Conclusiones

CICLO DE WEBINARIOS SISCA-EUROSOCIAL+

El ciclo de **Foros Web "Políticas Fiscales frente al impacto social de la COVID 19"** ha sido organizado como parte de un núcleo de reuniones virtuales en las que se reflexionó y compartió opciones de solución para enfrentar desde diferentes puntos de vista la coyuntura que nos impone la pandemia provocada por la Covid, pero sobre todo para hablar de las consecuencias a futuro una vez pase la emergencia sanitaria. Este ciclo de foros web está siendo organizado por la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y el Programa de la Unión Europea para la Cohesión Social en América Latina (EUROsociAL+), contando también con la colaboración de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (SE-COSEFIN)

INTRODUCCIÓN

La crisis del COVID-19 ha impactado en todo el mundo y en todas las dimensiones del desarrollo (sanitaria, económica y social, entre otras). Este impacto, además, se ha visto maximizado en los sectores sociales más vulnerables, resultando en pérdidas de renta y de empleos, que en última instancia van a disparar los niveles de pobreza y de desigualdades económicas y sociales a nivel global **(CEPAL, 2020).**

En este contexto, las políticas fiscales se han situado como una herramienta clave para limitar y mitigar estos impactos. La atención de los sistemas públicos de salud ha sido el principal dique de contención frente a la crisis sanitaria, mientras que, la acción pública fiscal ha permitido

atenuar los impactos económicos y sociales. Exenciones de impuestos y diferimiento en el pago, desarrollo de esquemas de rentas mínimas, ampliación de los seguros de desempleo y habilitación de líneas de liquidez a empresas y autónomos, son, entre otras, algunas de las medidas que componen esta batería fiscal frente a la crisis **(FMI, 2020).**

A grandes rasgos, todos los países han desplegado herramientas fiscales similares. No obstante, la velocidad y gravedad del impacto del covid-19 en cada región, así como el espacio fiscal disponible en cada país, están determinando en gran medida la variedad, el alcance y la profundidad de las distintas propuestas fiscales. No obstante, el alcance de esta crisis no parece circunscribirse al corto plazo. Tanto Europa como América Latina, ya enfrentaban importantes presiones fiscales para sostener y desarrollar sus Estados de bienestar. La crisis del COVID ha evidenciado y profundizado estas problemáticas. En este sentido, como señala la **OCDE (2020),** la crisis es una oportunidad para abordar algunos de los retos pendientes en materia de políticas redistributivas, que permitan fortalecer los sistemas de protección social, ampliar la cobertura de la salud pública, reforzar y ampliar los sistemas de recaudación tributaria, y, en definitiva, poner en marcha estrategias de desarrollo inclusivo.

En un sentido más amplio, la crisis es una ventana de oportunidad para repensar el papel del Estado en el desarrollo económico y social de las naciones. Desde diversos ámbitos se ha evidenciado la importancia de una mayor presencia de lo público como defensor de los bienes públicos y el interés colectivo. En el plano macroeconómico, **BLANCHARD Y SUMMERS (2019)** han subrayado el rol clave de las intervenciones públicas durante la crisis financiera de 2008. Desde la perspectiva productiva, **STIGLITZ (2015)** ha insistido en la necesidad de transitar hacia economías del conocimiento, que permitan mejorar los niveles de vida agregados, y el papel clave que juega el sector público en este desarrollo. **MAZZUCATO (2015),** ha señalado la centralidad del apoyo público para desarrollar y sostener las políticas de innovación y por tanto la modernización de los sistemas productivos.

En definitiva, desde distintos ámbitos se constata la necesidad de una mayor presencia de lo público, que permita complementar y completar aquellas tareas y funciones que no alcanza a cumplir el sector privado. En este sentido, la crisis del COVID-19 parece el momento indicado para redimensionar el papel de lo público en el plano sanitario, de la protección social y de la reactivación económica, y, por tanto, el papel de las políticas fiscales como palanca que movilice los recursos necesarios para alcanzar estos objetivos.

Por último, no se puede esperar que los sectores públicos de los países en desarrollo carguen con el peso de estas repuestas fiscales. Las limitadas capacidades de generación de recursos, así como las crecientes presiones macroeconómicas, obligan a repensar el rol de la cooperación internacional y buena parte de su instrumental y criterios de apoyo a estos países. Como ha señalado **OCAMPO (2020)** es necesario abordar temas clave de la colaboración internacional, como la gestión de la sostenibilidad de las deudas públicas, las condicionalidades macroeconómicas y los criterios financieros asociados a los préstamos reembolsables y los volúmenes de ayuda financiera disponibles en los organismos multilaterales, entre otros.

Webinario 1.
Políticas fiscales frente al impacto económico y social del COVID-19

Este primer webinario hizo un punto de situación sobre las principales respuestas fiscales para enfrentar los efectos de la crisis sanitaria, económica y social. Se abordaron los ámbitos tributarios, presupuestarios, financieros, y de política social a través de las experiencias en los países de América Latina y la Unión Europea.

Ponentes:

Los debates mantenidos arrojaron algunas conclusiones clave:

- La mayor parte de los países del mundo se encuentran volcados en combatir la pandemia del COVID-19, y sus consecuencias tanto económicas como sociales. Nos encontramos por lo tanto frente a un reto global y, al mismo tiempo, frente a una oportunidad única: tenemos la posibilidad de buscar soluciones compartidas; soluciones que habrá que adaptar al contexto de cada país, pero soluciones que se pueden identificar, analizar y desarrollar de manera conjunta y coordinada. Lo anterior obliga a ser creativos, buscando formas de responder adecuadamente a la crisis provocada por la pandemia que permitan seguir trabajando en la línea de la Agenda 2030, sin dejar a nadie atrás.

- Se espera, como consecuencia de esta crisis, una agudización de las desigualdades, tanto a nivel de personas, familias y empresas individuales, como a nivel de países; la cantidad de recursos que cada uno/a tenga, y la flexibilidad de poderlos utilizar, va a influir de manera contundente en las medidas de respuesta que se puedan tomar frente a la crisis.
- Los países que forman parte de la región SICA – Sistema de Integración Centroamericana se enfrentan a la pandemia desde una situación en la que la pobreza, los altos niveles de informalidad, el nivel de cobertura en los servicios de protección social, la capacidad para la atención de la salud, y la existencia de un alto número de asentamientos informales con carencia de servicios básicos, aumentan el nivel de retos que se deben afrontar.
- Una de las grandes preocupaciones a nivel regional es acceder y atender a las personas de ingresos medios o medios-bajos (aproximadamente un 50% de la población de América Latina); no se encuentran dentro de las estadísticas de población viviendo en situación de pobreza o extrema pobreza, pero su nivel de ingresos, y las condiciones provocadas por la crisis, las convierte en personas muy vulnerables.
- El primer desafío económico al que se enfrentan los países es cómo mantener la liquidez del Estado, la liquidez de las empresas y la liquidez de los hogares.
- Es necesario, tal y como están haciendo la generalidad de los países de América Latina, que se implementen políticas fiscales contra-cíclicas que favorezcan la recuperación económica. Se recomienda en este sentido flexibilizar los estándares de sostenibilidad fiscal para poder mantener en el tiempo dichas políticas contra-cíclicas, y que las mismas no vengan seguidas de programas de austeridad fiscal.
- Las políticas de austeridad fiscal y los recortes del gasto público tienen un impacto diferenciado por razón de género que repercute negativamente en las mujeres, ya que, como consecuencia de los roles de género, son las mujeres las que mayoritariamente han de sustituir al Estado en la provisión de los servicios públicos (por ejemplo, el cuidado de dependientes) cuando el Estado, como consecuencia directa de los recortes, ya no los provee.
- Implementar medidas de respuesta inmediata a esta crisis implica contar con recursos; se está aumentando el gasto y paralelamente se está viendo afectado el flujo de ingresos a las arcas públicas, y todo ello partiendo de una situación fiscal que, en la mayoría de los países de América Latina, ya presentaba márgenes muy estrechos. Garantizar recursos para financiar las intervenciones, favorecer el uso efectivo y eficiente de los recursos, e intervenir en aquellas áreas que más lo necesitan, y que garanticen un mayor efecto multiplicador, se vuelve absolutamente indispensable.
- En relación a las empresas, se recomienda articular una serie de medidas para apoyarlas, con el objetivo principal de salvar el empleo. En este sentido, se cuestiona que reciban ayudas empresas con presencia en paraísos fiscales, así como empresas que están repartiendo ganancias entre sus accionistas. Dentro de las ayudas a las empresas, se recomienda priorizar el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, que generan un porcentaje significativo del empleo de la región, si bien gran parte de ellas opera en la informalidad, por lo que el reto para el Estado es identificarlas y poder acceder a las mismas.

- Lo inmediato y el medio y largo plazo están en la respuesta a esta crisis intrínsecamente conectados; desde una perspectiva de política fiscal, las medidas que se articulen en el corto plazo condicionarán en gran medida la situación en la que los países se encuentren en el medio y largo plazo.
- La pandemia va a tener costos importantes para las economías; el problema y la decisión de los Gobiernos está en quién va a asumir los costos, y a quién se protege. Desde un Enfoque de Derechos y de buena gobernanza fiscal, el peso del costo de la crisis no se debería dirigir a aquellos que solo pueden afrontarlo reduciendo derechos, sino a aquellos que pueden afrontarlo reduciendo ganancias, con un reparto equitativo de dichos costos entre todos los actores de la sociedad.
- El rol del Estado es central; desde una mirada general, los gobiernos de América Latina han dado un paso al frente para poner en marcha medidas oportunas de respuesta frente a la crisis. Se abre así la oportunidad para los Estados de la región de ganar credibilidad frente a su ciudadanía, de generar confianza y fortalecer la cohesión social, y de reconstruir el contrato social.
- Se identifica también la importancia, tanto en el ámbito europeo como en el latinoamericano, de poder contar con entidades supranacionales u organismos de articulación regional que tengan la posibilidad de orientar, impulsar y/o desarrollar políticas fiscales de carácter supranacional.
- Los gobiernos locales también deben jugar un rol importante en la respuesta fiscal que se ha de dar a esta crisis común; se han de tomar decisiones coordinadas desde los distintos órganos de poder (nacionales, y sub-nacionales) y, por lo tanto, desde distintas voluntades políticas, sobre temas vinculados a políticas sociales, a políticas tributarias, etc.
- El objetivo es llegar a un pacto fiscal. El reto de alcanzar un pacto fiscal en una sociedad es una batalla ideológica y política de largo plazo; y, en gran medida, es una batalla vinculada la necesidad de proporcionar información a la ciudadanía, poniendo datos a disposición de la sociedad para que la sociedad pueda ver por sí misma cuáles son las consecuencias de las políticas fiscales.
- En este sentido, esta crisis puede ser una buena oportunidad para impulsar reformas fiscales progresivas.

- Cuestiones esenciales que deberían abordarse en materia de **ingresos públicos - tributación:**
  - ✓ Si se quieren hacer políticas fiscales se ha de recaudar; no se pueden hacer solo con deuda.
  - ✓ Se aboga en este sentido por llevar a cabo reformas tributarias que incrementen la recaudación, pero que no afecten las decisiones de inversión, ni desincentiven el consumo.
  - ✓ Se consideran también oportunas las medidas de alivio tributario dirigidas a los sectores y a los grupos de población más vulnerables frente a la crisis.

- ✓ Debate sobre la presión fiscal: Habría muchas vías para fortalecer la presión fiscal sin dañar la actividad económica (por ejemplo, gravando mejor la riqueza, al patrimonio, o las herencias)
- ✓ Debate sobre las exoneraciones fiscales: Nos encontramos ante una excelente oportunidad para discutir temas de fondo, temas estructurales, relacionados con las exoneraciones fiscales en América Latina; es fundamental en este sentido llevar a cabo estimaciones rigurosas del gasto tributario para cada Estado (a cuánto renuncia el Estado cuando otorga exoneraciones), evaluaciones de costo-beneficio de dicho gasto (a qué grupos beneficia realmente, y cuánto espacio fiscal adicional supondría para el Estado), así como analizar el impacto diferenciado que dichas exoneraciones tienen por razón de género y por grupos de población.
- ✓ Se abre también una oportunidad de crear y/o fortalecer impuestos digitales, impuestos verdes (por ejemplo, sobre el combustible), así como impuestos y tasas de carácter selectivo (bebidas alcohólicas, tabaco, armas, etc.)
- ✓ Se plantea asimismo la posibilidad gravar a las empresas que están teniendo beneficios extraordinarios en el actual contexto (por ejemplo, empresas farmacéuticas, empresas de telecomunicaciones, etc.)
- ✓ La eficiencia recaudatoria es clave en estos momentos en los que es fundamental incrementar los ingresos públicos. En este sentido, se relevan como estrategias esenciales la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, la aplicación de las medidas BEPS (Erosión de la Base y Traslado de Beneficios, por sus siglas en inglés), y la firma y aplicación de acuerdos internacionales de intercambio de información tributaria.
- ✓ Es fundamental el rol de las Administraciones Tributarias para garantizar la integridad del sistema tributario y los recursos, vía ingresos tributarios, para que el Estado pueda hacerse cargo de los gastos extraordinarios que demanda la actual situación. Para ello se sugiere, entre otras medidas, fortalecer la modernización de las Administraciones Tributarias, consolidando la capacidad tecnológica de su personal.

- Cuestiones esenciales que deberían abordarse en materia de **presupuestos - gasto público**:
  - ✓ Se ha de tener presente que las decisiones presupuestarias tienen una importante dimensión política, con discusiones estructurales entre los distintos actores de gobierno que requieren, finalmente, consensos nacionales.
  - ✓ En este sentido, se ha de señalar, valorándolo de manera positiva, que los Ministerios de Hacienda de la región han dado sostenibilidad financiera a las decisiones políticas que se han ido tomando para hacer frente a la crisis.
  - ✓ Hay coincidencia sobre la necesidad de consolidar y ampliar el gasto público en los países de la región en materia de salud y de protección social.
  - ✓ Garantizar la calidad del gasto público se releva en este momento como fundamental; en la misma tienen un impacto directo negativo los casos de corrupción, el pago de sobre-costos, el uso superfluo del presupuesto público, el pago de subsidios a empresas que no los utilizan para el mantenimiento del empleo, entre otras malas prácticas.

- ✓ Se identifica el Presupuesto por Resultados - PpR como una estrategia de gestión pública clave para garantizar la calidad del gasto público mediante la transparencia, la evaluación de indicadores de desarrollo, la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, y su enfoque plurianual.
- ✓ Garantizar la asignación de recursos que contribuyan a la reducción de las brechas de género es también una condición para la calidad del gasto público. En este sentido, se señala que la contribución a la igualdad de género va más allá de "etiquetar" el gasto público, debiéndose poner el énfasis en el análisis de los impactos diferenciados que dicho gasto público tiene *de facto* en mujeres y varones.
- ✓ Se menciona la reasignación presupuestaria de los recursos públicos como uno de los mecanismos de los Estados para dar respuesta a la crisis. En este punto, es importante tomar conciencia de que llevar a cabo un proceso presupuestario eficiente y eficaz requiere un esfuerzo por parte del Estado en su conjunto, no solo de los Ministerios de Hacienda o Finanzas de los países; sobre todo en aquellos contextos en los que se cuente con escasos recursos públicos.

Link a la grabación:
https://www.youtube.com/watch?v=eJJemt_8G7c

Webinario 2.
Nuevo pacto fiscal, políticas fiscales contra-cíclicas y el nuevo rol de lo público en la recuperación

En el segundo webinario se profundizó en las políticas fiscales necesarias de medio y largo plazo, tras la superación de la emergencia sanitaria, y la transición hacia la fase de recuperación económica y social. Para ello se abordó la necesidad de un nuevo pacto fiscal que redefina el papel de lo público en la fase de recuperación, así como los instrumentos necesarios para desarrollar políticas fiscales contra cíclicas que permitan una salida vigorosa e inclusiva.

Ponentes:

Algunas de las conclusiones más relevantes de la discusión, complementarias a las del primer webinario, fueron las siguientes:

- Es una crisis global e integral que exige una respuesta internacional desde el multilateralismo. Además, de una acción decidida en el terreno monetario y fiscal. Por tanto, habrá que desplegar políticas inusuales en el ámbito macroeconómico como la monetización del déficit, la compra de acciones de empresas, rescatar sectores productivos enteros o utilizar las reservas internacionales para financiar políticas sociales, entre otras.

- Muchas economías latinoamericanas ya venían de una situación previa de debilidad y vulnerabilidad antes de la crisis. La crisis ha agravado esta situación, especialmente en los países dependientes del turismo, los hidrocarburos y la minería; y mejor en el caso de las industrias agroalimentarias. Las perspectivas a medio plazo dependerán de cuándo se recupere la demanda, especialmente en Estados Unidos y China.

- En materia de gasto público pueden realizarse múltiples mejoras que reduzcan el impacto de la crisis, tanto económicas como sociales:

  - ✓ Mejorar el potencial redistributivo de los sistemas de transferencias monetarias.
  - ✓ Trasformar la composición del gasto, de corriente (salarios) a un mayor gasto en capital físico y humano.
  - ✓ Mejorar la eficiencia de los sistemas de compras públicas.
  - ✓ Mejorar el alcance y la cobertura de los sistemas sanitarios, especialmente para los sectores más vulnerables.
  - ✓ Mejorar los sistemas de información que permitan una mayor eficiencia asignativa del gasto.
  - ✓ Desarrollar marcos y reglas fiscales de medio y largo plazo.
  - ✓ Desarrollar evaluaciones del gasto y metodologías de presupuesto base cero para mejorar la asignación presupuestaria.
  - ✓ Profundizar los mercados financieros para ampliar la financiación vía emisión de bonos soberanos.

- En materia tributaria se señalan las siguientes posibles reformas:

  - ✓ Reducción de la evasión fiscal, que llega al 30% en el caso del IVA y entorno al 50% en el IRPF.
  - ✓ Eliminar exenciones fiscales.
  - ✓ Impuestos a la riqueza sí, pero sin entrar en el populismo tributario. Además, no aportan un gran volumen de recursos.
  - ✓ Fortalecer las administraciones tributarias.

- Por último, se señala la necesidad de que un nuevo pacto fiscal exigirá un cierto grado de paz social, transparencia de la información para la toma de decisiones, reducción de la corrupción, y reducir la connivencia de las élites económicas y políticas.

Link a la grabación:

https://www.youtube.com/watch?v=yNJrpGUSLAg

Webinario 3.
Cooperación fiscal y financiera en los países de renta media

En el tercer y último webinario se abordó el papel de la cooperación internacional para apoyar a los países más afectados por la crisis del COVID-19, y las problemáticas específicas de los países de renta media. En concreto, se abordarán algunas de las temáticas clave que se están planteando en el marco de la cooperación financiera a nivel internacional: condonación/cancelación de la deuda pública, líneas de financiación reembolsable, condicionalidades, volumen de recursos, entre otros; y de la cooperación fiscal; BEPS, impuestos globales, reformas tributarias, apoyos presupuestarios, fortalecimiento institucional, entre otros; así como mecanismos para apuntalar la fase de recuperación, tanto en el plano económico como social.

Ponentes:

Los debates y discusiones, complementarios a los de los webinarios anteriores, resaltaron las siguientes ideas que pueden resumirse en:

- La crisis está poniendo a un gran número de países bajo presión sanitaria, social y económica. La ausencia de espacio fiscal en muchos de ellos obliga a que la cooperación intervenga y financie parte de los recursos necesarios en forma de Plan Marshall.

- Hasta la fecha los recursos financieros comprometidos son insuficientes para afrontar las necesidades de gasto de los países más vulnerables. Estas se han materializado en forma de líneas de crédito extraordinarias y suspensiones temporales de los pagos de la deuda para los países más pobres.

- En concreto algunas de las medidas de la cooperación internacional han sido: líneas de crédito adicional, líneas de contingencia, programas de emergencia que incluyen financiación para insumos, infraestructuras y personal sanitario, cooperación técnica y diálogo de políticas.

- En cuanto al diálogo de políticas se han abordado temas tan amplios como la saludo, por supuesto, pero también educación, fiscalidad, ciencia y tecnología. La crisis abre una ventana de oportunidad en un nuevo entorno de economía política que puede ser propicio para acometer las reformas necesarias para reforzar el Estado de bienestar y potenciar un crecimiento económico más inclusivo.

- Las soluciones tienen que provenir en primer lugar desde el marco del G-20 que gestiona el grueso de la deuda externa, así como con los acreedores privados. No obstante, no habrá instrumentos "mágicos" sino un mix inteligente de instrumentos que aborden una crisis multidimensional.

- Se recomiendan los siguientes enfoques para la cooperación:
  - ✓ Reforzar los sistemas sanitarios públicos
  - ✓ Potenciar apoyos de inversión en capital humano y físico
  - ✓ Evaluaciones del gasto y transparencia fiscal
  - ✓ Potenciar la creación de fondos de estabilización
  - ✓ Apoyar proyectos de desarrollo productivo que refuercen la resiliencia económica del país.
  - ✓ Financiación atada al diseño de políticas estratégicas (*policy based loans*).
  - ✓ Garantías financieras.

Link a la grabación:

https://www.youtube.com/watch?v=gltdImANjV0

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCHARD, O., & SUMMERS, L. H. (Eds.). (2019). Evolution or Revolution? Rethinking Macroeconomic Policy After the Great Recession. MIT Press.

CEPAL (2020): América Latina y el Caribe: Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.

FMI (2020): Policy tracker: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

LUSTIG, N (2020): El impacto de la COVID-19 en América Latina: se requieren respuestas fuera del libreto. Análisis Fundación Carolina.

MAZZUCATO, M. (2013). The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private sector myths.

OCAMPO, J.A. (2020): The Weakness of Economic Multilateralism. SIPA Magazine, Columbia University.

OECD (2020). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities.

ONRUBIA, J. (2020): Crisis económica en tiempos del COVID-19: La hora de la política fiscal… y de la gestión pública. ICEI Papers COVID-19 N°6.

STIGLITZ, J. E., & GREENWALD, B. C. (2015). Creating a learning society: a new approach to growth, development, and social progress. Columbia University Press.