciales, pero afecten a las cuentas del gobierno si las empresas no cumplen con sus obligaciones en el futuro.

Las medidas puestas en acción por el Gobierno de España desde el mes de marzo se enmarcan perfectamente dentro del escenario comparado dibujado por la OCDE. Así, si repasamos el trabajo del IEF (2020)<sup>3</sup> nos encontramos con un amplio abanico de cambios en la fiscalidad para mitigar los efectos de la pandemia.

Se han regulado medidas de apoyo a los autónomos como la moratoria de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social y aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social; el aplazamiento de deudas derivadas de declaraciones aduaneras; rebajas en el tipo impositivo del IVA (tipo 0 % en determinadas operaciones con bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19 y Tipo 4 % en libros, periódicos y revistas digitales). En el Impuesto sobre Sociedades se abre la opción extraordinaria por la modalidad de pagos fraccionados; en el Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF) se limitan los efectos temporales de la renuncia tácita al método de estimación objetiva en el ejercicio 2020; en IRPF e IVA se establece el cálculo de los pagos fraccionados en el método de estimación objetiva del IRPF y de la cuota trimestral del régimen simplificado del IVA, y se establece el no cómputo para el ejercicio 2020 de los días naturales en los que hubiera estado declarado el estado de alarma.

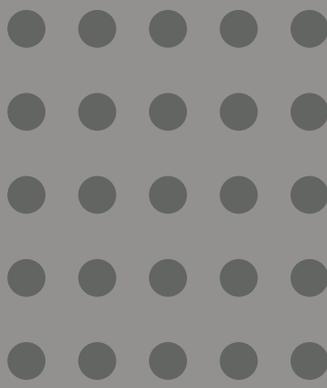
Para terminar estas líneas, quiero reproducir algunas consideraciones hechas por los profesores Laborda y Onrubia en un buen documento sobre finanzas pública y el Covid, publicado recientemente en FEDEA (2020)<sup>4</sup>: “Deben destinarse recursos (humanos y materiales) para asegurar una gestión realmente eficaz de

3 IEF (2020): Medidas adoptadas por el Gobierno de España para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. En este Informe se sintetizan por orden cronológico las medidas adoptadas por el Gobierno de España para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Antes de su exposición, se efectúa un breve análisis de la coyuntura económica anterior a la situación de crisis sanitaria, las previsiones macroeconómicas anteriores a la declaración del estado de alarma y la actual coyuntura económica tras la declaración de dicho estado de alarma.

4 López Laborda, Julio, Onrubia, Jorge (2020): Consideraciones sobre finanzas públicas y COVID-19: Bastantes interrogantes y algunas certezas

las medidas adoptadas. Los costes de oportunidad de naturaleza temporal asociados a las dilaciones por ineficiencia en la gestión pueden ser enormes, pues la efectividad de las medidas en la primera fase de la crisis depende en primera instancia de que los tiempos de respuesta sean lo más cortos posibles, evitando toda la burocracia innecesaria.

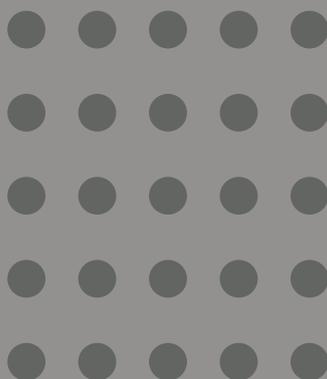
La supervisión y evaluación de los efectos de las medidas adoptadas es esencial para aprovechar de forma eficiente los recursos destinados a paliar la crisis, que a priori sabemos que son escasos y que deben ser efectivos en los plazos establecidos. Esto requiere un cambio inmediato del paradigma de control -al que no están acostumbradas nuestras administraciones públicas-: flexibilización de los controles ex ante administrativos y financieros y generalización de controles ex post, bien diseñados para que exista un feed-back regular que permita reorientaciones de recursos y la superación de obstáculos de gestión”



Capítulo

3

Coordinación  
intergubernamental,  
descentralización y finanzas  
subnacionales



# 3.1

## La coordinación en el federalismo fiscal: un déficit de gobernanza



**LUIS CARAMÉS VIÉITEZ**

Profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, España

**E**l federalismo es considerado, a veces, como un dato institucional, sin reparar en que las instituciones y su funcionamiento van más allá, pues su desempeño es un elemento endógeno a los modelos de gobierno fuertemente descentralizado. La realidad federal, por otra parte, está asentada en muchos países del mundo, pudiéndose afirmar incluso, que coexiste la vitalidad del movimiento con la debilidad de los instrumentos (Uhaldeborde, 2008). Y de esa endeblez adolece, a nuestro juicio, la indispensable función de coordinación, cuyas carencias o deslegitimaciones, pueden provocar ineficiencias relevantes, como lo está demostrando la actual crisis del coronavirus.

Tomando dos ejemplos de países federales, Alemania y Estados Unidos de América, podemos ilustrar una muestra de fortalezas y debilidades para afrontar situaciones de emergencia extrema, muy distantes en el enfoque y en los resultados. La canciller Merkel, respetuosa con las competencias de los *Länder* en materia sanitaria, se esforzó por llevar a cabo una eficiente coordinación, complementada por una ley de lucha contra las infecciones, aprobada en el *Bundestag*, que confirió al ministro federal de Salud, competencias reforzadas. No han faltado voces que han considerado esta norma como una intromisión en el espíritu federal, pero la verdad es que la gestión está resultando de las más eficaces, tras la adopción de medidas relativamente menos coercitivas que las implementadas por otros países. Se ha observado también, que el sistema alemán de salud ha respondido eficazmente a la política de inversiones a largo plazo, que ha conseguido dotarlo de una capacidad de adaptación extraordinaria. Es verdad que ha habido mucho debate entre los distintos niveles de gobierno, pero el federalismo alemán ha hecho gala de su resiliencia (Robinet-Borgomano, 2020).

Otro país federal, los Estados Unidos de América, se ha visto envuelto desde el principio en el falso dilema entre salud y economía. Pero y, sobre todo, la pretendida “autoridad total” esgrimida por Trump, ha sido ignorada por los gobernadores, revelando un modo de entender el federalismo bien diferente al germánico. En ese sentido, la Décima Enmienda ha sido muy citada, ya que ampara reservar a los Estados o al pueblo, aquellos poderes no asignados expresamente al gobierno federal por la Constitución, ni tampoco prohibidos a esos Estados. Como consecuencia de tal invocación, las políticas para luchar contra la pandemia se han fragmentado extraordinariamente y la coordinación se ha producido más entre Estados vecinos que con el Gobierno Federal.

Nos preguntamos, pues, por el papel de la coordinación en los gobiernos multinivel. Cuando analizamos las funciones clásicas del sector público, segmentadas

de modo didáctico al modo de Musgrave, podemos llegar a confundir un país o una sociedad con una muestra de laboratorio, es decir, un espacio federal de tipo *layercake*, en el que las distintas competencias públicas se reparten de manera independiente y vertical, entre los niveles de gobierno. La realidad suele ser mucho más compleja. Por lo tanto, y puesto que los gobiernos subcentrales realizan políticas con impacto potencial sobre el ciclo, la conducta racional de los *policymakers* debería llevar a la coordinación, diseñando órganos para la toma de las correspondientes decisiones colectivas.

En el plano de la política, pero también en algunos enfoques normativos, se suele plantear el interrogante de si esa coordinación es un mal necesario. Concertar medios, esfuerzos, etc., no es tarea fácil, pues esas acciones parecen llevar implícita una división de tareas: alguien que coordina y los coordinados. En ese sentido, quizá fuese interesante recurrir a una definición tomada de la fisiología: autorregulación armónica de la actividad de las distintas partes que intervienen en una función, para que sus efectos se sumen o sucedan, pero que no se contrarresten o se obstaculicen (Caramés, 2004). Claro que las funciones de coordinación pueden ser llevadas a cabo de modos muy diferentes, desde las coactivas a las concertadas o a las de tipo financiero. La coacción se traduce en normas y prescripciones, con gran peso específico de la federación, en una coordinación vertical. La concertación, a su vez, en sus formas horizontal o mixta, implica negociaciones en el seno de alguna entidad, generalmente creada ad hoc. Y la coordinación de tipo financiero, se materializa habitualmente a través de sistemas de transferencias.

En términos objetivos, la necesidad de coordinación parece bastante evidente, sea en el terreno presupuestario o en el campo de los recursos. En aquellos países que practican un federalismo más cooperativo, se suelen discutir cuestiones técnicas, involucradas en los mecanismos de coordinación. Así, la existencia de efectos desbordamiento en el consumo y en la producción, la disparidad entre competencias y recursos para financiarlas, las políticas de gasto descentralizadas con efectos cíclicos serían otras tantas situaciones reales que reclamarían un compromiso de coordinación (Feld, 2008). El encabalgamiento de responsabilidades y funciones entre las distintas administraciones públicas, en un Estado descentralizado tipo federal, es cada vez más ajeno a la idea de reparto desigual y jerarquizado del poder. Por ello, la interpretación adecuada de la función de coordinación parece indispensable, situándose tan lejos de la tutela tradicional, como de la autonomía absoluta.

Algunos países han vivido una cierta revitalización del enfoque cooperativo, como ha ocurrido en Suiza, en donde, sin embargo, ha sido más un deseo que una realidad. La Confederación, entregada a un federalismo “de ejecución”, ha ido estrechando el terreno de juego de los cantones, en detrimento de la colaboración y la coordinación vertical (Mathys & Keuffer, 2015). Hace poco, parecía que las cosas iban a cambiar, pero finalmente el proceso se frenó, entre otras cosas, por

problemas fiscales: el potencial nuevo reparto de funciones y tareas, suponiendo un incremento de costes para la administración cantonal, llevaría a un aumento de impuestos, dinámica no deseada. Y la Confederación, por su parte, asiste a un deterioro de sus finanzas, de tal manera que el deseo de ir hacia una mayor cooperación y, por tanto, coordinación, ha encallado por el lado de los recursos.

Otra referencia imprescindible del federalismo cooperativo es el alemán, caracterizado tradicionalmente por el compromiso y la colaboración, que, a través de redes de diferente grado de formalidad, al igual que en el caso helvético, acaba por configurar una gobernanza multilateral (KROPP & BENKE, 2016). La reforma que se inicia en 2006, sin embargo, se vio severamente afectada por la crisis financiera mundial, por lo que, a la postre, lo que había de conducir a una mayor descentralización, acabó en todo lo contrario, con un claro deslizamiento hacia el gobierno federal. El caso de la competencia sobre educación, atribuida a los *Länder*, es un ejemplo de los desajustes de la reforma, mediados por comportamientos *free rider*, demandando una mayor coordinación. Sin embargo, la impronta federal en el enfoque de problemas que se pueden plantear de modo extraordinario, como está siendo la pandemia del Covid-19, permanece.

En Federaciones como la belga, cada entidad subcentral es responsable de la financiación de su déficit y de su deuda, sin ninguna caución o garantía del poder federal. Sin embargo, a finales de los años ochenta, Bélgica hubo de institucionalizar la coordinación de las políticas presupuestarias, ya que se había llegado a más del 130 % del PIB en su deuda global. Así, surgieron órganos como el *Conseil Supérieur de Finances*, la *Conférence Interministérielle de Finances et de Budget* o el *Comité de Concertation*. A pesar de todo, sin embargo, su sistema federal sigue adoleciendo de coordinación, con implicaciones fuertemente políticas, tanto en la zona flamenca como en la valona y en la región de Bruselas. La realidad financiera, no obstante, ha ido imponiendo comportamientos cooperativos, más que competitivos, todo ello dentro de un equilibrio muy inestable.

En definitiva, la plasmación del federalismo muestra perfiles mixtos, sean cooperativos o competitivos. Y así, en la senda de *Tiebout*, los Estados Unidos de América, por ejemplo, en su organización política, muestran una cara coherente con la lógica de mercado y, en ese sentido, podría considerarse una federación competitiva. Sin embargo, incluso allí, se ha ido imponiendo una especie de federalismo pragmático, solucionando problemas en una relación dinámica entre Federación y Estados. Por lo tanto, federalismo empírico, flexible, utilitario, lejano del federalismo dual fundacional, con zonas competenciales poco definidas, progresivamente ampliadas, así como la sucesiva aparición de órganos de gestión compartidos. Presencia, pues, de cooperación y coordinación en distinto grado. Sin embargo, cuando surge un desafío tan excepcional como el del coronavirus, han ganado vigor las posturas menos cooperativas, dinámica a la que probablemente no sea ajeno el particular perfil político y personal del presidente actual.

Dicho lo anterior, por supuesto que en los momentos críticos emanan almas singulares en el federalismo, desde el insolidario “sálvese quien pueda” hasta la cooperación más racional. Sin embargo, la tendencia histórica parece ir por el camino del *thinking federal*, el poder concebido de forma horizontal y compartida (Máiz, 2011). En este sentido, y aunque la coordinación resulta a veces asistemática o caso por caso, con el tiempo y las dificultades sobrevenidas con la propia evolución de la realidad política y económica, ha ido adquiriendo rasgos de formalidad, incluso allí donde era vista como una especie de injerencia, en las exclusivas competencias de cada uno de los actores de la realidad federal.

Extrayendo conclusiones de un repaso sucinto por diferentes realidades federales –las ya comentadas y otras que podrían ser traídas a colación, como las de Canadá o Australia–, una, y muy relevante, hace referencia a un relativo reforzamiento de procesos e instituciones, ligadas a la cooperación y a la coordinación entre niveles de gobierno. El entramado de competencias y los cambios tecnológicos, unidos a la presión externa derivada de la globalización, dan una orientación diferente a la tradicional de muchos sistemas federales, modificando incluso los instrumentos de gobernanza (Caron, Laforest & Vallières-Roland, 2009). Resulta evidente que el federalismo comparte su histórica concepción institucional, con la idea de proceso. En esa dinámica, sin embargo, el federalismo seguirá siendo sinónimo de proximidad y eficacia en la ejecución de políticas, permitiendo vivir la diversidad, protegiendo a las minorías y respetando el principio de subsidiariedad, como ha recordado la Declaración de *Montreux* (2017). Otras formas de organización social y política existen, con sus ventajas e inconvenientes, al igual que la federal. Pero puede argumentarse a su favor que, en una perspectiva histórica, ha respondido bien a la trilogía clásica de los valores fundadores de la civilización: el respeto a la singularidad de las personas y de las comunidades, el sentido de la libertad y del bien común. Nuevos desafíos aparecerán siempre en el horizonte real de la sociedad, a veces dramáticos y puntuales, como la actual pandemia; en otras ocasiones, más generales y sistémicos, como la mundialización. Los sistemas federales responderán a esos retos y, con toda probabilidad, progresarán en la coordinación, interpretando la búsqueda de la equidad y la eficiencia a través de la cooperación.

#### REFERENCIAS

- Caramés, L. (2004) *Economía Pública Local*. Thomson, Madrid
- Caron, J-F., Laforest, G. & Vallières-Roland, C. (2009) “Le déficit fédératif au Canada”, GAGNON, A.G. *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presses de l'Université de Montréal, pp. 147-182
- Feld, L.P. (2008) “Fiscal federalism and economic growth in OECD countries”, BERGH, A. & HÖJER, R. (Ed) *Institutional Competition*, Edward Elgar
- Kropp, S. & Benke, N. (2016), “Marble cake dreaming of layer cake, the merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform”, *Regional & Federal Studies*, 26 (5), pp. 1-20
- Máiz, R. (2011) “La cultura política federal. El federalismo más allá de las instituciones”, *Claves de razón práctica*, nº 209, pp. 30-39
- Mathys, L. & Keuffer, N. (2015) “La refonte du fédéralisme suisse: impacts sur les autonomies cantonale et communale”, *Federalisme-E*, Vol. 16, pp. 37-54
- Uhaldeborde, J.M. (2008) “Una recomposición del territorio de los bienes públicos locales”, *Urban Public Economics Review*, nº 9, pp. 75-90

# 3.2

## Gobiernos subnacionales y COVID-19: Desafíos de gestión fiscal y posibles cursos de acción



**HUÁSCAR EGUINO**

Especialista en Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

**DANIEL SÁNCHEZ**

Consultor en Gestión Fiscal del BID

Las opiniones expresadas en este artículo corresponden a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del BID, su junta directiva o los países que representa.

**L**as 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, afecta los balances fiscales e incrementa 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 analiza los desafíos que genera el COVID-19 en materia de descentralización fiscal o las principales medidas de política que se podrían tomar desde el gobierno central. El propósito de este artículo es identificar y explorar, sin ser exhaustivos, algunos de los desafíos que tienen los responsables de administrar las finanzas de los gobiernos subnacionales en el contexto generado por la pandemia. Para realizar esta tarea, en este artículo identifica algunos aspectos de la gestión fiscal que han sido impactados por la crisis y que, potencialmente, podrían mejorarse en el corto y/o mediano plazo. Adicionalmente, se discuten diversos aspectos de la gestión fiscal subnacional cuya importancia ha sido magnificada por la pandemia y que podrían ser claves para la recuperación y reactivación económica post COVID. Entre éstos últimos se destacan la necesidad de mejorar la calidad de la inversión pública; la urgencia de ampliar y diversificar las opciones de financiamiento subnacional; y la necesidad de mejorar las instancias de coordinación intergubernamental.

## A. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS SUBNACIONALES EN LA PANDEMIA

### 1. Caída de los ingresos y necesidad de fortalecer la administración tributaria

La sorpresiva crisis generada por el COVID-19 ha ocasionado una significativa contracción de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales lo que, a su vez, se traduce en importantes déficits de sus finanzas. Si bien estos déficits se financiarán (sobre todo en el corto plazo) con expansión de la deuda, es perentorio que los GSN empiecen a implementar algunas medidas de administración 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.

Sin duda una de esas fuentes de ingresos propios con mayor potencial de crecimiento es el impuesto a la propiedad, tributo que podría llegar a representar hasta el 1% del PIB en los países de América Latina y el Caribe (ALC), valor que resulta ser muy superior al 0.3% observado en la última década ([Eguino et al. 2020](#)). Es por esta razón que las administraciones tributarias subnacionales podrían po-

ner en marcha un conjunto de acciones que se caractericen por hacer un uso intensivo de nuevas tecnologías de la información, sean fáciles de implementar y den resultados casi inmediatos.

Usualmente este tipo de acciones se apoyan en el uso intensivo de tecnologías digitales y en las nuevas técnicas de análisis de datos. Además, como lo muestra el caso de la provincia de Córdoba, ya existen experiencias en las que se logró incrementar el impuesto a la propiedad a partir de un uso inteligente de técnicas de valuación que resultan cada vez más accesibles y fáciles de aplicar. Específicamente, en el caso de Córdoba ([Eguino et al. 2020](#)), el incremento de la recaudación fue resultado de: (i) utilizar tecnologías 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 (ii) ajustar los valores catastrales de las propiedades a partir de los valores del mercado generados por modelos de valuación masiva; (iii) simplificar y digitalizar los procesos de cobro de este tributo; y (iv) utilizar las tecnologías de la información para detectar propiedades no catastradas o que han sufrido modificaciones no declaradas, lo que permite 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 ingresos propios de los gobiernos subnacionales a partir del uso intensivo de técnicas de análisis de datos y la creciente digitalización de las administraciones tributarias. Tal como ocurrió en Córdoba, esto es posible de manera relativamente rápida y efectiva.

## 2. Presión por un mayor gasto y necesidad de mejorar su eficiencia

La crisis de la pandemia ha generado una fuerte demanda por mayores gastos en el nivel subnacional. En particular, la pandemia ha incrementado la presión sobre los presupuestos de salud, educación, servicios básicos (residuos, agua, alumbrado), servicios sociales, y seguridad, entre otros. Ante esta situación, resulta perentorio que los gobiernos subnacionales tomen un conjunto de acciones de corto plazo para mejorar la calidad de su gasto. De manera similar a lo que ocurre por el lado de los ingresos, estas acciones suelen hacer un uso muy intensivo en las nuevas tecnologías de análisis de datos.

Algunos ejemplos de estas medidas incluyen: (i) la depuración de las bases de datos de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios, de tal manera que los recursos lleguen sólo a la población más vulnerable y, consecuentemente, se genere un importante ahorro de recursos; (ii) el uso de 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 con los que cuentan los gobiernos subnacionales.

### 3. Falta de transparencia de los procesos de compras y necesidad de hacerlas más eficientes

En el marco de emergencias como la derivada por el COVID-19, las compras públicas de insumos de emergencia se llevan a cabo bajo una nueva dinámica del mercado y de 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, que determinan las condiciones de contratación (por ejemplo, precio, pago por adelantado y fechas y/o condiciones de entrega).

En este contexto, la reacción de los GSN ha sido flexibilizar los controles y procesos de contratación de emergencia para priorizar la provisión rápida de insumos lo que, a su vez, ocasiona ineficiencias en el gasto y puede abrir oportunidades 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. Como era de esperarse, la dispersión de la demanda se acrecentó en el marco de la pandemia de COVID-19 ya que, para la adquisición de un mismo insumo, los GSN llevaron a cabo múltiples procesos similares de licitación, 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 intergubernamental en la operación y monitoreo de las compras públicas genera asimetrías de información que permiten a los proveedores realizar arbitrajes de precios. En el 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.

El uso de las nuevas tecnologías de la información también puede contribuir a superar estos problemas mediante (i) la centralización o cruce de información

sobre compras entre diferentes instancias y niveles de gobierno; (ii) la agregación de la demanda (cuando esto resulta técnicamente posible), y (iii) el monitoreo y control 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, el intercambio de información permite tener un conocimiento más preciso y oportuno del mercado lo que, a su vez, 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 tales como educación, salud y 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 ámbitos, la crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de acelerar la digitalización de los GSN, proceso que además genera importantes ahorros de recursos.

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 del COVID-19.

## B. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS SUBNACIONALES EN LA RECUPERACIÓN POST COVID

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 y calidad de la inversión pública, y potenciar la coordinación intergubernamental.

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

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), puede 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 público, la ampliación de la red de ciclovías, y la construcción de carriles para el transporte masivo, entre otros. Este tipo de inversiones son cada vez más rentables por los importantes beneficios económicos generados (en salud, productividad, y accidentes evitados) y la tendencia decreciente del precio de las baterías;
- (iii) La expansión de los servicios básicos que 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. 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. Además, se trata de inversiones intensivas en uso de mano de obra, y que disminuyen las emisiones de carbono.
- (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 reu-

tilización y el reciclaje de los desechos sólidos, actividades que además son intensivas en el uso de mano de obra;

- (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.

#### REFERENCIAS

- Eguino, H., Erba, D., Da Silva, E., De Oliveira A., Piunetto, 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., Farías, 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.

# 3.3

## COVID-19 y la importancia de la digitalización para los gobiernos subnacionales: oportunidades y desafíos



**LUIZ DE MELLO**

Director de Estudios sobre Políticas del Departamento de Economía de la  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

**TERESA TER-MINASSIAN**

Ex - Directora del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI)

El análisis y los puntos de vista presentados en este documento son de los autores y no necesariamente reflejan los de las organizaciones a la que pertenecen ni los de los países miembros y asociados a ellas.

## Introducción

En las últimas décadas se produjo un rápido crecimiento de las tecnologías digitales avanzadas, en particular la informática de alta velocidad, macrodatos (*big data*), inteligencia artificial, internet de las cosas y tecnología de cadena de bloques (*blockchain*). Esta “revolución digital” crea oportunidades significativas para que todos los niveles de gobierno puedan mejorar el suministro de bienes y servicios públicos, y recaudar más y mejores ingresos.

Esto es especialmente importante en el contexto de la crisis debida a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Combatir una pandemia al tiempo que se minimizan los costos económicos asociados requiere una infraestructura digital adecuada para diseñar y aplicar medidas de contención, así como para garantizar el acceso de la población y las empresas a servicios gubernamentales fundamentales. Después de todo, los gobiernos subnacionales representan aproximadamente el 40% del gasto público en promedio en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y también desempeñan un papel importante en la prestación de servicios esenciales que se encuentran en el centro de las acciones políticas que se están llevando a cabo para frenar la propagación de la pandemia, incluidas la atención médica y la protección social.

Hasta ahora las publicaciones se han centrado en los determinantes de la adopción de tecnologías digitales por parte de las empresas (Andrews, Nicoletti y Timiliotis, 2018) y de los gobiernos centrales o federales (Gupta et al., 2017; OCDE, 2019). En un documento reciente de la OCDE, de Mello y Ter-Minassian (2020) analizan las oportunidades y desafíos que la digitalización plantea a los gobiernos subnacionales.

La magnitud del desafío es considerable. Datos recientes recopilados por la OCDE muestran que menos del 60% de las personas visitan o utilizan sitios web gubernamentales, una proporción muy inferior al 72% de usuarios que, en promedio, utilizan internet regularmente para enviar correos electrónicos en los países de la OCDE (OCDE, 2019). Esto se debe, en parte, a las brechas en los niveles de educación y habilidades requeridas para que las personas prosperen en un mundo digital, las cuales varían sustancialmente tanto entre países como dentro de ellos, pero también al acceso desigual a las tecnologías digitales entre las empresas y a la falta de énfasis suficiente en las necesidades de los usuarios dentro de las estrategias digitales gubernamentales. Obviamente, es probable que el desafío sea aún mayor en las economías menos avanzadas.

## DIGITALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE INGRESOS

Los gobiernos subnacionales recaudan, en promedio, más del 40% de los ingresos gubernamentales totales en los países de la OCDE, incluidos los ingresos de sus propias bases tributarias y los ingresos compartidos que recauda el gobierno nacional. La digitalización puede ayudar a mejorar ambos tipos de ingresos. Puede incrementar los ingresos nacionales que se comparten con los gobiernos subnacionales al fortalecer la administración tributaria y la observancia de las obligaciones impositivas, en áreas como el impuesto sobre la renta personal, los impuestos sobre sociedades y el impuesto sobre el valor agregado (IVA). La digitalización permite a las administraciones tributarias rastrear las actividades de individuos y empresas de manera más efectiva y a menor costo mediante el acceso electrónico a datos bancarios y facturas.

El intercambio de información en línea entre las administraciones tributarias nacionales y subnacionales, a través del uso de números de identificación de contribuyentes únicos en todo el país, puede facilitar la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas a nivel subnacional o los recargos nacionales de tales impuestos. Estos son instrumentos apropiados para la gestión de los impuestos, especialmente para los gobiernos regionales.

Los impuestos a las ventas minoristas generalmente se consideran una fuente de ingresos adecuada para los gobiernos subnacionales. Sin embargo, esos impuestos pueden ser difíciles de aplicar en países con sistemas minoristas muy fragmentados, con muchos establecimientos pequeños o micro establecimientos. El uso obligatorio de cajas registradoras vinculadas a la administración tributaria por parte de los comercios minoristas puede eliminar un obstáculo importante para la adopción de dichos impuestos. La rápida difusión de los sistemas de pagos electrónicos, en particular las transferencias electrónicas, las tarjetas de crédito y débito y los monederos electrónicos, también ha ayudado a la aplicación de los impuestos al consumo, aunque la digitalización ha creado nuevos desafíos relacionados especialmente con el comercio electrónico de bienes y particularmente de servicios, y con el surgimiento de plataformas electrónicas para transacciones entre pares.

Además, hay mucho margen para que los gobiernos subnacionales utilicen tecnologías digitales a fin de introducir tarifas a los usuarios por los servicios prestados localmente y de hacer más eficiente y equitativa la administración de los impuestos locales a la propiedad. Por ejemplo, los gobiernos locales están utilizando herramientas digitales, como Google Maps y *big data*, para identificar propiedades no registradas y actualizar los catastros de propiedades y los valores de estas para las evaluaciones de impuestos mediante el acceso a y el análisis de grandes conjuntos de datos sobre transacciones de bienes inmuebles.

## DIGITALIZACIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Las tecnologías digitales avanzadas pueden ayudar a mejorar la calidad y eficiencia del gasto subnacional, en particular mediante el uso de elementos como: sensores para controlar el tráfico por carretera y ferrocarril y mantener la infraestructura regional o local, para examinar el uso de agua y del sistema de saneamiento, entre otros; sistemas de información geográfica para identificar potenciales riesgos ambientales y de salud; y sistemas de información bien diseñados destinados a fortalecer la gestión financiera pública subnacional y a facilitar la transparencia y rendición de cuentas.

La crisis de la COVID-19 ofrece un buen ejemplo, dada la necesidad de una infraestructura digital adecuada para el diseño y aplicación de medidas de contención, y para el acceso a servicios gubernamentales fundamentales por parte de individuos y empresas. Esto incluye el fuerte aumento de la enseñanza a distancia por parte de las escuelas en todos los niveles durante los confinamientos. Además, los gobiernos regionales y locales tienen que adaptar sus propias operaciones internas para funcionar digitalmente en los períodos de confinamiento (Baldwin y Weder di Mauro, 2020).

Los gobiernos subnacionales utilizan cada vez más los portales digitales, una herramienta muy visible, para facilitar el acceso de la población a determinados servicios públicos en línea, tales como licencias, permisos de construcción, descarga de documentos oficiales y servicios relacionados con la cultura y el deporte. En todos los países de la OCDE, el acceso a los servicios gubernamentales a través de portales digitales se ha triplicado desde 2006 y aproximadamente el 36% de los ciudadanos de esos países presentaron formularios en las páginas web de las autoridades en 2016 (OCDE, 2017).

## PRINCIPALES RETOS

Sin embargo, la digitalización también plantea desafíos importantes para los gobiernos subnacionales, cuyas capacidades para hacer frente a estos retos pueden variar ampliamente tanto entre países como dentro de los países. Es probable que la restricción más importante en muchos gobiernos subnacionales sea la carencia de las habilidades requeridas no solo en el liderazgo y burocracia gubernamentales, sino también entre la población en general. A su vez, la falta de habilidades genera desconfianza y resistencia a la digitalización.

En particular, la limitación en materia de recursos humanos puede manifestarse de diferentes maneras. En primer lugar, posiblemente la principal es una comprensión insuficiente por parte de los líderes locales de las opciones de digitalización y sus posibles beneficios y costos, lo que puede resultar en una falta de visión

estratégica para el proceso de digitalización. En segundo lugar, probablemente los gobiernos subnacionales sean aún menos competitivos que las administraciones nacionales en la captación y retención de trabajadores con las habilidades informáticas adecuadas, especialmente en países donde esas habilidades son escasas. Por último, los gobiernos subnacionales necesitan adaptar sus estrategias de digitalización al grado de preparación informática de su población en general, a fin de evitar profundizar las desigualdades existentes en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

Otras limitaciones significativas pueden deberse a un nivel inadecuado de infraestructura física y a recursos financieros insuficientes para su mejora. Aunque en general se piensa menos en ellas, las limitaciones legales o regulatorias también son importantes, ya que hacer frente a los riesgos de ciberseguridad y abordar adecuadamente las preocupaciones de protección de datos de los ciudadanos supone un notable desafío adicional.

## UNA ESTRATEGIA TRIPLE PARA ENFRENTAR ESTOS PROBLEMAS

La digitalización efectiva de los gobiernos subnacionales requiere una estrategia triple. En primer lugar, los gobiernos subnacionales deben hacer un balance de la situación y principales obstáculos para la digitalización, dadas sus circunstancias específicas y las de la población a la que sirven. En segundo lugar, tras esta labor de inventario, deben definir prioridades (por ejemplo, qué servicios públicos deben digitalizarse primero); identificar las necesidades de cambios legales y apoyo organizacional; determinar responsabilidades para las diferentes tareas; establecer cronogramas realistas para la implementación; destinar los recursos presupuestarios requeridos y adquirir las habilidades y materiales necesarios; y seguir de cerca la aplicación de la estrategia. Por último, deben involucrar desde el principio a las principales partes interesadas y comunicar claramente al público en general los objetivos y resultados esperados de su estrategia digital. Este es un elemento esencial para asegurar el apoyo de los ciudadanos a la iniciativa de digitalización.

## EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

La cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y dentro de ellos puede desempeñar un papel importante en el apoyo a la digitalización efectiva y eficaz de los gobiernos subnacionales. La necesidad de apoyo por parte del gobierno nacional es más necesaria cuando los distintos gobiernos subnacionales están equipados de manera diferente para hacer frente a los desafíos de la digitalización. Las comunidades urbanas más pequeñas y pobres, especialmente las rurales, tienen más probabilidades de presentar escasez de habilidades, limitada conectividad e insuficientes recursos presupuestarios.

Los gobiernos nacionales pueden apoyar los esfuerzos de digitalización subnacionales mediante reformas adecuadas en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en particular con el objetivo de mejorar la claridad en la asignación de bases tributarias y funciones de gasto propias de los gobiernos subnacionales, y cambios en la implementación de transferencias de equiparación; otorgando un peso adecuado a la inclusión digital regional en sus opciones de inversión pública; a través de la definición de normas adecuadas a nivel nacional que faciliten una conexión fluida entre los sistemas digitales nacionales y subnacionales; y mediante la asistencia técnica y capacitación de funcionarios subnacionales.

También hay un amplio margen para la cooperación horizontal entre los gobiernos subnacionales en el ámbito de la digitalización. El apoyo entre pares puede incluir efectos de demostración, asistencia técnica y capacitación cruzada de funcionarios, así como interfaces efectivas entre sistemas digitales subnacionales en áreas de interés común. Los foros específicos para el diálogo interregional e intermunicipal sobre digitalización, posiblemente bajo el paraguas de foros de cooperación horizontal más amplios, pueden ser fundamentales para facilitar tanto el intercambio de experiencias como la formación de consenso sobre los desafíos comunes de digitalización. En el documento de de Mello y Ter-Minassian (2020) antes mencionado se presentan una serie de experiencias internacionales de interés en relación con la cooperación intergubernamental en materia de digitalización.

#### REFERENCIAS

- Andrews, D., G. Nicoletti y C. Timiliotis. 2018. Digital Technology Diffusion: A Matter of Capabilities, Incentives or Both? Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, No. 1476. París, Francia: OCDE.
- Baldwin, R. y B. Weder di Mauro. 2020. Economics in the Time of COVID-19: A New E-book. VoxEU.
- de Mello, L. y T. Ter-Minassian. 2020. Digitalisation Challenges and Opportunities for Subnational Governments. Documento de trabajo sobre federalismo fiscal, No. 31. París, Francia: OCDE.
- Gupta, S., M. Keen, A. Shah y G. Verdier, (eds.). 2017. Digital Revolutions in Public Finance. Washington D. C.: FMI.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. Government at a Glance 2017. París, Francia: OCDE.
- OCDE. 2019. Using Digital Technologies to Improve the Design and Enforcement of Public Policies. Documentos de economía digital de la OCDE, No. 274. París, Francia: OCDE.

# 3.4

## Potencializar los impuestos subnacionales en América Latina y el Caribe en tiempos del COVID-19



**SEBASTIÁN NIETO-PARRA**

Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE

**RENÉ OROZCO**

Economista de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE

Las opiniones expresadas en esta nota no representan necesariamente las de la OCDE,  
el Centro de Desarrollo de esta organización, ni la de sus países

La región entra en la crisis del Covid-19 con un bajo crecimiento potencial y un creciente descontento social. Entre 2014 y 2019 la región experimentó el periodo de crecimiento más débil desde la década de 1950 y de manera constante registró tasas de crecimiento menores que el promedio de la OCDE. En 2019, el crecimiento fue prácticamente inexistente y se realizaron protestas en algunos países, lo cual confirmó que es necesario que los gobiernos respondan con mayor efectividad a las cada vez mayores aspiraciones de la sociedad. Para el 2020 la incertidumbre sigue siendo muy alta y la magnitud de la contracción económica variará considerablemente en los distintos países y dependerá de: (i) el impacto socioeconómico de las medidas adoptadas para contener el virus, (ii) las medidas fiscales y monetarias adoptadas por los países durante y posterior a la cuarentena para sostener las economías, y (iii) el rumbo de la economía mundial en el periodo posterior a la crisis (OCDE, 2020).

La política fiscal desempeña una función esencial en la mitigación de los efectos económicos y sociales negativos de la pandemia, y será decisiva en la recuperación. Debido a los débiles estabilizadores automáticos de la región (Espino and González Rozada, 2012), con seguros de desempleo frágiles o inexistentes, altos niveles de informalidad y baja recaudación fiscal, es aún más urgente encontrar respuestas fiscales discrecionales a la crisis. En un principio, el objetivo de la política fiscal debería ser detener la propagación del virus, al brindar apoyo a programas preventivos, a la detección y al tratamiento, así como sustentar la continuidad de las empresas y proteger el empleo. La mayoría de las economías de la región han puesto en marcha programas de este tipo. Las medidas dirigidas a mitigar los efectos de la crisis por Covid-19 deberían concebirse como temporales, para no poner en peligro la estabilidad fiscal en el futuro (Izquierdo and Ardanaz, 2020).

La capacidad de los países para reaccionar ante la pandemia con una política fiscal depende de la posición fiscal inicial y de su acceso a mercados internacionales. Antes de la crisis del Covid-19, el margen fiscal en la mayoría de los países de la región ya era limitado (OECD, 2020). Pese a la alta heterogeneidad, los ingresos tributarios son aún escasos: equivalen al 23.1% del PIB en 2018, más de 10 puntos porcentuales menos que el promedio de la OCDE (OCDE et al., 2020). Una consecuencia de esta desaceleración es la probable reducción de los ingresos públicos en la región, que será agravada por la disminución de los precios de los productos básicos, en particular del petróleo, que afectará particularmente América del Sur, México y Trinidad y Tobago. Además, la política fiscal no ha sido suficientemente eficaz en lo que se refiere a reducir la desigualdad y promover el emprendimiento (OECD et al., 2019).

Esta crisis no afectará a todas las subregiones de la misma manera y pone en evidencia la necesidad de tener mayor capacidad de los Estados subnacionales. Más, mejores y estables recursos fiscales de los entes territoriales serán nece-

sarios para afrontar la recuperación de esta crisis y en este sentido se requiere que los sistemas fiscales generen un mayor financiamiento para servicios públicos cruciales, como es el caso del sector de la salud, y amplíen el espacio fiscal necesario para mitigar los posibles choques internos y externos. Igualmente, debido a la volatilidad del ingreso de las materias primas, se necesitan reglas claras para mitigar estas volatilidades e incrementar el rol de ingresos tributarios más estables y menos dependientes de choques externos. Desde el 2011, los ingresos por recursos naturales no renovables vienen a la baja y probablemente se agudizará en 2020 (OECD et al., 2020).

Con el fin de determinar las posibles acciones a nivel territorial para responder a la crisis, una mirada a la estructura impositiva entre autoridades nacionales y subnacionales es fundamental. En América Latina y el Caribe (ALC), los impuestos se recaudan sobre todo a través de la administración central o las agencias federales; con respecto a los países de la OCDE, los gobiernos subnacionales dependen más de un sistema de transferencias de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno para su financiamiento. Igualmente, si bien la recaudación de los gobiernos locales respecto de la presión tributaria nacional es reducida (Gráfico 1), en las últimas décadas se ha observado en la región el afianzamiento de una gradual tendencia hacia la descentralización fiscal desde el Gobierno Central hacia niveles inferiores de gobierno (Gómez, Jiménez y Martner, 2017).

Para los países en los que se dispone de datos de recaudación subnacional en ALC, los ingresos tributarios de la Administración central constituyen la gran mayoría de toda la recaudación. La publicación *Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe y el Caribe 2020* realizada en conjunto entre el BID, la CEPAL, el CIAT y la OCDE (OCDE et al., 2020) cubre la estructura y niveles tributarios de 26 países de la región a nivel nacional, y presenta datos disponibles para 16 países de América Latina y el Caribe y el Caribe respecto a ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales. Dependiendo de la estructura del Estado (por ejemplo, descentralizado o central/unitario), los resultados varían entre países. En 2017, se estima que el porcentaje total de ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales es inferior al 8%, salvo en el caso de Argentina, Brasil y Colombia (Gráfico 1). En Brasil, los Estados y los municipios recaudan alrededor del 31% del total de ingresos tributarios, y en Argentina y Colombia representan más del 15%. El monto correspondiente en países de la OCDE es del 40%.

**GRÁFICO 1. INGRESOS TRIBUTARIOS RECAUDADOS POR LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, % DEL TOTAL DE INGRESO TRIBUTARIO, 2017**



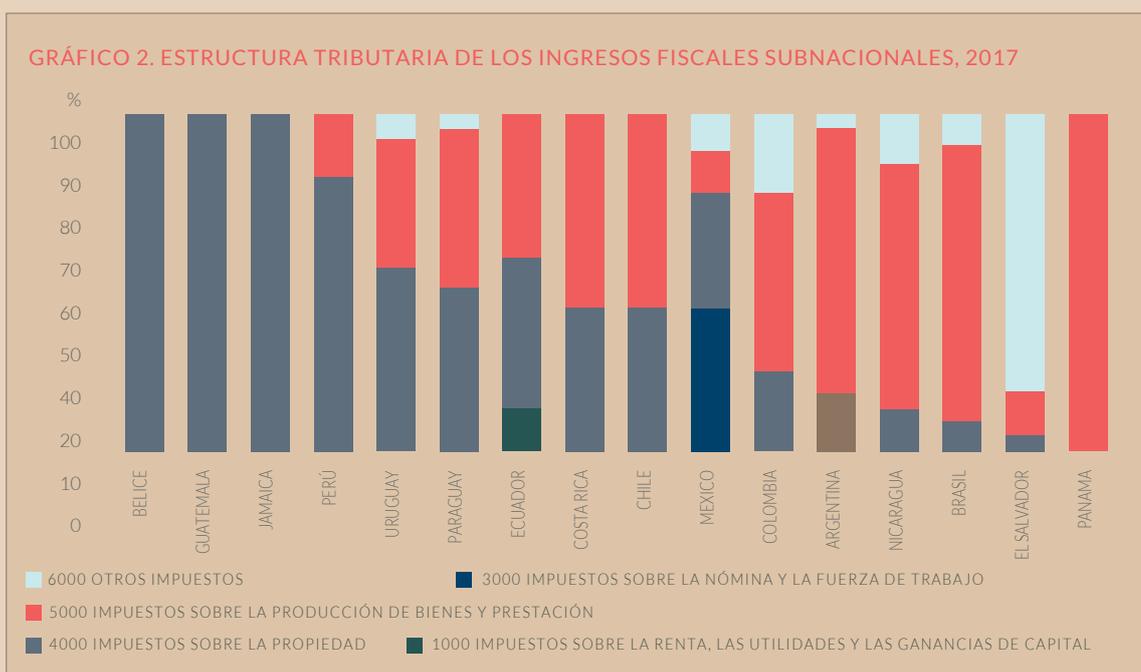
Fuente: OCDE et al. (2020), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>

Nota: El año de comparación es 2017, ya que los datos de 2018 para México no están disponibles. No se incluyen las Bahamas, Barbados, Bolivia, Cuba, Guyana, Honduras, la República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Venezuela, ya que no se dispone de datos sobre los ingresos tributarios subnacionales ni del desglose de los datos sobre los ingresos tributarios subnacionales por tipo principal de categoría tributaria. Las cifras tampoco incluyen los ingresos de la Administración local de Argentina (aunque sí se incluyen los ingresos de las provincias).

Los impuestos que con mayor frecuencia se asignan a los gobiernos subnacionales son los impuestos sobre la propiedad o bienes inmuebles, los impuestos sobre vehículos motorizados, los impuestos sobre bienes y servicios específicos y las tasas municipales. El potencial de generación de ingresos de estos impuestos es más limitado que el de los impuestos bajo la titularidad del gobierno central, tales como el IVA o el impuesto sobre la renta.

En 2017, toda la recaudación subnacional de Belice, Guatemala y Jamaica, y más del 50% de la recaudación subnacional de Perú y Uruguay provenía de los impuestos sobre la propiedad (Gráfico 2). En Chile, Costa Rica, Ecuador y Paraguay, entre el 85% y 100% de los ingresos tributarios procedía de los impuestos sobre la propiedad y los impuestos sobre bienes y servicios, distribuidos prácticamente por igual. Todos los demás países dependen básicamente de la recaudación de impuestos sobre bienes y servicios. El Salvador y México utilizan bases tributarias diferentes a las descritas anteriormente. En 2017, el 42% de la recaudación subnacional de México procedía de los impuestos retenidos en la nómina y en El Salvador de otros impuestos, los cuales representan más del 80% de la recaudación subnacional. En Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Nicaragua, y Panamá los impuestos sobre el consumo tienen un peso importante en la recaudación subnacional. En los países miembros de la OCDE, las entidades subnacionales suelen tener impuestos con bases mucho más amplias. Una proporción significativa de la recaudación de los gobiernos subnacionales en los países de la OCDE proviene de

los impuestos sobre la renta y los beneficios (más de un tercio de la recaudación promedio total a nivel subnacional) (OCDE et al., 2020).



Fuente: OCDE et al. (2020), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

**Nota:** El año de comparación es 2017, ya que los datos de 2018 para México no están disponibles. No se incluyen las Bahamas, Barbados, Bolivia, Cuba, Guyana, Honduras, la República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Venezuela, ya que no se dispone de datos sobre los ingresos tributarios subnacionales ni del desglose de los datos sobre los ingresos tributarios subnacionales por tipo principal de categoría tributaria. Las cifras tampoco incluyen los ingresos de la Administración local de Argentina (aunque sí se incluyen los ingresos de las provincias).

Con base en la información presentada anteriormente y algunas tendencias globales, nacionales y locales que están ocurriendo en tiempos de Covid-19, algunas consideraciones deben servir de reflexión para potencializar la recaudación subnacional en ALC. Aquí cuatro elementos a tener en cuenta:

Primero, y como punto de partida esencial, se deben mejorar las estadísticas tributarias sobre la recaudación subnacional. Los datos subnacionales, a pesar de los progresos en los últimos años, siguen presentando anomalías para su comparabilidad a nivel internacional, al no cubrir todos los impuestos aplicados y en algunos países, inclusive, no se tienen las estadísticas a nivel subnacional respecto a impuestos. El promover una mayor estadística rigurosa en la cuantificación de estos recursos fiscales a nivel subnacional es una consideración fundamental para la aplicación de políticas basadas en evidencia para las regiones de ALC. El uso de las nuevas tecnologías puede contribuir en este sentido.

Segundo, hay un amplio margen de maniobra para mejorar la capacidad administrativa a nivel recaudatorio. En particular, los impuestos sobre la propiedad, fuente habitual de ingresos subnacionales, requieren sofisticados sistemas y datos, por lo que su recaudación es costosa. Además, numerosos países carecen de registros de la propiedad apropiados y, de haberlos, raramente se actualizan. Los impuestos sobre la propiedad también se ven afectados por la alta presencia de la economía informal: los inmuebles muchas veces se construyen sin los debidos permisos; muchas propiedades no se inscriben en el registro y los precios de venta de algunos bienes inmuebles son erróneos (OCDE et al., 2020). En este sentido, bajo una mayor capacidad del ente fiscal, el impuesto sobre la propiedad inmueble tiene un gran potencial para generar mayor recaudación gracias a una mejor gestión.

Tercero, hay margen para seguir mejorando la coordinación entre diferentes niveles de gobierno respecto a los ingresos disponibles en las regiones. Por ejemplo, analizar con mayor detalle los efectos de la doble tributación a nivel nacional y subnacional en algunos rubros que pueden ser ineficientes y generar distorsiones al emprendimiento de algunas regiones. También, dentro de los recursos disponibles para las regiones, el nivel y definición de los ingresos por concepto de las transferencias de los gobiernos nacionales pueden revisarse en función de varios factores que afecten el desarrollo, incluido el efecto de la crisis del Covid-19 para cada región.

Finalmente, se debe potencializar la generación de ingresos sostenibles a nivel subnacional. Para algunos países, los ingresos fiscales a nivel subnacional provienen de impuestos selectivos. El objetivo de algunos de estos impuestos es el de desalentar determinadas acciones económicas que se consideran nocivas o no deseadas desde una óptica del bienestar de la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2019). Permanecer dependiente de estos recursos afectaría sustancialmente las finanzas públicas en el mediano plazo y las reformas a implementar para promover el desarrollo a nivel territorial. Este es el caso de impuestos sobre vehículos motorizados, el impuesto sobre el combustible o el consumo de bienes específicos y nocivos como las bebidas alcohólicas o el tabaco. Empezar a mejorar la estructura y fuentes de ingreso a nivel subnacional resulta clave para financiar las políticas necesarias de recuperación frente a la crisis del Covid-19. En este sentido, hay potencial para aumentar la recaudación de otros impuestos más estables en el tiempo, como el impuesto sobre bienes inmuebles o la propiedad (mencionado arriba) que promueve la progresividad y donde su nivel de recaudación es aun relativamente reducido en la gran mayoría de países de la región (OCDE et al., 2020).

Gestionar y aprovechar la crisis del Covid-19 supone un conjunto de medidas que generen un mayor bienestar de los ciudadanos para lo cual en el caso de

América Latina y el Caribe requiere una mayor capacidad de los Estados. Esto es de particular relevancia para los Estados subnacionales. Dentro del marco de repensar el pacto social en la región, un pacto fiscal que incluya la dimensión subnacional demanda la necesidad de replantear mejoras en la estructura de ingresos fiscales, pero también otras consideraciones, como la gestión del gasto subnacional para afrontar una recuperación sostenible de las regiones en ALC. Es una agenda ambiciosa, en la que diferentes actores deben involucrarse, y al mismo tiempo necesaria a implementar en la región.

#### REFERENCIAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf)

Espino, E. and M. González Rozada (2012), "Automatic Stabilization and Fiscal Policy: Some Quantitative Implications for Latin America and the Caribbean", IDB Working Paper Series No. IDB-WP-3671.

Gómez, J., J. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Izquierdo, A. and M. Ardanaz (2020), "Fiscal Policy in the Time of Coronavirus: Constraints and Policy Options for Latin American and Caribbean Countries", Inter-American Development Bank (IDB), <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/fiscal-policy-in-the-time-of-coronavirus-constraints-and-policy-options-for-latin-american-and-caribbean-countries/>

OCDE (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>

OCDE et al. (2019), Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>

OCDE et al. (2020), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>

# 3.5

## Descentralización (Entusiasta) Brasileña



**JOSÉ ROBERTO AFONSO**

Profesor del Instituto de Direito Público (IDP), postdoctorado por la Universidad de Lisboa  
y doctorado en Economía por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP)

**L**uiz Villela era un entusiasta y apasionado defensor de todas las banderas que enarbolaba. La descentralización fue una de las que más movilizaba. Tuve el honor de trabajar con él en varios frentes relacionados con este tema.

*Nos conocimos en el trabajo de la comisión de reforma fiscal del Poder Ejecutivo a mediados de la década de 1980. Luiz Villela ya estudiaba el tema de la exención de ingresos y opinaba sobre el análisis de las relaciones intergubernamentales. Comenzamos a trabajar más estrechamente en un amplio estudio sobre los impactos de la reforma fiscal, que acababa de inaugurar la Constitución de 1988, en las finanzas de los estados federales y los municipios en la región nordeste de Brasil. No faltaron estudios, debates y conferencias.*

El germen del fondo que cambió estructuralmente la financiación de la educación primaria nació de una idea de Luiz Villela. A principios de la década de 1990, la Comisión Ary Oswaldo estudió la reforma fiscal utilizando diferentes enfoques. Conjuntamente formulamos una propuesta, denominada “salario-educación”, para rediseñar las cuotas estatales y municipales de la contribución social, que se cobraba en la nómina y se repartía entre los gobiernos según el origen de la recaudación. Nuestra propuesta, que incluía simulaciones, cambiaba la fórmula de reparto a fin de considerar el número de estudiantes inscritos en cada red educativa pública. Si bien se ignoró la sugerencia del salario-educación, la idea terminó inspirando un cambio estructural y radical en la vinculación constitucional de los ingresos fiscales para la educación básica. Barjas Negri, secretario ejecutivo de Paulo Renato, Ministro de Educación del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, acudió a nosotros para comprender mejor la propuesta y adoptó la misma fórmula de reparto del proyecto de enmienda constitucional que, en 1996, creó un fondo para financiar la valorización de los maestros de la educación básica (Fundef).<sup>1</sup> Más tarde, bajo la administración de Luiz Inácio Lula da Silva, el fondo se amplió a la educación primaria (pasando a llamarse Fundeb), y hasta el día de hoy prevalece la lógica de asignar los recursos según la cantidad de estudiantes relevados en el censo escolar anual.

La enfermedad por coronavirus (COVID-19), que trágicamente se llevó a nuestro amigo Luiz y aún se cobrará la vida de muchos otros brasileños, sitúa la cuestión federal en el centro de la agenda del país. Hay divergencias notables

<sup>1</sup> Más detalles sobre el Fundef disponibles en: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/prof.pdf>.

entre los gobernadores y alcaldes, y el presidente de la República, quien comenzó ignorando y subestimando la pandemia, y luego se opuso a las medidas sanitarias de distanciamiento social. También existen cuellos de botella en relación con la necesidad de transferencias de recursos del gobierno central (el único que puede emitir bonos públicos) a los subnacionales. Pero el gran debate que deberá llevarse a cabo, con más racionalidad técnica, afecta a la organización del propio sistema único de salud (SUS): no existe ninguna otra acción gubernamental tan descentralizada en Brasil en términos de financiación y, sobre todo, de ejecución.

Para hacer frente a la pandemia, parece que Brasil todavía no ha podido aprovechar la ventaja de contar con un sistema nacional y organizado de salud en un país de dimensión continental y con una organización federal. Hasta ahora no se le ha otorgado la prioridad necesaria dentro del presupuesto nacional de salud, ni siquiera a las acciones específicas de lucha contra la COVID-19 ante una tragedia humana, social y económica anunciada y creciente.<sup>2</sup> Y esto no sucede por falta de aviso previo,<sup>3</sup> y menos aún de apoyo legal<sup>4</sup> y, sobre todo, parlamentario,<sup>5</sup> ya que el Congreso siguió votando mediante la modalidad del teletrabajo, hasta el punto de aprobar incluso una enmienda constitucional<sup>6</sup> para organizar el denominado “presupuesto de guerra”.<sup>7</sup>

Sin embargo, esta rápida respuesta judicial y legislativa no se tradujo en medidas efectivas de gasto público. La ejecución ha sido lenta e insuficiente. Según se informa en el portal del Tesoro Transparente,<sup>8</sup> en la acción denominada Enfrentar la Emergencia de Salud Pública de Envergadura se habían previsto gastos de hasta R\$ 23.700 millones a modo de crédito extraordinario, pero hasta el 8 de mayo solo se habían desembolsado efectivamente R\$ 6.000 millones, es decir, una cuarta parte de lo presupuestado en esta asignación específica. Esto supone apenas el 2,3% de los R\$ 253.400 millones del presupuesto total de la Unión para la COVID-19.

El panorama federal es el que genera mayor preocupación. Los gobiernos subnacionales realizan alrededor del 95% del gasto público en atención médica y hospitalaria,<sup>9</sup> pero tendrán dificultades para financiarse y operar ante el mayor

2 El argumento presentado aquí forma parte del artículo *A velha falta de prioridade e uma nova tragédia anunciada* (La tradicional falta de prioridad y una nueva tragedia anunciada) redactado en colaboración con Elida Pinto (Afonso y Pinto, 2020).

3 El Plan Nacional de Contingencia para la Infección Humana por el nuevo Coronavirus también advertía, ya en febrero, que cualquier error en el seguimiento de los riesgos de la enfermedad debería ocurrir por un exceso de precaución. No podían tolerarse la negligencia y la omisión por el riesgo de que se produjera una escalada en las muertes evitables. Véase el plan completo en: <https://bit.ly/31KOEH5>

4 El Tribunal Supremo Federal dio un fuerte espaldarazo interpretativo por medio de la Acción Directa de Inconstitucionalidad 6357, que confirmaba que la Ley de Responsabilidad Fiscal no impedía una acción extraordinaria, con un aumento del gasto y la deuda pública. Puede verse la resolución en: <https://bit.ly/37unebN>

5 Mucho antes de que se confirmara el primer caso en Brasil: el 3 de febrero se declaró la emergencia nacional; el día 6 se promulgó la Ley 13.979, que coordina las medidas sanitarias y, finalmente, el 20 de febrero el Congreso Nacional reconoció la calamidad pública con el fin de poner en marcha el régimen de excepciones previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

6 Se trata de la Enmienda constitucional 106, del 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://bit.ly/3dSzN1V>

7 Inspirado por Keynes, el concepto fue desarrollado en el artículo *Orçamento de Guerra e quarentena fiscal* (Presupuesto de guerra y cuarentena fiscal) (Afonso, 2020).

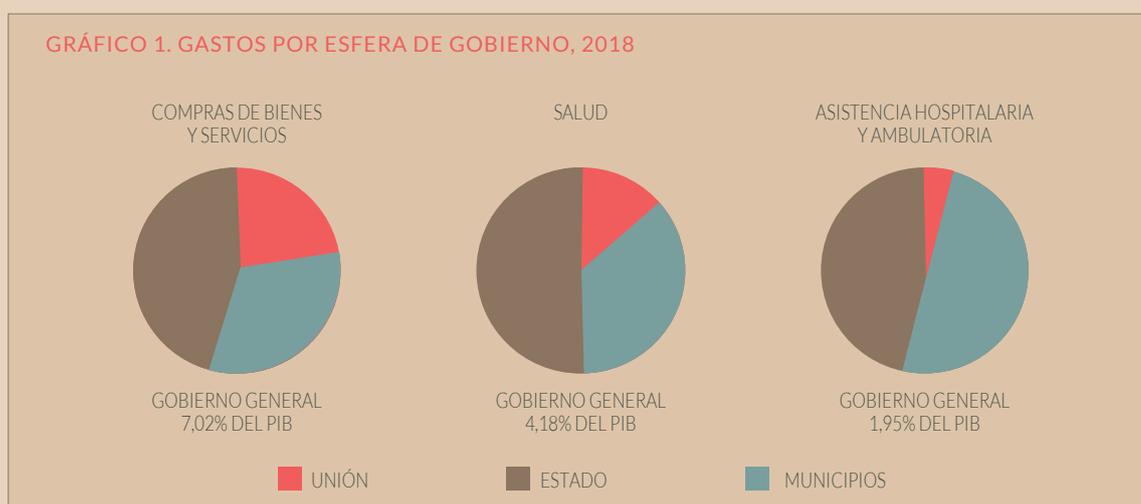
8 Véase la página de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) en: <https://bit.ly/3mf87HH>. Las mismas cuentas aparecen en el portal Siga Brasil del Senado Federal, disponible en: <https://bit.ly/31tO3tb>.

9 José Roberto Afonso y Kléber Pacheco de Castro, en el artículo *Saúde pública tem remédio? (¿Tiene remedio la salud pública?)*, muestran que la distribución federal del gasto en la salud se ha transferido en gran parte de la Unión a los gobiernos subnacionales, tanto desde el punto de vista de la ejecución como desde la financiación (Afonso y Pacheco de Castro, 2018).

impacto de la recesión sobre su propia recaudación. El gobierno central es un gran financiador del SUS, pero su capacidad de ejecución es modesta.<sup>10</sup>

De hecho, no solo el ámbito sanitario, sino la economía en su conjunto corre el riesgo de colapso debido a la retracción fiscal estadual y municipal, ya que los gobiernos municipales y los estaduais representan el 46% y el 32%, respectivamente, de las compras de bienes y servicios de los gobiernos brasileños para consumo e inversiones fijas (frente a solo el 22% del gobierno central), lo que agravaría aún más la retracción sin precedentes de la demanda privada. Esto podría generar un círculo vicioso, en el que el colapso de los servicios públicos locales agravase la recesión y hundiese aún más los ingresos fiscales.

Es interesante contextualizar la descentralización brasileña en una comparación internacional. En la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los gobiernos subnacionales realizan solo el 38% del gasto público nacional en salud, algo que esa organización ya considera adecuadamente descentralizado. El peso relativo en el rango del 80%, como existe en Brasil, solo se encuentra en España e Italia, y en algunos países nórdicos de Europa, muchos también organizados de manera federal.<sup>11</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en BSPN/STN y Siga Brasil.

Nota: El gráfico de compras de bienes y servicios, corresponde a la suma de los gastos de utilización de bienes y servicios y consumo de capital fijo. Los gastos de salud y asistencia hospitalaria equivalen a los gastos comprometidos para la respectiva función y subfunción, ya excluidas las transferencias intergubernamentales. Cálculos de Kleber Castro.

10 Véase la presentación de André Médici, Structuring and Financing of the Brazilian Health System: History and Challenges (disponible en <https://bit.ly/3aDmPC6>). Según el autor, el gasto público representa aproximadamente el 48% del total del gasto sanitario en Brasil, lo que lo coloca en una posición de inferioridad frente a sus pares en una comparación internacional: los países en desarrollo tienen un promedio del 57% en este indicador, mientras que los países de América Latina alcanzan el 58%. En el caso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el grupo al que pretende entrar el Brasil el gasto público en salud representa más del 72% del gasto sanitario total. No obstante, ese sector tiene un peso creciente en la economía nacional: la última Cuenta Satélite de la Salud en Brasil muestra que las actividades de salud aumentaron del 6,1% al 7,6% en la generación de valor añadido bruto entre 2010 y 2017 y del 5,3% al 7,1% en el total de empleos en el mismo período, con salarios superiores a la media de la economía, hasta el punto de que representaron el 9,6% del total nacional en 2017. Información disponible en: <https://bit.ly/35A2jlp>

11 Los datos proceden del documento COVID-19 and Fiscal Relations across Levels of Government, publicado el 21 de abril (gráficos 1 y 2) (OCDE, 2020).

Finalmente, la COVID-19 sacó a la luz en Brasil un reto que debe afrontarse y evaluarse y que estaba siendo pospuesto: cómo reequilibrar la federación brasileña. El gobierno central es reacio a asumir su responsabilidad principal de coordinar y dirigir servicios públicos esenciales, como en el caso más evidente de las acciones y servicios de salud pública necesarios para hacer frente a la pandemia, así como otros servicios. A su vez, la COVID-19 sin duda llevará a los gobiernos subnacionales a seguir avanzando en el fenómeno, ya observado en los últimos decenios, de liderar cada vez más la financiación y, sobre todo, la ejecución del gasto público sanitario nacional. A fin de cuentas, se duda de hasta qué punto una descentralización fiscal aún mayor hará que la federación funcione en la práctica casi como una confederación.

El futuro será el resultado de las decisiones que se tomen en el presente. Hay consenso acerca de que no volveremos al mundo anterior a la COVID-19. Los desafíos que deben resolverse son enormes. La protección y reconstrucción de la salud, la sociedad y la economía serán una oportunidad única para consolidar la descentralización, una bandera que Luiz Villela siempre ha defendido con su fuerte entusiasmo personal y su rigor técnico.

#### REFERENCIAS

- Afonso, J. R. 2020. Orçamento de Guerra e quarentena fiscal. *Conjuntura Econômica*, abril. Disponible en: <https://bit.ly/31tnlve>
- Afonso, J. R. y K. Pacheco de Castro. 2018. Saúde pública tem remédio? *Conjuntura Econômica*. Disponible en: <https://bit.ly/2IKgyvU>
- Afonso, J. R. y E. Pinto. 2020. A velha falta de prioridade e uma nova tragédia anunciada. *Poder 360*, 28 de abril. Disponible en: <https://bit.ly/3oeXztB>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2020. COVID-19 and Fiscal Relations across Levels of Government, 21 de abril. Disponible en: <https://bit.ly/3of9tE4>

# 3.6

## Argentina. El rol de los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales) en la pandemia COVID-19



**ALBERTO PORTO**

Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas

**LUCIANO DI GRESIA**

Universidad Nacional de La Plata y Observatorio Fiscal Federal

## Introducción<sup>1</sup>

Los Gobiernos subnacionales<sup>2</sup> pueden realizar un aporte de gran importancia para enfrentar la pandemia dada la importancia de sus actividades, el hecho de desarrollarlas a lo largo del territorio y la proximidad con los demandantes (los residentes). En salud son importantes por el tamaño del gasto y por contar con establecimientos en los que pueden realizarse tratamientos y cuidados preventivos; en educación ya que concentran toda la educación básica necesaria para darle continuidad a la formación de los jóvenes y cumplir funciones complementarias como brindar alimentación; en seguridad para proteger bienes y personas, coordinar la movilidad y la utilización de servicios (colas en bancos, comercios); en tareas de ordenamiento y control urbano; en los servicios de sanidad e higiene; y en las actividades de promoción y asistencia social tienen también una participación importante.

El rol de los GSN en la crisis depende, en gran medida, de tres variables: a) el nivel de gasto y el tipo de bienes que proveen; b) la forma de financiamiento; c) el empleo público. En esta nota se presentan algunos hechos que permiten apreciar el papel que juegan en la crisis sanitaria y económica debida a la pandemia. De los aspectos positivos y negativos surgen algunos lineamientos para las relaciones fiscales interjurisdiccionales hacia el futuro. El trabajo se encuentra organizado en la forma siguiente. En la sección 2 se presenta la estructura del sector público argentino distribuyéndolo por niveles de gobierno y por tipo de gastos. La sección 3 se ocupa de la distribución por niveles de gobierno de los distintos tipos de bienes. La sección 4 documenta el empleo público provincial y municipal que constituye el 79,6% del empleo público total y el 6,7% de la población, magnitudes de importancia para dar estabilidad al empleo en los momentos de crisis; adicionalmente se trata de empleo a lo largo de todo el territorio (23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y alrededor de 2300 municipalidades de provincia). Estos trabajadores pueden brindar apoyo para actividades que resulten de la pandemia además de sus funciones usuales. Adicionalmente, como sus ingresos son estables, pueden continuar pagando a personas e instituciones que tienen sus empleos o actividades suspendidas (personal de casas de familia, cuotas escolares, gimnasios que proveen los servicios por internet, etc.). La sección 5 se destina al tema del financiamiento de los gobiernos subnacionales. Se concluye en la sección 6 con ciertos lineamientos para las relaciones fiscales intergubernamentales para el futuro que requiere tomar decisiones sobre dos institutos fiscales: la coparticipación federal de impuestos y el sistema tributario subnacional y su coherencia con el nacional.

1 La idea de esta nota surgió luego de leer el trabajo "Covid-19 and Inter-governmental fiscal relations: early policy responses and main lessons from the financial crisis", Network on fiscal relations across levels of government, OECD, April 2020.

2 Definidos en este trabajo como GSN: provincias y municipalidades.

## ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

En la Tabla 1 se observa que el gasto primario<sup>3</sup> en términos del PIB fue de alrededor del 25% entre 1961 y 2000 para alcanzar luego el 35% en 2019.<sup>4</sup> A lo largo de ese periodo se verificó un cambio significativo en el tipo de bienes con disminución de la participación de la producción de bienes públicos (salud, educación, justicia, seguridad, servicios urbanos) y aumento de las transferencias (jubilaciones, subsidios y planes sociales). La producción de bienes que en 1961 daba cuenta del 73,3% del gasto público bajó al 50,6% en 2019). En la figura 1 se observa la dinámica anual del cambio en la composición del gasto público consolidado durante todo el período bajo análisis.

CUADRO 1. NIVEL DEL GASTO PÚBLICO Y TIPO DE GASTOS

Desagregación de gastos	Gasto en porcentaje del PIB					
	1961	1970	1980	1990	2000	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	18.4	17.6	17.7	13.0	12.3	17.7
Transferencias (en %, rama de distribución)	6.7	6.8	7.9	7.9	11.9	17.3
<b>Gasto consolidado primario</b>	<b>25.1</b>	<b>24.4</b>	<b>25.6</b>	<b>20.9</b>	<b>24.2</b>	<b>35.0</b>
Intereses de la deuda	0.9	0.8	2.8	1.7	4.1	4.0

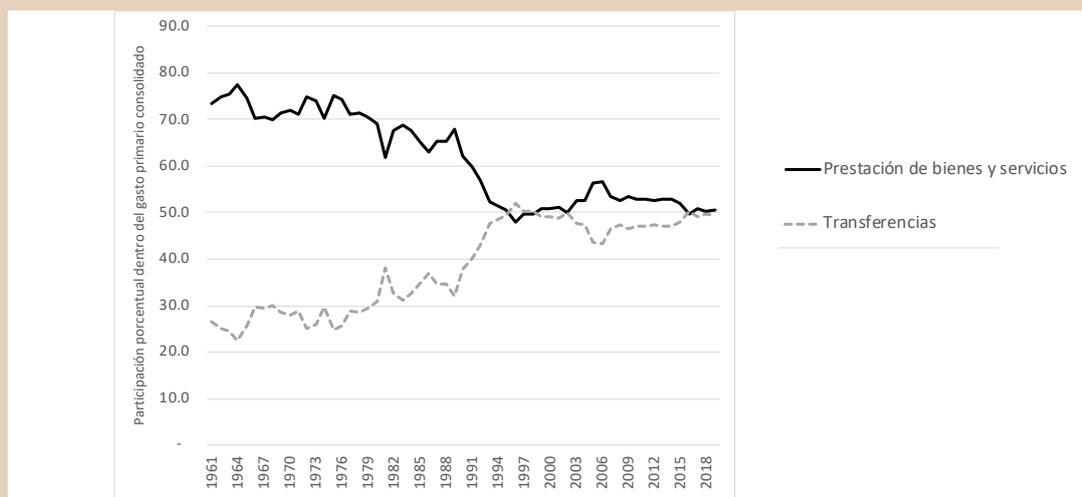
Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario					
	1961	1970	1980	1990	2000	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	73.3	72.1	69.1	62.2	50.9	50.6
Transferencias (en %, rama de distribución)	26.7	27.9	30.9	37.8	49.1	49.4
<b>Gasto consolidado primario</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Figura 1. Evolución 1961-2019 de la estructura del gasto público primario consolidado

3 Corresponde al gasto primario consolidado entre nación, provincias (incluida la CABA) y municipios.

4 Con un máximo de 41% del PIB en 2015.

FIGURA 1. EVOLUCIÓN 1961-2019 DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO PRIMARIO CONSOLIDADO



En el Cuadro 2 se documenta la distribución del gasto público por niveles de gobierno y por tipo de bienes para 2019. El gasto primario de la Nación es igual al 17,8% del PIB (50,8% del gasto primario total) y el resto a provincias (40,3%) y municipalidades (8,8%). La nación se especializa en el pago de T que insumen el 75,8% de su gasto (representa el 78% del total de transferencias); las provincias y municipalidades se especializan en la PB al que destinan el 74,6/93% de sus gastos totales (que representan el 75,7% de la producción total de bienes).

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO Y POR TIPOS (PB Y T)

Año 2019	Gasto primario en porcentaje del PIB			
	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	4.3	10.5	2.9	17.7
Transferencias (en %, rama de distribución)	13.5	3.6	0.2	17.3
<b>Gasto primario</b>	<b>17.8</b>	<b>14.1</b>	<b>3.1</b>	<b>35.0</b>

Año 2019	Estructura del gasto primario en cada nivel de gobierno			
	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	24.2	74.6	93.0	50.6
Transferencias (en %, rama de distribución)	75.8	25.4	7.0	49.4
<b>Gasto primario</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Año 2019	Estructura del gasto primario por cada rama			
	1961	1970	1980	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	24.3	59.5	16.2	100.0
Transferencias (en %, rama de distribución)	78.0	20.8	1.3	100.0
<b>Gasto primario</b>	<b>50.8</b>	<b>40.3</b>	<b>8.8</b>	<b>100.0</b>

## DISTRIBUCIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS

En el Cuadro 3 se desagrega la producción de bienes por tipo de bienes y por el nivel de gobierno que lo provee. Se seleccionan las principales finalidades de gasto que representan aproximadamente el 80% de la producción de bienes. Alrededor de dos tercios de estos bienes son responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Y estos bienes tienen una gran importancia en la crisis debiendo notarse en particular Salud (48%), Seguridad y defensa (66%), Justicia (66%) y Servicios urbanos (100%). En los servicios educativos la participación subnacional es del 75%, llegando al 96% en educación básica. Si bien la participación en Transferencias es baja debe notarse que en Promoción y Asistencia social es del 60%. A esta importancia cuantitativa de los bienes se agrega la proximidad con los residentes que canalizan sus demandas hacia el nivel de gobierno más próximo.

**CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN PRODUCCIÓN DE BIENES POR TIPO DE BIENES Y NIVEL DE GOBIERNO - AÑO 2017**  
PORCENTAJE DEL PIB

Prestación de bienes y servicios públicos	Nación	Provincias	Municipalidades	Total
Educación	1.5	4.6	0.2	<b>6.3</b>
Educación básica	0.1	3.6	0.1	<b>3.9</b>
Salud	3.5	2.8	0.4	<b>6.7</b>
Seguridad	1.2	1.9	0.0	<b>3.1</b>
Justicia	0.4	0.8	-	<b>1.2</b>
Servicios urbanos	-	0.2	0.8	<b>1.0</b>
Agua y alcantarillado	0.2	0.2	0.1	<b>0.6</b>
Vivienda y urbanismo	0.1	0.5	0.4	<b>1.0</b>

## EMPLEO PÚBLICO EN EL SECTOR SUBNACIONAL

En 2016 los gobiernos subnacionales ocupaban 2,9 millones de personas que constituyen el 6,7% de la población total.<sup>5</sup> Representan el 79,6% del empleo público total, participación que se corresponde con el tipo de gasto de cada nivel: producción de bienes en los gobiernos subnacionales y transferencias en el gobierno nacional con distintos requerimientos de trabajo para su provisión. Esta participación en el empleo es importante para dar cierta estabilidad al mercado de trabajo en medio de la crisis y por comprender todo el territorio nacional. En los cuadros 4 y 5 se documentan el empleo público provincial y municipal y relación con la población y el empleo privado registrado.

<sup>5</sup> En base a una proyección de población total para 2016 de 42.948.356 personas.

CUADRO 4. EMPLEO PÚBLICO AÑO 2016

	Nación	Provincias	Municipalidades (*)	Total
<b>Empleo público</b>	740 677	2 297 491	601 930	<b>3 640 098</b>
<b>Participación porcentual</b>	20.3	63.1	16.5	<b>100.0</b>
<b>Participación respecto de la población total</b>	1.7	5.3	1.4	<b>8.5</b>
<b>Participación respecto del empleo privado registrado</b>	12.0	37.1	9.7	<b>58.9</b>

Nota (\*): Estimado

CUADRO 2. EMPLEO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL AÑO 2016 6

Jurisdicción	Empleo provincial	Empleo municipal	Empleo provincial + municipal	Población proyectada	Empleo privado registrado	Participación respecto de la población total	Participación respecto del empleo privado registrado
CABA	172 782	-	172 782	2 968 749	1 535 431	5.8	11.3
BUENOS AIRES	587 894	235 869	823 763	16 951 744	1 949 617	4.9	42.3
CATAMARCA	57 372	3 024	60 396	391 819	30 225	15.4	199.8
CORDOBA	138 638	40 016	178 654	3 480 784	502 684	5.1	35.5
CORRIENTES	57 816	13 031	70 847	1 035 913	76 139	6.8	93.0
CHACO (*) (**)	84 930	20 611	105 541	1 105 275	74 635	9.5	141.4
CHUBUT	42 413	10 910	53 323	585 082	97 963	9.1	54.4
ENTRE RIOS	89 776	24 943	114 719	1 290 778	135 800	8.9	84.5
FORMOSA	46 970	11 796	58 766	561 380	26 849	10.5	218.9
JUJUY	85 221	9 292	94 513	717 641	57 204	13.2	165.2
LA PAMPA	25 157	5 530	30 687	332 768	38 022	9.2	80.7
LA RIOJA (**)	49 853	14 123	63 976	366 342	30 494	17.5	209.8
MENDOZA	132 988	26 788	159 776	1 853 940	241 950	8.6	66.0
MISIONES	62 866	14 562	77 428	1 202 801	103 724	6.4	74.6
NEUQUEN	63 928	16 155	80 083	609 521	111 981	13.1	71.5
RIO NEGRO	63 185	6 428	69 613	703 141	106 687	9.9	65.3
SALTA (**)	91 889	26 032	117 921	1 314 012	115 781	9.0	101.8
SAN JUAN	56 101	12 391	68 492	725 045	80 009	9.4	85.6
SAN LUIS	28 776	5 732	34 508	481 371	57 547	7.2	60.0
SANTA CRUZ (*)	3 602	4 632	8 234	341 382	59 344	2.4	13.9
SANTA FE (**)	157 426	48 631	206 057	3 330 668	500 566	6.2	41.2
SANTIAGO DEL ESTERO	62 895	14 300	77 195	923 681	50 228	8.4	153.7
TUCUMAN (**)	117 250	33 217	150 467	1 526 245	163 982	9.9	91.8
TIERRA DEL FUEGO	17 763	3 916	21 679	148 274	37 941	14.6	57.1
<b>TOTAL</b>	<b>2 297 491</b>	<b>601 930</b>	<b>2 899 421</b>	<b>42 948 356</b>	<b>6 184 802</b>	<b>6.8</b>	<b>46.9</b>

Nota (\*): información provincial incompleta

Nota (\*\*): información municipal estimada

## FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Tanto las provincias como las municipalidades son “transferencias dependientes”. Las provincias financian el 49,7% de sus gastos con coparticipación y otros aportes nacionales; las municipalidades el 61,5% con coparticipación y otros aportes provinciales. Adicionalmente, se observa (cuadro 6) que la situación es heterogénea entre provincias.

CUADRO 6. GRADO DE DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DE OTRO NIVEL DE GOBIERNO - AÑO 2019

Jurisdicción	Porcentaje del gasto financiado con transferencias
CABA	22.5%
BUENOS AIRES	40.8%
CATAMARCA	85.8%
CORDOBA	44.4%
CORRIENTES	71.1%
CHACO	74.5%
CHUBUT	36.3%
ENTRE RIOS	60.9%
FORMOSA	79.9%
JUJUY	77.4%
LA PAMPA	53.3%
LA RIOJA	80.6%
MENDOZA	50.5%
MISIONES	62.8%
NEUQUEN	24.0%
RIO NEGRO	64.7%
SALTA	77.0%
SAN JUAN	69.6%
SAN LUIS	78.6%
SANTA CRUZ	43.8%
SANTA FE	47.6%
SANTIAGO DEL ESTERO	98.2%
TUCUMAN	69.2%
TIERRA DEL FUEGO	50.8%
<b>TOTAL PROVINCIAS</b>	<b>49.7%</b>
<b>Municipios</b>	<b>61.5%</b>

Los recursos propios de los dos niveles de gobierno están constituidos en alrededor del 75% en impuestos sobre actividades económicas (Ingresos brutos (IB) y la Tasa por inspección de seguridad e higiene (TISH)); la recaudación tiene comportamiento procíclico.

Los otros impuestos y tasas subnacionales están ligados a la propiedad y a los automotores cuya recaudación se ve afectada cuando caen los ingresos de las personas y/o se enfrentan problemas de liquidez. Con la crisis habrá presión para el aumento de los gastos y debilidad del financiamiento, tanto el propio como el de transferencias de los niveles superiores de gobierno.

## LECCIONES HACIA EL FUTURO

Los gobiernos subnacionales están especializados en la producción de bienes públicos (PB) en tanto que la nación se especializa en pagar transferencias. A lo largo del tiempo (al menos en el último medio siglo) la nación avanzó sobre los recursos provinciales para financiar sus gastos en un contexto de pujas y tensiones. La falta de una ley de coparticipación federal de impuestos fue el centro de la puja que finalizó con la pobre calidad actual de los bienes públicos. El mandato de la Constitución Nacional de 1994 de contar con un nuevo régimen antes del 31 de diciembre de 1996 quedó en el olvido, revelando el fracaso de la política en un tema central para el país. Solo se logró reiterar, una y otra vez, la necesidad y la obligación de sancionarla en fechas que fueron pasando sin lograr el objetivo. Para asegurar el financiamiento de estos bienes no solo es necesaria la ley de coparticipación sino también modificar los sistemas tributarios propios de los gobiernos subnacionales y su coherencia con el sistema tributario nacional. A lo largo del último medio siglo se ensayaron modificaciones que fracasaron por mal diseño. El ataque (desde 1975) recae sobre los únicos tributos subnacionales que tienen rendimiento financiero y que se actualizan automáticamente con la evolución económica. Ingresos Brutos y la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene son tributos distorsivos que no se encuentran en los sistemas tributarios modernos pero que, en vista de los bienes que proveen las provincias y las municipalidades, se han mantenido ante la falta de una modernización del sistema tributario de los tres niveles de gobierno. La realidad del último medio siglo revela que esos dos malos tributos renacen como el "Ave Fénix" ante cada intento de sustitución-eliminación.<sup>7</sup> Pasada la pandemia habrá que poner manos a la obra en las cuestiones de coparticipación federal y provincial y en los tributos subnacionales ya que la cantidad y calidad de la PB depende, en gran medida, de cómo se financian.

Otro tema hacia el futuro es la coordinación de la provisión de aquellos bienes en los que existe oferta conjunta siendo, justamente, dos de los de mayor importancia en estos momentos, salud y defensa y seguridad.

7 Porto, A. M. Garriga y W. Rosales (2014): "Impuesto a los ingresos brutos: "Ave Fénix de la estructura tributaria subnacional", Estudios Económicos, No 62, Universidad Nacional del Sur y A. Porto (2019): "Los tributos municipales de la provincia de Buenos Aires también tienen su "Ave Fénix", en Temas de Políticas Públicas, CEFIN, FCE, UNLP.

8 La situación actual puede consultarse en O. Cetrángolo (2014): "Funcionamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino", Revista de Economía Política de Buenos Aires, Vol. 13, No 8.

# 3.7

## Rol de los municipios en una pandemia: Argentina con el COVID-19



MARCELO CAPELLO, CAROLINA BELTRAMINO Y ANABELA ZABALA  
Investigadores del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL)

## Rol del estado en caso de pandemia. Los gobiernos municipales<sup>1</sup>

Con la irrupción de la pandemia por COVID-19 aumentó la intervención estatal en la economía y en la vida de las personas, que se observa como consecuencia de los esfuerzos para morigerar y superar los efectos de aquella. Tales intervenciones responden en gran medida a las razones para la acción estatal que se justifican en el marco de una economía de mercado. Como es conocido, dichas razones están relacionadas con la *corrección de fallas de mercado*, la *redistribución de ingresos* y la *estabilización de la economía*.

En la teoría económica, las enfermedades contagiosas son tratadas como *externalidades negativas*, pues algunos agentes pueden afectar la salud de otros, sin que se generen compensaciones voluntarias correctivas. Se justifica la acción estatal para evitar los contagios, como las medidas de confinamiento o aislamiento social obligatorio, las decisiones de morigeración o prohibición de entrada al país de ciudadanos extranjeros, entre otras.

Combatir la pandemia exige también medidas preventivas, como la desinfección de espacios públicos y las campañas informativas para la población. Dado que se trata de servicios indivisibles, de consumo no rival entre individuos (que alguien se beneficia no implica que otros dejen de beneficiarse), en que no funcionaría la prestación privada aplicando precios voluntarios (otra vez estaríamos ante el problema del usuario gratuito, que querría beneficiarse sin pagar), se está en presencia de *bienes públicos*, que el Estado debe encargarse de proveer y financiar con tributos.

Los bienes públicos pueden ser nacionales (servicios de defensa), regionales (rutas regionales) o locales (semáforos), y en presencia de diferentes niveles de gobierno, se requiere de una adecuada coordinación inter e intraniveles de gobierno, para lograr una prestación eficiente y equitativa.

Existen también los *bienes públicos globales*, aunque en este caso se está en presencia de un *mal público global*, que excede las fronteras de los países. Esta característica dificulta hallar soluciones rápidas y eficientes, pues no existe una entidad supranacional que se encargue de organizar la lucha contra la pandemia y de morigerar en forma ordenada y eficiente sus efectos. Además, podría ocurrir que algunos países tiendan a actuar como usuarios gratuitos, esperando que otros paguen los mayores costos intentando combatir el virus.

<sup>1</sup> Se agradece colaboración de Lucrecia Maldonado, Magister en Integración y Cooperación Internacional, y de Mariana Spanevello de IERAL Litoral en la recopilación y análisis de acciones municipales de Argentina en el marco de la pandemia por COVID-19.

Por otra parte, con la pandemia y las medidas de confinamiento cae la actividad económica general, y tiende a empeorar la distribución del ingreso, especialmente por la pérdida total o parcial de ingresos que sufren los asalariados y cuenta-propistas informales. También pierden ingresos una porción de los asalariados formales, que se desempeñan en empresas impedidas de funcionar. Dado que esta situación ocurre, en parte, como consecuencia de las medidas obligatorias de aislamiento social dispuestas por el Estado, se justifica que el Estado compense de diversas maneras a quienes pierden sus ingresos, ya sea con asistencia monetaria directa, excepción o postergación de impuestos, créditos subsidiados, entre otros.

No se trata sólo de medidas enfocadas en la situación económica y social de las familias más postergadas en la coyuntura, sino que también apuntan al éxito de la política de aislamiento social, pues si existiese un número importante de personas que pierden sus ingresos en cumplimiento de la cuarentena, y no son adecuadamente compensados, tendrían incentivos para volver rápido al mercado, y así no cumplirían las medidas de confinamiento.

Las compensaciones también deberían apuntar a proveer alimentos y elementos de limpieza para el sector de la población menos proclive a las transacciones electrónicas, especialmente personas de mayor edad y familias de muy bajos ingresos.

## EL ROL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN UNA PANDEMIA

Es conocido que la provisión de bienes públicos que se caracterizan por un área acotada de beneficios, en ausencia de economías de escala importantes, debería encargarse a los gobiernos subnacionales (provincias o municipios), que tienen mejor conocimiento de las preferencias de los votantes locales. De allí el Teorema de la Descentralización: en caso de iguales costos para los distintos niveles de gobierno, el suministro de un bien público por los gobiernos subnacionales promueve una mayor eficiencia en el gasto público, dado que permite un mayor ajuste entre las preferencias de los consumidores y las cantidades ofrecidas de dicho bien.

Por el contrario, pesan en favor de la centralización la presencia de economías de escala y de externalidades entre regiones. Igualmente, suele aconsejarse la acción centralizada en las políticas que redistribuyen ingresos en la población, y en el manejo de instrumentos que influyen sobre la estabilidad de la economía.

En consecuencia, en la siguiente tabla se resumen los criterios antes especificados, para determinar la conveniencia de actuación nacional o subnacional (provincial o municipal) en presencia de bienes públicos.

CUADRO 1. ACTUACIÓN EN PRESENCIA DE BIENES PÚBLICOS

		Externalidades Regionales	
		Altas	Bajas
Economías de Escala	Altas	Gobierno Central	Gobierno Central o Provincial
	Bajas	Gobierno Central o Provincial	Gobierno Municipal

Fuente: elaboración propia

En los hechos, en Argentina las mayores responsabilidades de los municipios se hallan asociadas a sus funciones tradicionales, como la provisión de servicios urbanos, agua y alcantarillado, vivienda y urbanismo. También suelen contar con responsabilidades en el servicio de salud, especialmente la atención primaria, aunque en algunas provincias también proveen servicios hospitalarios.

No obstante, resultan frecuentes los reclamos por parte de los responsables de gobiernos municipales, respecto a que progresivamente han debido intervenir en ámbitos cuya responsabilidad se supone nacional o provincial, como consecuencia de la insuficiente provisión de los niveles superiores de gobierno ante una demanda creciente de la población, que reclama ante el nivel de gobierno que le resulta más cercano, y que a su vez es el que tiene mejor conocimiento de las características y preferencias de la población local.

En la actuación observada en los gobiernos municipales de Argentina, en el marco de la pandemia por COVID-19, que se expondrá en la próxima sección, podrá percibirse que las acciones locales no se han limitado a las tradicionales de los municipios, sino que han intervenido también en funciones cuya responsabilidad formal por la ejecución suele recaer en la esfera nacional o provincial de gobierno.

## ACCIONES DE GOBIERNOS MUNICIPALES DE ARGENTINA ANTE EL COVID-19

Los territorios y comunidades locales enfrentan en todo el mundo retos comunes en el abordaje a los impactos generados por la pandemia de COVID-19, a la vez que operan en un contexto de alta incertidumbre. El vínculo territorial entre el Estado local y las comunidades, le permite conocer y entender sus necesidades, identificar prioridades y generar soluciones innovadoras y potencialmente eficaces, de abajo hacia arriba. De esta manera, los gobiernos locales y regionales tienen un rol importante en el impulso y la coordinación de los esfuerzos de diferentes actores para lograr un objetivo fundamental: optimizar los recursos locales ante los efectos de la pandemia.

Se registran a nivel internacional numerosas iniciativas de apoyo a la gestión local, que ponen a disposición información pública sobre el rol de los gobiernos locales en el marco de la pandemia, y sobre acciones locales implementadas a nivel global, por regiones o en determinados países<sup>2</sup>. El objetivo de estas iniciativas es promover un aprendizaje activo y un intercambio rápido entre ciudades, a medida que los gobiernos locales avanzan desde las fases de preparación a las de contención, y de las respuestas inmediatas a la implementación de estrategias para lograr una recuperación a mediano y largo plazo.

En este sentido, el análisis que a continuación se presenta se basa en el relevamiento de Acciones Locales frente a la Pandemia, que desarrolla el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea<sup>3</sup>, tomando como inspiración criterios desarrollados por la OCDE (Open Government Partnership y Cities for Global Health) para el desarrollo de trabajos similares. De esta manera, se procede a clasificar las principales acciones implementadas por los gobiernos locales en las siguientes áreas:

1. **Cambios en el funcionamiento del gobierno:** estrategias para la planificación, organización, dirección y control de las acciones para atender la emergencia sanitaria, económica y social; gobierno digital; otros.
2. **Distanciamiento social:** medidas de prevención, intervenciones en el espacio público, cambios en los patrones de movilidad y transporte público, y protocolos de acceso a las localidades, prácticas preventivas en las actividades habilitadas.
3. **Salud:** adecuación y mejora de la infraestructura sanitaria y equipamiento médico; acceso a insumos sanitarios y elementos de protección para el personal médico, capacitación de los equipos de salud, acceso a tratamientos médicos, testeos y monitoreo, otros.
4. **Comunicación y Concientización/ Acceso a la información:** formas innovadoras de informar, tranquilizar y comunicarse con la sociedad.
5. **Medidas dirigidas a grupos vulnerables:** medidas para mitigar el impacto de la crisis a los grupos que pueden estar física y económicamente más expuestos a la pandemia.
6. **Apoyo a la recuperación económica y empresarial:** respuestas que contribuyan a mitigar el impacto socioeconómico del COVID 19 a nivel local.

<sup>2</sup> Se destacan, entre otros, los aportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Organización de Naciones Unidas (ONU Hábitat), la Organización Mundial de la Salud (OMS), Metropolis y Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-Las), Eurocities, Mercociudades, National League of Cities en Estados Unidos, y el think tank Centre for Cities en el Reino Unido.

<sup>3</sup> La Base de Acciones Locales frente a la Pandemia está disponible a través de la página web de IERAL ([www.ieral.org](http://www.ieral.org)).

7. **Educación:** iniciativas para el aprendizaje remoto, capacitación en línea, entre otras.
8. **Cultura:** difusión e incentivos para la contención del sector.

El presente informe analiza 590 iniciativas relevadas en 50 municipios de Argentina a la fecha, en provincias de la región Pampeana que representan un 65% de la población del país: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

A continuación, se resumen algunas de las acciones municipales detectadas en Argentina en 2 de las 8 áreas de actuación antes mencionadas. Pueden consultarse acciones en todas las áreas de intervención en la siguiente dirección: <https://bit.ly/3j7WpxN>

## CAMBIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO

Ante la situación actual de excepcionalidad inédita, muchos gobiernos locales optaron por adaptar coyunturalmente el funcionamiento del gobierno, para dotarlo de mayor capacidad operativa. A partir de las prácticas observadas en los diferentes municipios a nivel global, se destacan cuatro líneas de acción principales: a) conformación de Comités de Crisis, b) generación de mesas de coordinación público-privadas e instancias de coordinación interjurisdiccional, c) aplicación de Sistemas de Decisión para la Gestión del Riesgo, y d) cuestiones operativas asociadas a digitalización de cobros y servicios, y a prórrogas o nuevas modalidades de licencias, habilitaciones y vencimientos.

En los gobiernos locales a nivel global, una práctica difundida para enfrentar la pandemia fue la conformación de Comités de Crisis, o espacios análogos para la planificación, coordinación, dirección y control de las acciones para atender la crisis sanitaria, y sus consecuencias económicas y sociales.

A modo de ejemplo, en la ciudad de Rosario (provincia de Santa Fe) se conformó el Consejo de Gestión de Riesgo, presidido por el intendente e integrado por diferentes áreas del municipio. El Consejo se reúne dos veces por semana, con modalidad virtual, y tiene por objeto diseñar, proponer e implementar políticas y estrategias del municipio para gestión integral del riesgo, así como coordinar acciones con los estados nacional y provincial, y comunicar a la ciudadanía. A su vez, el ejecutivo local trabaja en ocho comandos operativos, integrados por todas las áreas del municipio, según las incumbencias, y vinculados a la prevención y contención de la pandemia del coronavirus, coordinados por un comando central. La efectividad del Consejo de Riesgo y los Comandos Operativos radica en la posibilidad de trabajar en paralelo con los distintos frentes de la crisis sanitaria.

Asimismo, las instancias de coordinación de mesas público-privadas tienen gran significación en la actual coyuntura. Ante el derrumbe de recursos propios y con una demanda de la ciudadanía cada vez más concentrada en lo local, el apoyo del sector privado y la sociedad civil al sector público local ha sido clave para poder abordar los desafíos planteados por la crisis sanitaria<sup>4</sup>.

En este sentido, la Municipalidad de Córdoba (provincia de Córdoba) conformó el Consejo Social, una instancia de coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia y organizaciones sociales, civiles, religiosas y gremiales, que tiene como fin llevar adelante un exhaustivo análisis de la realidad social, lo que permite implementar acciones concretas y puntuales. Una de las primeras iniciativas del Consejo consistió en la construcción colectiva de un mapa social, georeferenciando las instituciones del estado y las instituciones de la sociedad civil con inserción y trabajo territorial, así como conocer con qué y a qué población asisten. Este mapa se ha tornado central para delinear las políticas públicas, ya que la iniciativa ha permitido consolidar un concepto de gobernanza entre el sector público y las organizaciones de la comunidad.

Por otro lado, en la medida que se habilita el reinicio de las actividades económicas y se alivian las restricciones a las reuniones sociales, los Sistemas de Decisión para la Gestión del Riesgo se constituyen en herramientas valiosas para administrar la crisis sanitaria a nivel local.

A modo de ejemplo, la municipalidad de Villa María (Córdoba), impulsó el desarrollo de una plataforma que realiza un análisis de video aplicable al sistema de videovigilancia urbano de la ciudad, generando datos de conteo a través de la identificación de automóviles, motocicletas, bicicletas y peatones. Esta información contribuye a la Generación de la Estadística de Movimiento en la Ciudad, facilitando así la toma de decisiones del gobierno local para preservar el Distanciamiento Social.

A nivel internacional, los gobiernos locales aplican Sistemas de Decisión para la Gestión del Riesgo que incluyen sistemas de monitoreo en base a indicadores asociados a la circulación del virus y la capacidad de respuesta del sistema de salud.

Además, para asegurar el cumplimiento de las distintas medidas establecidas en el marco de la pandemia, los gobiernos locales suelen desplegar múltiples operativos de control. Entre los observados, se incluye la fiscalización del cumplimiento de medidas de distanciamiento social y de los protocolos específicos establecidos, la realización de controles de accesos a la localidad y controles para detectar síntomas compatibles con el coronavirus, entre otros.

<sup>4</sup> Se profundizará sobre las acciones enmarcadas en la coordinación de mesas público-privadas y participación ciudadana en las secciones correspondientes a Medidas de Apoyo a Grupos Vulnerables y Salud Pública.

Se pueden identificar también mecanismos innovadores de gestión y coordinación ad hoc, con bases cooperativas. En el caso de los Municipios de Quilmes y Avellaneda (Buenos Aires), se dispuso dar solución conjunta a un foco de 53 contagios en Barrio Villa Azul (que ambos municipios comparten) implementando un Comité de Emergencia en el lugar (dos centros logísticos de atención sanitaria, distribución de alimentos y elementos de higiene) integrado por los Ministerios de Salud, Desarrollo de la Comunidad y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, junto a las participaciones municipales en la búsqueda de sintomáticos, para detectar y aislar población de riesgo.

Asimismo, en el contexto de aislamiento social preventivo y obligatorio, los municipios debieron adoptar medidas operativas específicas que involucran la digitalización de cobros y servicios, y cuestiones asociadas a prórrogas o nuevas modalidades de licencias, habilitaciones y vencimientos.

## DISTANCIAMIENTO SOCIAL

Las respuestas locales inmediatas a la pandemia consistieron en imponer y controlar el cumplimiento de medidas de distanciamiento social establecidas a nivel nacional. En los últimos meses, sin embargo, muchas ciudades a nivel global han comenzado a implementar acciones para salir progresivamente del aislamiento.

IERAL ha identificado 4 principales líneas de acción como medidas para promover y gestionar el distanciamiento social a nivel local: a) intervenciones en el espacio público, b) Movilidad, c) Control de Accesos a la localidad, y d) Prácticas Preventivas en las actividades habilitadas.

### a) Intervenciones en el espacio público

Los gobiernos locales están llevando a cabo acciones para ampliar el espacio público disponible para peatones y ciclistas, con el fin de garantizar la distancia de seguridad entre personas. Las medidas implementadas incluyen una infraestructura mejorada para caminar y andar en bicicleta, sistemas peatonales unidireccionales, áreas de espera designadas para comercios y espacios de expansión para bares y restaurantes.

A modo de ejemplo, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires definió un plan de acción que involucra la peatonalización, parcial o total, de aproximadamente 100 calles de la Ciudad y la conformación de Centros Comerciales Barriales Peatonales. Estas medidas permitirían asegurar el distanciamiento social, promoviendo

5 Las decisiones referidas al relajamiento de la cuarentena se toman a nivel nacional y/o subnacional de los gobiernos, en función de las características institucionales de los países (Federal, Centralizado).

el comercio de escala barrial y la movilidad peatonal o en bicicleta, desincentivando el uso de medios masivos de transporte público. En el mismo sentido, se han llevado a cabo esquemas de ampliación de veredas y lugares de espera de transporte público, para que la gente disponga de más espacio. En la ciudad de Córdoba, se han ensanchado las veredas y se restringe la circulación de automóviles en el centro de la ciudad.

## b) Movilidad

La movilidad se ha visto fuertemente afectada por la pandemia y ha proporcionado a las ciudades un impulso para repensar el espacio urbano y sugerir alternativas. Adicionalmente se han implementado a nivel global medidas relacionadas a la sanitización y distanciamiento en los medios de transporte urbano, a la gestión de la demanda y, al control y rastreo de la potencial cadena de contagios en el sistema de transporte.

A fin de exponer con mayor claridad dichas medidas se han seleccionado y organizado ejemplos de la Base de Acciones Locales frente a la Pandemia siguiendo el enfoque 'Evitar-Cambiar-Mejorar', desarrollado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional GIZ<sup>6</sup>.

- **Evitar:** Medidas para reducir la demanda de transporte motorizado.

La distinción entre el tráfico esencial y el no esencial es clave para la implementación de este tipo de medidas, que buscan reducir la circulación y concentración de pasajeros en el transporte público y ayudar a promover el distanciamiento social.

En la medida que se avanza hacia la flexibilización de las restricciones, los gobiernos locales establecen límites de ocupación para el transporte público, a la vez que toman medidas para desincentivar su utilización. Acciones locales como la promoción del teletrabajo, la posibilidad de realizar gestiones públicas online, la promoción de compras en locales de cercanía y la implementación de plataformas web para realizar compras online son medidas de relativamente amplia difusión en los municipios, que contribuyen al distanciamiento social y a la menor utilización de transporte público de pasajeros.

Adicionalmente, con el objeto de administrar la demanda de transporte público y evitar la circulación masiva de personas en horarios pico, algunos municipios como Santa Fe y Rosario (Provincia de Santa Fe) y la ciudad de Córdoba, han definido horarios diferenciales para el desarrollo de las actividades habilitadas,

<sup>6</sup> El brote de COVID-19 y las implicancias para la movilidad sostenible: algunas observaciones. Abril 14, 2020. GIZ.

e incluso solicitado a los responsables de industrias y empresas establecidas en la localidad que garanticen el traslado de sus empleados entre el domicilio y el lugar de trabajo.

- **Cambiar:** Medidas para dirigir a los usuarios a medios de transporte seguros, limpios y de bajo contacto ante la crisis del coronavirus.

Muchas localidades han optado por el desarrollo de ciclovías temporarias para favorecer el uso de bicicletas durante la pandemia, como medio de transporte seguro, y con el objetivo de evitar aglomeraciones en el transporte urbano de pasajeros. Por ejemplo, la municipalidad de Rosario ha creado una línea de financiamiento específico para la compra de bicicletas.

A nivel internacional se han implementado además iniciativas para alentar el uso de bicicletas eléctricas y reducir el tráfico en vehículo privado, porque, con los límites de ocupación al transporte se corre el riesgo de que aumente de manera significativa el tráfico en automóviles.

- **Mejorar:** Prevenir un resurgimiento de la epidemia mediante la adopción de medidas de mejora, prevención y control, al tiempo que se permite un repunte económico.

En relación con la Higiene y Sanitización del transporte público, en la ciudad de Rosario, cada unidad (colectivos urbanos y taxis) se desinfecta en profundidad antes de circular, y durante su recorrido, se realizan tareas de limpieza en las puntas de línea y en paradas de ascenso y descenso de pasajeros de mayor afluencia de personas (puntos intermedios de recorrido). Asimismo, La Plata (Buenos Aires) cuenta con un sistema ionizado para prevenir el COVID 19.

A nivel internacional, además de establecer límites en la capacidad del transporte público, se procuró aumentar el servicio de autobuses en horarios pico, para evitar aglomeraciones, o se implementaron sistemas de reserva, por ejemplo, en los servicios de Metro.

Además, para prevenir el resurgimiento de la epidemia a nivel local, los gobiernos a nivel global implementan Medidas de Control y Seguimiento, en el ámbito del transporte público.

En Ciudad de Buenos Aires, como medida de control, se cuenta con un sistema de cámaras para tomar la temperatura de los pasajeros del transporte público. A partir de un trabajo conjunto del gobierno nacional y el municipio local, funciona en CABA el primer sistema de cámaras para tomar la temperatura de los pasajeros del transporte público, en la entrada del Centro de Transbordo

Constitución. Se trata de un Sistema Infrarrojo de Detección Rápida de Temperatura Corporal, que analiza las caras de las personas y mide la fiebre, uno de los principales síntomas del coronavirus. Asimismo, en La Plata se realizan tests olfativos y controles de temperatura en el transporte público para detectar casos sospechosos de COVID-19.

En terceros países se observan experiencias donde se exige a los viajeros que se registren en determinadas aplicaciones para usar los servicios de transporte público. Dichas aplicaciones permiten identificar a las personas que han viajado con alguien sospechoso de estar infectado, y luego monitorear sus contactos cercanos. El uso de aplicaciones para la recolección de datos de los ciudadanos puede ayudar a prevenir la propagación del virus.

### c) Control de accesos a la localidad

Mientras que para las grandes ciudades la principal preocupación son los temas de movilidad, localidades más aisladas o que han logrado controlar la propagación del COVID-19, centran su atención en el cierre y los controles de acceso.

La localidad de San Guillermo (Santa Fe), implementó un Área de Tránsito en el parque municipal, en el cual los viajeros ingresan por la Ruta Provincial 23, y los comerciantes locales ingresan a buscar su mercadería por la colectora. Sólo determinados viajeros (gas, cadenas de frío, distribuidoras) pueden ingresar a la ciudad, con previo aviso y protocolos de seguridad e higiene.

En San Justo (Santa Fe), se desarrolló e implementó en el mes de abril la App Control Ciudadano COVID-19, con el objeto de optimizar el Control de Accesos a la Localidad. La aplicación permite centralizar y unificar la información registrada por las fuerzas de seguridad con relación al movimiento de personas, identificando las razones de circulación, profesiones, si hay reincidencia y si hay razones para imponer sanciones legales.

Complementando los operativos de desinfección y control que se llevan adelante en los accesos a las ciudades, en Rafaela (Santa Fe) se implementó en el mes de Junio la App 'Rafaela Acceso' para entrar y salir de la ciudad. Este dispositivo, diseñado por docentes y alumnos de la Universidad Nacional de Rafaela, permite detectar y localizar a personas que manifiesten síntomas de coronavirus, y que hayan ingresado o egresado de la ciudad.

#### d) Prácticas preventivas en las actividades habilitadas

Cada medida de flexibilización tiene su correlato en la implementación de protocolos de actuación y medidas de Fiscalización y Control<sup>7</sup>.

A modo de ejemplo, en la medida que se ha habilitado la reapertura de empresas gastronómicas y gimnasios en ciudades como Rosario, se han establecido protocolos de actuación respecto del distanciamiento físico, horarios de funcionamiento, normas de higiene y prevención, utilización de equipo de protección, entre otros. Además, cada establecimiento gastronómico debe llevar un listado de comensales por turno, como garantía por si se detecta un caso positivo. El registro queda en reserva del restaurante y es compartido con el gobierno únicamente en caso de contagio, como medio para rastrear la cadena de contagios.

---

<sup>7</sup> Para conocer las medidas de prevención establecidas para el desarrollo de actividades específicas, consultar los protocolos contenidos en Base de Acciones Locales frente a la Pandemia en [www.ieral.org](http://www.ieral.org)

# 3.8

## Posibles implicaciones de la pandemia del COVID-19 y la caída de los precios del petróleo sobre los ingresos de los gobiernos locales



**JAIME BONET, DIANA RICCIULLI Y JAVIER PÉREZ**  
investigadores del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER);  
Banco de la República de Colombia

Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los  
autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva

## Introducción

El primer trimestre del año termina, para Colombia y el resto del mundo, enfrentando dos choques que afectarán la economía mundial en el corto y mediano plazo: la propagación del COVID-19 y la fuerte caída del precio internacional del petróleo<sup>1</sup>. Aunque es muy pronto para determinar el efecto total en el crecimiento económico, los primeros pronósticos, realizados por algunos centros de pensamiento, organismos multilaterales y bancas de inversión<sup>2</sup>, indican que Colombia crecería entre -0,4% y 1,0% en 2020. El resultado final dependerá, por un lado, de la severidad del contagio y el número total de días de aislamiento adoptados para contener el contagio, y por otro, de la duración de la caída en los precios del petróleo.

Hasta el momento los análisis de las perspectivas económicas y sociales han estado centrados en el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos. Sin embargo, no se ha puesto de manifiesto cómo estos dos choques afectarán la realidad de los gobiernos territoriales en el corto y mediano plazo. Estos efectos estarán no solo determinados por el número de infectados en cada región y los esfuerzos de las autoridades de municipios y departamentos en la adecuación de hospitales y centros de salud, sino por la perspectiva de menores recursos propios recibidos por las entidades territoriales como consecuencia de la disminución en la actividad económica. Además, es posible que se afecten en el mediano plazo las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Este documento tiene como propósito plantear algunos de los posibles mecanismos a través de los cuales los choques del COVID-19 y la caída del precio del petróleo se reflejarán en los ingresos de los municipios y departamentos en Colombia. Este es un ejercicio descriptivo sin implicaciones causales, realizado a partir de algunos trabajos previos e información disponible a la fecha.

## LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES

Los gobiernos locales tienen tres fuentes principales de ingresos: (i) los recursos propios, que incluyen los tributarios y no tributarios; (ii) las transferencias, donde el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) son las más importantes; y (iii) los otros ingresos, por ejemplo, aquellos provenientes de empresas industriales y comerciales de las entidades territoriales o entidades descentralizadas del gobierno local. En 2018 estas tres fuentes sumaron 73,4 billones de pesos en municipios y 30,9 billones en departamentos, cifras equivalentes al

1 Ver Mejía (2020).

2 Ver Goldman Sachs (2020), Cepal (2020) y IIF (2020).

7,4% y 3,1% del PIB nacional, respectivamente. En ambas entidades territoriales, las transferencias nacionales (SGP y SGR) conforman el rubro más importante con 35,0 billones en municipios y 17,7 billones en departamentos (Tabla 1).

**TABLA 1. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO GOBIERNOS TERRITORIALES 2018**  
MONTOS EN BILLONES DE PESOS CORRIENTES

	MUNICIPIOS		DEPARTAMENTOS	
	MONTO	% DEL PIB	MONTO	% DEL PIB
INGRESOS TOTALES	73,4	7,4	30,9	3,1
INGRESOS PROPIOS	27,4	2,8	10,0	1,0
TRIBUTARIOS	24,2	2,5	7,6	0,8
NO TRIBUTARIOS	3,3	0,3	2,3	0,2
TRANSFERENCIAS NACIONALES	35,0	3,5	17,7	1,8
SGP	32,7	3,3	13,4	1,4
SGR	2,3	0,2	4,3	0,4
OTROS INGRESOS	11,0	1,1	3,3	0,3

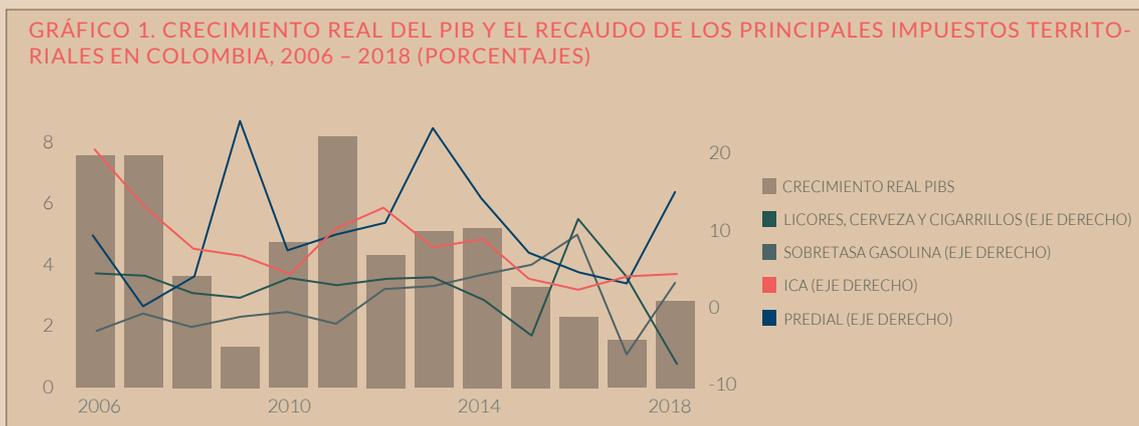
Fuente: Elaboración de los autores con base en Ejecuciones presupuestales DNP.

Dentro de los recursos propios, se esperaría una reducción en el recaudo de impuestos como resultado de la contracción económica y la consecuente caída en el ingreso y el consumo de los hogares y las empresas. Tal vez los más afectados podrían ser el impuesto de industria y comercio (ICA) en los municipios, los tributos al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco en los departamentos, así como la sobretasa a la gasolina en ambos casos. De acuerdo con Bonet et al. (2020), el ICA representa en promedio cerca del 37% de los ingresos tributarios de los municipios, mientras que los impuestos de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco participan con cerca del 50% de los ingresos tributarios de los departamentos.

Al analizar las tendencias recientes en el crecimiento del PIB y el recaudo de los principales impuestos territoriales (Gráfico 1), el ICA es el tributo con mayor asociación al ciclo económico, aunque parecería tener un rezago en la relación temporal<sup>3</sup>. Esto podría ser resultado de que este tributo se liquida sobre el promedio mensual de los ingresos brutos del año inmediatamente anterior. Por el contrario, los impuestos de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, la sobretasa a la gasolina y el impuesto predial no muestran una relación clara con la actividad económica. El desempeño del recaudo de estos últimos podría estar asociado más a cambios en la base de cálculo o en las tasas que se aplican. Por ejemplo, el mayor crecimiento en la recaudación del impuesto al consumo de licores en 2016 podría ser resultado de la modificación en su base gravable y tarifa introducida con la Ley 1816 de 2016<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> La elasticidad del PIB al recaudo del ICA es de 0,44% y el resto de los impuestos territoriales no presentan una relación estadísticamente significativa con la actividad económica. Estos resultados son obtenidos por los autores a partir de la estimación de un panel departamental con efectos fijos de año y departamento.

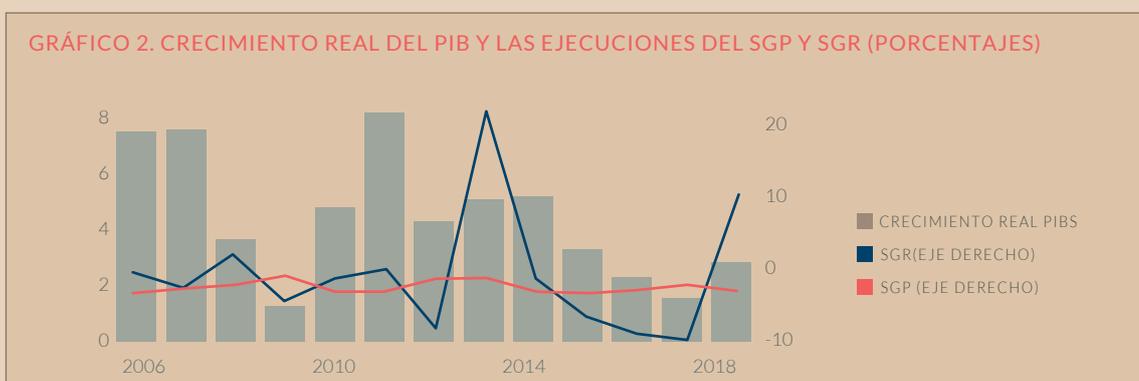
<sup>4</sup> La Ley 1816 de 2016 estableció que el impuesto al consumo de licores estaría conformado por un componente específico (\$220 por cada grado alcoholométrico en unidad de 750 centímetros cúbicos) y un componente ad valorem (25% sobre el precio de venta al público).



Fuente: Elaboración de los autores con base en Cuentas Nacionales DANE y Ejecuciones Presupuestales DNP.

Sobre el impuesto predial, aunque este suele ser menos sensible al ciclo económico, se espera un efecto heterogéneo y diferencial en el recaudo que dependerá de las decisiones que adopten las autoridades municipales en cuanto a alivios a los contribuyentes para mitigar la reducción del ingreso disponible de los hogares generada por el periodo de aislamiento. Además, dependiendo de la duración del aislamiento en el país, la reducción de los ingresos en los hogares podría llevar a un incremento en la morosidad en el recaudo, tanto del predial como de los otros tributos.

Del lado de las transferencias, los recursos del SGP y SGR son definidos por unas reglas que se establecen al momento de presupuestarse. Hasta 2016 el SGP creció a una tasa real que estaba definida a partir de la inflación más unos puntos adicionales variables por año. Desde 2017, el monto del SGP se define en función del crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) durante los cuatro años anteriores (incluido el año de la vigencia de elaboración del presupuesto). Como resultado de estas reglas, el SGP muestra una asociación baja con el ciclo económico (Gráfico 2).



Fuente: Elaboración de los autores con base en Cuentas Nacionales DANE y Ejecuciones Presupuestales DNP.

Dados los criterios para estimar el SGP, en 2020 no se afectarían esos recursos para los departamentos y municipios. Sin embargo, el efecto se observaría durante los próximos años, teniendo en cuenta que el impacto de la crisis se verá reflejado en una reducción de los ICN de 2020 y posiblemente en 2021. Así las cosas, los recursos transferidos por SGP, calculados con base en el promedio móvil cuatrienal de los ICN, se podrían afectar al menos hasta 2023. Dependiendo de la caída en los ICN entre 2020 y 2021, podría tenerse un efecto importante sobre los ingresos de municipios y departamentos considerando los siguientes dos aspectos: (1) que el SGP tiene una participación cercana al 3,8% del PIB, y (2) que tanto municipios como departamentos tienen una alta dependencia por estos recursos, al representar cerca del 40% de los ingresos totales de los departamentos y 43% en el caso de los municipios; en algunas entidades territoriales estos recursos pueden llegar a representar el 90% (Bonet et al., 2018). Sin embargo, el hecho que el incremento del SGP sea un promedio de los anteriores cuatro años, le resta volatilidad al comportamiento de esta transferencia.

Por su lado, el SGR se define en un presupuesto por bienio, cuya última vigencia corresponde al periodo 2019-2020. El cálculo del monto distribuido entre los GSN se realiza con base en proyecciones de las regalías, las cuales se ajustan a los valores reales de precio y cantidad de los minerales e hidrocarburos exportados, así como a los supuestos macroeconómicos. En particular, la elaboración del presupuesto del SGR para el periodo 2019-2020 asumió un precio del petróleo de 65 dólares por barril. Teniendo en cuenta lo anterior y la profunda caída en el precio internacional (en más del 50%), los ingresos por la venta de hidrocarburos podrían ser afectados y, en consecuencia, los recursos recibidos por concepto de regalías para los municipios y departamentos.

En términos de la asociación al ciclo económico los recursos de regalías presentan mayores coincidencias, lo cual se puede observar en el Gráfico 2, donde las reducciones en la tasa de crecimiento del SGR coinciden con años de caída en los precios del petróleo. Además, vale la pena resaltar que, al igual que con el SGP, los departamentos y municipios tienen una alta dependencia de las regalías, especialmente en el caso de los departamentos para los que estos recursos representan cerca del 40% de los ingresos totales. En el caso de los municipios la participación es de alrededor del 5% (Bonet et al., 2018).

Otro hecho importante es que el SGR podría verse también afectado por el uso de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) que hizo el Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), ya que, ante una caída en las regalías, no existen los recursos que permitirían mantener dicho monto. El total entregado en préstamo al gobierno nacional es del orden de los \$12,1 billones, recursos administrados por el Banco de la República<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ver Anexo Proyecto de Ley 167 de 2018 \*Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020\*.

<sup>6</sup> Ver Decreto 444 de 2020.

Finalmente, la actual crisis originada por los dos choques podría afectar también el desempeño de algunas de las empresas industriales y comerciales de las entidades territoriales. Esto puede ser significativo en algunas ciudades y departamentos grandes, en donde estas empresas transfieren importantes sumas de recursos a los municipios y departamentos. Por ejemplo, en 2018, Empresas Públicas de Medellín (EPM) transfirió a la alcaldía de esa ciudad 1,8 billones de pesos (Alcaldía de Medellín, 2019). Además, es importante tener en cuenta que la posible suspensión temporal del pago de los servicios públicos podría afectar el flujo de caja de las empresas prestadoras y un posible déficit que impactaría las finanzas de los entes territoriales. Por último, los sistemas de transporte masivo (SITM y SITP) existentes en distintas ciudades del país, podrían ver comprometida la sostenibilidad financiera que ha sido señalada por algunos autores<sup>7</sup>.

## CONCLUSIONES

Al final, los efectos del Covid-19 en las economías regionales dependerán del grado de afectación de cada una, su estructura económica, la pobreza y la informalidad de la mano de obra. Una de las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales que podría verse más afectada son los ingresos propios, ya que su recaudación podría reducirse por la desaceleración de la actividad económica en los distintos territorios. Esta situación es posible que afecte especialmente a las capitales departamentales, donde se concentra la recaudación tributaria subnacional.

Por su parte, las transferencias del SGP mantendrán sus montos en el corto plazo, cumpliendo una función contra cíclica y sosteniendo el flujo de recursos a los municipios más pequeños. Dependiendo de la duración y la profundidad del choque, estos recursos podrían verse afectados en los próximos años.

En cuanto al SGR, la caída del precio del petróleo se reflejaría en una reducción en el monto total de las regalías frente a lo que recibe actualmente. De acuerdo con la fórmula de distribución vigente, la asignación a cada territorio dependerá de las características de cada departamento y municipio. En particular, principalmente de su condición de productor y al grado de pobreza de sus habitantes. Qué tan profundo y qué tan duradero será este efecto dependerá, principalmente, del mercado internacional de hidrocarburos.

## REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín (2019). "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2020". Alcaldía de Medellín.
- Bonet, J.; Pérez, G. (2018). "Municipal Fiscal Health in Colombian Main Cities", Documentos sobre economía regional y urbana, No. 269, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales – CEER. Cartagena de Indias.
- Bonet, J.; Pérez, G.; Ricciuli, D. (2018) "¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?, Revista de Economía del Rosario, [S.J.], v. 21, n. 2, p. 247-307, oct. 2018. Disponible en: doi:http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196.
- Bonet, J.; Pérez, G.; Mestre, J. (2020). "Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios", en J. Bonet y G. Pérez (eds.), 20 Años de estudios sobre el Caribe colombiano, pp. 225-275. Bogotá: Banco de la República, Colección de Economía Regional.
- Cepal (2020). "Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19". Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe y el Caribe. Santiago, 3 de abril 2020.
- Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) (2019). Sistemas de transporte público de Colombia: retos, oportunidades y estrategias de financiación. (Urbano, Camilo; Pardo, Carlos Felipe; Olivares Medina, Claudio; Iguavita, Laura. Ed.). Bogotá D.C.; Despacio.org.
- Goldman Sachs (2020). "Latin America Economics Analyst - LatAm Growth Outlook Darkens". Economics Research. 18 de marzo 2020.
- IIF (2020). "Economic Views – EM Asia & LatAm Growth under COVID-19". 24 de marzo 2020.
- Mejía, L.F. (2020). "Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana", Nota Editorial, Fedesarrollo.

# 3.9

## Impacto del COVID 19 en las finanzas de los gobiernos subnacionales en el Perú



CARLOS CASAS TRAGODARA  
Universidad del Pacífico

SILVANA HUANQUI VALCÁRCEL  
Universidad del Pacífico

Las medidas de emergencia sanitaria para la lucha contra el COVID-19 implementadas desde finales del primer trimestre del año 2020 como la cuarentena y la paralización de actividades económicas que ha tomado más de 100 días, han afectado fuertemente las finanzas de los gobiernos regionales y locales. Los gobiernos regionales y locales son altamente dependientes de las transferencias desde el nivel central. Sin embargo, el impacto final está determinado por la naturaleza de la fuente de financiamiento que reciben.

En el caso de los Gobiernos Regionales, al depender casi enteramente de transferencias del Gobierno Nacional<sup>1</sup> y de recursos derivados de la actividad extractiva, los efectos de la alta vulnerabilidad de los ingresos han sido absorbidos por decisiones tomadas en el nivel nacional (específicamente del Ministerio de Economía y Finanzas a través de transferencias específicas).

Sin embargo, en el caso de los gobiernos locales, la volatilidad ha alcanzado más de una de las fuentes de ingresos esenciales, como el caso del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que se financia con una sobretasa del 2% al Impuesto General a la Ventas (o Impuesto al Valor Agregado) o los ingresos propios provenientes de la recaudación de impuestos locales<sup>2</sup> y de otros recursos directamente recaudados<sup>3</sup>.

En ambos niveles de gobierno, si bien existe una relativa dependencia de los recursos derivados de la actividad extractiva que se destinan a las regiones y localidades productoras, como el caso del canon<sup>4</sup>, el sobrecanon y las regalías mineras, los efectos en la actividad de estos sectores no se visibilizarán durante el presente año, dado que las transferencias responden a la recaudación de la actividad generada el año fiscal anterior.

## ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS SUBNACIONALES

En el caso de los Gobiernos Regionales, dado que aún no cuentan con potestades tributarias, casi la totalidad de sus ingresos depende de transferencias desde el Gobierno Nacional, ya sea a través de la fuente de Recursos Ordinarios<sup>5</sup> (que son asignados por parte del Ministerio de Economía y Finanzas sin seguir algún criterio específico), así como de otros recursos determinados por normas específicas (como el caso de los recursos derivados de los ingresos provenientes de las industrias extractivas). Al 2019, los ingresos de los Gobiernos Regionales as-

1 Los recursos que provienen del nivel central reciben el nombre de recursos ordinarios. Son recursos que si no se gastan vuelven al nivel central.

2 Los impuestos municipales están conformados por aquellos tributos creados por ley a favor de las municipalidades. Los más representativos son el Impuesto Predial, el Impuesto de Alcabala, el Impuesto al Patrimonio Vehicular, entre otros.

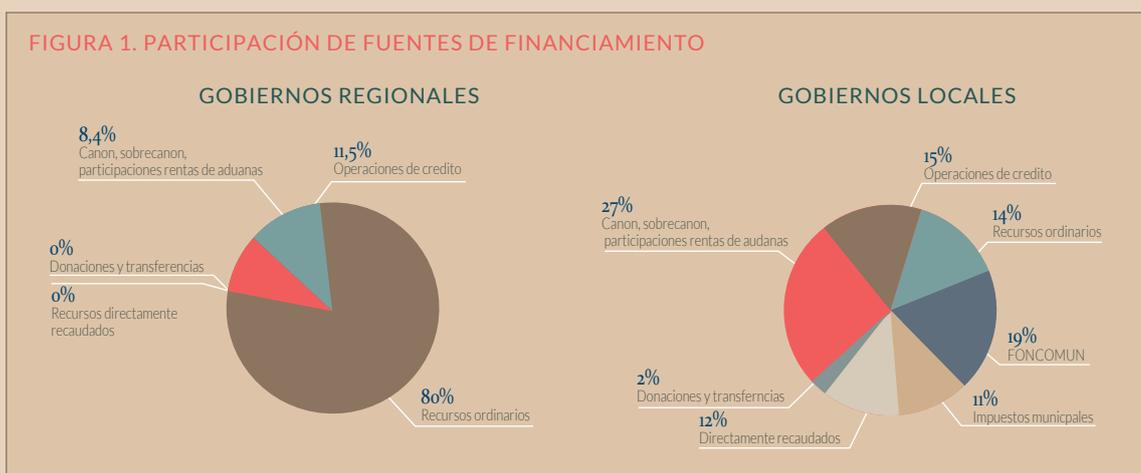
3 Esta fuente la componen aquellos ingresos que son generados y administrados directamente por las municipalidades, como las tasas, contribuciones, venta de bienes, prestación de servicios, entre otros.

4 El canon es la participación a favor de los gobiernos regionales y locales, de los ingresos que recauda el Gobierno Nacional por Impuesto a la Renta de las empresas que participan en la explotación de las industrias extractivas, como las que pertenecen al sector minero, hidro energético, gasífero, pesquero, y forestal.

5 La fuente de financiamiento vía Recursos Ordinarios responde a aquellos ingresos que provienen de la recaudación tributaria nacional y no están vinculados a ninguna entidad o a un propósito específico, de manera que constituyen fondos disponibles de libre programación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

cendieron a S/39.5 mil millones de soles, de los cuales el 80% (S/29.9 mil millones) se financiaron vía Recursos Ordinarios, mientras que el 11.5% (S/4.2 mil millones) por operaciones de crédito y el 8.4% (S/3.1 mil millones) de ingresos derivados de la explotación de industrias extractivas. Los recursos directamente recaudados y por donaciones representaron menos del 0.01% de los recursos totales (Ver Figura N°1).

Por su parte, los Gobiernos Locales cuentan con potestades para administrar determinados tributos dentro de su jurisdicción, sin embargo, a pesar de ello, la mayor parte de sus ingresos depende de transferencias desde el Gobierno Nacional, a través de la fuente de Recursos Ordinarios, así como recursos determinados por normativa específica, como el FONCOMUN, o como los recursos provenientes de la recaudación de industrias extractivas. Para el año 2019, los ingresos totales ascendieron a S/35.6 mil millones, siendo la principal fuente de financiamiento los recursos por canon y regalías mineras, que representaron el 27% (S/9.5 mil MM) y las operaciones de crédito, con 15% (equivalente a S/5.5 mil MM), sin embargo, el FONCOMUN y los Recursos Ordinarios son igualmente representativos en los ingresos locales con 18.9% (S/6.7 mil MM) y 14% (S/5 mil MM) respectivamente. Como se observa, casi la gran parte de los ingresos locales provienen de fuentes ajenas a recursos directamente generados por las propias entidades. De hecho, los impuestos municipales apenas superan el 11% del total de sus ingresos, y los recursos directamente recaudados el 12% (Ver Figura N°1).



Fuente: Módulo SIAF, Ministerio de Economía y Finanzas

## IMPACTO FISCAL DE LA PANDEMIA EN LOS INGRESOS SUBNACIONALES

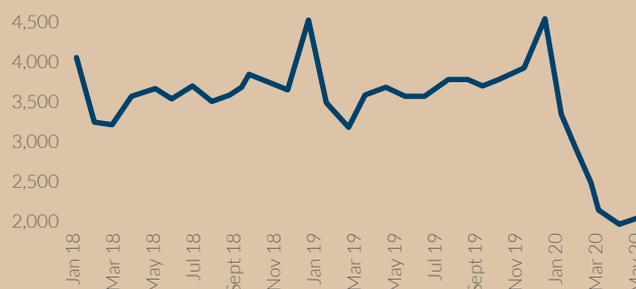
En este sentido, la paralización de la actividad económica desde mediados del mes de marzo ha impactado indirectamente en los ingresos del nivel nacional, lo que determina la disposición de recursos a ser transferidos a los Gobiernos Regionales y Locales vía Recursos Ordinarios, que implica el impacto en la fuente que financia gran parte de las actividades de las entidades de los dos niveles de gobierno.

Sumado a ello, en el caso de los gobiernos locales, siendo el origen del FONCOMUN una sobre tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV), este se ha visto fuertemente contraído; lo que representa un serio problema para las municipalidades, al ser una de las principales fuentes de financiamiento de la operatividad de las entidades, especialmente para aquellos municipios que mantienen una baja o nula recaudación de ingresos propios y que no son beneficiarios de los recursos derivados de las industrias extractivas. De esta forma, previo a la pandemia y el Estado de Emergencia, se transfería en promedio cerca de S/468 millones mensuales a las municipalidades. En el segundo trimestre de este año, en medio de la paralización de las actividades económicas, las transferencias por FONCOMUN apenas superaron los S/300 millones mensuales. En muchos casos, esta reducción fuerte de los ingresos ha puesto en problemas serios a las municipalidades para cumplir con obligaciones esenciales como el pago de personal y los servicios básicos que provee el municipio.

Como se aprecia en la figura 2, la recaudación por IGV ha caído dramáticamente en el segundo trimestre del año. En términos reales comparando este trimestre con el del año anterior implica una reducción del 35%. Ello explica la caída que están sufriendo las municipalidades en sus ingresos. Muchas municipalidades rurales donde no se desarrolla actividad extractiva reciben casi todos sus recursos del FONCOMUN que proviene del IGV. Tomando una proyección realista se puede esperar que en los siguientes meses la reducción sea de 25%. Este hecho genera presión por parte de los alcaldes sobre el gobierno nacional. Ello explica las medidas que se vienen tomando y se están pensando para otorgar mayores recursos a los gobiernos subnacionales en el país.

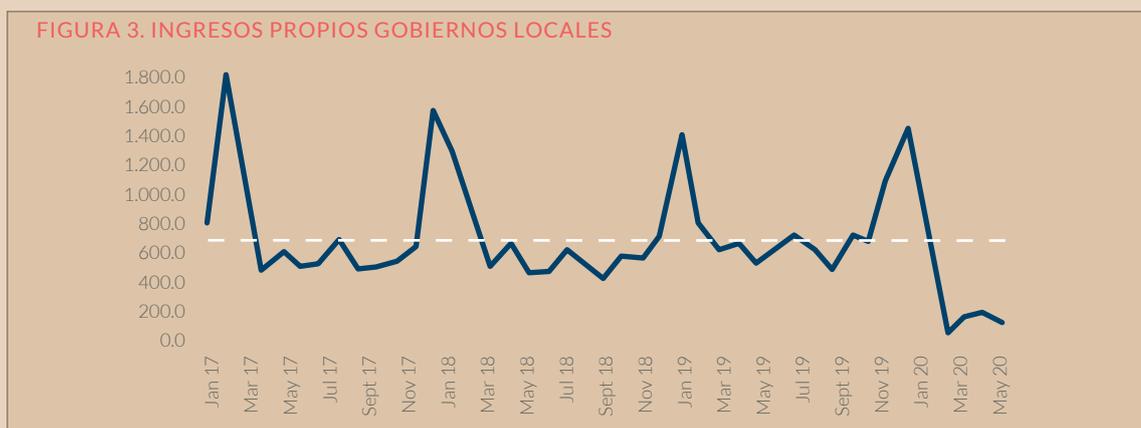
El FONCOMUN es una transferencia no condicionada que sirve para financiar los servicios públicos locales en muchas municipalidades del país. Su drástica reducción puede poner en riesgo a un considerable número de personas.

**FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IGV (MILLONES DE SOLES REALES BASE 2007)**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

En el caso de las municipalidades urbanas que presentan una importante base tributaria y que pueden generar recursos propios también han sufrido una fuerte caída de sus ingresos por esta fuente desde el mes de abril en que se amplió la cuarentena. Esto se puede corroborar a través de los datos observados en el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas. De esta manera pasaron de una recaudación promedio de S/624 millones mensuales, entre Impuestos Municipales y otros recursos directamente recaudados a S/105 millones como promedio en el segundo trimestre del 2020. La paralización de actividades económicas que financian algunos tributos (como los impuestos a los tragamonedas, a los espectáculos no deportivos, entre otros) así como la reducción de ingresos de la población que reduce la capacidad de cumplir con las obligaciones tributarias (como el pago de impuestos por predial o los arbitrios municipales), ha redundado en la caída de la recaudación de estos ingresos. En general, la capacidad de cobro de los impuestos municipales siempre ha sido reducida y está altamente correlacionada con la evolución del Producto Bruto Interno. La caída experimentada en los meses de abril y mayo de 40% y 35% en la producción que ha generado pérdida de empleo ha provocado que las familias prioricen sus gastos y el pago de los tributos municipales está en una de sus últimas opciones. Ello ha llevado a poner en riesgo servicios esenciales como el recojo de desperdicios y limpieza por lo que el gobierno central ha tenido que transferir recursos para asegurar la continuidad del servicio. En medios urbanos con alta densidad poblacional y con elevados índices de contagios es vital mantener los servicios de limpieza.



Fuente: Módulo Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Ministerio de Economía y Finanzas

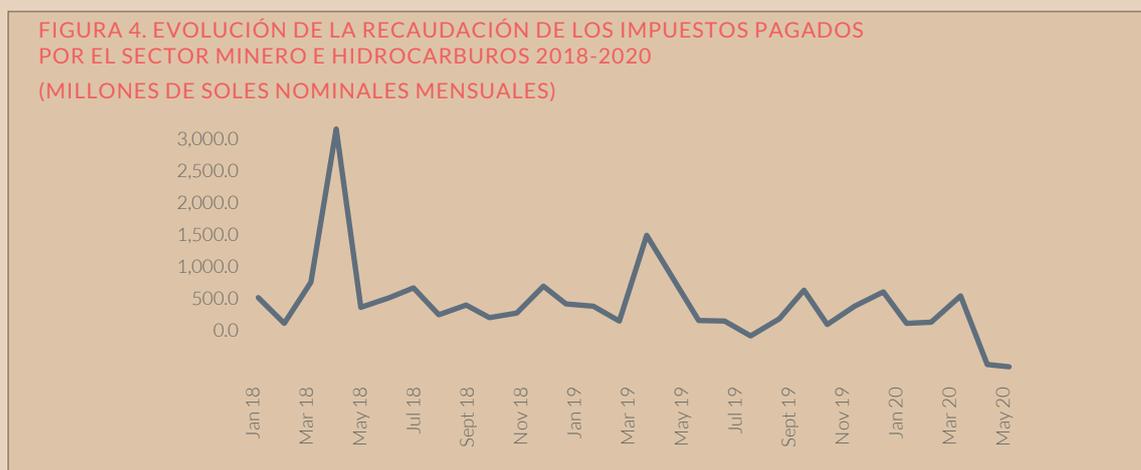
De la misma manera tenemos que el transporte público se ha convertido en un problema serio debido a que debido a las medidas de distanciamiento social las unidades deben trasladar menos pasajeros lo que implica que las empresas concesionarias de medios de transporte masivo hayan visto afectados sus ingresos lo que las llevaría a elevar el precio de los pasajes. Esto es la actual coyuntura es inviable políticamente por lo que en la ciudad de Lima la municipalidad Metropolitana está solicitando un subsidio para mantener operativo el servicio como los corredores viales y el metro de Lima.

En el caso de las municipalidades que reciben transferencias provenientes de la explotación de recursos naturales principalmente canon, vemos que durante este año no verán afectada esta fuente de recursos como ya se ha explicado porque lo que se reparte en un año depende del impuesto y otros rubros pagados por las empresas extractivas en el año anterior. Uno de los sectores que se vio fuertemente afectado por la pandemia fue el minero e hidrocarburos debido a la reducción de la demanda y la consiguiente caída en las cotizaciones. Si bien, los metales vienen recuperando sus precios ello no ocurre en el caso del gas y petróleo.

Las utilidades de las empresas extractivas suelen ser procíclicas y altamente sensibles a la evolución del producto. En el sector minero se espera una caída en la producción, en el mejor de los casos, de 10% para este año (BCRP, 2020<sup>6</sup>). La incertidumbre es muy grande y otros estimados indican caídas incluso del 20%. En todo caso lo que se espera es que las utilidades de las empresas mineras disminuyan significativamente durante este año. Ello se puede corroborar con las cifras recaudadas de impuesto a la renta pagado durante este año por el sector minero e hidrocarburos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Reporte de inflación presentado a finales del mes de junio del 2020

<sup>7</sup> El canon se financia del 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas. En el caso del canon petrolero se basa en una regalía establecida contractualmente pero que es contingente en el nivel de precios.



Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

La figura 4 nos muestra la evolución del impuesto a la renta pagado desde enero del 2018 hasta junio del 2020 por las empresas mineras y de hidrocarburos. Se puede apreciar una seria contracción. Por ejemplo, en el mes de junio la caída fue de 73% para las empresas mineras y 52% para las empresas de hidrocarburos. Esto es un indicador de cómo se están afectando las utilidades de las empresas. En función a ello se podría esperar una caída del 50% en el pago del impuesto a la renta para este año. Esto compromete los recursos de las municipalidades que reciben canon para el próximo año.

Lo anterior impactará fuertemente en la inversión pública debido a que el canon es una transferencia condicionada en bloque dado que los recursos se deben utilizar en infraestructura y su operación y mantenimiento. El año 2019, los gobiernos locales realizaban 41% de los gastos de inversión. En un contexto donde será necesario reactivar la economía, mantener la inversión pública a los niveles del año pasado implicará una transferencia significativa de recursos hacia los gobiernos locales.

Por otro lado, las zonas donde operan las empresas extractivas presentan un nivel superior al promedio de conflictividad. A partir de lo descrito, se podría esperar un mayor nivel de conflictos que pondrán a prueba a los gobiernos nacional y subnacionales en cuanto a su rol de liderazgo.

## MEDIDAS EXTRAORDINARIAS IMPLEMENTADAS

Los gobiernos regionales y locales en el Perú han sufrido fuertes choques exógenos que han impactado fuertemente sus finanzas y han generado un mayor nivel de gastos. La pandemia ha provocado la respuesta del nivel nacional que ha utilizado a los gobiernos locales como vehículos para la provisión de alimentos a

las familias más necesitadas. Sin embargo, ello ha generado que se hagan más evidentes las limitaciones de las municipalidades donde existen muchos reclamos acerca de que no han cumplido su rol.

Por otro lado, han surgido investigaciones por mal uso de fondos y corrupción que contribuyen a perjudicar su imagen a pesar de que no es una práctica generalizada. La población reclama por el mantenimiento de servicios de limpieza y seguridad locales, pero están dispuestos a pagar menos los tributos locales debido a la caída de los ingresos de las personas y las pérdidas de empleo.

Esto pone a las administraciones municipales en el medio de una tormenta en donde deben responder a las necesidades de la población con menos recursos. Como ya hemos visto, mientras dure la recesión los niveles de transferencias como el FONCOMUN se reducirán por debajo de sus niveles precrisis, hasta que la actividad económica vuelva a la normalidad lo que puede tomar algunos años. Por el lado de las transferencias asociadas a recursos naturales como el canon se prevé que el próximo año haya una caída del 50%. Todo esto configura un gran reto en donde debe mantenerse la capacidad de gasto de las municipalidades que serán financiadas por el gobierno nacional. Esto implica un elevado grado de coordinación y pondrán a prueba al Estado en su conjunto. Ello nos lleva a la necesidad de plantear mecanismos temporales pero sistemáticos para mantener a flote a las municipalidades. En este sentido el gobierno nacional ha generado algunas iniciativas que reseñamos a continuación.

En los últimos meses el gobierno nacional ha generado una serie de dispositivos legales a fin de aliviar la presión que se viene ejerciendo sobre los gobiernos regionales y locales. Un grupo de medidas está orientada a desplegar y fortalecer los esfuerzos para la lucha contra la pandemia. El otro grupo identificado, tiene como objetivo incrementar la disponibilidad de recursos de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales a fin de contrarrestar la baja disponibilidad de recursos de otras fuentes de financiamiento que se han visto contraídas durante el año.

Dentro de las medidas para la lucha contra la pandemia, el gobierno ha destinado (a julio de 2020) más de S/10.5 mil millones de soles. De este monto, S/830 millones se han transferido a los Gobiernos Regionales y S/440 millones a los Gobiernos Locales. Del monto transferido a los Gobiernos Regionales, la mayor parte de las transferencias (S/794 millones) se están destinando a la mejora y fortalecimiento de los servicios de salud y la atención de la pandemia, específicamente a compra de medicamentos y equipos médicos, así como la contratación de servicios especializados de médicos y enfermeras para la atención de los pacientes. A nivel local, las transferencias tienen como objetivo mantener el orden público derivado de las medidas de inmovilización impuesto por el gobierno a la ciudadanía (S/252 millones) y el resto a funciones diversas, como complementar

los esfuerzos para la atención de la salud (S/82 millones), la entrega de canastas y bienes de primera necesidad a la población vulnerable (S/213 millones), entre otros esfuerzos.

Sin embargo, a mediados de año, la ejecución es baja especialmente en el nivel regional, a finales de julio, los gobiernos regionales ejecutaron apenas el 42% de los recursos asignados, aunque a nivel local, los municipios registran un 75% de ejecución, aunque en las acciones orientadas a fortalecer los servicios de salud, la ejecución apenas llega al 55%.

Por otro lado, el otro grupo de medidas buscan reducir la brecha generada por la reducción de los ingresos de las entidades regionales y locales. Las tres medidas se materializaron en Decretos de Urgencia que permiten otorgar mayores recursos especialmente a los gobiernos locales, a través de transferencias vía Recursos Ordinarios, así como el establecimiento de medidas de excepción en el uso de los recursos de canon, sobre canon, regalías mineras y por el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) para el financiamiento de operaciones de las entidades.

El primero de ellos se publicó a finales del mes de abril, a través de un Decreto de Urgencia<sup>8</sup> se aprobaron una serie de medidas, entre ellos, la transferencia de S/311 millones para aquellas municipalidades que registraron una menor recaudación de ingresos durante la pandemia, con el objetivo de cubrir gastos operativos esenciales, lo que incluye el gasto en planillas y pensiones, así como el gasto vinculado a la prestación de servicios públicos esenciales como saneamiento, seguridad ciudadana, atención de emergencias, y gestión de residuos sólidos. Asimismo, la misma norma aprueba un monto adicional de S/300 millones para el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) y modifica los procedimientos para el cumplimiento de las metas ligadas al programa.

A mediados de mayo se aprobó un nuevo Decreto de Urgencia<sup>9</sup> orientado a incrementar la disponibilidad de recursos de los gobiernos locales. De esta manera, se transfirieron cerca de S/40 millones de soles para financiar medidas orientadas a reducir el riesgo de contagio por COVID-19, a través de la adquisición de kits de limpieza y sanidad para comedores y medidas específicas para el control sanitario en los mercados de abastos, los cuales han sido una de las principales fuentes de contagio en el país.

Finalmente, a inicios de julio<sup>10</sup> se determinó la posibilidad de que los gobiernos regionales y locales que cuentan con recursos por canon, sobre canon, regalías

8 Decreto de Urgencia N°047-2020 del 27 de abril de 2020.

9 Decreto de Urgencia N°057-2020 del 19 de mayo de 2020.

10 Decreto de Urgencia N°081-2020 del 6 de julio de 2020

mineras y por el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), puedan utilizar el 25% para gasto corriente con excepción de los gastos de remuneraciones. Este tipo de recursos por ley solo se destina a gastos de capital, por lo tanto, la norma estaría autorizando que los Gobiernos Regionales y Locales pueden hacer uso de los recursos para atender obligaciones derivadas de los servicios que prestan en sus respectivas jurisdicciones.

En el caso de los gobiernos regionales, dado que el 80% de sus ingresos proviene de la fuente recursos ordinarios y está orientada en buena medida al pago de los salarios de trabajadores de la salud y educación que trabajan en sus jurisdicciones, el impacto será absorbido básicamente por el nivel nacional para garantizar la continuidad de estos servicios básicos. A nivel de gestión la experiencia es variada siendo la más negativa la del departamento de Arequipa donde a pedido de la población y debido al aumento del número de contagios, el gobierno nacional ha asumido el control de la salud.