

ARTÍCULO DE OPINIÓN

El Financiamiento del Desarrollo Sustentable: priorización y secuenciación.¹

Luis Porto²

Las políticas hacia el desarrollo sustentable son múltiples y requieren de múltiples recursos. Los países de la región se enfrentan a la necesidad de priorizar y secuenciar dichas políticas tomando en cuenta sus vulnerabilidades y sus capacidades.

León Tolstoi en su obra Ana Karenina señalaba que las familias felices son todas iguales entre sí, pero cada familia infeliz lo es a su manera. En realidad, cuando agrupamos los países según sus similitudes de acuerdo con indicadores de desarrollo integral, se puede observar que, así como los países desarrollados se parecen entre sí, los países subdesarrollados también.³

Sin embargo, como el desarrollo es multidimensional, en las múltiples dimensiones del proceso hacia el desarrollo sustentable, cada país está en un punto del proceso diferente y por tanto no todos los procesos serán iguales. Es como si fueran polos en una esfera, los países desarrollados en un polo, los subdesarrollados en otro, cada país puede tomar caminos diferentes para ir hacia el otro polo en función de sus especificidades respecto a cada factor de desarrollo (capital humano, capital natural, tecnología, instituciones, entre otras, así como la forma en que se combinan esos factores). Lo mismo ocurre con la transición al desarrollo sustentable, las capacidades, vulnerabilidades y las restricciones.

Todos los países desarrollados se parecen mucho entre sí, y tienen capacidades similares y pocas vulnerabilidades, mientras que los países subdesarrollados o de desarrollo intermedio, cada uno es vulnerable a su manera, tiene sus propias capacidades, vulnerabilidades y restricciones. Y su propia forma de combinarlas a través de las normas. Las restricciones, vulnerabilidades y capacidades son específicas a cada país y por lo tanto el sendero de desarrollo sustentable también lo es. La priorización y secuenciación de políticas es específica a cada país.

Sin embargo, hay algunas características comunes a las alternativas de financiamiento de dichas políticas que permiten sugerir una determinada priorización a nivel internacional y secuenciación a nivel nacional:

¹ Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la OEA.

² Luis Porto es Asesor Principal de la Consejería Estratégica para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Fue viceministro de Economía y Finanzas y viceministro de Relaciones Exteriores de Uruguay.

³ El autor agradece el comentario del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, sobre este punto

A nivel internacional:

1. Los países desarrollados tienen muchas capacidades y los no desarrollados muchas vulnerabilidades. El concepto de vulnerabilidad tiene que tomarse en cuenta por parte de los países desarrollados en sus políticas de cooperación y en sus posiciones en las instituciones financieras internacionales para que los países puedan acceder a un costo diferencial y menor a los fondos para el desarrollo sustentable y a fondos no reembolsables.
2. Hay países que contribuyen más con su estructura productiva y patrones de consumo a los efectos perversos sobre el cambio climático y la degradación ambiental que otros; y hay países que sufren más las consecuencias (sequías, inundaciones, desastres naturales) que otros. En este esquema, debiera pagar más quien genera las externalidades negativas y recibir más quien sufre las consecuencias.

Hay países, como los del Caribe y Centroamérica, que están en el grupo de los que más sufren las consecuencias y al mismo tiempo son los más vulnerables. Deberían tener una ventanilla especial con condiciones especiales en todas las instituciones financieras internacionales y políticas de cooperación.

En cada desastre, la situación de cada país posterior al mismo respecto a la situación previa depende del grado de exposición de cada uno, de las vulnerabilidades que reducen la probabilidad de recuperación y de las capacidades de respuesta. De no existir condiciones especiales, los países de Centroamérica y el Caribe saldrán de cada shock con más vulnerabilidades y menos capacidades para enfrentar el siguiente.

Los países de la región se enfrentan en forma periódica a shocks externos y a un verdadero círculo vicioso. Enfrentan shocks con altas vulnerabilidades y baja capacidad de respuesta, lo que provoca que la salida del shock sea con más vulnerabilidades y menos capacidades para enfrentar el siguiente shock. El mismo círculo vicioso se da dentro de los países entre la población vulnerable y quienes tienen más capacidades.

Cada shock externo incrementa la desigualdad dentro y entre los países por las diferencias en los niveles de exposición a los shocks, a las vulnerabilidades estructurales y la capacidad de respuesta. Nuestra región recibe habitualmente shocks provocados por desastres naturales; también ha recibido en los últimos años el impacto de los movimientos migratorios y periódicamente sufre las consecuencias de la caída de precios de exportación de sus productos y de los vaivenes de los mercados financieros.

No es el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita lo que define los niveles de exposición, las vulnerabilidades y la capacidad de respuesta, y por tanto no debiera ser ese el criterio para el acceso preferencial a mercados, al financiamiento y a la cooperación. El desarrollo es un proceso multidimensional, el subdesarrollo y el proceso de salida del subdesarrollo también. Eso ya ha sido aceptado por organismos como las Naciones Unidas, que ha abandonado el PBI per cápita como indicador de desarrollo para evolucionar a lo largo de los años hacia un Indicador de Desarrollo Humano,

que recoge múltiples dimensiones. Es necesario que toda la comunidad internacional asuma la multidimensionalidad del problema a la hora de la cooperación y el acceso preferencial a financiamiento y comercio. En las múltiples dimensiones, deben tener un lugar preponderante el riesgo de exposición a shocks externos, las vulnerabilidades de los países, los sectores productivos y los hogares, así como la capacidad de respuesta de los Estados.

Los países en desarrollo no pueden por sí mismos romper el círculo vicioso que les permita enfrentar los shocks e invertir en capacidades para el desarrollo. Este círculo vicioso debe ser roto mediante el cambio de criterio del PBI per cápita para que los países en desarrollo puedan acceder, en cada shock, a financiamiento concesional, a preferencias comerciales y a cooperación y de esa forma liberar en recursos en forma inter-temporal para reducir vulnerabilidades e invertir en el desarrollo de capacidades que les permita recorrer un sendero de desarrollo menos vulnerable y menos vulnerados ante los shocks externos.

A nivel nacional:

1. Los cambios regulatorios que promueven el cambio de procesos en las empresas y de hábitos de consumo son difíciles de implementar pues los agentes económicos siempre lucharán por mantener el statu quo y no abordar cambios de costo cierto, beneficios privados inciertos y probabilidad de apropiarse del mayor retorno social que generan los cambios también incierta. Por eso es importante que los cambios regulatorios promuevan las inversiones y las actividades de acuerdo con **criterios de sustentabilidad como por ejemplo los criterios ESG.**⁴ Los criterios ESG refieren a las características que desarrollan las empresas a los efectos de ser sustentables social y ambientalmente. Las siglas se relacionan por las palabras Environmental, Social y Governance.
 - También es importante internalizar los cambios regulatorios ambientales de los países destino de las exportaciones, por ejemplo, que entrar en un proceso costoso de negociaciones internas de final incierto. No parece conveniente comenzar por cambios regulatorios profundos, parece preferible dejarlo para una segunda etapa.
2. Los cambios en el presupuesto público son también difíciles, tienen un alto componente inercial y en general los cambios en el margen se realizan por prioridades coyunturales. En los hechos durante la pandemia, por ejemplo, hubo una notoria reducción del gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe⁵. No obstante, las nuevas inversiones, por ejemplo, pueden diseñarse de acuerdo con **criterios de sustentabilidad.** Por ejemplo, en los pliegos de concesión de obra pública se pueden puntuar las ofertas de las empresas incorporando los **criterios ESG.**

⁴ Ver por ejemplo [Qué son los criterios ESG y para qué sirven \(deloitte.com\)](https://www.deloitte.com)

⁵ [S2100878_es.pdf \(cepal.org\)](https://www.cepal.org)

- El sistema tributario debe rediseñarse en función de la estructura y dinámica productiva y de ingresos deseada de acuerdo también a **criterios de sustentabilidad**.

Todo sistema tributario debe conjugar aceptablemente los cuatro principios en un diseño tributario: eficiencia, equidad, suficiencia y flexibilidad y lograrlo no es asunto trivial⁶. En particular, suele presentarse un dilema entre eficiencia y equidad y su relación con el principio de neutralidad (cargas fiscales similares a personas similares).⁷

Definir el concepto de “similaridad” entre personas físicas o jurídicas tampoco es trivial. ¿Es similar una persona vulnerable a una no vulnerable?, ¿es similar una empresa con altos niveles de sustentabilidad ambiental, social y buen gobierno a una que contamina y abusa de posición dominante frente a trabajadores y consumidores?

Imponer cargas fiscales que respeten la equidad y neutralidad en forma eficiente, es una segunda cuestión, tomando en cuenta lo costoso y engorroso que puede ser tener tantas cargas fiscales como personas (físicas y jurídicas) disímiles. El diseño de impuestos en forma personalizada puede respetar el principio de equidad y el de neutralidad si la carga fiscal toma en cuenta similitudes y diferencias, pero debe enfrentarse al principio de eficiencia. El sistema no puede ser engorroso de forma de reducir los riesgos de elusión y evasión.

Barreix, Bes y Roca⁸ realizan una propuesta de IVA personalizado integrando el IVA “tradicional” a los instrumentos de transferencia condicionada de ingresos que se aplicaron en los últimos 20 años en forma exitosa en América Latina. Vale la pena remarcar que la propuesta propone en forma implícita conjugar la información de las personas con características de **vulnerabilidad** de estas y las respuestas esperadas de ellas ante la transferencia. La consideración del concepto de **vulnerabilidades en referencia a las poblaciones expuestas a los efectos perversos del cambio climático y la degradación ambiental podría compatibilizarse con el concepto de IVA personalizado**.

En términos más generales, la **tecnología del análisis de datos⁹ y la teoría de diseño de mecanismos¹⁰** pueden ayudar al diseño de sistemas tributarios con **criterios de sustentabilidad** como los **ESG** que considere las dos cuestiones señaladas.

En primer lugar, los microdatos fiscales pueden brindar información personalizada y de esa forma brindar elementos que permitan flexibilidad de los instrumentos de acuerdo con el ciclo de vida de cada contribuyente al tiempo que puede ayudar a la focalización de acuerdo a los criterios de vulnerabilidad y sustentabilidad.

⁶ El autor presentó la misma lógica en [Sistemas Tributarios post covid-19 \(elobservador.com.uy\)](http://elobservador.com.uy), en esa versión el autor recibió comentarios de Alberto Barreix, Leonardo Costa, Carlos Loaiza y Diego Vallarino, que se vuelven a agradecer en este artículo.

⁷ https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-and-the-future-of-work_20f7164a-en

⁸ <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1456>

⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-potential-of-tax-microdata-for-tax-policy_d2283b8e-en

¹⁰ <http://transicionsocioeconomica.blogspot.com/2015/09/la-teoria-del-diseno-de-mecanismos.html>

En segundo lugar, la aplicación de la teoría de diseño mecanismos al diseño impositivo permite relacionar los incentivos con los resultados deseables esperados respetando la información privada y los intereses personales de los contribuyentes. Permite en otras palabras alinear los objetivos e intereses privados con los objetivos de política pública.

Uniendo la tecnología del análisis de datos con el diseño de mecanismos, se pueden diseñar por ejemplo Impuestos a la Renta (de personas físicas y jurídicas) con tasas efectivas personalizadas asociadas a un sistema de puntuación que ordene los contribuyentes según su vulnerabilidad ante situaciones concretas y según el resultado esperado en términos de desarrollo sustentable de acuerdo a **criterios de sustentabilidad** bien definidos.

El diseño puede contemplar tasas negativas (equivalente a subsidios) que aseguren una renta mínima para quienes, por razones de vulnerabilidad frente a una contingencia como los desastres naturales, por ejemplo, o la capacidad de acelerar la transición hacia un desarrollo sustentable.

El sistema de puntuación (scoring) de acuerdo a criterios de vulnerabilidad y criterios de sustentabilidad permite la flexibilidad del régimen respecto a diferentes contingencias, respecto al ciclo económico de cada contribuyente y respecto a los objetivos públicos en cada circunstancia.

La transparencia de una propuesta como la anterior reside en la capacidad del Sistema de procesar los microdatos fiscales que permiten verificar que cada uno contribuye de acuerdo con sus características (justicia contributiva) de forma que luego de impuestos cada uno asuma cargas similares si son personas similares (principio de neutralidad) y reciba ingresos netos de acuerdo a sus características y a la relación entre su desempeño y los resultados esperados deseables (justicia distributiva).

Si el objetivo es que los incentivos aceleren los cambios relacionados a la transición hacia un desarrollo sustentable, **los criterios de sustentabilidad** ESG para el diseño del sistema de scoring (puntuación) puede promover en las empresas lo que en la literatura se denomina self-discovery.¹¹ Cada empresa tiene incentivo a buscar su sendero hacia el desarrollo sustentable sabiendo que los sobrecostos asociados serán compensados por los beneficios tributarios. La posibilidad de recategorización por cambio en el puntaje en función del resultado deseable esperado hace además que las empresas “busquen” el nuevo proceso, la nueva tecnología, vinculado en este caso a la transición hacia un desarrollo sustentable, que generan más impacto sobre las variables de forma de acceder a una menor tasa efectiva de imposición.

El gobierno por su parte, en evaluaciones sucesivas irá descubriendo los “tipos” de empresa en cada sector y en cada región que tienen mayor potencial de aportar a los objetivos de desarrollo sustentable. A este fenómeno se le podría denominar joint-discovery. Sector público y sector

¹¹ <https://www.nber.org/papers/w8952>

privado en sucesivas evaluaciones podrán “descubrir” el “tipo” de reactivación en cada sector y en cada región del país que a la vez que deja más beneficios a la sociedad, le brinda más beneficios al empresario.

Lo mismo se podría razonar para el comportamiento de las personas físicas, los que están en actividades informales y el cuentapropismo.

En otras palabras, la propuesta promueve el alineamiento de objetivos viables entre gobierno y privados para aspirar a la mejor transición de acuerdo con **criterios de sustentabilidad y en particular se proponen los ESG.**

En resumen, la transición hacia el desarrollo sustentable es costosa, para financiarla:

- La comunidad internacional debe tomar en cuenta las diferencias entre países en materia de vulnerabilidades y debe priorizar mediante condiciones preferenciales a los países más expuestos al cambio climático, a los desastres naturales y a las vulnerabilidades y capacidad de respuesta de dichos países a esos riesgos. En concreto, en nuestra región, los países del Caribe y de Centroamérica debieran acceder a fondos no reembolsables y a condiciones financieras preferenciales en los organismos internacionales de crédito y en las políticas de cooperación de los países desarrollados que deben definitivamente abandonar el criterio del PBI.
- A nivel nacional los países deben incorporar criterios de sustentabilidad como por ejemplo los ESG en las regulaciones, en la inversión pública a través de empresas privadas y en los sistemas tributarios. En particular se sugiere que se avance hacia sistemas tributarios personalizados que incorporen los conceptos de vulnerabilidades y criterios de sustentabilidad para asegurar la justicia contributiva y la justicia distributiva.