



Dilemas fiscales y el financiamiento pospandemia

Por Andrea Villarreal

Directora Departamento Económico - ASOBANCA

América Latina fue la región más golpeada del mundo por la pandemia del COVID-19. La radiografía final del 2020 revela una contracción económica de -7%, más del doble de la contracción promedio alrededor del mundo, pero la crisis pudo ser peor sin los masivos estímulos fiscales que bordean alrededor de 4,6% del PIB regional (FMI; CEPAL, 2021). Ahora, la región enfrenta la necesidad de financiar la recuperación económica, para lo cual se ha puesto sobre la mesa la necesidad de alcanzar consensos sociales y enrumbar una transformación integral a través de cambios fiscales y programas eficaces.

Es una crisis sin precedentes. El cierre de empresas, sobre todo pequeñas y medianas, llevó la tasa de desempleo en 2020 al 10,7% que significa 2,6 puntos porcentuales más que en 2019 (CEPAL, 2020b), mientras que el nivel del PIB per cápita regional terminó en el mismo

nivel de 2010, lo que pone a la región frente a una nueva década perdida en materia económica y social.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021), América Latina podría enfrentar tres escenarios de desempeño económico en 2021 y los próximos años (Gráfico 1). El escenario base augura un crecimiento este año de 4,4% y 2,6% en los siguientes dos años, bajo el supuesto de que los programas de vacunación avancen según lo planeado, que las economías se mantengan abiertas y que el mundo se recupere de forma sostenida. El escenario pesimista considera menor crecimiento de la economía global por potenciales efectos financieros y retrasos en la vacunación, lo que causaría una desaceleración del crecimiento regional alcanzando tan solo 0,8% este año y tendrá una caída del -1,1% en 2022. Por otro lado, en el escenario positivo se espera un crecimiento de 5,2% en 2021 y 3,9% para el próximo año con la perspectiva de

una vacunación acelerada, sin nuevas olas de contagio ni cierres productivos.

Dado que muchas economías de la región han regresado a restringir la libre circulación de manera total o parcial y no cuentan con planes de vacunación ágiles, lo probable es que algunos países se encuentren frente a desafíos para alcanzar un adecuado desempeño económico, lo que significaría una realidad más alineada al escenario pesimista. Según CEPAL (2021), la recuperación para la región no se alcanzará antes de 2023 en la mayor parte de países.

En cualquiera de los escenarios planteados, la región tiene un reto adicional: financiar la recuperación. Para ello resulta imperativo que los gobiernos promuevan políticas estructurales que apoyen el crecimiento económico inclusivo y sostenible. Y para esto los organismos internacionales coinciden en que la política fiscal desempeñará un papel preponderante para asegurar que una reconstrucción regional aborde las vulnerabilidades sociales que ya existían y se exacerbaban con la pandemia. Sin embargo, el impacto fiscal pos-COVID supondrá un reto para los siguientes años.

IMPACTO FISCAL (SIN EMPRESAS Y EMPLEO NO HAY INGRESOS)

Según el último reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), el cierre

masivo de empresas, los confinamientos y el aumento del desempleo provocaron que los ingresos tributarios totales de América Latina y el Caribe (ALC) cayeran un 11,2% en 2020 con respecto al 2019. La reducción se evidencia principalmente en impuestos al consumo (-13,7%), impuestos a la renta (-9,9%) y el impuesto al valor agregado (-9,2%).

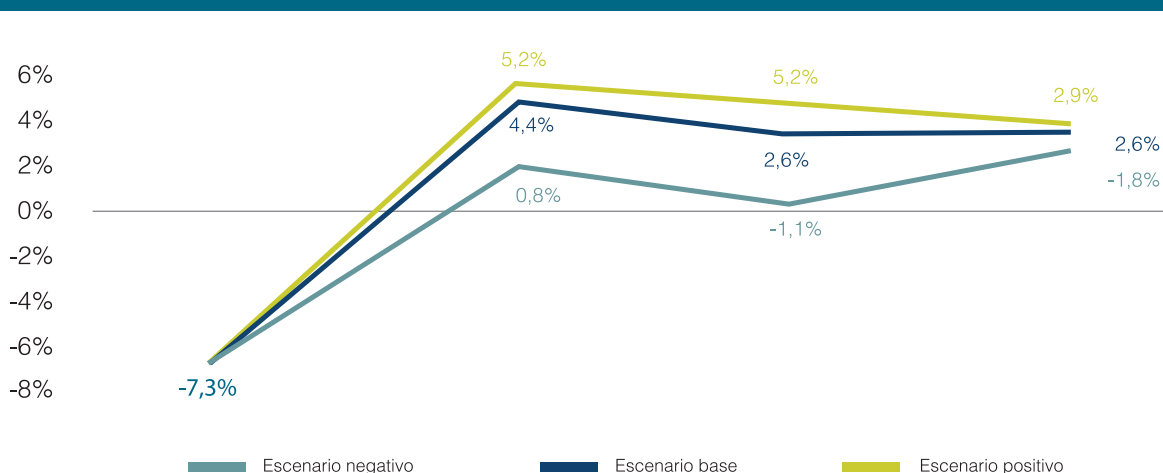
La pandemia desmoronó los esfuerzos tributarios realizados por los países en las últimas décadas. Pese a los bajos niveles de recaudación tributaria, entre 1990 y 2019 la proporción entre la recaudación tributaria y el PIB se incrementó en 7 puntos porcentuales, pasando de 15,7% a 22,9%. Los principales impulsores del aumento fueron los impuestos sobre el valor agregado y los impuestos sobre la renta que aumentaron en 3,8 y 3 puntos porcentuales respectivamente (OECD et al. 2021). En promedio, los países de América del Sur registraron el mayor crecimiento entre 1990 y 2019 con un aumento de 9,2 puntos porcentuales.

Ecuador, por ejemplo, pasó de 11,6% del PIB a 20,1% entre 1990 y 2019, lo cual demuestra un notable avance en materia tributaria. Y al cierre de 2020, según el Servicio de Rentas Internas, esta proporción se ubicó en 12% por la severidad de la pandemia deteriorando la posición fiscal para los siguientes años.

REFORMAS EN LA MIRA (HACER MÁS EFICIENTE AL ESTADO Y CONCENTRARSE EN LAS VENTAJAS)

Los primeros intentos de poner sobre la mesa reformas fiscales no han sido exitosos. Las propuestas en esta área representan un gran reto en materia

Gráfico 1: Tasa de crecimiento 2021 América Latina y el Caribe— Escenarios de shock



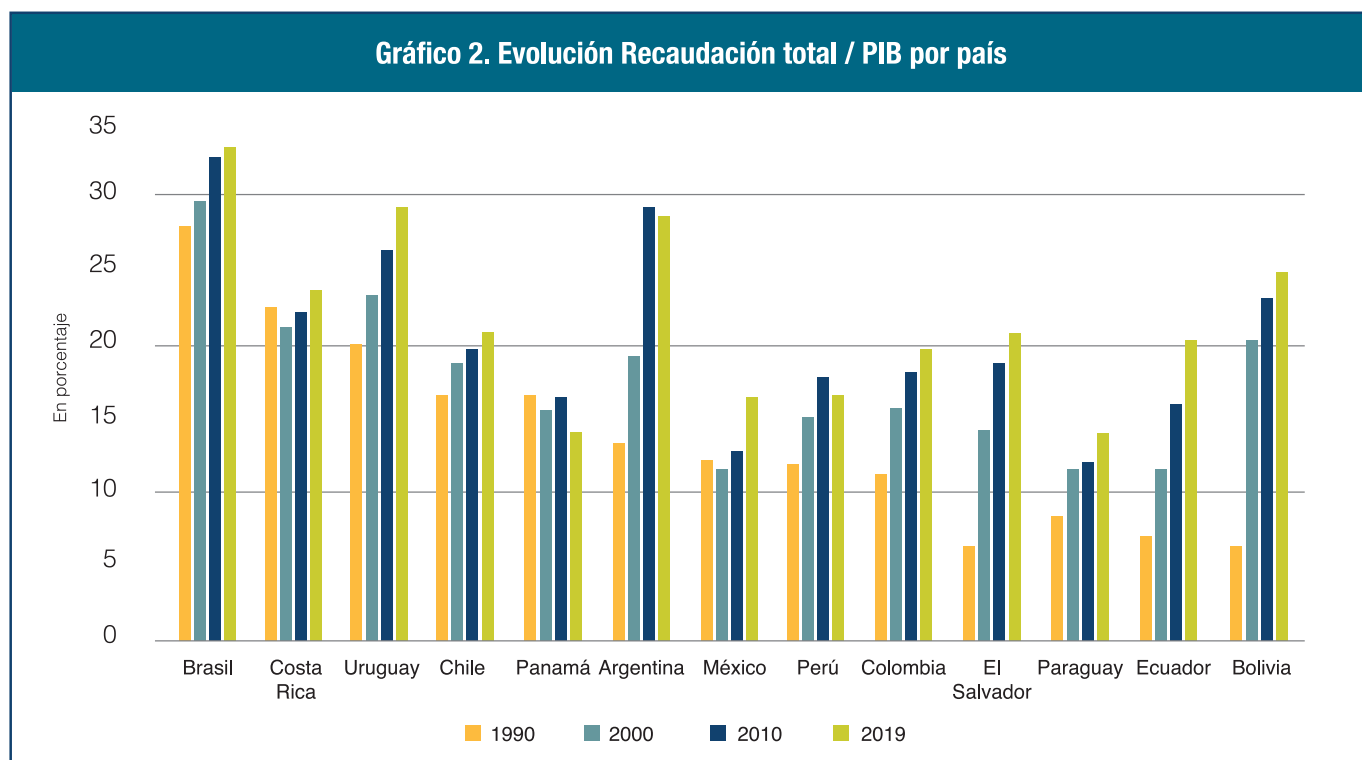
Fuente: Cálculos del BID (2021)

de gobernabilidad ya que la emergencia sanitaria ha profundizado las brechas sociales. Colombia es un ejemplo de un intento de reforma tributaria sin éxito que causó un fuerte descontento social y caos en el país y terminó en el retiro de la propuesta desde el Ejecutivo. Organismos como el FMI señalan que existe una oportunidad de ampliar el diálogo político y social en torno a las reformas necesarias, para lo cual se necesita impulsar un amplio frente social y productivo.

Las propuestas de organismos multilaterales apuntan a reformas transformativas que saquen adelante iniciativas para que las finanzas públicas y los sistemas tributarios de la región sean más progresivos. Se-

cimiento económico. El FMI (2021b) recomienda buscar el incremento de la progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, centrándose en un recorte de las exenciones tributarias y buscar mayor eficiencia en la recaudación. En el caso de Ecuador, esto estaría contemplado dentro del plan de gobierno del presidente electo y buscaría no solo mejorar la progresividad y eficiencia del sistema tributario sino nutrir más su base al atraer capitales internacionales.

El segundo cambio que sugiere el FMI es combatir la **elusión y evasión fiscal** que acarrea la región. Esto se enfoca en revisar los actuales impuestos, sus contribuyentes y reenfocar los gastos tributarios hacia



Fuente: CEPAL. (2021)

gún el FMI (2021b), los cambios deberían enfocarse en recortar exenciones tributarias, así como disminuir evasión y elusión fiscal. Desde la óptica de este organismo, esta podría ser una oportunidad única para plantear acuerdos fiscales y abordar los problemas estructurales de larga data. Para ello plantea principalmente cuatro recomendaciones (Gráfico 3).

La primera de las propuestas, referente a una mayor **progresividad de las finanzas públicas**, ayudaría a reducir la desigualdad y generaría espacio fiscal para políticas favorables a grupos vulnerables y al cre-

aquellos donde su impacto y efectividad esté debidamente evaluada.

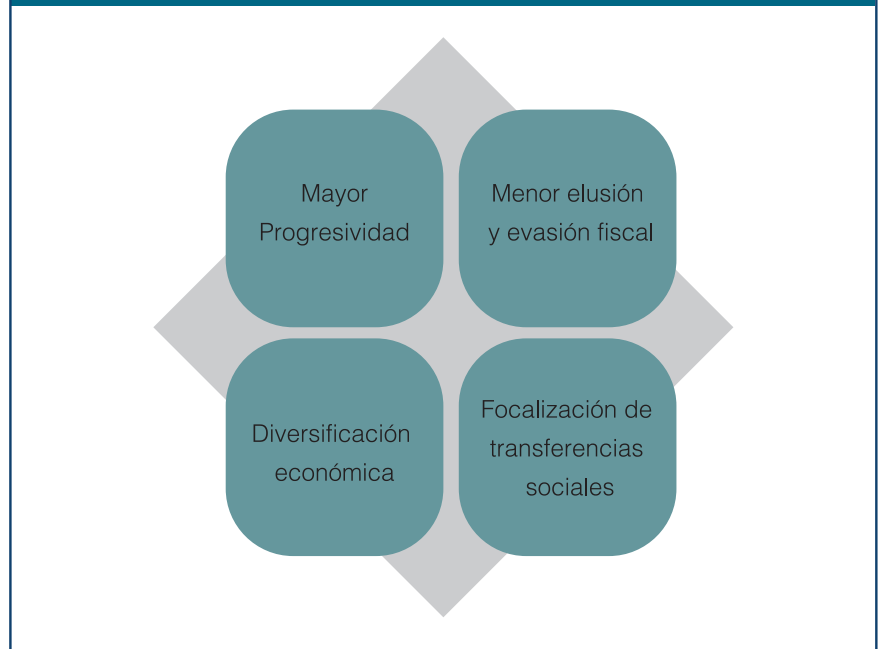
En un tercer punto, el organismo recomienda apostar por la **diversificación económica** que permita generar nuevas oportunidades y afianzarse en las ventajas comparativas de la región. Esta diversificación funcionaría de la mano con políticas que preparen a los trabajadores en los empleos del futuro, así como educación de calidad y accesible, acompañado de infraestructura y conectividad. Según el BID (2021), esto hará una diferencia importante en la recuperación

económica y tendrá un efecto fiscal adecuado.

Finalmente, la **propuesta de focalizar programas sociales** se vuelve imperativa ante un contexto donde los indicadores sociales se han visto afectados y hay mayor número de personas en necesidad de recibir ayudas. Esta focalización será crucial y, aunado a esto, se deberá fijar una temporalidad a los programas para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Además, medir el efecto que tienen sobre los objetivos que se persiguen será vital para generar ahorros fiscales y, al mismo tiempo, asegurar que las balas de plata sean efectivas y se enfoquen verdaderamente en obtener resultados.

América Latina se enfrenta a un reto enorme en los próximos años. Aunque el camino no será fácil, la crisis actual puede ser una oportunidad para alcanzar consensos que permitan solucionar los problemas estructurales que arrastra. Esto es un requisito fundamental para poner en marcha reformas transformativas y políticas que ubiquen a la región en un camino de recuperación social y económica sostenible.

Gráfico 3. Principales cambios necesarios en materia fiscal de ALC



Fuente: CEPAL. (2021)

En el caso de Ecuador, el reciente cambio de gobierno es una oportunidad de llegar a consensos y aplicar cambios que reduzcan las desigualdades, pero también nos impulsen económicamente mediante el fomento productivo y la competitividad. Estos factores aportarán a dinamizar el empleo y serán impulsores para una recuperación más ágil y que se mantenga en el largo plazo.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo - BID. (2021). Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia. Documento coordinado por Eduardo Cavallo y Andrew Powell.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2020b). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.
- Fondo Monetario Internacional - FMI. (2021). World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries. Washington, DC, April.
- Fondo Monetario Internacional - FMI. (2021b). ¿Qué viene después del superciclo de las materias primas y la pandemia? Por Antoinette Sayeh, Alejandro Werner, Ravi Balakrishnan and Frederik Toscani. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=15547>
- OECD et al. (2021). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>

LA AUTORA

Andrea Villarreal Ojeda es máster en Administración Pública en Economía y Políticas Públicas por The London School of Economics and Political Science (LSE), máster en Finanzas y Gestión de Riesgos por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), especialista superior en Finanzas (UASB) y economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente es directora del Departamento Económico en la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ASOBANCA).