

Presentación Foro DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO: O FÓRUM FUTURO DA GOVERNANÇA FISCAL

Sesión EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO FISCAL

Muchas gracias por la invitación

Una pena no estar en Portugal con ustedes.

Quería felicitar a los organizadores por convocar a este distinguido grupo de expertos a discutir sobre temas de gobernanza fiscal.

Pocos temas se me ocurren de tal importancia en este momento, como bien se resalta en la presentación de Desiree Christofzik.....

Mi intervención será grabada, previendo posibles problemas digitales el día de la conferencia.

Mi presentación se referirá a América Latina y el Caribe, sus particularidades y la urgente e imprescindible necesidad de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno de manera de poder enfrentar tanto los desafíos tradicionales como los nuevos desafíos por parte de nuestros gobiernos y sectores públicos.

Esto es particularmente importante en la actual coyuntura, donde se observa una alta **Persistencia y recrudecimiento de significativos conflictos intergubernamentales en varios países de la región, que han trascendido los límites subnacionales.**

**A que me refiero?**

En la actual coyuntura, los debates sobre financiación subnacional se han transformado en conflictos que trascienden lo meramente subnacional

(Argentina, coparticipación y CABA;

Brasil: baja en el ICMS sobre combustibles, impacto en las finanzas estatales;

Bolivia huelga por el Censo que fijará los nuevos coeficientes de prorrateo entre regiones;

Colombia, reforma tributaria reciente sobre regalías y su impacto en los ingresos subnacionales;

Uruguay, próximo debate por nueva sistema de transferencias).

La persistencia y recrudecimiento de estos conflictos convierten en cruciales el rediseño o fortalecimiento (dependiendo de cada caso) de las instancias de coordinación y cooperación intergubernamental

Resulta crucial para un adecuado funcionamiento de las instituciones públicas y una provisión eficiente y equitativa de bienes públicos alcanzar soluciones consensuadas, duraderas, sostenibles y a la vez flexibles, capaces de adaptarse a la dinámica de cambios a ser enfrentados por los gobiernos en el futuro próximo

Tengan en cuenta que los mayores desafíos actuales tienen que ver con como atender los “males” públicos globales”(como cambio climático y la imprescindible descarbonización, pandemia, conflictos bélicos, cambios demográficos y migraciones) pero que tienen particular impacto subnacional y local

Estos desafíos, que son comunes a todos los países del mundo, adquieren complejidades particulares en América Latina y el Caribe

(ALC), relacionados con su particular estructura productiva, económica y social.

Por ejemplo, el cambio climático es un “mal” público con causas y consecuencias globales (Tanzi, 2022; Blanchard y Tirole, 2021), pero con expresiones locales evidentes como eventos climáticos extremos, alza del nivel del mar o pérdida de la biodiversidad y que muestra, además, algunas especificidades relevantes desde la perspectiva de los países de ALC (Galindo y Lorenzo, 2020).

A su vez, es un problema de desarrollo que tiene efectos negativos significativos sobre las actividades económicas, el bienestar social y el medio ambiente, por lo que requiere instrumentar urgentes y amplias transformaciones estructurales para llegar a economías carbono neutral entre 2050-2070.

Los países de la región son, particularmente, vulnerables ante los efectos del cambio climático, lo cual es atribuible a

- características propias y tecnológicas de las estructuras y procesos productivos productivas, a la alta dependencia de la explotación de los recursos naturales,

- a la alta proporción de la población en condiciones de vulnerabilidad,

- a la alta desigualdad del ingreso tanto personal como regional,

- a las debilidades del estado de bienestar y las carencias de los sistemas de protección social y de salud,

- a la elevada presencia de ecosistemas vulnerables

- y a una muy variada biodiversidad en la región.

Entre los mensajes principales de mi intervención es la necesidad de actualizar el diagnóstico de los desafíos intergubernamentales de la

región e incorporar las especificidades (y las urgencias) regionales en el mapa de riesgos y vulnerabilidades y la agenda de reformas fiscales relacionadas

De manera de poder construir una estrategia regional que permita atender tanto los viejos como los nuevos desafíos.

La atención de los desafíos tradicionales junto con la emergencia de nuevas urgencias, demandan respuestas provistas por todos los niveles de gobierno, tanto desde el ámbito regional, como a nivel nacional y subnacional (intermedio y local).

Estos niveles de gobierno requieren articularse en favor de una estrategia común de desarrollo territorial y sectorial, donde el accionar de cada uno de esos niveles se complementen y potencien entre sí para una implementación efectiva de dichas soluciones.

En esta estrategia, los gobiernos subnacionales son actores claves para el desarrollo productivo, inclusivo y sostenible, en sintonía con el medio ambiente, la Agenda 2030 y el cumplimiento de los compromisos de la Nueva Agenda Urbana.

Que sabemos de las relaciones fiscales IIGG en la región?

Si bien América Latina es una región muy diversa y heterogénea, se dan, sin embargo, algunas características coincidentes que impactan sobre las finanzas intergubernamentales.

En los últimos años se ha avanzado en los diagnósticos regionales sobre los problemas de los sistemas de relaciones intergubernamentales y los gobiernos subnacionales.

En términos resumidos los diagnósticos son relativamente coincidentes (AIFIL, 2022; OECD, XX; BID-CEPAL, 2022) las relaciones intergubernamentales en la región se caracterizan por

- Heterogénea organización institucional (países federales, unitarios descentralizados y unitarios centralizados)
- Alta disparidad en el desarrollo económico y territorial entre regiones
- Descentralización de responsabilidades sesgada al gasto público
- Escasa autonomía tributaria subnacional, con la excepción de Argentina y Brasil.
- Significativa asimetría, en recursos humanos como financieros, tanto sea vertical (entre GC y GSN) y como horizontal (entre gobiernos subnacionales del mismo nivel)
- En la mayoría de los países de América del Sur, elevada incidencia en los ingresos fiscales subnacionales de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, fundamentalmente no renovables
- Débiles sistemas de coordinación en la provisión descentralizada de bienes y servicios como educación, salud e infraestructura, lo que amplifica las disparidades territoriales
- Escasa capacidad de igualación de los sistemas de transferencias IIGG
- Débil institucionalidad fiscal intergubernamental (reglas fiscales y mecanismos de control de endeudamiento), que se encuentra en análisis y transición a partir de la crisis de la pandemia.

Estas características y debilidades son producto de numerosos factores entre los que sobresale un largo proceso de reasignación de funciones en la región (que se inicia a mediados de la década de los 80) y que suele caracterizarse como transferencia de competencias y responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales sin el acompañamiento técnico, débiles mecanismos de coordinación y baja capacidad para generar recursos fiscales que lo financien.

No obstante, debe tenerse en cuenta que los procesos no han sido lineales, ni homogéneos.

Mirado en el largo plazo (1980-2020), los países de la región han observado un creciente aumento de las funciones llevadas adelante por los GSN.

Sin embargo, cuando se sale del promedio regional (que a los fines del diseño de políticas sirve de muy poco) y se observa con más detalle y país por país, se ve claramente que el proceso no ha sido lineal (por “olas” como diría Fernando Rezende), ni homogéneo en los sectores, ni siempre desde el GC a los GSN.

### *Sus impactos*

Estos procesos han tenido diferentes y muy significativos impactos en términos de

- inestabilidad macroeconómica (Argentina y Brasil a fines de los noventa);
- en provisión sectorial (educación, salud, infraestructura)
- y en el altamente desigual desarrollo territorial.

En los países más descentralizados (Argentina, Brasil, México, Perú), lo que se descentralizó fue fundamentalmente el gasto social y en infraestructura.

En términos estilizados podría decirse que esta reasignación de funciones entre niveles de gobiernos ha significado que en estos países los gobiernos centrales gasten fundamentalmente en el “pasado” (sistema previsional, pago de deuda pública) mientras que los gobiernos subnacionales gasten en el “futuro” (educación, salud, infraestructura).

Este ejemplo debiera ilustrar claramente sobre la necesidad de apoyar la gestión de los gobiernos subnacionales (y su coordinación con el gobierno central) de manera de mejorar el futuro de la región.

A su vez, el impacto del sobreendeudamiento subnacional de fines de la década de los 90 en los países más descentralizados de la región (Argentina, Brasil y en menor medida Colombia), llevó a los gobiernos a diseñar reglas fiscales de limitación del gasto y el endeudamiento de manera generalizada, cuyos resultados han sido heterogéneos, relacionado con su persistente sesgo pro-cíclico, sus limitaciones para reducir los niveles de deuda de manera significativa y su sesgo hacia el gasto de corriente en detrimento del gasto en capital.

La persistencia de esa “dominancia fiscal” sobre los objetivos de desarrollo regional, justificada por las crisis macro fiscales enfrentadas en décadas pasadas, ha tenido también impacto en un sesgo a una menor atención en la provisión de bienes y servicios a nivel subnacional, el gasto en infraestructura y las altas desigualdades territoriales, requiriendo una reformulación de la institucionalidad fiscal intergubernamental que permita un reenfoque hacia las metas de desarrollo inclusivo y sostenible.

### *Motivaciones adicionales para fortalecer la cooperación y la coordinación a nivel intergubernamental*

Si bien el diagnóstico y el listado de características y debilidades de los sistemas intergubernamentales y los GSN que acabo de enumerar justificarían por si solos la necesidad de fortalecer la cooperación y la coordinación a nivel IIGG, a continuación quisiera agregar y proponer focalizar en motivos adicionales, poco atendidos o en algunos casos ausentes de los diagnósticos recientes.

En los últimos años vienen consolidándose nuevas necesidades que plantean tensiones adicionales sobre las finanzas intergubernamentales y ponen a prueba la capacidad de respuesta de los gobiernos ante estos nuevos desafíos.

- **Impacto subnacional de los “males” públicos globales.** Una motivación central se debe a que los principales desafíos actuales son globales (cambio climático, fenómenos migratorios, pandemia, desigualdad) pero con impactos fundamentalmente locales

**Los desafíos son de tal magnitud que requieren un esfuerzo de coordinación de los distintos niveles de gobierno**

Dentro de este marco, es necesario atender el impacto de la descarbonización y la transición energética sobre las finanzas públicas subnacionales

Debe considerarse el impacto que el necesario proceso de descarbonización de las economías tendría sobre los sectores extractivos, así como sobre los gobiernos centrales y subnacionales que son dependientes de este tipo de ingresos y que estarán sometidos a mediano plazo a un choque financiero de significativa envergadura ya que esas fuentes de ingresos (procedentes del petróleo, gas, carbón mineral) se convertirían en “activos varados”(stranded assets) al desaparecer la demanda internacional por ellos.

El impacto será diferente en aquellos países o regiones especializados en actividades extractivas mineras como zinc, cobre, hierro, necesarios para la transición energética.



Necesidad de separar el análisis entre hidrocarburos y minerales de manera de poder atender los impactos de estas tendencias divergentes.

Relacionado con lo anterior, particular atención debieran tener los impuestos “upstream” sobre la industria extractiva que funcionan como una imperfecta pero potencialmente significativa forma de tributación ambiental

Aunque el objetivo dominante de la tributación sobre la producción y la explotación es la apropiación de la renta extractiva y la recaudación de ingresos fiscales ( y los nomencladores habituales no los incorporan como IRMA), muchos de los impuestos upstream sobre las industrias extractivas, como los ingresos provenientes de regalías, tienen un impacto ambiental significativo de hecho y muchas veces no deseado, a través de la reducción de la producción.

Por ende, si bien no se consideran impuestos ambientales, su alto impacto ambiental en industrias extractivas, así como su importancia fiscal (Jiménez y Podestá, 2023), hacen que puedan potencialmente ser una herramienta potente en el diseño de la reforma fiscal ambiental.

En países especializados en la extracción de hidrocarburos, estas actividades suelen tener dos impactos ambientales considerables: uno en su extracción y producción y otro en el momento de su utilización.

La política fiscal desempeña un papel central en países en que predominan las actividades extractivas.

En primer lugar, en la extracción de renta de estos sectores, sobre todo con la utilización de instrumentos fiscales aplicables sobre la extracción y la producción (upstream taxes) como regalías, impuestos a la renta corporativas, windfall taxes.

En segundo lugar, a través de impuestos selectivos al consumo de estos productos, sobre todo a través de la implementación de impuestos al consumo de combustibles fósiles. Estos impuestos selectivos al consumo, que nacieron con fines eminentemente recaudatorios, fueron convirtiéndose en el antecedente y actualmente son el eje de la tributación verde.

Es fundamental coordinar el diseño de estos dos tipos de tributos, de manera de atender los objetivos ambientales y recaudatorios.

En ese sentido, resulta interesante seguir en detalle la evolución e impacto de la recientemente aprobada reforma tributaria en Colombia (2022), cuya mayor fuente de recaudación se estima provendrá de los impuestos sobre el sector extractivo.

El objetivo perseguido es que los recursos de allí derivados aceleren la diversificación productiva en el proceso de transición energética, al tiempo que generan mayores ingresos para fortalecer el gasto social y las finanzas públicas.

A grandes rasgos, la reforma sobre el sector petrolero, carbon y minería se compone de dos nuevas obligaciones: sus rentas serán gravadas entre el 35 y el 60%, dependiendo del precio internacional del crudo, y las regalías que pagan a las regiones donde explotan recursos ya no podrá ser deducidas de sus impuestos.

Si bien es prematuro para evaluar el impacto y resultado de esta reforma, que recién tendrá pleno impacto en el año 2024, su enfoque es novedoso, ya que combina la utilización de las sobretasas del impuesto a la renta y las regalías con el objetivo combinado de extracción de renta del sector (que se ha visto incrementado por los precios internacionales) y la promoción de la transición energética hacia energías menos contaminantes.

- **El creciente rol de las metrópolis y sus débiles mecanismos de provisión y coordinación.** Las ciudades de América Latina albergan niveles muy altos de densidad poblacional, si las comparamos con las de países desarrollados y cuanto concentran muchos de los principales problemas (y retos) de la región en términos sociales, económicos y demográficos.

-

- **Persistencia y recrudecimiento de significativos conflictos intergubernamentales.** Como adelanté al principio, en la actual coyuntura, los debates sobre financiación subnacional se han transformado en conflictos que trascienden lo meramente subnacional (Argentina, coparticipación y CABA; Brasil: baja en el ICMS sobre combustibles, impacto en las finanzas estatales; Bolivia huelga por el Censo que fijará los nuevos coeficientes de prorratio entre regiones; Colombia, reforma tributaria reciente sobre regalías y su impacto en los ingresos subnacionales; Uruguay, próximo debate por nuevo sistema de transferencias).

Resulta crucial para un adecuado funcionamiento de las instituciones públicas y una provisión eficiente y equitativa de bienes públicos alcanzar soluciones consensuadas, duraderas, sostenibles y a la vez flexibles, capaces de adaptarse a la

dinámica de cambios a ser enfrentados por los gobiernos en el futuro próximo

- **Necesidades específicas vinculadas al imparable proceso de digitalización.**

- En particular, en lo que respecta a las GSN, este proceso traerá consigo en los próximos años la necesidad de abordar importantes inversiones a realizar por parte de todas las Administraciones Públicas (incluidas, por supuesto, las ESN) a efectos de cambiar radicalmente los procesos de comunicación entre los agentes económicos, los usuarios de bienes y servicios públicos y las Administraciones Públicas.

- 

La economía digital coloniza, casi sin excepción, todos los sectores productivos y los modos de consumo de las personas, lo cual plantea innumerables desafíos organizativos y regulatorios, entre los que los asuntos fiscales aparecen como especialmente relevantes a fin de “emparejar la cancha” de manera de evitar la competencia desleal con los sectores tradicionales junto con el diseño de tributos que permitan expandir las recaudaciones, tan necesaria en los años que se avecinan.

Desde el punto de vista fiscal, ello trae consigo nuevos e interesantes retos en la medida en que tanto los sistemas tributarios como los fundamentos para su asignación entre niveles de gobierno han sido diseñados para otra época y otras circunstancias, razón por la que, con el impulso de organismos internacionales como la OCDE, muchos países vienen avanzando en el diseño de tributos, especialmente en el ámbito de la tributación indirecta, tanto en lo que afecta a los

gobiernos centrales como a los subnacionales (Jiménez y Podestá, 2021 y 2022).

Asuntos clave en este terreno más allá de las consabidas preguntas generales de a quién gravar (sujetos pasivos), qué gravar (hechos imponible) o cómo cuantificar esos hechos (bases imponible), son también los relacionados con ¿qué nivel de gobierno debe decidir sobre sus cuantías, su gestión y su administración general?.

El problema no es trivial ya que lo que denominamos sector digital incluye distintas y heterogéneas actividades tales como la venta de bienes de pequeño valor, la prestación de servicios en medios electrónicos, plataformas de intermediación, venta de activos digitales, música, videos y libros electrónicos, publicidad digital, entre otras muchas.

Algunos gobiernos subnacionales ya han implementado tributos indirectos sobre la actividad digital, como varias provincias argentinas, algunos estados de Brasil y los gobiernos locales de Colombia, pero esta implementación no ha sido uniforme ni homogénea, y en algunos casos ha originado conflictos intergubernamentales como, por ejemplo, entre municipios y estados de Brasil respecto del uso del ICMS o la posible inconstitucionalidad de aplicar el impuesto sobre los ingresos brutos en Argentina.

No es fácil evaluar el impacto de la economía digital en las finanzas locales, debido a la miríada de hechos, comportamientos y decisiones implícitas.

La inserción de este conjunto heterogeneo de actividades digitales en los ordenamientos fiscales en un marco de

coordinación intergubernamental constituye un desafío fundamental para todos los países que debe ser abordado más pronto que tarde.

Para ello, un buen punto de arranque podría ser que los distintos países, en la medida de sus posibilidades y con el respaldo técnico necesario se pongan de inmediato a la tarea de ordenar y categorizar los tributos con base a criterios de capacidad de pago de los sujetos pasivos y/o de aplicación del principio del beneficio (cargas sobre usuarios) de manera de asignar y coordinar de manera adecuada la utilización de estos tributos.

### ***A modo de conclusión***

Comenzábamos mi intervención describiendo cómo pese a la heterogeneidad que muestra la región latinoamericana, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales conviven una amplia serie de problemas comunes, que suponen retos inminentes que no pueden ser eludidos.

En mi intervención me focalice casi en exclusiva en los desafíos emergentes y la necesidad de coordinación

Esto no significa obviar algunos de los problemas tradicionales de las finanzas IIGG en AL, tanto en materia de gestión del gasto público ante las necesidades de expandir la cobertura de servicios públicos en la región, como en lo que respecta al lado de los ingresos necesarios para su financiación.

Asuntos como el desarrollo de reglas fiscales que garanticen la sostenibilidad financiera, o el despliegue de transferencias de nivelación tendentes a corregir desigualdades han quedado fuera de

mi análisis por obvios motivos de tiempo, lo cual no significa obviarlos, sino que preferí centrarme en algunos aspectos más novedosos.

En definitiva, de la respuesta que en los próximos años se pueda dar a estos retos y su necesaria coordinación dependerá en buena medida el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de las nuevas generaciones de latinoamericanos, objetivo para el cual Foros y debates como el convocado por los organizadores son imprescindibles

Muchas gracias por la atención!