

Documentos de Trabajo

ISSN 2219-780X

1

MAYO
2020

¿CÓMO PAGAR LAS CONSECUENCIAS DE UNA PANDEMIA?

*Una primera aproximación a las analogías
del pasado y las alternativas para el futuro*



CIAT

Santiago Díaz de Sarralde Miguez

¿Cómo pagar las consecuencias de una pandemia?

*Una primera aproximación a las analogías
del pasado y las alternativas para el futuro*

Santiago Díaz de Sarralde Miguez

*Director de Estudios Tributarios e Investigaciones.
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)*

Serie: *Documentos de Trabajo*
ISSN 2219-780X

¿Cómo pagar las consecuencias de una pandemia?

Una primera aproximación a las analogías del pasado y las alternativas para el futuro

DT-01-2020

© 2020 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

Diagración: Coordinación de Comunicación y Publicaciones del CIAT

Propiedad Intelectual

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias -CIAT, autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright. www.ciat.org

R esumen

La incertidumbre que rodea a esta crisis, de características únicas en la historia, nos hace recurrir a analogías con acontecimientos excepcionales del pasado en nuestra búsqueda de guías de actuación. Las guerras podrían ser la mejor analogía que podemos manejar en la actualidad para intentar entender la dinámica y posibles consecuencias de esta crisis, si bien, como veremos, las circunstancias difieren en aspectos fundamentales, condicionando las opciones posibles para financiar las consecuencias de la pandemia (impuestos, deuda, inflación). Esta crisis comenzó como comienzan las guerras, pero continuará como lo hace las crisis económicas, en este caso, además, con unas condiciones económicas previas al inicio de las crisis nada fáciles, recién salidos de una crisis financiera global y enfrentando numerosos retos climáticos, comerciales, tecnológicos y políticos. En el último apartado abordaremos las posibles alternativas para dar respuesta a la pregunta que da título al artículo: Medidas económicas ortodoxas (clásicas) -ampliación de las bases imponibles; la denominada imposición favorable (*growth-friendly*) al crecimiento, impuestos generales sobre el consumo y sobre propiedades inmuebles; reducción del fraude y fortalecimiento de la administración tributaria- ; Tendencias recientes (potenciales) -imposición verde; imposición digital y medidas contra la competencia fiscal internacional a la baja; imposición progresiva de las rentas altas y la riqueza-; Impuestos no ortodoxos (reglas de imposición mínima; impuestos sobre las transacciones financieras; impuestos a la exportación; impuestos sobre beneficios extraordinarios; impuestos de salida) y Medidas “sin coste” (emparentadas con la filosofía del *Whatever it Takes*, “hacer todo lo que sea necesario”) -medidas de impulso permanente financiado con deuda; distribución generalizada de liquidez y financiación por impresión de dinero –*helicopter money*”-.

Contenido

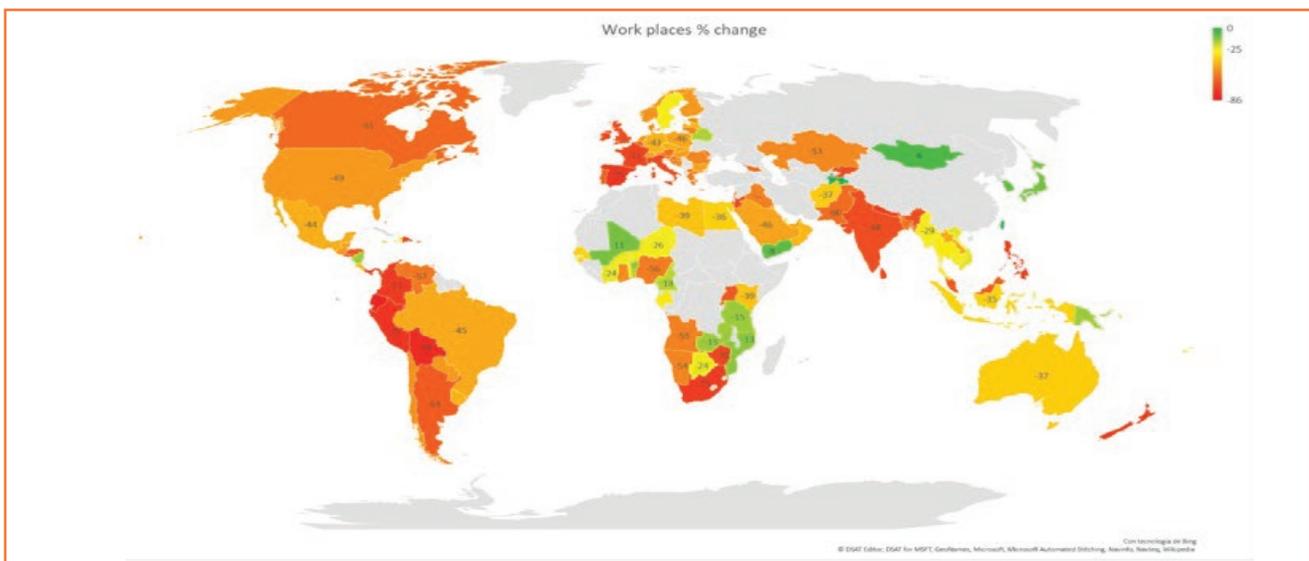
1	“Esta vez es diferente” o “No tenemos ni idea” _____	7
2	¿Es una Guerra o una Crisis Económica? Lecciones de las analogías _____	12
3	Aquí y ahora: condiciones iniciales y alternativas _____	22
4	Consideraciones Finales _____	31
5	Referencias _____	32

1 “Esta vez es diferente” o “No tenemos ni idea”

Es algo que se ha dicho antes en muchas ocasiones al enfrentarnos a una nueva crisis, “esta vez es diferente”, pero esta vez es más cierto que nunca. Prácticamente el mundo entero, al mismo tiempo, se está enfrentando a la pandemia y reaccionando con el cierre de sus economías, interrumpiendo repentinamente la vida normal.

Los informes de movilidad como los ofrecidos por Google (Gráfico 1) muestran la impactante dimensión de este fenómeno, los desplazamientos a los lugares de trabajo han sufrido una reducción del 47,5 por ciento de media, a las tiendas minoristas y lugares de ocio (restaurantes, cafés, centros comerciales, parques temáticos, museos, bibliotecas o cines) del 54,3% y a las estaciones de tránsito (centros de distribución de transporte, como las estaciones de metro, autobús y tren) una caída del 57 por ciento. Y esa es la media, en algunos de los países más golpeados por la pandemia y que están imponiendo las medias más duras de confinamiento y distanciamiento social el impacto ha sido incluso mucho mayor: 92, 84 y 75 por ciento de reducción en los desplazamientos a los negocios minoristas y lugares de ocio, estaciones de tránsito y centros de trabajo en España; 90, 79 y 70 por ciento en Italia.

GRÁFICO 1. Tendencias en los desplazamientos a los centros de trabajo
(% de cambio respecto al escenario base; 01/04/2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Google LLC “Google COVID-19 Community Mobility Reports.” <https://www.google.com/covid19/mobility/> Accessed: 04/29/2020

Notas: se han considerado 131 países. El escenario de referencia es la mediana, para el mismo día de la semana, de los datos de las cinco semanas precedentes entre el 3 de enero y el 6 de febrero de 2020.

Esta es la primera etapa de la crisis causada por la Covid-19, en la que prácticamente todos los gobiernos del mundo han reaccionado de forma similar siguiendo una reacción/imitación en cadena desde su comienzo en China, imponiendo confinamientos, toques de queda y distintas medidas de distanciamiento social. El objetivo es “aplanar la curva” de contagios y casos graves para evitar el colapso de los sistemas de salud, dando tiempo para el desarrollo de tratamientos y vacunas. Otras posibles estrategias, como la “inmunidad de grupo”, pese a que se consideraron en un primer momento fueron descartadas siguiendo los criterios médicos de la mayoría de los epidemiólogos y bajo la presión de las cifras diarias de muertes y contagios. Esta estrategia tiene unas consecuencias económicas obvias: tanto la oferta como la demanda quedan hibernadas por decisión “médica” gubernamental.

A partir de este momento, y como primera reacción, el análisis económico y sus recetas para el periodo de confinamiento han sido unánimes. Los estados deben proporcionar asistencia a la economía durante esta fase para tratar de evitar el derrumbe del sistema económico y, al mismo tiempo, garantizar la paz social: sostenimiento de rentas de individuos, negocios y sector financiero; flexibilización de los pagos tributarios; provisión de asistencia financiera¹. Mantenimiento de las constantes vitales.

¿Qué será lo siguiente? En medio de la incertidumbre, la teoría económica únicamente puede recomendarnos evitar el contagio, esta vez en un sentido económico. Y, de nuevo, parece existir un alto grado de coincidencia en que debemos hacer “*todo lo que sea necesario*”² para parar la espiral descendiente: desde la pérdida de rentas y empleos durante el periodo de confinamiento; hasta la reducción de la demanda de aquellos inmediatamente afectados; produciendo a su vez una mayor caída de la inversión y de la actividad económica en general; y produciendo de forma conjunta una depresión generalizada de enormes proporciones. De nuevo, debemos actuar para “aplanar la curva (de la depresión económica)”.

1 Véase, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes#mfp> o <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses>. Específicamente respecto a las medidas de las Administraciones Tributarias de apoyo a los contribuyentes: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2020_COVIT19_support_ciat_iota_ocde.pdf

2 Véase, por ejemplo, Baldwin, R. y Weder di Mauro, B. (2020a) “Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes”.

Comenzamos a conocer algunas cifras sobre el impacto del confinamiento y a realizar previsiones respecto al futuro, en todos los casos en medio de una gran incertidumbre, pero apuntando en general hacia una crisis sin precedentes. Las estimaciones del Economic Outlook de abril del Fondo Monetario Internacional (FMI) van desde un escenario base con una contracción global del 3 por ciento en 2020 (en el que algunas economías avanzadas, entre las que se encuentran la mayoría de las europeas, más que doblan esta cifra) hasta una caída del 8%, con la mayoría de las economías del mundo en recesión.

GRÁFICO 2. Previsiones de crecimiento del FMI (1)

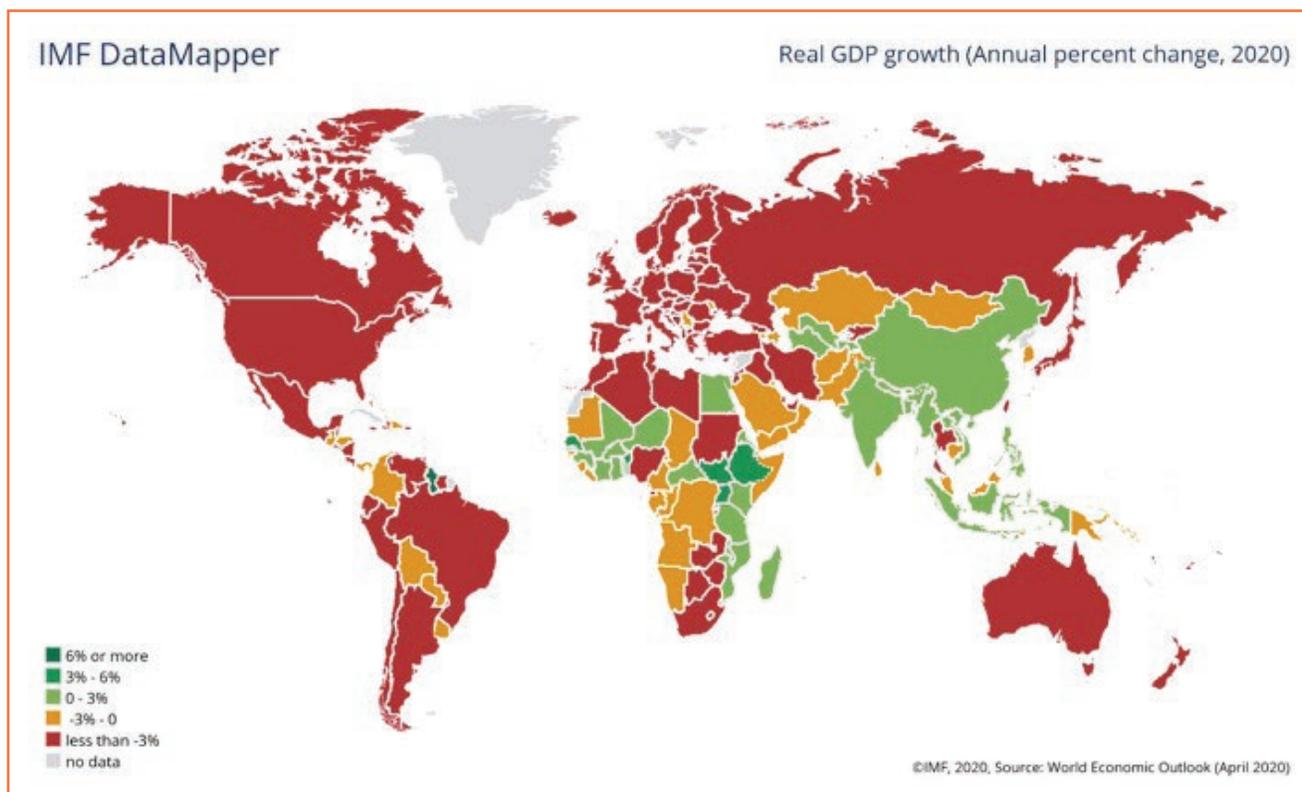
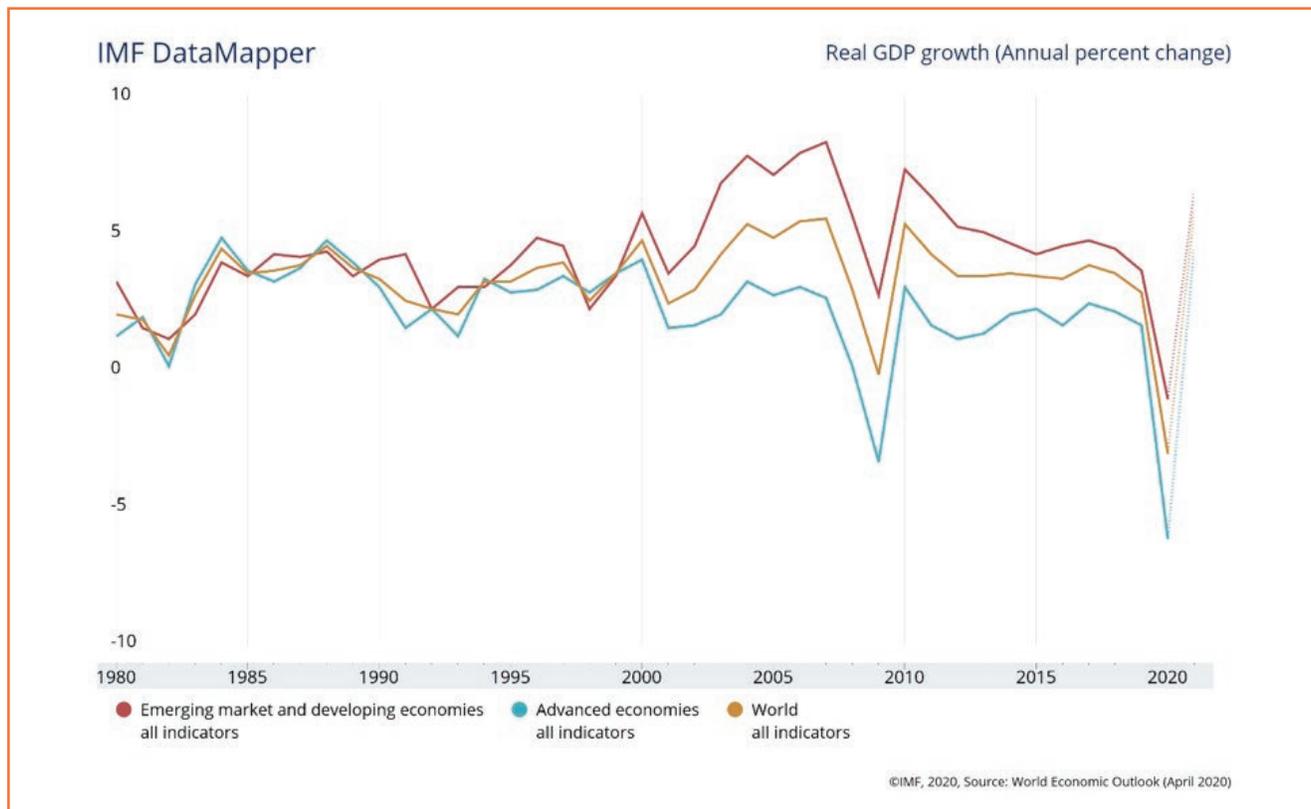


GRÁFICO 3. Previsiones de crecimiento del FMI (2)



Hasta aquí lo que sabemos.

Lo que desconocemos es (entre muchas otras cosas): cuánto durará el riesgo de contagio; cuándo vamos a desarrollar y distribuir una vacuna; si van a producirse otras oleadas; si la inmunidad es duradera; cómo va a reaccionar la economía global; cómo van a actuar los gobiernos respecto a los movimientos de personas, capitales, bienes y servicios; cómo se va a comportar y votar la gente; si la evolución va a ser homogénea entre países; qué va a ocurrir con las compañías aéreas, el turismo, las materias primas; a quién se va a culpar... y ¿quién va a pagar el coste de *aplanar la curva*, mantener con vida la economía y fomentar la recuperación?

Nunca ha pasado antes, no con esta magnitud ni con este origen. Por eso hay tantas incertidumbres. Por eso podemos decir que no tenemos ni idea, el razonamiento inductivo -el empirismo- no funciona en este caso ante la ausencia de experiencias previas. Por eso tenemos que recurrir a hacer analogías con otros acontecimientos excepcionales del pasado o aplicar la lógica deductiva en la búsqueda de algo que nos guíe o, al menos, nos permita explorar diferentes escenarios posibles.

En este artículo nos vamos a centrar en la última de nuestra lista de preguntas, cómo vamos a pagar las consecuencias de esta pandemia, algo que todavía no está recibiendo tanta atención dada la urgencia de aplanar las curvas y el mantra de “hacer todo lo que sea necesario” en esta primera fase.

Nuestro primer paso será preguntarnos si esta crisis es similar a otros acontecimientos anteriores con un impacto tan relevante y repentino en la economía, para lo que las guerras o las crisis económicas sistémicas -como la Gran Depresión o la Crisis Financiera Global- son las principales candidatas, y cuáles podrían ser las lecciones que deberíamos sacar en cuanto a cómo se financiaron las consecuencias de las mismas: quién y cómo soportó los costes en el pasado.

El segundo será retornar al presente con las enseñanzas extraídas del pasado -si es que existe alguna- para valorar las condiciones iniciales de la actual crisis, las propuestas realizadas para financiar sus costes y las alternativas para el futuro, con una atención especial a las alternativas tributarias.

2 ¿Es una Guerra o una Crisis Económica? Lecciones de las analogías

Comencemos con las coincidencias entre la crisis desatada por la Covid-19 y las Guerras que podrían justificar la utilidad de esta analogía en cuanto a cómo afrontar el problema de financiación posterior a la crisis:

1. En ambos casos la sociedad civil ha tenido que aceptar, por responsabilidad o imposición, restricciones temporales a las libertades individuales.
2. Simultáneamente, los gobiernos han aumentado sus funciones, pasando a controlar las pautas básicas de la vida diaria y económica.
3. Como resultado, el gasto y el déficit públicos han aumentado, desplazando la actividad privada; el sector público pasa a convertirse en el principal empleador³.
4. Todo este proceso se desarrolla en un entorno de gran incertidumbre en cuanto a la duración y resultado final de la crisis, lo cual dificulta la planificación de las fases posteriores.
5. Desde un punto de vista más positivo, los incentivos extremos derivados de este tipo de crisis podrían dar lugar a innovaciones, especialmente en los campos tecnológicos y médicos.

Resulta fácil ver por qué la Guerra puede ser atractiva como analogía para comprender la crisis actual. En ambos casos los gobiernos son los desencadenantes de la crisis, sin que las fuerzas del mercado estén implicadas, y sus consecuencias económicas en algunos de los elementos clave -el papel de los sectores público y privado en la economía- son similares. Resulta difícil pensar en otra

3 Véase, por ejemplo, Obinger y Petersen (2014).

analogía que comparta estas características. Pero antes de apresurarnos a sacar conclusiones y utilizarla para responder a nuestra pregunta -quién y cómo va a pagar las consecuencias de esta pandemia- utilizando como guía la experiencia acumulada en las guerras, consideremos sus posibles limitaciones.

Las Guerras y la crisis de la Covid-19 también difieren en aspectos fundamentales -en particular en cuanto al tipo de “enemigo” al que nos enfrentamos y a cómo estamos “luchando” contra él- que podrían limitar el alcance práctico de la analogía:

1. Desde el punto de vista psicológico y sociológico hay una diferencia básica entre las guerras y la actual crisis, en este caso no existe un “enemigo” al que derrotar (el virus no cuenta a estos efectos), sólo nosotros estamos sufriendo las bajas. Al mismo tiempo, la mayoría de nosotros estamos desempeñando un papel pasivo en esta lucha, siguiendo las reglas de distanciamiento social -bajo la amenaza de sanciones en la mayoría de las ocasiones-, incluso si las estrategias de comunicación tratan de combatirlo implicándonos a todos como un factor esencial en la solución. De forma conjunta estos factores podrían afectar a la fortaleza del respaldo popular de las decisiones políticas, especialmente cuando tengamos que afrontar los costes de las medidas adoptadas en el momento presente en medio de una gran incertidumbre⁴.
2. La extensión de la crisis, en términos de países y población afectada, es mayor que la de ninguna otra guerra en el pasado, aunque las bajas sean menores. Esta simetría podría amplificar sus efectos económicos negativos, en especial en un mundo tan interconectado como el actual.
3. Los ingresos públicos se están reduciendo no solo por la caída de la actividad económica sino también por el consenso alcanzado en términos de política económica en cuanto a solicitar

4 El ya famoso “sesgo retrospectivo” contribuirá a ello, facilitando la crítica posterior de las medidas adoptadas en los momentos actuales como si dispusiésemos de la información futura.

reducciones de impuestos para intentar mantener las rentas y los negocios en el proceso. Durante las guerras los impuestos fueron a menudo incrementados para financiarlas, promoviendo un cierto grado de incremento de la imposición progresiva⁵.

4. Por el lado positivo, las guerras son más destructivas en términos de infraestructuras, industrias y activos; los patrones de actividad sufren alteraciones más profundas que afectan en mayor medida a la actividad económica; y, normalmente, conllevan la adopción de controles de precios para limitar la inflación, los cuales deben retirarse tras la finalización del conflicto⁶.

5 Véase, Scheve y Stasavage (2010, 2012) o Aidtyand y Jensenz (2007).

6 Tal y como afirma Daniel Susskind en “The Pandemic’s Economic Lessons” (The Atlantic, April 6th, 2020), “A diferencia, lo que preocupaba a John Maynard Keynes, el economista británico, al comienzo de la Segunda Guerra Mundial era la posibilidad de que existiese un exceso de demanda. Lo que, combinado con la escasez de oferta derivada del conflicto, temía que provocase una inflación explosiva. Su solución, un esquema de ahorro obligatorio, es precisamente lo contrario de lo que necesitamos ahora”. Holger Schmieding en The Globalist (April 3, 2020) también reflexiona sobre las ventajas e inconvenientes de utilizar la Guerra como analogía para la actual crisis.

CUADRO 1. Covid-19 y las Guerras

COVID-19 Y LAS GUERRAS	
COINCIDENCIAS	DIFERENCIAS
<ol style="list-style-type: none">1. Restricciones temporales a las libertades individuales2. Incremento del papel de los gobiernos3. Aumentos de los gastos y el déficit públicos4. Contexto de alta incertidumbre5. Impulso a la innovación por los incentivos extremos desarrollados en este tipo de crisis	<ol style="list-style-type: none">1. La inexistencia de “enemigo” y el papel pasivo de los ciudadanos afecta a la fortaleza del respaldo popular2. Mayor extensión de la actual crisis3. El consenso actual respecto a las políticas económicas solicita reducciones impositivas4. Las guerras son más destructivas en términos de infraestructuras, industrias, activos físicos, etc.
LECCIONES DE LA LITERATURA RESPECTO A LAS GUERRAS Y CÓMO FINANCIAR LA CRISIS	
<ul style="list-style-type: none">• Las guerras normalmente provocan cambios en los patrones individuales y sociales de conducta derivados de la experiencia traumática...• Aumentando la demanda de mecanismos públicos de aseguramiento que amplían (de manera en general duradera) el papel del sector público en la economía; y• Promoviendo incrementos de la tributación progresiva...• ... Siempre que el apoyo a la guerra es elevado, las capacidades técnicas de la administración tributaria están preparadas, aumenta la solidaridad y el igualitarismo y se extiende la idea de que es necesario gravar a algunos individuos en mayor medida que a otros en compensación por algún tipo de injusticia previa	

Fuente: Elaboración propia basada en la literatura (véanse las referencias utilizadas en la sección).

A continuación, nos centraremos en las enseñanzas proporcionadas por la literatura relacionada con las guerras y las posibles respuestas a nuestra pregunta, cómo financiar la presente crisis. Siguiendo a Capella (2012) en su “The Political Economy of War Finance”, “Los líderes deben elegir entre cuatro medios principales para financiar las guerras: impuestos, deuda interna, financiación externa, y monetización. Cada alternativa tiene diferentes costes y beneficios políticos y económicos. Los préstamos agravan el coste de los conflictos por los altos tipos de interés; la emisión de dinero puede provocar incrementos desastrosos de la inflación; la tributación combate la inflación y minimiza el coste pero puede ser perjudicial desde el punto de vista político; mientras que la financiación externa aumenta la influencia exterior y la dependencia”.

De acuerdo con su análisis, basado en el análisis estadístico de una base de datos de guerras entre estados entre 1823 y 2003, apoyado adicionalmente por seis casos de estudio, hay cuatro factores principales que condicionan la respuesta financiera: el respaldo a los esfuerzos bélicos, el miedo a la inflación, la aptitud burocrática y la capacidad para lidiar con problemas de balanza de pagos.

Los resultados muestran que “se financia mediante impuestos un mayor porcentaje de los esfuerzos de la guerra cuando se cumplen una o más de las siguientes condiciones: un alto respaldo al conflicto, temores inflacionarios o una alta capacidad administrativa para recaudar impuestos. Por el contrario, una baja capacidad de gestión o un reducido apoyo a los esfuerzos bélicos eleva los niveles de endeudamiento y monetización. Además, la escasez de reservas favorece el endeudamiento externo”.

En relación con la imposición, Obinger y Petersen (2014) afirman que “las guerras a gran escala y el reclutamiento masivo también elevan la demanda política de tributación progresiva. Scheve y Stasavage (2010) han demostrado que el alto coste de oportunidad de la participación en la guerra soportado por millones de individuos genera una presión política para establecer gravámenes sobre aquellos que no arriesgaron sus vidas ni sacrificaron su tiempo y sus rentas durante el servicio militar. De ahí la lógica de igualdad de sacrificio que llevó a establecer mayores gravámenes a los ricos”.

En el mismo sentido, Scheve y Stasavage (2012) realizan un análisis empírico de la economía política de la imposición sobre la riqueza que cubre un número significativo de países y años (1816-2000), concluyendo que “la movilización masiva en momento de guerra ha sido el principal factor para la introducción de gravámenes elevados sobre las herencias. Las tendencias en los impuestos de

sucesiones han seguido muy de cerca los cambios en la composición de las fuerzas militares. A medida que los países industriales adoptaron ejércitos basados en la movilización universal y entraron en grandes conflictos entre ellas, esta movilización masiva generó presiones para un “reclutamiento” análogo de la riqueza por motivos de justicia. A medida que estos países se han alejado de los grandes conflictos armados con movilización masiva los argumentos a favor de la tributación de la riqueza ya no han tenido tanta preeminencia.” Y añadiendo para finalizar que “una lección fundamental de nuestro trabajo es que el mayor apoyo a la imposición progresiva se da cuando sus defensores pueden defender de forma convincente que es necesario gravar a ciertos individuos en compensación por determinadas injusticias previas. En ausencia de este argumento, los centrados en que los ricos deben pagar más simplemente porque tienen una mayor capacidad de pago pueden caer en saco roto”.

Aidtyand y Jensez (2007) en “The Taxman Tools Up: An Event History Study of the Introduction of the Personal Income Tax in Western Europe” destacan cómo las guerras generan una gran necesidad de recursos públicos y muchos países introdujeron impuestos sobre la renta de carácter temporal durante los conflictos, lo cual ayudo a generar las capacidades institucionales que disminuyen el coste de su conversión en medidas permanentes.

En un intento de profundizar en los mecanismos psicológicos que vinculan las guerras con el papel del sector público en las sociedades, Obinger y Petersen (2014) subrayan que “la guerra es, definitivamente, un acontecimiento que lleva a recalibrar las preferencias individuales y puede incluso afectar a las creencias normativas y ontológicas. Tanto soldados como civiles sufren muchos y variados traumas relacionados con la guerra, en la mayoría de los casos en las primeras fases de su vida. Las experiencias vitales tempranas tienen un fuerte impacto en las conciencias individuales creando una concepción natural del mundo que preconfigura la percepción y los procesos mentales de experiencias posteriores en el ciclo vital (...) “Las bombas, a diferencia del desempleo, no distinguen entre clases sociales, tanto ricos como pobres se ven afectados de la misma forma en cuanto a su necesidad de refugio y protección” (Fraser, 1973). “Las guerras aumentan el nivel de incertidumbre y complican el cálculo subjetivo de los riesgos (Overbye, 1995). En esta situación, los individuos normalmente muestran una mayor propensión a buscar aseguramiento (Dryzek and Goodin, 1986)”. “Estos cambios en las preferencias individuales pueden también afectar al comportamiento colectivo en al menos cuatro aspectos. En primer lugar, los cambios anteriormente comentados en

las preferencias individuales aumentan la probabilidad de que se adopten a nivel colectivo medidas de prevención y compartición del riesgo. El mecanismo institucional más importante para compartir riesgos es el estado del bienestar. En segundo, aprender de lo vivido es importante y tiene un efecto similar sobre las políticas públicas. El aprendizaje derivado de las catástrofes (Schmidt, 1989) ha facilitado el camino a políticas e instituciones diseñadas para evitar que se repitan acontecimientos traumáticos similares en el futuro. En tercer lugar, las dificultades enfrentadas por amplios segmentos de la población fortalecieron la solidaridad y el igualitarismo (...). Este realineamiento de los valores alimentó un cambio cualitativo en las políticas sociales a medida que el rechazo de las políticas de alivio de la pobreza fue reemplazado por el concepto de que las prestaciones deberían basarse en la existencia de derechos sociales (Titmuss, 1950). Además, la gente se acostumbró a los gobiernos de mayor dimensión que emergieron durante las guerras y que afectaron a la vida diaria de las personas (...). En cuarto y último lugar, la Guerra y las crisis nacionales estimularon la cooperación entre élites que estaban normalmente en competencia entre ellas. Con la incorporación de la oposición en los gabinetes de guerra, muchas democracias fomentaron deliberadamente la cohesión y unidad nacional, al mismo tiempo que la concertación social y la conciliación ganó terreno en el plano de las relaciones industriales (...). Este incremento de la solidaridad facilitó la intervención estatal en los años de guerra y en los posteriores”.

El artículo continúa vinculando las guerras con las teorías sobre el crecimiento de los gastos públicos: “Posiblemente el efecto más conocido de retroalimentación entre las políticas públicas en tiempos de guerra y postguerra es el “efecto desplazamiento” analizado por Peacock y Wiseman (1961) en su estudio sobre la evolución del gasto público. Su argumento es que las perturbaciones a gran escala como las grandes guerras alterarían la concepción popular en cuanto a los niveles tolerables de imposición, elevando los niveles de ingresos y gastos públicos a niveles por encima de los existentes anteriormente. Sin embargo, los mayores niveles de gasto e imposición no retornarían a los previos al conflicto bélico debido a la habituación, las rigideces institucionales y las nuevas necesidades de gasto derivadas de la guerra (...). Existe una amplia evidencia empírica sobre el efecto acelerador de las políticas adoptadas en tiempos de guerra sobre las posteriores.”

Resumiendo lo anterior:

- las guerras normalmente provocan cambios en los patrones individuales y sociales de conducta y toma de decisiones, derivados de los acontecimientos traumáticos;

- incrementando la demanda de aseguramiento público que aumenta (generalmente de forma duradera) el papel del sector público en la economía; y
- promueve incrementos de la imposición de carácter progresivo;
- siempre que el apoyo a la guerra sea elevado, la capacidad técnica de las administraciones tributarias sea la adecuada, aumenten la solidaridad y el igualitarismo y se extienda la idea de que es necesario gravar en mayor medida a ciertos individuos para compensar injusticias previas.

La Guerra puede ser la mejor analogía a nuestro alcance actualmente para tratar de entender las dinámicas y posibles consecuencias de la crisis, pero, como hemos visto, las circunstancias difieren en aspectos fundamentales. Estas diferencias presentan ventajas, en el sentido de que el daño directo a las bases económicas es menor, pero en relación con quién y cómo va a pagar los costes arrojan dudas relevantes sobre las pistas que nos pueden ofrecer las guerras.

Los cambios en las preferencias individuales y sociales resultantes de las experiencias vividas durante las guerras fueron fundamentales para respaldar el mayor papel de los sectores públicos y su financiación mediante tributación progresiva. Ahora me temo que algunas características de la crisis, como la ausencia de un “enemigo” y el papel pasivo de -la mayoría- de los ciudadanos, no están fomentando un consenso en términos de solidaridad e igualdad en la mayoría de los países más afectados en términos de fallecidos -precisamente aquellos que van a necesitar una mayor financiación para su recuperación- y son los gobiernos los únicos a los que se puede culpar. En este contexto el aumento de impuestos, especialmente sobre las rentas altas o la riqueza, podría resultar más difícil incluso si existiesen razones para considerar esta opción (volveremos sobre este aspecto en el siguiente apartado). Si no se alcanza cierto grado de consenso y se impone la solidaridad, la dimensión de la respuesta económica para atenuar el daño económico y propulsar la recuperación será menor, y su financiación es más probable que esté protagonizada por la deuda, la creación de dinero y la inflación.

Junto a la analogía con las guerras, podemos considerar las crisis económicas de carácter sistémico como episodios similares a la actual crisis y apropiados para guiarnos en la actualidad. En este caso los parecidos son fáciles de identificar, la economía ha sufrido un profundo y repentino cambio, transformando su funcionamiento habitual y haciendo necesarias medidas estructurales para la recuperación. El problema es que las diferencias hacen difícil establecer una analogía útil en cuanto a la búsqueda de soluciones: en primer lugar, las causas de la crisis no se encuentran en el “ámbito económico”, no podemos tratar de resolver el “problema económico” revirtiendo los “factores económicos” que la desencadenaron (es en este sentido en el que la analogía con las guerras funciona mejor). Por eso, en cierta medida, algunas de las consideraciones habituales que se hacen al afrontar una crisis económica no parecen relevantes ahora. En particular, las preocupaciones respecto a que el “riesgo moral” y las “distorsiones de los incentivos” influyesen en la eficiencia de las medidas de apoyo a los individuos y empresas afectados por el confinamiento, o los argumentos en su contra basados en los efectos positivos de la “destrucción creativa” que acompaña a las crisis.

Estas diferencias no implican que no haya lecciones que aprender de las crisis económicas sistémicas, las consecuencias económicas de la Covid-19 deben analizarse utilizando la caja de herramientas del economista para intentar evitar los errores cometidos en el pasado y tratar de replicar los éxitos, si bien teniendo siempre en cuenta que la reacción ante las crisis económicas siempre ha estado condicionada por la interpretación técnica e ideológica de sus causas y por su contexto histórico.

La Gran Depresión cambió el papel de los gobiernos gracias a la interpretación generalizada de que las fuerzas del mercado habían fallado, pero también aprovechando un camino facilitado por los cambios en el rol de los gobiernos durante y después de la Primera Guerra Mundial. Por el contrario, la crisis de los 70 fue seguida por una mudanza hacia un nuevo, y en este caso más conservador, régimen ideológico⁷. Y la Gran Crisis Financiera Global, de forma en cierta medida irónica, provocó una crisis de deuda y políticas de austeridad que redujeron el margen de actuación de la mayoría de los gobiernos. En el próximo epígrafe retornaremos sobre estas reflexiones intentando descubrir que podemos esperar que suceda en este caso.

7 “The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century”, editado por Bordo, Goldin y White (1988), proporciona un excelente panorama sobre este tema.

CUADRO 2. Covid-19 y Crisis Económicas

COVID-19 Y CRISIS ECONÓMICAS	
COINCIDENCIAS	DIFERENCIAS
<ol style="list-style-type: none">1. La economía ha sufrido de forma repentina un cambio profundo, transformándose su funcionamiento y haciendo necesarias medidas de carácter estructural para la recuperación.	<ol style="list-style-type: none">1. Las causas de la crisis no se encuentran en el “terreno económico”, no podemos intentar solucionar “el problema económico” revirtiendo los “factores económicos” que la desencadenaron.2. Las preocupaciones respecto a que el “riesgo moral” y las “distorsiones de los incentivos” influyesen en la eficiencia de las medidas de apoyo a los individuos y empresas afectados por el confinamiento, o los argumentos en su contra basados en los efectos positivos de la “destrucción creativa” no parecen tan relevantes.
LECCIONES RESPECTO A LA CRISIS ECONÓMICA Y CÓMO ACTUAR AHORA	
<ul style="list-style-type: none">• La reacción ante las crisis económicas siempre ha estado condicionada por la interpretación técnica e ideológica de sus causas y por su contexto histórico, haciendo de cada una de ellas un episodio único.• Estas diferencias no implican que no haya lecciones que aprender de las crisis económicas sistémicas, las consecuencias económicas de la Covid-19 deben analizarse utilizando la caja de herramientas del economista para intentar evitar los errores cometidos en el pasado y tratar de replicar los éxitos.	

3 Aquí y Ahora: condiciones iniciales y alternativas

¿Qué es lo que tenemos hasta ahora? Una crisis que se parece mucho a una guerra -pero *sin enemigo*- y bastante a una crisis económica sistémica -pero *sin causas económicas*-. Como dijimos al principio, esta vez es diferente.

Para intentar avanzar sería útil introducir algo de contexto acerca del “Aquí y Ahora”. De forma resumida, estos son algunos de los factores preexistentes que eran y son las condiciones iniciales de esta crisis:

- El mundo estaba todavía en la fase posterior a la Crisis Financiera Global, a la que siguió la crisis de deuda y las políticas de austeridad.
- La preocupación por la desigualdad y la concentración de la riqueza se extendió por amplias capas de la sociedad tras la crisis de 2008, surgiendo propuestas teóricas y aplicadas para aumentar la progresividad de la imposición, incluyendo impuestos sobre el capital y la riqueza.
- Las guerras comerciales, la crisis de las materias primas (especialmente el petróleo) y los nacionalismos económicos (Brexit incluido) alimentaban un nuevo periodo de inestabilidad e incertidumbre económica.
- Lo factores anteriores habían contribuido a mantener activa la política monetaria, con tasas de interés en niveles mínimos.
- La transición a una economía digital se estaba acelerando, poniendo en cuestión el futuro del mercado de trabajo -entre perspectivas sombrías respecto al impacto del *machine learning*, la inteligencia artificial y la digitalización en el desempleo- y elevando las demandas de redes de seguridad, incluso en forma de rentas básicas universales.

- Las quejas en relación con el fraude y la elusión fiscal internacional se habían generalizado, alcanzándose algunos avances importantes -iniciativa BEPS, intercambio de información; limitaciones a los paraísos fiscales, etc.-, si bien...
- Todavía no se había alcanzado un consenso sobre cómo gravar la economía digital (y, en términos más generales, cómo evitar la competencia fiscal injusta y perniciosa); el G-20 y la OCDE continuaban sus trabajos en la materia en medio de numerosas iniciativas unilaterales.
- Las evidencias respecto a la crisis climática seguían aumentando, desplazando a la opinión pública hacia un respaldo de las políticas paliativas, incluyendo la tributación verde y la transformación de la economía del carbono.

Podríamos continuar con otros factores fundamentales como la posibilidad de un nuevo equilibrio de poderes, el terrorismo fundamentalista radical, la desigualdad, etc. ... pero lo anterior es suficiente para mostrar que el mundo no estaba falto de retos antes de la Covid-19.

Este panorama pone de manifiesto que no va a ser fácil coordinar la salida de la crisis, al tiempo que plantea otros dilemas: ¿van a verse desplazados algunos de estos problemas, se abordaran con nuevas energías, serán éstos los que aumenten su protagonismo (desplazando incluso la Covid-19)? Afortunadamente, no es éste el tema del artículo y podemos centrarnos en cómo se va a financiar la actual crisis.

A los factores preexistentes debemos añadir las primeras respuestas ya conocidas desde los ámbitos académicos y las políticas públicas. Como ya hemos adelantado, las peculiares características de esta crisis (comenzando como una guerra, pero con consecuencias similares a las crisis económicas sistémicas) han contribuido a crear un consenso sobre la necesidad de hacer todo lo que sea necesario para mantener con vida las economías y evitar la espiral destructiva⁸. Este “consenso” incluye una

8 Baldwin y Weder di Mauro, B. (2020a) “Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes” y (2020b) “Economics in the Time of COVID-19” son buenos ejemplos. IMF policy tracker (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>) nos proporciona un excelente panorama de las políticas adoptadas. Y el documento conjunto de CIAT-IOTA-OECD recopila las medidas de las Administraciones Tributarias para apoyar a los contribuyentes. (<https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5722>)

política monetaria activa para proporcionar liquidez, un aumento del gasto público para proteger rentas y negocios, la reducción o aplazamiento de impuestos, el obvio incremento de los déficits y la deuda pública, la relajación de las reglas de estabilidad, el aumento de la ayuda financiera internacional a los países menos desarrollados y las iniciativas de coordinación en áreas como la UE...incluso la propuesta anteriormente marginal del “dinero desde el helicóptero” se está convirtiendo en tendencia en cierta medida.

Más difícil es encontrar pistas sobre cómo se va a pagar todo esto, especialmente en cuanto a las alternativas tributarias. A continuación, exploraremos lo que está sobre la mesa hasta ahora, clasificando las medidas en cuatro grupos:

1. Medidas económicas clásicas (ortodoxas).

La necesidad de reformar los sistemas fiscales no es en absoluto nueva, la teoría y las recomendaciones de política económica ofrecen un amplio instrumental, respaldado por las organizaciones internacionales⁹. Los consejos clásicos para incrementar los ingresos en el escenario actual incluyen:

- Ampliar las bases imponibles eliminando la mayoría de los gastos tributarios, simplificando los sistemas fiscales, reduciendo las ineficiencias y facilitando la administración tributaria;
- Promover la tributación favorable al crecimiento (“*growth friendly taxation*”), favoreciendo los impuestos generales sobre el consumo (sistemas de IVA con tasas únicas) y la propiedad inmobiliaria;
- Reduciendo el fraude fiscal y la elusión, con un énfasis recientemente en su componente internacional -BEPS, *Base Erosion and Profit Shifting*-, y fortaleciendo las capacidades de la administración tributaria -incluyendo la cooperación internacional-;

⁹ OECD (2020) y IMF (2020a) ofrecen una perspectiva de las recomendaciones de los organismos internacionales en esta materia.

Las limitaciones a estas alternativas ya estaban presentes antes de la crisis, y no está claro que estas restricciones vayan a suavizarse ahora, más bien al contrario.

La lucha contra los gastos tributarios es especialmente difícil, dado su atractivo para los grupos de interés, los “buscadores de rentas” y los políticos; incluso si ya están disponibles numerosos estudios recomendando su control, seguramente la demanda de beneficios fiscales aumentará en medio de la crisis (de hecho, ya lo está haciendo).

En cuanto a la denominada “*growth friendly taxation*”, y especialmente el aumento de la tributación general -y homogénea- sobre el consumo, el problema es que, como medida aislada¹⁰ tiene carácter regresivo en relación con la renta. El incremento de estos impuestos -especialmente de sus tasas sobre bienes y servicios básicos- durante la crisis, con las rentas bajas particularmente afectadas y el consumo deprimido, podría considerarse injusto y provocar conflictos sociales.

La única opción sin contraindicaciones sería la reducción del fraude y el fortalecimiento de las administraciones tributarias (no solo para aumentar su eficiencia en la lucha contra el fraude sino también para facilitar el cumplimiento voluntario). En este caso las limitaciones son temporales (los resultados solo son apreciables después de un cierto plazo) y de posible falta de cooperación internacional (un campo en el que se han visto claras mejoras en la última década, pero que ahora se enfrentará a nuevos retos).

2. Tendencias (potenciales) recientes.

Algunas de ellas ya han aparecido anteriormente, al esbozar las condiciones iniciales de esta crisis. Las más relevantes serían:

- Tributación verde: la evidencia científica y la concienciación social podrían fomentar la adopción de medidas encuadradas en la denominada tributación verde, en especial dado el espacio fiscal

¹⁰ En un post realizado por Alberto Barreix, Carlos Garcimartín y Marcio Verdi (<https://www.ciat.org/medidas-tributarias-en-la-post-crisis-del-covid-19/>) se proponen posibles compensaciones, basadas en el IVA Personalizado.

generado por los bajos precios del petróleo derivados de la competencia entre productores y la caída de la demanda por la crisis. Su concreción podría ser a través de impuestos verdes ligados a las emisiones contaminantes o, más fácilmente, mediante el incremento de los impuestos sobre los combustibles (en especial su componente específico o *ad rem*, no ligado a los precios como el *ad valorem*)¹¹.

- Tributación digital y medidas contra la competencia fiscal internacional a la baja: el crecimiento de la economía digital y la expansión internacional sin necesidad de presencia física de las grandes compañías en este ámbito han llevado a muchos países a adoptar medidas unilaterales para gravar estas actividades y sus beneficios con criterios de destino. Paralelamente, la OCDE está trabajando en dos propuestas en esta área: el denominado Pilar I pretendería crear una tributación homogénea para las actividades digitales, evitando la doble tributación, pero también la ausencia de la misma; mientras que el Pilar II intentaría afrontar el problema más general de la competencia fiscal internacional a la baja mediante su propuesta GloBE (Global Anti-Base Erosion).
- Tributación progresiva sobre rentas altas y sobre la riqueza: la crisis actual junto a las preocupaciones previas sobre el aumento de la desigualdad podría fomentar la elevación de las tasas impositivas sobre las rentas altas¹² (especialmente aquellas -como las del capital- con una imposición inferior a las del trabajo) y el gravamen de la riqueza. Un ejemplo de lo último se encuentra en la propuesta de Landais, Saez y Zucman (2020) “A progressive European wealth tax to fund the European COVID response”¹³. Estos autores proponen “la creación de un impuesto sobre la riqueza neta progresivo, temporal y a nivel europeo sobre el 1% más rico de los individuos. Si la lucha contra la COVID-19 requiere la emisión de un 10% del PIB de la Unión europea en Eurobonos (o un fondo de rescate de esa cuantía), un impuesto progresivo sobre la

11 El FMI (2020b) ha publicado una breve nota (“Greening the recovery”) sobre este tema. Podría incluir otras medidas como un “ajuste en frontera por el contenido de carbono” aplicado a las importaciones desde países que no estén adoptando las medidas adecuadas para su reducción, reduciendo los gastos tributarios asociados a los combustibles o desplazamientos en medios contaminantes o “bonos verdes” para financiar el gasto adicional en la lucha contra el cambio climático.

12 Véase FMI (2020).

13 Están surgiendo muchas otras propuestas en todo el mundo. Ver por ejemplo “Coronavirus en América Latina: ¿deben pagar los ricos por la crisis?” (<https://www.dw.com/es/coronavirus-en-am%C3%A9rica-latina-deben-pagar-los-ricos-por-la-crisis/a-53202627>) o “Impuesto a las grandes fortunas: propuestas en todo el mundo” (<https://www.pagina12.com.ar/262701-impuesto-a-las-grandes-fortunas-propuestas-en-todo-el-mundo>)

riqueza sería suficiente para cancelar esta deuda extra en diez años ¿Y qué pasa con el riesgo de que el gravamen de la riqueza pueda dañar el crecimiento en la fase de salida de la recesión? Es probable que, comparado con otras opciones de consolidación fiscal o reducción del gasto público para sufragar la deuda derivada de los Eurobonos por la COVID, un impuesto sobre la riqueza sea la menos lesiva para el crecimiento. En gran parte debido a que un impuesto temporal sobre la riqueza opera como un impuesto de cuantía fija sobre el capital (*capital levy*): se grava la acumulación pasada de capital mientras los rendimientos de la inversión en innovación actuales no resultan afectados”.

De nuevo, todas estas medidas se encontrarán con dificultades para implantarse. La tributación verde en medio de una recesión afrontará las críticas habituales de dañar la competitividad si no se trata de una iniciativa coordinada a nivel internacional. La tributación progresiva o sobre la riqueza recibirá la desaprobación clásica de la teoría económica ortodoxa, por los efectos de los impuestos sobre los incentivos al trabajo, ahorro e inversión. Además, el consenso solidario que -como hemos visto anteriormente- normalmente se encuentra detrás del aumento de la progresividad impositiva en las analogías con las guerras, no parece estar presente aquí y ahora.

La imposición digital podría ser la opción menos arriesgada para la mayoría de los gobiernos, si bien su capacidad recaudatoria es limitada, mientras que los ajustes basados en las diferencias de niveles impositivos entre naciones siempre serán difíciles de acordar y podrían empeorar la confrontación comercial internacional.

3. Imposición no ortodoxa (al menos todavía).

Algunos, hasta ahora, impuestos heterodoxos podrían retornar o verse aumentados al enfrentarnos a la urgencia recaudatoria. Entre ellos:

- Reglas de imposición mínima: podrían adoptar diferentes formas, pero, básicamente, consisten en modificar los métodos de cálculo de la base imponible, limitando deducciones o gastos deducibles -incentivos fiscales o la compensación de pérdidas, por ejemplo- o en introducir un suelo mínimo de tributación basado en un porcentaje de alguna otra variable (activos o ventas, normalmente).

- Impuestos sobre las transacciones financieras: la posibilidad de gravar las transacciones financieras tiene una larga historia, vinculada al control de la especulación y la volatilidad de los tipos de cambio -Tobin Tax-, complementando al IVA -dada la exención técnica de los servicios financieros en este impuesto- o simplemente al incremento de la recaudación en caso de necesidad urgente¹⁴. Recientemente, tras la Crisis Financiera Global, la imposición sobre las transacciones financieras internacionales ha sido considerada en numerosos países, especialmente en Europa.
- Impuesto sobre la exportación: la tributación de las exportaciones no es habitual, pero ha desempeñado un papel cuando la evolución de los tipos de cambio ha proporcionado a ciertos sectores -materias primas, sector primario- una ventaja competitiva en medio de una crisis.
- Impuesto sobre los beneficios extraordinarios (*Windfall taxes*): otra posibilidad son los impuestos puntuales sobre los beneficios por encima de la media, utilizados cuando ciertos sectores pueden identificarse como beneficiados en tiempos de crisis.
- Impuestos de salida (*Exit Taxes*): cuando existe el riesgo de fuga de capitales, debido a cambios en las perspectivas futuras o a expectativas de incrementos impositivos, algunos países han experimentado con tributos especiales sobre el capital que pretende salir del país, normalmente apuntando a la tributación de las ganancias de capital latentes no gravadas.

La mayoría de estas opciones están fuera del repertorio normal del economista, pero en medio de una crisis y con presiones para incrementar la recaudación de forma “rápida y fácil” podrían ser consideradas por los políticos y la opinión pública, incluso si en circunstancias normales existe consenso en cuanto a sus efectos perniciosos.

4. Medidas “sin coste” (*Hacer lo que sea necesario*).

Por último, algunas propuestas se centran en medidas “radicales” dada la excepcionalidad de la crisis, considerando alternativas que prometen no tener que preocuparse por quién va a pagar la crisis:

¹⁴ Véase, por ejemplo, CIATData, la sección sobre Alícuotas (<https://www.ciat.org/tax-rates-in-latin-america/?lang=en>) para un panorama de su utilización en América Latina.

- Una “opción” puede resumirse en las palabras de Paul Krugman (“The case for permanent stimulus”, en Baldwin y Weder di Mauro, B. (2020a)): “Propongo que el próximo presidente de los Estados Unidos y el Congreso pasen a gastar de forma permanente un 2% adicional del PIB en inversión pública, definida de manera amplia (infraestructuras, por supuesto, pero también otras cosas como I+D y desarrollo infantil) y no pagar por ello.” “La objeción obvia a una política de estímulo permanente es que aumentará la deuda pública, y no hace mucho los responsables de la política económica estaban obsesionados, o afirmaban estarlo, con los peligros que implicaban altas ratios de endeudamiento en relación con el PIB. Pero tales preocupaciones estaban equivocadas, y una mirada a la aritmética de la deuda en una era de bajas tasas de interés sugiere que el estímulo permanente es perfectamente factible”.
- Otro es el “dinero desde el helicóptero” (“*helicopter money*”). Tal y como lo expresa Jordi Gali (“Helicopter money: The time is now”, en Baldwin y Weder di Mauro, B. (2020a)), “hay una alternativa a la estrategia basada en los mayores impuestos y/o mayor deuda pública para financiar el plan de emergencia fiscal, si bien ha sido un tabú para la mayoría de los economistas y responsables de la política económica: la financiación directa y no reembolsable por el banco central de las transferencias fiscales que se consideren necesarias, una intervención comúnmente descrita como “arrojar dinero desde el helicóptero”. “Dejando a un lado las cuestiones legales, está claro que el que los gobiernos recurran de forma recurrente a este tipo de políticas puede provocar un sesgo inflacionario y cambios en el comportamiento individual que pueden socavar su efectividad. Pero esto no debería ser una preocupación en el contexto actual, ya que la dependencia de la monetización estaría estrictamente restringida a la duración de las medidas de emergencia ligadas a la crisis sanitaria. Un compromiso cuyo cumplimiento puede estar garantizado por el banco central, el cual pondría su reputación en juego”.

Los problemas de estas alternativas son evidentes, su fundamentación económica está abierta a debate y no está claro que tales opciones estén al alcance de todas las economías (en especial difícilmente lo estarán para las menos desarrolladas con divisas débiles y dificultades de acceso a los mercados de deuda).

CUADRO 3. Covid-19 Condiciones iniciales y alternativas

CONDICIONES INICIALES Y ALTERNATIVAS	
Factores preexistentes y condiciones iniciales de la crisis	
<ul style="list-style-type: none"> • Crisis Financiera Global seguida de Crisis de la Deuda y políticas de austeridad • Preocupación tras la crisis de 2008 por la desigualdad y la concentración de la riqueza • Guerras comerciales, crisis de materias primas y nacionalismo económico • Política monetaria activa, con tasas de interés en mínimos • Economía digital y el futuro del mercado de trabajo • Gravamen de la economía digital • Crisis climática 	
Medidas alternativas de financiación	
<p style="text-align: center;">Medidas económicas ortodoxas (clásicas)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ensanchamiento de las bases • Imposición favorable al crecimiento, impuestos generales sobre el consumo y sobre la propiedad inmobiliaria • Reducción del fraude y fortalecimiento de la administración tributaria 	<p style="text-align: center;">Tendencias recientes (potenciales)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imposición verde • Impuestos digitales y medidas contra la competencia fiscal internacional a la baja • Imposición progresiva sobre las rentas altas e impuestos sobre la riqueza
<p style="text-align: center;">Imposición no ortodoxa (al menos todavía)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglas de imposición mínima • Impuestos sobre las transacciones financieras • Impuestos sobre las exportaciones • Impuestos sobre beneficios extraordinarios • Impuestos de salida 	<p style="text-align: center;">Medidas sin coste (“cueste lo que cueste”)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estímulo y deuda permanente • Dinero desde el helicóptero

4 Consideraciones Finales

Esta crisis comenzó como una guerra y continuará como una crisis económica. Ambas analogías nos ayudan a entender lo que estamos enfrentando, pero también, y es importante, lo que no. Además, las condiciones iniciales de la economía al desatarse la crisis no eran fáciles, recién salidos de una crisis financiera global y enfrentando numerosos retos, climáticos, comerciales, tecnológicos y políticos. En el último epígrafe hemos identificado algunas posibles alternativas para responder a nuestra pregunta inicial, cómo financiar los esfuerzos que estamos haciendo para luchar contra la pandemia y evitar la depresión económica, observando sus ventajas e inconvenientes.

La elección entre ellas y su puesta en práctica va a ser un proceso extremadamente difícil.

La concreción del plan de financiación debe ser, por supuesto, ajustada a las características específicas de cada país. Esto es un tópico, sí, pero también algo absolutamente cierto. En este artículo no estamos recomendando todas estas alternativas a todos los países, y, desde luego, no en la misma medida.

De igual forma, es prácticamente seguro que la mejor opción será utilizar una combinación de diferentes medidas. Por si sola cualquiera de las herramientas propuestas sería insuficiente.

Precisamente por la dimensión de la crisis, la financiación de la recuperación necesitará que se alcance un pacto fiscal. Va a ser un proceso doloroso y mantener la cohesión social será fundamental. Solidaridad y una actitud abierta serían de mucha ayuda.

Por último, también los economistas pueden ayudar. En palabras de McCloskey¹⁵, la persuasión es en sí misma una actividad económica. Y no sería un mal comienzo persuadir ahora mismo a los ciudadanos y políticos de que -también desde un punto de vista económico- todos estamos en el mismo bando en esta guerra, incluso si el enemigo no tiene rostro, haciendo de la solidaridad y el pacto algo imprescindible.

15 Citado en Bordo, M., Goldin, C., and White, E. (ed.) (1998), p. 134.

5 Referencias

Baldwin, R. and Weder di Mauro, B. (2020a) “Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes”, CEPR Press

Baldwin, R. and Weder di Mauro, B. (2020b) “Economics in the Time of COVID-19”, CEPR Press

Bordo, M., Goldin, C., and White, E. (ed.) (1998) “The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century”, University of Chicago Press. Available at <https://www.nber.org/books/bord98-1>

Cappella, Rosella (2012) “The Political Economy of War Finance”. Publicly Accessible Penn Dissertations. 1175. <http://repository.upenn.edu/edissertations/1175>

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

Dryzek, John; Goodin, Robert E., 1986: “Risk-Sharing and Social Justice: The Motivational Foundations of the Post- War-Welfare State”, British Journal of Political Science 16, 1: 1-34.

Fraser, Derek, 1973: The Evolution of the British Welfare State. London and Basingstoke: MacMillan.
IMF (2020a), “Tax Issues: An Overview”, Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes#fiscal>

IMF (2020b), “Greening the recovery”, Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

Landais, C., Saez, E., Zucman, G. (2020) “A progressive European wealth tax to fund the European COVID response”. Available at <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>

Obinger, Herbert; Petersen, Klaus (2014): Mass warfare and the welfare: State causal mechanisms and effects, ZeS-Arbeitspapier, No. 02/2014, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen. This version is available at: <http://hdl.handle.net/10419/100091>

OECD (2020), “Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience”. Available at <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience.htm>

Peacock, Alan T.; Wiseman, Jack, 1961: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton: Princeton University Press.

Scheve, K. and D. Stasavage (2010), “The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation”, International Organization, Vol. 64, pp. 529–61

Scheve, K. and D. Stasavage (2012), “Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation”, American Political Science Review February, <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055411000517>

Schmidt, Manfred G., 1989: “Learning From Catastrophes. West Germany’s Public Policy”, in: Francis G. Castles (ed.), The Comparative History of Public Policy. Cambridge: Polity, 56-99.

Titmuss, Richard M., 1976 [1950]: Problems of Social Policy. London: Kraus reprint.

Toke S. Aidtyand Peter S. Jensenz (2007) The Taxman Tools Up: An Event History Study of the Introduction of the Personal Income Tax in Western Europe, 1815-1941. Available at https://www.researchgate.net/publication/4800120_The_Taxman_Tools_Up_An_Event_History_Study_of_the_Introduction_of_the_Personal_Income_Tax_in_Western_Europe_1815_-_1941



Serie Documentos de Trabajo



CIAT

Secretaría Ejecutiva del CIAT

Apartado: 0834-02129, Panamá, República de Panamá

Teléfono: (507) 3072428

Fax: (507) 2644926

Correo electrónico: ciat@ciat.org

Sitio Web: www.ciat.org