

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2020

La política fiscal ante la crisis
derivada de la pandemia
de la enfermedad por
coronavirus (COVID-19)



COVID-19
RESPUESTA



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2020

La política fiscal ante la crisis
derivada de la pandemia
de la enfermedad por
coronavirus (COVID-19)



COVID-19
RESPUESTA



Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación del informe estuvo a cargo de Daniel Titelman, Director de la División, y Noel Pérez Benítez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de dicha División. Participaron en la redacción del informe Jean Baptiste Carpentier, María Gil, Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez y Noel Pérez Benítez. El capítulo III fue elaborado sobre la base de insumos preparados por Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán. En el capítulo IV se utilizaron insumos preparados por Andrea Podestá. Swen Tellier colaboró como asistente de investigación y en la preparación de la información estadística. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) colaboró en el financiamiento de esta publicación.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122040-7
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-004739-5
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358273-2
(versión ePub)

Nº de venta: S.20.II.G.9

LC/PUB.2020/6-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.20-00154

Notas explicativas

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Prólogo.....	7
Capítulo I	
La política fiscal y los desafíos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)	9
Introducción	11
A. El punto de partida: la débil posición fiscal antes de la crisis	13
B. Respuestas de política fiscal para abordar la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	24
1. Políticas de gasto público y de apoyo de liquidez respaldado por el gobierno	27
2. Medidas complementarias de alivio tributario	34
C. El complejo contexto de financiamiento para 2020	43
D. La política fiscal en el corto y mediano plazo.....	46
Bibliografía.....	48
Capítulo II	
Evolución de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe en 2019.....	49
A. El deterioro del entorno macroeconómico afectó la dinámica de las finanzas públicas de la región.....	51
B. La recaudación de ingresos extraordinarios contribuyó a la estabilidad de los ingresos totales en América Latina.....	52
C. El gasto público tuvo un comportamiento relativamente estable en América Latina y el Caribe durante 2019.....	58
D. América Latina registró mayores déficits fiscales, lo que revirtió la tendencia de reducción de déficits de los últimos dos años.....	63
E. La deuda sigue aumentando en América Latina, mientras que el Caribe continuó con la reducción del endeudamiento	65
F. Las finanzas públicas subnacionales han visto disminuido su espacio de política en los últimos años, con un sostenido déficit fiscal y un aumento de su deuda pública	75
Bibliografía.....	81
Capítulo III	
Los niveles de evasión tributaria y las principales medidas para abordar este fenómeno en los países de América Latina y el Caribe	83
Introducción	85
A. La medición de la evasión fiscal: en búsqueda de buenas prácticas para los países de la región.....	86
B. Los niveles de evasión fiscal en la región: rasgos generales y aspectos particulares	93
1. La evasión del IVA y su evolución en los últimos años.....	93
2. El impuesto sobre la renta: valores inadmisibles en una región muy desigual.....	97
3. La evasión y elusión internacional y las dificultades para definir su magnitud global	102
C. Panorama de las medidas que están adoptando los países para hacer frente a este desafío	104
1. Las medidas orientadas a favorecer el cumplimiento en el ámbito nacional.....	105
2. Las respuestas tributarias ante el avance de la economía digital.....	109
3. Las estrategias de los países ante el nuevo contexto tributario mundial	112
D. Una hoja de ruta para abordar el fenómeno de la evasión fiscal y facilitar la movilización de recursos internos a nivel regional	118
1. La medición de la evasión como punto de partida para mejorar la gestión tributaria	119

2. Medidas para abordar el fenómeno de la evasión tributaria en el ámbito nacional.....	121
3. Los desafíos que impone la digitalización de la economía para los sistemas tributarios.....	121
4. Un enfoque internacional para expandir el control tributario más allá de las fronteras geográficas.....	122
5. La coherencia del sistema tributario y la coordinación de acciones en el marco de la Agenda 2030.....	123
Bibliografía.....	124
Anexo III.A1.....	126

Capítulo IV

Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr

los Objetivos de Desarrollo Sostenible	127
Introducción	129
A. El papel del gasto público como herramienta para lograr los ODS	130
1. El rol tradicional de la política fiscal	130
2. Breve revisión del marco conceptual de la medición del gasto público por funciones	132
B. Panorama del gasto público según el propósito de las políticas en América Latina y el Caribe	135
1. La composición y la evolución del gasto público funcional en la región	135
2. La evolución y asignación del gasto público por propósito en cada país	146
3. Análisis del vínculo entre la inversión pública y el gasto público funcional	151
C. Conclusiones y reflexiones finales.....	160
Bibliografía.....	162

Cuadros

Cuadro I.1 Incidencia de los paquetes de medidas fiscales para abordar la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el nivel de los ingresos y gastos públicos.....	24
Cuadro I.2 América Latina y el Caribe (28 países): instrumentos de gasto público y de apoyo de liquidez respaldado por el gobierno para responder a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)	28
Cuadro I.3 América Latina (4 países): programas de bonos extraordinarios, 2020	31
Cuadro I.4 América Latina y el Caribe: medidas tributarias anunciadas para abordar la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	35
Cuadro II.1 América Latina (17 países): estructura de los servicios de la deuda pública, acumulado 2020-2025.....	75
Cuadro II.2 América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales por tipo de sector institucional, 2016-2018	77
Cuadro III.1 América Latina y el Caribe: ejemplos de tributación sobre la economía digital a través del IVA	110
Cuadro III.2 América Latina y el Caribe: grado de avance en la implementación de medidas relacionadas con el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS).....	114
Cuadro III.3 América Latina y el Caribe (países seleccionados): participación en iniciativas de cooperación internacional en materia tributaria, a diciembre de 2019	115

Gráficos

Gráfico I.1 América Latina (16 países): ingresos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019.....	14
Gráfico I.2 América Latina (16 países): ingresos totales de los gobiernos centrales, ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables y precios internacionales de materias primas, 2010-2019.....	15
Gráfico I.3 El Caribe (12 países): ingresos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019.....	16
Gráfico I.4 América Latina (16 países) y el Caribe (12 países): ingresos tributarios de los gobiernos centrales, 2010-2019	17
Gráfico I.5 América Latina (16 países) y el Caribe (12 países): gastos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019.....	18
Gráfico I.6 América Latina (16 países) y el Caribe (12 países): pagos de intereses de los gobiernos centrales, 2010-2019	19
Gráfico I.7 América Latina (16 países): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019.....	20
Gráfico I.8 El Caribe (12 países): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019	21
Gráfico I.9 América Latina (18 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2010-2019	21
Gráfico I.10 El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2010-2019.....	22
Gráfico I.11 América Latina: diferencial de rendimientos del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI Global), 2010-2019	23
Gráfico I.12 América Latina (16 países): esfuerzos fiscales de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	25
Gráfico I.13 El Caribe (11 países): esfuerzos fiscales de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	26



Gráfico I.14	América Latina (países seleccionados): relación de los paquetes de medidas fiscales anunciados para enfrentar la COVID-19 con la deuda pública bruta y con el resultado global de los gobiernos centrales de 2019.....	27
Gráfico I.15	Precios <i>spot</i> diarios del petróleo crudo, Western Texas Intermediate y Brent, enero de 2019 a abril de 2020.....	43
Gráfico I.16	América Latina y el Caribe (20 países): financiamiento multilateral para enfrentar la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	45
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: composición de los ingresos públicos por subcomponente, 2017-2019.....	52
Gráfico II.2	América Latina: variación de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales, por subregión, 2018-2019.....	55
Gráfico II.3	América Latina: variación en otros ingresos de los gobiernos centrales, por subregión, 2018-2019.....	57
Gráfico II.4	El Caribe: variación en ingresos totales de los gobiernos centrales, 2018-2019.....	58
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe: composición del gasto público por subcomponente, 2017-2019.....	59
Gráfico II.6	América Latina: variación interanual en el gasto corriente primario del gobierno central, 2018-2019.....	59
Gráfico II.7	América Latina: variación interanual en los gastos de capital del gobierno central, 2018-2019.....	60
Gráfico II.8	América Latina: variación interanual en los pagos de intereses del gobierno central, 2018-2019.....	61
Gráfico II.9	El Caribe: variación interanual en el gasto corriente primario y los gastos de capital del gobierno central, 2018-2019.....	62
Gráfico II.10	El Caribe: variación interanual en los pagos de intereses del gobierno central, 2018-2019.....	62
Gráfico II.11	América Latina (16 países): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019.....	63
Gráfico II.12	América Latina: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, por subregión, 2015-2019.....	64
Gráfico II.13	América Latina: resultado primario de los gobiernos centrales, 2018-2019.....	64
Gráfico II.14	El Caribe (12 países): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019.....	65
Gráfico II.15	América Latina y el Caribe: deuda pública bruta del gobierno central, 2018-2019.....	66
Gráfico II.16	América Latina y el Caribe: variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2018-2019.....	69
Gráfico II.17	América Latina (18 países): variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2019.....	70
Gráfico II.18	América Latina (17 países): perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública por tipo de moneda, 2020-2030.....	73
Gráfico II.19	América Latina (17 países): servicios de la deuda pública en los próximos cinco años por tipo de moneda y tipo de interés.....	74
Gráfico II.20	América Latina (9 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, intermedios y locales 2010-2018.....	76
Gráfico II.21	América Latina (9 países): composición de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2018.....	78
Gráfico II.22	América Latina (9 países): evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, por tipo de impuesto, países seleccionados, 2010-2018.....	78
Gráfico II.23	América Latina (9 países): composición de los ingresos tributarios a nivel subnacional por país, 2018.....	79
Gráfico II.24	América Latina (9 países): evolución de los gastos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2018.....	79
Gráfico II.25	América Latina (4 países): deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2010-2018.....	80
Gráfico II.26	América Latina (3 países): composición de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2018.....	80
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe (13 países): evolución de las tasas estimadas de evasión del IVA, 2009-2017.....	94
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe (12 países) y Unión Europea (28 países): evolución de las tasas de evasión promedio del IVA, 2012-2017.....	95
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (16 países) y Unión Europea (28 países): tasas estimadas de evasión y recaudación efectiva del IVA, 2017.....	96
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (16 países): pérdida tributaria estimada por incumplimiento del IVA, 2017 o último año disponible.....	97
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasas de evasión y brecha tributaria estimada (año de estimación) en el impuesto sobre la renta de personas físicas.....	99
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasas de evasión y brecha tributaria estimada (año de estimación) del impuesto sobre la renta de sociedades.....	100
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (países seleccionados): proceso de incorporación e implementación de la facturación electrónica.....	106
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central por subregión, 2000-2018.....	138
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central por funciones, 2000-2018.....	139
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe (16 países): evolución del gasto funcional del gobierno central por subperíodos, 2000-2018.....	140
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe (16 países): participación relativa del gasto del gobierno central por funciones, 2018.....	145
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y subregión, 2000 o 2008 y 2018.....	147

Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y función, 2000 o 2008 y 2018	148
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe (21 países): distribución del gasto del gobierno central por función, 2018	150
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe (16 países): gasto de capital y en asuntos económicos del gobierno central, 2000-2019	152
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central en asuntos económicos por grupo, 2000-2018	153
Gráfico IV.10	América Latina y el Caribe (20 países): distribución del gasto en asuntos económicos del gobierno central por país y por grupo, 2018	155
Gráfico IV.11	América Latina y el Caribe (10 países): gasto del gobierno central según clasificación funcional y económica, 2018	157
Gráfico IV.12	América Latina y el Caribe (10 países): gasto de capital del gobierno central por función, 2011-2018	157
Gráfico IV.13	América Latina (10 países): composición del gasto de capital según función del gobierno central y gasto máximo del período, por país, 2011-2018	158
Gráfico IV.14	América Latina (10 países): variación del gasto de capital según función del gobierno central, por país, 2011-2018	159
Gráfico IV.15	América Latina (10 países): variación del gasto de capital del gobierno central en asuntos económicos, por grupo y por país, 2011-2018	160

Recuadros

Recuadro I.1	Políticas fiscales e igualdad de género en el contexto de la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)	38
Recuadro I.2	América Latina: el impacto de la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre las finanzas públicas intergubernamentales	41
Recuadro II.1	Ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables	53
Recuadro II.2	Estimación del incumplimiento tributario en América Latina	54
Recuadro II.3	Programas de regularización tributaria en 2019	56
Recuadro II.4	Tendencias y desafíos de la deuda bruta del sector público no financiero en América Latina	67
Recuadro II.5	Emisiones de deuda en los mercados financieros internacionales, 2019	71
Recuadro III.1	Alternativas para la evaluación del desempeño de las administraciones tributarias	89
Recuadro III.2	Tributos sobre la propiedad inmueble en América Latina: su recaudación potencial	98
Recuadro III.3	La evasión contributiva en los países de América Latina	101
Recuadro III.4	Los regímenes tributarios simplificados como mecanismos de formalización	107
Recuadro IV.1	El gasto público según función de gobierno en coberturas institucionales más amplias	136
Recuadro IV.2	El gasto en salud en América Latina y el Caribe	142

Diagramas

Diagrama III.1	Enfoques metodológicos alternativos para cuantificar la brecha tributaria (incumplimiento)	87
Diagrama III.2	América Latina y el Caribe: estrategia actual para abordar el fenómeno de la evasión tributaria	119

Prólogo

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020* se presenta en medio de la mayor crisis sanitaria, humana, económica y social que la región haya enfrentado en el último siglo, producto de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que sus efectos generarán una contracción de la actividad económica del 5,3% en 2020, la más grande desde la década de 1930, y que tendrá fuertes repercusiones en el trabajo, la pobreza y la desigualdad.

En este difícil contexto, la política fiscal juega un papel central en la mitigación de los costos humanos y económicos de la pandemia. Como se expone el primer capítulo de esta edición del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, los países de la región están implementando paquetes de medidas fiscales de diversas magnitudes y alcances para responder a los desafíos de corto plazo que impone esta crisis. Estas medidas se orientan a proteger la salud de la población, cuidar el bienestar de los hogares, especialmente los más vulnerables, preservar la capacidad productiva y crear las condiciones para la reactivación de la actividad económica. No obstante, estas medidas representan solamente un primer paso hacia una recuperación económica inclusiva después de la pandemia. Se prevé que, en la medida que se logre superar la crisis sanitaria, serán necesarias rondas adicionales de iniciativas fiscales para proporcionar un impulso a la reactivación económica y responder a las crecientes demandas sociales. Para lograr este objetivo, será necesario que los países de la región cuenten con acceso adecuado a fuentes de financiamiento.

En el corto y mediano plazo, los países de la región necesitarán soluciones adicionales, entre las que deberían contemplarse las facilidades para el servicio de la deuda y una revisión de los programas de préstamos concesionales existentes y de las políticas de graduación para los países de ingresos medios. Además, será necesario atender las persistentes desigualdades que han prevalecido en la región y acelerar la transición a Estados de bienestar social que promuevan una base sólida para el crecimiento sostenible. En este contexto, es indispensable convocar un nuevo pacto fiscal que permita comenzar a diseñar marcos fiscales robustos con las herramientas necesarias para financiar el desarrollo sostenible a través de una política tributaria progresiva y un gasto público eficiente, eficaz e igualador que privilegie las necesidades de la sociedad en su conjunto.

Como se analiza en el segundo capítulo, a pesar de que el contexto macroeconómico de 2019 no fue favorable, durante ese año el promedio de los ingresos públicos totales en América Latina se mantuvo estable en comparación con el nivel de 2018, en un 18,1% del PIB. Por su parte, el gasto público total se situó en el 21,2% del PIB en 2019, lo que representó un incremento marginal de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto de 2018. En consecuencia, el resultado primario del gobierno central registró un leve deterioro, con un déficit promedio del 0,5% del PIB en 2019, en comparación con el 0,4% del PIB en 2018. La deuda bruta de los gobiernos centrales alcanzó un promedio del 45,2% del PIB, lo que representó un aumento de 3,3 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2018.

En el Caribe, el promedio de ingresos totales tuvo un ligero incremento en 2019, al situarse en un 27,5% del PIB frente al 27,3% en 2018. El gasto total se ubicó en un 28,7% del PIB en 2019, lo que representó una reducción marginal frente al 28,8% de 2018. El resultado fiscal mantuvo una trayectoria de mejoría durante 2019, alcanzando un superávit primario del 1,5% del PIB frente al 1,4% del PIB de 2018, mientras que la tendencia de contracción de la deuda se mantuvo, al situarse en el 68,5% del PIB en 2019 en comparación con el 71,1% del PIB en 2018.

En el ámbito subnacional, si bien los ingresos totales de los gobiernos subnacionales mostraron un ligero crecimiento en los últimos años, sus gastos totales aumentaron en mayor proporción. Esto ha influido en la evolución de resultado fiscal y del endeudamiento subnacional, a través de la deuda pública, cuya tendencia ha sido creciente desde 2015 y llegó a su máximo en 2018 (5,8% del PIB frente al 5,3% del PIB en 2017).

Esta edición del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* también proporciona un análisis de cuestiones clave de la política fiscal y su vínculo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Uno de los principales desafíos para la movilización de recursos internos para financiar la implementación de los ODS en América Latina y el Caribe es la evasión fiscal. Como se examina en el capítulo III, las estimaciones de la evasión tributaria, la planificación tributaria agresiva de empresas multinacionales e individuos de patrimonios elevados y los flujos financieros ilícitos indican que los recursos perdidos por estas vías son elevados. Ese capítulo ofrece un panorama amplio de esta problemática, las técnicas más avanzadas que se pueden utilizar en la medición del fenómeno, la serie de acciones e innovaciones que los países llevan a cabo para hacer frente a este desafío, la determinación de buenas prácticas a nivel regional y la sugerencia de lineamientos generales para los países de la región.

Como se detalla en el capítulo IV, la revisión de las políticas de gasto público se ha convertido en un elemento clave que incide en varias dimensiones de los ODS. Contar con estadísticas actualizadas, detalladas y comparables entre los países sobre el nivel y la composición del gasto público según su clasificación funcional adquiere especial relevancia para identificar la intencionalidad de la política pública y evaluar si el destino de los recursos se encuentra en armonía con los objetivos acordados. Este tipo de análisis constituye una herramienta útil para que en los países se tomen decisiones de política que favorezcan los objetivos mencionados y se focalicen los ingresos fiscales en las áreas del gasto público que sean más eficientes para lograr el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y reducir la desigualdad.

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)



CAPÍTULO

La política fiscal y los desafíos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Introducción

- A. El punto de partida: la débil posición fiscal antes de la crisis
- B. Respuestas de política fiscal para abordar la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)
- C. El complejo contexto de financiamiento para 2020
- D. La política fiscal en el corto y mediano plazo

Bibliografía

Introducción

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha originado la mayor crisis sanitaria, humana, económica y social que el mundo haya enfrentado en el último siglo. La capacidad de contagio exponencial del virus genera una alta probabilidad de saturación de los sistemas sanitarios y aumenta el riesgo de muerte por la enfermedad. Ante la falta de tratamientos y vacunas para enfrentar el virus, los esfuerzos para controlar y mitigar su propagación se han centrado en el autoaislamiento de las personas, la cuarentena y el distanciamiento físico.

Estas medidas han causado una interrupción repentina de la actividad económica mundial y regional, provocando caídas abruptas de la oferta y la demanda agregada. Hoy resulta difícil estimar la duración que tendrán las medidas para controlar y mitigar la propagación de contagios. Ello genera una elevada incertidumbre respecto de la trayectoria que la actividad económica seguirá en los próximos meses.

Las cifras económicas preliminares señalan que el mundo ha entrado en una fuerte recesión y dan indicios de que esta probablemente sea de una intensidad superior a la de la crisis financiera mundial, lo que tendría graves consecuencias para el bienestar de la población. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyecta que la economía de la región sufrirá una contracción del 5,3% en 2020 (CEPAL, 2020a). En consecuencia, se estima que la tasa de desempleo en 2020 se ubicaría en alrededor del 11,5%, lo que representaría un aumento de 3,4 puntos porcentuales respecto del nivel de 2019 (8,1%). Como resultado, el número de desempleados de la región llegaría a 37,7 millones en 2020, frente a 26,1 millones en 2019, lo que equivaldría a un incremento cercano a 11,6 millones personas.

Ante este contexto, se prevé que en 2020 la pobreza en América Latina aumentaría al menos 4,4 puntos porcentuales (28,7 millones de personas adicionales) con respecto al año anterior, por lo que alcanzaría un total de 214,7 millones de personas (el 34,7% de la población de la región). Dentro de esos totales, la pobreza extrema aumentaría 2,6 puntos porcentuales (15,9 millones de personas adicionales) y llegaría a afectar a un total de 83,4 millones de personas (el 13,5% de la población de la región). Al mismo tiempo, la CEPAL proyecta que la desigualdad aumentaría y que el coeficiente de Gini registraría incrementos que podrían ir desde el 0,5% hasta al 6,0% en los países de la región (CEPAL, 2020b).

Ante la magnitud de la crisis, resulta indispensable que los países y la comunidad internacional promuevan respuestas contundentes que permitan contrarrestar la gravedad de sus posibles efectos en el bienestar de las personas y en la economía.

En este sentido, la política fiscal se convierte en una herramienta fundamental para que los países y la comunidad internacional impulsen medidas precisas y oportunas que permitan contener la crisis a través del cuidado de la salud y la protección del bienestar de las personas, así como acelerar la capacidad de reactivación de la economía conforme se vaya superando la crisis sanitaria.

Controlar la pandemia y proteger la salud de la población, garantizando los recursos que requiera el sector de la salud. A corto plazo, la política fiscal debe tener como una de sus prioridades garantizar que el sector de la salud cuente con los recursos necesarios para combatir la pandemia. Esto requerirá de insumos e inversión adicional en equipo médico y del pago del personal actual y adicional que pueda necesitar el sector. Además, se deberán generar las condiciones para asegurar la provisión de dichos insumos. Para ello será necesario incurrir en mayores niveles de gasto en salud en los próximos meses, que podrían ser considerables en comparación con los presupuestos de salud para este año. Los países de la región están haciendo esfuerzos para proveer el gasto

adicional que precisará el sector de la salud, recurriendo, entre otras herramientas, a reorganizaciones presupuestarias. Atender la emergencia sanitaria es un requisito para salir de la crisis y requiere del compromiso internacional para reconocer que la capacidad fiscal de cada país y su acceso a insumos médicos no deben ser una limitante para fortalecer a corto plazo los sistemas de salud.

Proteger el bienestar de los hogares, especialmente las familias más vulnerables. Atenuar el impacto de la crisis, especialmente en los grupos más vulnerables, requiere de la protección de los ingresos de los hogares. Para ello es necesario fortalecer los sistemas de protección social que atienden a los sectores vulnerables (incluidos los estratos medios) a través de transferencias directas, seguros de desempleo y beneficios a subempleados y trabajadores por cuenta propia. Además, se requiere mantener el acceso a servicios básicos, alimentos y medicamentos, especialmente de los estratos de la población que son más vulnerables a caer en la pobreza.

Preservar la capacidad productiva y crear las condiciones para la reactivación de la actividad económica a través de mecanismos de liquidez para las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (pymes). Tras la superación de la crisis sanitaria será necesario reactivar ágilmente la actividad económica. Para ello es fundamental cuidar la capacidad productiva y el empleo durante la etapa de aislamiento, a fin de facilitar la reactivación una vez superada la crisis sanitaria. Con ese propósito, se requerirá disponer de mecanismos que contribuyan a proveer de liquidez a las empresas, especialmente a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Estos apoyos podrían condicionarse a que las empresas beneficiarias se comprometan a no despedir trabajadores durante un tiempo determinado. Una vez superada la emergencia sanitaria, impulsar la inversión pública será también un factor fundamental que contribuirá a reactivar la economía y el empleo.

En línea con estas prioridades, los países de la región han presentado paquetes de medidas fiscales de magnitudes importantes. Estos esfuerzos han estado enfocados en incrementar los aportes presupuestarios al sector de la salud con el fin de resguardar su capacidad de atención a través de la adquisición de insumos materiales y la contratación de personal. Adicionalmente se han fortalecido los programas de transferencias dirigidos a sectores vulnerables, a través de bonos extraordinarios, del fortalecimiento de los programas sociales existentes y de los programas de pensiones. También se han impulsado medidas para la protección de los ingresos laborales y para apoyar el consumo de productos de primera necesidad, como alimentos y servicios básicos. El apoyo a las empresas se ha canalizado a través de créditos, garantías estatales y medidas de alivio tributario.

Sin embargo, estos esfuerzos fiscales tienen lugar en un entorno macroeconómico poco favorable y altamente incierto, en el que los países de la región enfrentan posiciones fiscales complejas debido a los siguientes factores:

- un limitado espacio fiscal, como consecuencia de déficits persistentes y del aumento de la deuda pública en los años anteriores a la crisis;
- menores ingresos fiscales por la caída del nivel de actividad económica y de precios de los recursos naturales;
- importantes requerimientos de gasto público a corto plazo para fortalecer los sistemas de salud, proteger el bienestar de la población y mantener el empleo, y
- el endurecimiento de las condiciones financieras, que implicará mayores costos de financiamiento de los requerimientos de gasto público.

Ante este complicado panorama, los países de la región deben encontrar fórmulas para financiar adecuadamente los paquetes de medidas necesarios para hacer frente a la crisis. Las medidas anunciadas dan testimonio de los esfuerzos de los países de

la región por utilizar las herramientas que tienen a su disposición a muy corto plazo, como la reorganización de las prioridades presupuestarias y el uso de fondos de ahorro para canalizar recursos a las necesidades de gasto urgentes.

Sin embargo, estos esfuerzos deberán ser complementados con mayores recursos, en un momento en que están cayendo los ingresos presupuestarios, por lo que para potenciar las acciones de emergencia se requerirá que los países cuenten con acceso a mecanismos adecuados de financiamiento. Dado que las condiciones financieras se han deteriorado, un creciente número de países de la región se encuentran solicitando financiamiento de los organismos financieros multilaterales.

En este contexto, este capítulo presenta un análisis detallado de la situación fiscal actual de la región y de las medidas que se han anunciado para contener la pandemia de la COVID-19. En la primera sección se analiza el contexto fiscal en América Latina y el Caribe antes de la irrupción de la pandemia y cómo la evolución de las cuentas fiscales en la última década ha reducido el espacio fiscal para reaccionar a la crisis socioeconómica actual. En la segunda sección se examina el esfuerzo fiscal que los países han impulsado para responder a la crisis y se brinda un panorama detallado de las medidas de política fiscal —gasto público, alivio tributario y apoyo de liquidez respaldado por el Gobierno— que se han anunciado o implementado en la región. En la tercera sección, se analiza el complejo entorno de financiamiento, caracterizado por la caída de los ingresos públicos y las condiciones adversas del mercado financiero, que enfrentan los países de la región en 2020. Finalmente, en la cuarta sección se presentan reflexiones sobre algunos de los retos que enfrentará la política fiscal a corto y mediano plazo.

A. El punto de partida: la débil posición fiscal antes de la crisis

En esta sección se presenta un análisis del contexto macroeconómico y fiscal que ha prevalecido en América Latina y el Caribe en el período anterior al brote de la COVID-19 a nivel mundial. Como se ha señalado en el *Informe Especial COVID-19 N° 2* (CEPAL, 2020a), la región ha pasado por un período de bajo crecimiento caracterizado por la existencia de déficits gemelos —de la cuenta corriente y fiscal— durante la última década. En términos generales, los ingresos públicos en la región se han estancado y han sido insuficientes para cubrir el creciente nivel del gasto público. Este desequilibrio ha conllevado déficits persistentes, globales y primarios, y un aumento del nivel de la deuda pública. En este sentido, la evolución de las cuentas fiscales en la última década ha dejado a la región en una débil posición para hacer frente a la crisis actual. No obstante, resulta importante señalar que cada país se encuentra en una situación distinta, con diferencias en su respectivo espacio fiscal.

El contexto macroeconómico descrito ha sido poco favorable para la evolución de los ingresos públicos, que se han mantenido estancados con el paso del tiempo. Como puede observarse en el gráfico I.1, los ingresos totales en América Latina han mostrado poco dinamismo en la última década. Entre 2010 y 2019, fueron equivalentes en promedio al 18,2% del PIB, con un coeficiente de variación del 0,8%. No obstante, resulta importante señalar el cambio observado en la composición de los ingresos totales durante la década. En 2010, los denominados “otros ingresos” —ingresos no tributarios, ingresos de capital y donaciones externas— en América Latina alcanzaron un 3,6% del PIB. Este valor cayó progresivamente a través de los años hasta llegar al 2,6% del PIB en 2018, antes de presentar un leve repunte al 2,8% del PIB en 2019. Esta evolución en su conjunto representó una reducción de 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2019.

Gráfico I.1

América Latina (16 países)^a: ingresos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En cambio, la presión tributaria de los gobiernos centrales ha aumentado, como resultado de una ola de reformas y medidas tributarias (Arenas de Mesa, 2016). Los ingresos tributarios subieron del 14,5% del PIB en 2010 al 15,5% del PIB en 2018, antes de disminuir levemente al 15,3% del PIB en 2019. A pesar de esta reducción, se observa un incremento de 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2019, lo que compensó la disminución de otros ingresos. Vale la pena destacar que durante el mismo período cinco países de América Latina registraron aumentos de 2 puntos porcentuales del PIB o más —Chile, El Salvador, Honduras, México y Uruguay— y otros cuatros presentaron incrementos superiores a 1 punto porcentual del PIB —Colombia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay.

Como se muestra en el gráfico I.2, la evolución de los ingresos totales está altamente relacionada con la tendencia de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables¹. La tendencia a la baja de los precios de los metales y minerales, que se inició en 2011, y el desplome del precio del petróleo crudo en el período 2014-2015 repercutieron fuertemente en la evolución de los ingresos totales en la región. Los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera cayeron del 1,0% del PIB en 2011 al 0,2% del PIB en 2016, y luego aumentaron levemente hasta un valor estimado del 0,4% del PIB en 2019.

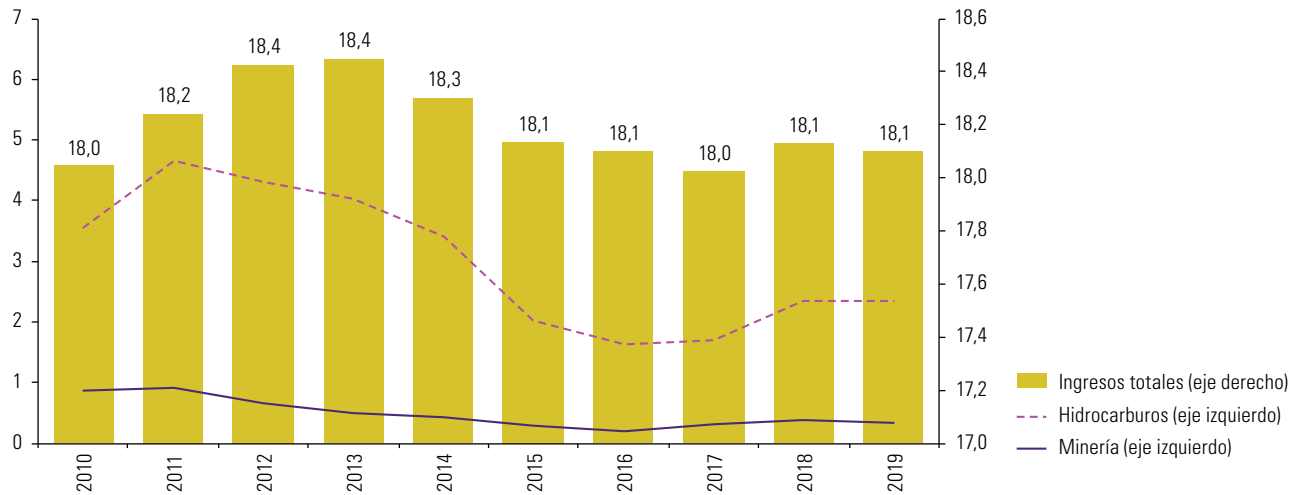
Por su parte, los ingresos relacionados con la exploración y la extracción de hidrocarburos pasaron del 5,2% del PIB en 2011 al 2,0% del PIB en 2017, y luego aumentaron levemente hasta el 2,5% del PIB en 2019. A pesar de mayores niveles de producción en países como el Brasil y Colombia, en la región se observa una disminución generalizada de la producción de petróleo crudo. Se destaca el caso de México, uno de los grandes productores tradicionales de la región, donde la producción se ha contraído durante la década.

¹ Los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables incluyen ingresos tributarios (por ejemplo, pagos del impuesto sobre la renta de las sociedades) e ingresos no tributarios y de capital (por ejemplo, regalías y dividendos o excedentes).

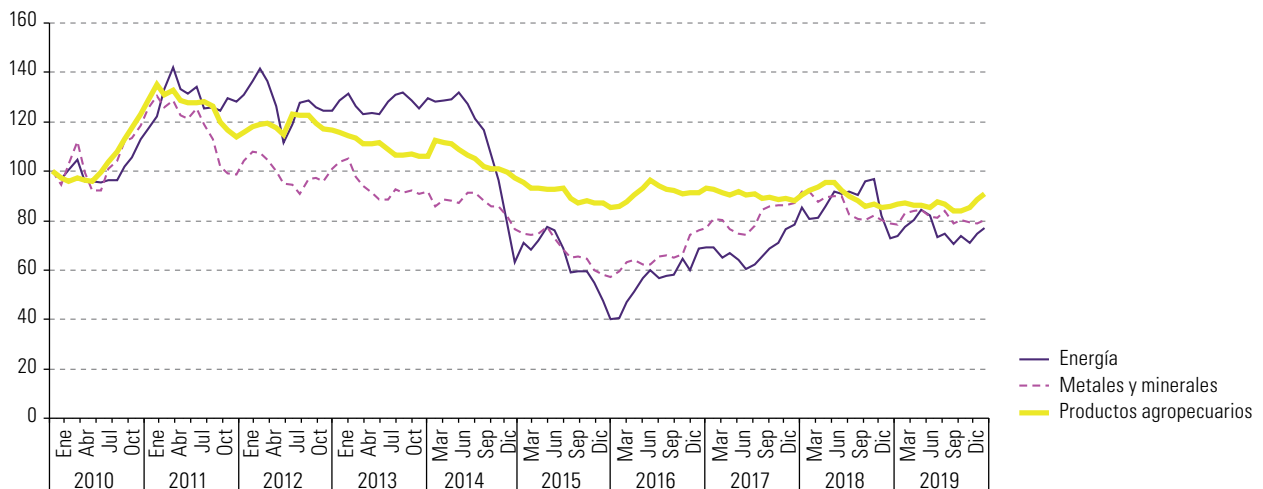
Gráfico I.2

América Latina (16 países)^a: ingresos totales de los gobiernos centrales, ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables y precios internacionales de materias primas, 2010-2019

A. Ingresos totales e ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (en porcentajes del PIB)^b



B. Precios internacionales de materias primas (índice, 100=promedio de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial y cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b La muestra de países para la minería incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana. La muestra de países para la exploración y producción de hidrocarburos incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

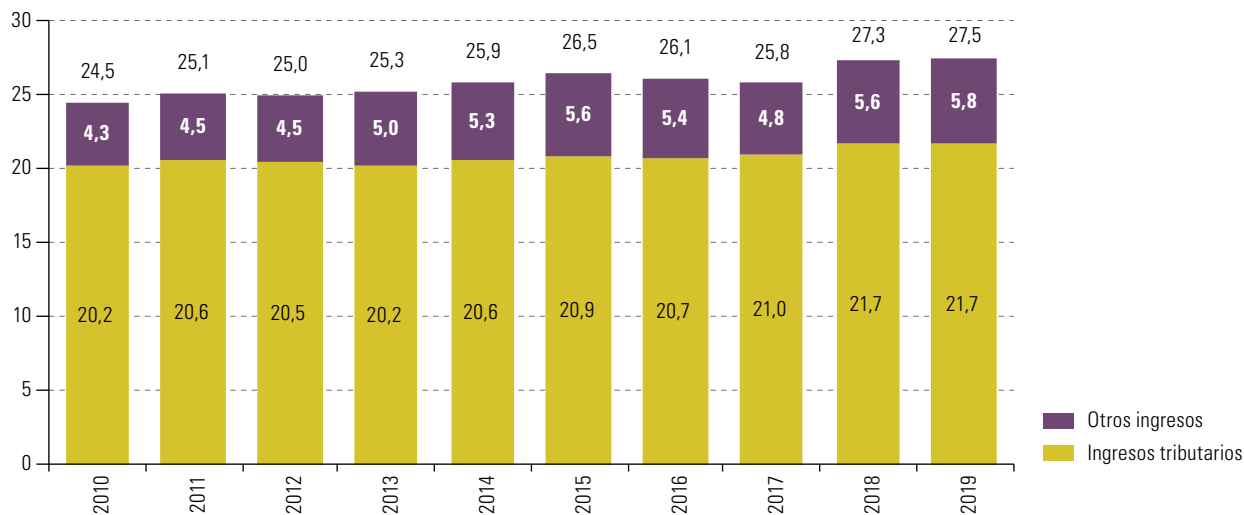
Aunque no se cuenta de forma generalizada con información sobre los ingresos fiscales provenientes de la explotación de productos agropecuarios, la caída de su precio internacional también ha reducido la rentabilidad de este sector en los países productores —y, a su vez, la recaudación del impuesto sobre la renta—, así como el valor de sus exportaciones —que afecta la recaudación de impuestos sobre el comercio en algunos países, principalmente en la Argentina.

Los ingresos totales en el Caribe no han estado al margen del complicado entorno macroeconómico descrito para América Latina. No obstante, en esta subregión se han presentado otros factores que influyen sustancialmente en la evolución de los ingresos públicos, como desastres naturales de gran magnitud que conllevan contracciones significativas de la recaudación fiscal; dotaciones de donaciones externas no recurrentes,

y otros ingresos extraordinarios. A pesar de lo anterior, se observa una tendencia al alza de los ingresos totales durante la última década (véase el gráfico I.3). Entre 2010 y 2019 dichos ingresos registraron un promedio del 25,9% del PIB y en el período 2018-2019 alcanzaron niveles por encima del 27% del PIB.

Gráfico I.3

El Caribe (12 países)^a: ingresos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

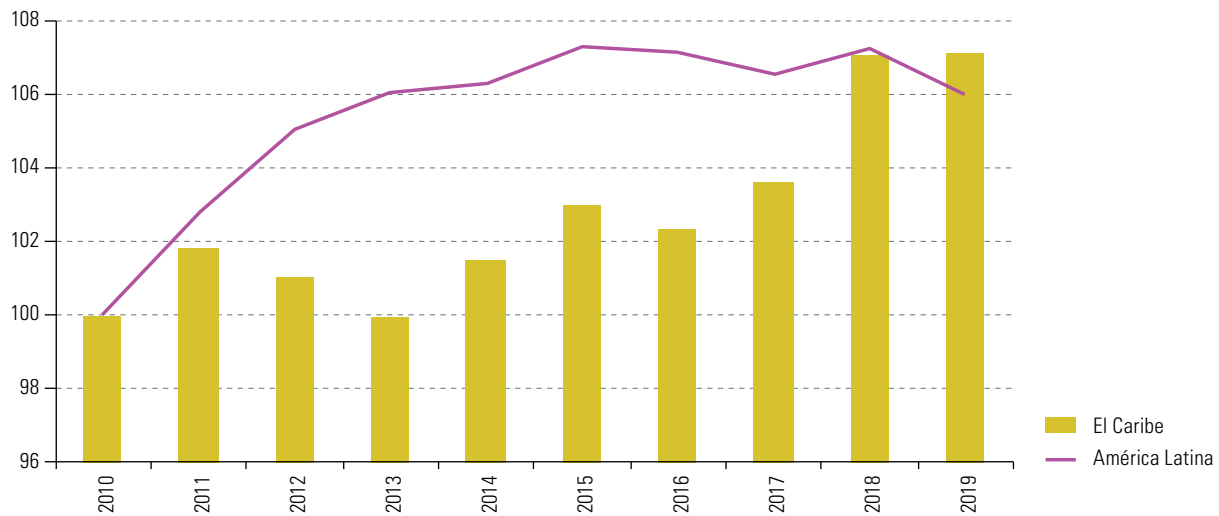
^a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

De todas formas, como resultado de los factores señalados antes, los ingresos totales en el Caribe han sido 4,5 veces más volátiles que en América Latina (con un coeficiente de variación del 3,8%). Como se analizó en CEPAL (2019), la evolución de los ingresos no tributarios —incluidos en la categoría de “otros ingresos” en el gráfico I.3— ha sido particularmente volátil en ciertos países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental donde se perciben ingresos extraordinarios provenientes de los Programas de Ciudadanía por Inversión. Para dimensionar el efecto de estos programas sobre la evolución de los ingresos totales, puede considerarse el caso de Saint Kitts y Nevis, donde los ingresos provenientes del Programa de Ciudadanía por Inversión alcanzaron un 15,3% del PIB en 2018, frente al 5,8% del PIB en 2017, es decir, se tradujeron en un incremento de 9,5 puntos porcentuales del PIB solamente en un año.

Por su parte, los ingresos tributarios de los gobiernos centrales se mantuvieron relativamente estables en el Caribe durante el grueso del período. Aunque algunos países fueron activos en materia de política tributaria, no se observó el mismo nivel generalizado de activismo tributario que en América Latina en la primera mitad de la década. No obstante, en los últimos años más países se han sumado a un proceso de reformas tributarias, en algunos casos para cerrar brechas fiscales. Como resultado de lo anterior, la presión tributaria a fines de la década se ubicó alrededor de un 7% por encima del nivel de 2010, un incremento similar al que se produjo en los países de América Latina en la primera mitad de la década (véase el gráfico I.4). Resulta importante señalar que este incremento en el Caribe corresponde en gran medida a la creación o modificación de impuestos indirectos, destacándose la adopción del impuesto sobre el valor agregado (IVA) en algunos países y aumentos en tasas de impuestos específicos.

Gráfico I.4

América Latina (16 países)^a y el Caribe (12 países)^b: ingresos tributarios de los gobiernos centrales, 2010-2019
(Índice, 100=nivel en porcentajes del PIB en 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

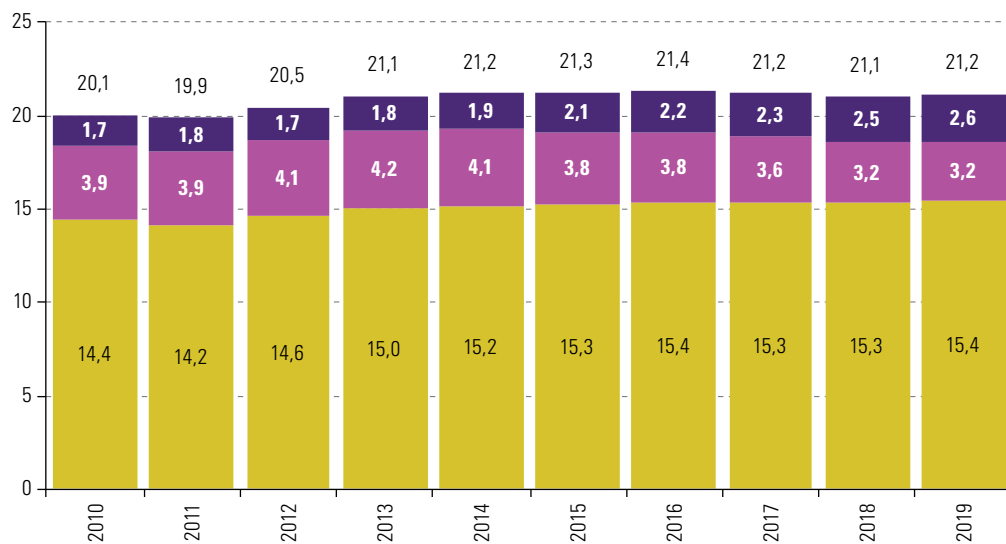
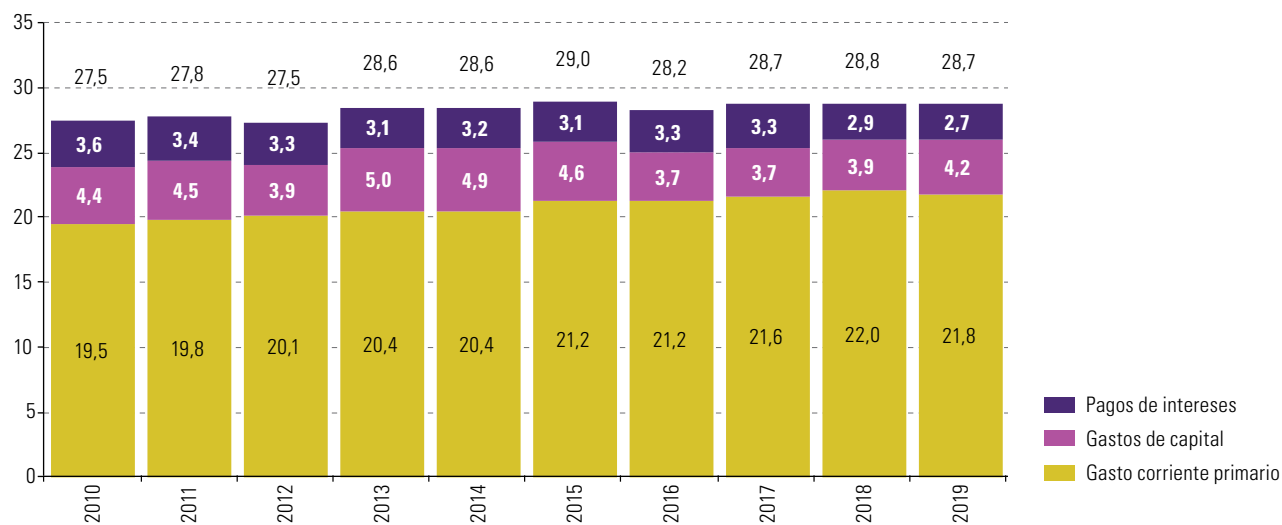
La última década fue un período de expansión del gasto público en América Latina y el Caribe. Entre 2010 y 2019, su nivel aumentó del 20,1% del PIB al 21,2% del PIB en América Latina, es decir, registró un incremento de 1,1 puntos porcentuales (véase el gráfico I.5). En el mismo período, los gastos totales en el Caribe aumentaron del 27,5% del PIB al 28,7% del PIB. Aunque el nivel de las erogaciones públicas se ha mantenido relativamente estable desde 2013 en ambas subregiones, su composición ha cambiado progresivamente con el paso del tiempo.

El principal factor detrás de este proceso de recomposición ha sido la evolución de los pagos de intereses. En América Latina estas erogaciones han registrado un aumento casi continuo, en concordancia con los mayores niveles de deuda pública, pasando del 1,7% del PIB en 2010 al 2,6% del PIB en 2019 (un aumento de 0,9 puntos porcentuales). En cambio, en el Caribe los pagos de intereses han tendido a la baja durante la década, pasando del 3,6% del PIB en 2010 al 2,7% del PIB en 2019 (una reducción de 0,9 puntos porcentuales del PIB). Como resultado de estas tendencias, los pagos de intereses en América Latina en 2019 se ubican un 50% por encima de su nivel de 2010, mientras que en el Caribe en 2018 se sitúan un 24% bajo el nivel de 2010 (véase el gráfico I.6). Debido a ello, los países del Caribe han podido dirigir progresivamente más recursos a erogaciones públicas en otros ámbitos, como la inversión pública y el gasto social.

A pesar de lo anterior, la evolución de los otros componentes del gasto público no ha sido igual. Por un lado, resulta importante destacar el dinamismo del gasto corriente primario en ambas subregiones, lo que refleja en gran medida el crecimiento del gasto social. Como se detalla en el capítulo IV, los recursos destinados a la política social han crecido en la región, particularmente a partir de la crisis económica y financiera mundial del período 2008-2009. Estos aumentos no se retiraron después de la crisis, ya que en gran parte respondieron a las necesidades preexistentes de una mayor provisión de bienes y servicios públicos en la región.

Gráfico I.5

América Latina (16 países) y el Caribe (12 países): gastos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina^a**B. El Caribe^b**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

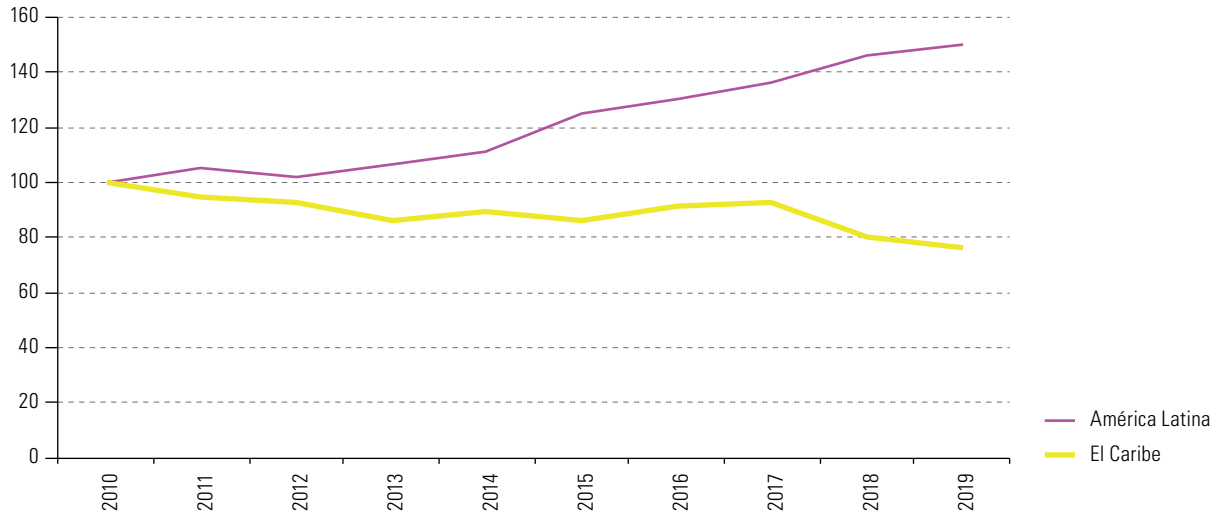
Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Gráfico I.6

América Latina (16 países)^a y el Caribe (12 países)^b: pagos de intereses de los gobiernos centrales, 2010-2019
(Índice, 100=nivel en porcentajes del PIB en 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

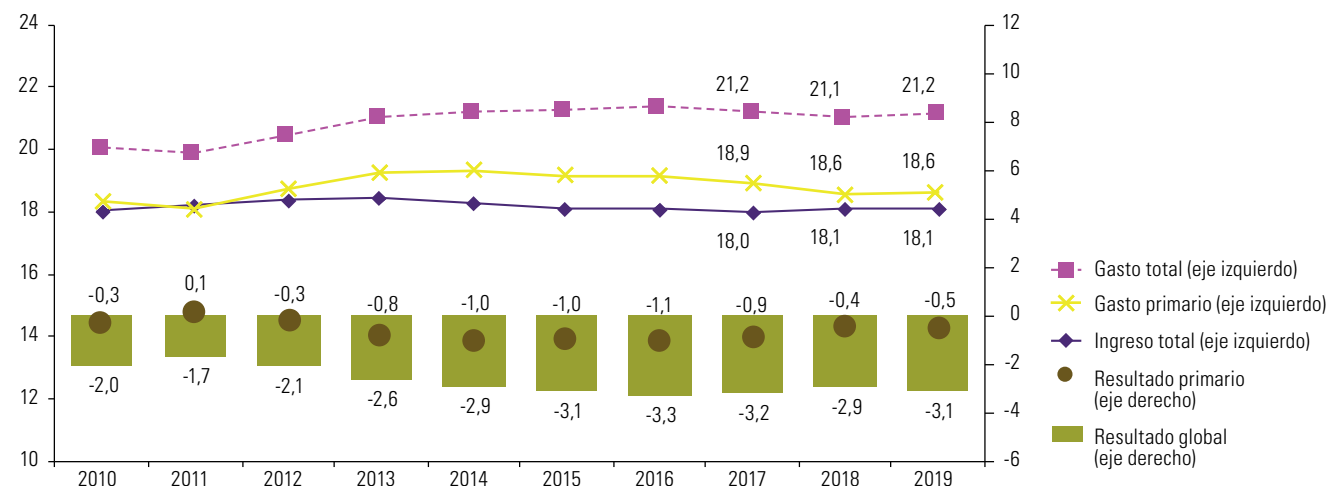
En cambio, los gastos de capital han disminuido para compensar el incremento del pago de intereses en América Latina, mientras que en el Caribe han empezado a recuperarse. Las erogaciones de capital en América Latina cayeron del 3,9% del PIB en 2010 al 3,2% del PIB en 2019 (-0,7 puntos porcentuales). Cabe destacar que esta reducción es aún más marcada cuando se compara el nivel de 2019 con el reciente máximo del 4,2% del PIB registrado en 2013, lo que evidencia un retroceso de 1,0 punto porcentual del PIB. En el Caribe, los gastos de capital han subido en los últimos años, pasando del 3,7% del PIB en 2017 al 4,2% del PIB en 2019, después de una contracción significativa entre 2013 y 2016, cuando cayeron del 5,0% del PIB al 3,7% del PIB.

Los ingresos estancados y las mayores erogaciones públicas han redundado en déficits fiscales elevados y persistentes a través de la década en América Latina. El resultado primario ha mantenido un déficit desde 2012. Entre 2012 y 2019 promedió un -0,8% del PIB, aunque alcanzó un máximo del -1,1% del PIB en 2016, antes de llegar al -0,5% del PIB en 2019 (véase el gráfico I.7). A pesar de esta mejora, producto de los esfuerzos de consolidación fiscal en la región, el resultado primario se mantiene por debajo del nivel necesario para frenar el crecimiento de la deuda pública. Hay que destacar que el resultado primario necesario para lograr esa meta seguirá aumentando en la medida en que los otros determinantes subyacentes de la dinámica de la deuda, principalmente el diferencial entre tasa de interés y crecimiento y la variación del tipo de cambio, se deterioren².

² Si el diferencial entre tasa de interés y crecimiento es positivo, se necesita un superávit fiscal primario para estabilizar o reducir la relación entre deuda y PIB. Cuanto mayor sea el nivel de deuda inicial, mayor será el superávit primario requerido.

Gráfico I.7América Latina (16 países)^a: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019

(En porcentajes del PIB)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.**Nota:** Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

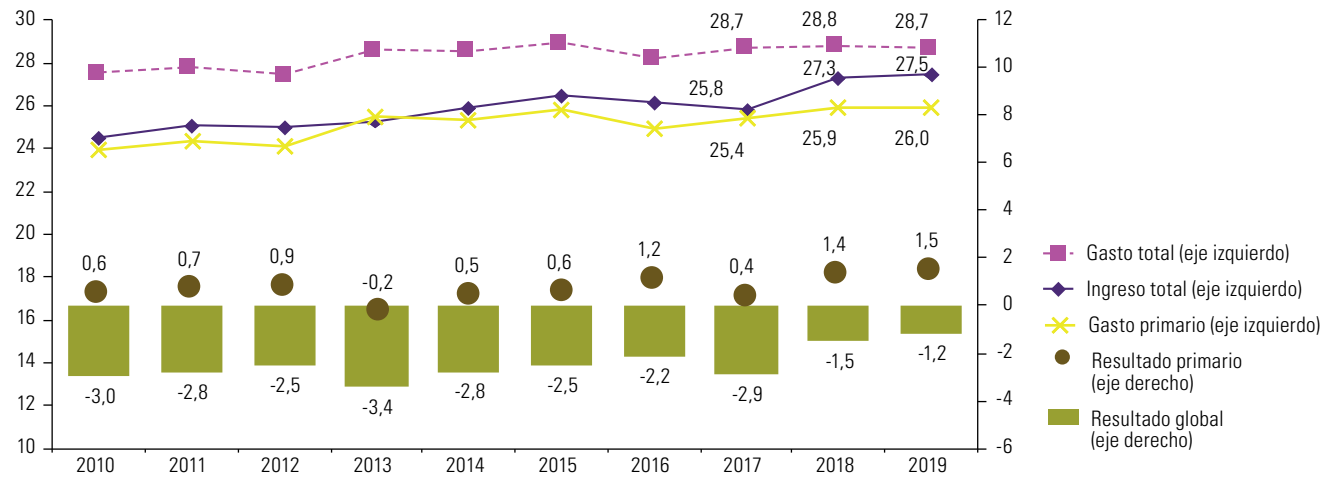
Al mismo tiempo, el déficit fiscal global aumentó significativamente, promediando el 2,9% del PIB entre 2012 y 2019. Ha habido pocos cambios en su nivel durante el período, lo que refleja la dificultad de aumentar ingresos y reducir el nivel del gasto público total en un período caracterizado por un aumento continuo de los pagos de intereses. Cabe mencionar que los altos déficits totales persistentes implican grandes necesidades de financiamiento neto, lo que aumenta la vulnerabilidad de los países a las condiciones del mercado financiero, especialmente durante los períodos de alta volatilidad. Por otra parte, el financiamiento total neto también puede ocultar riesgos de financiamiento brutos sustanciales, por cuanto un alza en el servicio de la deuda en un año podría limitar los recursos disponibles para financiar el déficit global.

El resultado global en el Caribe también ha presentado un déficit durante la última década, aunque con niveles que han variado en forma significativa a través de los años. Entre 2010 y 2019, se registró un promedio de un -2,5% del PIB, y en 2013 se alcanzó un máximo del -3,4% del PIB (véase el gráfico I.8). Por su parte, el resultado primario en general se ha mantenido superavitario —con un promedio del 0,8% del PIB— a medida que los países han implementado programas de ajuste fiscal para abordar sus elevados niveles de deuda. Resulta oportuno señalar que estos superávits primarios son considerables en algunos países: Barbados (6,5% del PIB en 2019), Granada (6,8% del PIB), Jamaica (6,5% del PIB) y Saint Kitts y Nevis (6,0% del PIB).

Los déficits fiscales acumulados durante la última década han conllevado un incremento concomitante en los niveles de endeudamiento público en América Latina. Después de haber registrado una leve contracción entre 2010 y 2011, la trayectoria de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales en la subregión fue de crecimiento constante, de modo que dicha deuda pasó del 29,8% del PIB en 2011 al 45,2% del PIB en 2019 (véase el gráfico I.9). En los últimos cinco años, puede notarse una aceleración del endeudamiento en proporción del producto, puesto que entre 2015 y 2019 se registró un crecimiento anual promedio de 2,3 puntos porcentuales del PIB, frente a 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2014. La tendencia promedio de la subregión ha sido influida por los resultados de la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, el Brasil, Chile y Honduras, cuyos niveles de deuda se han incrementado en valores que van de alrededor de 16,4 a 50,5 puntos porcentuales del PIB entre 2011 y 2019.

Gráfico I.8

El Caribe (12 países)^a: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

^a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

A. Promedio subregional de deuda pública bruta del gobierno central (en porcentajes del PIB)

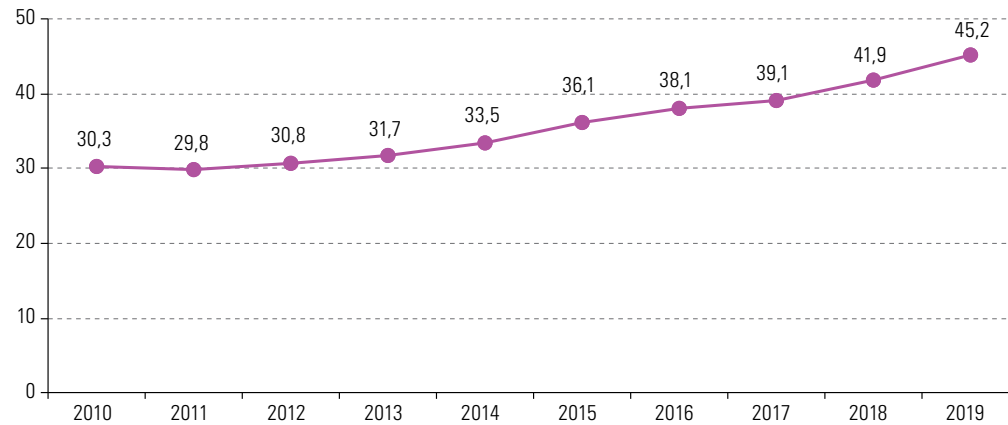
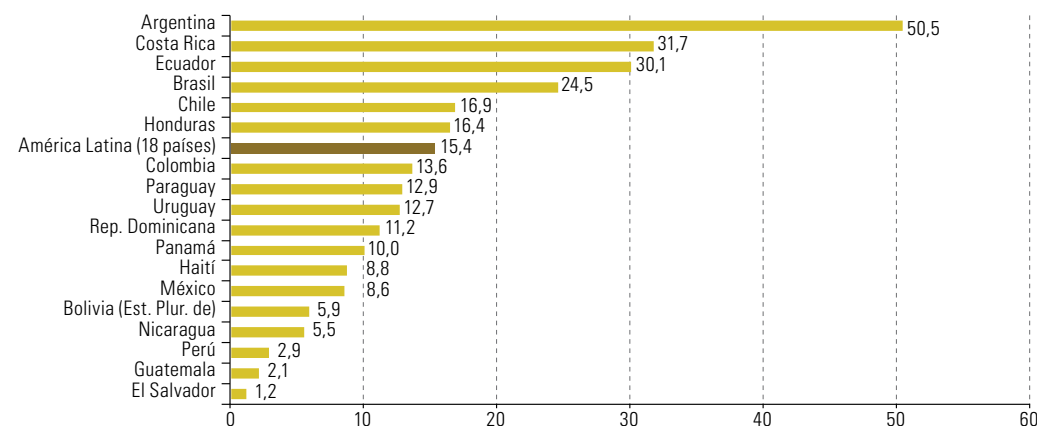


Gráfico I.9

América Latina
(18 países)^a: deuda
pública bruta del
gobierno central,
2010-2019

B. Variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2019 (en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Las cifras de cierre corresponden al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, al primer trimestre de 2019 en el caso de Nicaragua y al segundo trimestre de 2018 en el caso de Haití.

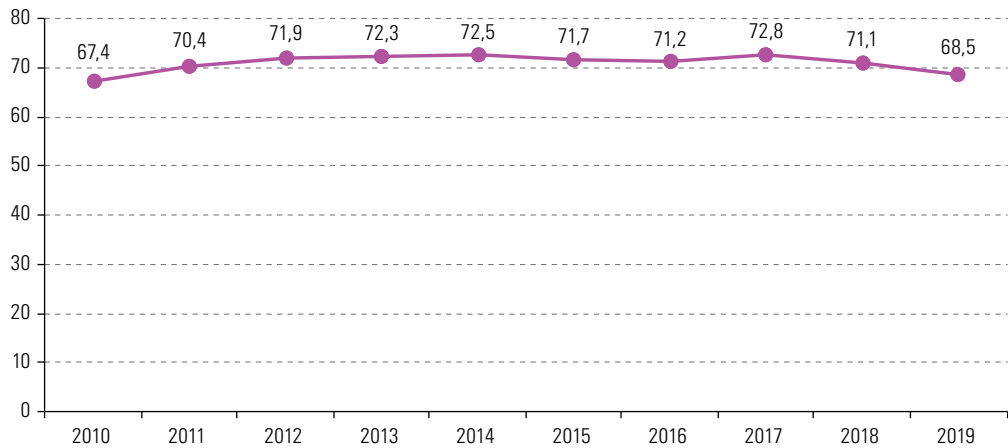
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el Caribe, la deuda pública bruta de los gobiernos centrales ha mostrado un comportamiento relativamente estable entre 2010 y 2019, pasando del 67,4% del PIB al 68,5% del PIB. Ello se debe a los importantes esfuerzos que han realizado los países de esta subregión en los últimos dos años para contener la dinámica alcista de la deuda, lo que se ha traducido en una contracción de 4,3 puntos porcentuales de la deuda entre 2017 y 2019. Esta señal positiva no debe ocultar una situación bastante débil en cuanto a la posición fiscal del Caribe, que tiene niveles de deuda superiores a los observados en la subregión de América Latina. Este panorama general presenta una gran heterogeneidad en los distintos países. Entre 2010 y 2019, los niveles de endeudamiento se redujeron en cinco países, entre los cuales destaca Saint Kitts y Nevis, con una reducción de 50,9 puntos porcentuales del PIB. Al contrario, en ocho países se produjo un incremento de la deuda como proporción del PIB. Suriname registró un aumento de 47,7 puntos porcentuales del PIB, seguido por Barbados, con un aumento cercano a los 30 puntos porcentuales, mientras que en las Bahamas, Trinidad y Tabago y Belice, el incremento fue de 22 puntos porcentuales o una cifra cercana a esa (véase el gráfico I.10).

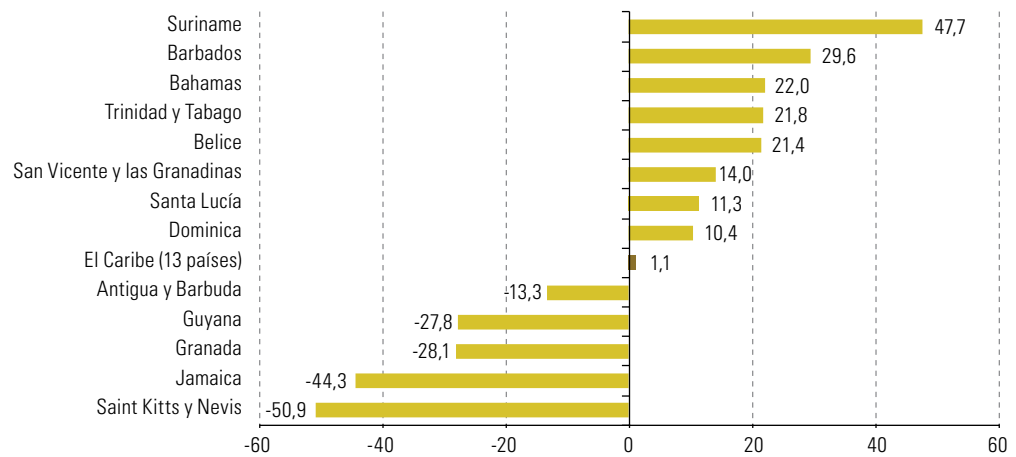
Gráfico I.10

El Caribe (13 países)^a:
deuda pública bruta
del gobierno central,
2010-2019

A. Promedio subregional de deuda pública bruta del gobierno central (en porcentajes del PIB)



B. Variación de la deuda pública bruta del gobierno central (en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

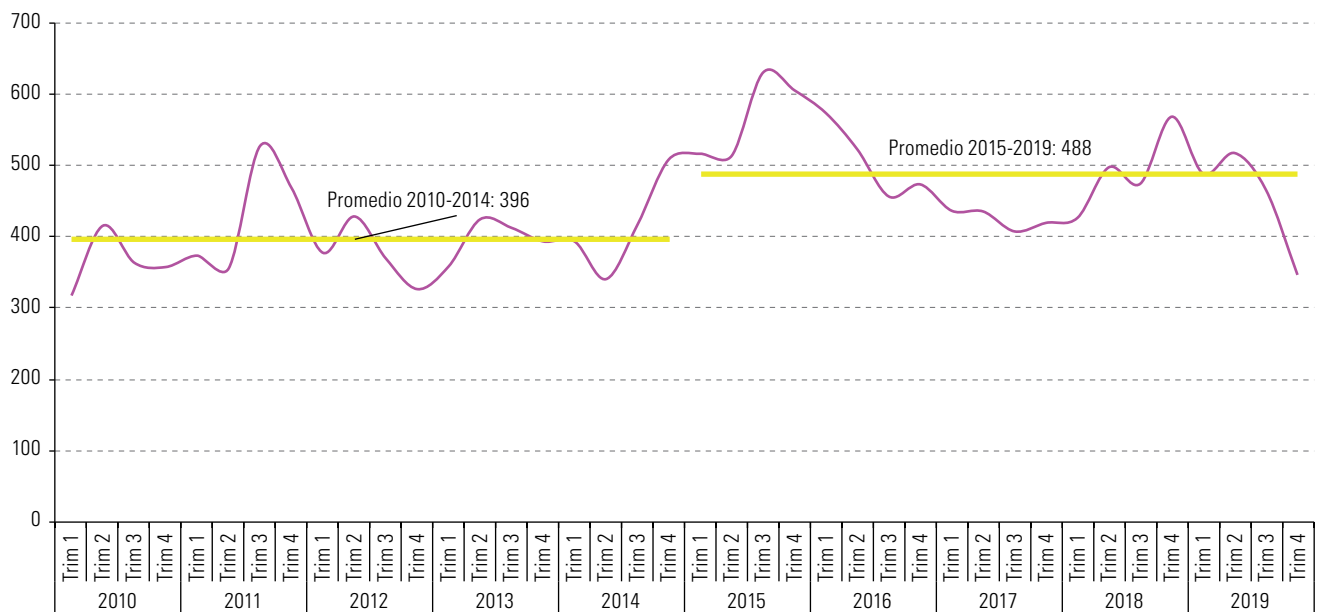
Nota: Las cifras de cierre corresponden al tercer trimestre de 2019.

^a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago

Frente a un deterioro generalizado de los resultados primarios y globales y un aumento de los niveles de endeudamiento en América Latina, así como una volatilidad pronunciada en los mercados financieros internacionales, las primas de riesgo, medidas a través del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI Global), experimentaron fluctuaciones en el período 2010–2019, con una tendencia al alza. En el caso de América Latina, el promedio regional en el período 2010-2014 fue de 396 puntos básicos, frente a 488 puntos básicos en el período 2015-2019 (véase el gráfico I.11). Esta coyuntura entraña un aumento de los costos de la deuda, lo que se ve reflejado en el pago de intereses, que pasa del 1,7% del PIB en 2010 al 2,6% del PIB en 2019. Es importante destacar la mejora que presenta el EMBI Global para América Latina en el segundo semestre de 2019, con una reducción de 119 puntos básicos en comparación con el cierre del primer semestre del año. Como se expondrá en este documento, dicha mejora permitió a ciertos países colocar bonos soberanos en los mercados financieros internacionales a tasas atractivas durante dicho período. No obstante, esta ventana de oportunidad fue de corta duración, ya que el EMBI Global repuntó a partir de enero de 2020.

Gráfico I.11

América Latina: diferencial de rendimientos del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI Global), 2010-2019
(En puntos básicos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de LatinFinance, Bloomberg y cifras oficiales.

B. Respuestas de política fiscal para abordar la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

A pesar de la evolución del contexto fiscal descrita anteriormente, los países de la región han anunciado importantes paquetes de medidas fiscales para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), cuya magnitud y amplitud dependen de las características propias de cada país en lo que respecta al avance de la pandemia, las capacidades de sus sistemas de salud y redes de protección social, su posición fiscal y la estructura de su economía. Por ello, resulta importante examinar los instrumentos fiscales relacionados con acciones de gasto público, ingresos fiscales y provisión de liquidez, además del efecto heterogéneo que estos paquetes de medidas tendrán sobre las cuentas públicas, en particular, sobre el nivel de los ingresos y gastos totales.

Las medidas de gasto público incluidas en estos paquetes representan tanto reasignaciones presupuestarias como gastos presupuestarios extraordinarios financiados con nuevos recursos (véase el cuadro I.1). Vale la pena remarcar que un aumento del nivel total del gasto público puede incidir en el nivel de los ingresos públicos, dependiendo de la fuente de financiamiento. Si el aumento de los gastos va acompañado por nuevos impuestos o modificaciones de las tasas actuales, podrían incrementarse los ingresos recaudados. En cambio, si se recurre al endeudamiento, el cambio en el nivel de gasto no conlleva una variación en los ingresos recaudados a corto plazo.

Cuadro I.1

Incidencia de los paquetes de medidas fiscales para abordar la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el nivel de los ingresos y gastos públicos

Herramientas de política fiscal	Modalidades	Impacto sobre las cuentas públicas a corto plazo	
		Ingresos	Gastos
Gastos públicos	Reasignación presupuestaria	No	No
	Gastos presupuestarios extraordinarios	Sí, en caso de ser financiados por nuevos impuestos o tasas No, en caso de ser financiados por endeudamiento	Sí, aumento
Ingresos públicos	Alivio tributario (ingresos no percibidos)	Sí, reducción	No
Apoyo de liquidez respaldado por el gobierno ^a	Garantías estatales de crédito	No	No
	Préstamos del gobierno al sector privado (<i>policy lending</i>)	No	No
	Capitalización de fondos o instituciones públicas financieras	No	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

^a Las transacciones financieras del sector público suelen ser clasificadas como “por debajo de la línea” y no corresponden a gasto público. En este sentido, los préstamos del gobierno al sector privado —que suelen definirse como préstamos con fines de política pública, o *policy lending*— representan una adquisición de activos por parte del sector público (FMI, 2014, págs. 79-80). La capitalización, o inyección de capital en una entidad pública, se considera una transacción financiera en la medida en que la transacción no representa un subsidio para cubrir pérdidas recurrentes (en este caso, la transacción se clasificaría como un gasto público) (FMI, 2014, págs. 148-149). Finalmente, las garantías estatales de crédito generan pasivos contingentes, los cuales podrían convertirse en un gasto público en determinadas situaciones; en este caso, cuando el beneficiado incumple sus obligaciones financieras (FMI, 2014, pág. 84).

Por otra parte, en lo que respecta a los ingresos, la principal medida de política anunciada han sido las modificaciones temporales del código tributario para proporcionar alivio fiscal a los contribuyentes, lo cual representa un ingreso tributario no percibido por el fisco y no un gasto presupuestario³.

³ Los gastos tributarios, como exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas y diferimientos, pueden considerarse como medios indirectos de gastos realizados a través del sistema tributario. Véase más información al respecto en el capítulo IV de CEPAL (2019).

Finalmente, entre las medidas de liquidez respaldadas por los gobiernos, se han incluido la provisión de garantías de crédito, los préstamos al sector privado y la capitalización de fondos e instituciones financieras públicas. Estas medidas, que consisten en transacciones “por debajo de la línea”, que cambian la composición del balance general del sector público o generan pasivos contingentes, generalmente no generan gastos públicos a corto plazo (véase el cuadro I.1). No obstante, es importante subrayar que estas medidas pueden crear riesgos fiscales en caso de que se generen obligaciones futuras que se conviertan en un gasto público si los beneficiarios incumplen con el pago de sus pasivos financieros⁴.

Resulta importante dimensionar el esfuerzo fiscal de las medidas contempladas en los paquetes que los gobiernos han anunciado para hacer frente a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis económica resultante. Este esfuerzo se basa en medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, desgravación fiscal y liquidez (exceptuando las garantías estatales). Como ilustra el gráfico I.12, este esfuerzo fiscal representa, en promedio, un 3,2% del PIB de 2019 de los países de América Latina representados al 20 de mayo de 2020. La cobertura de estos paquetes varía ampliamente en los distintos países, del 0,2% a más del 10% del PIB (véase el gráfico I.12)⁵. Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

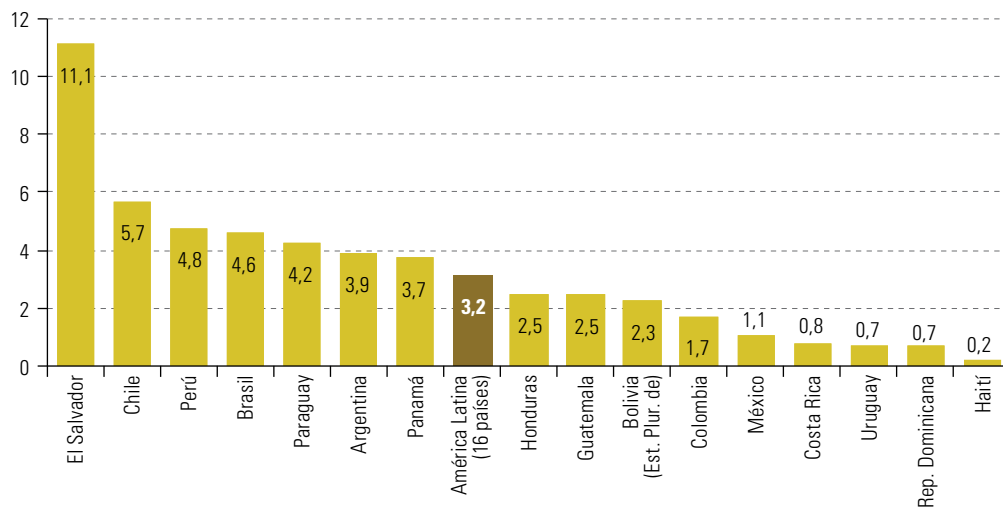


Gráfico I.12
América Latina
(16 países): esfuerzos
fiscales de las medidas
anunciadas para
enfrentar la pandemia
de la enfermedad por
coronavirus (COVID-19)^a
(En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

Adicionalmente, varios países pusieron a disposición del sector privado garantías estatales para respaldar su capacidad de endeudamiento. En el caso de Chile, el Ministerio de Hacienda anunció una ampliación del del Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios (FOGAPE) con aportes adicionales de hasta 3.000 millones de dólares

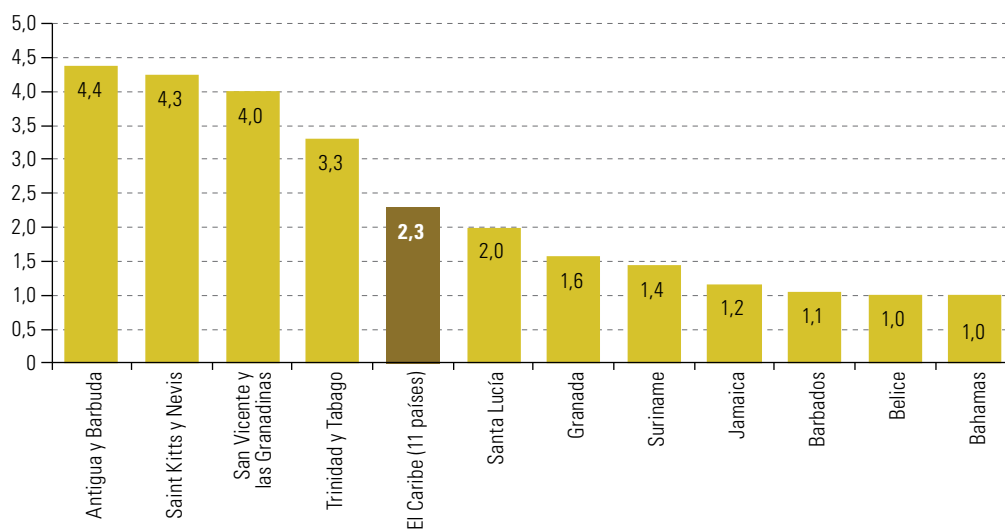
⁴ Véase más información en FMI (2014).

⁵ En el caso de El Salvador, la Asamblea General aprobó el Decreto n° 608 (26 de mayo de 2020) y el Decreto n° 640 (5 de mayo de 2020), en virtud de los cuales se aportaron 3.000 millones de dólares a través de la creación de dos fideicomisos para financiar el plan de emergencia elaborado por el Poder Ejecutivo en respuesta a la pandemia de la COVID-19. De acuerdo con los decretos mencionados, los recursos provendrán de fuentes externas de financiamiento, ya sean los mercados internacionales de capitales o las instituciones financieras internacionales.

(equivalentes al 1,2% del PIB) lo que permitirá otorgar garantías de créditos por hasta 24.000 millones de dólares (equivalentes al 10% del PIB). En el Perú, el Banco Central inyectó 60.000 millones de soles (equivalentes a un 8% del PIB) en el capital de bancos privados para aumentar las líneas de créditos a mipymes y el Tesoro ofrece garantías a los bancos respecto de los créditos entregados. En Colombia, el Gobierno creó tres nuevas líneas de crédito en el Fondo Nacional de Garantías para mipymes y trabajadores independientes por un monto total de 16 billones de pesos (equivalentes al 1,5% del PIB). En el Paraguay y el Uruguay, se realizaron capitalizaciones adicionales a los fondos de garantías, lo que permitió llevar sus líneas de crédito disponibles al 1,3% y al 4,5% del PIB respectivamente. De la misma manera, el Gobierno argentino creó un Fondo de Afectación Específica que contará con 30.000 millones de pesos que el Estado transferirá al Fondo de Garantías Argentino, lo que aumenta su capital disponible a 91.920 millones de pesos (equivalentes al 0,4% del PIB).

En el Caribe, 11 países han presentado medidas fiscales importantes ante la pandemia de la COVID-19, a pesar de sus reducidos espacios fiscales. El promedio de los 11 países sobre los cuales se cuenta con información alcanza el 2,3% del PIB. Cabe destacar a Antigua y Barbuda, a Saint Kitts y Nevis y a San Vicente y las Granadinas, cuyos paquetes fiscales superan los 4 puntos del PIB (véase el gráfico I.13).

Gráfico I.13
El Caribe (11 países):
esfuerzos fiscales
de las medidas
anunciadas para
enfrentar la pandemia
de la enfermedad por
coronavirus (COVID-19)^a
(En porcentajes del PIB)

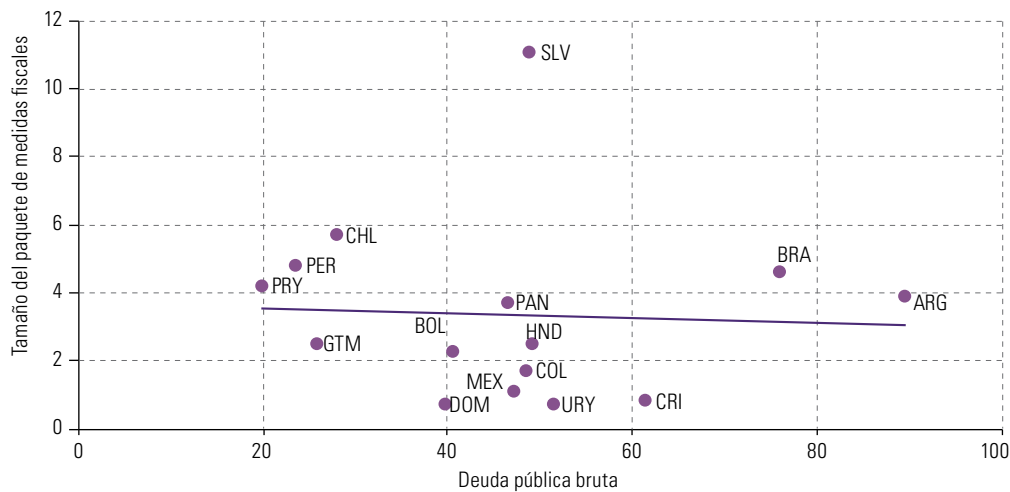


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

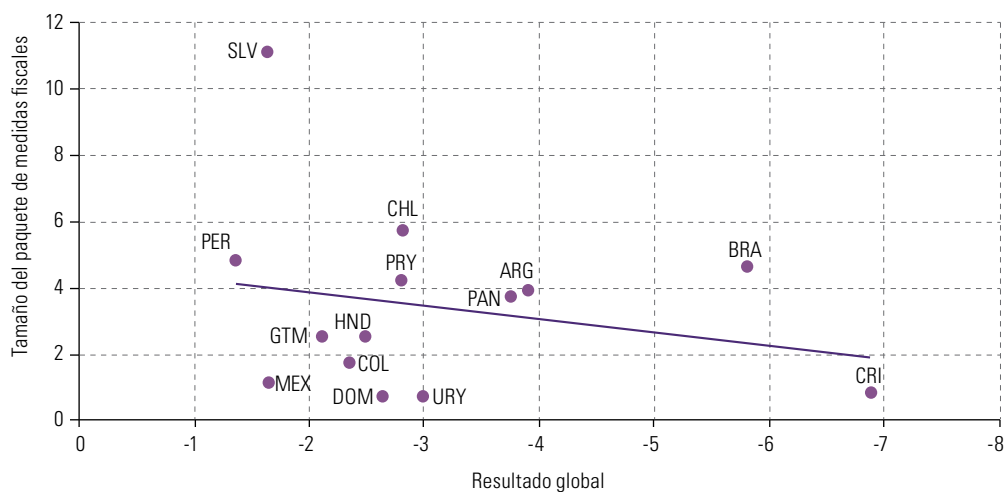
^a Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

Como se mencionó anteriormente, la heterogeneidad del tamaño de los paquetes de medidas fiscales se debe a una multitud de factores estructurales y coyunturales propios de cada país. Sin embargo, una condicionante es el espacio fiscal que cada país tiene a su disposición para llevar a cabo sus políticas públicas destinadas a hacer frente a la crisis. Dos factores importantes que inciden sobre el espacio fiscal son el nivel de deuda pública y el resultado global de las operaciones del gobierno central. Como parece indicar el gráfico I.14, los países con menores niveles de deuda pública o déficit fiscal, en general, han podido hacer mayores esfuerzos fiscales que los países que se encuentran en la situación opuesta. No obstante, esta relación no es necesariamente determinante. Por ejemplo, el Brasil ha adoptado un paquete de medidas fiscales de considerable magnitud, a pesar de su nivel de endeudamiento y su resultado global, lo que refleja, en parte, su capacidad de movilizar recursos a través del mercado financiero interno.

A. Relación con el nivel de deuda pública bruta de los gobiernos centrales de 2019



B. Relación con el resultado global de los gobiernos centrales de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

Los paquetes de medidas fiscales anunciados en la región son interesantes tanto por sus similitudes como por sus diferencias en lo que respecta a su formulación. Si bien los principales objetivos de dichas medidas están alineados en los países —fortalecer los sistemas de salud, apoyar a los hogares vulnerables y proveer liquidez para apoyar a las empresas—, las herramientas específicas empleadas a menudo varían bastante en términos de alcance y magnitud. A continuación, se analizan las medidas de gasto público y política tributaria que los países han adoptado en la región para hacer frente a la pandemia de la COVID-19⁶.

1. Políticas de gasto público y de apoyo de liquidez respaldado por el gobierno

Como puede apreciarse en el cuadro I.2, 19 países de América Latina y el Caribe han decidido fortalecer su sistema sanitario a través del incremento de las partidas presupuestarias del sector de la salud, la inversión en infraestructuras sanitarias, la compra de insumos médicos

Gráfico I.14

América Latina (países seleccionados): relación de los paquetes de medidas fiscales anunciados para enfrentar la COVID-19 con la deuda pública bruta y con el resultado global de los gobiernos centrales de 2019^a (En porcentajes del PIB)

⁶ La información presentada en esta sección corresponde a las medidas anunciadas o adoptadas hasta el 20 de mayo de 2020.

y la contratación de personal adicional. Destaca también el gran número de países (20) que implementaron líneas de créditos o subsidios para las empresas, a fin de sostener su flujo de caja y prevenir eventuales despidos y quiebras, haciendo hincapié en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Además, 8 países ampliaron o crearon líneas de créditos garantizados (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2

América Latina y el Caribe (28 países): instrumentos de gasto público y de apoyo de liquidez respaldado por el gobierno para responder a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Fortalecer el sistema sanitario	Sostener la liquidez del sector empresarial			Proteger los ingresos y el bienestar de los hogares					Apoyar la actividad económica	
	Líneas de créditos		Garantías estatales	Empleo	Pensiones	Consumo	Grupos vulnerables	Otro	Inversión en infraestructura	Vivienda
	Total	Micro, pequeñas y medianas empresas								
Bahamas	Argentina	Bahamas	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Antigua y Barbuda
Barbados	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bahamas	Bahamas	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bahamas	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Barbados	Barbuda
Brasil	Brasil	Brasil	Chile	Barbados	Brasil	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil		El Salvador	Argentina
Chile	Colombia	Chile	Colombia	Bolivia (Estado Plurinacional de)	México	Chile	Chile		Granada	Granada
Colombia	Colombia	Chile	México	Bolivia (Estado Plurinacional de)		México	Chile		Guatemala	Guatemala
Ecuador	El Salvador	Ecuador	Paraguay	Brasil			El Salvador		México	México
El Salvador	Guatemala	El Salvador	Perú	Chile			Guatemala			
Granada	Jamaica	Granada	Uruguay	Colombia			Costa Rica			
Guatemala	Santa Lucía	Guatemala		Costa Rica			Ecuador			
Haití		Honduras		Cuba			El Salvador			
Honduras		Jamaica		El Salvador			Guatemala			
México		México		Granada			Haití			
Panamá		Panamá		Haití			Honduras			
Paraguay		Paraguay		Jamaica			Jamaica			
Perú		Perú		México			México			
Saint Kitts y Nevis		Trinidad y Tabago		Paraguay			Panamá			
San Vicente y las Granadinas		Uruguay		República Dominicana			Paraguay			
Suriname				Santa Lucía			Uruguay			
Trinidad y Tabago				Trinidad y Tabago						
				Uruguay						

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos oficiales.

En lo que respecta a la protección de los ingresos de los hogares más afectados, 19 países de la región anunciaron transferencias monetarias para los trabajadores que experimentan un cese parcial o completo de su actividad. El segundo foco de atención son los grupos considerados como vulnerables debido a su pertenencia a los tramos más bajos de ingresos. Los instrumentos dirigidos a estos grupos, registrados en 17 países, incluyen transferencias no condicionadas, como bonos extraordinarios y temporales, o el incremento de los subsidios de los programas sociales existentes. En tercer lugar, existe una preocupación sobre el acceso a bienes y servicios básicos, pues 11 países han adoptado medidas específicas que apuntan a la entrega directa o al subsidio de una canasta de alimentos y de otros servicios, como electricidad y agua. Finalmente, cabe mencionar la reactivación de grandes proyectos de infraestructura en la Argentina, Barbados, El Salvador, Granada, Guatemala y México, con el objetivo de sostener la inversión y la actividad a mediano plazo. En cuatro de ellos se adoptaron además medidas para preservar el acceso a la vivienda (véase el cuadro I.2).

a) Atención de la crisis sanitaria

Frente a la rápida progresión de la pandemia en algunos países, y a las presiones que esta ejerce sobre los sistemas sanitarios, varios países de la región tomaron la decisión de incrementar los aportes presupuestarios al sector de la salud, con el fin de resguardar su capacidad de atención. Los recursos prometidos se han canalizado principalmente hacia la adquisición de insumos materiales y humanos. En el Paraguay,

la Ley de Emergencia aprobada a fines de marzo autorizó al Ministerio de Hacienda a realizar los ajustes presupuestarios necesarios para destinar un monto equivalente a un 1,3% del PIB de 2019 al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. De la misma manera, Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Chile, el Perú, Saint Kitts y Nevis y el Uruguay, entre otros, propusieron un incremento neto de la partida presupuestaria del sector de la salud. En el caso del Uruguay, el aporte presupuestario adicional contempló, entre otros fines, la creación de refugios para personas en situación de calle.

Algunos países aprovecharon fondos financieros ya existentes o crearon nuevos fondos para canalizar recursos hacia el sistema de salud. Destaca la creación del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, en México, a través del cual el gobierno federal podría contar con recursos adicionales de hasta 180.733 millones de pesos mexicanos (cerca de 7.700 millones de dólares, o un 0,7% del PIB de 2019). A su vez, en Colombia, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con 14,8 billones de pesos (un 1,4% del PIB de 2019) financiados con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En el Brasil, se asignó el saldo del fondo del Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) —el seguro obligatorio de accidentes de tránsito— al Sistema Único de Salud. Puede mencionarse también la reforma del Fondo Emergente, en Guatemala, para permitir al Estado enfrentar la pandemia de la COVID-19. Este fondo fue creado inicialmente como un mecanismo de respuesta a los efectos de los fenómenos naturales, para autorizar la compra de bienes y servicios relacionados con la emergencia.

Se observa también en la región el uso de transferencias intergubernamentales para movilizar recursos hacia los gobiernos subnacionales, que a menudo se encuentran en la primera línea de la lucha contra la COVID-19. Por ejemplo, en el Brasil, se anunciaron transferencias equivalentes al 1,1% del PIB de 2019 para los estados y municipios, con el fin de reforzar la red de asistencia sanitaria a nivel local. Esta medida se ve complementada por la interrupción del pago de la deuda de los gobiernos subnacionales al gobierno federal, lo que permitiría liberar 12.600 millones de reales (un 0,2% del PIB de 2019). A su vez, el gobierno federal de México anunció un adelanto de las transferencias a los gobiernos subnacionales para que estos cuenten con la liquidez necesaria para hacer frente a la emergencia sociosanitaria, mientras que, en la Argentina, se creó el Programa para la Emergencia Financiera Provincial, que contempla una asignación de recursos por un monto total de 120.000 millones de pesos argentinos (un 0,6% del PIB de 2019) provenientes del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional y del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Los Gobiernos de la región también han recurrido a inversiones en infraestructura sanitaria física para aumentar la capacidad de las redes de salud existentes. En México, se lanzó un Plan Estratégico para la Atención de la Contingencia COVID-19, que define una red de 70 hospitales de referencia para atender pacientes y 20 hospitales adicionales de reconversión, donde se concentrará la atención en la etapa crítica. En El Salvador, el Ministro de Obras Públicas y de Transporte anunció la construcción de un hospital para atender hasta 1.200 pacientes afectados por el coronavirus. El financiamiento de esta obra y del equipamiento del hospital —equivalente al 0,3% del PIB de 2019— proviene de aportes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), de la cooperación japonesa y del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID).

b) Protección del ingreso y el bienestar de los hogares

Con respecto a la protección de los ingresos de las personas que podrían verse más afectadas por la pandemia y por las medidas de confinamiento, un número significativo de los países de la región desbloqueó fondos adicionales para fortalecer las redes de seguridad social, con el fin de aumentar tanto la cobertura como el monto de los beneficios otorgados. Destaca el gran número de transferencias no condicionadas

destinadas a sectores identificados como vulnerables, ya sea por sus niveles de ingreso o de informalidad laboral.

En la misma línea, se crearon bonos extraordinarios y transitorios de entre 40 y 345 dólares mensuales para los hogares más vulnerables en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Perú, para sostener los ingresos de las familias pertenecientes a los tramos más bajos de ingresos. A través de estas medidas se contempla beneficiar a cerca de 940.000 personas en Chile, 3 millones de familias en Colombia, cerca de 400.000 familias en Costa Rica y el Ecuador, y 1,5 millones de familias en El Salvador. En Guatemala, el bono de 1.000 quetzales (126 dólares) para las familias más afectadas económicamente es administrado por el recién creado fondo Bono Familia, cuyos recursos ascienden a 6.000 millones de quetzales (un 1% del PIB de 2019). En la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, el bono se entrega por número de hijos o hijas escolarizados, y alcanza los 47 y 72 dólares por hijo o hija, respectivamente.

En otros países, como el Brasil, Colombia, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, se decidió fortalecer los programas sociales existentes. El Brasil, por ejemplo, aprobó una ampliación del programa Bolsa Família de 3.100 millones de reales (620 millones de dólares), mientras que, en Colombia, se busca aumentar el número de beneficiarios del principal programa de transferencias monetarias condicionadas, Familias en Acción. En el Paraguay, se destinarán 300 millones de dólares al empleo y 33 millones de dólares a reforzar los programas sociales Tekoporã y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza. Por su parte, el Uruguay destinó recursos adicionales para fortalecer los planes del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y duplicar los montos de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). En la República Dominicana, se introdujo el programa Quédate en Casa, mediante el cual se aumentó el número de familias cubiertas por el programa ya existente Comer es Primero y se creó un bono extraordinario de 5.000 pesos dominicanos por un período de dos meses.

Algunos países hacen hincapié en los sistemas de pensiones de los jubilados, ya sea a través del incremento de las rentas o las facilidades de pago, o del adelanto del pago de las pensiones. En el Estado Plurinacional de Bolivia, se implementaron facilidades para el cobro de la Renta Dignidad, permitiendo a los familiares de los jubilados, por ejemplo, retirar el beneficio en las cajas correspondientes. El Brasil, por su lado, dispuso el anticipo de la segunda cuota de la tercera renta de los jubilados y pensionados del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) para el mes de mayo. De la misma manera, México va a destinar 21.000 millones de pesos mexicanos (el 0,1% del PIB de 2019) al adelanto de las pensiones, mientras que, en el Ecuador, se anunció la entrega de créditos en condiciones blandas para personas mayores a través del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). En la Argentina y el Paraguay, se decidió aumentar las rentas de los pensionados, lo que, en el primer país, se materializa en un bono complementario y transitorio destinado a que la renta mensual alcance los 296 dólares.

En cuanto al impacto de la pandemia de la COVID-19 sobre los ingresos de los trabajadores, varios países han creado programas para asegurar los ingresos mínimos de trabajadores y hogares. Entre estos programas, algunos países han implementado programas de bonos extraordinarios para trabajadores informales, cuentapropistas y empleados de mipymes, a los cuales los beneficiarios pueden acceder directamente por su cuenta. El valor monetario y la temporalidad del programa varía entre los países de la región. En el cuadro I.3 se incluyen cuatro casos seleccionados (Argentina, Brasil, Costa Rica y Paraguay). En Chile, el Parlamento está avanzando en la aprobación de una prestación mensual para los trabajadores independientes que experimentaron una baja de sus ingresos. Según el proyecto de Ley, el trabajador independiente podrá solicitar hasta tres prestaciones en un período de nueve meses.



Cuadro I.3

América Latina (4 países): programas de bonos extraordinarios, 2020

País	Nombre del programa	Beneficiarios	Monto del bono
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Trabajadores, monotributistas sociales y de categorías A y B, personal doméstico y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) o Progresar de 18 a 65 años que no perciban ingresos de ningún tipo, ya sean autónomos o perceptores de transferencias estatales	10.000 pesos argentinos (157 dólares) mensual durante dos meses
Brasil	Auxílio Emergencial	Trabajadores informales, desempleados y microempresarios individuales que integran familias de bajos ingresos	600 reales (120 dólares) durante tres meses
Costa Rica	Bono Proteger	Trabajadores que se encuentran en ruptura o cesación parcial de actividad y cuyo ingreso mensual bruto era inferior a 1.300 dólares	Entre 62.500 y 125.000 colones (110 y 220 dólares, respectivamente) mensuales durante tres meses, dependiendo de la situación laboral del trabajador
Paraguay	Programa Pytyvõ	Cuentapropistas o dependientes de micro, pequeñas y medianas empresas que no coticen a la seguridad social o no sean jubilados o pensionados	Un 25% del salario mínimo vigente, es decir, 548.210 guaraníes (84 dólares) mensuales durante dos meses

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos oficiales.

Es importante mencionar que se han establecido medios electrónicos —con frecuencia, sitios web elaborados especialmente para este fin—, a través de los cuales los beneficiarios pueden inscribirse a los programas. Esto refleja no solo una respuesta a las restricciones de movimiento debidas a las medidas de salud pública, sino también la necesidad de llegar a potenciales beneficiarios que tienen un vínculo limitado con el sistema tributario o no están registrados en otros programas sociales. Destaca el caso del Paraguay, donde el Gobierno ha lanzado una aplicación para teléfonos inteligentes para realizar los trámites y acceder a los servicios del Programa Pytyvõ.

En lo que respecta al sector privado, los países han aplicado diversas modalidades para apoyar los ingresos de los trabajadores. Algunos países han establecido bonos y subsidios solicitados por las empresas en nombre de sus empleados. El Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) en Colombia consiste en un bono mensual por empleado correspondiente a un 40% del salario mínimo (351.000 pesos) destinados a las empresas que pueden comprobar una pérdida del 20% de sus ingresos entre febrero y marzo de 2020. En Guatemala, se estableció un subsidio económico para los trabajadores del sector privado cuyos contratos han sido suspendidos a causa de la pandemia. Este beneficio, cuyo valor se fija en 75 quetzales diarios (10 dólares), debe ser solicitado por las empresas, que, a su vez, tienen que cumplir ciertos requisitos establecidos por el programa. En una línea similar, la República Dominicana puso en marcha el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) para apoyar, de manera transitoria, a los trabajadores formales de los sectores más afectados por la crisis. Los trabajadores cuyas empresas accedan al programa y tengan salarios inferiores a 5.000 pesos dominicanos (93 dólares) mensuales recibirán una transferencia monetaria no condicionada de 5.000 pesos dominicanos. Los trabajadores que tengan salarios que superen este umbral recibirán un aporte mensual que será cubierto en un 70% por el Gobierno —hasta un monto máximo de 8.500 pesos dominicanos (157 dólares) mensuales— y en un 30% por el empleador.

Otros países, como Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Cuba, El Salvador y Jamaica, han creado mecanismos financieros específicos para mantener el flujo de caja de las empresas y asegurar ingresos mínimos a las personas cuyos empleadores han sido afectados por la crisis. En el Brasil, por ejemplo, se creó una línea de créditos equivalente al 0,6% del PIB de 2019 a bajo interés para microempresas y pequeñas empresas cuyo objetivo es pagar las nóminas y garantizar los empleos. Según la iniciativa, el Gobierno pagará un monto de los salarios de los empleados de hasta dos salarios mínimos (2.090 reales o 365 dólares) durante dos meses.

Durante este período, la empresa que acepte el financiamiento no podrá despedir a sus trabajadores. Este tipo de mecanismo se creó también en el Estado Plurinacional de Bolivia a través de un plan de apoyo a la nómina, que otorga préstamos de hasta 615 dólares a cada empleado.

Los países también han recurrido a programas para cubrir directamente la nómina de las empresas en tiempos de crisis económica. Por ejemplo, la Argentina amplió el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), mediante el cual el Estado se hace cargo de complementar una parte del salario mensual de los trabajadores de empresas cuyos ingresos por ventas se vean disminuidos. Además, se entregará un pago mensual y una cobertura médica a todos los trabajadores asalariados que puedan demostrar despidos injustificados mientras dure la situación de desempleo. A esta medida se suma un aumento de las prestaciones por desempleo a un mínimo de 6.000 pesos y un máximo de 10.000 pesos mensuales. En Chile, el Ecuador, México, el Paraguay y el Perú, se extendieron los beneficios a los trabajadores del sector formal a través de transferencias provenientes de las instituciones de la seguridad social.

Finalmente, varios países han adoptado iniciativas orientadas explícitamente al consumo de productos de primera necesidad. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se está distribuyendo una canasta familiar gratuita a 1,2 millones de los hogares de menores ingresos, al igual que en Honduras, donde el programa Honduras Solidaria pretende llegar a 3,2 millones de personas. En Chile, se ha creado un programa similar, cuyo objetivo es distribuir canastas de alimentos entre 2,5 millones de familias vulnerables. En la República Dominicana, mediante el programa Quédate en Casa, se entrega un subsidio de hasta 93 dólares a los trabajadores informales para que puedan adquirir alimentos de la canasta básica a través de los 6.800 comercios pertenecientes a la Red de Abastecimiento Social (RAS). Medidas semejantes han sido anunciadas en la Argentina, El Salvador y Guatemala, donde los gobiernos han propuesto la entrega de canastas alimentarias en especie o a través de aportes monetarios. Algunos países han recurrido a modalidades más indirectas, al anunciar una moratoria en el aumento de los precios de ciertos productos básicos o medidas para subsidiar el acceso a servicios clave como el agua y la electricidad. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Gobierno financiará el 50% del consumo de agua potable y de la energía eléctrica cuya factura mensual sea igual o inferior a 120 bolivianos (18 dólares) durante los meses de abril, mayo y junio. De la misma manera, el Paraguay subsidiará el consumo de electricidad, agua y comunicaciones, mientras que en Guatemala el Instituto Nacional de Electrificación subsidiará el consumo de electricidad para las personas que consumen hasta 125 kWh mensuales. Por último, en Chile se decretaron facilidades y postergaciones de pago de las cuentas de luz, agua e Internet para los usuarios que pertenecen al 40% de los hogares más vulnerables.

c) Mantenimiento de la liquidez de las empresas, en especial de las mipymes

Un tercer eje de intervención para enfrentar la pandemia de la COVID-19 apunta al sector corporativo y, en especial, a las mipymes. Para paliar el impacto de la crisis, los países han recurrido a programas de apoyo de liquidez respaldado por los propios gobiernos. Estos programas —que suelen adoptar la forma de transacciones “por debajo de la línea” y, por lo tanto, no necesariamente constituyen un gasto público a corto plazo, como se explicó anteriormente— han permitido a los países responder rápidamente a las necesidades financieras de las empresas, particularmente las mipymes, a través de las instituciones existentes y el sistema financiero formal.

En algunos casos, este apoyo de liquidez respaldado por el gobierno ha adoptado la forma de préstamos gubernamentales al sector privado o la capitalización de instituciones financieras públicas. Varios países han adoptado estas medidas para facilitar el acceso a crédito de las mipymes, a las cuales a menudo les resulta más difícil acceder al sistema financiero formal. En el Brasil, se anunciaron varias medidas, entre las cuales cabe mencionar el aporte adicional de 1.000 millones de dólares del Gobierno al Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER) y la ampliación en 21.600 millones de dólares de las líneas de créditos de la Caja Económica Federal destinados a mipymes. En Chile, se anunció la capitalización del Banco del Estado de Chile (BancoEstado), así como la creación de un fondo solidario para asegurar el acceso al financiamiento de las mipymes.

Otros países han ampliado estos esfuerzos para cubrir una gama más amplia de empresas. En Colombia, el gobierno nacional, junto con el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), ha incrementado el capital disponible del fondo Colombia Responde para ampliar el número de créditos destinados a empresas afectadas por la pandemia. La expansión del fondo se llama Colombia Responde para Todos y ofrece préstamos en condiciones favorables para todos los sectores (salvo el agropecuario) por un monto total de 600.000 millones de pesos colombianos (un 0,06% del PIB de 2019). Guatemala ha creado el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, con un monto inicial de 378 millones de dólares (un 0,5% del PIB de 2019) para otorgar créditos de hasta 2.500 quetzales (315 dólares) por persona natural o jurídica. El gobierno federal de México, por su lado, anunció la entrega de 3 millones de créditos de entre 10.000 y 25.000 pesos mexicanos (entre 425 y 1.100 dólares) a las pequeñas empresas inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que han mantenido el mismo nivel de empleo durante marzo y la primera quincena de abril de 2020. Del mismo modo, el Paraguay y el Uruguay implementaron líneas de crédito flexibles para las empresas en general, incluyendo tasas preferenciales y plazos extendidos para la amortización del capital.

En El Salvador y en Panamá se crearon fondos de liquidez especiales para financiar créditos con condiciones blandas a las mipymes y, en especial, a las que pertenecen al sector agropecuario. El Plan Panamá Agro Solidario, por ejemplo, contará, en primer lugar, con una línea de 150 millones de dólares para el suministro directo o indirecto (subsidios) de insumos de primera necesidad para los agricultores del país. En segundo lugar, 150 millones de dólares serán destinados a préstamos de hasta 100.000 balboas con un interés del 0% para agroexportadores de arroz, frijoles y maíz.

Estas medidas han sido acompañadas, en ciertos casos, por garantías estatales que permitan a las empresas acceder a financiamiento a través del sector financiero. El programa Reactiva Perú contempla garantías de crédito de hasta 60.000 millones de soles (cerca del 8% del PIB de 2019), a las que pueden acceder empresas de todos los tamaños, desde microempresas hasta grandes empresas. La garantía otorgada por el programa varía según el tamaño del préstamo, desde el 98% para créditos de hasta 30.000 soles hasta el 80% para préstamos de entre 5 y 10 millones de soles.

En varios casos, estas garantías han sido diseñadas para enfocarse en las mipymes. En el caso de Chile, el aporte de 3.000 millones de dólares al Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), permitirá disponer de las líneas de créditos garantizados de hasta 24.000 millones de dólares (un 10% del PIB de 2019). En el Perú, se creó el Fondo de Apoyo Empresarial, de 300 millones de soles (87 millones de dólares), que brindará garantías especialmente a las pymes. Adicionalmente, se decretó la ampliación de la cobertura de los créditos del Fondo Crecer hasta el 90% en el caso de las micro y pequeñas empresas, hasta el 70% en de las medianas empresas y hasta el 60% en el caso de las empresas exportadoras.

Colombia ha propuesto la creación de tres nuevas líneas de crédito, en el marco del Fondo Nacional de Garantías, a beneficio de las mipymes, por un monto total de 16 billones de pesos colombianos (un 1,5% del PIB de 2019), mientras que, en la Argentina, se creó un fondo de afectación específica con 30.000 millones de pesos que el Estado transferirá al Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), lo que aumenta su capital disponible hasta 91.920 millones de pesos (un 0,4% del PIB de 2019). Por su parte, el Uruguay incrementó el fondo de garantías de crédito de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para que las instituciones financieras accedan a garantías por un monto de hasta 2.500 millones de dólares (un 4,5% del PIB de 2019). Finalmente, el Paraguay capitalizó el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOGAPY) por 100 millones de dólares, lo que ha permitido incrementar las posibilidades de crédito hasta 500 millones de dólares (un 1,3% del PIB de 2019).

d) Medidas de apoyo a la actividad económica

La Argentina, Barbados, El Salvador, Granada, Guatemala y México anunciaron el aumento de su presupuesto de inversión para reactivar proyectos de infraestructura. Adicionalmente, Guatemala creó un fondo de garantía para vivienda social con una capitalización inicial de 100 millones de quetzales (13 millones de dólares) y la Argentina lanzó el plan “Argentina construye” con una inversión inicial de 29.000 millones de pesos (450 millones de dólares) para la construcción de 5.500 nuevas viviendas, el financiamiento de 42.900 refacciones que incluyen obras de gas, electricidad e infraestructura sanitaria, el otorgamiento de microcréditos para la adquisición de materiales de construcción y la realización de obras de pequeña escala, así como el acondicionamiento de espacios comunitarios en barrios populares. En México, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) destinarán 177.000 millones de pesos mexicanos (cerca de 7.400 millones de dólares) al otorgamiento de créditos de vivienda durante los próximos nueve meses en beneficio de 442.500 trabajadores.

2. Medidas complementarias de alivio tributario

Hasta la fecha, los países de América Latina y el Caribe han anunciado o implementado un número de medidas tributarias con el fin de aliviar el impacto de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). En general estas medidas han buscado contribuir a atender directamente la crisis sanitaria o proporcionar liquidez a través de un alivio tributario temporal para hogares y empresas. Como se puede apreciar en el cuadro I.4, las medidas para apoyar los esfuerzos frente a la pandemia se basan principalmente en modificaciones de los impuestos indirectos, particularmente los aranceles. Los cambios tributarios para favorecer el flujo de caja de los hogares y empresas se han centrado en la postergación del pago de impuestos. Cabe destacar que todavía hay pocos ejemplos del uso de estímulos tributarios para apoyar la reactivación de la actividad económica en la región.

Cuadro I.4

América Latina y el Caribe: medidas tributarias anunciadas para abordar la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Instrumento	Atención de la crisis sanitaria	Provisión de liquidez a hogares y empresas							
		Postergación y facilidades de pago				Devoluciones aceleradas	Tratamiento preferencial		
		Hogares	Empresas				Hogares	Empresas	
			Total	Sector específico	Pymes			Total	Pymes
Impuesto sobre la renta	Bolivia (Estado Plurinacional de) Guyana	Argentina Belice Brasil El Salvador Guatemala Guyana Panamá Paraguay Perú República Dominicana San Vicente y las Granadinas Santa Lucía	Argentina Belice Brasil Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile Colombia Costa Rica El Salvador Granada Guatemala Guyana Honduras Panamá Paraguay Perú República Dominicana Santa Lucía	Colombia El Salvador República Dominicana	Chile Panamá Perú Paraguay	Belice Chile Perú Trinidad y Tabago	Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile Honduras Saint Kitts y Nevis Santa Lucía	Bolivia (Estado Plurinacional de) Honduras Panamá
Contribuciones sociales o paraestatales			Argentina Brasil Barbados Colombia Uruguay	Argentina Colombia	Argentina Uruguay			Argentina Brasil	
Impuesto sobre bienes y servicios	Argentina Bolivia (Estado Plurinacional de) Brasil Colombia El Salvador Guatemala Guyana Honduras Jamaica Panamá Paraguay Perú Saint Kitts y Nevis San Vicente y las Granadinas Venezuela (República Bolivariana de)		Brasil Chile Colombia Costa Rica Ecuador Honduras Paraguay República Dominicana Uruguay	Colombia	Chile	Belice Perú Trinidad y Tabago	Dominica Guyana San Vicente y las Granadinas	Colombia Costa Rica Dominica	Bolivia (Estado Plurinacional de) Colombia
Otros impuestos		Chile	Brasil Chile Colombia Granada Guatemala Guyana	Ecuador ^a San Vicente y las Granadinas ^a	Brasil Colombia		Brasil Chile	Brasil Chile Colombia	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos oficiales.

^a Se difiere el pago de impuestos de forma general.

a) Atención de la crisis sanitaria

Muchos países han tomado medidas para reducir el costo de los insumos sanitarios importados en respuesta a la magnitud de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19. Algunos países han recurrido a exenciones arancelarias para la importación de insumos médicos. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Panamá, el Paraguay y el Perú han reducido a cero la tasa de los aranceles de importación de productos médicos y hospitalarios. Por su parte, la Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas han eximido los suministros médicos del pago de impuestos de importación.

Las medidas tributarias destinadas a reducir los precios de los productos médicos no se han limitado a los impuestos a la importación; algunos países han realizado modificaciones a los impuestos sobre bienes y servicios con un objetivo similar. Por ejemplo, Colombia, El Salvador, Guyana, Honduras, el Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (República Bolivariana de) establecieron una exención del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para productos sanitarios claves. Asimismo, las donaciones de insumos sanitarios a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) en Guatemala están exentas del IVA. En el Paraguay el IVA para la venta de productos sanitarios se redujo a un 5%. En el Brasil se ha reducido la tasa del impuesto federal sobre los productos industrializados a cero para los insumos sanitarios. En Jamaica, la venta de grandes cantidades de alcohol quedó eximida del impuesto especial al consumo para así garantizar el acceso a desinfectantes para manos a base de alcohol.

Algunos países han establecido nuevas deducciones del impuesto sobre la renta para incentivar donaciones de dinero al sistema de salud. En el Estado Plurinacional de Bolivia, como medida para canalizar recursos al sistema de salud, las donaciones pecuniarias a centros de salud efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2020 podrán deducirse de la base gravable del impuesto sobre la renta corporativa. Estas donaciones no pueden superar el 10% de la utilidad neta imponible del año fiscal 2019. En la misma línea, en Guyana las empresas podrán deducir de sus impuestos todas las donaciones que hagan a instituciones sanitarias con el objetivo de apoyar la prevención y el tratamiento de la COVID-19.

b) Provisión de liquidez a través del alivio tributario temporal a hogares y empresas

Las modificaciones tributarias adoptadas se han enfocado principalmente en la postergación de los pagos del impuesto sobre la renta para hogares y empresas. Varios países de la región han prorrogado el plazo de presentación de la declaración jurada o el pago del impuesto sobre la renta para el año fiscal 2019. Además, resulta importante mencionar que algunos países —por ejemplo, El Salvador— han permitido a las personas físicas saldar sus pasivos tributarios en cuotas. En el caso de las empresas, varios países (Chile, Costa Rica, Granada, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) han suspendido el pago de anticipos del impuesto sobre la renta para el año fiscal en curso. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, la suspensión del pago de anticipos se ha acompañado de facilidades de pago, como la posibilidad de pagar en cuotas sin que esto devengue en intereses ni sanciones. Estos beneficios también se han extendido al pago de deudas tributarias de períodos fiscales anteriores.

Algunos países han puesto en marcha medidas para prorrogar el plazo del pago de contribuciones sociales y parafiscales por parte de las empresas. Por ejemplo, en Barbados, los empleadores que mantengan más de tres cuartos del complemento personal de sus empleados podrán diferir sus contribuciones al sistema de la seguridad

social por tres meses, con la posibilidad de extender esta prórroga otros tres meses. En el Brasil se han suspendido los pagos de las empresas al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) y se han reducido un 50% las contribuciones de estas al Sistema S, que financia la educación técnica profesional. En la Argentina y Colombia se ha modificado el pago de contribuciones sociales para los sectores impactados por la crisis. En la Argentina se ofreció una reducción de hasta el 95% de los pagos de las contribuciones patronales para el mes de abril, y en marzo y abril se postergó el pago de estas contribuciones en el caso de las empresas que operan en actividades de esparcimiento, transporte y turismo. En Colombia se ha suspendido el cobro de la contribución parafiscal del turismo por las ventas generadas por un período de seis meses. En el Uruguay se difirió el pago de aportes al Banco de Previsión Social (BPS) por parte de las pymes de los meses de abril y mayo.

Los impuestos indirectos también han sido objeto de modificaciones para proporcionar liquidez a las empresas. Destaca la postergación del pago del IVA en Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, aunque se observan particularidades en la implementación de estas medidas en cada país. En Costa Rica las empresas deben presentar declaraciones durante los meses de abril, mayo y junio, pero no efectuarán el pago; este se difiere hasta fines de diciembre. En cambio, en la República Dominicana los contribuyentes pueden solicitar acuerdos de pago para abonar el impuesto sobre el valor agregado correspondiente a febrero en hasta cuatro cuotas. En el Brasil, se difieren los pagos de abril y mayo de la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS) —un impuesto sobre los ingresos brutos—, que se pagará en agosto y octubre.

En algunos casos las medidas de alivio fiscal se han enfocado en empresas de ciertos sectores o en las pymes. Por ejemplo, en Colombia, el Ecuador, El Salvador, la República Dominicana y San Vicente y las Granadinas varias medidas tributarias han buscado dar alivio a sectores particularmente impactados por la crisis, como el turismo y el transporte. Al mismo tiempo, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Panamá, el Paraguay y el Perú han adoptado medidas específicas para dar alivio a las mipymes. Por ejemplo, en el caso de los microempresarios individuales, el Brasil ha postergado seis meses el pago de las contribuciones sociales al Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y los principales impuestos sobre la venta de bienes y servicios subnacionales: el impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (estadual) y el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (municipal). Las demás empresas que forman parte del Sistema Integrado de Pagos de Impuestos y Contribuciones de las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES) —un régimen de tributación simplificada para mipymes— pueden aprovechar los mismos beneficios, pero por un período más corto.

Una medida fiscal que se ha empleado en varios países para proporcionar liquidez rápidamente a los hogares y las empresas es la devolución acelerada de impuestos. Chile, Colombia, el Perú y Trinidad y Tabago han implementado medidas para acelerar la devolución de los impuestos sobre la renta, en particular para personas físicas y las mipymes. De manera similar, Colombia, el Perú y Trinidad y Tabago han adoptado medidas similares para el IVA. Por su parte, Belice ha acelerado la devolución de todos los impuestos.

Los países también han adoptado una serie de tratamientos fiscales especiales, o beneficios fiscales, para apoyar a las familias, proteger el empleo y reducir el costo de obtener crédito. En Colombia se adelantó la implementación de la devolución anticipada del IVA para un millón de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, lo que se traducirá en una transferencia monetaria bimestral de 75.000 pesos colombianos (19 dólares). En Dominica, Guyana y San Vicente y las Granadinas no se aplicará el IVA al consumo de electricidad.

Honduras, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía aprobaron beneficios fiscales para empresas vinculados a sus niveles de empleo. En Honduras, las empresas que no despidan ni suspendan a sus empleados entre marzo y diciembre de 2020 estarán calificadas para un crédito fiscal especial, equivalente al 10% de la nómina de la empresa. En la misma línea, Santa Lucía proveerá un crédito fiscal especial a las empresas, cuyo valor está determinado por el porcentaje de empleados retenidos (con un mínimo del 30%). Dominica y Saint Kitts y Nevis han reducido la tasa del impuesto sobre la renta corporativa para las empresas que mantienen un cierto porcentaje de sus empleados. En el caso de Dominica esta medida contempla una reducción en la tasa del 25% al 17% para las empresas que se comprometen a continuar empleando al menos el 80% de su personal a partir del 1 de enero de 2020, por un período de 12 meses. En el de Saint Kitts y Nevis, se ha reducido la tasa del 33% al 25% durante los meses de abril a junio para las empresas que mantengan al menos el 75% de sus empleados. Al mismo tiempo, el Brasil y Chile han adoptado tratamientos tributarios preferenciales para reducir el costo del financiamiento de los hogares y empresas. En el Brasil las operaciones de crédito han quedado eximidas del pago del impuesto sobre las operaciones financieras (IOF) por un período de 90 días. En la misma línea, Chile ha reducido a cero la tasa del impuesto de timbres y estampillas —que grava las operaciones de crédito— por seis meses.

c) Estímulos tributarios para promover el consumo y la actividad económica

Si bien el objetivo actual de la política fiscal es proporcionar un alivio temporal a los contribuyentes, el sistema tributario también puede servir como una herramienta para apoyar la reactivación de la actividad económica a medida que la crisis actual disminuya. Hasta la fecha, pocos países han promulgado medidas en esta área. No obstante, resulta interesante señalar el caso de Jamaica, que anunció una serie de cambios tributarios para apoyar la economía del país: se reducirá la tasa del IVA del 16,5% al 15% para promover el consumo privado, y el Gobierno otorgará un crédito tributario de 375.000 dólares jamaicanos a las pymes que presenten declaraciones juradas.

Recuadro I.1

Políticas fiscales e igualdad de género en el contexto de la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

La estructura tributaria y la recaudación, así como las asignaciones presupuestarias, tienen impactos en las desigualdades de género, porque afectan la distribución de los recursos, la provisión de bienes y servicios públicos y el financiamiento de las políticas de género^a. Las lecciones aprendidas de las crisis anteriores muestran que, a menos que se incorpore una perspectiva de género en la respuesta a la COVID-19, las políticas podrían no ser efectivas para abordar las discriminaciones que viven las mujeres y podrían aumentar las brechas de desigualdad. El impacto desproporcionado de la crisis sobre las mujeres puede detectarse en la sobrecarga de trabajo no remunerado, el potencial aumento de la pobreza y la precariedad laboral, el acceso limitado a los servicios públicos y el financiamiento insuficiente para las políticas de igualdad de género.

Cabe destacar que las mujeres de la región están absorbiendo el impacto de medidas como la suspensión de las clases en los centros educativos y de la atención en los servicios públicos no esenciales, que se han traducido en la intensificación de la carga de trabajo no remunerado y de cuidados. En particular, en un contexto en el que los sistemas sanitarios están operando al máximo de sus capacidades, el costo de la atención a la salud se traslada a los hogares, lo que aumenta la presión sobre el tiempo de las mujeres. Además, la crisis de los cuidados tiene un gran impacto en el trabajo doméstico remunerado, un sector que emplea al 11,4% de las trabajadoras de la región^b.

En América Latina y el Caribe las mujeres están sobrerrepresentadas en los hogares pobres. Si los efectos de la COVID-19 llevan a una contracción regional del PIB del 5,3% y a un aumento del desempleo de 3,4 puntos porcentuales proyectados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la pobreza podría aumentar 4,4 puntos



Recuadro I.1 (continuación)

porcentuales. Esto significaría que alrededor de 110 millones de mujeres en la región se encontrarían en situación de pobreza. Antes de la crisis, las mujeres ya se encontraban sobrerrepresentadas entre las personas desempleadas, y una de cada dos mujeres desempeñaba un trabajo informal^c, lo que hoy ocasiona su acceso limitado a la protección social. Actualmente, las mujeres están en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria y se encuentran expuestas a un mayor riesgo de infección, ya que representan el 72,8% de las personas ocupadas en el sector de la salud. Asimismo, las mujeres están concentradas en sectores económicos que están siendo fuertemente afectados por la crisis, tales como los servicios, el comercio y el turismo.

Para abordar la dimensión de género en la respuesta a la pandemia, los Gobiernos de la región están implementando medidas en áreas como la prevención de la violencia contra las mujeres, la promoción de la corresponsabilidad de los cuidados, la protección del empleo y los ingresos y el acceso a prestaciones. Es preciso considerar, además, las medidas fiscales que tienen impacto de género y efectos distributivos específicos a raíz de la posición desigual que ocupan hombres y mujeres en la economía como trabajadores, consumidores, empresarios y responsables (o no) del trabajo no remunerado y de cuidados. En el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos de la región se han comprometido a fortalecer la cooperación para combatir la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos y a aumentar la progresividad de los sistemas tributarios a fin de contar con financiamiento necesario para las políticas de igualdad de género^d. También han acordado implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, así como dinamizar la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado^e. A continuación, se detallan algunas de las acciones que están impulsando los Gobiernos de la región.

Medidas relacionadas con el empleo en sectores de actividad con alta presencia de mujeres

En países como las Bahamas, Belice y Jamaica se han implementado medidas de apoyo al empleo en el sector del turismo. Los trabajadores independientes de la industria turística bahameña podrán recibir un beneficio de desempleo temporal para el que se han asignado 10 millones de dólares de las Bahamas. Las mujeres representan casi el 60% de los trabajadores en actividades de alojamiento y alimentación en América Latina y el 61% en el Caribe. Dada la concentración de mujeres en este sector, las medidas pueden contribuir a compensar la pérdida de sus ingresos. En cuanto al trabajo doméstico remunerado, en Colombia, el Ecuador, México y el Perú se han impulsado campañas de información para garantizar los derechos de las trabajadoras domésticas ante la pandemia de la COVID-19. En la Argentina se han adoptado medidas como establecer que las trabajadoras de casas particulares gocen de una licencia remunerada mientras dure el aislamiento social preventivo e incluirlas como población objetivo del bono Ingreso Familiar de Emergencia. En Chile, la Ley que Faculta al Acceso de Prestaciones del Seguro de Desempleo de la Ley núm. 19.728 en Circunstancias Excepcionales incluye a las trabajadoras domésticas que cotizan en el sistema de pensiones, que podrán acceder al dinero de sus cuentas de indemnización mediante un giro equivalente al 70% de sus ingresos (durante el primer mes).

Prestaciones y transferencias

Varios Gobiernos de la región han aumentado la cobertura o los montos de los programas de transferencias existentes o han creado nuevos bonos. Las mujeres son beneficiarias operativas de estas transferencias, principalmente por el hecho de pertenecer a hogares en situación de pobreza o ser responsables económicas de sus hogares. En algunos países se han dispuesto subsidios extraordinarios; en el caso de la Argentina este subsidio es automático y consta de un único pago, y corresponde, entre otros, a las beneficiarias de las Asignaciones Universales por Hijo y por Embarazo para Protección Social. En el Brasil, el bono de emergencia para trabajadores informales, microemprendedores individuales, autónomos y desempleados tiene un valor de 600 reales (120 dólares) mensuales y se concede a hasta dos personas de la misma familia, pero contempla el pago mensual de 1.200 reales (240 dólares) para las mujeres de hogares monoparentales. Cabe destacar que en países como Colombia, Costa Rica y el Paraguay los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres trabajan en conjunto con la institucionalidad encargada de la definición de los criterios para la entrega de subsidios a fin de asegurar que se tenga en cuenta a las mujeres en los diferentes instrumentos de protección social.

Recuadro I.1 (conclusión)

Inversión pública en políticas clave para la autonomía de las mujeres

Varios países implementaron protocolos y planes coyunturales para la atención a mujeres víctimas de violencia y la prevención de esta en el contexto de emergencia por la pandemia. En algunos países se han destinado recursos públicos adicionales para hacer frente al aumento de denuncias por violencia de género. Por ejemplo, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia expidió una resolución con criterios para destinar recursos con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados y aumentar los cupos para mujeres en las casas de acogida, albergues y refugios en el país. Por su parte, el Gobierno de México ha realizado una inversión de 405 millones de pesos mexicanos para apoyar la operación de los refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género y los centros de atención externa que atienden a mujeres en situación de violencia.

Medidas para garantizar el consumo de productos de primera necesidad

Algunos países de la región han impulsado políticas de suspensión de pagos de servicios básicos, control de precios de productos de primera necesidad y alivios tributarios. Por ejemplo, el Gobierno de El Salvador ha suspendido por tres meses el pago de servicios básicos y créditos. También se han establecido precios máximos de venta para los productos esenciales de la canasta básica. Este tipo de medidas impactan positivamente en los hogares pobres, donde existe una mayor proporción de mujeres y donde estos costos representan un porcentaje relevante del gasto total.

Si bien el contexto regional e internacional es muy adverso, para avanzar hacia una reactivación económica que no deje a nadie atrás es preciso ampliar el espacio fiscal a fin de movilizar recursos públicos que permitan poner en marcha iniciativas para hacer frente a la COVID-19 desde una perspectiva de género. Asimismo, se vuelve imprescindible expandir la cobertura de los instrumentos de protección social para abordar la situación de las trabajadoras informales, domésticas o con empleos precarizados y las mujeres sin ingresos propios, aquellas que viven en hogares en situación de pobreza y las que tienen personas dependientes a cargo. El análisis de anteriores programas sociales demuestra que es importante evitar que el acceso a las transferencias esté sujeto a condicionalidades que repercutan en la sobrecarga de trabajo de cuidado de las mujeres o profundicen las desigualdades de género.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informes COVID-19*, Santiago, 2020; *Compromiso de Santiago*, Santiago, 2020; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Bahamas: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects”, 2020 [en línea] <https://drive.google.com/file/d/1DF7WdqqzRMLu5wk9WysRVMcaaii-rnD4/view>; “Argentina: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects”, 2020 [en línea] https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VmtSO2Yuj67-mzQWaw_gVWQeGgf-BjNLgGdFs8Ntmw/edit#gid=1732232661; “Colombia: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects”, 2020 [en línea] <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1eHseTVB7-JKAKrSfY07ZVIFa7XBjukKfgvf7qr2GY1E/edit#gid=895376555>; “Mexico: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects”, 2020 [en línea] https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VcntjBqQrKuugBi0_fUvZM3t5DB7ed3G0c1objVs4c/edit#gid=413197414; “El Salvador: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects”, 2020 [en línea] <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XKx1IPsp8HTgmKWphNcnzJ3alxGY68e0JahmiZpPkkg/edit#gid=1171831751>; *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019; *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, 2018; ILOSTAT, 2020 [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>; Presidencia de la Nación Argentina, “Emergencia sanitaria: decreto 310/2020”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2020a [en línea] <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>; “Emergencia sanitaria: decreto 309/2020”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2020a [en línea] <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227114/20200324>; Gobierno del Brasil, “Solicitar Auxílio Emergencial de R\$ 600 - Coronavírus - Covid-19”, Brasília, 2020 [en línea] <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-auxilio-emergencial-de-r-600-covid-19>; Ministerio de Salud y Protección Social, “Resolución número 595 de 2020”, Bogotá, 2020 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.595%20de%202020.pdf; Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), “Lineamientos de operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2020 [en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591242&fecha=07/04/2020.

^a Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45032/4/S1900723_es.pdf.

^b Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf.

^c Véase [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf.

^d Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf.

^e Véase [en línea] https://conferenciawmujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm_14_compromiso_de_santiago.pdf.

**Recuadro I.2**

América Latina: el impacto de la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre las finanzas públicas intergubernamentales

La crisis económica producto de la pandemia de la COVID afecta profundamente las perspectivas económicas y sociales de los países de la región. Es por ello que resulta sumamente relevante discutir no solo qué medidas deben tomarse, sino también qué nivel de gobierno las llevaría a cabo y cómo se distribuiría la carga de ese financiamiento. El "quién hace qué" y "el quién lo financia" vuelven a estar en tensión.

El impacto sobre los gobiernos intermedios y locales será tan heterogéneo como sus capacidades de respuesta^a, en función de las diferentes presiones sobre el gasto que ejerza la provisión de servicios públicos básicos, atención médica y apoyo a la economía local. Por el lado de los ingresos, la capacidad dependerá del nivel y la estructura de la recaudación tributaria, la base imponible de los ingresos propios, el monto y la composición de las transferencias intergubernamentales, así como la posibilidad, el origen y el destino del endeudamiento subnacional. Estas características varían entre países y determinarán importantes diferencias en el impacto que tendrá la crisis en la provisión de bienes y servicios y el acceso a financiamiento de las distintas instancias de gobierno.

Las características de la pandemia y sus consecuencias ejercen presión sobre los sectores públicos consolidados y tensan la relación entre los diferentes niveles de gobierno, sin distinguir entre países federales o unitarios. En algunos casos existen claras disputas de competencias entre distintas autoridades, como en el Brasil y Colombia, o que incluso aluden a la autonomía de los estados, como sucede en México. En la Argentina han surgido conflictos entre provincias y sobre los mecanismos de compensación derivados de la explotación de recursos naturales, el debate sobre la posible emisión de cuasimonedas o la cesión de facultades a autoridades locales para el control de precios. También se han creado tensiones en el ámbito del financiamiento local, como en Chile, o por el endeudamiento y la reestructuración de la deuda, como en el Brasil y el Ecuador. La mayoría de estos casos se traducen en políticas públicas incoherentes entre sí, cuando no contradictorias, en un mismo territorio^b.

Cada nivel de gobierno se enfrenta a un fuerte nivel de exigencia: se piden respuestas cruciales e inmediatas para la economía y el cuidado de la salud a los gobiernos centrales, mientras que la pandemia y sus consecuencias colocan a los gobiernos subnacionales en la primera línea de la respuesta pública: en la mayoría de los casos tienen que garantizar la continuación de los servicios básicos, proporcionar otros nuevos —como la desinfección—, cuidar de las personas más vulnerables y sin hogar y ayudar a las personas mayores durante el confinamiento. Por ello, ha de tenerse en cuenta que el deterioro de la situación distributiva puede requerir una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno, a fin de aprovechar las ventajas comparativas de cada uno: por ejemplo, dada su cercanía con las personas, los gobiernos locales pueden ser los más indicados para observar a las personas más afectadas por la crisis y proporcionar ayuda individual, ya sea dinero en efectivo, alimentos o cuidados.

Si bien la pandemia no discrimina entre ricos y pobres, su impacto directo y el de las principales políticas adoptadas para contenerla —como el bloqueo de todas las actividades no esenciales, el cierre de las escuelas y el confinamiento en el hogar— golpean con más intensidad a los más vulnerables, es decir, a las personas de menores ingresos, con trabajos informales o desempleadas.

Una dimensión adicional que refleja la creciente desigualdad producto de esta crisis son las condiciones de la vivienda. El confinamiento impone una carga desproporcionada sobre las familias pobres que viven en viviendas superpobladas, construidas con materiales de baja calidad y situadas en zonas carentes de servicios básicos. El hacinamiento en los hogares, combinado con la falta de suministro de agua potable y servicios de saneamiento, aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas. La recomendación más común y sencilla de confinarse y lavarse frecuentemente las manos puede ser difícil de cumplir en lugares sin un acceso adecuado a servicios básicos como el agua potable, el saneamiento o los alimentos. Esta dimensión se sitúa en el núcleo de las desigualdades regionales que es necesario atender, ya que las regiones más pobres de los países de América Latina suelen presentar un mayor porcentaje de personas que viven en condiciones de hacinamiento^c.

Las crisis entre niveles de gobierno se multiplican: las capacidades y el acceso a recursos propios para responder de manera expedita a una crisis de esta naturaleza no son las mismas entre los distintos niveles y las diferencias se ven profundizadas ante unas demandas inéditas en cantidad y calidad. El avance del contagio es exponencial, lo que amenaza un aumento en la demanda de servicios hospitalarios que puede sobrepasar las capacidades locales para atenderla, sobre todo en regiones y territorios pobres. Una de las opciones que surge es el mejoramiento de los sistemas de transferencias intergubernamentales, en especial su componente de igualación. Existen varios instrumentos simples y compensadores a corto plazo^d, entre los que destacan: i) aquellos centrados en las funciones de gasto por habitante para prestar servicios equiparables en cantidad y calidad en cada territorio; ii) los de redistribución de ingresos centrados en la base gravable potencial de los territorios, la actividad económica y las propiedades inmuebles, y iii) aquellos que toman como referencia los ingresos locales provenientes de actividades extractivas para compensar a los gobiernos de regiones que no tienen acceso a estos recursos^d. Estas medidas adquieren relevancia dada la profunda desigualdad de la región en lo individual y lo territorial.

Recuadro I.2 (conclusión)

No todos los países sentirán la crisis con la misma magnitud ni mediante los mismos canales. Este carácter asimétrico lleva a pensar que no procede recomendar soluciones únicas, sino que se requerirán acciones específicas y ajustadas a cada situación en particular. Asimismo, cabe señalar que, si bien gran parte de las medidas anticrisis fueron tomadas por los gobiernos centrales, muchas han requerido o requerirán recursos, ya sean humanos o financieros, de los gobiernos subnacionales, así como una acción coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Esto crea la necesidad de una mayor coordinación intergubernamental y abre una vía adicional de vulnerabilidad de la política fiscal frente a la crisis.

Ante la crisis económica y su impacto en la situación social de los países de la región es importante asegurar el financiamiento de los gobiernos intermedios y locales a fin de resguardar la provisión pública en materia de protección social y salud. Los sistemas de coordinación interjurisdiccionales y de los gobiernos centrales desempeñan un papel importante en la articulación de políticas que permitan compensar la provisión de servicios públicos entre las distintas regiones de un país. Esto adquiere una particular relevancia en América Latina y el Caribe, una región que se caracteriza por una alta desigualdad en la distribución del ingreso y por un elevado grado de disparidad regional. Los recursos deben trasladarse a donde más se necesitan —especialmente en situaciones de escasez—, tomando en cuenta las diferentes capacidades administrativas y de gestión de los actores para facilitar la implementación y la ejecución.

Será necesario mejorar las respuestas de ocasiones anteriores, además de recurrir a instrumentos distintos de los habituales. Los gobiernos nacionales, intermedios y locales enfrentan un doble desafío: coordinar las relaciones fiscales intergubernamentales para que ningún gobierno quede abandonado a su suerte y brindar respuestas rápidas y efectivas en sus territorios. Puede que ello requiera reorganizar una parte sustancial de las relaciones intergubernamentales, lo que seguramente será una ardua tarea, pero una crisis profunda como la actual puede facilitar el consenso para la solución de problemas que en tiempos normales parecen completamente irresolubles.

Fuente: Gobierno del Estado de São Paulo, “Governo de São Paulo anuncia estado de calamidade pública em território paulista”, São Paulo, 2020 [en línea] <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-anuncia-novas-medidas-para-intensificar-o-combate-ao-coronavirus/>; *La Silla Vacía*, “Con el coronavirus, Colombia se federalizó”, 2020 [en línea] <https://lasillavacia.com/coronavirus-colombia-se-federalizo-75890/>; G. Cejudo y D. Gómez, “¿Federalismo en cuarentena?”, *Nexos*, Ciudad de México, 2020 [en línea] <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>; P. Romo, “Jalisco podría abandonar el pacto fiscal”, *El Economista*, Ciudad de México, 2020 [en línea] <https://www.economista.com.mx/estados/Jalisco-podria-abandonar-el-pacto-fiscal-20200410-0034.html>; G. Origlia, “Provincia blindada: San Luis no deja pasar a productores de otras regiones”, *La Nación*, Buenos Aires, 2020 [en línea] <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/coronavirus-san-luis-impide-paso-productores-trabajadores-nid2349595/>; S. Spaltro, “Contra el ‘barril crioillo’, el instituto de Lapeña propone liberar recursos por hasta US\$ 2500 millones”, *El Cronista*, Buenos Aires, 2020 [en línea] <https://www.cronista.com/economiapolitica/Contra-el-barril-criollo-el-instituto-de-Lapena-propone-liberar-recursos-por-hasta-us-2500-millones-20200330-0079.html>; E. Burgo, “La economía que viene: el fantasma de las cuasimonedas en las provincias amenaza”, *Clarín*, Buenos Aires, 2020 [en línea] https://www.clarin.com/economia/fantasma-cuasimonedas-provincias-amenaza_0_fsJo32ruC.html; *Clarín*, “Comienza el viernes. Publican el decreto que faculta a los intendentes a controlar los precios: todo lo que establece”, Buenos Aires, 2020 [en línea] https://www.clarin.com/politica/publican-decreto-faculta-intendentes-controlar-precios-establece_0_Db12ubVQc.html; Senado de Chile, “Senado aprueba veto presidencial sobre permiso de circulación”, Santiago, 2020 [en línea] <https://www.senado.cl/senado-aprueba-veto-presidencial-sobre-permiso-de-circulacion-senado/2020-03-31/191724.html>; R. Rodríguez, “Coronavirus: após decisão do STF, SP vai suspender pagamento de R\$ 7,2 bilhões ao governo federal”, *Globo*, 2020 [en línea] <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/23/coronavirus-apos-decisao-do-stf-sp-vai-suspender-pagamento-de-r-7-2-bilhoes-ao-governo-federal.ghtml>; O. Narvaez, “Gerente del BDE ratifica que están atendiendo solicitudes de moratoria de los GAD”, Quito, Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), 2020 [en línea] <https://bde.fin.ec/los-gad-pueden-reestructurar-sus-deudas-con-el-banco-de-desarrollo-del-ecuador-b-p/>; G. Brosio, J. Jiménez e I. Ruelas, “Federalismo en tensión: las finanzas públicas intergubernamentales frente la crisis del COVID19 en América Latina”, *Foco Económico*, 2020 [en línea] <https://focoeconomico.org/2020/04/15/federalismo-en-tension-las-finanzas-publicas-intergubernamentales-frente-la-crisis-del-covid19-en-america-latina/>; “Desigualdades territoriales, transferencias de igualación y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 126 (LC/PUB.2018/26-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; E. Pineda y A. Radics, “Gobiernos subnacionales y coronavirus: cinco acciones críticas que apoyamos desde el BID”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020 [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-america-latina/>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París, 2020.

^a Véase [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-america-latina/>, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/> y <https://focoeconomico.org/2020/04/15/federalismo-en-tension-las-finanzas-publicas-intergubernamentales-frente-la-crisis-del-covid19-en-america-latina/>.

^b Véase [en línea] <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>.

^c Véase [en línea] <https://focoeconomico.org/2020/04/15/federalismo-en-tension-las-finanzas-publicas-intergubernamentales-frente-la-crisis-del-covid19-en-america-latina/>.

^d Véanse más detalles sobre sistemas de igualación [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44303/RVE126_Jimenez.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

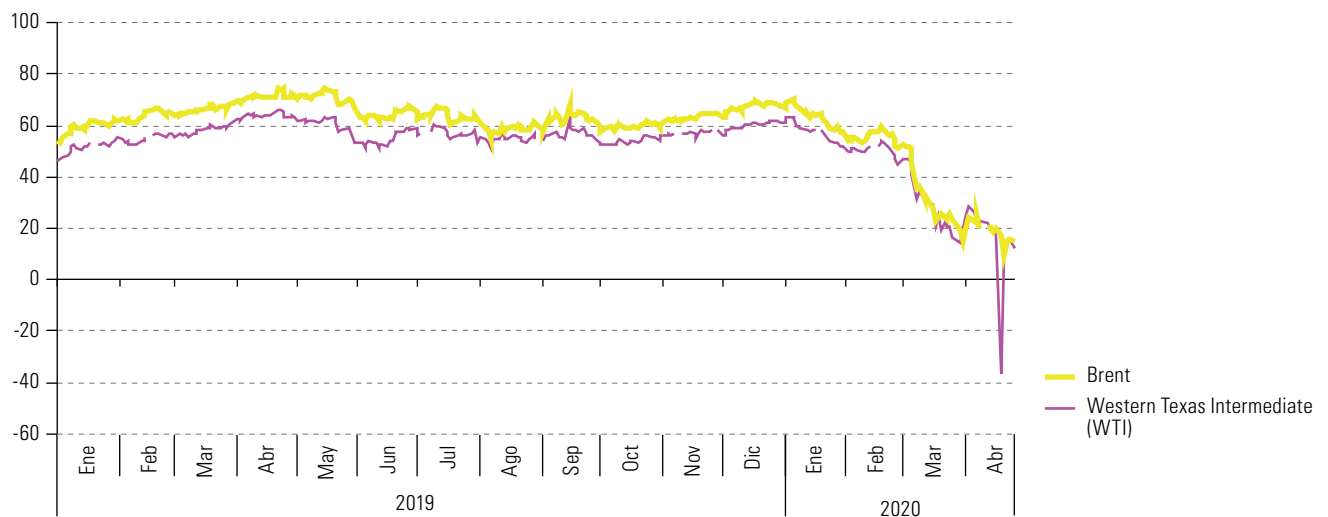
C. El complejo contexto de financiamiento para 2020

Las fuentes tradicionales de financiamiento para las operaciones de los Gobiernos de la región —la recaudación de ingresos fiscales y la emisión de deuda pública— se ven obstaculizadas por el entorno actual. La marcada contracción en la actividad económica que empieza a manifestarse en el primer semestre de 2020, junto con la caída en los precios del petróleo y los minerales, supondrá una reducción significativa de los ingresos de los gobiernos centrales en la región. Las restricciones al movimiento y a la actividad comercial están repercutiendo negativamente en el consumo privado, lo que afectará directamente la recaudación de los principales impuestos indirectos. A ello se añaden las medidas de alivio tributario, como la postergación o moratoria del pago de IVA y el impuesto sobre la renta. En lo que concierne los impuestos directos, el incremento probable del número de desocupados y de la informalidad laboral afectarían los ingresos fiscales.

Al mismo tiempo, el entorno actual constituye un escenario complejo respecto de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables. Esto se ve claramente en el mercado del petróleo crudo, que ha experimentado una alta volatilidad. Los principales precios de referencia del mercado, Brent y Western Texas Intermediate (WTI), cayeron bruscamente a medida que la Arabia Saudita y la Federación de Rusia aumentaron la producción para retener su participación en el mercado mundial (véase el gráfico I.15). Esta tendencia a la baja se vio agravada por el estallido de la crisis del coronavirus, que causó una disminución en la demanda de petróleo en todo el mundo. A medida que las consecuencias económicas de la pandemia evolucionan, estos precios han seguido bajando. En el caso del WTI, alcanzaron valores negativos a fines de abril, ya que compradores y vendedores buscaron cerrar sus posiciones antes de tomar posesión de petróleo que no podían almacenar.

Gráfico I.15

Precios *spot* diarios del petróleo crudo, Western Texas Intermediate y Brent, enero de 2019 a abril de 2020
(En dólares por barril)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos.

En cuanto a los instrumentos de deuda, estos mercados se han caracterizado por una importante volatilidad desde la expansión del coronavirus a través del mundo, con una notable aversión al riesgo que lleva a los inversionistas a preferir activos seguros. Esta tendencia se ve reflejada en el diferencial de rendimientos del índice de bonos de mercados emergentes (EMBIG) a partir del que se aprecian las primas de riesgo país. Como se mencionó en la sección A del presente capítulo, el indicador registró una mejora al cierre de 2019, al perder 119 puntos básicos en comparación con el cierre del primer semestre de 2019. No obstante, esta mejora fue de corta duración ya que repuntó a partir de enero de 2020 hasta alcanzar un máximo durante el año de 827 puntos básicos el 23 de marzo de 2020 para luego mostrar un gradual descenso hasta llegar a 585 puntos básicos el 25 de mayo.

A pesar de este volátil contexto, México llevó a cabo a fines abril de 2020 una operación por un monto total de 6.000 millones de dólares con una tasa promedio del 4,7125%. Anteriormente, Panamá realizó en marzo de 2020 una emisión de 2.500 millones de dólares con tasas de corte del 4,5%, mientras que el Perú realizó una emisión de 3.000 millones de dólares con una tasa promedio del 2,585%. Finalmente, Guatemala emitió 1.200 millones de dólares a una tasa promedio del 5,8125% y Chile realizó el 5 de abril de 2020 una colocación de bonos en dólares por 1.458 millones de dólares a una tasa del 2,454%, junto con una reapertura de bonos en euros equivalentes a 542 millones de dólares a una tasa del 1,165%. Estos casos muestran la importante heterogeneidad entre los países de la región respecto del acceso a los mercados financieros externos, mientras se incrementa la competencia en estos mercados debido al número importante de países (tanto emergentes como avanzados) que enfrentan necesidades de endeudamiento al mismo tiempo. En este contexto, los países que podrían verse beneficiados son aquellos que cuentan con una mayor capacidad de endeudamiento dado su bajo perfil de riesgo. Es por esta razón que un número creciente de países está tomando medidas extraordinarias para encontrar respuesta a sus necesidades de financiamiento.

En el Brasil, por ejemplo, el banco central se ha comprometido a reanudar sus operaciones de recompra de bonos soberanos denominados en dólares por un monto estimado a 50.000 millones de reales (0,7% del PIB de 2019). El Gobierno interino del Estado Plurinacional de Bolivia, por su lado, se ha beneficiado de un préstamo de emergencia sanitaria del banco central por un monto total de 7.000 millones de bolivianos (2,5% del PIB de 2019). En Guatemala, se acordó financiar los tres fondos creados para administrar los recursos destinados a la contención de la pandemia de COVID-19 con aportes del banco central. El monto total alcanza los 11.000 millones de quetzales (1,9% del PIB de 2019) a una tasa cero y con un plazo debidamente acordado entre el Gobierno y la autoridad monetaria. Una medida similar se ha anunciado en la República Dominicana por un monto total de 12.000 millones de pesos dominicanos (223 millones de dólares). Del mismo modo, la Ley de Emergencia Sanitaria adoptada en abril de 2020 en el Paraguay autoriza al banco central a adelantar los recursos necesarios para la lucha contra la COVID-19 a título de préstamo sin interés. En la región del Caribe, el Gobierno de Belice anunció que el paquete fiscal se financiará principalmente con préstamos del banco central, mientras que el Consejo Monetario del Banco Central del Caribe Oriental aprobó donaciones a los Gobiernos miembros por un total de 1,5 millones de dólares.

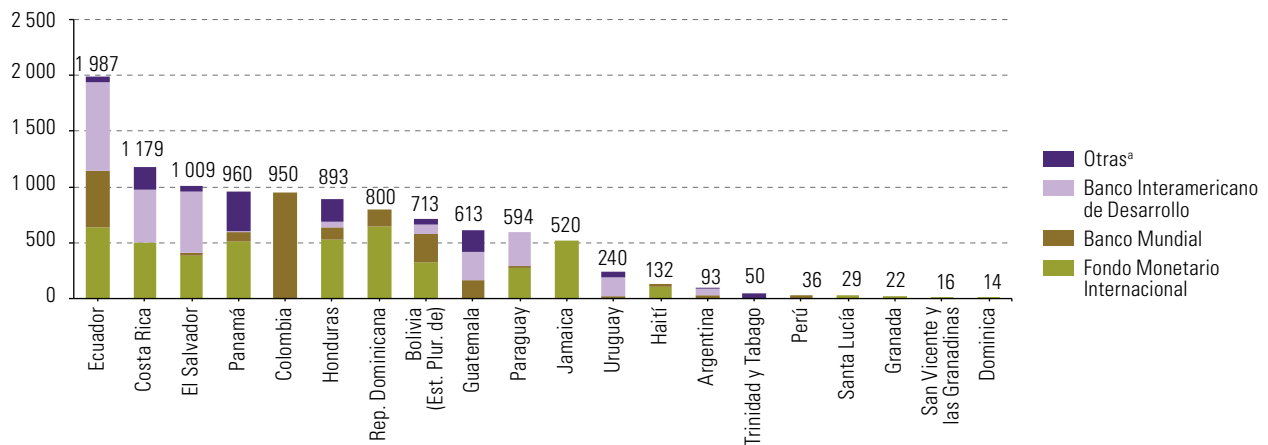
Otra vía explorada por los países de la región para financiar sus planes de contención de la pandemia y de recuperación económica ha sido el financiamiento multilateral. Como puede apreciarse en el gráfico I.16, 20 países de América Latina y el Caribe se han visto beneficiados por las líneas de crédito de emergencia de instituciones multilaterales al 20 de mayo de 2020. Destaca el Ecuador con préstamos que ascienden a 1.987 millones de dólares en total, seguido por Costa Rica (1.179 millones de dólares),

El Salvador (1.010 millones de dólares), Panamá (960 millones de dólares) y Colombia (950 millones de dólares), entre otros (véase el gráfico I.16A). Con relación al PIB de 2019, los aportes de las instituciones multilaterales son más significativos para los países de Centroamérica y del Caribe, alcanzando el 3,7% del PIB de 2019 en El Salvador y en Honduras, el 3,4% en Santa Lucía, el 3,3% en Jamaica y el 2,4% en Dominica. En América del Sur, destacan Costa Rica y el Ecuador, con el 1,9% y el 1,8% del PIB de 2019, respectivamente, seguidos por el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Paraguay, con financiamientos que representan entre el 1,4% y el 1,7% del PIB de 2019 (véase el gráfico I.16B).

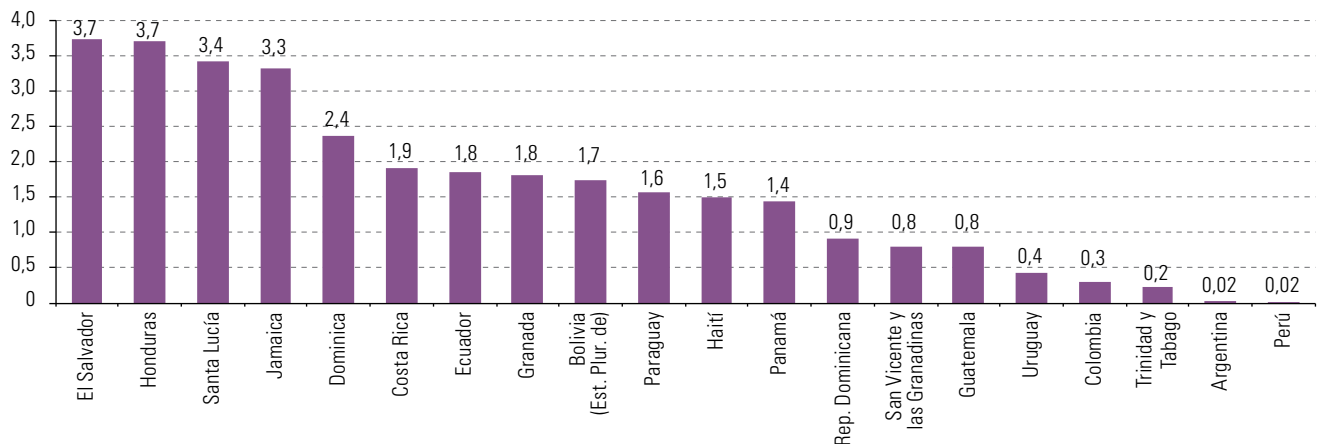
Gráfico I.16

América Latina y el Caribe (20 países): financiamiento multilateral para enfrentar la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

A. Financiamiento multilateral según instituciones (en millones de dólares)



B. Financiamiento multilateral en relación con el PIB de 2019 (en porcentajes del PIB de 2019)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

^a La categoría "otras" incluye al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Organismo Francés de Desarrollo (AFD).

Varios países de la región han aprovechado el financiamiento de emergencia del FMI, o están negociando medidas con dicha institución. Al cierre de mayo de 2020, el FMI aprobó las solicitudes del Estado Plurinacional de Bolivia (327 millones de dólares, equivalentes al 0,8% del PIB de 2019), de Costa Rica (504 millones de dólares,

equivalentes al 0,8% del PIB de 2019), el Ecuador (643 millones de dólares, equivalentes al 0,6% del PIB de 2019), El Salvador (389 millones de dólares, equivalentes al 1,4% del PIB de 2019), de Honduras (530 millones de dólares, equivalentes al 2,2% del PIB de 2019), de Jamaica (520 millones de dólares, equivalentes al 3,3% del PIB de 2019), de Panamá (515 millones de dólares, equivalentes al 0,8% del PIB de 2019), el Paraguay (274 millones de dólares, equivalentes al 0,7% del PIB de 2019), y la República Dominicana (650 millones de dólares, equivalentes al 0,7% del PIB de 2019) bajo la modalidad del Instrumento de Financiamiento Rápido. El financiamiento concedido a través de este instrumento liberará recursos para atender la pandemia y, al mismo tiempo, resguardar la balanza de pagos. Además, Haití recibió un alivio de la deuda dentro del marco reforzado del Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes (FFACC) y un Servicio de Crédito Rápido (SCR) por unos 112 millones de dólares (equivalente al 1,3% del PIB de 2019). En el Caribe, el FMI autorizó préstamos por 65,6 millones de dólares a Dominica, Granada, Santa Lucía y a San Vicente y las Granadinas a través del SCR. A ello debe agregarse la renovación de las líneas de créditos flexibles a Colombia y a México por 10.800 millones de dólares y 61.400 millones de dólares, respectivamente. A inicios de mayo, Chile y el Perú solicitaron también esta línea de crédito por montos que ascienden a 23.800 millones de dólares y 11.000 millones de dólares, respectivamente.

Al mismo tiempo, el Banco Mundial ha aprobado préstamos solicitados por algunos países para fortalecer sus sistemas de salud en el marco del servicio COVID-19 Fast-Track Facility. Entre ellos se encuentran la Argentina (35 millones de dólares), el Ecuador (500 millones de dólares), El Salvador (20 millones de dólares), el Estado Plurinacional de Bolivia (254 millones de dólares), Colombia (950 millones de dólares), Honduras (113 millones de dólares), el Paraguay (20 millones de dólares) y la República Dominicana (150 millones de dólares). Además, Haití recibió una subvención de 20 millones de dólares para cumplir con el mismo objetivo. En cuanto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), puso a disposición 2.000 millones de dólares en recursos para apoyar a los países de la región en la contención de los efectos de la pandemia. Al cierre de mayo de 2020, un total de diez países de América Latina se habían beneficiado de este apoyo financiero; entre ellos destacan la Argentina (58 millones de dólares en apoyo a la provincia de Buenos Aires), Costa Rica (475 millones de dólares), el Ecuador (794 millones de dólares), el Salvador (550 millones de dólares), Guatemala (250 millones de dólares), el Paraguay (300 millones de dólares) y el Uruguay (170 millones de dólares). Finalmente, es preciso mencionar los recursos ofrecidos por Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), que alcanzan los 2.500 millones de dólares en créditos regionales de emergencia, además de recursos no reembolsables de 400.000 dólares por país. Se otorgaron créditos a Costa Rica, El Salvador, el Ecuador, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago por 50 millones de dólares en el marco de la emergencia sanitaria producida por la pandemia.

D. La política fiscal en el corto y mediano plazo

La pandemia del coronavirus y la crisis humana, económica y social provocada por ella están teniendo un alto costo para la región. A pesar de las medidas de salud pública adoptadas a la fecha —como el aislamiento físico y las restricciones a la actividad comercial—, una parte cada vez mayor de la población está siendo víctima del virus y el número de vidas perdidas continúa aumentando. Por su parte, la actividad económica se ha detenido en muchos países y, como ha proyectado la CEPAL, registraría en 2020 su peor contracción en la historia reciente.



En este contexto, los paquetes de medidas fiscales ya anunciados y en vías de implementación representan un primer paso en lo que podría ser un largo camino hacia la recuperación de la región. Algunos países ya están anunciando nuevos conjuntos de medidas fiscales para reforzar las primeras medidas adoptadas. En los meses que vienen, los países deberán formular e implementar importantes medidas de estímulo fiscal con el objetivo de contribuir a la reactivación de la actividad económica, la inversión y la creación de empleo de calidad.

Un desafío clave para hacer realidad estas medidas fiscales es la movilización de los recursos necesarios para financiarlas. Como se vio en este capítulo, los ingresos públicos se han estancado durante la última década y es probable que la crisis actual provoque una disminución significativa adicional. Por lo tanto, será necesario tomar medidas para fortalecer la movilización de recursos internos, particularmente a través de los mecanismos de recaudación. Un área que merece especial atención es la tributación directa, que es excepcionalmente débil en la región. La baja recaudación del impuesto sobre la renta y los impuestos sobre la propiedad no solo limitan la generación de ingresos, sino también el poder redistributivo del sistema tributario en su conjunto.

Es importante remarcar que una de las principales barreras para una mayor movilización de recursos internos en la región es el elevado nivel de evasión fiscal. Resulta importante dimensionar el impacto de este fenómeno con respecto a la recaudación fiscal. Según las últimas notificaciones de la CEPAL, el incumplimiento tributario se ubicó en 325.000 millones de dólares en 2018, equivalente al 6,1% del PIB (véase el capítulo II). Como se detalla en el capítulo III, los países han mostrado avances concretos con el objetivo a reducir los niveles de evasión tributaria. No obstante, estas medidas deben reforzarse para generar el financiamiento interno que permita abordar los retos del mediano plazo provocados por la pandemia.

Sin embargo, el financiamiento de los paquetes de medidas actuales y los que probablemente se requieran en el mediano plazo precisará de un mayor acceso a fuentes de financiamiento en condiciones adecuadas. Como se analizó en el capítulo, las condiciones actuales del mercado financiero son desfavorables para la mayoría de los países de la región. Aunque algunos continúan emitiendo cantidades significativas en bonos, un número creciente de países ha recurrido a instituciones financieras internacionales para solicitar financiamiento de emergencia. Si bien estas instituciones han tomado medidas importantes para proporcionar un acceso rápido al financiamiento, los países de la región necesitarán soluciones adicionales a corto y mediano plazo que contemplen facilidades para el servicio de la deuda y una revisión de los programas de préstamos concesionales existentes y de las políticas de graduación para los países de ingresos medios. Un mecanismo que podría aumentar el espacio fiscal de muchos países de la región en el corto plazo sería el alivio del servicio de la deuda. Para algunos países altamente endeudados una suspensión de sus obligaciones durante el período de un año liberaría recursos sustanciales.

En este sentido, la cooperación y gobernanza internacionales son imprescindibles para generar soluciones a problemas comunes para la región. En cuanto a la deuda, tanto gobiernos nacionales, instituciones financieras internacionales como inversores privados podrían beneficiarse del desarrollo de mecanismos y programas innovadores para abordar la problemática de los altos niveles de endeudamiento. Además, en términos tributarios, la cooperación y gobernanza internacionales también juegan un papel fundamental en la generación de mecanismos que fomenten el intercambio de información fiscal y financiera a fin de reducir los espacios de evasión y elusión tributaria y los flujos financieros ilícitos, así como para el control y el uso racional de gastos tributarios, evitando la competencia perjudicial en materia tributaria.

Es innegable que América Latina y el Caribe enfrenta una de las crisis humanas, económicas y sociales más graves de los últimos tiempos, que se ve agravada por las debilidades socioeconómicas estructurales de la región. La pandemia del coronavirus ha dejado en evidencia los déficits de los sistemas de protección social, tanto en el mercado laboral como en la seguridad social, y en la provisión limitada de bienes y servicios públicos cruciales de alta calidad. Al mismo tiempo, el impacto asimétrico de la crisis en la sociedad refleja las profundas fracturas —por ingresos y riqueza, género, etnia y edad, entre otros factores— que caracterizan a la región.

Las políticas públicas que se impulsen en este momento y durante el proceso de reactivación posterior a la pandemia influirán decididamente en la trayectoria de desarrollo que seguirá América Latina y el Caribe. Por lo tanto, debe aprovecharse la oportunidad para atender las persistentes desigualdades que han prevalecido en la región. En este sentido, es crucial que los países de la región aceleren su transición a estados de bienestar social que garanticen el bienestar de sus sociedades y proporcionen una base sólida para el crecimiento económico. La reducción de la desigualdad, el fortalecimiento de los sistemas de protección social —lo que incluye avanzar hacia un ingreso básico universal—, la provisión de servicios de educación y salud de calidad y un sistema de pensiones dignas deben ser piedras angulares del modelo de desarrollo sostenible que ha de forjarse a medida que la región salga de esta crisis.

En este contexto, el papel de la política fiscal, y el del Estado en general, tendrá una importancia creciente en los próximos años. Por lo tanto, es fundamental convocar a nuevos pactos fiscales que permitan comenzar a diseñar marcos fiscales fuertes con las herramientas necesarias para financiar los estados de bienestar y, a su vez, responder a las necesidades del ciclo económico. La política fiscal debe incidir positivamente en el logro de esta meta a través de una política tributaria progresiva y un gasto público eficiente, eficaz e igualador que privilegie las necesidades de las sociedades de la región.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, 21 de abril.
- (2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, 12 de mayo.
- (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.

CAPÍTULO



Evolución de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe en 2019

- A. El deterioro del entorno macroeconómico afectó la dinámica de las finanzas públicas de la región
- B. La recaudación de ingresos extraordinarios contribuyó a la estabilidad de los ingresos totales en América Latina
- C. El gasto público tuvo un comportamiento relativamente estable en América Latina y el Caribe durante 2019
- D. América Latina registró mayores déficits fiscales, lo que revirtió la tendencia de reducción de déficits de los últimos dos años
- E. La deuda sigue aumentando en América Latina, mientras que el Caribe continuó con la reducción del endeudamiento
- F. Las finanzas públicas subnacionales han visto disminuido su espacio de política en los últimos años, con un sostenido déficit fiscal y un aumento de su deuda pública

Bibliografía

A. El deterioro del entorno macroeconómico afectó la dinámica de las finanzas públicas de la región

Como se adelantó en el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (CEPAL, 2019a), la evolución de los principales indicadores macroeconómicos mundiales creó un contexto desfavorable para el manejo de la política fiscal en los países de América Latina y el Caribe en 2019. La actividad económica a nivel mundial se desaceleró, con una variación interanual del 2,5% en 2019 (su nivel más bajo desde la crisis financiera y económica de 2008-2009), en comparación con el 3,1% en 2018 y el 3,2% en 2017. El comercio internacional, como lo indican los volúmenes del comercio mundial, se contrajo durante 2019 en un contexto de ralentización económica y crecientes tensiones comerciales entre los Estados Unidos y varios de sus socios comerciales, sobre todo China. El crecimiento en este último país se redujo a su nivel más bajo en 30 años, con una variación interanual del 6,1% en 2019 en comparación con el 6,6% del año anterior. Las economías desarrolladas no fueron ajenas de esta dinámica, pues se observó una desaceleración significativa en la zona del euro y en el Japón. Solamente los Estados Unidos registraron un crecimiento dinámico, en gran parte debido a un estímulo fiscal sustancial.

Los precios internacionales de los productos básicos se debilitaron durante 2019 como resultado de la dinámica económica mundial. Las cotizaciones internacionales de minerales y metales industriales cayeron (1,3% de variación interanual para una canasta de bienes) durante el año, a medida que se desaceleró el crecimiento en China, el principal consumidor mundial de estos bienes. El petróleo crudo también registró un crecimiento negativo (-11,5%) después de experimentar una importante caída a fines de 2018. Los precios de alimentos, bebidas tropicales y oleaginosas (importantes en Centroamérica, la Argentina, el Brasil, Colombia, el Paraguay y el Uruguay) siguieron contrayéndose en 2019 (4,4%). Cabe destacar que estas tendencias de los precios afectaron los ingresos fiscales en la región durante el año.

En este entorno, la actividad económica en América Latina y el Caribe disminuyó bruscamente en 2019. Según las proyecciones de (CEPAL, 2019a), la región creció un 0,1% en 2019, lo que representó una desaceleración generalizada y sincronizada de la actividad económica de 18 de los 20 países de América Latina y de 23 de los 33 países de la región toda. La demanda interna, que fue el principal impulsor del crecimiento económico en los últimos años, se redujo en 2019. El consumo privado fue especialmente débil. Tuvo una contribución negativa al crecimiento durante el primer semestre del año, lo que produjo efectos colaterales en la recaudación de impuestos en la región.

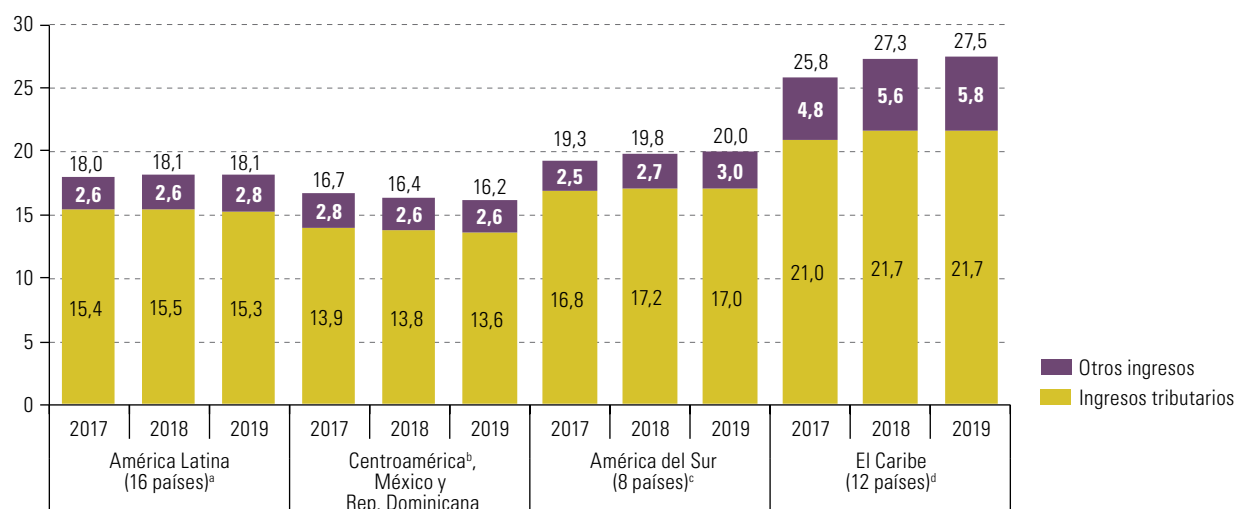
A este contexto se sumaron crecientes presiones sobre el gasto público para atender demandas sociales y reducir la desigualdad, lo que complejizó la conducción de la política fiscal. En este escenario, se espera que la política fiscal contribuya a impulsar la actividad económica, atender las demandas sociales y a reducir la desigualdad. Sin embargo, el espacio fiscal se ha visto limitado por el deterioro del entorno macroeconómico y por desafíos estructurales de las finanzas públicas, como la baja presión tributaria y capacidad redistributiva de la política fiscal y la deficiente provisión de bienes y servicios públicos. Esta realidad pone de relieve la necesidad de analizar la evolución de las finanzas públicas para entender los espacios de acción fiscal con los que se cuenta. Además, esto proveerá información relevante para la toma de decisiones relacionadas con el replanteamiento de la política fiscal de forma que contribuya a la búsqueda de soluciones a la problemática económica y social que vive la región.

B. La recaudación de ingresos extraordinarios contribuyó a la estabilidad de los ingresos totales en América Latina

A pesar del contexto macroeconómico antes descrito, durante 2019 el promedio de los ingresos totales en América Latina se mantuvo estable en comparación con el nivel del año anterior, en un 18,1% del PIB (véase el gráfico II.1). Sin embargo, esta estabilidad media se vio influenciada por la recaudación de ingresos de naturaleza extraordinaria que, en algunos casos, ayudaron a compensar ingresos tributarios y, en otros, produjeron un alza en los otros ingresos (ingresos no tributarios, ingresos de capital, donaciones). Además, la dinámica de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables contribuyó a que algunos países registraran menores ingresos totales (véase el recuadro II.1).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe: composición de los ingresos públicos por subcomponente, 2017-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente; en el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal, y en el de Barbados, al sector público no financiero.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^c Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

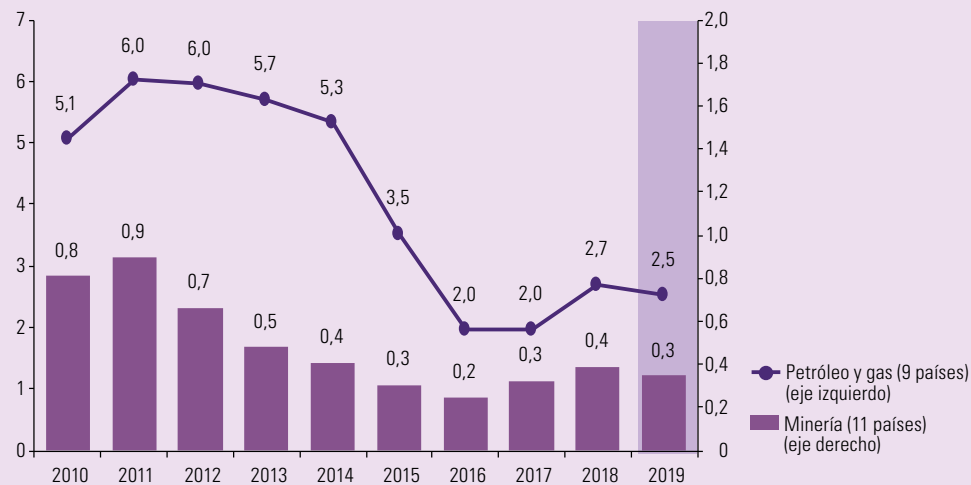
^d Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Durante 2019 se registró una contracción de los ingresos tributarios en América Latina, producto del debilitamiento de la actividad económica, sobre todo la ralentización del consumo privado, y de los menores precios internacionales de las materias primas. Los ingresos tributarios de los Gobiernos centrales representaron el 15,3% del PIB en 2019 en comparación con el 15,5% en 2018, con reducciones de 0,2 puntos porcentuales tanto en Centroamérica, México y la República Dominicana como en América del Sur. Esta situación pone de relieve la importancia de fortalecer la recaudación, particularmente con respecto a la evasión tributaria (véase el recuadro II.2).

Las cifras preliminares parecen indicar que los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables cayeron en la región durante 2019, en línea con la evolución de los precios internacionales de las materias primas (véase el gráfico 1). Se prevé que los ingresos relacionados con la exploración y producción de hidrocarburos hayan alcanzado el 2,5% del PIB en 2019, por debajo del 2,7% del PIB en 2018. Se esperan reducciones en muchos de los países incluidos en la muestra, sobre todo aquellos que dependen principalmente de ingresos no tributarios que se mueven al ritmo de la evolución de los precios (regalías y otras participaciones en el valor comercial de la producción). En cambio, los ingresos petroleros pueden haber aumentado en Colombia y Trinidad y Tabago, ya que los pagos del impuesto sobre la renta por las ganancias de 2018 compensarían la disminución de los ingresos no tributarios.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: ingresos fiscales observados y estimados provenientes de la exploración y producción de hidrocarburos y de la minería, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Nota: La muestra de países en el caso de la minería incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Perú y República Dominicana. La muestra de países utilizada respecto de la exploración y producción de hidrocarburos incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tabago. Los valores correspondientes a 2019 se basan en estimaciones oficiales de cada Gobierno a partir de los documentos presupuestarios de 2020 o de cifras anuales preliminares. Cuando las cifras de 2019 no estuvieron disponibles, se estimaron a partir de datos mensuales (por lo general, de los primeros nueve meses del año). Cuando no se dispuso de datos mensuales, los ingresos se estimaron aplicando el cambio interanual del precio del producto más representativo (o cesta de productos en el caso de la minería) para el país, expresado en términos de moneda nacional, a los ingresos observados de 2018.

En el caso de los ingresos mineros, se proyecta que hayan disminuido en promedio, al caer a un 0,3% del PIB en 2019 desde un 0,4% en 2018. Sin embargo, es probable que esta reducción no haya sido uniforme en todos los países, como sucede en el caso de los productores de hidrocarburos. La trayectoria de los ingresos mineros refleja en gran medida la evolución de los precios y la producción relevantes para la canasta de exportaciones de cada país. No obstante, es probable que los precios más bajos hayan afectado a los ingresos tributarios y no tributarios durante el año.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Recuadro II.1

Ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables

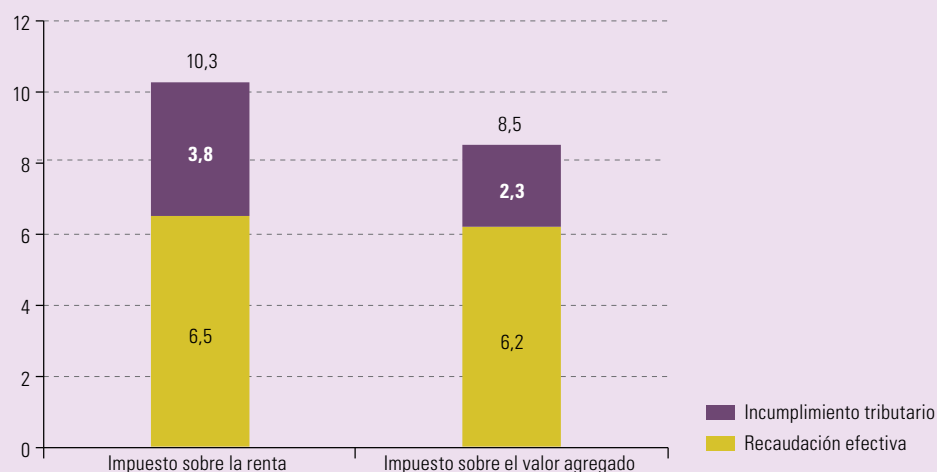
Recuadro II.2

Estimación del incumplimiento tributario en América Latina

Según las últimas estimaciones de la CEPAL, el incumplimiento tributario en América Latina se ubicó en 325.000 millones de dólares en 2018, un valor equivalente al 6,1% del PIB. La evasión del impuesto sobre la renta corporativa y personal sigue siendo elevada, pues alcanzó un 3,8% del PIB (véase el gráfico 1). Vale destacar que ese alto nivel de evasión y elusión debilita no solamente la recaudación de este impuesto, sino su poder redistributivo y su papel como estabilizador automático. Por su parte, el incumplimiento del impuesto sobre el valor agregado (IVA) llegó al 2,3% del PIB. Es importante señalar que las pérdidas recaudatorias representan un desafío importante desde el punto de vista de la capacidad de reacción de la política fiscal ante choques macroeconómicos y de la movilización de recursos nacionales para el financiamiento del desarrollo sostenible.

Gráfico 1

América Latina: incumplimiento en el pago del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Las estimaciones se basan en estudios nacionales sobre el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado. Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el producto interno bruto (PIB) a precios corrientes en dólares. Los países incluidos son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, en el caso del impuesto sobre la renta, y la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay en el caso del IVA.

En cuanto a los flujos financieros ilícitos producto de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, la CEPAL estima que ascendieron a 85.000 millones de dólares en 2016, equivalente al 1,6% del PIB regional (véase el gráfico 2). Esta estimación se refiere a las discrepancias que surgen de la subdeclaración o sobredeclaración de bienes importados y exportados. Es decir, hay una facturación comercial incorrecta cuando el valor registrado de una transacción difiere entre el país de exportación y el país de importación.

Estas distorsiones pueden surgir en transacciones comerciales, tanto entre empresas relacionadas que forman parte de una sola empresa multinacional (mediante los precios de transferencia) como entre empresas independientes (en las que existe colusión entre el exportador y el importador). No obstante, las estimaciones hechas por la CEPAL para la región parecen indicar que la mayoría de estas discrepancias en los precios se deben a transacciones dentro de las cadenas de valor mundial, en muchos casos entre empresas relacionadas (CEPAL, 2016). Ello pone de relieve la necesidad de fortalecer las administraciones tributarias y aduaneras en la región para abordar este desafío.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (33 países): montos estimados de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, 2000-2016

(En millones de dólares)

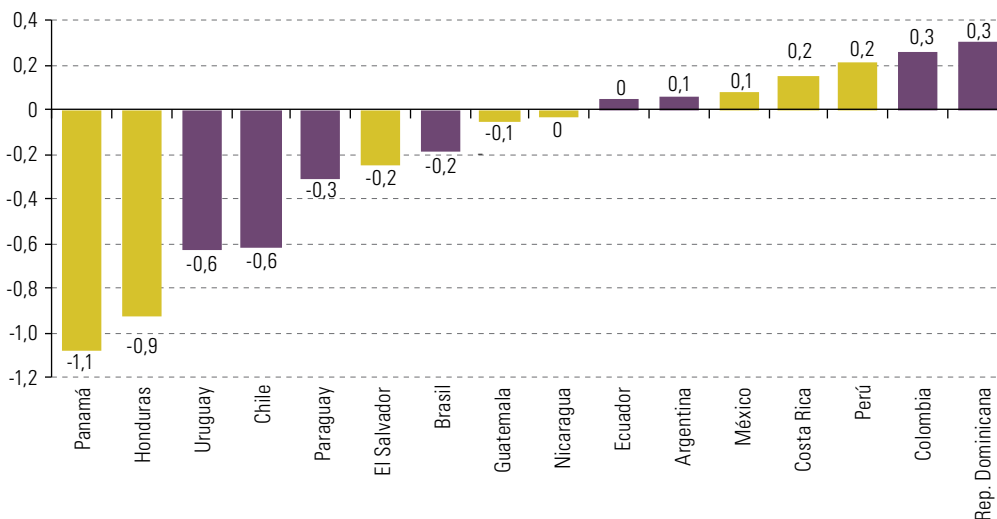


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016 (LC/G.2684-P), Santiago, 2016.

Recuadro II.2 (conclusión)

A nivel de los países, destacan las caídas de los ingresos tributarios registradas en Chile, Honduras, Panamá y el Uruguay (véase el gráfico II.2). Entre los factores que influyeron en este resultado se encuentra, por un lado, la merma en la recaudación del impuesto sobre la renta en Chile, Honduras (eliminación del 1,5% de cobro adelantado por concepto del impuesto) y el Uruguay (menores precios de la soja). Por su parte, la recaudación del IVA se debilitó, sobre todo la del IVA externo, debido al menor dinamismo de las importaciones. En Chile, la menor recaudación del IVA se explica por la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes), que les permitió postergar el pago del IVA correspondiente a los meses de noviembre, diciembre y enero, y realizarlo a partir de febrero de 2020, sin multas ni intereses. En este contexto, es importante mencionar que algunos países llevaron a cabo programas de regularización tributaria durante el año (cuyos ingresos son de naturaleza extraordinaria) que contribuyeron a compensar, en parte, el debilitamiento de la recaudación tributaria (véase el recuadro II.3).

**Gráfico II.2**

América Latina: variación de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales, por subregión, 2018-2019

(En puntos porcentuales del PIB)

■ Países de Centroamérica, México y Rep. Dominicana
■ Países de América del Sur

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Recuadro II.3
Programas de
regularización tributaria
en 2019

En los últimos años, los países de la región han recurrido a programas de regularización tributaria con el fin de fomentar la formalización de los contribuyentes y, al mismo tiempo, fortalecer su recaudación fiscal. Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre los programas implementados durante 2019, la mayoría correspondieron a amnistías tributarias generales, en que los contribuyentes podían liquidar sus pasivos tributarios en términos favorables, en muchos casos con una condonación total o parcial de los pagos de intereses, recargos o multas.

Cuadro 1

América Latina: ejemplos recientes de programas de regularización tributaria

País	Beneficio	Fechas de vigencia	Recaudación
Colombia	Impuesto con una tasa reducida (13%) sobre activos omitidos o pasivos inexistentes. Esta tasa se rebaja al 6,5% cuando los activos omitidos se reinviertan en el país.	1 de enero de 2019 a 25 de setiembre de 2019	1,1 billones de pesos colombianos (0,1% del PIB). Se normalizaron 13,4 billones de pesos colombianos (alrededor del 1,3% del PIB) de activos y pasivos en el exterior, de los cuales se repatriaron 4 billones de pesos colombianos (alrededor del 0,4% del PIB).
Costa Rica	Se condonan intereses y se aplica un porcentaje por concepto de multas.	4 de diciembre de 2018 a 4 de marzo de 2019	207.309 millones de colones costarricenses (0,6% del PIB); el 88% corresponde al impuesto sobre la renta. Por tipo de contribuyente, el 99% de este monto correspondió a personas jurídicas (Ministerio de Hacienda, 2019).
Honduras	Se condonan intereses, recargos y multas.	25 de abril de 2019 a 23 de julio de 2019	
Panamá	Se condonan intereses, recargos y multas.	11 de octubre de 2019 a 29 de febrero de 2020	77,2 millones de balboas (0,1% del PIB) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).
Trinidad y Tabago	Se condona el pago de intereses y multas.	15 de junio de 2019 a 15 de setiembre 2019	2.382 millones de dólares de Trinidad y Tabago (1,5% del PIB).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Hacienda, "Recaudación por amnistía tributaria superó la expectativa de 0,5% del PIB", San José, 5 de marzo de 2019 [en línea] <https://www.hacienda.go.cr/noticias/15009-recaudacion-por-amnistia-tributaria-supero-la-expectativa-de-05-del-pib>; Ministerio de Economía y Finanzas, "Amnistía tributaria", Ciudad de Panamá, 30 de enero de 2020 [en línea] <https://www.mef.gob.pa/2020/01/amnistia-tributaria/>; legislación nacional y cifras oficiales.

El caso más llamativo de este tipo de programa fue el implementado en Trinidad y Tabago, que permitió recaudar alrededor del 1,5% del PIB en un período de tres meses durante 2019. Con una amnistía tributaria similar en Costa Rica se logró recaudar un 0,6% del PIB. De esa cifra, un 99% correspondió a pagos de personas jurídicas y un 88% estaba asociado con deudas tributarias del impuesto sobre la renta. Por su parte, en Panamá la amnistía tributaria logró una recaudación del 0,1% del PIB hasta el 30 de enero de 2020. A diferencia de los otros países donde el impuesto sobre la renta corporativa fue clave, en el caso panameño el impuesto sobre los inmuebles fue el que registró la mayor recaudación (18,1% del total).

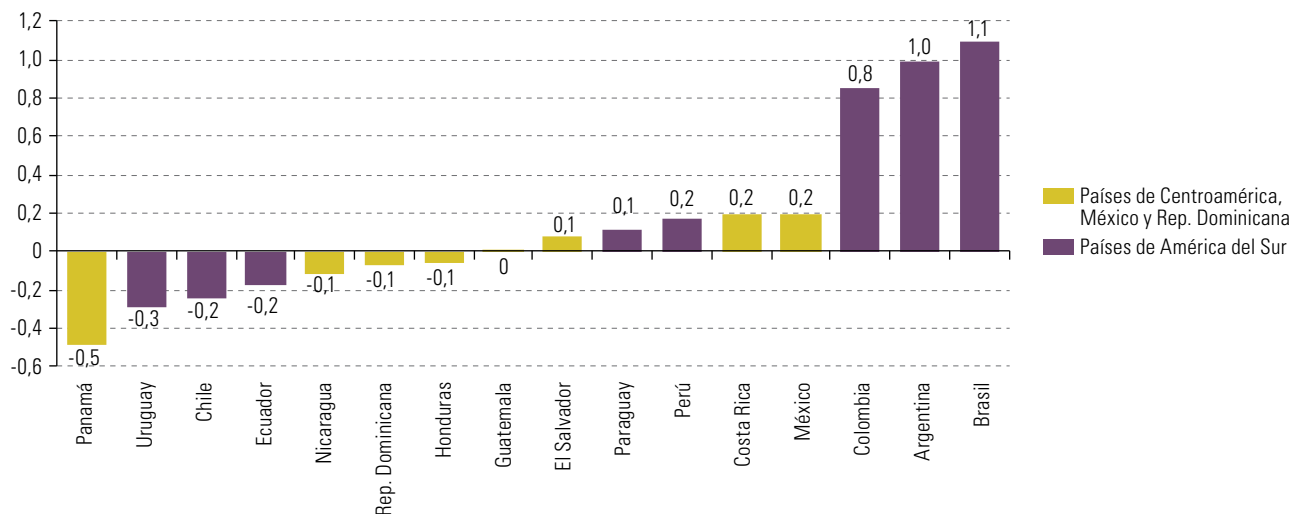
En Colombia se implementó un programa de regularización de activos no declarados y pasivos no existentes en el exterior. Los contribuyentes que se acogieron a este beneficio podían optar por el pago de impuesto de normalización tributaria a una tasa del 13%. Esta tasa se reduciría al 6,5% en el caso de que el contribuyente optara por repatriar sus activos para reinvertirlos en el país por un período definido en el marco del programa. Cuando el programa terminó a fines de setiembre, los activos y pasivos declarados representaban alrededor del 1,3% del PIB, lo que se tradujo en una recaudación de alrededor del 0,1% del PIB. Conviene señalar que, de los activos normalizados, se repatrió alrededor del 0,4% del PIB.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Hacienda, "Recaudación por amnistía tributaria superó la expectativa de 0,5% del PIB", San José, 5 de marzo de 2019 [en línea] <https://www.hacienda.go.cr/noticias/15009-recaudacion-por-amnistia-tributaria-supero-la-expectativa-de-05-del-pib>; Ministerio de Economía y Finanzas, "Amnistía tributaria", Ciudad de Panamá, 30 de enero de 2020 [en línea] <https://www.mef.gob.pa/2020/01/amnistia-tributaria/>; legislación nacional y cifras oficiales.

Respecto de los otros ingresos (ingresos no tributarios, ingresos de capital, donaciones) representaron un 2,8% del PIB en 2019, lo que equivale a un incremento de un 0,2% del PIB en relación con su nivel del año anterior. Este resultado se debe principalmente a que, en América del Sur, dichos ingresos llegaron al 3,0% del PIB en 2019 frente al 2,7% en 2018, en parte debido a la percepción de ingresos extraordinarios. Como se puede apreciar en el gráfico II.3, los ingresos por este concepto registraron durante el año importantes alzas en la Argentina (1,0% del PIB), el Brasil (1,1% del PIB) y Colombia (0,8% del PIB). En el caso de la Argentina, destaca el traspaso de utilidades del Banco Central al gobierno central como factor principal en este incremento. Por su parte, en el Brasil, el alza en los otros ingresos se debe a los pagos por derecho de explorar y desarrollar yacimientos petrolíferos en el país en el marco de la última ronda de licitaciones realizada en noviembre de 2019. Además, el gobierno central ha recibido mayores dividendos de instituciones financieras públicas (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Caja Económica Federal (CEF) y Banco del Brasil). En Colombia, el incremento se debe principalmente al alza en los ingresos de capital, en concreto por los mayores dividendos de Ecopetrol que ha percibido el gobierno central y por la inclusión de las utilidades que el Banco Central remite al gobierno central dentro de los ingresos totales.

Gráfico II.3

América Latina: variación en otros ingresos de los gobiernos centrales, por subregión, 2018-2019
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En los casos de México y el Perú, las cifras corresponden al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

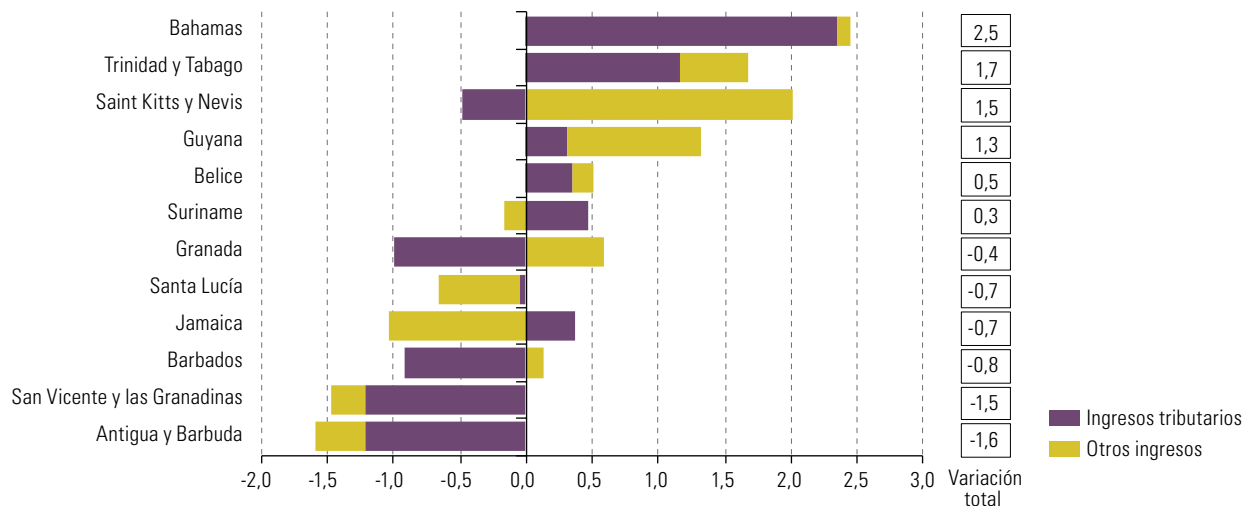
En el Caribe, la dinámica de los ingresos públicos también estuvo marcada por la recaudación de ingresos de naturaleza extraordinaria. El promedio de ingresos totales de la subregión tuvo un ligero incremento en 2019, al situarse en un 27,5% del PIB, frente al 27,3% en 2018. Al analizar el comportamiento de los componentes de los ingresos, se observa que la recaudación tributaria se mantuvo estable en un 21,7% del PIB, después de mostrar un alto dinamismo en 2018 debido a la implementación de medidas tributarias en algunos países. No obstante, a pesar de esta estabilidad en el promedio, el desempeño de la recaudación tributaria fue desigual a nivel de los países. Destacan los incrementos registrados en las Bahamas debido al aumento de la tasa del IVA (del 7,5% al 12%), y en Trinidad y Tabago, debido al programa de regularización tributaria. En cambio, en Antigua y Barbuda, Barbados y San Vicente y las Granadinas, los ingresos tributarios se contrajeron. Ello se debió, principalmente, a la reducción de los ingresos provenientes de los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios y relacionados con el comercio internacional.

Por su parte, los otros ingresos (compuestos por ingresos no tributarios, de capital y donaciones) representaron un 5,8% del PIB en 2019, en comparación con un 5,6% en 2018. Destacan los incrementos observados en Saint Kitts y Nevis debido al programa de ciudadanía a cambio de inversiones, y en Guyana debido al traslado de fondos depositados en el Banco Central, relacionados con el pago de ExxonMobil por el derecho de explotar yacimientos petrolíferos en el país (Ministerio de Finanzas de Guyana, 2019).

Gráfico II.4

El Caribe: variación en ingresos totales de los gobiernos centrales, 2018-2019

(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal, y en el de Barbados, al sector público no financiero.

C. El gasto público tuvo un comportamiento relativamente estable en América Latina y el Caribe durante 2019

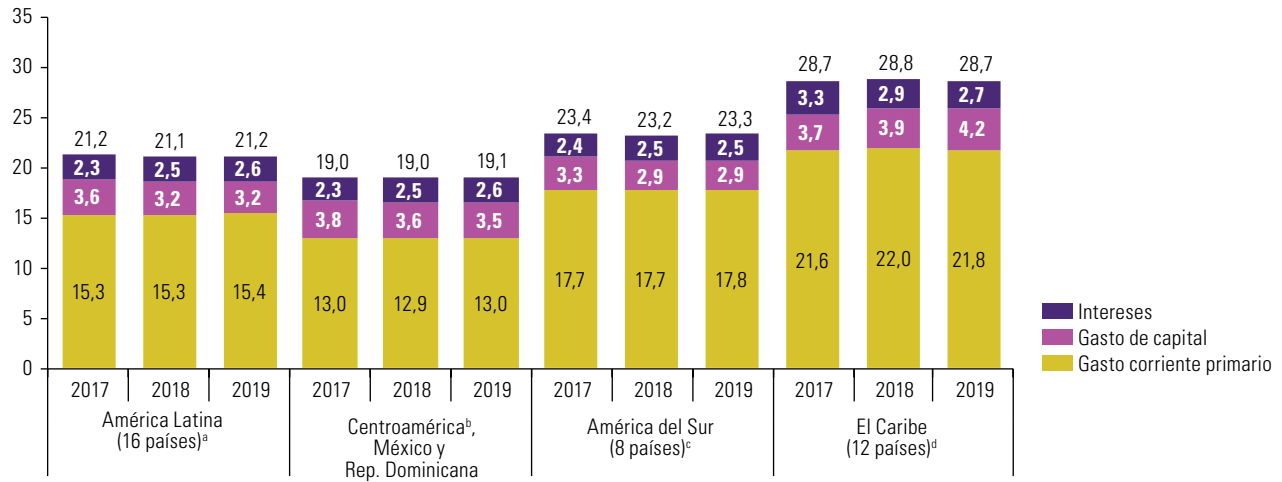
En América Latina, el gasto público total se situó en un 21,2% del PIB, lo que representó un incremento marginal de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto al nivel de 2018 (véase el gráfico II.5). Este ligero aumento también se observó en las subregiones de Centroamérica, México y la República Dominicana y América del Sur. Con respecto a los principales componentes del gasto, se registró además un leve incremento de 0,1 puntos porcentuales del PIB en el gasto corriente primario y en los pagos de intereses. Mientras tanto, los gastos de capital se mantuvieron estables en un 3,2% del PIB durante el año, después de registrar una tendencia a la baja que comenzó en 2014.

Con respecto al gasto corriente primario en América Latina, durante 2019 alcanzó el 15,4% del PIB, en comparación con un 15,3% del PIB en 2018. Esta variación se reprodujo en los promedios correspondientes a Centroamérica, México y la República Dominicana y América del Sur. No obstante, a nivel de determinados países, los resultados fueron diversos. Como se muestra en el gráfico II.6, destacan los incrementos registrados en el Brasil (0,6 puntos porcentuales del PIB) por las transferencias de fondos provenientes de la licitación de concesiones de exploración y producción de petróleo y gas en noviembre, y en el Ecuador (1 punto porcentual del PIB) por las transferencias al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en cumplimiento de una orden de la Corte Constitucional

del Ecuador¹. También cabe destacar el caso de la República Dominicana (0,5 puntos porcentuales del PIB) debido a mayores subsidios y transferencias al sector público, incluido el sector eléctrico. En cambio, la Argentina y Panamá registraron contracciones importantes en el gasto corriente primario en un contexto de consolidación fiscal.

Gráfico II.5

América Latina y el Caribe: composición del gasto público por subcomponente, 2017-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente; en el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal, y en el de Barbados, al sector público no financiero.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

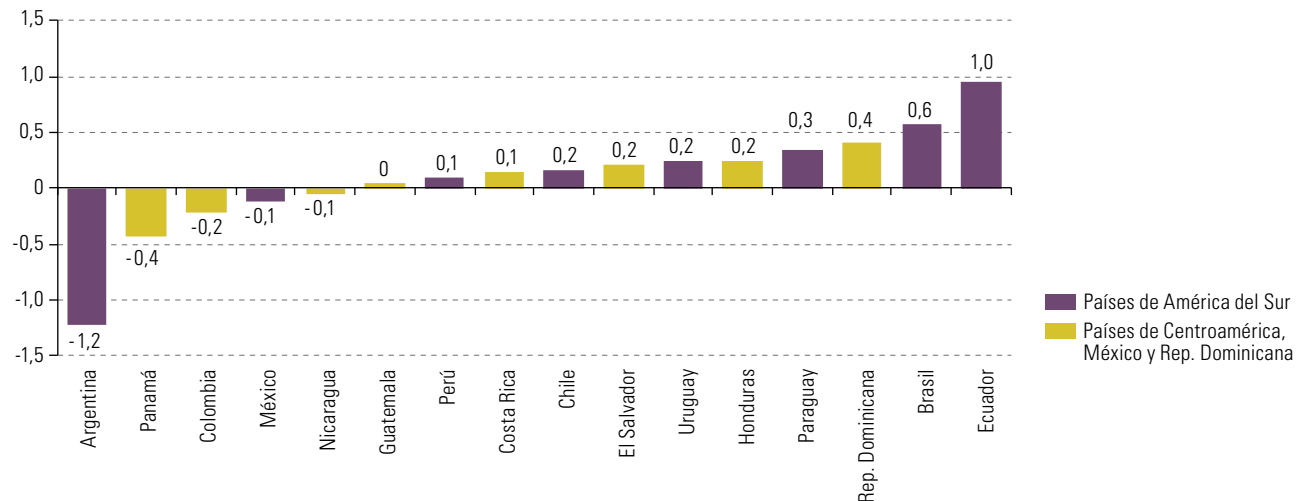
^b Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^c Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

^d Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Gráfico II.6

América Latina: variación interanual en el gasto corriente primario del gobierno central, 2018-2019
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

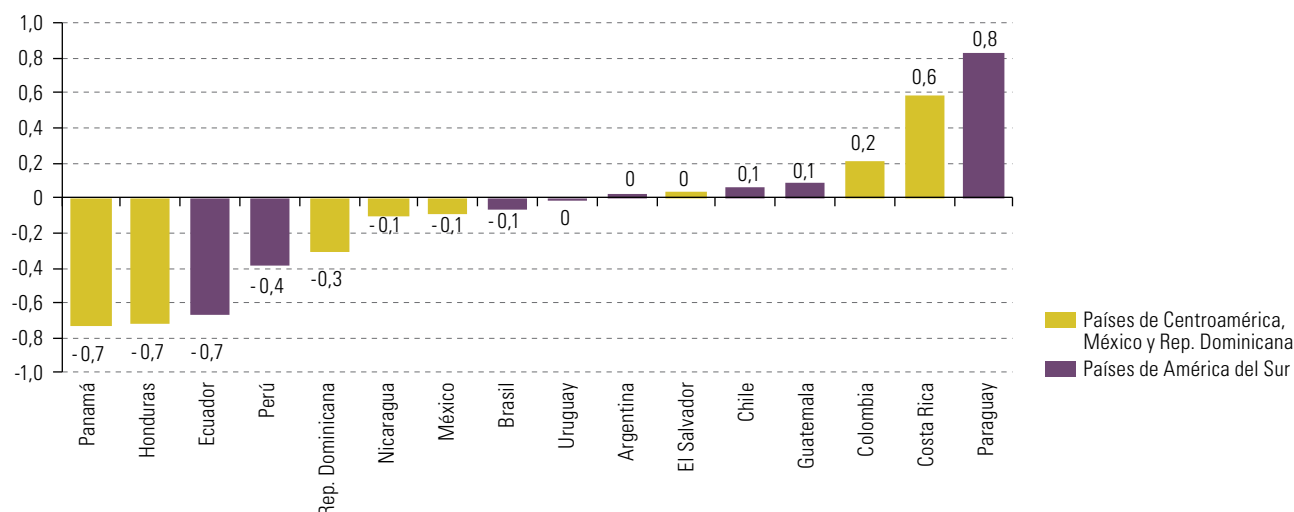
Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

¹ El aporte del gobierno central para financiar el 40% del fondo de pensiones se suspendió en 2015 como parte de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que reemplazó esta contribución del gobierno central con una garantía. En marzo de 2018 la Corte Constitucional del Ecuador consideró que este cambio era inconstitucional y ordenó al gobierno central que reanudara la transferencia de recursos al IESS a partir de 2019.

En cuanto a los gastos de capital en América Latina, se atenuó la tendencia a la baja registrada en los últimos años, ya que estas erogaciones se mantuvieron estables en 2019 respecto del año anterior (3,2% del PIB). A nivel de las subregiones, en Centroamérica, México y la República Dominicana alcanzaron un 3,5% del PIB en 2019 frente al 3,6% en 2018, mientras que en América del Sur se mantuvieron estables en un 2,9% del PIB. A nivel de los países, se observaron diversas situaciones en el comportamiento de los gastos de capital (véase el gráfico II.7). Destacan los incrementos registrados en Costa Rica por un traslado de fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para invertir en proyectos de infraestructura, y en el Paraguay, debido a la sostenida ejecución de proyectos viales (Ministerio de Hacienda de Costa Rica 2020; Ministerio de Hacienda del Paraguay, 2019; BID, 2019). En cambio, se observaron disminuciones importantes en los gastos de capital en el Ecuador, Honduras, Panamá, el Perú y la República Dominicana. Ello es reflejo del impacto de medidas de consolidación fiscal y, en algunos países, de menores ingresos provenientes de recursos naturales no renovables.

Gráfico II.7

América Latina: variación interanual en los gastos de capital del gobierno central, 2018-2019
(En puntos porcentuales del PIB)

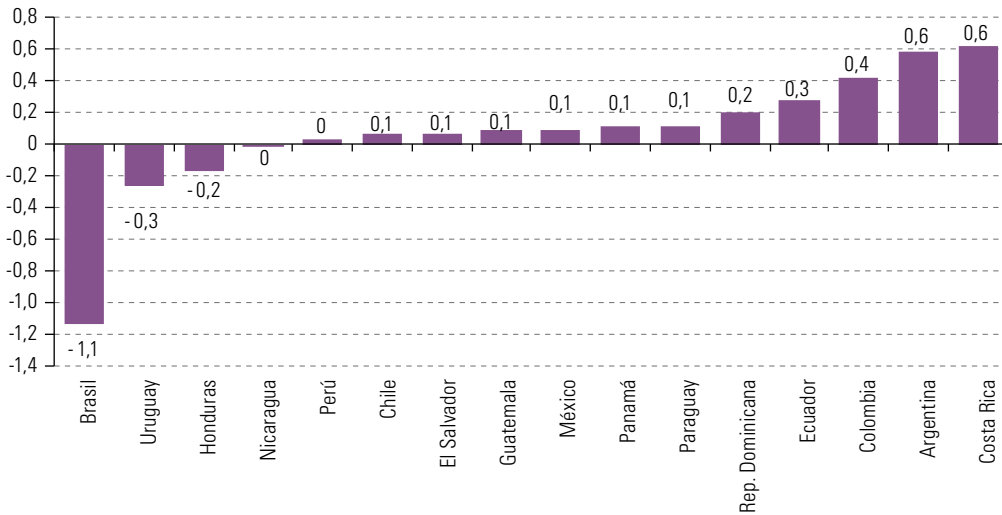


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Por su parte, los pagos de intereses en 2019 representaron un 2,6% del PIB, lo que supuso un incremento marginal de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto a 2018. A nivel subregional, los países de Centroamérica, México y la República Dominicana registraron un aumento en este rubro de gasto en igual proporción al promedio regional, mientras que en América del Sur se mantuvo estable en un 2,5% del PIB. Por su parte, en cuatro países se registran aumentos en los pagos de intereses por encima del promedio regional: Argentina (0,6% del PIB), Colombia (0,4% del PIB), Costa Rica (0,6% del PIB) y Ecuador (0,3% del PIB). Entretanto, los países que registraron contracciones en los pagos de intereses fueron el Brasil (1,1% del PIB), el Uruguay (0,3% del PIB) y Honduras (0,2% del PIB). Pese a estas tendencias, la Argentina, el Brasil y Costa Rica se mantienen como los tres países de América Latina que pagan mayores intereses en proporción de su PIB, con niveles superiores al 4% del PIB (véase el gráfico II.8).

En el Caribe se observa cierta reconfiguración de la composición del gasto total, que se ubicó en un 28,7% del PIB en 2019, lo que representó una reducción marginal frente al 28,8% en 2018. Destaca el aumento en los gastos de capital, que alcanzaron un 4,2% del PIB en 2019, en comparación con un 3,9% en 2018. Al mismo tiempo, se registró una leve disminución en los pagos de intereses, lo que refleja la tendencia a la baja en el nivel de la deuda pública.

**Gráfico II.8**

América Latina: variación interanual en los pagos de intereses del gobierno central, 2018-2019
(En puntos porcentuales del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

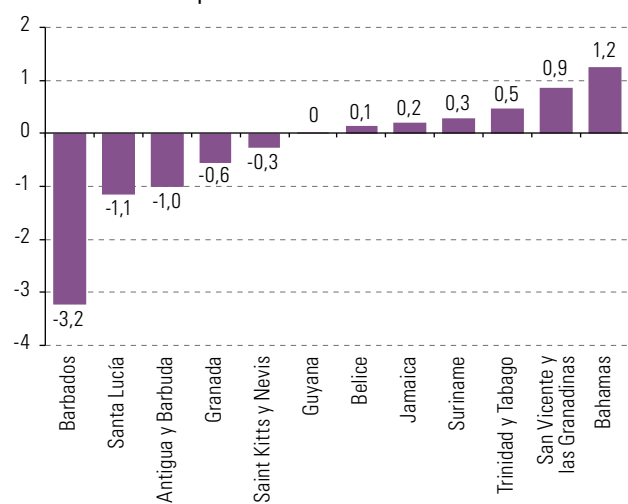
Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Asimismo, el gasto corriente primario se contrajo levemente en el año, aunque este resultado estuvo influenciado por marcadas contracciones en algunos países. Al respecto, pueden mencionarse los casos de Barbados (3,2% del PIB), Santa Lucía (1,1% del PIB) y Antigua y Barbuda (1,0% del PIB) (véase el gráfico II.9). A la inversa, seis países del Caribe aumentaron sus gastos corrientes primarios en proporción de su PIB, con variaciones superiores a 0,5 puntos porcentuales del PIB en las Bahamas, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. En el caso de las Bahamas, el incremento del 1,2% del PIB se debe a mayores pagos por bienes y servicios como resultado de la liquidación de atrasos con proveedores (Banco Central de las Bahamas, 2019). En San Vicente y las Granadinas, la dinámica al alza del gasto corriente primario se debió al aumento de las transferencias y de los gastos de personal, asociado a una revalorización de los salarios de profesores. Varios factores incidieron en el aumento del gasto corriente primario en Trinidad y Tabago. Entre ellos cabe destacar el aumento de los subsidios a hogares destinados a combustibles y al pago de pensiones no contributivas, así como una transferencia de recursos para cubrir costos asociados con el cierre de negocio de la empresa Petroleum Company of Trinidad and Tobago (Petrotrin) (Gobierno de la República de Trinidad y Tabago, 2019).

Por su parte, los gastos de capital de los países del Caribe mantuvieron su tendencia al alza en 2019, con un aumento generalizado en la subregión. Destaca la ejecución de varios proyectos de infraestructura en San Vicente y las Granadinas (una planta de energía geotérmica, un proyecto de rehabilitación y mitigación de desastres financiado por el Banco Mundial, entre otros), que impulsaron un incremento del 1,5% del PIB en los gastos de capital. En el caso de Guyana, la implementación de un ambicioso programa de inversión pública, liderado por inversiones en obras públicas y generación de electricidad, conllevó un aumento del 0,9% del PIB en las erogaciones de capital (Ministerio de Finanzas de Guyana, 2019). En Santa Lucía, se destacan diversas inversiones en infraestructura, incluido el proyecto de remodelación del Aeropuerto Internacional Hewanorra.

Gráfico II.9

El Caribe: variación interanual en el gasto corriente primario y los gastos de capital del gobierno central, 2018-2019
(En puntos porcentuales del PIB)

A. Gasto corriente primario**B. Gastos de capital**

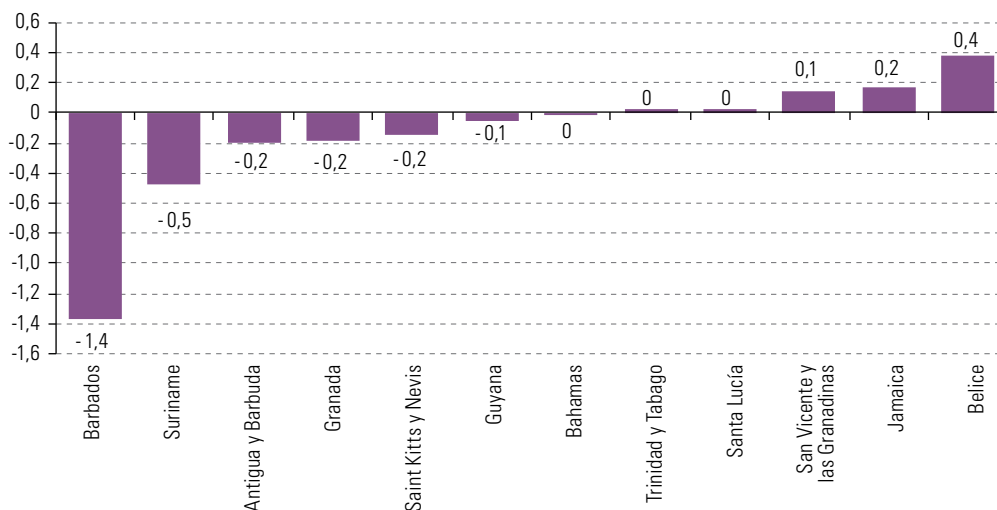
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal, y en el de Barbados, al sector público no financiero.

De forma coherente con la contracción de la deuda pública en el Caribe, el pago de intereses sigue una trayectoria a la baja, al ubicarse en un 2,7% del PIB en 2019, en comparación con un 2,9% del PIB en 2018. Solo tres países experimentaron un aumento de los intereses de su deuda en relación con el producto: Belice (0,4% del PIB), Jamaica (0,2% del PIB) y San Vicente y las Granadinas (0,1% del PIB) (véase el gráfico II.10). Las mayores contracciones corresponden a Barbados (1,4% del PIB) y Suriname (0,5% del PIB). Entre los países del Caribe, Jamaica se mantiene como el que paga mayores intereses en proporción de su producto, con un 6,5% del PIB en 2019, seguido por Suriname (3,3% del PIB), Santa Lucía (3,1% del PIB) y Trinidad y Tabago (3,1% del PIB).

Gráfico II.10

El Caribe: variación interanual en los pagos de intereses del gobierno central, 2018-2019
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

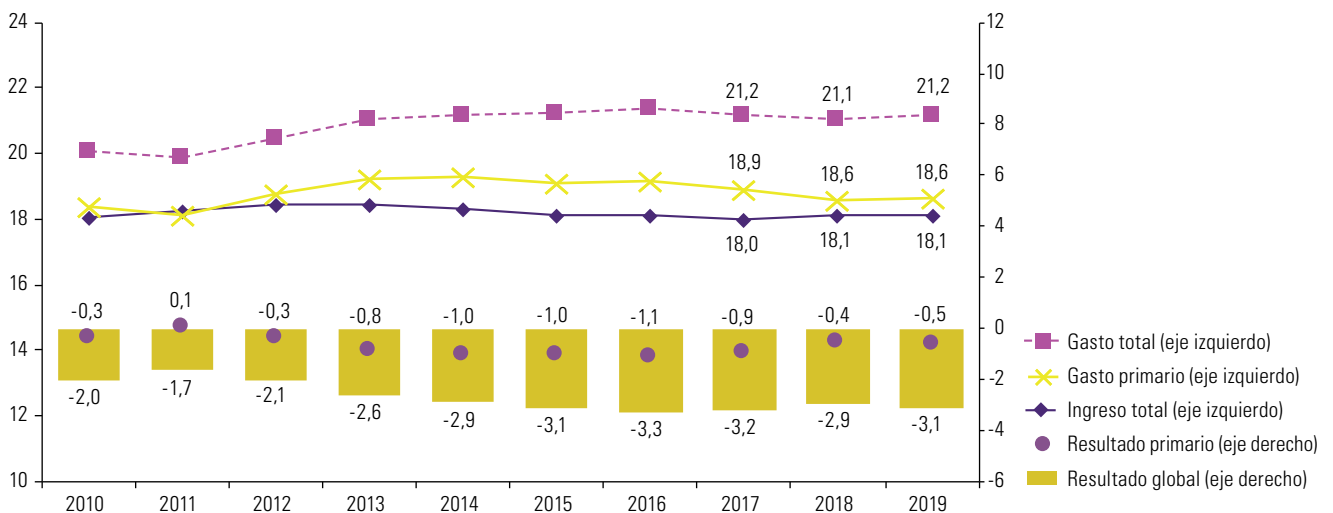
Nota: En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal, y en el de Barbados, al sector público no financiero.

D. América Latina registró mayores déficits fiscales, lo que revirtió la tendencia de reducción de déficits de los últimos dos años

En América Latina, el resultado primario del gobierno central, como medida del esfuerzo fiscal para poner la deuda pública en una senda sostenible, registró un leve deterioro, con un déficit promedio del 0,5% del PIB en 2019, en comparación con el 0,4% del PIB en 2018 (véase el gráfico II.11). Este resultado se debió al incremento marginal del gasto primario. Mientras tanto, el resultado global se ubicó en un 3,1% del PIB en 2019, en comparación con un 2,9% del PIB en 2018. Resulta importante señalar que, si no hubiera sido por la percepción de ingresos extraordinarios en varios países, el incremento observado en ambos déficits habría sido mayor.

Gráfico II.11

América Latina (16 países)^a: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

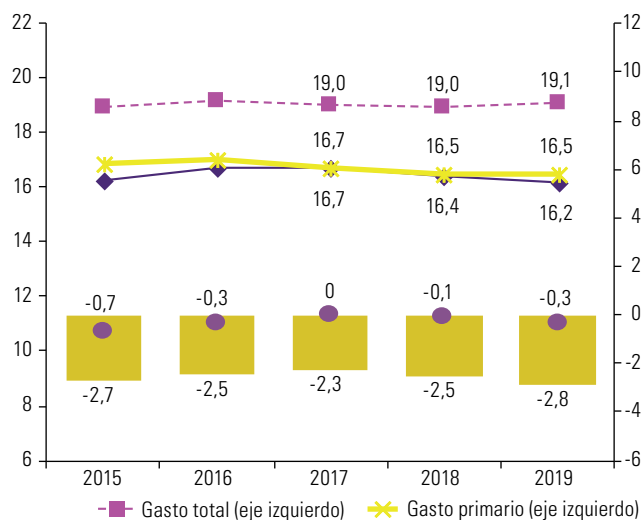
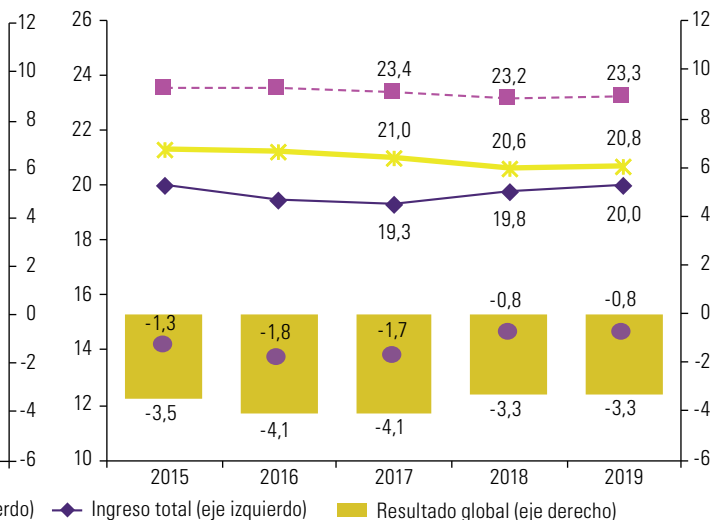
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El comportamiento de los déficits fue distinto de una subregión a otra. En el caso de Centroamérica, México y la República Dominicana, en 2019 se registró un déficit en el resultado primario de un 0,3% del PIB, lo que implicó un deterioro de 0,2 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2018. Mientras tanto, en el resultado global se observó un déficit del 2,8% del PIB en 2019, lo que representó un deterioro de 0,3 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2018. En el caso de los países de América del Sur, los resultados primario y global se estabilizaron con déficits del 0,8% y el 3,3% del PIB (véase el gráfico II.12). Es importante mencionar que, como se analizó anteriormente, la percepción de ingresos extraordinarios en algunos de estos países influyó en la estabilidad de ambos indicadores.

Gráfico II.12

América Latina: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, por subregión, 2015-2019

(En porcentajes del PIB)

A. Centroamérica^a, México y República DominicanaB. América del Sur (8 países)^b

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

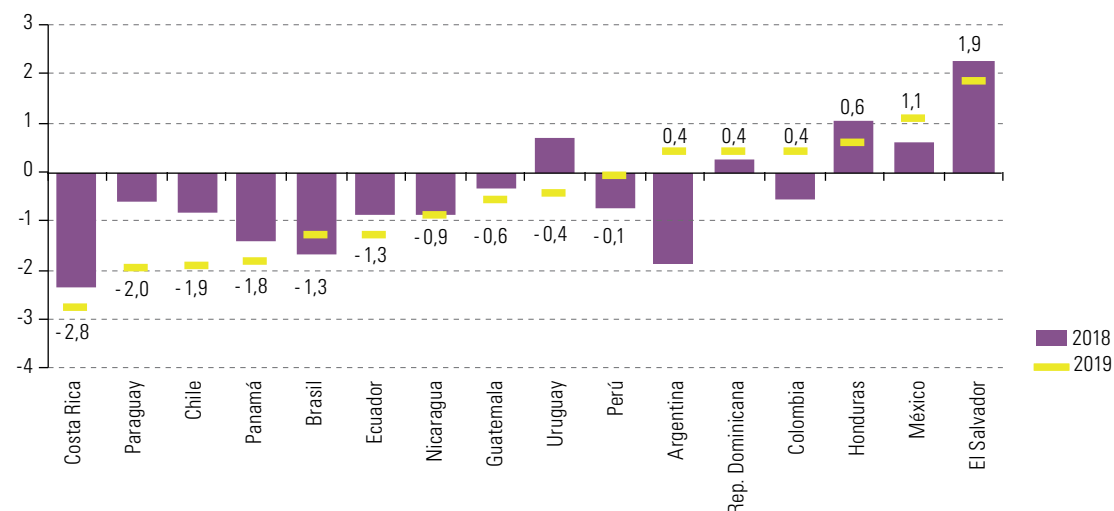
^a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

A nivel de los países, puede observarse un amplio espectro de resultados. Un total de 10 de los 16 países de América Latina incluidos en el gráfico II.13 registraron un déficit en el resultado primario en 2019. A su vez, seis de estos observaron déficits primarios superiores al 1% del PIB (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Paraguay). En cambio, el resultado primario en 2019 fue superavitario en seis países (Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, México y República Dominicana).

Gráfico II.13

América Latina: resultado primario de los gobiernos centrales, 2018-2019

(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

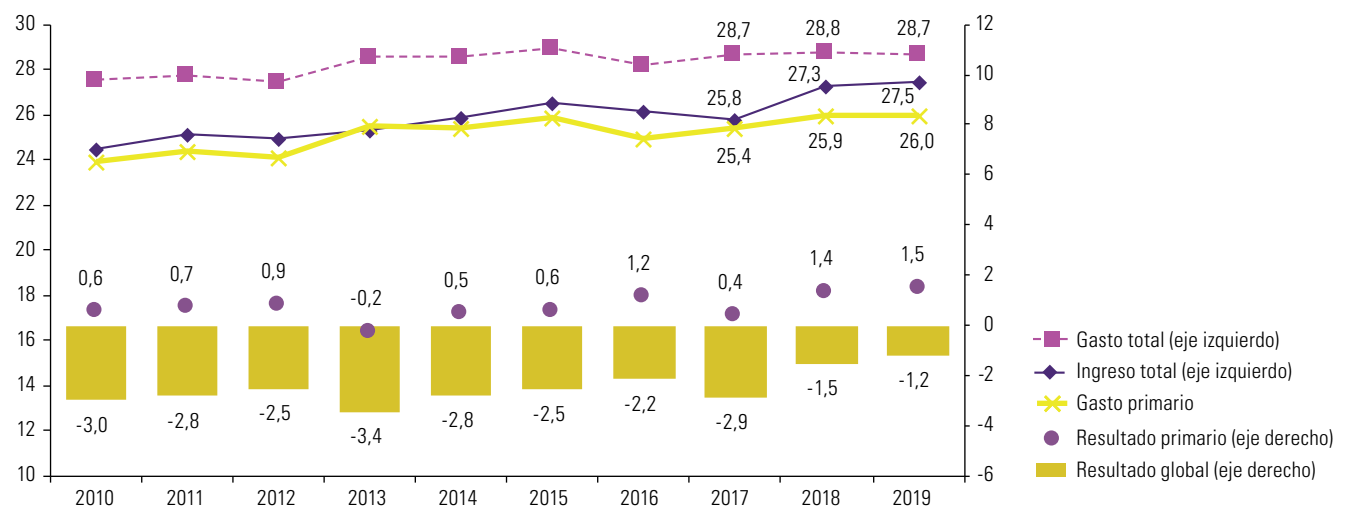
Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Más allá de la magnitud de los déficits primarios, en 2019 se observaron oscilaciones importantes en la posición fiscal de cada país. Por un lado, en la Argentina el resultado primario se volvió superavitario (alcanzó un 0,4% del PIB en 2019, frente al -1,9% del PIB en 2018) debido a las medidas de ajuste que el país implementó en el marco de su acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Colombia también pasó de una posición deficitaria a superavitaria. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este resultado se vio influenciado en parte por unos ingresos extraordinarios percibidos durante el año. A la inversa, se registran variaciones interanuales negativas de más de 1 punto porcentual del PIB en Chile (1,1% del PIB), el Paraguay (1,4% del PIB) y el Uruguay (1,2% del PIB).

El resultado fiscal en el Caribe mantuvo una trayectoria de mejoría durante 2019. Las tendencias en los ingresos y gastos (sobre todo de los pagos de intereses) se tradujeron en una disminución del déficit en el resultado global, que alcanzó un 1,2% del PIB en 2019 frente al 1,5% en 2018 (véase el gráfico II.14). Por su parte, el resultado primario se mantuvo superavitario, registrando un ligero aumento con respecto al año anterior (1,5% del PIB en 2019 frente al 1,4% en 2018). No obstante, como en el caso de otras partes de la región, el ligero aumento de los ingresos totales se debió en parte al alza de los ingresos extraordinarios.

Gráfico II.14

El Caribe (12 países)^a: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Promedios simples. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal, y en el de Barbados, al sector público no financiero.

^a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

E. La deuda sigue aumentando en América Latina, mientras que el Caribe continúa con la reducción del endeudamiento

En 2019, la deuda bruta de los gobiernos centrales de América Latina alcanzó un promedio del 45,2% del PIB, lo que representó un aumento de 3,3 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2018. Este incremento se vio influenciado por el comportamiento de la deuda bruta de los gobiernos centrales de Centroamérica, México y la

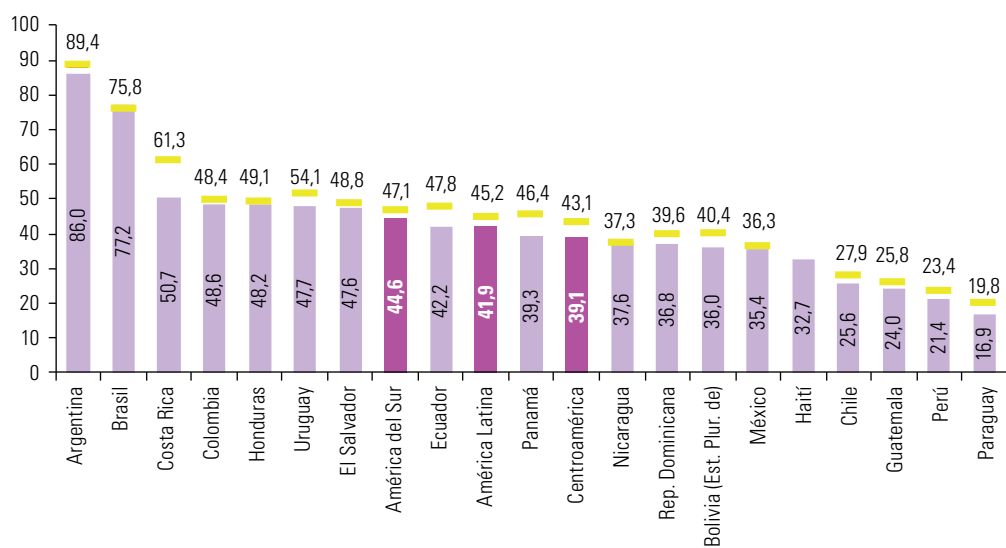
República Dominicana, que aumentó en 3,9 puntos porcentuales del PIB en el mismo período. En América del Sur, el promedio aumentó en 2,5 puntos porcentuales del PIB, para ubicarse en un 47,1 % al cierre de 2019. La Argentina, el Brasil y Costa Rica se mantienen como los tres países de la región que tienen mayor endeudamiento en proporción de su PIB, mientras que Guatemala, el Paraguay y el Perú siguen siendo los países con los porcentajes más bajos de la región (véase el gráfico II.15). En el Caribe, la tendencia es de una contracción de la deuda, que pasó del 71,1 % al 68,5 % del PIB entre 2018 y 2019.

Gráfico II.15

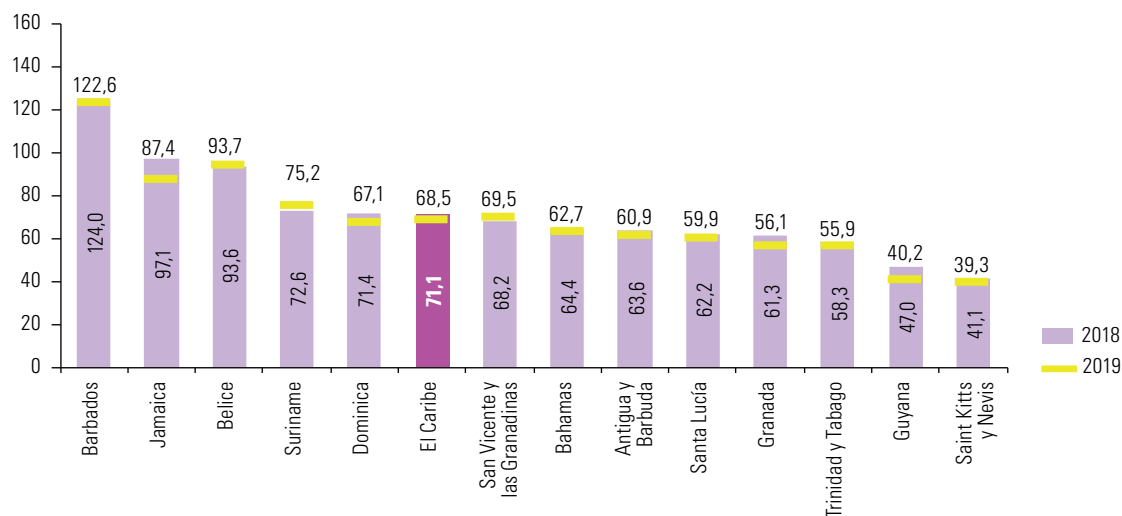
América Latina y el Caribe: deuda pública bruta del gobierno central, 2018-2019

(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (18 países)^{ab}



B. El Caribe (13 países)^c



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Cifras al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, Honduras y todos los países del Caribe, mientras que las de Nicaragua son del primer trimestre de 2019.

^a La cobertura corresponde al gobierno general en el caso del Brasil y al Tesoro General de la Nación en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

^b El dato de Centroamérica incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

^c Cifras del sector público en los casos de Belize, Guyana y Jamaica.

De acuerdo al *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014), el sector público no financiero (SPNF) debe consolidar la información relacionada con el gobierno central, los gobiernos locales, los organismos estatales, los fondos de seguridad social y las sociedades públicas no financieras con el fin de contar con un panorama exhaustivo del gobierno general.

A pesar de que la mayoría de los países de América Latina siguen estas normas contables para presentar sus saldos de deuda bruta, algunos no incluyen las empresas públicas en su clasificación oficial (Brasil, Paraguay) o excluyen algunas (Panamá). Existen otros países que, si bien excluyen la banca pública en tanto sector público financiero, incluyen operaciones de mercado libre realizadas por el Banco Central (Brasil) o pasivos de bancos de desarrollo (Argentina, Ecuador, México). En el caso de México, la información de deuda pública se desglosa en tres categorías: i) deuda del gobierno federal; ii) deuda del sector público, y iii) saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP). El sector del gobierno federal no solo incluye las obligaciones contratadas por el Gobierno (préstamos, bonos, entre otros), sino también las cuentas relacionadas con la seguridad social y los bonos de pensiones de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El sector público federal total abarca la información del gobierno federal, las empresas públicas productivas (PEMEX y CFE) y la banca pública de desarrollo.

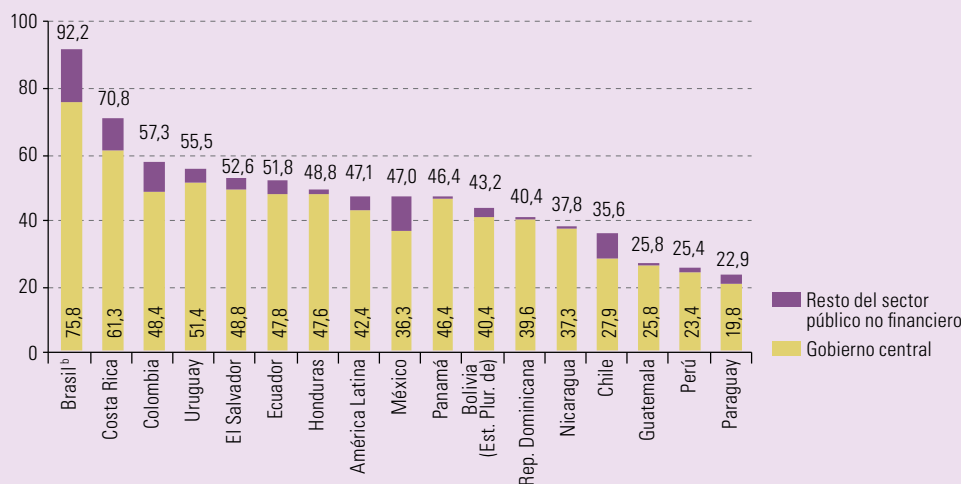
En cuanto al SHRFSP, constituye un concepto más amplio de la deuda pública, al incluir todos los instrumentos de política pública que pueden implicar endeudamiento a cargo del sector público, incluso las obligaciones del sector público no presupuestario. Desde la reforma de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2014, el SHRFSP está compuesta por: el sector público presupuestario, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), las obligaciones derivadas del programa de apoyo a deudores de la banca, el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) (carreteras), la banca de desarrollo, los fondos de fomento (sin contar activos o valor de recuperación) y los proyectos de inversión de infraestructura productiva con registro diferido en el gasto público de la CFE.

La deuda bruta del sector público no financiero (SPNF) en América Latina alcanzó un 47,1% del PIB en promedio en 2019, siendo el Brasil (92,2%), Costa Rica (70,8%) y Colombia (57,3%) los tres países que presentaron los saldos más altos (véase el gráfico 1). En estos tres casos, junto con el de México, el resto del sector no financiero representó más del 8% del PIB. A la inversa, en Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, este subsector no superó 1 punto del PIB.

Gráfico 1

América Latina (16 países)^a: deuda pública bruta del sector público no financiero por subsector, 2019

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Fondo Monetario Internacional (FMI) y cifras oficiales.

^a Se excluyen la Argentina, Haití y Venezuela (República Bolivariana de) por falta de información.

^b La cifra del sector público no financiero corresponde a una estimación del FMI realizada en julio de 2019.

Recuadro II.4

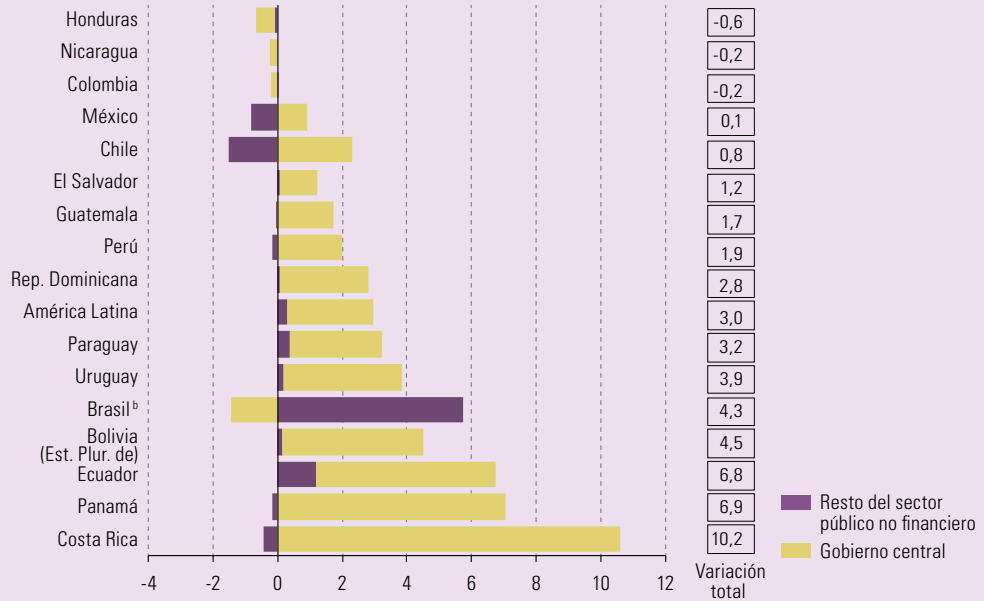
Tendencias y desafíos de la deuda bruta del sector público no financiero en América Latina

Recuadro II.4 (conclusión)

En comparación con 2018, la deuda bruta del SPNF en América Latina aumentó 3 puntos, pasando de un 44,1% a un 47,1% del PIB en promedio. Este comportamiento incremental se ha visto influenciado principalmente por los resultados del gobierno central puesto que, por lo general, las variaciones del resto del sector público no financiero no superan 1 punto del PIB. En los casos de Chile, Costa Rica, México, Panamá y el Perú, la contribución del resto del sector público al aumento de la deuda del SPNF es incluso negativa. El único país donde el crecimiento del endeudamiento del resto del sector no financiero es superior al del SPNF es el Brasil, con variaciones respectivas de 5,7 y 4,3 puntos del PIB (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

América Latina (16 países)^a: variaciones de la deuda pública bruta del sector público no financiero por subsector, 2018-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Fondo Monetario Internacional (FMI) y cifras oficiales.

^a Se excluyen la Argentina, Haití y Venezuela (República Bolivariana de) por falta de información.

^b La cifra del sector público no financiero corresponde a una estimación del FMI realizada en julio de 2019.

Los países de América Latina han logrado avances en la armonización de su contabilidad en lo que respecta al SPNF. Sin embargo, hay ciertas particularidades que se relacionan con la institucionalidad propia de cada país. El avance hacia una contabilidad armonizada y desagregada del SPNF permitiría fortalecer la transparencia fiscal respecto de la posición financiera del sector público total y, en especial, de sus fondos de seguridad social, las empresas públicas, los gobiernos locales y los organismos estatales semiautónomos. La consolidación de esta información de manera exhaustiva, estructurada y pertinente facilitaría la determinación de posibles riesgos financieros y, por consiguiente, la formulación de medidas de prevención y de mitigación adecuadas con miras a resguardar la estabilidad macroeconómica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C., 2014; y cifras oficiales.

La tendencia alcista del endeudamiento en América Latina (3,3 puntos del PIB) se vio principalmente influenciada por los casos de Costa Rica, Panamá y el Ecuador, con incrementos de deuda bruta de 10,6, 7,1 y 5,6 puntos del PIB, respectivamente (véase el gráfico II.16). Se observa una situación distinta en el Caribe, donde la gran mayoría de los países registraron una contracción de su deuda como porcentaje del PIB. Jamaica experimentó una reducción de su deuda bruta en 9,7 puntos del PIB entre 2018 y 2019, seguida por Guyana (6,8 puntos), Granada (5,1 puntos) y Dominica (4,2 puntos). Mientras tanto, Suriname, San Vicente y las Granadinas y Belice han aumentado su deuda en relación con su producto entre 2018 y 2019, con 2,6, 1,4, y 0,1 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

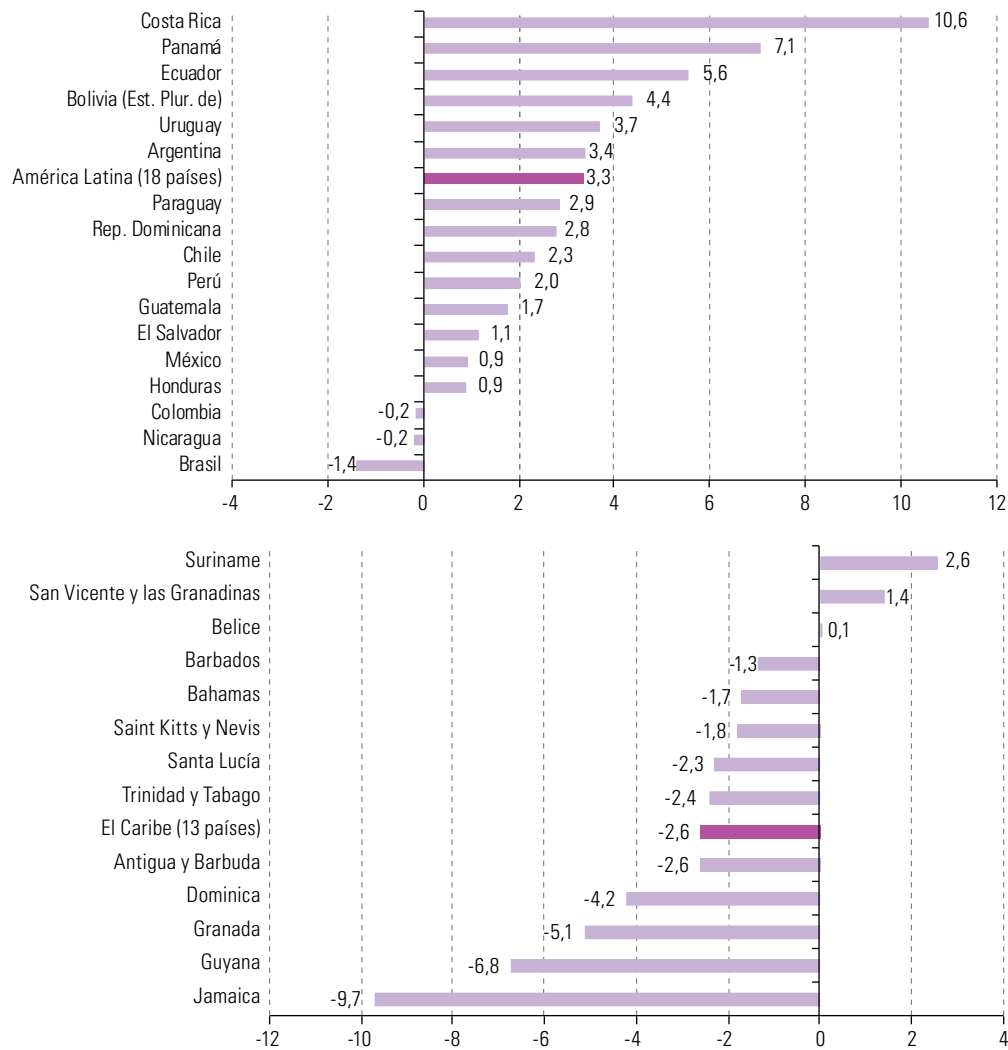


Gráfico II.16

América Latina y el Caribe: variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2018-2019^a
(En puntos porcentuales del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: La cobertura corresponde al gobierno general en el caso del Brasil y al Tesoro General de la Nación en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

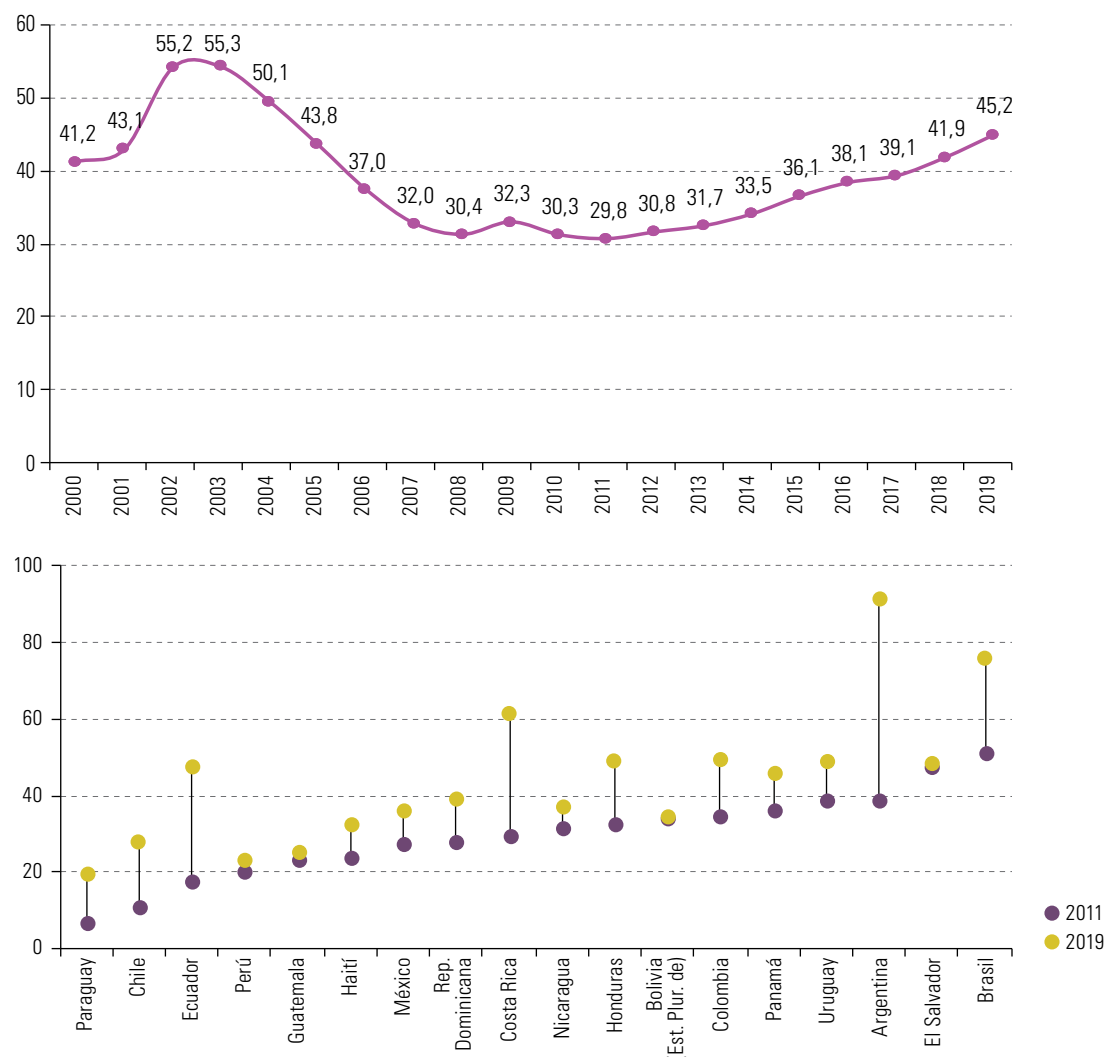
^a Cifras al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, Honduras y todos los países del Caribe, mientras que las de Nicaragua son del primer trimestre de 2019.

En los últimos 20 años, el nivel más bajo de la deuda pública bruta de los Gobiernos centrales de América Latina se registró en 2011, con un 29,8% del PIB. Desde entonces, el saldo del endeudamiento en la región ha aumentado 15,4 puntos porcentuales del PIB, hasta alcanzar un 45,2% en 2019. La desagregación de la información revela que 6 de los 18 países de los que se cuenta con información han incrementado su nivel de deuda por encima del crecimiento promedio regional: la Argentina, con un incremento equivalente a 50,5 puntos porcentuales del PIB, Costa Rica con 31,7 puntos, el Ecuador con 30,1 puntos, el Brasil con 24,5 puntos, Chile con 16,9 puntos y Honduras con 16,4 puntos (véase el gráfico II.17).

Gráfico II.17

América Latina (18 países): variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2019^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: La cobertura corresponde al gobierno general en el caso del Brasil y al Tesoro General de la Nación en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

^a Cifras al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, Honduras y todos los países del Caribe, mientras que las de Nicaragua son del primer trimestre de 2019. En el caso de Haití, el último año de registro corresponde al segundo trimestre de 2018.

Recuadro II.5

Emisiones de deuda en los mercados financieros internacionales, 2019

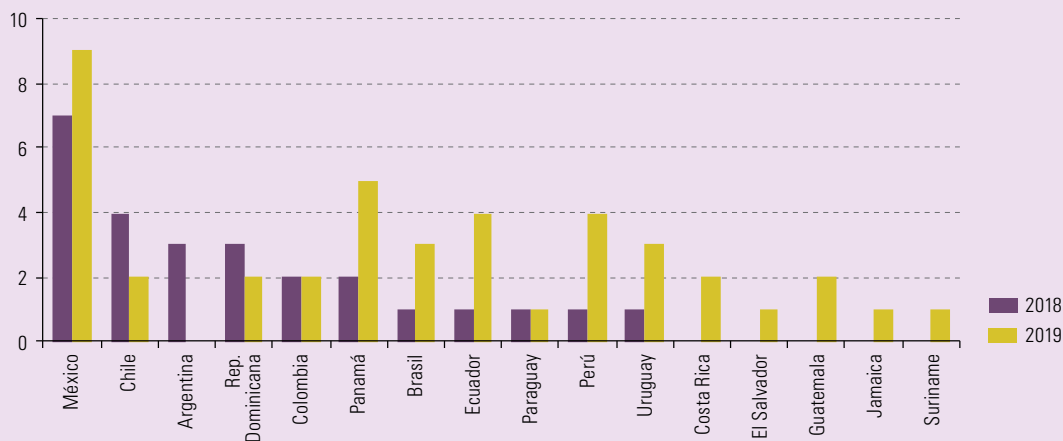
Durante 2019, los países de la región colocaron 42 354 millones de dólares en concepto de bonos a través de los mercados internacionales de capitales, lo que representó un aumento del 15,7% respecto de 2018. Este resultado se debe a condiciones de acceso más favorables, a pesar de un deterioro en la calificación del crédito. En un documento publicado recientemente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se establece que, entre enero y octubre de 2019, se registraron 18 bajas y tan solo 11 mejoras en las notas crediticias de la región América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019b). En paralelo, se contrajeron los márgenes en un contexto de reducción de la volatilidad en los mercados de capitales debido al cierre de la primera fase del acuerdo comercial entre los Estados Unidos y la República de China, así como al compromiso por parte de los bancos centrales de mantener políticas monetarias acomodaticias.

En este contexto, se multiplicó el número de colocaciones de bonos soberanos por los países de la región (de 26 en 2018 a 42 en 2019), así como el número de países (de 11 en 2018 a 15 en 2019). Destaca el regreso de algunos países a los mercados de bonos soberanos, como Costa Rica y Suriname, que no habían colocado bonos desde 2015 y 2016, respectivamente. En noviembre de 2019, Costa Rica colocó 1 500 millones de dólares a través de dos operaciones: una a un plazo de 10 años con una tasa del 6,13% y la otra (300 millones de dólares) a un plazo de 25 años con una tasa del 7,16%. Cerca del 80% se asignó a fondos de tenedores de largo plazo, que incluyen fondos de pensiones, administradores de cartera y aseguradoras, mientras que el resto se asignó a bancos y fondos de cobertura. La República de Suriname emitió bonos de mediano plazo (tres años) por un monto total de 125 millones de dólares, a una tasa del 9,88%.

México sigue siendo el mayor emisor de la región, con siete operaciones en 2018 y nueve en 2019. Durante este último año, Panamá, el Perú y el Ecuador se destacaron por el aumento importante de sus operaciones en comparación con 2018 (véase el gráfico 1). Al contrario, la República Argentina, después de haber emitido el mayor monto de bonos en 2018 (9 000 millones de dólares), no recurrió al mercado internacional de capitales para financiar su déficit fiscal en 2019.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (16 países): emisiones de títulos de deuda pública en los mercados internacionales, 2018-2019
(En número de operaciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de Dealogic y LatinFinance.

Con 9 897 millones de dólares en 2019, México se encuentra en el primer lugar del *ranking* regional de los bonos soberanos colocados, pues representa un 23% del monto total correspondiente a América Latina y el Caribe. Le siguen el Perú, con 5 491 millones de dólares (13%); el Brasil (4 500 millones de dólares y un 11% del total); Panamá (4 300 millones de dólares y un 10% del total), y el Ecuador (4 125 millones de dólares y un 10% del total) (véase el gráfico 2). Estos cuatro últimos países son los que más han aumentado sus montos colocados en los mercados financieros internacionales respecto de 2018, alcanzando variaciones del 79%, el 200%, el 146% y el 37%, respectivamente. Solo tres países registraron una reducción de sus montos emitidos en 2019: Chile, con una variación negativa del 48%; la República Dominicana (20%), y el Paraguay (6%).

A nivel cuasisoberano, que se refiere a las empresas públicas o mixtas con garantía del Estado, México lidera también el *ranking* con 8 115 millones de dólares emitidos en 2019 a través de PEMEX (7 500 millones de dólares) y de la Comisión Federal de Electricidad (615 millones de dólares). En segundo lugar se encuentra Chile con 3 832 millones de dólares emitidos, en su mayor parte por la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) (3 300 millones de dólares), seguido por la empresa brasileña Petrobras, que emitió 3 000 millones de dólares. En total, el sector corporativo cuasisoberano suma 19 712 millones de dólares colocados en 2019, o sea, un crecimiento del 3,3% respecto de 2018. Este incremento refleja el deterioro de los márgenes operacionales de las empresas públicas de la región y, en especial, de las que pertenecen al sector petrolero. Un caso ilustrativo es el de PEMEX, que ha registrado pérdidas por unos 35 000 millones de dólares (2,7% del PIB) en 2019, lo que contrasta con la utilidad integral que ascendió a 2 184 millones de dólares en 2018.

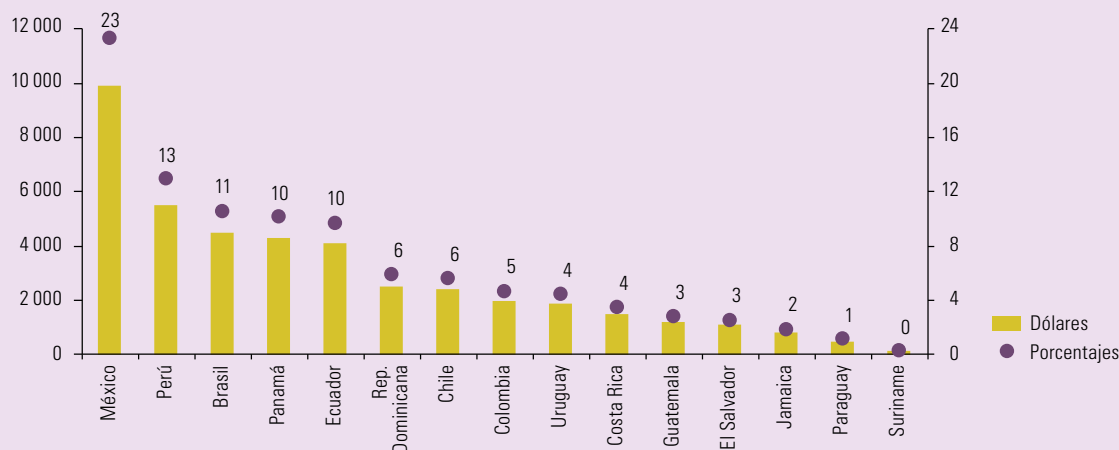
Estas tendencias en el sector público corporativo ponen de relieve la necesidad de una mayor transparencia y planificación en la gestión interna de estas empresas, lo que trae a colación los argumentos ya conocidos en favor de un fortalecimiento de la gobernanza corporativa. Es preciso también considerar las debilidades de estas entidades en materia de gobernanza fiscal: en primer lugar, las restricciones presupuestarias relativamente blandas (o sea, la manera en que las empresas públicas captan recursos desde los gobiernos) y, en segundo lugar, la manera en que los gobiernos usan los recursos de estas empresas mediante operaciones cuasifiscales que suelen deteriorar su hoja de balance.

Recuadro II.5 (conclusión)

En total, las emisiones de deuda (incluidos los sectores soberano y cuasisoberano) en los mercados internacionales totalizaron 62.067 millones de dólares, lo que equivale al 1,2% del PIB proyectado para 2019. El sector soberano (gobiernos centrales) representa la mayor parte, con un 0,8% del PIB frente a un 0,4% del PIB en el sector cuasisoberano (véase el gráfico 3). Panamá, con operaciones equivalentes a 4.800 millones de dólares, es el país que más emitió en proporción de su producto, con un 7,0% del PIB, seguido por Jamaica (5,2%), El Salvador (4,1%) y el Ecuador (3,8%). En el caso de México, el mayor emisor de la región en términos de operaciones realizadas y de montos colocados, las emisiones totales representan el 1,4% del PIB, el 55% de cuya cifra corresponde al sector soberano.

Gráfico 2

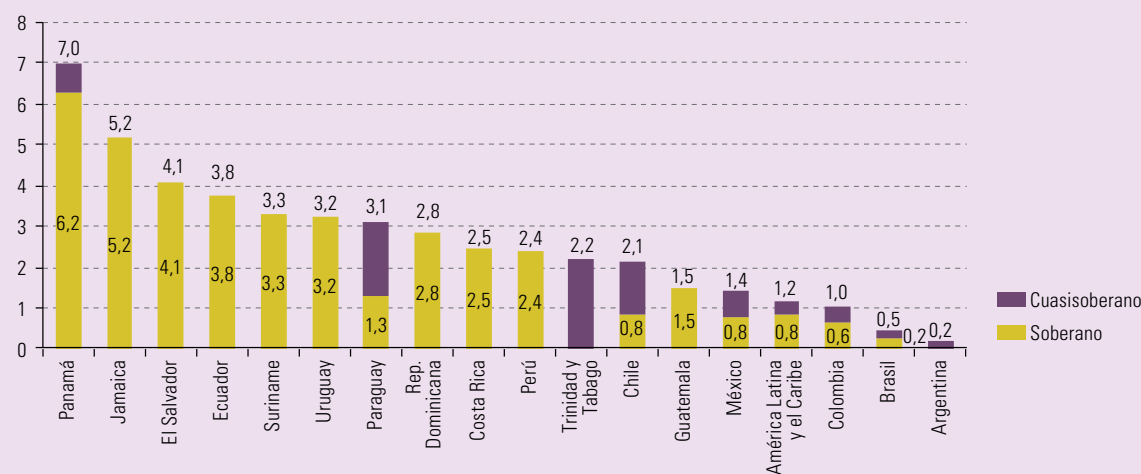
América Latina y el Caribe (15 países): emisiones de títulos de deuda pública en los mercados internacionales, 2019
(En millones de dólares y porcentajes de participación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de Dealogic y LatinFinance.

Gráfico 3

América Latina y el Caribe (17 países): emisiones de títulos de deuda pública por sector institucional, 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de Dealogic y LatinFinance.

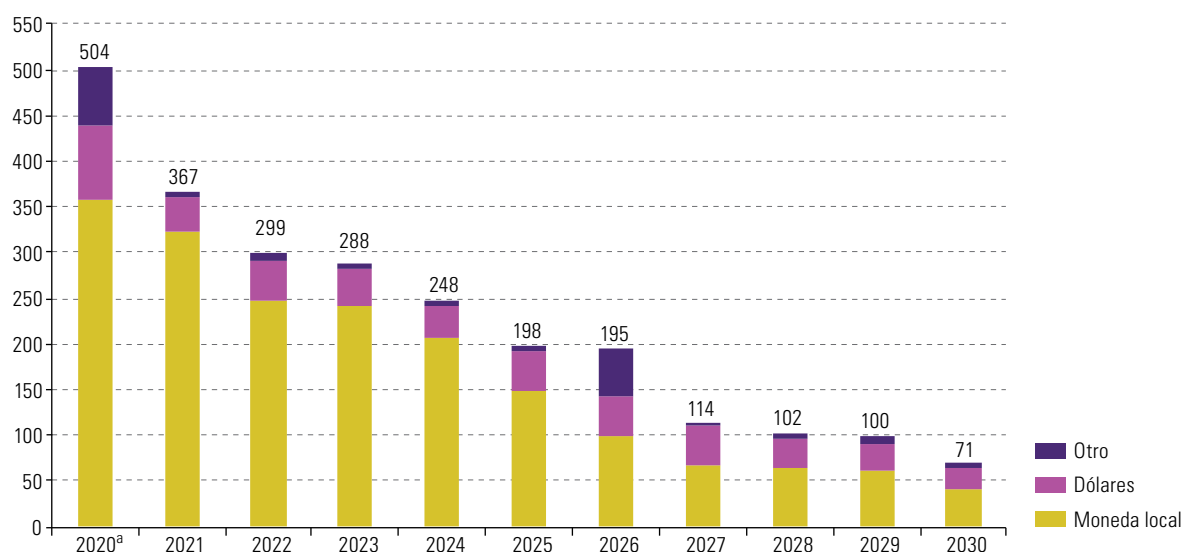
En enero de 2020, cuatro países de la región realizaron importantes operaciones en los mercados financieros internacionales para, entre otras cosas, mejorar la composición de su deuda en términos de costos y de vencimiento. Es preciso remarcar que dichas operaciones se produjeron en el marco de condiciones muy favorables en los mercados globales de capitales, los cuales aún no se habían visto impactados por los efectos de la pandemia del COVID-19. De esta manera, Chile colocó cerca de 3.000 millones de dólares en bonos verdes, con tasas de entre un 0,695% y un 3,275%, a plazos de 10 a 30 años, para financiar proyectos de infraestructura (ampliación de determinadas líneas del metro de Santiago) y operaciones de manejo de pasivos (recompra). México, por su parte, realizó cuatro operaciones por un monto total cercano a los 4.000 millones de dólares, cuyos cupones se encuentran en un rango del 1,1% al 4,5%. Colombia, el Perú y la República Dominicana también han aprovechado tasas a la baja para financiar de manera exclusiva la recompra de bonos que vencían en los próximos dos años, sustituyéndolos por bonos con cupones inferiores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de Dealogic y LatinFinance; CEPAL, *Capital Flows to Latin America and the Caribbean* (LC/WAS/TS.2019/6), Washington, D.C., 2019.

Ante el escenario de incertidumbre financiera que se vive a nivel mundial, es importante analizar las presiones futuras sobre el servicio de la deuda pública. Según cifras de Bloomberg (correspondientes a febrero de 2020) sobre instrumentos de deuda soberana para los que existe un mercado secundario, se estima que, entre 2020 y 2030, los países de América Latina enfrentarán obligaciones por servicios de la deuda (capital e intereses) por 2.485 millones de dólares (véase el gráfico II.18). De este monto, el 77% (1.904 millones de dólares) se registra en el período 2020-2025, con una marcada concentración de 504.000 millones de dólares (20% del total) en 2020. Este perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública debería cambiar en los próximos meses debido a las presiones que ejerce la pandemia del COVID-19 sobre las necesidades de financiamiento de los gobiernos centrales.

Gráfico II.18

América Latina (17 países): perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública por tipo de moneda, 2020-2030
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Bloomberg [base de datos en línea] <https://www.bloomberg.com/>.

Nota: Las cifras corresponden a instrumentos para los que existe un mercado secundario, por lo que pueden no coincidir con las cifras oficiales. La muestra incluye la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

^a Incluye los impagos acumulados de la Argentina y del Ecuador.

Al analizar la composición de los servicios de la deuda acumulados para el período 2020-2025 por tipo de moneda, puede observarse que el 80% de los créditos fueron contratados en moneda nacional, mientras que los contratados en dólares representan un 15%. Sin embargo, esta composición está muy influenciada por el Brasil, que emitió cerca del 97% de sus títulos en moneda local. Por ese motivo, al excluir al Brasil del grupo regional, los créditos en moneda local representan un 65% de los servicios de la deuda pública de América Latina y los emitidos en dólares, un 26% (véase el gráfico II.19). En cuanto a las tasas de interés, cerca del 49% corresponde a tasas fijas, mientras que un 31% corresponde a tasas flotantes, un 16% a cupón cero² y un 4% a otros. Al no incluir al Brasil, las proporciones se modifican a un 60% a tasas

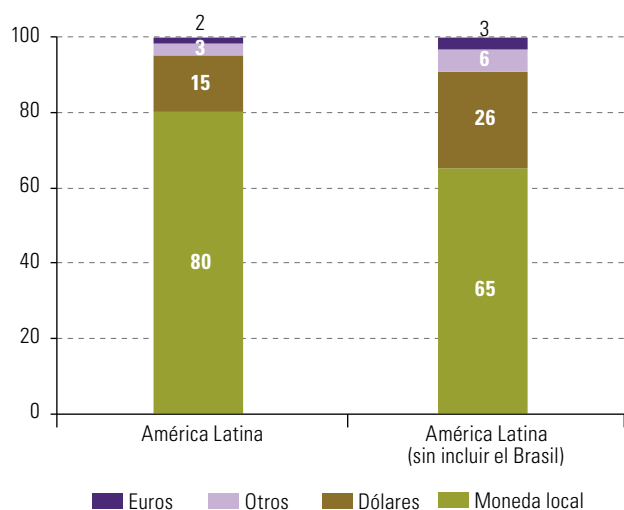
² Instrumento que no paga intereses. Se comercializa por debajo su valor nominal y a la fecha de su vencimiento este valor se amortiza, ya que la tasa de interés que el emisor paga queda implícita en el descuento al que se emite el bono. Generalmente, estos instrumentos son emitidos por las tesorerías de los gobiernos.

fijas, un 20% a tasas flotantes, un 11% a cupón cero y un 9% a otros, dado que la proporción de tasas flotantes en ese país es del 33%. La participación significativa de los cupones flotantes implica cierto nivel de sensibilidad del pago de intereses a las variaciones de tasas de referencia, como el tipo de oferta interbancaria de Londres (líbor), la tasa de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos, o la tasa del Banco Central en el caso del Brasil.

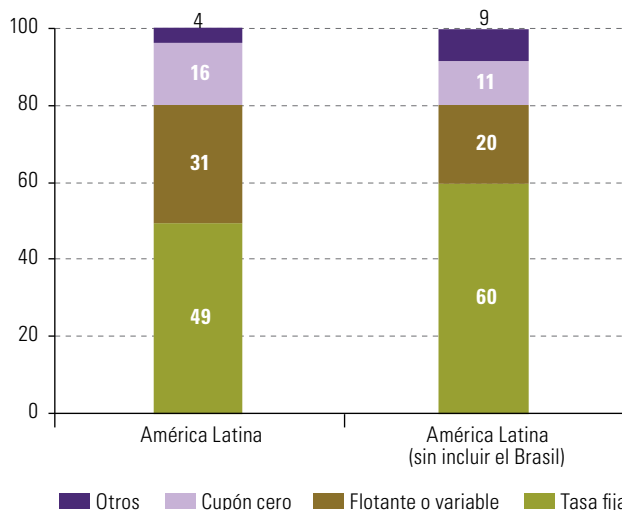
Gráfico II.19

América Latina (17 países): servicios de la deuda pública en los próximos cinco años por tipo de moneda y tipo de interés
(En porcentajes)

A. Tipo de moneda



B. Tipo de interés



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Bloomberg [base de datos en línea] <https://www.bloomberg.com/>.

Nota: Las cifras corresponden a instrumentos para los que existe un mercado secundario, por lo que pueden no coincidir con las cifras oficiales. La muestra incluye la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

La desagregación de la información por países pone de relieve cierta heterogeneidad respecto de la composición de los servicios de la deuda. Costa Rica, Guatemala y Nicaragua se destacan por tener una participación relativamente alta de moneda extranjera y de tasas flotantes, por lo que se encuentran doblemente expuestas a las variaciones cambiarias y a las variaciones de tasas de interés externas. En segundo lugar, existe un grupo de países que cuenta con una proporción importante de moneda extranjera, pero mayormente con tasa fija. Tal es el caso de El Salvador, Panamá y el Paraguay. A la inversa, el Brasil, el Ecuador y México contratan mayormente créditos en moneda local, pero registran una participación de entre el 19% y el 33% de tasas flotantes. Por último, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay cuentan con los menores grados de sensibilidad externa al tener una baja participación en moneda extranjera y a tasas flotantes (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1

América Latina (17 países): estructura de los servicios de la deuda pública, acumulado 2020-2025

(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Servicios de la deuda (en miles de millones de dólares)			Tipo de moneda (en porcentajes)			Tipo de tasa (en porcentajes)			
	Total	Principal	Interés	Moneda nacional	Dólares	Otro	Fijo	Flotante	Cupón cero	Otro
Argentina	248	152	95	25	44	32	42	6	17	35
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8	1	7	80	19	1	100	0	0	0
Brasil	889	771	118	97	3	0	52	33	15	0
Chile	40	28	12	86	9	5	93	0	7	0
Colombia	80	50	30	70	16	14	91	8	2	0
Costa Rica	37	23	14	62	38	-	86	14	0	0
Ecuador	22	12	10	0	94	6	80	19	0	1
El Salvador	4	2	3	0	100	-	91	9	0	0
Guatemala	3	2	2	28	72	0	78	22	0	0
Honduras	13	10	3	88	11	1	89	7	4	0
México	437	327	110	89	8	3	66	26	8	0
Nicaragua	0	0	0	0	21	79	0	90	0	10
Panamá	15	9	6	0	97	3	91	7	2	0
Paraguay	4	2	1	41	59	0	84	8	9	0
Perú	45	12	32	83	16	1	97	1	0	2
República Dominicana	43	25	18	72	28	-	97	3	0	0
Uruguay	18	12	6	63	35	2	87	3	10	0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Bloomberg [base de datos en línea] <https://www.bloomberg.com/>.**Nota:** Las cifras corresponden a instrumentos para los que existe un mercado secundario, por lo que pueden no coincidir con las cifras oficiales.

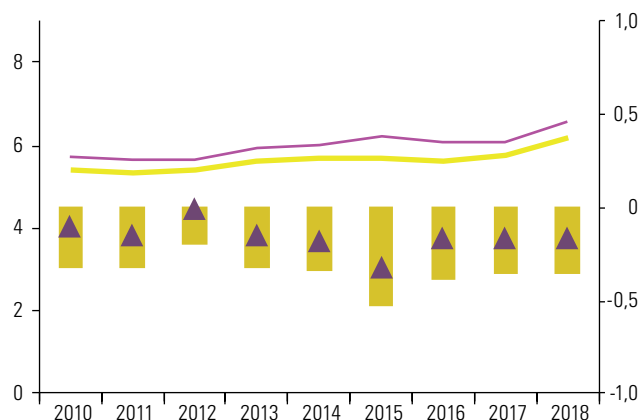
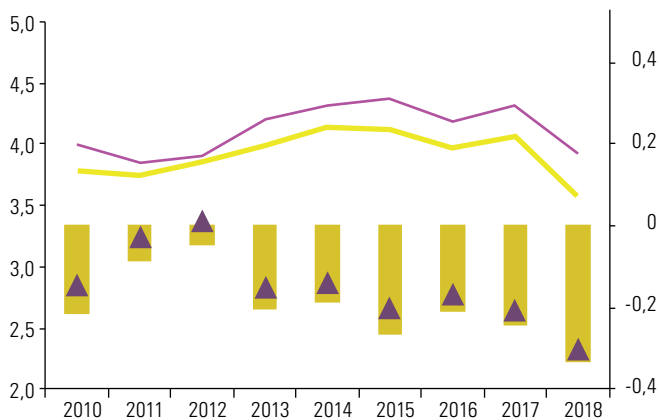
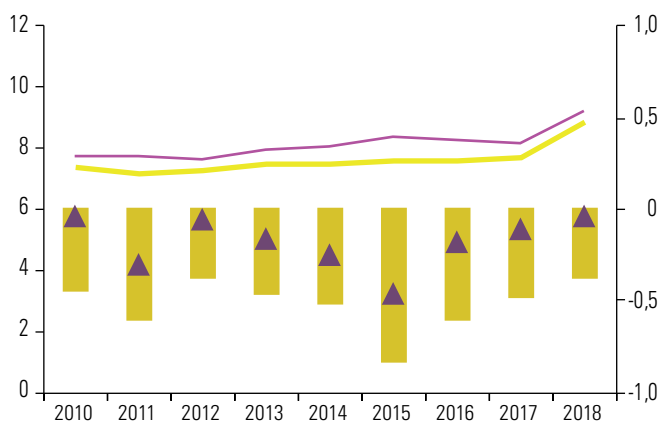
F. Las finanzas públicas subnacionales han visto disminuido su espacio de política en los últimos años, con un sostenido déficit fiscal y un aumento de su deuda pública

Si bien en los últimos años los ingresos de los gobiernos subnacionales han mostrado un ligero crecimiento, los gastos han aumentado en mayor proporción, con lo que se ha reducido el espacio fiscal disponible³. Esto ha influido en la evolución de resultado fiscal y del endeudamiento subnacional, a través de la deuda pública, cuya tendencia ha resultado creciente desde 2015 y llegó a su máximo en 2018. Además, los países de la región, en promedio, mantienen balances tanto primarios como globales deficitarios (véase el gráfico II.20). Esta evolución agregada de las finanzas subnacionales puede desagregarse en dos subgrupos: gobiernos intermedios (provincias, estados, departamentos) y gobiernos locales (municipios).

³ La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay; tanto a nivel local como intermedio.

Gráfico II.20

América Latina (9 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, intermedios y locales 2010-2018^a
(En porcentajes del PIB)

A. Gobiernos subnacionales**B. Gobiernos locales****C. Gobiernos intermedios**

— Gasto — Ingreso Balance global (eje derecho) ▲ Balance primario (eje derecho)

Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: La muestra de gobiernos locales está compuesta por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Perú. La muestra de gobiernos intermedios está compuesta por la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Uruguay. En 2018 no se incluyó información de Colombia ni de los gobiernos locales de la Argentina.

^a Promedios simples.

En promedio, los ingresos de los gobiernos subnacionales han mostrado una tendencia creciente en los últimos años, impulsada por los ingresos de los gobiernos intermedios (véase el cuadro II.2). En el Brasil, los recursos de los gobiernos intermedios aumentaron un 0,6% del PIB en los últimos años, pasando del 11,2% del PIB en 2016 al 11,8% en 2018. De igual manera en el Ecuador, los ingresos intermedios aumentaron del 5,1% al 5,4% del PIB en el mismo período.

Entre aquellos que registran una caída en sus ingresos sobresale la Argentina, que a nivel intermedio (provincias) observa una caída tanto en los ingresos como en el gasto entre 2017 y 2018, si bien los gastos presentan una caída de mayor magnitud. El resultado se observa en el balance primario y global, que disminuye alrededor del 1% del PIB, llegando a tener un superávit del 0,7% y el 0,1% del PIB en 2018. Esta mejora fiscal corresponde a la significativa aceleración de la inflación en la Argentina, que se traslada con mayor rapidez a los ingresos que a los gastos. Esto da lugar a un ahorro temporal, si bien se espera que dicho efecto sea transitorio, ya que el gasto provincial (del que más del 65% corresponde a salarios y jubilaciones) responde con mayor demora a la inflación.

Cuadro II.2

América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales por tipo de sector institucional, 2016-2018
(En porcentajes del PIB)

País	Gobiernos	2016				2017				2018			
		Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global	Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global	Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global
Argentina	Intermedios	15,0	15,6	-0,3	-0,7	15,6	16,1	-0,1	-0,5	15,2	15,2	0,7	0,1
	Locales	3,3	3,3	0,1	0,1	3,4	3,4	0,0	0,0	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Intermedios	11,2	11,1	-1,4	-1,5	11,5	...	...	...	11,8	...	...	...
Brasil	Intermedios	11,2	13,3	-0,8	-2,0	11,5	12,9	-0,6	-1,4	11,8	13,2	-0,4	-1,3
	Locales	7,9	8,6	-0,5	-0,7	7,7	8,5	-0,7	-0,8	8,1	8,9	-0,6	-0,7
Chile	Locales	3,8	3,7	0,1	0,1	3,8	3,7	0,1	0,1	3,9	3,8	0,2	0,2
Colombia	Intermedios	2,5	3,4	-0,9	-0,9	2,5	3,0	-0,4	-0,4	...	...	...	...
	Locales	7,3	7,3	0,2	0,1	7,6	7,7	0,0	-0,1	...	...	...	...
Costa Rica	Locales	1,1	1,3	-0,1	-0,1	1,1	1,3	-0,2	-0,2	1,2	1,4	-0,3	-0,3
Ecuador	Intermedios	5,1	4,1	1,0	1,0	5,1	4,0	1,1	1,1	5,4	4,4	1,0	1,0
México	Intermedios	8,7	9,9	-0,4	-1,2	8,4	10,0	-0,8	-1,6	8,4	10,0	-1,6	-1,6
	Locales	1,5	1,5	0,1	0,0	1,9	1,9	0,1	0,0	1,7	1,7	0,1	0,0
Perú	Locales	2,7	3,6	-0,9	-0,9	2,8	3,7	-0,8	-0,8	2,9	3,8	-0,8	-0,8
Uruguay	Intermedios	3,2	3,1	0,2	0,1	3,2	3,2	0,1	0,0	3,3	3,3	0,0	0,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Por el lado de los gobiernos locales, estos muestran una caída de los ingresos en 2018. Si bien hubo una caída del gasto, no fue en la misma proporción, ya que se produjo un aumento en el déficit global y primario. Los ingresos de los gobiernos locales representaron un 3,6% del PIB, mientras que el gasto representó un 3,9% en 2018.

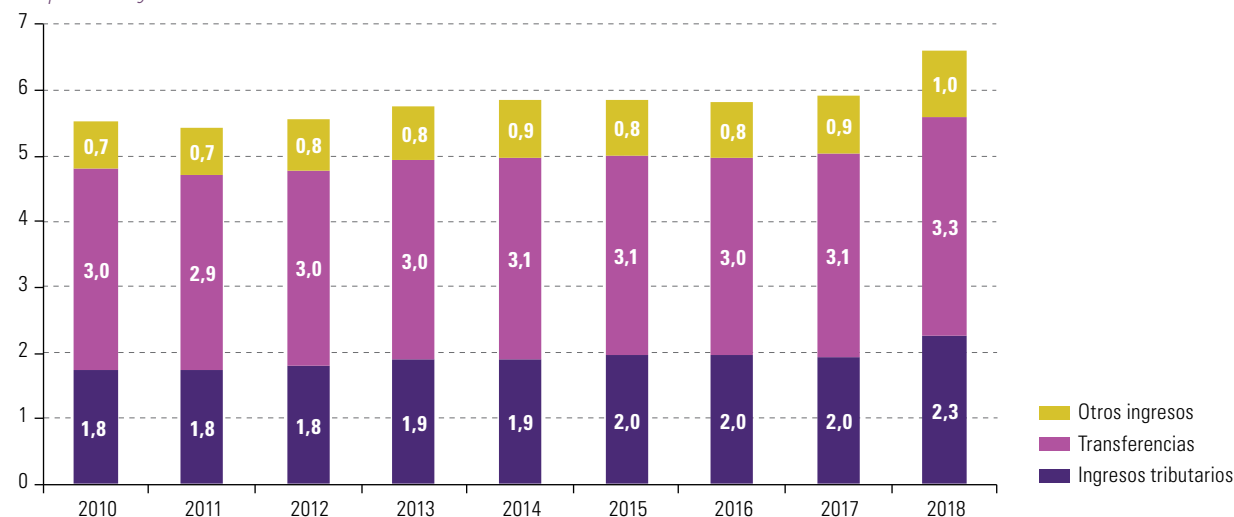
En cuanto a la composición de los ingresos, la mayor parte proviene de transferencias del gobierno central, seguido de los ingresos tributarios (véase el gráfico II.21). En el caso de los gobiernos locales, en promedio, las transferencias disminuyeron 0,2 puntos porcentuales del PIB en 2018, mientras que en el de los gobiernos intermedios aumentaron 0,5 puntos porcentuales. En México, en el mismo año, las transferencias representan el 75,1% de los ingresos totales de los gobiernos locales y el 94,1% de los gobiernos intermedios. En el caso de los gobiernos intermedios en la Argentina, las transferencias representaron el 56,4% de los ingresos totales. En general, el peso de las transferencias en los ingresos de los gobiernos subnacionales se ha mantenido constante desde 2010 hasta 2018. Los casos atípicos son el Ecuador y el Perú, donde las transferencias se contrajeron en 12,7 y 5,0 puntos porcentuales, respectivamente, en el período señalado.

Los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales han tenido una expansión desde 2000 hasta 2018, de un 1,4% del PIB hasta llegar al 2,3% del PIB, con lo que ha aumentando su importancia en el total de ingresos (véase el gráfico II.22)⁴. En términos de composición, en 2018, la recaudación tributaria representó el 36,4% de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, mientras que en 2000 supuso el 32%. En promedio, se ven ligeros aumentos en todas las categorías de impuestos, con la mayor variación en los impuestos sobre la producción, la venta y las transferencias.

⁴ Los países incluidos en el promedio son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay.

Gráfico II.21

América Latina (9 países): composición de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2018
(En porcentajes del PIB)

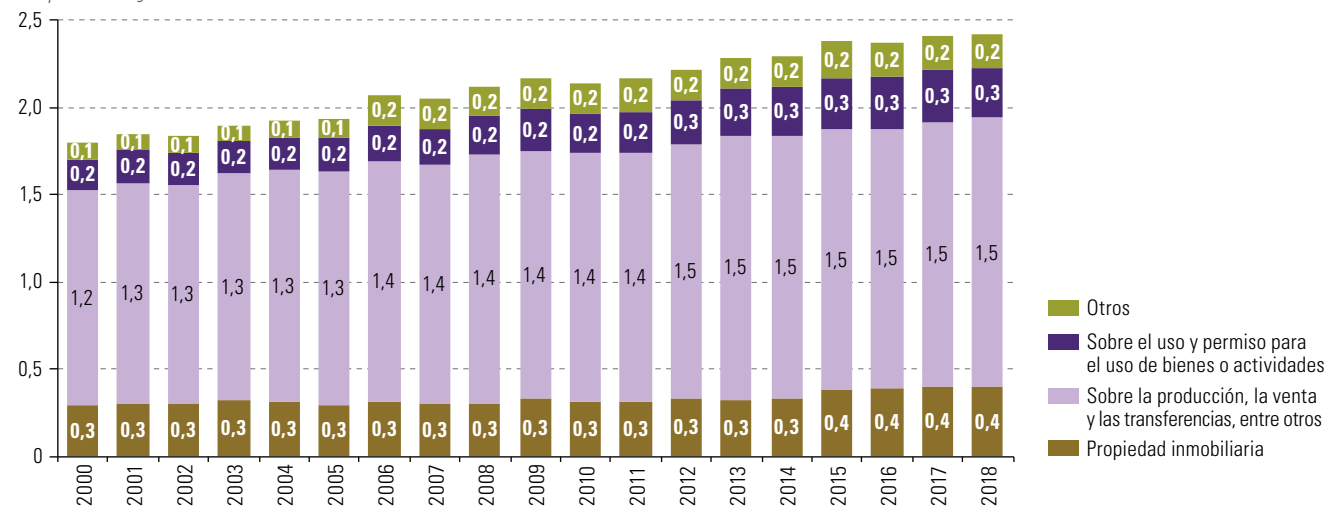


Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En 2018 no se incluyó información de Colombia ni de los gobiernos locales de la Argentina.

Gráfico II.22

América Latina (9 países): evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, por tipo de impuesto, países seleccionados, 2010-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2017*, París, 2019, sobre la base de cifras oficiales.

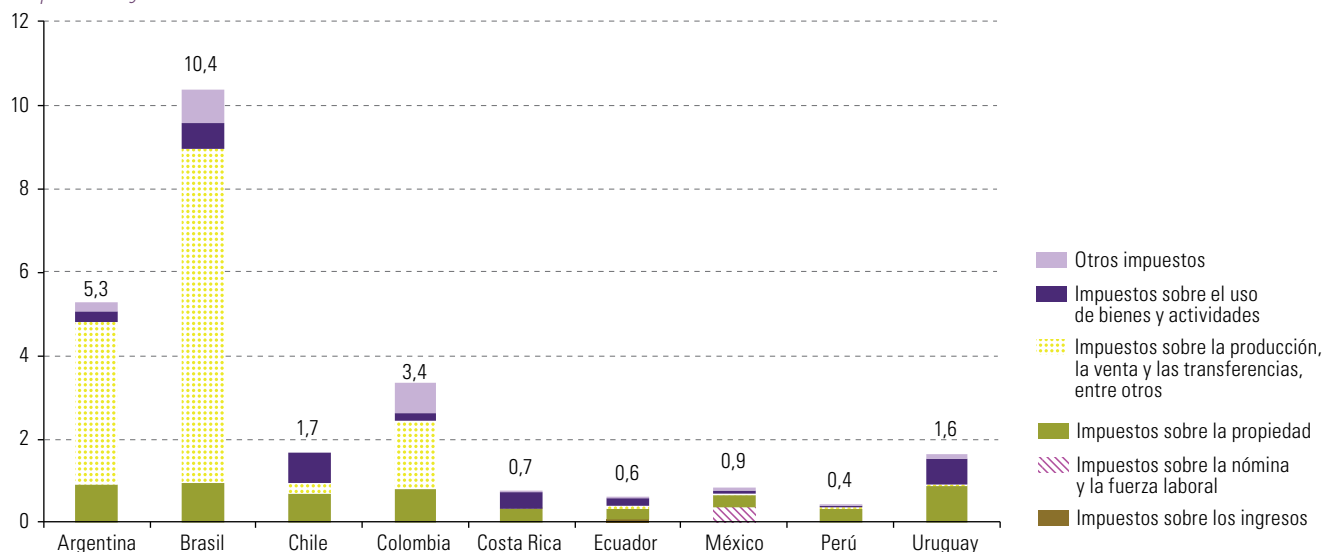
El Brasil es el país que recauda una mayor cantidad de tributos a nivel subnacional como porcentaje del PIB, pues en 2018 esa cifra representó el 10,4% del PIB. Le sigue la Argentina con una recaudación del 5,3% del PIB. En contraste, cuatro de los países de la muestra no pasan del 1% del PIB (véase el gráfico II.23). Como se mencionó en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019*, es evidente la dificultad de los gobiernos subnacionales para aprovechar el potencial de la recaudación tributaria como fuente de ingresos (CEPAL, 2019c).

El gasto total de los gobiernos subnacionales ha tenido una tendencia creciente, pues ha pasado del 5,7% del PIB en 2010 al 6,6% en 2018 (véase el gráfico II.24). Los gastos corrientes son los que impulsaron este crecimiento, ya que, en casi todos los países incluidos en la muestra, tanto a nivel intermedio como local, se observa una variación positiva. Los gobiernos intermedios de la Argentina son los que presentan

el mayor aumento en gasto corriente, del 11,2% del PIB en 2010 al 13% en 2018. Les siguen los gobiernos locales del Brasil, que pasan del 7,2% del PIB al 8,4% en el mismo período. En cuanto al gasto de capital, se ha mantenido bajo y relativamente constante, en torno a un promedio del 1,4% al 1,5% del PIB en el período objeto de análisis.

Gráfico II.23

América Latina (9 países): composición de los ingresos tributarios a nivel subnacional por país, 2018
(En porcentajes del PIB)

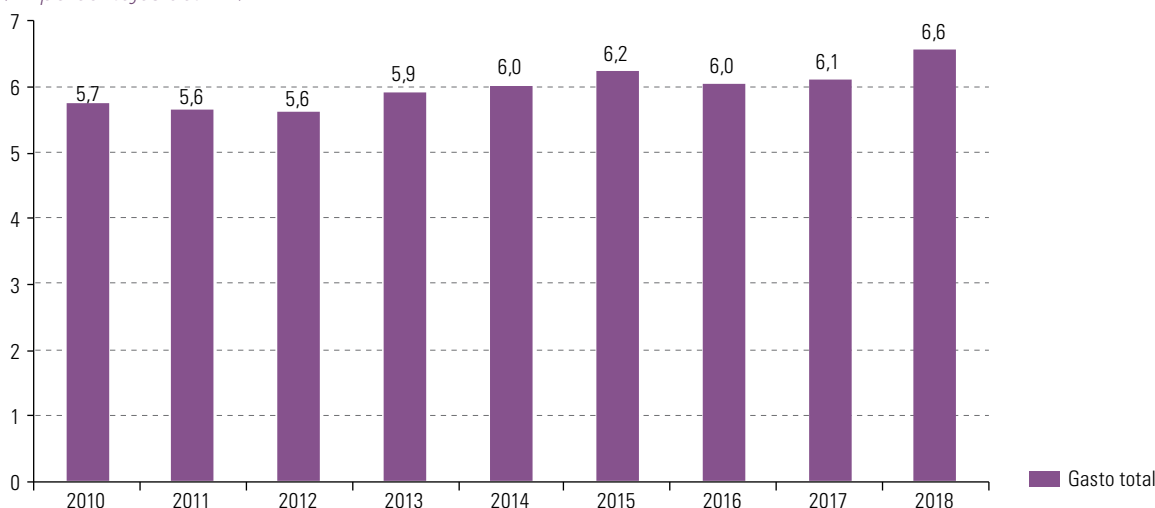


Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2017*, París, 2019, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En el caso del Brasil, Colombia y México, la información está agregada a nivel intermedio y local.

Gráfico II.24

América Latina (9 países): evolución de los gastos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

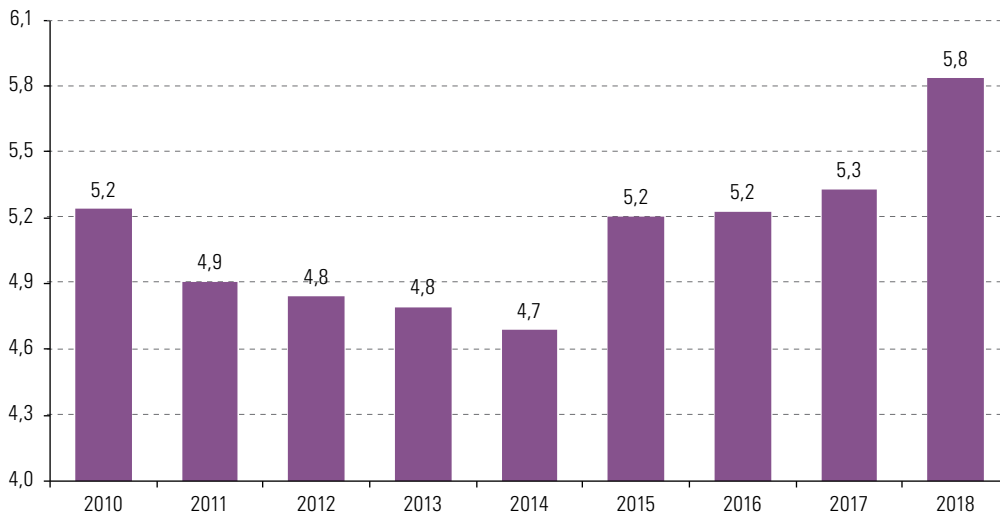
Nota: En 2018 no se incluyó información de Colombia ni de los gobiernos locales de la Argentina.

En línea con esta evolución, los niveles de deuda subnacional muestran una tendencia creciente a partir de 2015 (5,2% del PIB) y llegaron al 5,8% del PIB en 2018 (véase el gráfico II.25). Este aumento corresponde principalmente a la Argentina y el Brasil. En el caso de la Argentina, después de 2009 la deuda comenzó a disminuir y llegó a su punto más bajo en 2014, cuando representó el 4,3% del PIB, mientras que en 2018 alcanzó el 7,5%. En el Brasil, la deuda comenzó a disminuir a partir de 2011 con un 10,8% del PIB y llegó al 12,8% en 2018.

En el caso del Perú, en 2017 la deuda se contrajo al 0,3% del PIB, cuando en 2016 equivalía al 0,6%, y a partir de 2018 aumentó al 0,5% del PIB (véase el gráfico II.26). Esta volátil evolución de la deuda se debe al acogimiento de nuevos regímenes, tanto de los gobiernos locales como regionales, que permitieron la reestructuración de pasivos con los sistemas de pensiones. De este modo se crearon condiciones ventajosas que redujeron el saldo de deuda total (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018). En cuanto a la Argentina, se aprecia un incremento de la deuda con el sector privado y en las emisiones de deuda, y una disminución de las obligaciones con el resto del sector público. En cambio, en el Brasil, la mayor parte de la deuda corresponde a obligaciones con el sector público. Esta deuda corresponde a obligaciones con el gobierno federal y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que se renegociaron en 2018 para ofrecer un mayor plazo de pago.

Gráfico II.25

América Latina (4 países): deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2010-2018
(En porcentajes del PIB)

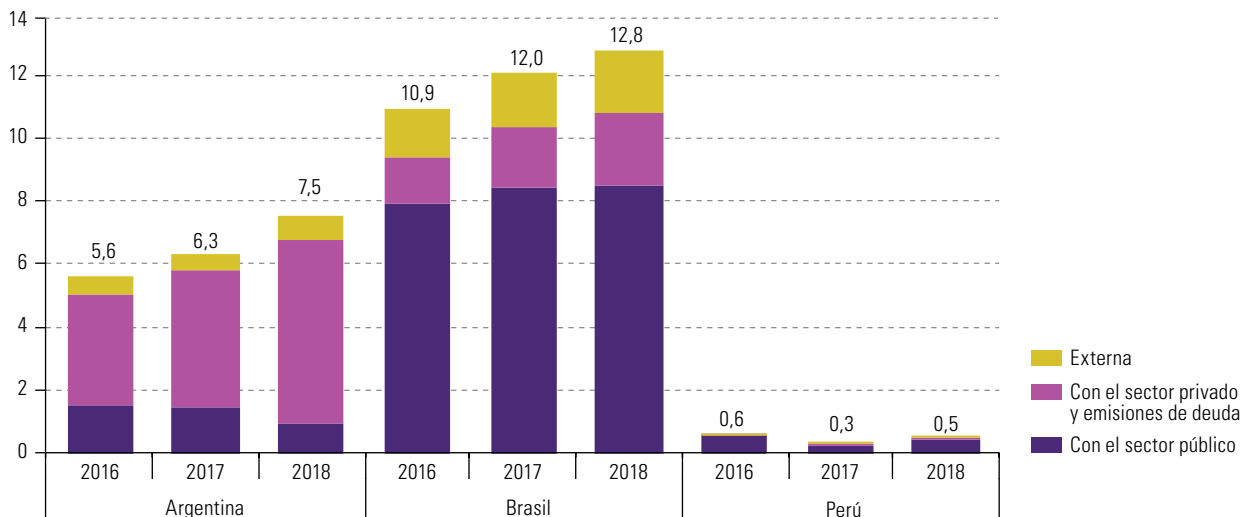


Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Los países considerados son la Argentina, el Brasil, México y el Perú; información agregada a nivel intermedio y local.

Gráfico II.26

América Latina (3 países): composición de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2018
(En porcentajes del PIB)



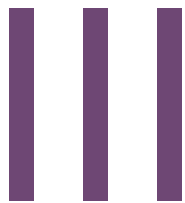
Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Bibliografía

- Banco Central de las Bahamas (2019), "Monthly economic and financial developments: August 2019"; Nassau [en línea] <https://www.centralbankbahamas.com/download/081414800.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2019), "Costa Rica mejorará su infraestructura vial y su movilidad urbana con apoyo del BID"; Washington, D.C., 26 de septiembre [en línea] <https://www.iadb.org/es/noticias/costa-rica-mejorara-su-infraestructura-vial-y-su-movilidad-urbana-con-apoyo-del-bid>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago, diciembre.
- ____ (2019b), *Capital Flows to Latin America and the Caribbean* (LC/WAS/TS.2019/6), Washington, D.C., diciembre.
- ____ (2019c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, marzo.
- ____ (2016), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- Kose, A. y otros (2020), *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018), *Informe anual de evaluación de cumplimiento de reglas fiscales de los gobiernos regionales y gobiernos locales 2017*, Lima, mayo.
- Ministerio de Finanzas de Guyana (2019), *Mid-year Report 2019*, Georgetown [en línea] <https://finance.gov.gy/wp-content/uploads/MYR-2019.pdf>.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2020), "Al día con Hacienda: cifras fiscales a diciembre 2019"; San José, enero [en línea] https://www.hacienda.go.cr/docs/5e3200533b2d9_Boletin%201%20Al%20Dia%20con%20Hacienda%202020%20FINAL_.pdf.
- Ministerio de Hacienda del Paraguay (2019), "Cierre Fiscal 2019. Informe de la situación financiera: administración central, datos preliminares"; Asunción, diciembre [en línea] https://www.hacienda.gov.py/situfin/documentos/SITUFIN%20diciembre_2019.pdf.
- Moreno, M. y otros (2020), "Debt is not free", *IMF Working Paper*, N° 20/1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), enero.
- Musacchio, A. y otros (2019), *Fixing State-Owned Enterprises: New Policy Solutions to Old Problems*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.
- Trinidad y Tabago, Gobierno de la República (2019), *Review of the Economy 2019: Stability, Strength, Growth*, Puerto España [en línea] <https://www.finance.gov.tt/wp-content/uploads/2019/10/REVIEW-OF-THE-ECONOMY-2019-1.pdf>.



CAPÍTULO



Los niveles de evasión tributaria y las principales medidas para abordar este fenómeno en los países de América Latina y el Caribe

Introducción

- A. La medición de la evasión fiscal: en búsqueda de buenas prácticas para los países de la región
- B. Los niveles de evasión fiscal en la región: rasgos generales y aspectos particulares
- C. Panorama de las medidas que están adoptando los países para hacer frente a este desafío
- D. Una hoja de ruta para abordar el fenómeno de la evasión fiscal y facilitar la movilización de recursos internos a nivel regional

Bibliografía

Anexo III.A1

Introducción

En el marco de un proceso acumulativo que lleva varios años, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido planteando la imperiosa necesidad de movilizar un mayor caudal de recursos internos a lo largo de América Latina y el Caribe para alcanzar los objetivos prioritarios que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para los países de la región, este propósito implica una serie de esfuerzos concretos con miras a aumentar la base de tributación mediante reformas específicas en el diseño de sus principales instrumentos de recaudación (como son el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta). También se podrían introducir innovaciones o modificaciones complementarias en otros tributos. A su vez, como condición básica, los países deberán asegurar la obtención efectiva de los recursos fiscales que ya se derivan de la aplicación de sus respectivos sistemas tributarios.

Sin embargo, durante décadas se ha venido señalando que la recaudación de los principales impuestos aplicados a nivel regional y en diferentes niveles de gobierno resulta mucho menor de lo que podría obtenerse si todos los contribuyentes cumplieran debidamente sus obligaciones tributarias, de acuerdo con lo establecido en la legislación. En ese sentido, debido a la pérdida de valiosos recursos fiscales que representa para el Estado, la evasión tributaria ha sido y continúa siendo uno de los principales obstáculos que afectan a las finanzas públicas y, por ende, al proceso de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019a).

Al tratarse de un fenómeno de múltiples causas y diversas manifestaciones a lo largo de la región, el análisis se ha centrado desde un inicio en los principales impuestos aplicados en el ámbito nacional. Más recientemente, la creciente globalización de las operaciones de grandes empresas multinacionales ha obligado a los países a adoptar una mirada más amplia, que trascienda sus fronteras geográficas. En ambas dimensiones del problema, las evidencias disponibles acerca de su magnitud, aunque escasas, resultan contundentes en cuanto a los elevados niveles de incumplimiento que se estiman en la mayoría de los casos, lo que se traduce en cuantiosas pérdidas de ingresos fiscales.

Resulta alentador que, en los últimos años, los países de la región han mostrado avances concretos en relación con el objetivo de reducir o acotar los niveles de evasión y elusión fiscal¹. En el ámbito nacional, se ha hecho énfasis en una mayor inversión en recursos humanos y financieros y tecnologías de información, con miras a fortalecer la capacidad operativa de las agencias de administración tributaria y facilitar el cumplimiento voluntario. En el ámbito internacional, los países han avanzado en la reforma de sus legislaciones tributarias con el fin de incorporar mecanismos orientados a evitar la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios hacia otras jurisdicciones. Simultáneamente, se observa una creciente participación de los países de la región en las principales iniciativas mundiales de transparencia e intercambio de información tributaria.

No obstante, el diseño de reformas y medidas administrativas para contrarrestar la evasión requiere un diagnóstico adecuado de la situación actual del fenómeno, así como de la evolución en períodos pasados. Ello permitiría conocer, entre otras cuestiones: i) la magnitud del problema en los distintos impuestos aplicados; ii) los canales a

¹ A lo largo de este capítulo se utilizarán indistintamente los términos “evasión fiscal” y “evasión tributaria”, pues se consideran equivalentes. En rigor, el primer concepto incluiría el incumplimiento del pago de instrumentos no tributarios (como las tasas, contribuciones, regalías o derechos de explotación económica), además del estrictamente vinculado a los impuestos aplicados en cada país, que se engloban dentro del segundo concepto y sobre los cuales se concentra este análisis.

través de los cuales se pone de manifiesto, y iii) los segmentos de contribuyentes que resultan críticos en lo que se refiere a incumplimiento tributario. Desafortunadamente, la cuantificación de los niveles de evasión en los países de América Latina y el Caribe siempre ha mostrado dificultades para consolidarse como práctica habitual dentro de los respectivos marcos institucionales. Además, la difusión de los resultados ha enfrentado resistencias recurrentes y sigue siendo tarea pendiente en los países de la región.

Dada la multiplicidad de consideraciones y perspectivas en torno al problema de la evasión fiscal, resulta difícil encontrar información sistemática sobre las evidencias acerca de su magnitud. Tampoco se dispone de información suficiente sobre las principales tendencias en lo que se refiere a las reformas y medidas administrativas que los países adoptan para hacer frente a este desafío compartido a nivel regional. Teniendo en cuenta la importancia que esto reviste para la deseable coordinación de acciones e iniciativas relacionadas, en este capítulo se ofrece un panorama amplio de esta problemática, las técnicas más avanzadas que se pueden utilizar en la medición del fenómeno, la serie de acciones e innovaciones que los países llevan a cabo para hacer frente a este desafío, la determinación de buenas prácticas a nivel regional y la sugerencia de lineamientos generales en la materia para los países de la región.

A. La medición de la evasión fiscal: en búsqueda de buenas prácticas para los países de la región

La medición de los niveles de evasión fiscal resulta fundamental no solo para mejorar la administración tributaria mediante la elaboración de medidas orientadas a reducir su magnitud, sino también para alcanzar una mayor precisión al estimar el impacto potencial de las reformas en los impuestos vigentes o evaluar el efecto real de otras modificaciones tributarias. Como en todo procedimiento de cuantificación, los aspectos metodológicos poseen una relevancia central al encarar este tipo de investigaciones. Sin embargo, en este caso específico las dificultades se incrementan, dado que se busca identificar, inferir y estimar un gran abanico de acciones o características de los propios contribuyentes, que no son visibles para las instituciones encargadas de su control y fiscalización.

Podría señalarse que todos los estudios orientados a cuantificar los niveles de evasión fiscal parten de la definición, con mayor o menor precisión, del objetivo de medición. En el sentido más amplio, se busca determinar la magnitud de la diferencia entre el monto teórico que debería ser recaudado si todos los contribuyentes cumplieran debidamente (es decir, en tiempo y forma) con sus obligaciones tributarias y el monto efectivamente ingresado, en un período de tiempo específico y para una jurisdicción o región determinada. Sin embargo, debido a las múltiples causas del problema, tales estimaciones requieren mayores precisiones al efectuar el análisis².

En primer lugar, la brecha tributaria por lo general se compone de una serie de elementos que guardan estrecha relación con los factores determinantes del fenómeno. Una parte de la brecha puede estar asociada a errores u omisiones involuntarias de los contribuyentes. En este caso, el efecto tiende a incrementarse con el nivel de complejidad

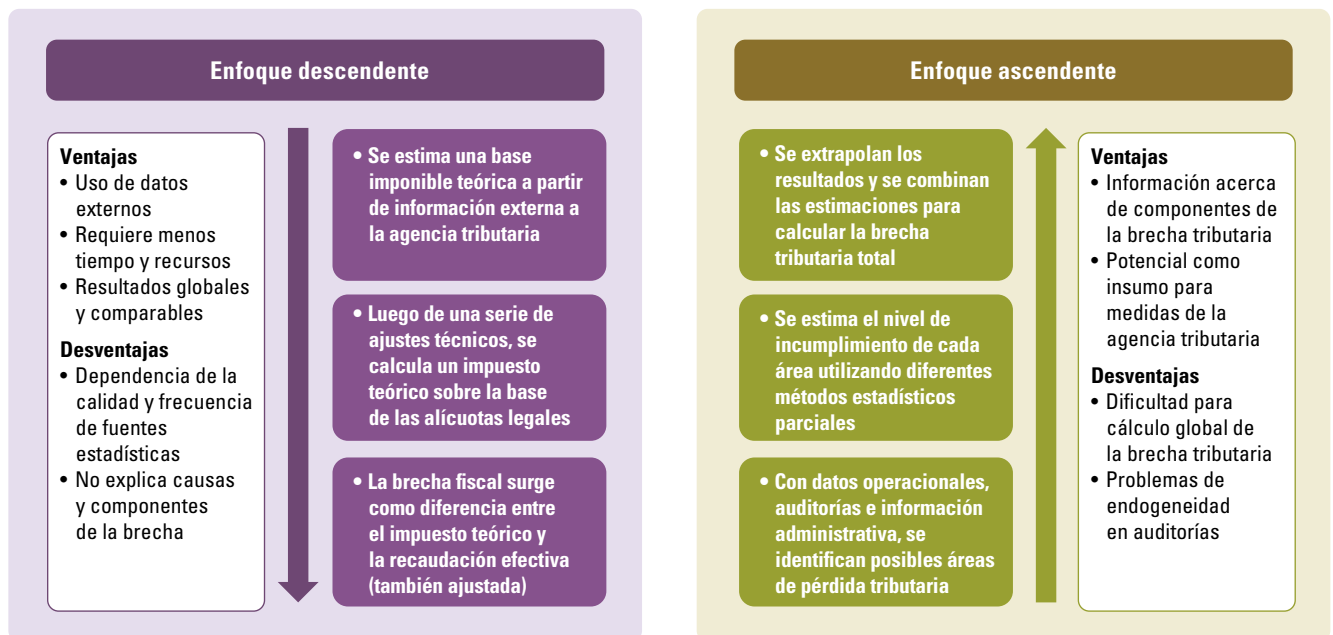
² Existe una amplia bibliografía acerca de los determinantes de la evasión tributaria. Partiendo del modelo teórico pionero de Allingham y Sandmo (1972), se ha venido comprobando la incidencia de múltiples factores sobre la magnitud e intensidad de este fenómeno. Hay factores que inciden tanto a nivel individual (como la edad, la escolaridad, y los ingresos y su procedencia) como a nivel general (las características del sistema tributario, el tamaño de la economía informal y la condena social de la evasión, o moral tributaria) (Slemrod, 2007; Richardson, 2006). Además, como señala Bergman (2009), en el contexto de los países de América Latina y el Caribe, muchos de estos determinantes se ven reforzados por una serie de factores culturales e institucionales.

del sistema tributario y si la legislación tributaria es imprecisa o poco clara. Otra parte puede deberse a las insolvencias financieras de los contribuyentes, por ejemplo, como reflejo de la volatilidad de los ciclos económicos y la falta de adecuación de los impuestos aplicados al principio de capacidad contributiva. Por último, la parte restante y más relevante de la brecha entre la recaudación teórica y la recaudación efectiva suele derivarse de las acciones deliberadas de los contribuyentes que tienen el objetivo de reducir la carga impositiva enfrentada de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente. Aquí se suele distinguir entre la evasión como tal, considerada ilegal en todas sus modalidades, y la elusión tributaria. Esta última, aunque no contravenga la letra de la legislación, plantea un conflicto con el espíritu de los principios y normas que rigen un sistema tributario (sobre todo, la equidad) y suele manifestarse, por ejemplo, en la transferencia intencional de utilidades hacia países de baja o nula tributación y el manejo abusivo de los precios de transferencia entre empresas vinculadas.

Esta diversidad de componentes de la brecha tributaria obliga a realizar un cuidadoso análisis al seleccionar y aplicar una metodología apropiada para llevar a cabo la estimación de su magnitud. En tal sentido, actualmente existe consenso acerca de los dos principales enfoques metodológicos disponibles para lograr ese propósito³: i) el enfoque descendente, global o indirecto, y ii) el enfoque ascendente, parcial o directo (FMI, 2015; Jorratt y Podestá, 2010; Hutton, 2017). Aunque suelen presentarse como alternativas dicotómicas, generalmente resultan complementarios por las diferencias que exhiben en cuanto a los insumos requeridos, el alcance de las estimaciones y el tipo de resultados y conclusiones que permiten obtener (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1

Enfoques metodológicos alternativos para cuantificar la brecha tributaria (incumplimiento)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de N. Warren, "Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era", *eJournal of Tax Research*, vol. 16, N° 3, Sidney, University of New South Wales (UNSW), 2019; E. Hutton, "Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos: modelo y metodología para la estimación de la brecha tributaria en relación con el impuesto al valor agregado", *Notas Técnicas y Manuales*, N° 17/04, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2017.

³ En realidad, a los enfoques mencionados podrían añadirse otros. Por ejemplo, el que abarca distintas técnicas y modelos econométricos con datos de panel, análisis de series temporales y de frontera estocástica. O el que se basa en encuestas de percepción y experimentos controlados, que también puede resultar muy útil para entender los distintos factores que explican las conductas de los contribuyentes, aun cuando los resultados de estas estimaciones suelen depender de supuestos y criterios muy específicos (Hutton, 2017).

Por un lado, las metodologías descendentes utilizan modelos macro que se basan en agregados económicos con información de cuentas nacionales. También pueden utilizarse encuestas de hogares y cifras relacionadas con el uso de insumos físicos en la producción de bienes y servicios. Se apunta a proporcionar una estimación única basada en datos que son independientes de la administración tributaria. Ello puede constituir una ventaja sobre todo en los casos en que la información de los registros operativos resulta insuficiente en su volumen o es de escasa precisión. En general, las metodologías descendentes requieren menos tiempo y relativamente menores recursos. A su vez, los resultados pueden considerarse completos y comparables a lo largo del tiempo, lo que permite seguir las tendencias temporales. Sin embargo, estas metodologías también poseen sus limitaciones, pues dependen de la calidad de las estadísticas macroeconómicas y están sujetas a los rezagos típicos en esta información. La principal debilidad de estas metodologías es que no contribuyen a la explicación de las causas y los componentes de la brecha tributaria, lo que reduce su utilidad práctica en el diseño de medidas concretas para la gestión del cumplimiento tributario (Warren, 2019).

En contraposición, las metodologías ascendentes utilizan una o más fuentes de datos que cubren solo algunos componentes de la base impositiva. Así, los componentes de la brecha tributaria se estiman por separado para diferentes grupos de contribuyentes y tipos de incumplimiento. Se utilizan datos de casos individuales, recopilados por la administración tributaria mediante auditorías, encuestas y programas de consulta. Luego se estima la brecha tributaria total mediante la extrapolación de datos relacionados con toda la población correspondiente al componente relevante de la base imponible. Para ello es necesario basarse en datos de auditorías seleccionadas estadísticamente al azar y no en función del riesgo de incumplimiento, a fin de evitar un sesgo en la estimación. Dado que los componentes de la brecha fiscal se determinan y estiman por separado, no se garantiza que se hayan incluido todos los elementos de dicha brecha ni, por lo tanto, que su estimación pueda considerarse integral. No obstante, una estimación de este tipo, derivada de los datos de contribuyentes individuales, puede proporcionar información más detallada sobre los sectores y los comportamientos de incumplimiento que una administración tributaria debería tratar de abordar.

Debido a los aspectos comentados, las estimaciones pueden mostrar diferencias muy importantes de un país y de un período a otro. Por lo general, esas diferencias se vinculan a la diversidad de sistemas tributarios, a los diferentes ciclos económicos y a las distintas metodologías utilizadas. Incluso en los casos en que se aplica una misma metodología, difieren los componentes e insumos, así como la capacidad técnica y los distintos recursos utilizados para obtener estas estimaciones. En consecuencia, los resultados de los estudios deben tomarse con cautela al comparar las magnitudes de las brechas de cumplimiento. Más que en los valores puntuales y la comparación directa, la atención debería centrarse en la identificación y el análisis de las tendencias que se desprenden de los valores estimados⁴.

Además, si bien se reconoce su importancia como herramienta de diagnóstico y gestión tributaria, el grado de incertidumbre implícito y las salvedades metodológicas mencionadas relativizan la utilidad de las tasas de evasión como indicadores sintéticos del desempeño de las administraciones tributarias. Esta frecuente interpretación, que en algunos casos ha resultado contraproducente para la producción y la difusión de los resultados de estos estudios, ya no debería representar un problema. De hecho, en años recientes se han registrado grandes avances en el desarrollo de diversos marcos de referencia que permiten la evaluación integral de las capacidades operativas de las agencias de recaudación tributaria a nivel internacional (véase el recuadro III.1).

⁴ Si bien no resulta predecible el margen de error de la información utilizada como insumo (por ejemplo, las estadísticas de cuentas nacionales en las metodologías descendentes), es posible asumir que los sesgos originados por dichos errores tienen carácter sistémico. Ello significaría que hay una tendencia uniforme a sobrestimar o subestimar los datos a lo largo del tiempo si se mantienen los criterios metodológicos, lo que otorgaría mayor confiabilidad relativa a las tendencias observadas de la brecha tributaria estimada en relación con los niveles puntuales de cada período específico.

Recuadro III.1

Alternativas para la evaluación del desempeño de las administraciones tributarias

La experiencia con las reformas tributarias en América Latina y el Caribe durante los últimos 20 años muestra que los cambios en la política tributaria solo pueden arrojar los resultados esperados cuando se ha prestado suficiente atención a la implementación simultánea de una administración tributaria eficiente. Ello ha redundado en un creciente interés por la evaluación del desempeño de las agencias de recaudación en sus variadas funciones. Durante la última década se han observado progresos concretos en la elaboración de algunos marcos de referencia para abordar dicho objetivo. Con el paso del tiempo y la acumulación de experiencias, se ha logrado comprender la necesidad de adoptar un enfoque sistémico que permita identificar las prácticas y tendencias más avanzadas y una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos relacionados con la capacidad de lograr un elevado nivel de cumplimiento a un bajo costo operativo (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011).

Entre las iniciativas concretas en tal sentido se destacan dos herramientas orientadas a monitorear la gestión tributaria y permitir el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones tributarias. Por un lado, la Herramienta de Evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT)) desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) permite evaluar de forma estandarizada el desempeño de la administración tributaria de un país. La herramienta está estructurada en 9 áreas clave y consta de 32 indicadores de diagnóstico. Por otra parte, la Encuesta Internacional sobre Administraciones de Ingresos Públicos (International Survey on Revenue Administrations (ISORA)), surgida del esfuerzo conjunto de cinco organizaciones (el propio FMI, junto con la Organización Intraeuropea de Administraciones Tributarias (IOTA), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Banco Asiático de Desarrollo), recopila datos de recaudación, estructura institucional, presupuesto y recursos humanos, segmentación y registro de contribuyentes, presentación de declaraciones y pago, atención al contribuyente y educación tributaria, inspección, auditoría e investigación del fraude fiscal. Cabe destacar que, como resultado de su elaboración periódica (en la versión de 2018 se incluyeron 159 países), se ha producido una serie de documentos comparativos que ilustran las tendencias modernas en materia de administración tributaria (OCDE, 2019; Díaz de Sarralde, 2019).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. C. Gómez Sabaini y J. P. Jiménez, “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, *Documento de Trabajo*, N° 2011/08, Corporación Andina de Fomento (CAF), 2011; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, París, OECD Publishing, 2019; S. Díaz de Sarralde, *Panorama de las administraciones tributarias: estructura, ingresos, recursos y personal; funcionamiento y digitalización. ISORA (International Survey on Revenue Administration)*, Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2019.

Desde una perspectiva más amplia, la brecha tributaria también puede definirse de manera tal que las estimaciones incluyan la pérdida de ingresos causada por las elecciones particulares de política tributaria incorporadas en el marco legal de cada país o jurisdicción. Estas decisiones de política introducen desviaciones en las normas generales de tributación, en forma de exenciones, deducciones y tasas reducidas en casos específicos, y su impacto fiscal se resume en el concepto de gasto tributario. Según este enfoque, utilizado actualmente por el FMI, la brecha tributaria se compone, a su vez, de dos brechas⁵:

- La *brecha de política o brecha normativa*, definida como la diferencia entre el monto total de recaudación potencial bajo las reglas generales de la ley tributaria (es decir, sin tener en cuenta las concesiones, los tratamientos especiales y las desviaciones de las reglas generales⁶) y el monto teórico de recursos si todos los contribuyentes cumplieran debidamente sus obligaciones tributarias, con los tratamientos diferenciales permitidos por la legislación vigente. Con ese fin se estima un valor teórico de la base imponible del tributo, de donde se obtiene la recaudación teórica mediante la aplicación de las alícuotas vigentes.

⁵ Basada en el método descendente, la metodología del Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos puede aplicarse al IVA, al impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR) e incluso a los impuestos selectivos. Permite obtener detalles de la brecha tributaria según los sectores de actividad de la economía y las funciones administrativas básicas.

⁶ Por ejemplo, en el caso del IVA suele tomarse la recaudación total que se obtendría en caso de cumplimiento perfecto si todo el consumo final de un determinado país o jurisdicción quedara gravado con la alícuota general del impuesto.

- La *brecha de cumplimiento*, que es asimilable a las definiciones convencionales de brecha tributaria de otros organismos (OCDE, CEPAL), está dada por la diferencia entre el valor teórico de recaudación si el incumplimiento fuera nulo (según la legislación vigente e incluyendo los tratamientos diferenciales) y el monto total de recaudación efectivamente ingresada. A su vez, para obtener este último valor existen diferentes alternativas de cálculo y varios ajustes posibles (Hutton, 2017).

$$\text{Brecha tributaria total} = \text{Brecha de política} + \text{Brecha de cumplimiento}$$

donde:

$$\text{Brecha de política} = \text{Recaudación potencial} - \text{Recaudación teórica}$$

$$\text{Brecha de cumplimiento} = \text{Recaudación teórica} - \text{Recaudación efectiva}$$

con lo que se obtiene que:

$$\text{Brecha tributaria total} = \text{Recaudación potencial} - \text{Recaudación efectiva}$$

Cabe agregar que, a su vez, en las estimaciones de la brecha de política el marco de referencia ideal y las reglas generales de tributación de cada país (base imponible, tasa impositiva, contribuyentes alcanzados) deben determinarse a partir de supuestos, los cuales deben identificarse y describirse con claridad. En la práctica, este ejercicio puede representar un desafío debido a las complejas reglas de múltiples impuestos, con varias exenciones y condicionalidades a la norma general. También en este caso la definición de los supuestos utilizados (en lo que no siempre existe consenso a nivel regional e internacional) resulta clave para asegurar una correcta interpretación de los resultados, dado que también afectará su comparabilidad entre los diferentes países considerados.

Esta vinculación entre conceptos y brechas respecto del funcionamiento del sistema tributario abre posibilidades para los países de la región en torno a la cuantificación de la evasión fiscal. Más aún, amplía su capacidad de diseñar múltiples medidas tendientes a reducir la magnitud de dicha evasión y, por tanto, a incrementar el nivel de recursos fiscales disponibles y a mejorar la eficiencia general de los instrumentos aplicados. Aunque se trate de procedimientos diferentes, convendría considerarlos con una mirada integral. De este modo, cualquier avance que pudiera lograrse en la mejora de las estadísticas e insumos necesarios para las estimaciones del nivel de incumplimiento en los principales tributos aplicados (cualquiera que sea la metodología utilizada) contribuiría también a la mejora de otras mediciones fundamentales, como pueden ser los presupuestos de los gastos e incentivos tributarios. Lo que es aún más importante y menos frecuente, se podrían realizar mejores evaluaciones cuantitativas de su costo fiscal y de sus impactos económicos efectivos (CEPAL, 2019b).

Dadas las diversas variantes metodológicas en materia de cuantificación de la evasión tributaria, cabría preguntarse cuáles son las que, a partir de la experiencia en los países de la región y, también en países desarrollados con estudios más consolidados, se han ido erigiendo como las prácticas más aceptadas en relación con los distintos impuestos analizados. En general, los estudios disponibles sobre los países de América Latina y el Caribe suelen centrarse en cuantificar el monto de los recursos potenciales no ingresados, aunque no profundizan sobre las razones, circunstancias y efectos vinculados con el fenómeno de la evasión fiscal. En la mayoría de los casos, los resultados son muy sensibles a la metodología aplicada. Como ya se ha señalado, ello afecta y relativiza la comparabilidad internacional de los valores estimados. No obstante, existen ciertas regularidades de acuerdo con el tipo de impuesto analizado.

En los estudios disponibles sobre los países de la región (realizados y difundidos, en su mayoría, por las agencias de administración tributaria) se utilizan distintas variantes

del método descendente. De este modo se estima un monto teórico de recaudación de un determinado tributo y luego se lo compara con la recaudación efectivamente ingresada. Por ejemplo, en el caso del IVA, a partir de estadísticas de agregados económicos se suele construir una base imponible teórica del impuesto para el total de la economía de un país, a la que luego se aplica la tasa general vigente (además de tasas especiales, si las hubiera) y se la compara con la recaudación neta efectiva. Las metodologías aplicadas en los estudios de la región muestran ciertos consensos básicos acerca de los conceptos a considerar y el procedimiento de cálculo a llevar a cabo. Sin embargo, las grandes diferencias en la información estadística referida a las cuentas nacionales y otros insumos convencionales (como la matriz de insumo-producto) han sido un impedimento recurrente para lograr una metodología estándar y realizar estudios comparativos regionales.

Algo similar se observa en las menos frecuentes estimaciones de evasión tributaria en el impuesto sobre la renta. En el caso de las sociedades, la metodología que se suele utilizar es la que estima la recaudación teórica del impuesto a partir del excedente de explotación de cuentas nacionales. Este es el agregado macroeconómico que más se aproxima al concepto de utilidad tributaria y, después de una serie de ajustes técnicos, permite obtener una base imponible teórica sobre la que se aplica la alícuota legal general del impuesto (y las alícuotas reducidas, si las hubiera). En el caso de las personas físicas, la metodología convencional suele basarse en la información proveniente de encuestas de hogares. Por el propio diseño progresivo del impuesto sobre la renta personal, ello permite segmentar el universo de contribuyentes según los niveles de ingreso y aplicar las distintas alícuotas legales correspondientes (Jorratt y Podestá, 2010). Solo algunos países han intentado realizar este tipo de estimaciones, aunque la heterogeneidad de criterios es superior a la observada en los estudios centrados en el IVA.

Respecto de la mayoría de los impuestos vigentes, los países también utilizan otros métodos más directos para estimar distintos componentes de la brecha tributaria, como los métodos muestrales de punto fijo o las auditorías aleatorias. Sin embargo, dichas estimaciones suelen reservarse para uso interno y rara vez las administraciones tributarias dan a conocer sus resultados. Esto se debe, en gran medida, a la complejidad que reviste su extrapolación al resto de la población para obtener una tasa de evasión sintética, además del sesgo implícito que suele producirse cuando dichos análisis se centran en los contribuyentes que tienen mayor propensión a evadir sus obligaciones tributarias. En ese sentido, las metodologías ascendentes aún son un campo que explorar para los países de la región.

A nivel internacional, la cuantificación de la evasión ha venido ganando prominencia en la opinión pública durante los últimos años, dado su impacto en las finanzas públicas y en la legitimidad de los tributos como instrumentos de financiamiento del Estado. Este fenómeno da lugar a inequidades entre los propios contribuyentes de una jurisdicción y más allá de sus fronteras geográficas. En respuesta, se ha podido comprobar un incremento en la cantidad de países que producen y, en menor medida, publican estimaciones del nivel de incumplimiento en los principales tributos aplicados. Recientemente se dio a conocer un trabajo comparativo de la OCDE (2019), con un total de 58 países relevados⁷. Según el estudio, 30 de esos países producen este tipo de cálculos en relación con el IVA, 20 países los aplican al impuesto sobre la renta personal, 17 al impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR) y 16 a otros tributos (principalmente contribuciones de la seguridad social e impuestos selectivos). Si bien estas cifras resultan superiores a las registradas en años anteriores, sobresale el bajo porcentaje de publicación y difusión (en torno al 50% de los casos totales) que tienen estos estudios particulares en los casos en que las respectivas administraciones tributarias han reportado su elaboración periódica.

⁷ Entre ellos se encuentran la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Perú.

La Comisión Europea ha realizado importantes contribuciones en cuanto a la difusión de las prácticas de los países europeos en esta materia. A partir de dos recientes estudios comparativos para los casos del IVA (Comisión Europea, 2016) y del impuesto sobre la renta (ISR) de las sociedades (Comisión Europea, 2018), se han podido comprobar diferencias metodológicas sustanciales de un país a otro y en varias dimensiones, como:

- El impuesto analizado (los estudios más frecuentes son los aplicados al IVA).
- El origen del cálculo (la mayoría proviene de la propia administración tributaria, pero algunos países encargan estos estudios a investigadores externos, como sucede en el caso de Alemania⁸).
- La difusión de los resultados (en varios países se reservan solo para uso interno).
- Los insumos técnicos y humanos utilizados en estas tareas (asignados en áreas específicas).
- El enfoque metodológico (ascendente, descendente o una combinación de ambos).
- La cobertura de los componentes de la brecha tributaria estimada (en algunos casos se llegan a considerar distintos esquemas de elusión tributaria y planificación fiscal agresiva).

Si bien lo anterior sugiere que la alternativa metodológica utilizada se determina de acuerdo a las posibilidades y particularidades propias de cada país, ello no impide la búsqueda de consensos orientados a mejorar las estimaciones existentes. Al respecto, y a pesar de la clara heterogeneidad entre los distintos países, la Comisión Europea ha patrocinado la realización de una serie de estudios externos que buscan medir la evasión del IVA sobre la base de una metodología estándar para el conjunto de Estados miembros de la Unión Europea. En 2009 se publicó la primera estimación sobre el período 2000-2006 (Reckon, 2009). Este estudio ha servido de base para una mejora gradual de la metodología y se ha repetido con periodicidad anual desde 2013 hasta la actualidad. Su edición más reciente contiene estimaciones de la brecha tributaria del IVA en 28 Estados miembros durante el período 2013-2017. También presenta un análisis econométrico acerca de los determinantes de este fenómeno y un análisis de la brecha de política con miras a cuantificar la contribución de las alícuotas reducidas y las exenciones a las pérdidas de recursos en relación con el IVA, respecto del valor potencial estimado en cada caso (Poniatowski y otros, 2019).

Estas evidencias pueden sumarse a otros casos destacados a nivel internacional⁹. En conjunto, los diversos estudios proveen valiosos puntos de referencia para el perfeccionamiento de las metodologías de estimación del nivel de incumplimiento tributario en los países de América Latina y el Caribe. Es de esperar que estos estudios requieran un proceso constante de consolidación a lo largo del tiempo, a partir de la experiencia acumulada y los progresos en el acceso a la información estadística. A su vez, dada su complejidad, el intercambio de información entre los distintos países podría contribuir a mejorar sustancialmente la calidad y la profundidad de este tipo de investigaciones. Ello redundaría en ganancias para la administración tributaria y para el funcionamiento general del sistema tributario de cada país.

⁸ En América Latina y el Caribe, cabe destacar el caso de México. Desde hace varios años, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) mexicano tiene la obligación legal de publicar anualmente estudios sobre evasión fiscal, en los que deben participar al menos dos instituciones académicas nacionales. En los informes elaborados hasta el momento se han analizado distintas dimensiones de este fenómeno en ese país, tanto de manera parcial (IVA o impuesto sobre la renta) como de manera global, respecto de un conjunto de tributos vigentes.

⁹ Se destaca el caso del Reino Unido, cuya Administración de Hacienda y Aduanas publica estimaciones anuales sobre los principales impuestos vigentes mediante una metodología global que combina distintos procedimientos parciales (ascendentes, descendentes y experimentales) respecto de cada uno de los instrumentos analizados, de distintos grupos de contribuyentes y de diferentes comportamientos de evasión y elusión (HMRC, 2019).

B. Los niveles de evasión fiscal en la región: rasgos generales y aspectos particulares

Si bien la evasión fiscal ha representado un obstáculo permanente de larga data en los países de América Latina y el Caribe, la medición de su magnitud nunca ha llegado a tener un desarrollo acorde (salvo algunas excepciones) por parte de las agencias o instituciones tributarias. De hecho, desde los primeros años del nuevo siglo comenzaron a difundirse una serie de estimaciones cuantitativas que pusieron de manifiesto la gravedad de la situación y contribuyeron a incrementar el grado de conciencia acerca de este problema por parte de los Gobiernos y de la ciudadanía. A continuación, se repasan las cifras disponibles más actualizadas en materia de evasión tributaria a nivel regional, prestando especial atención a los principales componentes de los sistemas tributarios de la región¹⁰.

1. La evasión del IVA y su evolución en los últimos años

Desde su introducción masiva en los sistemas tributarios de la región, el impuesto al valor agregado (IVA) ha sido uno de los principales focos de las sucesivas reformas tributarias implementadas en los distintos países. La tendencia al incremento gradual de la alícuota general y a la ampliación de su base imponible han convertido al IVA en el principal instrumento de recaudación a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe. Según OCDE y otros (2019), en 2017 y en un conjunto de 25 países, este tributo alcanzó un nivel medio del 6,0% del producto interno bruto (PIB). Supuso el 26,3% de la carga tributaria total, cuando solo representaba el 15,6% en 1990 (2,3% del PIB). Con todo, las evidencias disponibles han mostrado que su recaudación podría ser mucho mayor, si no fuese por el elevado nivel de incumplimiento asociado al tributo.

En primer lugar, desde los primeros años de la década de 2000, la producción y la difusión de una serie de estudios oficiales para cuantificar el nivel de evasión del IVA permitieron comprobar cierta tendencia a la reducción de las cifras estimadas y un acortamiento de las brechas entre los países de la región, al menos hasta 2007 y antes de la manifestación concreta de los efectos de la crisis financiera mundial de 2008 (Gómez Sabaini y Morán, 2016). Si bien las razones de este resultado pueden haber sido múltiples (entre las que, indudablemente, se encuentra el favorable contexto macroeconómico de crecimiento sostenido), se reconocen los avances en materia de administración tributaria que lograron varios países durante dichos años en relación con este tributo. Desafortunadamente, no todos los países han mantenido la constancia en la difusión de este tipo de estadísticas a lo largo de las últimas dos décadas. Sin embargo, debe reconocerse la consolidación de este tipo de investigaciones cuantitativas en países como Chile, México, el Perú y el Uruguay (tanto en lo que se refiere a su producción como a su difusión). También se han apreciado recientemente algunos progresos alentadores en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana¹¹.

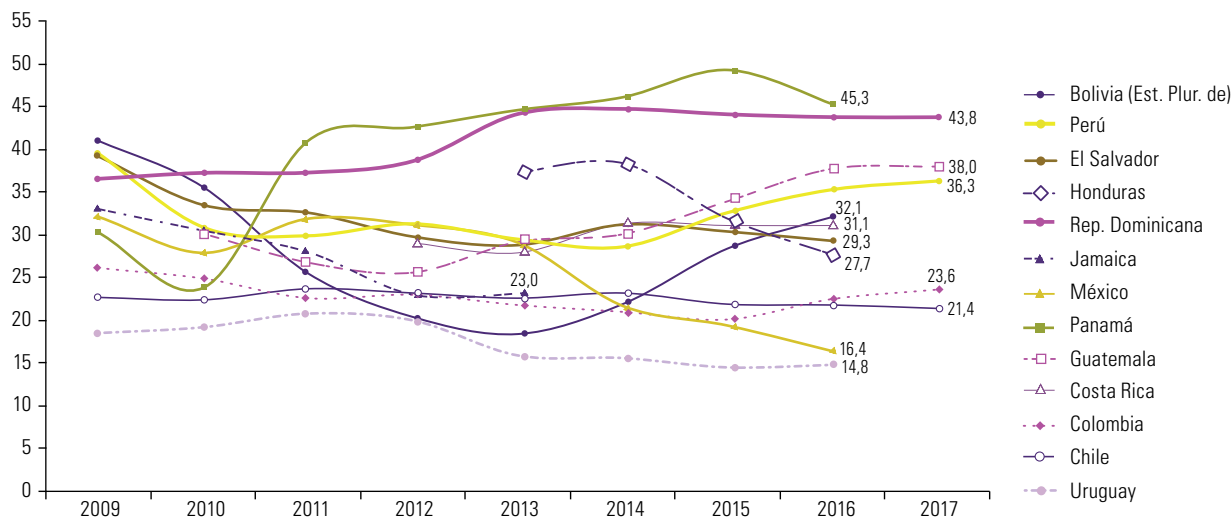
¹⁰ A pesar de su relevancia sustancial en algunos países, prácticamente no se registran evidencias oficiales del nivel de incumplimiento en otros componentes del sistema tributario. Se encuentra una excepción en el caso de México, donde se han realizado cálculos de evasión sobre los principales impuestos selectivos (San Martín y otros, 2017).

¹¹ A los fines de la reseña de evidencias contenidas en el presente capítulo, se consideran los cálculos basados en la serie de PIB con base en 1990 en el caso de El Salvador, pese a que recientemente el Banco Central salvadoreño presentó nuevas cuentas nacionales (base 2005) que afectarían los valores obtenidos, aunque no la tendencia observada en años anteriores.

A partir de un análisis general de los estudios disponibles, ya no se distingue una tendencia uniforme a nivel regional en cuanto al nivel de incumplimiento del IVA durante los últimos años (véase el gráfico III.1). De hecho, si se toman como referencia las cifras de 2009 (relativamente elevadas con posterioridad a la citada crisis financiera) se puede observar el comportamiento dispar de las tasas de evasión estimadas en relación con el IVA en los casos disponibles. Así, por ejemplo, con una leve convergencia general entre 2009 y 2012, las cifras más recientes muestran un incremento notable por encima del 30% en algunos casos, como los de Guatemala y el Perú, e incluso superior al 40% en Panamá y la República Dominicana, lo que supone un marcado contraste con los niveles decrecientes en torno o por debajo del 20% en México, Chile y el Uruguay¹². Si bien las evidencias disponibles sobre los años más recientes son aún más escasas, es posible advertir una clara brecha entre dos grupos de países dentro de la región. Por ese motivo conviene proceder con cautela al extraer conclusiones generales y, sobre todo, al elaborar estrategias de amplio alcance con miras a reducir los niveles actuales de evasión tributaria respecto del IVA.

Gráfico III.1

América Latina y el Caribe (13 países): evolución de las tasas estimadas de evasión del IVA, 2009-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios oficiales de los países (véase el anexo III.A1).

Nota: En el gráfico III.1 se destacan las últimas cifras disponibles respecto de los países seleccionados. Solo se presentan los casos en que se cuenta con una serie de datos anuales bajo una misma metodología de estimación y con datos más actualizados.

Más allá de las diferentes evoluciones observadas en los países de la región, una mirada global a las estimaciones disponibles sobre los años recientes (véase el gráfico III.2) muestra que los niveles promedio de incumplimiento del IVA en un conjunto seleccionado de 12 países de América Latina y el Caribe se han mantenido en torno al 30%. Cabe señalar que la brecha entre los valores mínimos y máximos de este indicador es muy importante y va desde el 14,8% en el Uruguay hasta el 45,3% en Panamá (ambas cifras son de 2016 y se asumen invariantes en 2017). En cambio, la ponderación de la tasa de evasión promedio de este tributo en el caso de los 28 Estados miembros de la Unión Europea (con el agregado de estar basado en

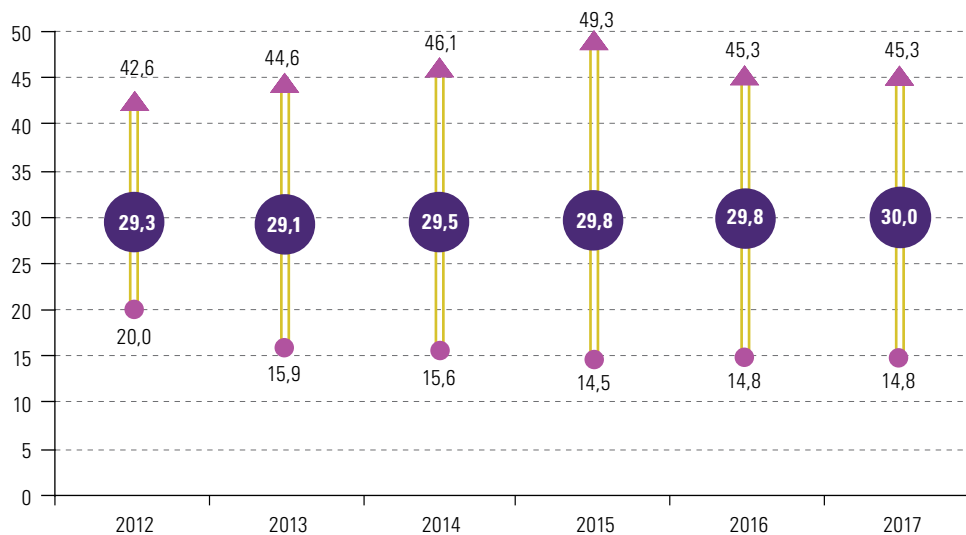
¹² En el caso de Chile, la última actualización disponible (SII, 2019) contiene una estimación provisoria para 2018 equivalente al 21,3%. Otros países que ya han presentado cifras provisorias para 2018 son Guatemala (Superintendencia de Administración Tributaria, SAT) y el Perú (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, SUNAT), donde la tasa de evasión en el IVA se estimó en un 37,9% y un 32,9%, respectivamente.

una metodología estándar) muestra una lenta pero sostenida disminución a lo largo de los últimos cinco años (véase el gráfico III.2B). Este parámetro pasó de un 17,8% en 2012 a un 11,5% en 2017, aunque con una mayor dispersión de valores de un país a otro (desde un mínimo del 0,6% en Chipre hasta un máximo del 35,5% en Rumania) (Poniatowski y otros, 2019).

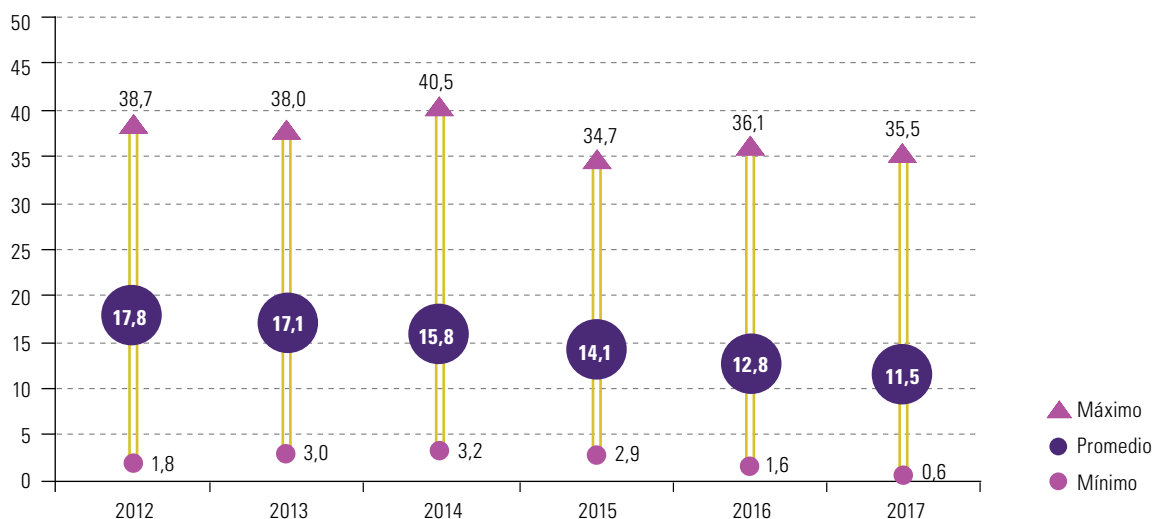
Gráfico III.2

América Latina y el Caribe (12 países) y Unión Europea (28 países): evolución de las tasas de evasión promedio del IVA, 2012-2017^a
(En porcentajes)

A. América Latina y el Caribe (12 países)



B. Unión Europea (28 países)



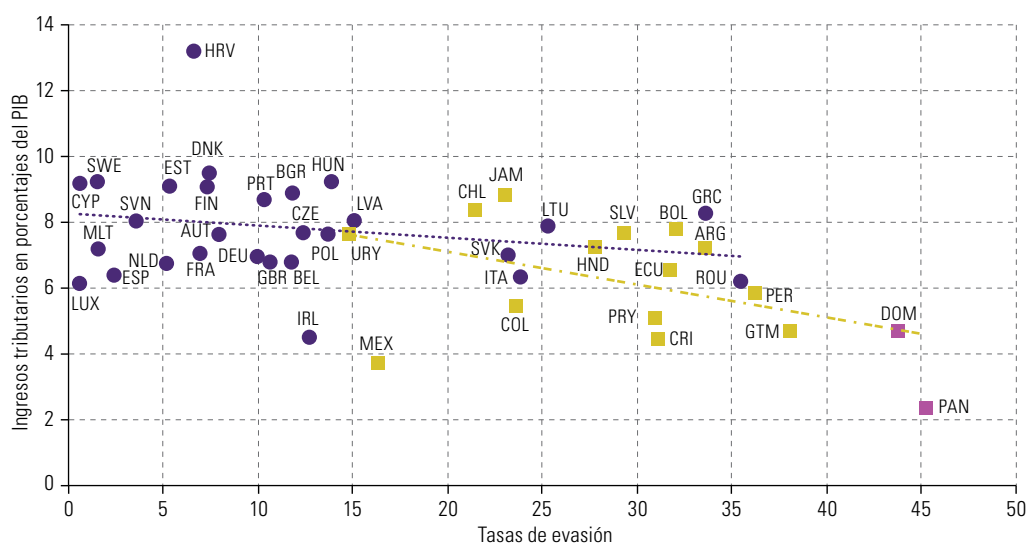
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Poniatowski y otros, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report* (TAXUD/2015/CC/131), Varsovia, 2019; y estudios oficiales.

Nota: Respecto de América Latina y el Caribe se presentan los casos en los que se cuenta con una serie de datos anuales bajo una misma metodología de estimación y con datos actualizados para el período 2012-2017.

^a Promedios simples.

Una mirada a las últimas cifras disponibles relacionadas con el IVA permite comprobar dos hechos estilizados (véase el gráfico III.3). En primer lugar, las tasas de evasión del tributo en los países de América Latina y el Caribe son, en general, más elevadas que las estimadas respecto de la gran mayoría de los países europeos (eje horizontal). Aun con casos llamativos como los de Italia (23,8%) y Grecia (33,6%), estos países se ubican mayormente por debajo del 15,0% en cuanto al nivel de incumplimiento del tributo en 2017. En segundo lugar, la recaudación captada mediante este tributo resulta, no obstante, muy significativa en varios países de la región y se ubica a un nivel similar al exhibido por los 28 países de la Unión Europea (eje vertical). De hecho, en países como la Argentina¹³, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, El Salvador y el Uruguay, los ingresos tributarios en concepto de IVA se ubicaron en torno al 8% del PIB en 2017, lo que coincide con la mayoría de los países europeos más desarrollados. Sin embargo, también se distingue un grupo de países con una recaudación de IVA más acotada que coincide, con la excepción de México, con los casos en que se registran mayores niveles de incumplimiento tributario. Para ambos subgrupos, y sin la intención de establecer una relación directa entre ambas variables (ya que, entre otros factores, debería considerarse el peso fiscal de los gastos tributarios asociados al gravamen) resulta evidente el mayor potencial de obtención de recursos fiscales que alcanzarían los países de la región si redujeran los niveles de evasión tributaria¹⁴.

Gráfico III.3
América Latina
y el Caribe (16 países)
y Unión Europea
(28 países): tasas
estimadas de evasión
y recaudación efectiva
del IVA, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2017*, París, 2019; G. Poniatoski y otros, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report (TAXUD/2015/CC/131)*, Varsovia, 2019; y estudios oficiales.

Nota: Para determinar las tasas de evasión del IVA se consideran las últimas cifras disponibles en cada uno de los países seleccionados para América Latina y el Caribe; las cifras corresponden a 2017 en todos los casos de la Unión Europea.

A pesar de la heterogeneidad señalada, puede afirmarse que los países de la región dejan de percibir en la actualidad un gran caudal de recursos tributarios de los que, teóricamente, podrían disponer para aumentar el financiamiento público. Por una parte, se reconoce que en todos los países (incluso los desarrollados) existe un

¹³ Si bien el último dato oficial disponible corresponde al año fiscal 2007 (AFIP, 2008), estimaciones recientes del FMI validadas por el gobierno argentino sugieren una tasa de evasión del orden del 33,6% en 2017, lo que equivaldría a un 3,7% del PIB de brecha tributaria en el IVA (FMI, 2019).

¹⁴ En las comparaciones entre los distintos países debe tenerse en cuenta que las tasas de evasión estimadas dependen crucialmente de los componentes para el cálculo de la brecha tributaria. Esta puede ser mayor, a mayor nivel de recaudación teórica (por la magnitud y amplitud de la base imponible y el nivel de las alícuotas) o bien, a menor recaudación efectiva del tributo.

nivel de evasión mínimo que resulta muy difícil de eliminar, debido a las complejas y arraigadas raíces del fenómeno. No obstante, la ponderación de las más recientes tasas de evasión del IVA frente a la recaudación actual de los países de la región ya brinda indicios preliminares acerca de estas pérdidas tributarias, que son sensiblemente mayores que las que se estiman en el caso de los países desarrollados. En el gráfico III.4 se presentan las estimaciones oficiales del tamaño de la brecha tributaria del IVA (en cada caso corresponde al último año de estimación), lo que pone de relieve la gravedad del problema en cuanto a los ingresos tributarios perdidos y reafirma la necesidad de implementar una estrategia tendiente a reducir su magnitud¹⁵.

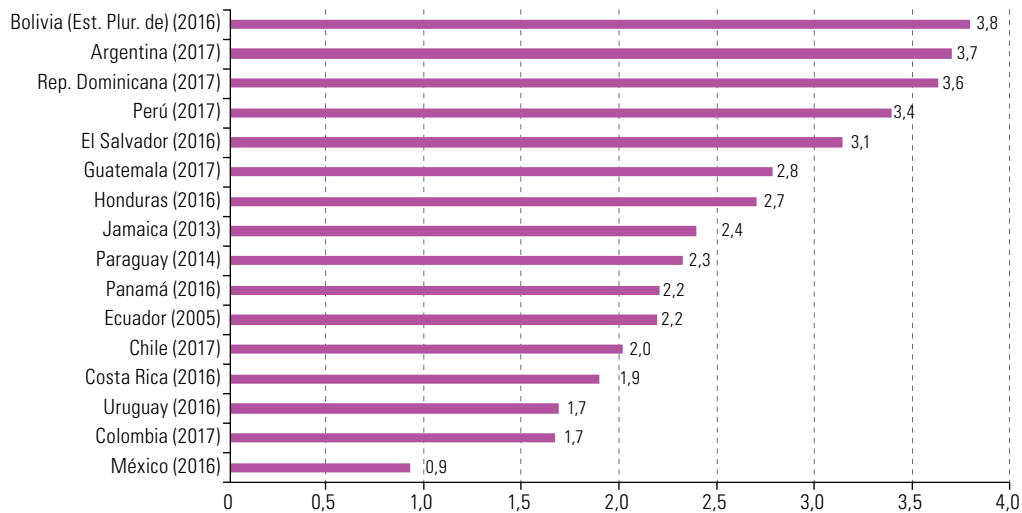


Gráfico III.4
América Latina y el Caribe (16 países): pérdida tributaria estimada por incumplimiento del IVA, 2017 o último año disponible (En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios oficiales.

Nota: Se indica entre paréntesis el año de estimación en cada uno de los países seleccionados de América Latina y el Caribe.

2. El impuesto sobre la renta: valores inadmisibles en una región muy desigual

Las mejoras conseguidas en el diseño y el desempeño del IVA hicieron de este el principal instrumento de recaudación en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. A su vez, una oleada de reformas relativamente más reciente (que comenzó desde mediados de 2000) ha hecho que el impuesto sobre la renta se consolide como el segundo pilar de los sistemas tributarios a nivel regional. En 2017, el impuesto sobre la renta aportó alrededor del 6,1% del PIB de la carga tributaria promedio de la región (25 países), lo que representa el 26,7% de la carga tributaria total, cuando hacia 1990 representaba el 3,3% del PIB y el 21,3% del total (OCDE y otros, 2019).

Sin embargo, la recaudación global de este tributo también podría ser considerablemente mayor si se toman en cuenta las escasas pero concretas evidencias disponibles que dan cuenta de niveles de incumplimiento muy considerables en este gravamen en la mayoría de los países de la región. Si bien, como ya se ha destacado, este problema responde a una serie de factores que trascienden la administración tributaria del gravamen e incluyen aspectos técnicos, socioeconómicos y hasta culturales, su gravedad adquiere mayor

¹⁵ En rigor, el cálculo de la pérdida tributaria implícita en el IVA en un año en particular, a partir de las tasas de evasión estimadas en cada país, requeriría realizar una serie de ajustes específicos a la recaudación efectiva que van más allá del alcance de este capítulo. Aun así, las diferencias metodológicas entre los estudios oficiales obligan a tomar con cautela las cifras que aportan, lo que pone de relieve la importancia de confeccionar y utilizar metodologías estándar.

relevancia al considerarse que el impuesto sobre la renta (sobre todo el componente que grava a los individuos) es el instrumento de mayor poder redistributivo progresivo (efectivo y potencial) de los sistemas tributarios latinoamericanos, en coexistencia con una proporción mayoritaria de impuestos indirectos que suelen ser regresivos desde el punto de vista distributivo.

La notoria escasez a nivel regional de estudios cuantitativos que permitan definir con claridad el incumplimiento tributario en el caso del impuesto sobre la renta (y de otros impuestos directos como los que gravan el patrimonio (véase el recuadro III.2)) tiene un importante grado de vinculación con la mayor complejidad de los cálculos a realizar y con una menor y menos precisa cantidad de información básica que se utiliza como insumo en ese proceso. Por ese motivo, también resulta mucho más difícil llegar a un consenso acerca de una metodología estándar a nivel regional e internacional. Hasta el momento, un estudio publicado por la CEPAL (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010) continúa siendo una referencia regional en este campo. Dicho estudio permitió establecer ciertas pautas fundamentales y brindó evidencias medianamente homogéneas respecto de un conjunto acotado de países de la región (Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú). Los niveles de incumplimiento encontrados resultaron muy elevados en todos los casos, por encima de las tasas de evasión calculadas en el caso del IVA.

Recuadro III.2

Tributos sobre la propiedad inmueble en América Latina: su recaudación potencial

América Latina y el Caribe tiene una vasta experiencia, tanto en términos teóricos como de política, en la implementación de los impuestos sobre la propiedad en sus diversas variantes. Sin embargo, la necesidad de mayores ingresos fiscales y de una estructura tributaria más equitativa y la atención a las disparidades territoriales, como uno de los elementos centrales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, hacen que sea preciso revisar su desempeño para sortear una serie de importantes limitaciones económicas, políticas y administrativas. En la actualidad, los gobiernos intermedios y locales de la región se financian fundamentalmente a través de transferencias provenientes de los Gobiernos centrales, lo que puede desincentivar el esfuerzo tributario y debilitar la rendición de cuentas y la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales. En los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se recauda en promedio más del 1% del PIB con este tipo de tributo (en Francia supera el 4% del PIB y en el Reino Unido, el 3%). Entretanto, en los países de América Latina este promedio no alcanza la mitad de dicho valor, con solo algunos casos como Colombia y el Uruguay que sobresalen, con ingresos anuales de entre el 0,8% y el 0,9% del PIB.

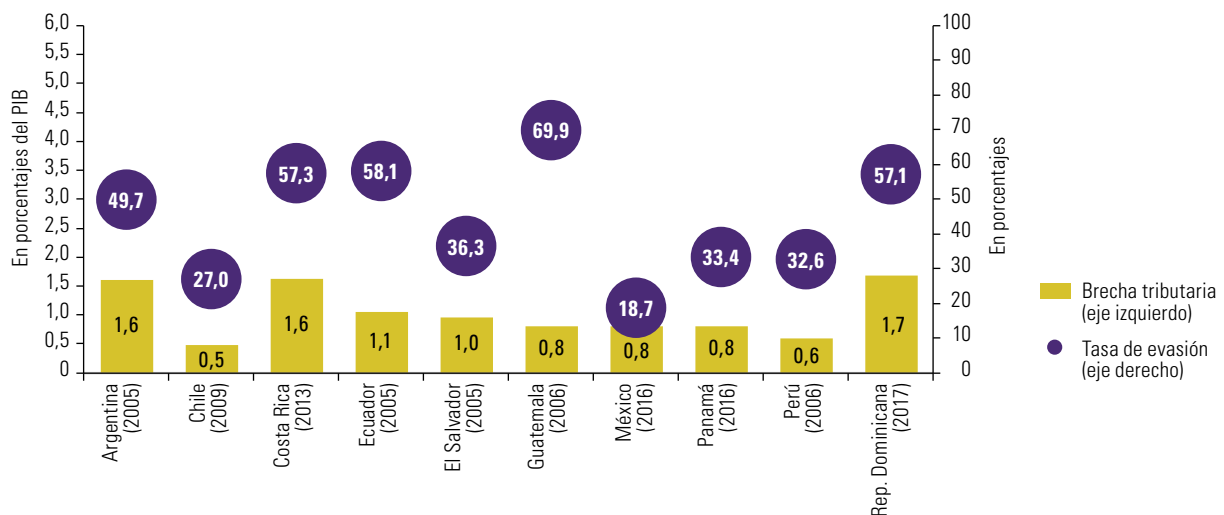
Sin embargo, los tributos sobre la propiedad inmueble tienen un potencial de ingresos significativo, en gran parte no explotado a lo largo de la región, sobre todo en los países con un amplio sector primario. Según estimaciones recientes, a partir de información del Banco Mundial acerca de los valores estimados de terrenos y propiedades, la mayoría de los países latinoamericanos son susceptibles de sobrepasar con creces la recaudación objetivo de alrededor del 1% del PIB y aproximarse al 2%, si la tierra y las edificaciones rurales estuvieran incluidas efectivamente en la base imponible. Además de las cuestiones relacionadas con el tamaño de la base imponible, la brecha actual entre la recaudación potencial y efectiva de este tipo de tributos a nivel regional se explica por el bajo esfuerzo tributario, cuyas estimaciones se refieren a cuestiones tales como el nivel de alícuotas aplicadas, el número y el nivel de exenciones ofrecidas y la capacidad de administración tributaria. Se incluye, principalmente, un componente de evasión tributaria de variable magnitud.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Ahmad, G. Brosio y J. P. Jiménez, "Options for retooling property taxation in Latin America", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 202, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

En lo que se refiere al impuesto sobre la renta personal, se puede afirmar que los recursos tributarios no percibidos serían de una cuantía significativa en todos los casos¹⁶. Ello es especialmente cierto si se tiene en cuenta la discreta recaudación efectiva generada que se obtiene a través de este impuesto (véase el gráfico III.5). Con solo algunos estudios realizados durante la última década, el rango de tasas de incumplimiento se ubica entre el 18,7% en el caso de México y el 69,9% en Guatemala. Por su parte, los ingresos tributarios captados a través del gravamen se ubican actualmente entre el 0,4% del PIB en Guatemala y el 3,5% del PIB en México. No resulta simple estimar con precisión el monto actual de ingresos perdidos a causa del incumplimiento, pues las tasas de evasión estimadas datan de varios años en la mayor parte de los estudios disponibles. Con todo, los escasos ejemplos más recientes sugieren brechas tributarias de cumplimiento en relación con el impuesto sobre la renta personal desde el orden de un 0,8% del PIB en México y Panamá (2016) hasta un 1,7% del PIB en la República Dominicana en 2017.

Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasas de evasión y brecha tributaria estimada (año de estimación) en el impuesto sobre la renta de personas físicas (En porcentajes del PIB y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Statistics [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>; J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y A. Podestá, "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010; e informes oficiales de los respectivos países.

Además, entre los pocos casos en que existen estimaciones oficiales relativamente recientes, se ha podido comprobar una regularidad que se ha repetido en varios países de la región. Los niveles de evasión son muchísimo mayores entre los trabajadores independientes que realizan actividades empresariales (cuando son sujetos del impuesto y no se encuadran en un régimen de tributación simplificada). En el otro extremo se ubican los asalariados que se desempeñan en relación de dependencia y que suelen estar sujetos a retenciones en la fuente de ingresos, lo que limita sus posibilidades de

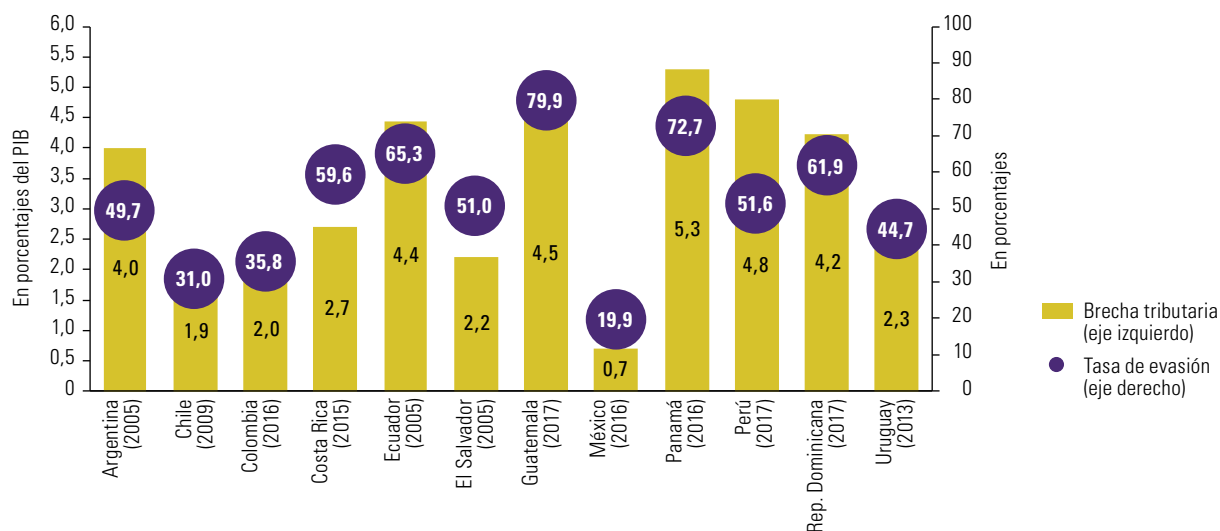
¹⁶ Además del grado de incertidumbre en materia estadística, debe tenerse en cuenta que las pérdidas que se derivan de estos estudios no siempre son completamente recuperables por parte de las administraciones tributarias debido a diversas restricciones operativas (fiscalización, control y cobranza de impuestos) y al hecho de que la gran mayoría de estas metodologías son estáticas y no incorporan respuestas de comportamiento por parte de los contribuyentes ante cambios en el nivel de cumplimiento efectivo (Gemmell y Hasseldine, 2012).

incumplimiento tributario. Por ejemplo, en Costa Rica la tasa de evasión estimada del impuesto sobre la renta en el caso de las personas físicas fue del 57,3% en 2013. Este porcentaje se pudo descomponer en una tasa del 17,5% en el caso de los asalariados y pensionados y del 91,3% para quienes realizan actividades lucrativas (Villalobos y Muñoz, 2015). Por su parte, en México la tasa de evasión del impuesto sobre la renta de personas físicas en 2016 (que se resume en un valor del 18,7%) se obtiene después de ponderar tres niveles muy diferentes de incumplimiento: los asalariados exhiben una brecha tributaria del 11,5% de la recaudación teórica, las personas físicas con actividades empresariales acumulan una evasión del 56,0% y los individuos con rentas por arrendamientos llegan al 73,5% (San Martín y otros, 2017).

Por otra parte, en lo que respecta al tributo que recae sobre los ingresos de las sociedades, la gravedad del problema hizo que en los últimos años se realizaran algunos estudios cuantitativos en este ámbito. Según esos estudios, el rango de tasas de evasión en este impuesto va desde el 19,9% en México hasta casi el 80% en Guatemala. Dado que los ingresos tributarios aportados por las sociedades constituyen una parte mayoritaria de la recaudación del impuesto sobre la renta y que las tasas de evasión estimadas son mayormente superiores respecto de las calculadas para las personas físicas, las pérdidas tributarias implícitas (y los ingresos adicionales potenciales) en el caso del impuesto sobre la renta (ISR) de sociedades serían considerablemente mayores en la mayoría de los países, sobre todo en los de Centroamérica y la región andina. A modo de ejemplo, tomando los estudios oficiales más recientes, la brecha tributaria sería equivalente al 0,7% del PIB en México (2016), llegando a valores del 2,7% en Costa Rica (2015), el 2,0% en Colombia (2016), el 4,5% en Guatemala (2017), el 4,8% en el Perú (2017), el 5,3% en Panamá (2016), el 4,2% en la República Dominicana (2017) y el 2,3% del PIB en el Uruguay (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6

América Latina y el Caribe (países seleccionados): tasas de evasión y brecha tributaria estimada (año de estimación) del impuesto sobre la renta de sociedades
(En porcentajes del PIB y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Statistics [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>; J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y A. Podestá, "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010; e informes oficiales de los respectivos países.

Los niveles de incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta resultan preocupantes al pensar en reformas tributarias progresivas en el contexto de los países de la región. El contraste es mayor aun cuando se comparan estas cifras con los valores

observados en los países desarrollados. Por ejemplo, en el Reino Unido, uno de los principales ítems analizados en las estimaciones anuales oficiales es el componente que engloba el impuesto sobre la renta, las contribuciones de la seguridad social (véase el recuadro III.3) y el impuesto sobre las ganancias de capital. En el período fiscal 2017-2018, se estimó una mínima evasión del 3,9%, con una intensidad mayor entre los contribuyentes autónomos (17,0%) respecto de los asalariados en relación de dependencia, cuyo nivel de incumplimiento es del 1,0%, es decir, prácticamente inexistente (HMRC, 2019). En el caso del impuesto aplicable a las sociedades y empresas, la evasión estimada durante el mismo período fiscal fue del 8,1% y la desagregación por tamaño de contribuyente permitió confirmar una regularidad observable en otras latitudes: el nivel de incumplimiento es relativamente mayor entre las empresas de menor tamaño, más numerosas y más difíciles de controlar y fiscalizar por parte de la autoridad tributaria.

Si bien las estimaciones convencionales suelen centrarse en los principales impuestos como el IVA y, en menor medida, el impuesto sobre la renta, la cuantificación del nivel de incumplimiento en los sistemas contributivos de protección social relacionados con los servicios de salud y las pensiones posee una gran relevancia para los países de América Latina y el Caribe por dos razones fundamentales. Por un lado, en varios casos los recursos fiscales que logran movilizar en la actualidad constituyen una porción importante de la carga tributaria total y, por ende, del financiamiento público de los países. Además, dado que estas contribuciones suponen un derecho a recibir una contraprestación para los aportantes, la denominada evasión contributiva deteriora la calidad de la protección social, propicia la exclusión y la informalidad laboral y afecta negativamente la sostenibilidad financiera de todo el sistema.

Las evidencias disponibles son escasas en la región. Sin embargo, algunas investigaciones empíricas brindan una idea aproximada del nivel de incumplimiento en los esquemas contributivos de seguridad social. A partir de información de las encuestas de hogares, Arenas y otros (2012) encontraron que la evasión en materia de pensiones en Chile representó el 19,0% de los asalariados totales en 2011. En el Uruguay, la Asesoría General en Seguridad Social del Banco de Previsión Social (BPS, 2019) ha estimado la evasión por no declaración al BPS y ha comprobado una sostenida reducción, del 37,2% en 2004 al 16,1% en 2018. Por su parte, Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán (2014) utilizaron una metodología estándar de brechas tributarias para estudiar tres casos en la región, en los que abarcaron el sistema de pensiones y el de atención de la salud. Encontraron tasas globales de evasión del 21,5% en la Argentina (1,5% del PIB en 2007), del 30,0% en Colombia (3,0% del PIB en 2010) y del 45,8% en el Perú (2,8% del PIB en 2007).

En Colombia, cabe destacar el ejemplo de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), entidad que desde 2010 monitorea y controla la liquidación y el pago de los aportes obligatorios al sistema de protección y seguridad social. La UGPP viene cuantificando el incumplimiento en los subsistemas de salud, pensiones, riesgos laborales y otros ítems parafiscales desde 2012, a partir de la identificación de indicios de evasión (omisión o inexactitud) en la liquidación de los aportes que surgen como resultado de varios cruces de información entre diferentes registros y fuentes oficiales. Este proceso le ha permitido mejorar la fiscalización y aumentar sustancialmente el cumplimiento voluntario, lo que se ha plasmado en una importante reducción de la tasa de evasión contributiva, desde un 28% en 2012 hasta un 9% en 2017.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Arenas y otros, "Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas", *Documento de Trabajo*, N° 2, Santiago, Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012; Banco de Previsión Social (BPS), *Comentarios de Seguridad Social*, N° 66, Montevideo, 2019; J. C. Gómez Sabaini, O. Cetrángolo y D. Morán, "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Recuadro III.3
La evasión contributiva
en los países de
América Latina

3. La evasión y elusión internacional y las dificultades para definir su magnitud global

En los países de América Latina y el Caribe el desafío que representa la evasión tributaria forma parte desde hace varias décadas de la agenda fiscal de los gobiernos de turno. Sin embargo, desde los primeros años de la década de 2000, y especialmente con posterioridad a la crisis financiera mundial de 2008, se ha debido incorporar al análisis una nueva dimensión del fenómeno. A partir de entonces, la evasión o elusión tributaria internacional comenzó a adquirir una creciente relevancia mediática. Ello contribuyó a su conocimiento y, sobre todo, al desarrollo de estudios y proyectos de cooperación internacional tendientes a una mejor comprensión de la lógica y la magnitud de esta problemática y al diseño de políticas y regulaciones con el fin de evitar o contrarrestar sus negativos efectos económicos.

En su afán por maximizar los beneficios, y al poder extenderse internacionalmente para ampliar sus mercados, las empresas multinacionales suelen realizar numerosas maniobras con el fin de reducir su carga impositiva mundial más allá de las fronteras de los países y las regiones en que operan y donde se generan sus utilidades. En este contexto, se ha destacado la importancia de las prácticas vinculadas con la traslación de utilidades y costos entre filiales de una misma empresa. Esto suele ocurrir desde países que imponen altos niveles de tributación o importantes restricciones administrativas al flujo de capitales, hacia jurisdicciones que tienen sistemas tributarios débiles de relativamente baja o nula imposición (paraísos fiscales), mediante la manipulación de los precios de transferencia.

Sin embargo, las estrategias de planificación fiscal agresiva son múltiples y cada vez más sofisticadas. De acuerdo con Loretz y otros (2017), estas pueden manifestarse en los canales comerciales, mediante la manipulación de los precios de bienes y servicios entre empresas vinculadas, o en canales financieros, relacionados con operaciones de financiamiento corporativo a través del pago de intereses o de regalías entre empresas subsidiarias. Estas operaciones tendrían el objetivo final de reducir el ingreso gravable en el país de mayor carga impositiva. Así, todas estas prácticas propician y conducen a un inexorable proceso de erosión de las bases imponibles internas. Deterioran la capacidad de los países de retener ingresos fiscales que podrían servir para el financiamiento de sus procesos de desarrollo o para aplicar instrumentos de distribución de la riqueza conducentes a una mayor equidad social y a la superación de la pobreza. Además, el fenómeno atenta contra la equidad distributiva y la legitimidad de los sistemas tributarios, ya que suele traducirse en menores tasas efectivas de imposición sobre las rentas societarias para las grandes empresas multinacionales, las cuales eluden sus obligaciones tributarias en los países donde se generan las utilidades. Esta ventaja relativa para las multinacionales, a su vez, puede tener un efecto sobre la estructura económica interna al reforzar la concentración y la monopolización de los mercados.

Por la propia naturaleza del fenómeno, resulta muy complejo establecer con certeza una medida concreta de su magnitud y de las pérdidas fiscales que entraña a nivel nacional, regional y mundial. Con el paso de los años, las administraciones tributarias de la región han ido mejorando los mecanismos de control y requerimiento de información contable a las empresas multinacionales que operan en su jurisdicción. Aunque esto les permitiría llevar a cabo auditorías más precisas y cuantificar el monto de recursos dejados de recaudar a nivel de cada contribuyente o incluso a nivel sectorial, no todas las agencias cuentan con las mismas capacidades y recursos económicos, humanos y físicos para desarrollar estas tareas con eficacia. Al no aplicarse un enfoque exhaustivo, en tanto solo se concentran en algunos grandes contribuyentes, tampoco es posible realizar comparaciones directas entre distintos países o a nivel internacional.

Paralelamente, durante los últimos 15 años se ha venido acumulando un conjunto de estudios empíricos de acercamiento al problema desde una óptica global que apuntan, con distintas metodologías, a medir las desviaciones que estos comportamientos generan en las operaciones normales de las empresas multinacionales. También, lo que es mucho más importante, se ha intentado medir las pérdidas implícitas de recursos tributarios asociadas a dichos comportamientos. Por ejemplo, la CEPAL ha realizado estimaciones del monto total de flujos financieros ilícitos derivados de las manipulaciones de los precios de comercio (la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones)¹⁷. Se ha determinado que estas han ido aumentando durante las últimas dos décadas. Para 2015 estos flujos habrían rondado los 93.000 millones de dólares o un 1,5% del PIB regional. Según un cálculo anterior (correspondiente a 2013), las pérdidas tributarias asociadas se ubicarían en torno al 30% de dicho valor, es decir unos 28.000 millones de dólares o un 0,5% del PIB (Podestá, Hanni y Martner, 2017).

Más recientemente, se han difundido algunos estudios de alcance mundial. Por ejemplo, en UNCTAD (2015) se estima que los recursos tributarios no obtenidos habrían rondado los 200.000 millones de dólares en 2012 (90.000 millones solo en los países en desarrollo). Por su parte, una estimación de la OCDE (2015) sugiere que estas pérdidas tributarias se habrían ubicado entre los 100.000 y 240.000 millones de dólares en 2014. Las últimas evidencias disponibles en estudios de alcance mundial corresponden a los trabajos de Crivelli, de Mooij y Keen (2015) y de Cobham y Janský (2018). Estos autores calculan que las pérdidas mundiales anuales de ingresos por el impuesto sobre la renta de sociedades representan entre 500.000 y 600.000 millones de dólares, tanto a través de canales lícitos como ilícitos. De esa cifra, unos 200.000 millones de dólares corresponden a países de bajos ingresos, lo que supone una participación desproporcionadamente mayor de sus ingresos fiscales efectivos. Además, en el último estudio citado se sugiere que la pérdida de ingresos tributarios (tomando el año 2013 como referencia) sería muy significativa en algunos países de la región, como la Argentina (4,4% del PIB), el Perú, los países centroamericanos (alrededor del 2,3% del PIB en cada uno de ellos) y algunos países del Caribe, incluida Guyana, con casi el 7,0% del PIB.

Cabe destacar que la actual arquitectura financiera internacional, con una movilidad de los capitales casi irrestricta de un país a otro y una multiplicidad de canales alternativos para reducir artificialmente la carga impositiva enfrentada en la jurisdicción de origen, también ha beneficiado a las personas de mayores ingresos y mayor riqueza económica. Durante años, la salida de capitales de los países de residencia de sus propietarios ha estado incentivada, más allá de los factores internos de cada país, por la existencia de numerosos paraísos fiscales. Estos, además de una baja o nula tributación, se caracterizan por su escasa regulación y control de la naturaleza y la procedencia de los ingresos y patrimonios recibidos, lo que puede incluir actividades ilícitas. Así como sucede a nivel de las empresas, existe una serie de complejos mecanismos a nivel internacional cuya articulación tiene como único objetivo ocultar u oscurecer con artilugios legales a los beneficiarios finales de dichos recursos.

En este campo también se han logrado ciertos avances en la cuantificación del fenómeno a escala global. En los estudios más recientes se ha apelado al enfoque descendente para estimar el monto de riquezas extraterritoriales a nivel mundial con datos macroeconómicos. Se exploran las discrepancias entre el balance de cuenta corriente y el flujo neto de inversiones extranjeras. Luego, se distribuye dicho monto estimado entre los países según sus propietarios reales y, por último, se estiman los ingresos tributarios perdidos debido a esta clase de evasión fiscal. Con ese fin, se asume una tasa

¹⁷ El concepto de flujos financieros ilícitos (FFI) puede incluir desde utilidades provenientes de actividades ilegales hasta ingresos originados en fuentes legítimas, que se transfieren entre jurisdicciones para aprovechar ventajas tributarias. La mayoría de los estudios disponibles se centran en alguno de estos elementos y brindan una imagen parcial de su magnitud.

de incumplimiento respecto de los principales impuestos afectados: i) el impuesto sobre la renta; ii) los impuestos sobre la riqueza, y iii) los impuestos sobre las transferencias de riqueza (herencias y donaciones). En esta línea, un reciente estudio de Vellutini y otros (2019) sugiere que la riqueza mantenida en el extranjero habría alcanzado los 7,8 billones de dólares en todo el mundo en 2016, lo que equivale a poco más del 10% del PIB mundial. Esos valores resultan coherentes con otras estimaciones recientes como las de Pellegrini, Sanelli y Tosti (2016), quienes han calculado que los activos no declarados en el extranjero se ubicaron entre 6 y 7 billones de dólares en 2013, o de Zucman (2017), quien estimó esa suma en torno a los 8,3 billones de dólares en 2016. Las pérdidas de ingresos asociadas serían de aproximadamente 160.000 millones anuales en concepto de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio personal.

En definitiva, a pesar de sus limitaciones estadísticas, los estudios disponibles que buscan cuantificar el fenómeno de evasión internacional en múltiples dimensiones tienen el valor de haber aportado una serie de indicios y evidencias acerca de la intensidad de este fenómeno a escala mundial y regional, sobre la base de metodologías que se deberán perfeccionar en los años futuros. En ese sentido, resulta relevante el aprendizaje y la acumulación de conocimientos que las administraciones tributarias pueden lograr mediante las auditorías periódicas y el intercambio de información tributaria. Ello podría contribuir a una mayor comprensión de la lógica en que se basan las estrategias de planificación fiscal agresiva y, de manera implícita, de la magnitud de los recursos tributarios resignados a causa de este fenómeno.

C. Panorama de las medidas que están adoptando los países para hacer frente a este desafío

Más allá de la precisión y la profundidad de las evidencias disponibles acerca de la magnitud de la evasión tributaria, existe un consenso general sobre la importancia de lograr su reducción efectiva para los países de la región. Se trata de asegurar no solo el financiamiento del Estado, sino también la equidad distributiva en que se basa todo sistema tributario moderno. Las raíces socioeconómicas del fenómeno requieren que las agencias de administración tributaria desarrollen mecanismos orientados a mejorar el control y la fiscalización de los contribuyentes. Además, deben asumir un rol protagónico en la concientización de la ciudadanía sobre la responsabilidad social respecto del pago de los impuestos establecidos por el Estado.

En esta sección se expone una perspectiva actualizada de las más recientes tendencias regionales en materia de lucha contra la evasión y la elusión tributarias. Sin embargo, antes de avanzar, es necesario plantear algunas cuestiones conceptuales que sirven de marco de análisis para el resto del capítulo. La responsabilidad de combatir y reducir la magnitud de la evasión suele concentrarse en las agencias de recaudación. Por ese motivo, existe una visión general que tiende a poner un gran énfasis en las medidas de administración tributaria orientadas a dicho objetivo (las cuales lógicamente serán tratadas en las próximas secciones), que no siempre resultan suficientes como estrategia integral. De hecho, como señala un estudio referente al caso uruguayo (DGI, 2019), las tasas de evasión pueden variar en el tiempo, en general, por tres factores fundamentales: i) la evolución de la actividad económica (con un comportamiento contracíclico de los contribuyentes); ii) los avances en materia de gestión tributaria (vinculado a la eficiencia de la administración tributaria en sus funciones de control y fiscalización), y iii) los cambios en la normativa debido a diversas reformas tributarias

(donde las modificaciones de las alícuotas y de las bases imponibles pueden crear mayores incentivos para que los contribuyentes evadan sus obligaciones tributarias).

Este último factor hace que sea necesario considerar la importancia que adquiere, para las estrategias de lucha contra la evasión, la coherencia general del sistema tributario en cuanto a su diseño específico y a las reformas que se pudieran introducir. Así, los problemas estructurales más comunes de la tributación en los países de América Latina y el Caribe (como la insuficiencia del nivel de recursos, la estructura impositiva sesgada hacia los impuestos indirectos sobre el consumo, la presencia de gastos tributarios de gran magnitud en los principales impuestos aplicados, la debilidad recaudatoria y redistributiva del impuesto sobre la renta de personas físicas, entre otras cosas) inciden sobre los incentivos de los contribuyentes, sobre su percepción acerca del sistema tributario y, por ende, sobre los niveles globales de evasión. Por ese motivo, aunque este tema trascienda el alcance de este capítulo, cabe destacar que toda estrategia general destinada a abordar y reducir la evasión y la elusión tributarias, sobre todo en el marco de los países de la región, siempre debería estar acompañada por una necesaria reforma de la legislación tributaria. Dicha reforma debería tender a fortalecer los principios de eficiencia, equidad y simplicidad en el diseño de los tributos y contribuir a la alineación de los incentivos de los agentes con el cumplimiento efectivo de sus obligaciones tributarias.

1. Las medidas orientadas a favorecer el cumplimiento en el ámbito nacional

Históricamente, los países de América Latina y el Caribe han tenido serios problemas para controlar el registro de todas las transacciones económicas que se realizan en sus mercados internos. Con un sector informal relativamente importante en la mayoría de los casos, las administraciones tributarias suelen verse sobrepasadas en cuanto a sus capacidades técnicas y operativas para llevar a cabo esta tarea. Sin embargo, el vertiginoso desarrollo tecnológico y su asimilación en distintas áreas de la economía han brindado crecientes posibilidades para que dichas agencias puedan captar y sistematizar grandes caudales de información mediante nuevas herramientas de gestión tributaria. El objetivo principal de estas novedades tecnológicas consiste en simplificar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

En ese contexto, por ejemplo, se enmarca la creciente difusión e implementación de la facturación electrónica digital en los países de la región. Esta herramienta permite tener un mejor conocimiento de las operaciones nacionales de cada contribuyente y lo coloca automáticamente bajo el control de las autoridades tributarias nacionales. Además de reducir el uso del papel, la existencia de estos documentos en formato digital permite encontrar de forma rápida errores en las declaraciones y registros contables o detectar indicios de evasión fiscal. De esta manera, el ente regulador puede realizar un seguimiento de cada eslabón de la actividad económica, mejorar la eficacia de la fiscalización de cada contribuyente y, finalmente, aumentar la recaudación tributaria efectiva (Barreix y Zambrano, 2018).

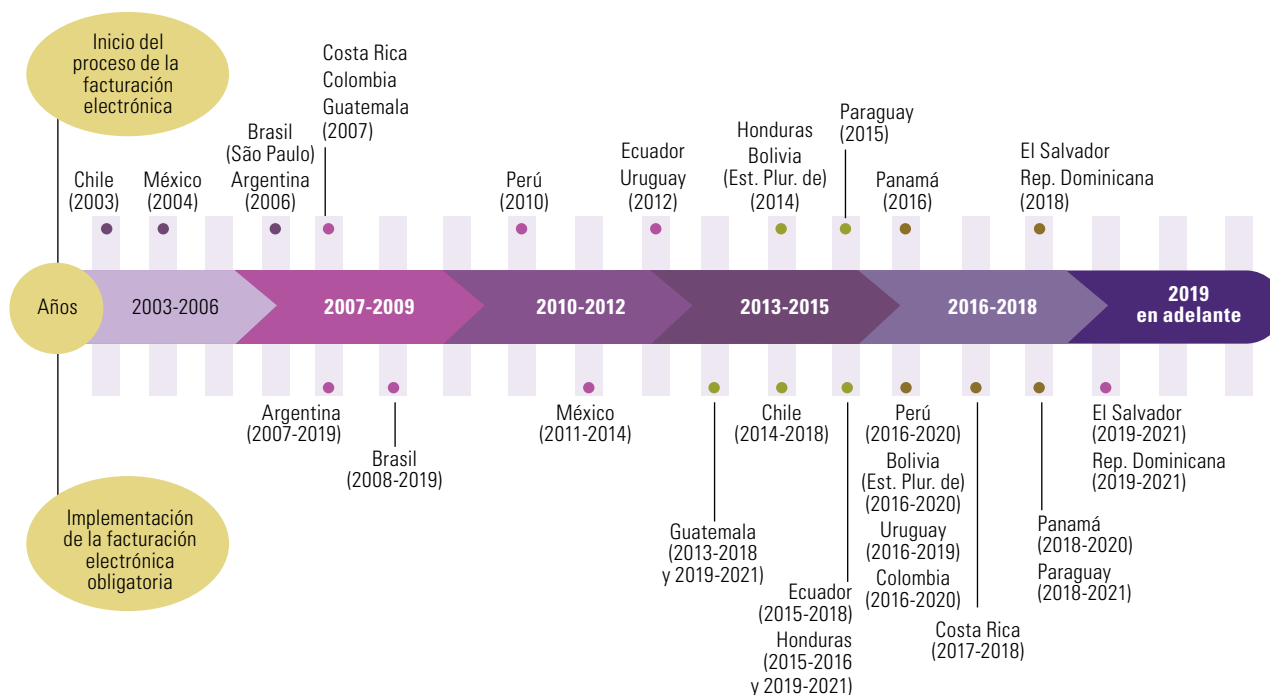
Chile fue (desde 2003) el primer país que introdujo la facturación electrónica, aunque inicialmente lo hizo solo con carácter voluntario. La obligatoriedad se impuso a partir de octubre de 2014 para las grandes empresas, mientras que el resto de las empresas se fue incorporando paulatinamente al régimen obligatorio en 2018¹⁸. La Argentina fue el primer país que introdujo la factura electrónica obligatoria a partir de 2007 para un grupo acotado de contribuyentes. Su alcance se extendió progresivamente a todos los contribuyentes

¹⁸ Se aclara que otros tipos específicos de documentos electrónicos de naturaleza similar a la de la factura (exportación y guías de despacho) han comenzado a ser de carácter obligatorio desde mediados de enero del año en curso.

en un largo proceso que finalizó a mediados de 2019. Con el transcurso de los años, el resto de los países de la región siguieron la misma tendencia, sobre todo en el caso del Brasil¹⁹. México también se destacó por su exitosa implementación masiva, además de que se han observado recientes progresos en Costa Rica, el Ecuador, el Perú y el Uruguay, donde la obligatoriedad de su uso se ha extendido a casi la totalidad de los contribuyentes registrados. En el gráfico III.7 se exponen los casos regionales de implementación de esta herramienta durante los últimos 15 años. Se distingue entre los momentos de creación de las condiciones básicas para su desarrollo (arriba) y los períodos variables que han sido necesarios para la adopción obligatoria (abajo; en algunos casos aún no ha concluido el proceso).

Gráfico III.7

América Latina y el Caribe (países seleccionados): proceso de incorporación e implementación de la facturación electrónica



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En los últimos dos años, otros países de la región se han sumado a esta tendencia como forma de fortalecer el cumplimiento tributario. En este grupo se encuentran Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia²⁰, El Salvador, Honduras, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana. Aprovechando las experiencias acumuladas a nivel regional, esos países ya han desarrollado las fases iniciales de implementación de la factura electrónica de carácter obligatorio. Hasta el momento se han conseguido avances satisfactorios, con sendos planes piloto para un grupo acotado de grandes empresas, y se prevé continuar con su implantación gradual y masiva en los próximos años. Un hecho destacado de los casos más recientes es la rapidez con que se han logrado resultados concretos. Ello pone de relieve la importancia de las sinergias, las experiencias compartidas y la cooperación regional entre las distintas administraciones tributarias, lo que ha permitido un aprendizaje más rápido en los distintos países (por la reducción de errores y obstáculos) sobre cuestiones técnicas y prácticas específicas vinculadas a esta herramienta de gestión tributaria.

¹⁹ En este caso, además, existen diferentes tipos de facturas electrónicas para los impuestos estatales (los modelos NF-e y NFC-e para la venta de mercancías, y el modelo CT-e para el transporte) y municipales (el modelo NFC-e para la venta de servicios).

²⁰ De acuerdo a estimaciones oficiales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la implementación masiva de la factura electrónica en Colombia tendría un efecto importante en la recaudación total, del orden del 0,2% del PIB en 2020 y del 0,4% en 2021. Se alcanzaría un nivel del 1,3% del PIB a partir de 2023. Esto se explicaría como resultado directo de la reducción de la evasión tributaria del IVA y de una mayor formalización respecto del pago y la declaración de otros impuestos relevantes.

En cuanto a su impacto potencial, un estudio comparativo de Hernández y Robalino (2018) sobre cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Ecuador, México y Uruguay) permitió comprobar que la implementación de la factura electrónica ha contribuido a aumentar las ventas y utilidades reportadas y la recaudación de impuestos. Los efectos descritos varían según el período de análisis. Es decir, a corto plazo se observan aumentos sustanciales en la recaudación y, conforme pasa el tiempo, los efectos se van reduciendo, con diferencias sensibles según la actividad desarrollada, siendo mayores los efectos positivos en las que están más expuestas a los controles administrativos (construcción, comercio, transporte y servicios profesionales). Más recientemente, un estudio de Bellon y otros (2019) ha encontrado efectos positivos en el caso del Perú, donde la facturación electrónica ha contribuido a que las ventas, las compras y el valor agregado declarado por las empresas aumenten en más del 5% durante el primer año después de la adopción. Dicho impacto se concentra en las empresas más pequeñas y los sectores que presentan mayores tasas de evasión. Lo anterior da a entender que esta herramienta contribuye a reducir los costos de cumplimiento y fortalece los mecanismos disuasivos de fiscalización y control, por lo que representa un complemento importante en lo que se refiere al tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes en los países de la región (véase el recuadro III.4).

Recuadro III.4

Los regímenes tributarios simplificados como mecanismos de formalización

La difusión reciente de la facturación electrónica representa una respuesta administrativa para combatir la evasión tributaria y facilitar el cumplimiento voluntario en el ámbito nacional. Sin embargo, también hay ciertas medidas o adaptaciones de política tributaria que resultan muy relevantes en la consecución de dicho objetivo, sobre todo en los países de América Latina y el Caribe, donde una parte considerable de la población suele desenvolverse en la economía informal. Tal es el caso de los regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes, los cuales se han ido multiplicando y ampliando durante las últimas dos décadas en toda la región.

La práctica actual muestra que la mayoría de los regímenes vigentes se aplican fundamentalmente a personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en países como el Brasil, Costa Rica, Chile, México, el Paraguay, el Perú y el Uruguay se extienden o se concentran en pequeñas empresas. En general, estos regímenes se basan en la adhesión voluntaria y la autocategorización, y están dirigidos en primer lugar a los sectores de comercio, servicios, producción agropecuaria y transporte de personas. Los ingresos brutos del contribuyente son la variable más utilizada para la determinación de la base imponible. En cuanto a los aspectos formales, en la mayoría de los países se imponen dos obligaciones: i) la presentación periódica de declaraciones juradas, y ii) la realización de procesos de facturación, en algunos casos mediante la modalidad electrónica digital de carácter obligatorio. Si bien la mayoría de los regímenes existentes abarcan la cotización del IVA y el impuesto sobre la renta, un grupo de ellos incluye además las contribuciones de la seguridad social (Argentina, Brasil y Uruguay). Estos regímenes tienen la particularidad adicional de otorgar ciertos beneficios, como el acceso a pensiones de jubilación o a un seguro de salud, lo que contribuye a aumentar la cobertura de protección social. A pesar de la escasa información estadística disponible, se advierten bajos niveles de recaudación en todos los casos. En ocasiones se llegan a obtener ingresos públicos muy inferiores a los costos que implica su administración. A su vez, estos tratamientos diferenciales exigen prestar atención a ciertos elementos negativos que puede conllevar la simplificación tributaria, entre ellos, el denominado "enanismo fiscal", el bajo nivel de adopción de las nuevas tecnologías y las posibles distorsiones de los procedimientos de categorización.

No obstante lo anterior, se han podido comprobar efectos positivos en cuanto a la formalización de individuos y pequeñas empresas en los tres casos señalados. Además, otros países han aprobado reformas recientes en esta materia que, si bien aún no se acercan al formato de monotributo que incluye el componente de protección social, demuestran la importancia que han adquirido estos regímenes simplificados como herramientas para ampliar el universo de contribuyentes que puede ser controlado por las administraciones tributarias. Por ejemplo, en Colombia se creó el Régimen Simple de Tributación para pequeñas empresas, con el que se busca unificar el pago del impuesto sobre la renta, el IVA y otros tributos a partir de 2019, después de un intento fallido de introducir un esquema del tipo monotributo en 2016. También se destaca el caso del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) en México, introducido en 2014 en reemplazo del anterior Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), con resultados satisfactorios en cuanto a la formalización de contribuyentes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de O. Cetrángolo y otros, "Regímenes tributarios simplificados", *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, J. M. Salazar-Xirinchach y J. Chacaltana (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2018.

Por otra parte, el avance de las tecnologías necesarias para lograr un correcto funcionamiento ha contribuido a que la incorporación de la factura electrónica y, aún más importante, su asimilación por parte de los distintos segmentos de contribuyentes, sean mucho más eficientes y ágiles que en el pasado. En todo caso, esta herramienta digital es un elemento importante dentro de la aplicación de un enfoque moderno por las administraciones tributarias, en un contexto de creciente desarrollo tecnológico y manejo optimizado de la información. A esto se añade, entre otras medidas, el desarrollo de cruces y análisis de datos provenientes de entidades gubernamentales y de terceros como las entidades del sistema financiero, la implementación de un registro único tributario, la introducción de sistemas satelitales de trazabilidad de mercaderías para evitar fraudes fiscales y la consolidación de regímenes de retención automática en la fuente.

De acuerdo con los últimos datos que proporcionó la Encuesta Internacional sobre Administraciones Tributarias (ISORA) sobre las características de funcionamiento y los avances en los procesos de digitalización, la mayor parte de las 159 administraciones tributarias relevadas se están volviendo cada vez más proactivas en su gestión. En un reciente informe de la OCDE (2019) se destacan avances en tres categorías: i) el apoyo a las actitudes positivas de los contribuyentes, mediante la educación y la provisión de servicios al cliente para facilitar el cumplimiento voluntario; ii) la gestión de riesgos en materia de cumplimiento, mediante el uso creciente de análisis y fuentes de datos, segmentación de contribuyentes y enfoques cooperativos, y iii) el diseño de estrategias múltiples, con la incorporación de instrumentos específicos que permitan identificar y abordar el incumplimiento por distintos tipos de contribuyentes. Como ejemplos de estas tendencias se pueden mencionar las novedades siguientes:

- **Plataformas y aplicaciones móviles:** en Chile, la aplicación e-Renta (impuesto electrónico sobre ingresos) facilita y fomenta la presentación voluntaria de las declaraciones de impuestos. Mediante la aplicación, los contribuyentes pueden ver y aprobar su declaración de la renta. Esta se basa en datos de terceros e incluye la información de devolución de impuestos. Por su parte, en México, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha desarrollado una aplicación móvil que ofrece los siguientes servicios: registro y capacidad de actualizar las facturas electrónicas emitidas, ver indicadores financieros, programar citas con la administración tributaria y ver el estado de obligaciones tributarias. Se observan avances similares en el resto de los países de la región, por ejemplo, en la Argentina, el Brasil, Colombia y el Perú.
- **Sistemas de gestión de riesgo:** en la Argentina, el Sistema de Perfil de Riesgo (SIPER) que implementó la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a partir de 2019 evalúa mensualmente el cumplimiento de los deberes formales y materiales de los contribuyentes. Se les asigna una categoría que luego influirá en la concesión o limitación de beneficios vinculados con la recaudación, devolución o transferencia de impuestos y recursos de seguridad social. Este sistema se nutre no solo de la información provista por el contribuyente a través de sus declaraciones, sino también por sistemas complementarios de control de las operaciones financieras y transacciones con bienes registrables. Este tipo de sistema se ha implementado recientemente en Chile y se encuentra en proceso de estudio en otros países de la región.
- **Canales de registro, declaración y pago:** con el objetivo de aumentar el cumplimiento tributario, algunas agencias han avanzado en la automatización de las operaciones de registro, declaración y pago de los contribuyentes. En los últimos años ha aumentado de forma notable el uso de canales alternativos y aplicaciones frente al registro en papel. En los países de la región, más del 60% del total del valor de los pagos recibidos se realiza mediante canales electrónicos. Este porcentaje se eleva al 80% en países como la Argentina, Chile o el Ecuador.

- **Declaraciones prellenadas:** constituye una de las novedades más recientes en materia de administración tributaria, vinculada a las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la factura electrónica y orientada a facilitar el cumplimiento voluntario. La idea básica consiste en ofrecer un formulario donde consten conceptos registrados o presumidos a partir de información obtenida del propio contribuyente de diversas fuentes. Chile, el Ecuador, México y el Perú han avanzado con sus primeras fases de implementación (Díaz de Sarralde, 2019).

2. Las respuestas tributarias ante el avance de la economía digital

En los últimos años, la digitalización de la economía ha suscitado cambios en los modelos de negocios y en las líneas de producción de las empresas, tanto a nivel local como internacional. Este fenómeno, de dimensiones, intensidades y ritmos que resultan difíciles de asimilar para cada Estado, ha planteado una serie de retos para los sistemas tributarios de cada país.

En primer lugar, las empresas multinacionales tienen la capacidad de realizar distintas actividades económicas y obtener ingresos en varios países en simultáneo sin necesidad de mantener una presencia física significativa en algunos de ellos. Esta situación entra en conflicto con los criterios tradicionales que se utilizan para determinar la obligación tributaria, como el concepto de establecimiento permanente y la determinación de las residencias fiscales de los sujetos que intervienen en las operaciones económicas con medios electrónicos. Además, dificulta la recaudación de los tributos en el territorio de consumo, donde probablemente el proveedor de bienes o servicios no se encuentra registrado a los fines fiscales. En segundo lugar, los negocios digitales involucran a los usuarios, a través de las redes sociales, para obtener sugerencias de ellos, lo que muchas veces supone su participación en el diseño mismo de los bienes y servicios. El problema radica en cómo asignar y evaluar las contribuciones de los usuarios a la creación de valor cuando esto ocurre en algunas jurisdicciones donde la empresa no tiene presencia física. Aun cuando la tuviera, se plantea la dificultad de cómo atribuir los beneficios entre las distintas jurisdicciones involucradas.

Estas características representan un serio obstáculo a la recaudación eficaz mediante los principales tributos. La digitalización tiene un impacto final en los recursos fiscales de cada país. Esto se debe a que las empresas multinacionales, por su alto nivel de flexibilidad y movilidad internacional, pueden elegir el país de residencia y sus centros de operaciones en función de la presión fiscal que enfrentan en cada región. Luego transfieren sus utilidades gravables hacia jurisdicciones de baja o nula tributación, lo que a su vez agudiza el problema de la evasión y la elusión fiscal a escala internacional.

En respuesta a esta problemática, en los últimos años se han observado a nivel internacional distintas iniciativas de política tributaria que se relacionan con la incorporación de los servicios digitales a la base gravable del IVA²¹. En la región, los países pioneros en esta materia son la Argentina, Colombia y el Uruguay, que pusieron en práctica esta medida durante 2018 y ya han comenzado a observar algunos resultados positivos en su recaudación tributaria²². En el caso particular de la Argentina, se ha avanzado

²¹ De acuerdo a un relevamiento de KPMG (2020), a febrero del año en curso había 77 países que aplicaban impuestos indirectos sobre las transacciones vinculadas a la economía digital, más otros 8 donde existe un proyecto de esta índole en proceso de debate público. Estas proporciones de países se reducen a 19 y 6, respectivamente, en lo que se refiere a impuestos directos sobre la renta.

²² En la Argentina, el impuesto aportó cerca de 22 millones de dólares en el primer trimestre de 2019. En el Uruguay, se recaudaron unos 18,4 millones de dólares durante los primeros cinco meses del mismo año.

además en la aplicación de impuestos indirectos adicionales sobre los servicios digitales: i) algunas de las principales provincias han comenzado a aplicar un impuesto sobre los ingresos brutos, con tasas que van del 2% al 5% según el caso, y ii) en virtud de la reciente reforma tributaria aprobada a finales de 2019, se aplicó un impuesto selectivo a nivel nacional, denominado Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS), con una tasa del 8% sobre el precio neto de impuestos del servicio digital gravado y cuya recaudación se destinará principalmente (70%) al financiamiento de programas del sistema de seguridad social.

Durante el último año, el Ecuador, México y el Paraguay se sumaron a esta tendencia y adoptaron cambios en sus legislaciones para aplicar el IVA sobre una variada gama de servicios provistos a través de las principales plataformas digitales de entretenimiento y de transporte. Chile, con la aprobación reciente de su ley de modernización tributaria, también aplicará el IVA sobre dichos servicios digitales a partir de mediados del año en curso. En el Caribe, las Bahamas (2019) y Barbados (2020) también han avanzado con este tipo de reformas, cuyas características principales a nivel regional se resumen en el cuadro III.1.

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe: ejemplos de tributación sobre la economía digital a través del IVA

Países	Año de aplicación	Alcance del impuesto	Tasa	Administración
Argentina	2018	En la reforma tributaria se amplió la base imponible del IVA a fin de incorporar los servicios digitales, como toda transacción llevada a cabo a través de Internet, tratándose de servicios que, por su naturaleza, estén automatizados y requieran una intervención humana mínima.	21%	Se recauda a través de las entidades bancarias. Si el adquirente utiliza tarjeta de crédito, se percibe el impuesto en el momento del cobro del saldo de la tarjeta.
Bahamas	2019	A partir de julio de 2019, se aplica el IVA a todos los proveedores en línea de servicios de hoteles, condominios o casas de alquiler para vacaciones.	12%	Los proveedores del servicio están obligados a registrarse y cobrar el IVA a los consumidores por el servicio del alquiler contratado.
Barbados	2020	A partir de diciembre de 2020, la administración tributaria estableció que los proveedores no residentes de servicios digitales deberán registrarse y pagar el IVA.	17,5%	Los proveedores extranjeros de servicios digitales deberán estar registrados y presentar declaraciones digitales por el IVA aplicado.
Chile	2020	Desde mediados del corriente año se aplicará el IVA sobre los servicios digitales provistos por entidades extranjeras no domiciliadas en el país y consumidos en el mercado nacional (excepto para las empresas de transporte por estar exentas del gravamen).	19%	Está prevista la habilitación, por parte del SII, de una plataforma destinada a que las empresas extranjeras puedan declarar y pagar el IVA, de manera simplificada, por medios electrónicos.
Colombia	2018	A partir de 2018, los servicios digitales prestados desde el exterior quedaron gravados con el IVA. Se excluyeron los servicios de educación virtual para el desarrollo de contenidos digitales.	19%	Los prestadores del servicio deben inscribirse en el registro único tributario (RUT) para declarar y pagar el impuesto, o pueden acogerse al régimen de retención a través de los bancos.
Costa Rica	2020	Mediante el Reglamento a la Ley de Impuesto sobre el Valor Agregado, se estableció que los servicios digitales transfronterizos sean alcanzados por el IVA. El tributo se aplicará un mes después de que la Dirección General de Tributación entregara a las entidades la lista de servicios gravados.	13%	La ley propone dos alternativas para el modo de recaudación: el cobro directo del impuesto por parte de los proveedores del servicio o su percepción a través de las tarjetas de crédito o débito de uso internacional.
Ecuador	2020	A fines de 2019 se aprobó la nueva reforma tributaria, por la que se incorporan los servicios digitales como hecho gravado del IVA, que alcanza a todas las compras de bienes y servicios realizadas a través de plataformas digitales.	12%	El modo de recaudación será mediante las tarjetas de crédito utilizadas por los consumidores para realizar sus respectivas transacciones.
México	2020	Desde el 1 de junio de 2020, el impuesto se aplicará a los servicios que incluyen la descarga de multimedia, los clubes en línea, las páginas de citas, los juegos de azar y la enseñanza a distancia.	16%	El modo de recaudación será a través de la entidad financiera (tarjetas de crédito) utilizada por los consumidores o usuarios del servicio digital residentes en el país.
Paraguay	2020	La reciente reforma tributaria (Ley de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional) estableció que los servicios digitales (prestados desde el exterior) serán gravados con el IVA.	10%	La recaudación se haría mediante retenciones por parte de las operadoras de tarjetas de crédito o débito utilizadas para pagar el servicio.
Uruguay	2018	Mediante la Ley núm. 19.535 se incorporaron a la base imponible del IVA los servicios de transmisión de contenido audiovisual y de intermediación en plataformas multilaterales administradas desde el exterior. En caso de que una de las partes (oferentes o demandantes) se encuentren en el extranjero, se grava con el IVA el 50% del servicio de intermediación.	22%	Para realizar la recaudación se optó por la alternativa de cobrar el impuesto directamente a los proveedores no residentes, sin establecer mecanismos de retención en las tarjetas de crédito o débito.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019; y legislación tributaria de los respectivos países.

Además, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú y la República Dominicana avanzan en el mismo sentido para que los servicios digitales prestados desde el exterior paguen el IVA. En el primer caso se ha propuesto aplicar el tributo del 13% a las plataformas digitales. En el Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) ha propuesto que la entidad bancaria sea el agente de retención del pago del impuesto general a las ventas, del 18%. Por último, a partir de 2020, la República Dominicana comenzaría a cobrar el impuesto sobre la transferencia a los bienes industrializados y servicios (ITBIS) o el impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre los servicios digitales. Si bien aún se está debatiendo la tasa impositiva que se aplicaría, la recaudación se canalizaría a través de los agentes de retención intermediarios del pago de servicio.

Existen dos características que conviene resaltar en cuanto a la aplicación del IVA sobre servicios digitales en los países de la región, tanto en aquellos donde ya se avanzó en la aplicación del impuesto como en los que está previsto o existen proyectos presentados en ese sentido. En primer lugar, se debe mencionar la tendencia a utilizar el IVA como instrumento tributario para gravar la provisión de servicios digitales por parte de empresas radicadas en el exterior y sin presencia física en las respectivas economías, en lugar de la posible introducción de un tributo específico para gravar dichas operaciones. En segundo lugar, la mayoría de los países ha optado por canalizar la recaudación del gravamen sobre los servicios digitales a través de un sistema de retenciones en las liquidaciones de tarjetas de crédito de los propios usuarios. Sin embargo, algunos países como Chile o el Uruguay han optado por exigir el registro tributario del proveedor en el país de consumo (aun sin presencia física) para efectivizar la declaración y pago del tributo de manera remota desde el país donde prestan sus servicios digitales.

Por otro lado, en relación con el impuesto sobre la renta, actualmente no existe un consenso general para gravar a los proveedores de servicios digitales, pues se encuentra en pleno debate a nivel internacional la búsqueda de una solución de alcance mundial en la materia (como se expondrá en la próxima sección). Sin embargo, algunos países de la región han impulsado iniciativas unilaterales con miras a abordar los desafíos fiscales de la digitalización de la economía. Con dichas medidas se busca proteger y expandir la base impositiva del país donde se encuentran los usuarios y consumidores. Entre otras cosas, se ha procedido a la aplicación alternativa del umbral del establecimiento permanente, la retención de impuestos existentes a través de los clientes, la aplicación de impuestos sobre el volumen de negocios, o regímenes específicos dirigidos a grandes empresas multinacionales. En la región, hasta el momento, solo se conocen unos pocos casos en relación con la tributación directa.

Como se destacó en CEPAL (2019b), el Perú incorporó, a partir de 2003, la definición de rentas de origen peruano a los ingresos enviados al exterior por concepto de pagos de servicios digitales. De esta manera, los pagos quedan gravados a una tasa del 30% y dicho monto debe ser retenido por el pagador. A pesar de ello, esta norma presenta algunas dificultades pues grava los servicios, pero no los bienes digitales. Además, no aborda el problema de la presencia económica significativa sin presencia física en el país. Se aplica una tasa sobre los ingresos brutos independientemente del cumplimiento de dicha condición. A partir de 2017, en el Uruguay se estableció que los ingresos derivados de la transmisión de contenido audiovisual sean considerados en su totalidad de fuente uruguaya, por lo que las remesas brutas al exterior por dicho concepto se encuentran gravadas a una tasa del 12%. Con respecto a las plataformas digitales, las rentas por la administración de plataformas bilaterales son consideradas en su totalidad de fuente uruguaya cuando el proveedor y el cliente residen en el país, mientras que si una de las dos partes tiene residencia en el exterior se considerará el

50% de fuente uruguaya. En el primer caso, los ingresos quedan gravados a una tasa del 12%, mientras que en el segundo caso se aplica una tasa del 6%.

Más recientemente, en septiembre de 2019, se promulgó en el Paraguay la Ley núm. 6380 de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional, mediante la cual se establece que los ingresos provenientes de las plataformas digitales serán gravados con el impuesto a la renta de no residentes (INR) del 15%. Asimismo, se detalla que esta medida afecta a los servicios digitales que sean utilizados en el país, incluidos los servicios de entretenimiento o de azar, con independencia de quien los presta o de si el servicio está vinculado o no a la obtención de rentas gravadas por el impuesto a la renta empresarial (IRE) o el impuesto sobre la renta personal (IRP).

En México ya se había presentado en 2018 una propuesta para gravar los servicios digitales con un impuesto específico del 3% sobre los ingresos brutos de estos proveedores. Ahora, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020 recientemente aprobada ha establecido un régimen fiscal según el cual las personas físicas con actividades empresariales que reciban ingresos a través de plataformas digitales se encontrarán obligadas al pago del impuesto sobre la renta. El impuesto se pagará a partir de junio de 2020 (el SAT deberá emitir las reglas correspondientes) mediante una retención que deberán realizar estas plataformas. Las tasas establecidas varían en función de la actividad y el monto del ingreso mensual. En el caso de los servicios de transporte, la tasa varía del 2% al 8%; en el de los servicios de hospedaje, es del 2% al 10%, y, en el de la venta de bienes y prestación de servicios a través de canales electrónicos, se aplica una escala de alícuotas del 0,4% al 5,4%, según el ingreso declarado.

3. Las estrategias de los países ante el nuevo contexto tributario mundial

Como ya se ha planteado, el fenómeno de la evasión tributaria trasciende las fronteras geográficas de los países y se materializa en una gradual erosión de las bases imponibles como consecuencia del traslado abusivo de utilidades entre jurisdicciones. Con ese fin se utiliza un conjunto de estrategias de planificación fiscal agresiva, que son aprovechadas sobre todo por las grandes empresas multinacionales y por los individuos de mayor riqueza. En respuesta a ello, los países de la región han venido emprendiendo diversas acciones orientadas a mejorar el cumplimiento tributario y abordar el problema de la evasión en un contexto internacional.

Como primer paso y sin coordinación regional aparente, los Gobiernos se han visto obligados a tomar una serie de medidas unilaterales de adaptación a estos fenómenos, principalmente a partir de la actualización y reforma de los marcos legales en materia de tributación internacional. Lo anterior comprende, por ejemplo, la incorporación y ampliación de los métodos de determinación de precios de transferencia entre empresas vinculadas. Esto comenzó a materializarse ya desde mediados de los años noventa en algunos países de la región. En la actualidad, a excepción del Paraguay, donde fue incluido en la reciente Ley de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional y debe entrar en vigor a partir de 2021, la determinación de precios de transferencia se encuentra plasmada en los demás países mediante alguna regulación en su legislación tributaria. En los últimos años, varios países modificaron o perfeccionaron la aplicación de las normas de precios de transferencia, entre ellos Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Nicaragua y el Uruguay.

Otra de las medidas que se han observado en algunas reformas recientes tienen que ver con el establecimiento de lineamientos para determinar si una jurisdicción es

considerada de baja tributación o paraíso fiscal (Brasil, Ecuador, México). En algunos casos, se modificó la figura del secreto bancario y el concepto y la identificación de “jurisdicciones de baja o nula imposición” (paraísos fiscales), como en El Salvador, el Ecuador y el Uruguay. La reforma tributaria de 2017 en la Argentina introdujo una serie de normas antiabuso que comprenden las definiciones de jurisdicciones de baja o nula tributación, las normas de endeudamiento entre empresas vinculadas y otras operaciones similares para las multinacionales. Otros países, como Colombia, introdujeron modificaciones en cuanto a los supuestos requeridos para el tratamiento de las rentas de entidades controladas del exterior. Recientemente, en México también se estableció para el año fiscal 2020 una regla general antiabuso. En virtud de esa medida, la agencia tributaria nacional queda facultada para redefinir los actos jurídicos de un contribuyente cuando estos generen un beneficio fiscal (mediante deducciones y exenciones, entre otras cosas) pero carezcan de una razón de negocios o beneficio económico equivalente. Además, siguiendo a otros países de la región, se actualizó la definición legal de establecimiento permanente y se introdujeron modificaciones para limitar las deducciones por intereses y otros pagos al extranjero, entre otras medidas.

Por otra parte, en los últimos años varios países de la región han implementado programas de regularización de activos no declarados con el fin de identificar patrimonios e ingresos que no estaban pagando los correspondientes impuestos y así incrementar sus recursos tributarios. Los primeros en hacerlo fueron la Argentina y el Brasil, con resultados cuantitativos que superaron con creces las expectativas (un 1,8% y un 0,8% del PIB, respectivamente). Luego se sumó Chile en 2016 (un 0,6% del PIB) y, más recientemente, México y el Perú, aunque con menores rendimientos recaudatorios finales, que rondan del 0,1% al 0,2% del PIB (CEPAL, 2019b). En Colombia, se implementó un programa similar que exigía un impuesto de normalización tributaria para regularizar activos omitidos y pasivos inexistentes con una alícuota del 10% en 2015, el 11,5% en 2016 y el 13% en 2017. Dicho tributo fue reactivado como gravamen complementario al impuesto sobre la renta y al impuesto al patrimonio, con una tasa del 13% en 2019 y del 15% sobre el valor fiscal del monto regularizado para 2020 mediante la reciente reforma tributaria (Ley núm. 2010 de 2019). También a finales del último año, el Ecuador se sumó a esta tendencia regional al incluir en la reciente reforma tributaria un impuesto único y temporal para la regularización tributaria de capitales en el extranjero. Se aplicará una tarifa del 1% al 4%, dependiendo de la fecha en la que se haga efectivo el retorno al país de los activos declarados. En algunos de estos casos se han incluido incentivos para favorecer la repatriación efectiva de los recursos en el exterior y su inversión en el país receptor por determinado período de tiempo²³.

Además de estas medidas concretas a nivel individual, durante la última década los Gobiernos de los países de la región han comprendido que el fenómeno de la evasión internacional suele superar las capacidades técnicas y operativas de control y fiscalización de las respectivas administraciones tributarias, por lo que se debe abordar con un enfoque que vaya más allá de las fronteras geográficas de cada jurisdicción. En ese sentido, se ha consolidado un consenso regional acerca de la necesidad de cooperación internacional en materia fiscal, con especial énfasis en el desarrollo de una batería de instrumentos de control y, sobre todo, en el intercambio de información financiera y tributaria entre distintos países.

²³ Estos incentivos han tomado la forma de reducciones en la base gravable del impuesto (como en Colombia), o también de alícuotas diferenciales en los impuestos aplicados sobre los activos declarados. Una variante muy reciente se encuentra en la Argentina, donde se ha modificado el principal impuesto patrimonial del Gobierno central (impuesto sobre los bienes personales) para gravar más intensivamente los bienes situados en el extranjero, con alícuotas más altas que los patrimonios declarados y radicados dentro del territorio nacional. El impuesto aprobado contempla un incentivo (tributar a las mismas tasas vigentes para los activos radicados en el país) en los casos en que se materialice una repatriación efectiva de capitales por un mínimo del 5% de los bienes declarados en el extranjero durante el año fiscal de referencia.

Como es sabido, en el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS), presentado en 2013 y finalmente aprobado en octubre de 2015, se incorporaron estándares internacionales y acciones acordadas por los países para hacer frente a esta problemática en el ámbito fiscal. En este proyecto de la OCDE y el Grupo de los 20 (G20) se reconoció la importancia de garantizar que los tributos se cobren donde se lleven a cabo las actividades económicas sustanciales que dan origen a los beneficios y donde se crea valor. Desde entonces, esta iniciativa se ha constituido en una importante guía para orientar las reformas necesarias en los marcos legales tributarios de los países de la región. No obstante, como se infiere de un relevamiento llevado a cabo por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la implementación de las medidas destinadas a contrarrestar los efectos nocivos del fenómeno de erosión de la base imponible y traslado de beneficios varía de acuerdo a cada país y aún es acotado y dispar el avance en la mayoría de los casos (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2

América Latina y el Caribe: grado de avance en la implementación de medidas relacionadas con el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS)

Acciones para contrarrestar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios entre jurisdicciones (BEPS)	Medidas implementadas para contrarrestar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios	
	Parcial	Total
Acción 1: abordar los desafíos tributarios de economía digital	Argentina, Colombia, Costa Rica, México	
Acción 2: neutralizar los efectos de mecanismos híbridos	Chile, Costa Rica, México	
Acción 3: reforzar las normas sobre compañías foráneas controladas	México	Argentina, Chile y Colombia
Acción 4: limitar las deducciones de intereses y otros instrumentos financieros	Colombia, Ecuador y Perú	Argentina y Costa Rica
Acción 5: combatir prácticas nocivas (transparencia fiscal)	Argentina, Bermuda, Brasil, Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y Trinidad y Tabago	Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay
Acción 6: prevenir el abuso de convenios tributarios	Barbados, Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Panamá y Uruguay	Argentina, Colombia, México y Paraguay
Acción 7: prevenir la elusión del estatuto de establecimiento permanente	Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica y Uruguay	Argentina, Brasil y México
Acción 8: controlar los precios de transferencia (intangibles)	México	Ecuador
Acción 9: controlar los precios de transferencia (riesgos y capital)		Ecuador y México
Acción 10: controlar los precios de transferencia (alto riesgo)	República Dominicana, México y Perú	Colombia y Ecuador
Acción 11: diseñar metodologías para la recopilación y análisis de datos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios	Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay	
Acción 12: exigir la revelación de mecanismos de planificación fiscal agresiva	Chile, Ecuador y México	Brasil
Acción 13: reexaminar la documentación de precios de transferencia	Bermuda, Chile, Panamá y Uruguay	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Perú
Acción 14: hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias	Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay	
Acción 15: desarrollar instrumentos multilaterales	Argentina, Barbados, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Perú y Uruguay	Curaçao

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de Datos Monitoreo BEPS [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-monitoreo-beps/>.

Como complemento de las acciones individuales de los países y con el fin de asegurar la coordinación de las medidas a implementar, se crearon distintas instancias de participación y coordinación de esfuerzos entre los países para combatir la elusión y evasión tributaria internacional. Gran parte de los países de América Latina y el Caribe se han ido incorporando a estas iniciativas. En junio de 2016, la OCDE estableció el Marco Inclusivo de BEPS como una forma de garantizar que los países miembros participen en el desarrollo de estándares y el seguimiento en la ejecución del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, además de acceder al apoyo para el fortalecimiento de capacidades. A finales de diciembre de 2019, el Marco Inclusivo de BEPS contaba con 137 miembros. Entre ellos se encuentran 12 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. También se ha sumado a esta iniciativa la mayor parte de los países del Caribe, como las Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3

América Latina y el Caribe (países seleccionados): participación en iniciativas de cooperación internacional en materia tributaria, a diciembre de 2019

Países	Marco Inclusivo de BEPS	Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales			Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal	Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras	Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País
		Miembro	Estándar de intercambio bajo requerimiento	Fecha del primer intercambio automático			
Argentina	Sí	Sí	Mayormente cumplido	Sep 2017	Sí	Sí	Sí
Bahamas	Sí	Sí	Mayormente cumplido	Sep 2018	Sí	Sí	Sí
Barbados	Sí	Sí	Mayormente cumplido	Sep 2018	Sí	Sí	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	No	-	-	No	No	No
Brasil	Sí	Sí	Mayormente cumplido	Sep 2018	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Mayormente cumplido	Sep 2018	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Cumplido	Sep 2017	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Mayormente cumplido	Sep 2018	Sí	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí	Pendiente	Sep 2020	Sí	Sí	No
El Salvador	No	Sí	Mayormente cumplido	-	Sí	No	No
Guatemala	No	Sí	No cumplido	-	Sí	No	No
Guyana	Sí	Sí	Pendiente	-	No	No	No
Honduras	Sí	Sí	Pendiente	-	No	No	No
Jamaica	Sí	Sí	Mayormente cumplido	-	Sí	No	No
México	Sí	Sí	Cumplido	Sep 2017	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	No	-	-	No	No	No
Panamá	Sí	Sí	Parcialmente cumplido	Sep 2018	Sí	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Pendiente	-	Sí	No	No
Perú	Sí	Sí	Cumplido (solo la fase 1)	Sep 2020	Sí	No	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Mayormente cumplido	-	Sí	No	No
Trinidad y Tabago	Sí	Sí	No cumplido	-	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Mayormente cumplido	Sep 2018	Sí	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	No	No	-	-	No	No	No
Países de América Latina	12	15	15	10	14	10	10
Total de jurisdicciones	137	158	158	109	135	107	83

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)" [en línea] <https://www.oecd.org/tax/beps/>.

Además, una serie de iniciativas, algunas de ellas en el marco del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios e impulsadas desde la OCDE, han contribuido a fortalecer la cooperación multilateral en materia de intercambio de información. En primer lugar, debe mencionarse el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales. Este foro tiene a su cargo la vigilancia y evaluación de pares respecto de la puesta en práctica de los estándares de intercambio de información bajo requerimiento y el intercambio automático de información tributaria. Actualmente participan en él más de 155 jurisdicciones, incluidos 15 países de América Latina y 22 del Caribe, aunque el nivel de cumplimiento de sus diferentes dimensiones varíe según el país de que se trate.

Por un lado, en lo que se refiere al estándar de intercambio de información bajo requerimiento, Colombia y México son los únicos países de la región que han obtenido la calificación de “cumplido” respecto de dicho estándar en todas sus fases. Entretanto, en la Argentina, las Bahamas, Barbados, el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, la República Dominicana y el Uruguay, este estándar se considera “mayormente cumplido” y, hasta fines de 2019, Panamá había obtenido la calificación de “parcialmente cumplido” (véase el cuadro III.3). En cuanto a la implementación del estándar de intercambio automático de información de cuentas financieras, algunos países de la región comenzaron a compartir dicha información desde septiembre de 2017 (Argentina, Colombia y México) y otros desde 2018 (el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay, además de las Bahamas y Barbados entre los países caribeños). A través de este esquema, los países participantes de América Latina han enviado y estarán en condiciones de recibir información tributaria proveniente de más de 50 jurisdicciones en simultáneo. El Ecuador y el Perú tienen previsto realizar su primer envío de información hacia septiembre de 2020.

Otros tres instrumentos completan el esquema impulsado desde la OCDE para viabilizar y consolidar el intercambio de información tributaria entre jurisdicciones. En todos ellos se registra la participación activa de varios países de la región. Por un lado, cabe mencionar el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, que promueve la cooperación administrativa internacional relativa al asesoramiento y la recaudación de impuestos, con miras a combatir la elusión y la evasión fiscal. Hasta el momento, han firmado dicha Convención los países latinoamericanos miembros del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales, con la excepción de Honduras, que se incorporó recientemente. La Convención ya se encuentra en vigor en la mayoría de ellos (durante 2019 se sumaron el Ecuador, El Salvador y la República Dominicana), incluso en países del Caribe como las Bahamas, Barbados y Jamaica.

Dentro de este marco se elaboraron: i) el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras (que especifica los detalles de la información bancaria a intercambiar de manera automática con fines tributarios a través del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras), y ii) el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País (centrado en las operaciones mundiales de las empresas multinacionales). A nivel regional, todos los países participantes en el estándar de intercambio automático de información se han adherido a ambos convenios, excepto el Perú en el primer caso y el Ecuador en el segundo. No obstante, se espera que ambos países ratifiquen el instrumento pendiente antes de septiembre de 2020, momento en el que está previsto su primer envío de información tributaria a otras jurisdicciones.

A pesar de participar en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales y de haber suscrito el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, los Estados Unidos no forman parte del estándar de intercambio automático de información y utilizan su propio convenio bilateral de acuerdo con su Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras, aprobada en marzo de 2010. Esto

resulta relevante para los países de la región, pues el intercambio de información con el Servicio de Impuestos Internos (IRS) solo puede hacerse efectivo si ambos países firman y ratifican un convenio bilateral. Conviene señalar además el carácter coercitivo que adquiere este mecanismo, al imponer penalidades a las entidades financieras no cooperantes que tienen algún nexo comercial con ese país. En este sentido, debe destacarse que algunos países de la región han logrado concretar acuerdos de esta índole con el Servicio de Impuestos Internos, tales como el Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Panamá. En el último año, se han sumado también Costa Rica y la República Dominicana. Por su parte, Nicaragua, el Paraguay y el Perú tienen solo un acuerdo en principio. A ellos se suman la gran mayoría de los países del Caribe, con inclusión de las Bahamas, Barbados y Jamaica.

Aun con estos progresos en materia de cooperación internacional, y sin dejar de reconocer su importancia para la lucha contra la evasión transfronteriza, en los últimos años también se han hecho evidentes algunas de las limitaciones del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios en cuanto al desarrollo de medidas coordinadas para hacer frente a los retos que plantea la economía digital. Por ejemplo, esta economía se caracteriza por su transversalidad y por la imposibilidad de adoptar un enfoque eficaz para proteger la soberanía tributaria de los países frente a los nuevos modelos de negocio de las empresas multinacionales. La falta de redefinición de los fundamentos del sistema de fiscalidad internacional en lo que se refiere a la distribución del poder tributario entre las distintas jurisdicciones ha hecho que se perciban como insuficientes los avances logrados en materia de coordinación multilateral. Ello ha dado paso a la adopción unilateral de diversas medidas que podrían representar un riesgo para todo el sistema. En un contexto de crecimiento económico lento a nivel mundial, las urgencias financieras de diferentes países y su avidez por captar flujos de inversión extranjera propician una “carrera hacia el abismo” en las tasas legales de imposición y la aparición de brechas legales entre los sistemas tributarios de los países. En última instancia, esas deficiencias refuerzan los incentivos y los mecanismos mediante los cuales se propaga y profundiza el fenómeno de evasión fiscal internacional, con las consecuencias perjudiciales ya comentadas.

Ante este panorama, el Marco Inclusivo de BEPS ha servido como ámbito fundamental en la formulación de una solución consensuada, mundial y estructural. En el marco de este proceso de reformulación del Proyecto BEPS, en febrero de 2019, la OCDE sometió a escrutinio público una serie de propuestas para enfrentar los retos fiscales impuestos por la digitalización de la economía. A fines de mayo, se llegó a un consenso en cuanto a la ruta a seguir para definir las medidas globales coordinadas que deben tomarse ante este desafío. En el informe final sobre las soluciones propuestas y los pasos a seguir (aprobado por 99 países) se plantearon dos pilares que consolidan y profundizan las acciones ya desarrolladas en este contexto y que tienen el potencial de transformar los principios fundamentales del sistema tributario internacional.

El primer pilar incluye nuevos criterios para determinar cuándo una empresa se considera presente y sujeta a la jurisdicción tributaria de un país, aun sin encontrarse físicamente instalada en su territorio, es decir, aunque no cumpla los estrictos parámetros que hasta ahora determinan la existencia de un establecimiento permanente (normas de nexo). Una alternativa consistiría en fijar un umbral mínimo de alguna variable observable que permita justificar la presencia económica significativa en una determinada jurisdicción.

A su vez, este primer pilar describe nuevas reglas respecto de la distribución de pérdidas y ganancias entre las distintas jurisdicciones en que la empresa tiene presencia (no necesariamente física) mediante nuevos métodos alternativos (normas de atribución de beneficios). Esto significa que los elementos estructurales del sistema tributario actual (los convenios de doble imposición, el principio de plena competencia y el concepto

de establecimiento permanente) podrían verse modificados de forma significativa. Por ejemplo, en uno de los métodos propuestos se hace énfasis en la diferenciación entre lo que serían utilidades rutinarias y no rutinarias, para definir luego el reparto de las últimas entre las jurisdicciones donde tienen operaciones las empresas. El otro se basa en una concepción unitaria del grupo económico y distribuye las ganancias o pérdidas obtenidas por una multinacional con base en una fórmula preestablecida. Para ello se deben definir diferentes factores de asignación, como el número de trabajadores, el valor de los activos, el volumen de ventas o la cantidad de usuarios.

El segundo pilar aporta una regla de inclusión que daría derecho al país de residencia a gravar las rentas que no estén sujetas a una tasa mínima del impuesto sobre la renta de sociedades en la jurisdicción de la fuente. También aporta una norma diseñada para combatir la erosión de la base imponible interna en los países de la fuente, mediante el rechazo total o parcial de la deducción de pagos realizados a partes localizadas en el extranjero (o el cobro del impuesto mediante la retención en el país fuente) cuando estos pagos no estén sujetos a una tarifa efectiva del impuesto sobre la renta mínima en el país de destino. Con este enfoque se prevé la imposición de un porcentaje fijo global de impuesto sobre la renta de las sociedades en lugar del enfoque tradicional, según el cual el porcentaje es delimitado por cada país.

Muy recientemente se han difundido las primeras estimaciones del impacto cuantitativo potencial que estas propuestas y sus diferentes variantes tendrían a escala mundial en cuanto al nivel de recursos tributarios que podrían llegar a mobilizarse hacia el financiamiento de los Estados (OCDE, 2020). Los resultados preliminares sugieren un efecto combinado de la solución basada en dos pilares, actualmente en debate, en hasta el 4% de los ingresos mundiales actuales del impuesto sobre la renta de sociedades (unos 100.000 millones de dólares anuales). El hecho de que el G20 haya encargado una solución efectiva al Marco Inclusivo de BEPS para finales de 2020 imprime determinada urgencia a la adopción de iniciativas en esta materia para los países de América Latina y el Caribe. Dado lo trascendental que podría ser este cambio de paradigma para el sistema tributario internacional, los países de la región se encuentran frente a un gran interrogante acerca de la conveniencia de estos cambios y la posibilidad concreta de adaptarse correctamente a ellos.

D. Una hoja de ruta para abordar el fenómeno de la evasión fiscal y facilitar la movilización de recursos internos a nivel regional

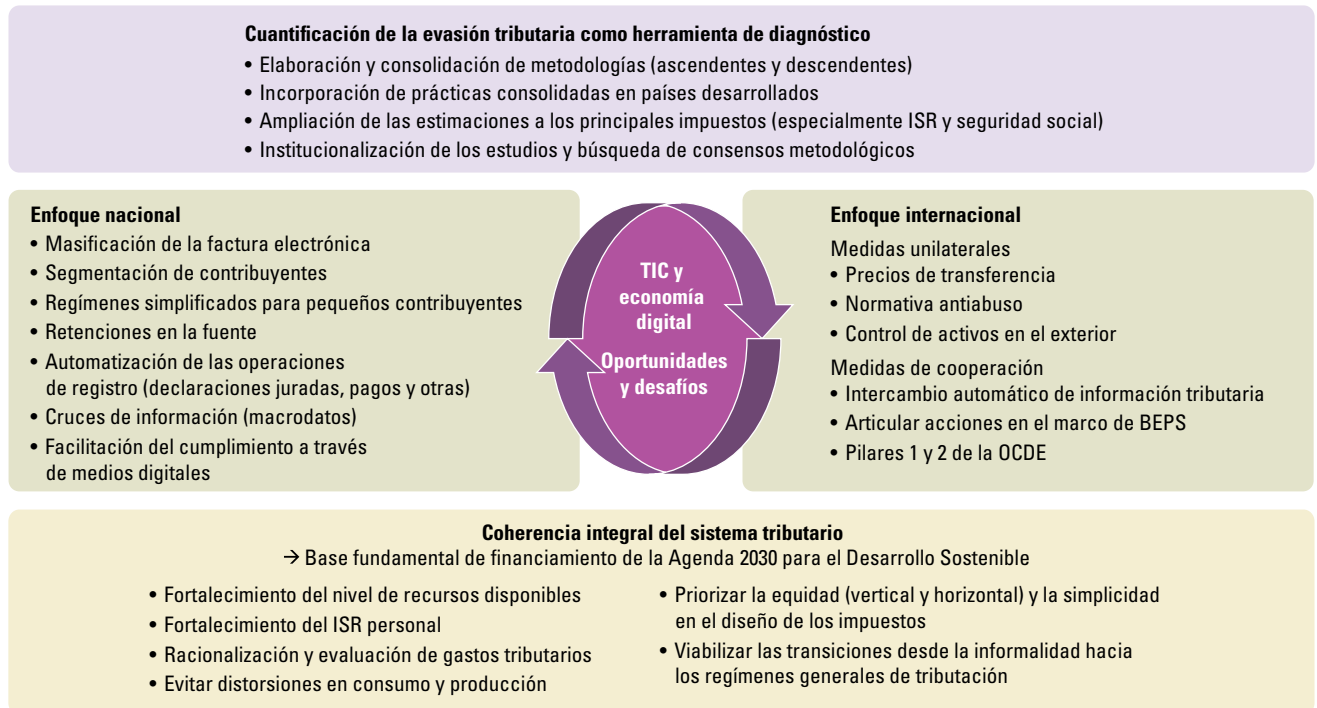
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, además de haber creado puntos de encuentro y cooperación regional, se ha convertido en una importante guía para los países de América Latina y el Caribe. El cumplimiento de sus objetivos y metas específicas exige grandes esfuerzos de todos los principales actores de cada país. Dado el nivel actual de ingresos públicos disponibles, es necesario favorecer la movilización de recursos nacionales para lograr un financiamiento suficiente de las políticas públicas que se desea implementar. Con ese fin, junto a las potenciales reformas tributarias, resulta indispensable asegurar el monto de recaudación tributaria que actualmente se deja de obtener a causa de la evasión y otras debilidades estructurales de los sistemas tributarios vigentes a lo largo de la región.

La evasión tributaria no solo es un problema de disponibilidad de recursos públicos. Este fenómeno afecta las propias bases en que se apoya la legitimidad del sistema tributario, al ir en detrimento de la eficiencia y la equidad que debería prevalecer entre

los contribuyentes. En ese sentido, la estrategia actual para abordar el fenómeno de la evasión tributaria adquiere una relevancia particular en los países de la región y abarca tanto medidas de política tributaria como reformas administrativas. En el diagrama III.2 se resumen los bloques principales de dicha estrategia, que se encuentran claramente interrelacionados y también tienen un nexo con las implicancias asociadas a las tendencias recientes en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), los nuevos modelos de negocios y la digitalización creciente de la economía.

Diagrama III.2

América Latina y el Caribe: estrategia actual para abordar el fenómeno de la evasión tributaria



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1. La medición de la evasión como punto de partida para mejorar la gestión tributaria

Resulta fundamental insistir en la importancia de la cuantificación de los niveles de incumplimiento tributario para la elaboración de un diagnóstico adecuado de la situación y la evolución reciente del fenómeno. La comprensión de su magnitud y de sus causas y determinantes es crucial a la hora de diseñar la política tributaria y anticipar sus posibles efectos sobre distintos grupos de contribuyentes. No es aconsejable utilizar las estimaciones de evasión a los fines de evaluar el desempeño a corto plazo de la administración tributaria. En todo caso, el énfasis debe ponerse en la evaluación de las tendencias identificables a lo largo del tiempo, más allá de los valores puntuales observados en años específicos. La estimación periódica de la brecha tributaria posee una utilidad social al brindar a los contribuyentes la capacidad de valorar los esfuerzos de su administración tributaria por fomentar el cumplimiento voluntario. La institucionalización de los procedimientos de cuantificación de la evasión y su difusión como práctica deseable contribuyen a fortalecer la gobernanza fiscal a nivel nacional y regional.

Desde el punto de vista metodológico, las estimaciones de evasión no están exentas de complejidad y no existe una solución única para todos los casos. Al evaluar

la idoneidad de una metodología, es importante que la administración tributaria considere: i) la estructura del sistema tributario; ii) las áreas potenciales de riesgos de cumplimiento; iii) los datos existentes, y iv) los recursos disponibles para llevar a cabo las estimaciones. Idealmente, se recomienda el uso simultáneo de múltiples enfoques para obtener perspectivas más amplias y garantizar su calidad y utilidad práctica. A nivel regional, en las estimaciones de incumplimiento del IVA parece existir cierto consenso metodológico, y un tanto menos en el caso del impuesto sobre la renta de sociedades. No obstante, aún queda un amplio margen para mejorar la calidad y profundidad de la información procesada.

- En cuanto al IVA, las cifras estimadas suelen referirse al total de cada economía y no avanzan en el desglose de la brecha tributaria entre diferentes sectores económicos. A partir del ejemplo de un estudio reciente sobre el caso de Costa Rica (Ueda y Pecho, 2018), el análisis sectorial de la brecha tributaria puede servir para explorar la composición y demografía de cada sector. Ello brindaría indicios para orientar mejor las estrategias de control y fiscalización por parte de las agencias de recaudación. Asimismo, dadas las diferencias entre países, el análisis del incumplimiento podría discriminar entre la recaudación (efectiva y teórica) proveniente del mercado nacional y aquella obtenida en las aduanas en concepto de importaciones puesto que difieren en la lógica y los márgenes de evasión y en los mecanismos de administración tributaria aplicados en cada caso.
- En lo que respecta al impuesto sobre la renta de sociedades, convendría avanzar en el análisis por sectores económicos y por tipos de contribuyentes, además de la necesaria inclusión de estimaciones acerca de la pérdida de ingresos asociada a la erosión de las bases imponibles por transferencia de utilidades a otras jurisdicciones. Aunque se reconoce su gran dificultad, es de esperar que los procesos de intercambio automático de información tributaria sean de ayuda en tal sentido.
- Tanto en el caso del impuesto sobre la renta personal como en las contribuciones de la seguridad social se advierten grandes limitaciones estadísticas. Ello pone de relieve una agenda común de trabajo que los países de la región podrían asumir: la necesidad de trabajar de manera coordinada en la elaboración, el procesamiento y la depuración de insumos de información de distintas fuentes. Al encarar las estimaciones de evasión como trabajos conjuntos de varios organismos públicos, se pueden elaborar estudios cada vez más sólidos en su metodología, como se ha reflejado en un trabajo reciente sobre el caso de la República Dominicana (DGII y otros, 2018).
- Existe un margen considerable para avanzar en el intercambio de experiencias y conocimientos con el objetivo de identificar las fortalezas y debilidades compartidas. El documento publicado por la CEPAL (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010) continúa siendo un ejemplo que demuestra la factibilidad de crear nuevas instancias de cooperación entre los países para establecer marcos de referencia a nivel regional. Las contribuciones recientes de la Comisión Europea, ponderadas en este capítulo, refuerzan esta idea. También resultan esclarecedoras sobre otra práctica que los países de la región podrían explorar: la posibilidad de recibir asistencia técnica por parte de instituciones externas a la administración tributaria. Ya se han dado pasos a este respecto en los casos de México (con la participación aleatoria de universidades nacionales) y en Costa Rica y Jamaica (mediante la adopción de la metodología del Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos del FMI).

2. Medidas para abordar el fenómeno de la evasión tributaria en el ámbito nacional

En cuanto a las medidas concretas adoptadas por los países de la región para reducir los elevados niveles de evasión tributaria en los principales impuestos, se advierte la necesidad de avanzar simultáneamente en dos frentes. Por un lado, se debe aplicar un enfoque interno, adaptado a las realidades de cada país. A la vez, dicho enfoque debe estar en línea con las tendencias internacionales actuales de reforma tributaria y medidas administrativas. En ese sentido, para las economías de la región, la implementación masiva de la factura electrónica con carácter obligatorio representa un avance sustancial en materia de control y fiscalización de los contribuyentes de todos los tamaños. La potencialidad de esta herramienta va más allá de la lucha contra la evasión y de la reducción del comercio informal. La detallada información que permitirá acumular en los próximos años abre posibilidades para obtener mejoras en la gestión de los tributos, concentrar los recursos en las esferas más críticas, permitir la realización de cruces de información con registros administrativos para detectar irregularidades en las declaraciones juradas y facilitar la incorporación de instrumentos avanzados, tales como las declaraciones prellenadas.

La facilitación del cumplimiento voluntario también incluye una serie de instrumentos como los distintos medios de pago electrónico y el desarrollo de aplicaciones y múltiples canales de contacto con los contribuyentes, con el objetivo de reducir el tiempo y los costos de cumplimiento. Se ha tornado cada vez más necesaria la segmentación de los contribuyentes para mejorar la administración de los recursos disponibles y centrar los controles de fiscalización en los segmentos más problemáticos como, por ejemplo, los cada vez más numerosos trabajadores independientes. Para ello se están incorporando sistemas de control automatizados que permiten reducir los riesgos de incumplimiento en actividades o sectores específicos (sistemas electrónicos de trazabilidad de operaciones).

Los regímenes de retenciones automáticas en las operaciones financieras han demostrado ser un instrumento indispensable para garantizar el cumplimiento tributario. Los cruces de información de diversas fuentes potencian las capacidades de control y fiscalización, mediante la incorporación de técnicas avanzadas de macrodatos y analítica tributaria. Esto se complementa con la consolidación de un gran número de regímenes tributarios simplificados, dirigidos específicamente a los pequeños contribuyentes. Estos tipos de regímenes han sido revalorizados en la actualidad como poderosas herramientas de formalización económica. A pesar de sus deficiencias y limitaciones, se les pueden introducir reformas a fin de extender la cobertura de los esquemas de protección (esquemas de monotributo) y, al mismo tiempo, favorecer la transición de los agentes que se desenvuelven en la informalidad hacia los regímenes generales de tributación.

3. Los desafíos que impone la digitalización de la economía para los sistemas tributarios

El avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y su penetración en las distintas ramas de actividad ha abierto, al mismo tiempo, un gran abanico de oportunidades y amenazas. Por una parte, se han incrementado las posibilidades técnicas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la formalización de las transacciones habituales de los contribuyentes a nivel nacional. Por otra, la gradual digitalización de la economía también ha permitido que la mayoría de las empresas multinacionales participen activamente en algunos sectores específicos en distintos países sin necesidad de que exista un establecimiento permanente en el país, lo que ha dificultado la imposición efectiva sobre las rentas obtenidas en los países de origen.

Ante el avance de la economía digital a nivel mundial, en los últimos dos años varios países de América Latina se han ido sumando a la tendencia de proteger la recaudación del IVA mediante la incorporación de los servicios digitales dentro de la base imponible del tributo. Las experiencias observadas hasta el momento muestran resultados satisfactorios desde el punto de vista recaudatorio y aparecen como un modelo regional a imitar, en la medida en que no surjan soluciones mejores en el plano internacional. En unos pocos países también se ha implementado un impuesto sobre los ingresos (impuesto sobre la renta) de las compañías proveedoras de estos servicios digitales, aunque no tengan presencia física en los respectivos territorios. Si bien hay diversas alternativas posibles, en este ámbito existen mayores complejidades puesto que se requiere una adaptación especial de la legislación interna a fin de viabilizar la aplicación efectiva del impuesto y la incorporación de las compañías en el registro tributario nacional. Se espera que surja una solución de consenso hacia finales de 2020 dentro de los plazos fijados en el Marco Inclusivo de BEPS de la OCDE.

4. Un enfoque internacional para expandir el control tributario más allá de las fronteras geográficas

En el ámbito internacional, la estrategia tiene dos vertientes. En primer lugar, cabe destacar una serie de medidas unilaterales enfocadas en la actualización y el fortalecimiento de los marcos legales en materia de precios de transferencia, normas de subcapitalización y pagos entre empresas vinculadas, redefiniciones del concepto de establecimiento permanente y normas antiabuso de convenios bilaterales, entre otras. Los países de la región deben mantener una actitud proactiva a este respecto ante los desafíos que impone la persistente capacidad de las empresas multinacionales para transferir utilidades entre jurisdicciones con la finalidad de reducir su carga tributaria mundial. En este sentido también sería deseable favorecer la coordinación en la adopción de este tipo de medidas dado que, al compartirse restricciones y riesgos, se evitarían posibles discordancias legales entre los países.

Si bien las medidas unilaterales se han concentrado en las operaciones de las empresas multinacionales, las administraciones tributarias han comenzado a poner mayor énfasis en el control de los individuos de altas rentas o altos patrimonios. Estos tienen una gran relevancia en lo que se refiere a la política tributaria. Al ser, potencialmente, los principales aportantes a la recaudación del impuesto sobre la renta personal y los impuestos patrimoniales, si la evasión se concentra en este segmento de contribuyentes, ello puede suponer un alto costo desde el punto de vista de los recursos disponibles y la equidad tributaria. La reciente implementación de programas de regularización fiscal y repatriación de activos en varios países de la región se ha destacado por una participación mayoritaria de las personas físicas en las declaraciones presentadas (CEPAL, 2019b). Más allá del impacto recaudatorio a corto plazo, no deberían convertirse en práctica recurrente en ningún caso, dados los efectos nocivos que poseen sobre la moral tributaria y los principios de equidad del sistema tributario. No obstante, la valiosa información que han permitido obtener debería servir tanto a los fines de mejorar la fiscalización de estos individuos como para el diseño de posibles reformas de la imposición directa.

De manera complementaria, los países de la región deben centrarse en aprovechar las sinergias de la cooperación internacional en materia tributaria. Para ello, deben recurrir a la participación activa en distintas iniciativas internacionales que promuevan el necesario intercambio automático de información con otras jurisdicciones, a la luz de las dificultades recurrentes encontradas en la modalidad bajo requerimiento de los acuerdos bilaterales que se han concretado en años pasados. Estas instancias constituyen herramientas útiles para fortalecer las capacidades de las administraciones tributarias y lograr consensos duraderos tendientes a combatir la elusión y la evasión a escala mundial.

La redefinición del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios sobre la base de dos pilares fundamentales obliga a considerar las potenciales implicancias que tendría, para los países de la región, un acuerdo global en cuanto al tratamiento de los ingresos corporativos y la distribución de las potestades tributarias entre las jurisdicciones donde operan las empresas multinacionales aun sin presencia física. Resulta indispensable que se analicen y evalúen con celeridad los riesgos asociados a las principales propuestas en lo que se refiere a las normas de sujeción y la redefinición del concepto de establecimiento permanente. También se deberían evaluar los riesgos vinculados al método de atribución de beneficios entre los distintos países y, quizás más importante, a la tasa mínima global efectiva que se exigiría en los casos en que se detecten indicios de traslado artificial de beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación. Como ha planteado la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT) en varios de sus recientes trabajos, no solo están en juego los recursos, sino que se trata de la posibilidad de replantear las propias bases del sistema tributario internacional. En la actualidad, este brinda a las multinacionales la capacidad de reportar sus utilidades, prácticamente, en la jurisdicción de su conveniencia (ICRICT, 2019).

5. La coherencia del sistema tributario y la coordinación de acciones en el marco de la Agenda 2030

En definitiva, la estrategia de lucha contra la evasión y la elusión en el ámbito nacional e internacional requiere un enfoque multidimensional, cooperativo, proactivo y de constante adaptación al cambio tecnológico. En cada una de las esferas estudiadas se considera que existe espacio para la cooperación regional en la búsqueda de soluciones integrales y coherentes. Sin embargo, como condición adicional, hay que comprender que la administración tributaria cumple un rol crucial en la determinación del sistema tributario efectivo, que no siempre coincide con el sistema legal o formal establecido por la política tributaria. Estas dos caras de una misma moneda suelen guiar sus distintas funciones sobre la base de objetivos distintos. De ahí la necesidad de coordinación entre ambas, para poder conseguir el logro de objetivos múltiples en simultáneo.

En la medida en que se obtengan mejoras en la administración tributaria de los principales tributos aplicados, se viabilizará el modo de instrumentar reformas tributarias que propicien la convergencia de los países de la región hacia una estructura tributaria más eficiente, más equitativa, mejor administrada y más creíble (es decir, más legitimada socialmente), que permita aumentar la recaudación obtenida por los sistemas tributarios de la región. De manera inversa, las reformas que guarden coherencia y apunten a resolver de manera gradual los obstáculos estructurales que han caracterizado a la tributación en los países de América Latina y el Caribe durante las últimas décadas serán una contribución decisiva a la creación de mejores condiciones para lograr un mayor cumplimiento voluntario por los contribuyentes y un trabajo más eficiente por las respectivas agencias de administración tributaria. Dicha coherencia es relevante no solo a nivel nacional, sino también con una perspectiva de la región en conjunto. De este modo se podría evitar cualquier movimiento de competencia tributaria entre los distintos países y se reafirmaría la importancia de establecer canales de diálogo y coordinación regional en estas estrategias.

Por lo tanto, la suma de acciones en el marco de estos lineamientos debería conducir a una reducción gradual, pero sostenida, de los niveles de incumplimiento (el cual debe cuantificarse periódicamente para lograr un adecuado seguimiento) y una ampliación consecuente de las bases imponibles. Todo ello se traduciría en un caudal significativo de ingresos adicionales (o recuperados) que podrían dar un impulso importante a los países de la región para lograr las metas sociales y económicas plasmadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- Ahmad, E., G. Brosio y J.P. Jiménez (2019), "Options for retooling property taxation in Latin America", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 202, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Allingham, M. y A. Sandmo (1972), "Income tax evasion: a theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, vol. 1, noviembre.
- Arenas, A. y otros (2012), "Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas", *Documento de Trabajo*, N° 2, Santiago, Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Barreix, A. y R. Zambrano (2018), "Factura electrónica", Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Bellon, M. y otros (2019), *Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bergman, M. (2009), *Tax Evasion & The Rule of Law in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3/Rev.1), Santiago, junio.
- ____ (2019b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- Cetrángolo, O. y otros (2018), "Regímenes tributarios simplificados", *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cobham, A. y P. Janský (2018), "Global distribution of revenue loss from tax avoidance: re-estimation and country results", *Journal of International Development*, vol. 30, N° 2.
- Comisión Europea (2018), *The Concept of Tax Gaps Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies by FISCALIS Tax Gap Project Group* (FPG/041), Bruselas.
- ____ (2016), *The Concept of Tax Gaps: Report on VAT Gap Estimations by FISCALIS Tax Gap Project Group* (FPG/041), Bruselas.
- Crivelli, E., R. de Mooij y M. Keen (2015), "Base erosion, profit shifting and developing countries", *IMF Working Paper*, N° 15/118, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- DGI (Dirección General Impositiva) (2019), "Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo 2000-2016", Montevideo.
- DGII (Dirección General de Ingresos Internos) y otros (2018), "Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana", Santo Domingo, octubre.
- Díaz de Sarralde, S. (2019), "Panorama de las administraciones tributarias: estructura; ingresos, recursos y personal; funcionamiento y digitalización. ISORA", Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), "Current challenges in revenue mobilization: improving tax compliance", *IMF Staff Report*, Washington, D.C., abril.
- Gemmell, N. y J. Hasseldine (2012), "The tax gap: a methodological review", *Advances in Taxation*, vol. 20, Bingley, Emerald Publishing, diciembre.
- Gómez Sabaini, J.C. y D. Morán (2016), "Evasión tributaria en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 172 (LC/L.4155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J.C. y J.P. Jiménez (2011), "Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina", *Documento de Trabajo*, N° 2011/08, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Gómez Sabaini, J. C., O. Cetrángolo y D. Morán (2014), "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Hernández, K. y J. Robalino (2018), "Evidencias del impacto de la facturación electrónica de impuestos en América Latina, *Factura electrónica en América Latina*, A. Barreix y R. Zambrano (eds.), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs) (2019), *Measuring tax gaps 2019 edition: Tax gap estimates for 2017-18*, Londres.
- Hutton, E. (2017), "Programa de análisis de brechas tributarias en la administración de ingresos públicos: modelo y metodología para la estimación de la brecha tributaria en relación con el impuesto al valor agregado", *Notas Técnicas y Manuales*, N° 17/04, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- ICRICT (Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional) (2019), *International Corporate Tax Reform: Towards a fair and comprehensive solution*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Jorratt, M. y A. Podestá (2010), "Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta", *Evasión y equidad en América Latina*, J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaíni y A. Podestá (comps.), Documentos de Proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- KPMG (2020), *Taxation of the digitalized economy. Developments Summary* [en línea] <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2020/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>.
- Loretz, S. y otros (2017), "Aggressive tax planning indicators: Final Report", *Taxation Papers. Working Paper*, N° 71, Luxemburgo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, París, OECD Publishing.
- (2015), "Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Report", *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, París, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2017*, París.
- Pellegrini, V., A. Sanelli y E. Tosti (2016), "What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?", *Bank of Italy Occasional Paper*, N° 367.
- Podestá, A., M. Hanni y R. Martner (2017), "Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 183 (LC/L.4277), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Poniatowski, G. y otros (2018), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report* (TAXUD/2015/CC/131), Varsovia.
- Reckon (2009), "Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 member States", *Report for DG Taxation and Customs Union*, septiembre.
- Richardson, G. (2006), "Determinants of tax evasion: a cross-country investigation", *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, vol. 15, N° 2.
- San Martín, J. y otros (2017), *Evasión Global 2017*, San Andrés Cholula, Universidad de las Américas Puebla.
- Slemrod, J. (2007), "Cheating ourselves: the economics of tax evasion", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, N° 1.
- Thackray, M. (2017), "The revenue administration. Gap analysis program: an analytical framework for excise gap estimation", *Notas Técnicas y Manuales*, N° 17/05, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Ueda, J. y M. Pecho (2018), "Costa Rica. Revenue administration gap análisis program: tax gap análisis for general sales tax and corporate income tax", *IMF Country Report*, N° 18/124, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2015), *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, Ginebra.
- Vellutini, C. y otros (2019), "Estimating international tax evasion by individuals", *Taxation Papers. Working Paper*, N° 76, Comisión Europea, septiembre.
- Villalobos, O. y J. Muñoz (2015), "Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2013", San José, Ministerio de Hacienda, diciembre.
- Warren, N. (2019), "Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era", *eJournal of Tax Research*, vol. 16, N° 3, Sidney, University of New South Wales (UNSW).
- Zucman, G. (2017), "La Richesse cachée des nations", *La République des Idées*, Le Seuil.

Anexo III.A1

América Latina: estudios recientes en materia de evasión tributaria en distintos países

Países	Impuestos	Período	Fuente
Argentina	IVA	2001-2007	AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) (2008), "Estimación del incumplimiento en el IVA: año 2007", Buenos Aires, junio.
		2017	FMI (Fondo Monetario Internacional) (2019), "Argentina: third review under the Stand-by Arrangement, request for waivers of applicability of performance criteria, financing assurances review, and request for modification of performance criteria", <i>IMF Country Report</i> , N° 19/99, Washington, D.C., abril.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas – impuesto sobre la renta de las sociedades	2005	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Bolivia (Estado Plurinacional de)	IVA	2005-2015	MEFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) (2018), <i>Boletín Económico</i> , año 4, N° 8, La Paz.
Chile	IVA	2003-2018	SII (Servicio de Impuestos Internos) (2019), "Serie de evasión de IVA empalmada 2003-2018: base compilación de referencia 2013", Santiago.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2009	Pantoja, E. (2012), "Evasión en el impuesto a la renta en Chile", documento presentado en el taller Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 y 23 de noviembre.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2009	SII (Servicio de Impuestos Internos) (2012), "Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas. Serie 2003-2009", Santiago, febrero.
Colombia	IVA – impuesto sobre la renta de las sociedades	2000-2012	Ávila, J. y A. Cruz (2015), "Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012", <i>Documento Web</i> , N° 57, Bogotá, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
	IVA	2013-2016	DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) (2019), "Informe de Gestión y Resultados. DIAN 2018", Bogotá, abril.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2016	DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) (2019), "Informe de Gestión y Resultados. DIAN 2018", Bogotá, abril.
Costa Rica	Impuesto general a las ventas – impuesto sobre la renta de las sociedades	2012-2016	Ueda, J. y M. Pecho (2018), "Costa Rica. Revenue administration gap analysis program: tax gap analysis for general sales tax and corporate income tax", <i>IMF Country Report</i> , N° 18/124, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2010-2013	Villalobos, O. y J. Muñoz (2015), "Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2013", San José, Ministerio de Hacienda, diciembre. (También se estima la evasión del impuesto general a las ventas y del impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR))
Ecuador	IVA – impuesto sobre la renta de las sociedades	2003-2005	Andino, M. y J. Parra (2007), "Estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria", <i>Fiscalidad</i> , N° 1, Quito, Servicio de Rentas Internas (SRI).
El Salvador	IVA – impuesto sobre la renta	2005-2016	Ministerio de Hacienda (2018), <i>Marco fiscal de mediano y largo plazo 2018-2028</i> , San Salvador.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas – impuesto sobre la renta de las sociedades	2005	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Guatemala	IVA	2010-2018	SAT (Superintendencia de Administración Tributaria) (2019), "Estimación de la productividad, eficiencia e incumplimiento de pago del IVA en Guatemala". Ciudad de Guatemala.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2013-2017	SAT (Superintendencia de Administración Tributaria) (2019), "Estimación del incumplimiento de pago del impuesto sobre la renta (actividades lucrativas) en Guatemala", Ciudad de Guatemala.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2006	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Honduras	Impuesto general a las ventas	2013-2016	Pineda, D. y P. Zúñiga (2019), "Estimación de la evasión en el impuesto sobre ventas (ISV) en Honduras 2013-2016", Tegucigalpa, Servicio de Administración de Rentas (SAR), enero.
Jamaica	IVA	2008-2013	Ueda, J. y M. Thackray (2015), "Jamaica. Revenue Administration Gap Analysis Program: the general consumption tax gap", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
México	IVA – impuesto sobre la renta – Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) – impuesto general de importación y exportación	2008-2016	San Martín, J. y otros (2017), <i>Evasión Global 2017</i> , San Andrés Cholula, Universidad de las Américas Puebla.
Panamá	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS) – impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR) – impuesto sobre la renta de las personas físicas	2007-2016	DGI (Dirección General de Ingresos) (2018), <i>Boletín Estadístico Tributario 2017</i> , Ciudad de Panamá.
Paraguay	IVA	2005-2014	FMI (Fondo Monetario Internacional) (2016), "El proceso de modernización de la SET (2013-2016)", Washington, D.C., agosto.
Perú	Impuesto general a las ventas	2003-2017	SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera) (2018), "Informe N° 39-2018-SUNAT/1V3000", Lima.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades	2007-2017	SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera) (2018), "Informe N° 39-2018-SUNAT/1V3000", Lima.
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2006	Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", <i>Documentos de Proyectos</i> , N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
República Dominicana	Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) – impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR) – impuesto sobre la renta de las personas físicas	2007-2017	DGII (Dirección General de Ingresos Internos) y otros (2018), "Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana", Santo Domingo, octubre.
Uruguay	IVA	2000-2016	DGI (Dirección General Impositiva) (2019), "Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo 2000-2016", Montevideo.
	Impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR)	2013	Olmos, L., E. Reig y F. Peláez (2016), "Estimaciones de incumplimiento tributario", documento presentado en Jornadas Tributarias, Buenos Aires, Dirección General Impositiva/Universidad de la República (DGI/UDELAR), noviembre.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



CAPÍTULO

IV

Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Introducción

- A. El papel del gasto público como herramienta para lograr los ODS
- B. Panorama del gasto público según el propósito de las políticas en América Latina y el Caribe
- C. Conclusiones y reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

A los desafíos habituales de política fiscal que los países de América Latina y el Caribe deben enfrentar a fin de cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ahora se suma la implementación de políticas activas para hacer frente a los retos que impone la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Esta pandemia no solo afecta los sistemas sanitarios, el gasto público y la recaudación tributaria de los países, sino que tiene implicancias concretas en todos los ámbitos y repercute de forma significativa en la actividad económica, el empleo y la generación de ingresos familiares.

Estos retos son aún mayores en una región que se caracteriza por ser muy desigual y tener significativas brechas estructurales, sociales y económicas, que van desde una escasa productividad, una infraestructura deficiente, rezagos en la calidad de los servicios de salud y educación, persistentes brechas de género y desigualdades territoriales, hasta un impacto desproporcionado del cambio climático en los sectores más pobres de la sociedad¹.

En este contexto de gran incertidumbre mundial, caída o desaceleración del crecimiento económico y aumento de las tasas de desempleo y la pobreza extrema, lograr los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representa un gran desafío y una oportunidad para los países de la región, que deben resguardar los avances logrados en la década anterior e instalarse en la senda del desarrollo sostenible e inclusivo. Al mismo tiempo, el inminente impacto de la pandemia en múltiples aspectos económicos y sociales hace que la acción del Estado a través de la política fiscal, en general, y de los programas de gasto público, en particular, cobre una importancia especial.

En los países de la región, los planes y estrategias nacionales se han ido alineando con la Agenda 2030, y en la mayoría se han establecido mecanismos institucionales de seguimiento y evaluación; no obstante, aún no se ha generado gran parte de la información estadística necesaria para elaborar los indicadores que permitan evaluar el avance hacia las metas, dado que se requiere producir datos en áreas nuevas y con una mayor desagregación para centrar el análisis en los grupos más vulnerables².

En ese sentido, la revisión de las políticas de gasto público se convierte en un elemento clave que incide en varias dimensiones de los ODS. Contar con estadísticas actualizadas, detalladas y comparables entre los países sobre el nivel y la composición del gasto público según su clasificación funcional adquiere especial relevancia para identificar la intencionalidad de la política pública y evaluar si el destino de los recursos se encuentra en armonía con los objetivos acordados. Este tipo de análisis constituye una herramienta útil para que en los países se tomen decisiones de política que favorezcan los objetivos mencionados y se focalicen los ingresos fiscales en las áreas del gasto público que sean más eficientes para lograr el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y reducir la desigualdad.

Asimismo, en esta coyuntura especial debida a la pandemia del COVID-19, que implica una reducción de los ingresos tributarios, un menor acceso al financiamiento y una mayor presión sobre el gasto de los gobiernos, resulta fundamental saber a qué áreas se están destinando los recursos fiscales principalmente y acceder a estadísticas que se puedan comparar entre los países. Esto permitiría aportar una mayor transparencia sobre el uso de los recursos públicos, lo que es necesario para tomar decisiones en respuesta a esta conmoción que afecta el crecimiento y el empleo.

¹ Véase más información en CEPAL (2019e).

² Véase un análisis sobre los avances y las limitaciones relacionados con la implementación de la Agenda 2030 en los países de la región en CEPAL (2019a).

Frente a este panorama, el objetivo de este capítulo es hacer un análisis detallado de las erogaciones públicas según el propósito de las políticas —una clasificación funcional del gasto— en los países de América Latina y el Caribe, para contribuir a fundamentar la discusión regional sobre el rol del Estado en el marco de la Agenda 2030.

Para cumplir con el objetivo planteado, luego de esta introducción, en la primera sección del capítulo se analiza el papel del gasto público como instrumento para lograr los ODS, al tiempo que se examina el marco conceptual que se emplea al medir las erogaciones públicas. En la segunda sección se ofrece un panorama del gasto público según el propósito de las políticas en los países de la región, se analiza su composición y evolución, y se buscan similitudes y diferencias que fundamenten el análisis y el vínculo con el logro de los ODS. Al final de esa sección se examina la relación entre la inversión pública y el gasto público funcional, con el objeto de identificar los sectores que se han visto afectados por la contracción del gasto de capital en los últimos años y determinar si existe algún patrón a nivel regional o subregional. En la tercera y última sección se presentan una serie de conclusiones y reflexiones finales.

A. El papel del gasto público como herramienta para lograr los ODS

1. El rol tradicional de la política fiscal

Tradicionalmente, el rol de la política fiscal se ha resumido en tres funciones que están interrelacionadas: la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la estabilización de la economía³. La primera se refiere a suministrar con eficiencia los bienes y servicios públicos de forma de asignar mejor los recursos cuando existen fallas de mercado. En la segunda, la política fiscal tiene por objeto modificar la forma en que los bienes se distribuyen entre los miembros de una sociedad, ajustando la distribución del ingreso y la riqueza de las personas, las zonas geográficas, los sectores o los factores productivos, para alinearla a lo que la sociedad considera más justo o igualitario. En la tercera función se procuran atenuar las variaciones de los ciclos económicos, reducir la volatilidad de las variables macroeconómicas y contribuir al crecimiento económico, al empleo y a la estabilidad de los precios.

Para llevar a cabo estas funciones, que tienen gran incidencia en el logro de los Objetivos de la Agenda 2030, los principales instrumentos de política fiscal son el gasto público y el sistema tributario. El presente capítulo se centra en la contribución del primero de estos instrumentos, con especial énfasis en la importancia de la inversión pública y en el gasto público según el propósito de la política.

Además, si bien las tres funciones tradicionales de la política fiscal están relacionadas entre sí, el análisis de esta sección se focaliza en el vínculo entre la política fiscal, la inversión y el crecimiento económico.

Los modelos teóricos destinados a explicar los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento económico son abundantes y ofrecen resultados contrapuestos, ya que van desde las teorías según las cuales los estímulos fiscales aumentan el consumo agregado, la demanda y, por lo tanto, el PIB (como el modelo keynesiano y el nekeynesiano), hasta los que prevén un efecto nulo e incluso negativo (como los modelos neoclásicos). Los efectos que la política fiscal tendrá sobre el crecimiento según los diferentes modelos teóricos dependen del horizonte de tiempo considerado (corto, mediano o largo plazo),

³ Para obtener más información, véanse Musgrave y Musgrave (1991), Buchanan y Musgrave (1999) y Stiglitz (2000).

de los supuestos sobre el comportamiento de los agentes privados y de la credibilidad de las estrategias utilizadas, entre otras consideraciones. Por lo tanto, el impacto que puede tener un cambio en el gasto público sobre el crecimiento económico parece definirse de acuerdo con los datos empíricos disponibles⁴.

En este sentido, en un trabajo reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵ se subraya que los hallazgos coinciden en demostrar que el tamaño del multiplicador del gasto público depende de los siguientes factores: i) la ubicación en el ciclo económico, pues el multiplicador es mayor en las recesiones que en las expansiones (Auerbach y Gorodnichenko, 2012 y 2013; Riera-Crichton, Vegh y Vuletin, 2015); ii) el régimen de tipo de cambio, que cuando es fijo da lugar a multiplicadores mayores (Ilzetzki, Mendoza y Végh, 2013); iii) el nivel de endeudamiento, que cuando es bajo da como resultado un multiplicador mayor (Ilzetzki, Mendoza y Végh, 2013; Huidrom y otros, 2019); iv) cuán acomodaticia es la política monetaria, ya que el multiplicador es mayor cuando la política monetaria es laxa o tiene tasas de interés cercanas a cero (Christiano, Eichenbaum y Rebelo, 2011; Coenen, Straub y Trabandt, 2013), y v) el grado de apertura de la economía, que cuando es más abierta al comercio internacional da lugar a multiplicadores más pequeños (Ilzetzki, Mendoza y Végh, 2013; González-García, Lemus y Mrkaic, 2013).

Por otra parte, en el caso particular de la inversión pública y de otras políticas fiscales destinadas a promover la inversión, su efectividad para incidir positivamente en el crecimiento de la economía depende de una serie de factores que deberían tenerse en cuenta, como el clima de inversión (dado por la calidad del marco institucional, las restricciones organizacionales, la seguridad jurídica y las regulaciones, entre otras), la volatilidad macroeconómica y el desarrollo financiero⁶.

Un aspecto que suele considerarse en la relación entre la política fiscal y la inversión se refiere a la complementariedad o la competencia entre la inversión pública y la privada. En el primer caso, la inversión pública en servicios públicos e infraestructura afecta de forma positiva la rentabilidad de la inversión privada, dado que reduce los costos privados de producción y puede aumentar la demanda y el uso de la capacidad instalada. La relación de complementariedad entre inversión pública e inversión privada se da sobre todo cuando la primera está destinada a la infraestructura y la educación. Por otro lado, la inversión pública puede competir con la privada en la obtención de financiamiento y de insumos productivos. En los países en vías de desarrollo, la competencia en el mercado financiero puede ser más importante debido a que la oferta de créditos es más restringida. Además, si el aumento de la inversión pública ocurre en un contexto de déficit fiscal, el incremento del endeudamiento público podría presionar al alza la tasa de interés y desplazar en cierta forma la inversión privada, lo que se conoce como efecto de desplazamiento⁷. Los datos empíricos disponibles sobre los países de América Latina y el Caribe apuntan más bien a la existencia de complementariedad, es decir, a una relación positiva entre la inversión pública y la privada, lo que muestra que la inversión pública en los países de la región genera externalidades positivas que incrementan la productividad global de las empresas y favorecen el crecimiento⁸.

El resultado dominante de complementariedad también se observa en que las estimaciones sobre el efecto multiplicador del gasto público en el producto, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, son mayores cuando se trata de inversión pública que cuando se trata del gasto corriente primario. Esto refuerza el argumento de que la inversión pública aumenta la productividad marginal del capital privado y la mano de obra, y tiene un efecto positivo en la capacidad productiva de la economía, así como en la inversión y el consumo privados.

⁴ Véase Martner, Podestá y González (2013).

⁵ Véase Izquierdo y otros (2019).

⁶ Véanse Fanelli (2013) y James (2013).

⁷ Véase Jiménez y Podestá (2009).

⁸ Véase Martner y Tromben (2005). Estos resultados están en línea con otros estudios sobre los países en desarrollo, como el de Furceri y Li (2017), en que se consideran 79 economías emergentes y en desarrollo, entre ellas varias de América Latina y el Caribe.

Por ejemplo, Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015) estiman que, en 16 países de América Latina, el multiplicador acumulado del gasto de capital después de cinco años es 2,7, lo que contrasta con el multiplicador de 1,6 que estiman en relación con el gasto corriente⁹. De manera similar, Izquierdo y otros (2019) llevan a cabo un análisis empírico a partir de una muestra de países europeos, estados de los Estados Unidos y provincias argentinas, y en los tres casos concluyen que el multiplicador de la inversión pública supera ampliamente el del gasto primario. También demuestran que los países, estados o provincias cuyo acervo inicial de capital público es bajo (como proporción del PIB) tienen multiplicadores de inversión pública significativamente más altos que los que tienen un acervo inicial alto. En el caso particular de las provincias de la Argentina, el multiplicador del gasto primario provincial es menor que uno (0,56), mientras que el multiplicador de la inversión pública es bastante elevado (1,60). No obstante, cuando el acervo inicial de capital público es alto, el multiplicador de la inversión pública es cercano a cero (0,23), es decir, la inversión pública casi no afecta el producto; en cambio, dicho multiplicador alcanza un valor de 2,03 cuando el acervo inicial de capital público es bajo.

Los datos empíricos disponibles también muestran que los multiplicadores del gasto y la inversión pública son mayores cuando su eficiencia es alta (Furceri y Li, 2017; FMI, 2014a; Izquierdo y otros, 2019). Un aumento poco eficiente del gasto o la inversión pública podría no tener efectos positivos sobre el crecimiento económico, en tanto que las mejoras en la eficiencia de estos pueden conducir a una mayor actividad económica.

Dado el rol clave que la inversión pública desempeña en el crecimiento económico, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha hecho hincapié en la importancia de diseñar reglas fiscales dotadas de mecanismos anticíclicos eficientes que protejan el gasto público en capital y atenúen la volatilidad macroeconómica de la región. Los mecanismos que complementan las políticas anticíclicas con la protección y el estímulo de la inversión pública en la parte baja del ciclo pueden ser mucho más efectivos que las reglas fiscales basadas únicamente en metas de gasto o déficit. Si el gasto público de capital tiende a favorecer el crecimiento, ello generará ingresos tributarios en el futuro, contribuirá a la consolidación fiscal y puede ayudar a que se cree un círculo virtuoso de crecimiento sostenible¹⁰.

En definitiva, en los países de América Latina y el Caribe debería ser prioritario hacer un mayor esfuerzo en cuanto a la cantidad y la calidad de la inversión pública para seguir la ruta propuesta en la Agenda 2030, cerrar los diferentes tipos de brechas que existen en la región y orientar las políticas públicas hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Es por ello que en el presente capítulo se examina de manera detallada cuáles han sido las prioridades del gasto público, en general, y del gasto de capital, en particular, durante los últimos años en los países de la región.

2. Breve revisión del marco conceptual de la medición del gasto público por funciones

En el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 1993 se brindan cuatro clasificaciones de gastos por finalidad. Una de ellas es la clasificación de las funciones del gobierno (CFG)¹¹, que permite examinar el gasto público destinado a funciones o finalidades determinadas y conocer el modo en que los gobiernos desempeñan funciones económicas y sociales; además, puede utilizarse para hacer comparaciones a lo largo del tiempo y entre los países¹².

⁹ Véase CEPAL (2018).

¹⁰ Véase CEPAL (2015 y 2018).

¹¹ Las otras tres clasificaciones son la clasificación del consumo individual por finalidades (CCIF), la clasificación de las finalidades de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (CFISFL) y la clasificación de los gastos de los productores por finalidades (CGPF).

¹² Véase Naciones Unidas (2002).

Según el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014b), la CFG es una clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de gasto. Las funciones se clasifican en diez divisiones que luego se subdividen en grupos y clases. Las divisiones se refieren a los objetivos generales del gobierno, en tanto que los grupos y las clases corresponden a los medios a través de los cuales se alcanzan esos objetivos.

Las divisiones son las siguientes:

- i) Servicios públicos generales. Incluye el gasto relacionado con la administración, la gestión o el apoyo de los órganos ejecutivos y legislativos, las erogaciones en asuntos financieros, fiscales y exteriores, la administración de la ayuda económica exterior, los gastos en servicios generales (administración y gestión de los servicios generales de personal, planificación y estadísticas), las transacciones de la deuda pública (pago de intereses y gastos por emisión de deuda) y las transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno.
- ii) Defensa. Comprende las erogaciones en materia de defensa militar, defensa civil y ayuda militar al exterior.
- iii) Orden público y seguridad. Abarca los servicios de policía, los servicios de protección contra incendios, los tribunales de justicia y la administración de las prisiones.
- iv) Asuntos económicos. En esta división se contabiliza lo siguiente: el gasto en asuntos económicos, comerciales y laborales en general (incluida la administración, formulación y ejecución de políticas económicas, comerciales y laborales, su reglamentación y promoción, la supervisión de las condiciones de trabajo y los programas generales de empleo, entre otros); la administración de asuntos, servicios y diversos programas relacionados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza; el gasto en programas del sector de los combustibles (carbón, petróleo, gas natural, combustibles nucleares y otros) y la energía (eléctrica y no eléctrica); las erogaciones en asuntos, servicios y programas vinculados con la minería, las manufacturas y la construcción; los gastos relacionados con la explotación, la utilización, la construcción o el mantenimiento de sistemas e instalaciones de transporte (terrestre, marítimo, ferroviario y aéreo, así como los oleoductos, gasoductos y otros); los gastos concernientes a los sistemas de comunicación (postal, telefónica, telegráfica, inalámbrica y satelital), y las erogaciones en programas destinados a otros ramos (distribución, almacenamiento, depósito, hoteles, restaurantes, turismo y proyectos polivalentes de desarrollo).
- v) Protección del medio ambiente. Comprende la ordenación de desechos (recogida, tratamiento y eliminación), la ordenación de aguas residuales (gestión del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales), la reducción de la contaminación (actividades relacionadas con la protección del aire ambiente, el clima, el suelo y las aguas subterráneas, la reducción de los ruidos y las vibraciones, y la protección contra la radiación), así como la protección de la diversidad biológica y del paisaje (actividades relacionadas con la protección de la fauna, la flora y el hábitat).
- vi) Vivienda y servicios comunitarios. Abarca las erogaciones en asuntos y servicios relacionados con la urbanización, la erradicación de asentamientos irregulares y la construcción de viviendas, así como los gastos que atañen al desarrollo comunitario y la planificación de comunidades, el abastecimiento de agua y el alumbrado público.
- vii) Salud. Incluye las erogaciones en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Se subdivide en los siguientes grupos: productos, útiles y equipos médicos (gasto en medicamentos, prótesis, útiles y equipos médicos y otros

productos relacionados con la salud que se consumen fuera de las instalaciones o centros de salud); servicios para pacientes externos (servicios médicos, odontológicos y paramédicos prestados a pacientes que acuden a consultas externas); servicios hospitalarios (servicios de hospitales generales y especializados, hospitales militares, centros médicos, centros de maternidad, residencias de ancianos y de convalecencia, así como centros de rehabilitación que proporcionan servicios sobre todo a pacientes ingresados), y servicios de salud pública (gestión de bancos de sangre, diagnóstico y prevención de enfermedades, recopilación de datos epidemiológicos y servicios de planificación familiar, entre otros).

- viii) Actividades recreativas, cultura y religión. Comprende la prestación de servicios recreativos, deportivos y culturales, y la gestión de instalaciones destinadas a esas actividades (campos de deportes, canchas, estadios, parques, playas, campings, bibliotecas, museos, galerías de arte, teatros, monumentos y otros), así como la administración, supervisión y regulación de los servicios de radio, televisión y editoriales, y el gasto relacionado con asuntos religiosos y otros servicios comunitarios.
- ix) Educación. Abarca las erogaciones en servicios prestados a alumnos y estudiantes a título individual y las erogaciones en servicios colectivos. Los servicios docentes colectivos tienen que ver con la formulación y administración de la política del gobierno, el establecimiento y la aplicación de las normas, la regulación, autorización y supervisión de los centros de enseñanza, y la investigación aplicada. El gasto en educación se subdivide en los siguientes grupos: enseñanza preescolar y primaria; enseñanza secundaria; enseñanza postsecundaria no terciaria; enseñanza terciaria; enseñanza no atribuible a ningún nivel, y servicios auxiliares de la educación.
- x) Protección social. Comprende las erogaciones en servicios y transferencias a personas y familias y las erogaciones en servicios proporcionados a colectivos. Los servicios colectivos de protección social se relacionan con la formulación y la administración de la política social, la formulación y la ejecución de la legislación y otras normas sobre cómo brindar protección social, y la investigación aplicada en protección social. Abarca los siguientes grupos: enfermedad e incapacidad (beneficios en efectivo o en especie por enfermedad o discapacidad, pago de licencia por enfermedad, pensiones por invalidez, servicios de cuidados a discapacitados, asistencia en las tareas diarias a personas enfermas, alojamiento para personas con discapacidad y otros); edad avanzada (prestaciones en efectivo y en especie para cubrir los riesgos relacionados con la vejez, como las pensiones de vejez y los servicios de cuidados, alojamiento y alimentos); sobrevivientes (prestaciones en efectivo y en especie a los sobrevivientes de una persona fallecida, como pensiones y gastos funerarios); familia e hijos (prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo, como asignaciones por maternidad y por hijos dependientes, pagos en caso de nacimiento, licencias por cuidado de los hijos, prestación de alojamiento, provisión de comida a niños en edad preescolar, servicios de cuidado infantil, gasto en orfanatos y familias de guarda, entre otros); desempleo (subsidios de desempleo, jubilación anticipada debido a desempleo, programas de capacitación para el empleo y provisión de alojamiento, alimentos o ropa a personas desempleadas y sus familias); vivienda (prestaciones en especie para ayudar a las familias vulnerables a sufragar el costo de una vivienda y a pagar alquileres, así como construcción de viviendas sociales), y otras políticas contra la exclusión social (prestaciones en efectivo y en especie a personas indigentes, inmigrantes, indígenas, refugiados, alcohólicos o toxicómanos, y a personas víctimas de actos criminales violentos, entre otros).

Asimismo, en cada una de las diez divisiones anteriores se incluye el gasto en investigación y desarrollo relacionado con esa categoría.

En cuanto a la cobertura institucional del nivel de gobierno para medir el gasto público, en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014b) se distinguen los siguientes niveles:

- Gobierno central: su autoridad política abarca todo el territorio del país y suele estar compuesto por un gobierno central presupuestario, unidades extrapresupuestarias y fondos de seguridad social (a menos que en el país se utilice un subsector separado para estos fondos).
- Gobierno general: comprende tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales (gobiernos intermedios y locales) y la seguridad social.
- Sector público no financiero (SPNF): además del gobierno general, incluye las sociedades públicas no financieras, es decir, las entidades públicas cuya actividad principal consiste en producir bienes de mercado o servicios no financieros.
- Sector público: consta del SPNF y de las sociedades públicas financieras (como el banco central y los bancos comerciales públicos).

En este capítulo, el análisis de las tendencias del gasto público funcional en la región se hace, en primera instancia, a nivel de los gobiernos centrales de cada país, debido a que hay más datos disponibles sobre ellos y con el fin de mantener la coherencia con otros análisis publicados por la CEPAL, como es el caso del gasto público social. Sin embargo, en algunos países, como los que tienen una organización federal o un alto nivel de descentralización, el gasto que ejecutan los gobiernos intermedios y locales suele ser significativo, por lo que, cuando existe información disponible, se examina también una cobertura institucional más amplia, ya que es más representativa de la realidad (véase el recuadro IV.1).

B. Panorama del gasto público según el propósito de las políticas en América Latina y el Caribe

1. La composición y la evolución del gasto público funcional en la región

A continuación se presenta un análisis de las principales tendencias del gasto público según la clasificación de las funciones del gobierno en relación con 16 países de América Latina: el análisis abarca el gobierno central en el período 2000-2018¹³. En los casos en que hay información disponible, en el recuadro IV.1 se complementa el análisis con una cobertura institucional más amplia, siguiendo los mismos criterios que se aplicaron en las últimas ediciones del *Panorama Social de América Latina*. Además, se examina la evolución y la composición del gasto según el propósito en cinco países del Caribe de habla inglesa respecto de los cuales había datos disponibles sobre el período 2008-2018: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

¹³ Debido a la falta de datos desagregados por función de gobierno y actualizados respecto de toda la serie considerada, no se incluye información de Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Haití ni Venezuela (República Bolivariana de).

Recuadro IV.1

El gasto público según función de gobierno en coberturas institucionales más amplias

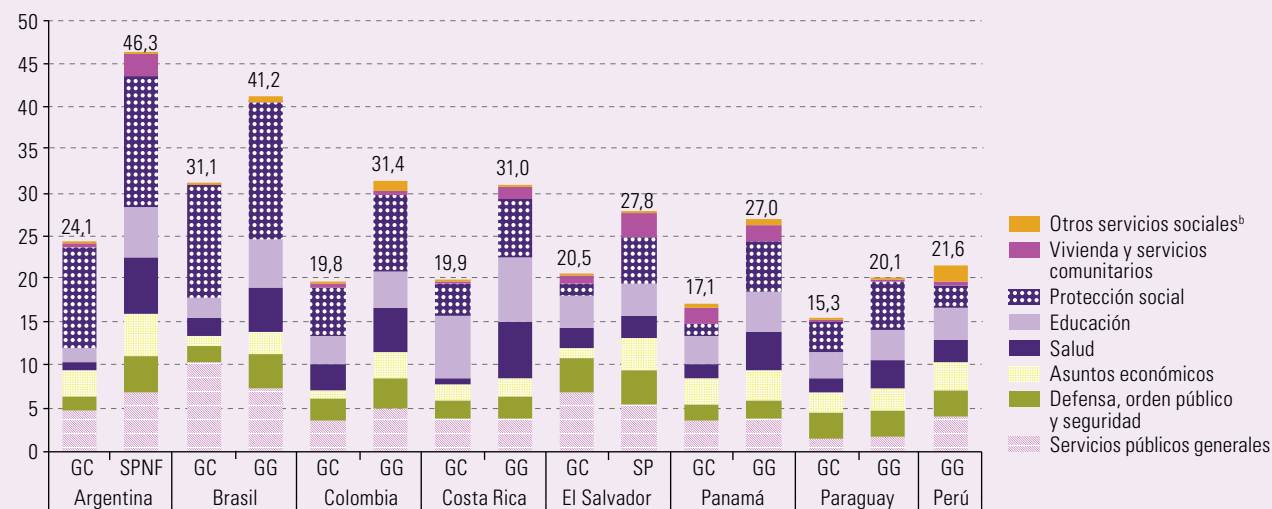
A lo largo de este capítulo se ha seguido el mismo criterio que en otras publicaciones de la CEPAL, donde se presenta, en primer lugar, un análisis completo a nivel de los gobiernos centrales, por ser esta la única cobertura institucional sobre la que se dispone de información en el conjunto de los países de la región (véase la edición 2019 del *Panorama Social de América Latina*). En este recuadro se complementa el análisis anterior considerando coberturas institucionales más amplias en ocho países donde hay estadísticas disponibles que permiten hacer la clasificación funcional del gasto: la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, el Paraguay y el Perú^a.

El gasto público como porcentaje del PIB cambia considerablemente al comparar el valor del gobierno central con el de una cobertura más amplia que incluya los gobiernos intermedios y locales y otras entidades públicas, aunque la magnitud de esa diferencia varía de un país a otro. La diferencia depende sobre todo de la organización política e institucional de cada país y de si la cobertura del gobierno central abarca las cifras de la seguridad social o no lo hace.

La variación más relevante respecto del gasto total corresponde a la Argentina, pero las diferencias también son importantes en el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Panamá. En los países federales, como la Argentina y el Brasil, el gasto público total supera el 40% del PIB, en tanto que en los demás países dicho gasto se ubica en cifras cercanas al 30% (Colombia, Costa Rica, El Salvador y Panamá) o el 20% del PIB (Paraguay y Perú).

América Latina (8 países): gasto por función según cobertura institucional, alrededor de 2018^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: GC significa gobierno central, GG significa gobierno general, SPNF significa sector público no financiero y SP significa sector público.

^a Los datos de la Argentina, Panamá y el Paraguay corresponden a 2017, y los de Costa Rica a 2016.

^b Incluye las siguientes funciones de gobierno: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión.

Al considerar coberturas institucionales más amplias, el gasto aumenta prácticamente en todas las funciones de gobierno, pero la distribución de las prioridades varía entre las distintas coberturas y entre los países.

En el caso de la función de orden público y seguridad, la cobertura más amplia revela incrementos más importantes en la Argentina y el Brasil, donde el gasto público con este propósito alcanza valores cercanos o superiores al 4% del PIB al incluir información sobre los niveles subnacionales de gobierno. Por ejemplo, en la Argentina, las provincias ejecutan más del 60% del gasto destinado a esa función.

Respecto del gasto público en asuntos económicos, el gasto del gobierno central de El Salvador apenas superaba el 1% del PIB, mientras que, cuando se considera el sector público en su conjunto (que incluye no solo a los gobiernos subnacionales, sino también a las empresas estatales), este valor se aproxima al 4% del PIB. El sector del combustible y la energía es el que más aumenta cuando se amplía la cobertura institucional en ese país, en parte por el gasto de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa. En Colombia también se observa un aumento significativo en las erogaciones vinculadas al desarrollo económico, aumento que es superior a 2 puntos del PIB cuando en la cobertura institucional se consideran los niveles subnacionales de gobierno. En efecto, el gasto en asuntos económicos llega al 3,2% del PIB.

Recuadro IV.1 (conclusión)

Sin duda, en todos los países las prioridades se inclinan hacia un mayor gasto social cuando se amplía la cobertura institucional, ya sea por la importancia de los gobiernos subnacionales en la prestación de servicios sociales o por la inclusión de la seguridad social en los países en que estos fondos se consideran un subsector separado del gobierno central. En la mayoría de los países analizados, la proporción de recursos destinados al gasto público social se acerca al 65% del gasto total o lo supera. Esto ocurre en la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y el Paraguay, en tanto que en El Salvador y el Perú la participación del gasto social en el total llega al 52%. En términos del PIB, la mayor participación del gasto social se alcanza en la Argentina y el Brasil (30,4% y 27,5%, respectivamente); en un nivel intermedio que ronda el 20% del PIB se ubican Colombia, Costa Rica y Panamá (19,9%, 22,5% y 17,5%, respectivamente), y en un nivel inferior al 15% se sitúan El Salvador, el Paraguay y el Perú (14,6%, 12,8% y 11,2%, respectivamente).

En cuanto a la importancia de las funciones que forman parte de la definición de gasto social que emplea la CEPAL, se aprecian algunas diferencias entre estos países. En lo que respecta al gasto en salud, al comparar la cobertura del gobierno central con una cobertura más amplia, el mayor incremento surge en la Argentina, por la importancia de las prestaciones en salud de las provincias y las obras sociales, y en Costa Rica, porque se incluye la seguridad social en la cobertura del gobierno general. También se distinguen aumentos relevantes en el Brasil, Colombia y Panamá.

En el caso del gasto en educación, la relevancia de los gobiernos subnacionales se nota en la Argentina y el Brasil, donde este gasto está más descentralizado. Así, al pasar de la cobertura que solo abarca el gobierno central a otra más amplia, el gasto en educación aumenta del 1,6% al 5,8% del PIB en el primer país, y del 2,4% al 5,4% del PIB en el segundo.

El gasto en protección social se amplía considerablemente en todos los países cuando se incluyen las erogaciones de otras unidades y organismos de gobierno, con incrementos que van desde el 2% al 4,5% del PIB según el país. Las subas más significativas se aprecian en Panamá y El Salvador, pues en la cobertura más amplia se incluyen las pensiones y otras prestaciones de la seguridad social. Así, en estos países, el gasto en protección social aumenta del 1,3% al 5,9% del PIB y del 1,4% al 5,4% del PIB, respectivamente. Las subas en Colombia, Costa Rica y el Paraguay, si bien son algo menores, también se explican sobre todo por la consideración de la seguridad social en la cobertura del gobierno general.

Por último, en el caso de la función de la vivienda y los servicios comunitarios, el alza más relevante tiene lugar en la Argentina, Costa Rica y El Salvador, en tanto que en otros servicios sociales (entre los que se encuentra el gasto en protección del medio ambiente y en actividades recreativas, cultura y religión), los cambios son más pequeños.

En definitiva, este análisis demuestra la importancia de que en los países de la región donde no hay estadísticas de gasto funcional a nivel del gobierno general o, en su defecto, de otras coberturas más amplias, se haga un esfuerzo por avanzar en publicarlas de forma periódica y oportuna.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En el caso del Perú, la serie es la misma que en las otras secciones del capítulo, pues solo se dispone de datos relativos a la cobertura de gobierno general. Sin embargo, en el país no se incluye el gasto del Seguro Social de Salud (EsSalud) en la definición de gobierno general, aunque sí se considera el gasto de la seguridad social en prestaciones previsionales.

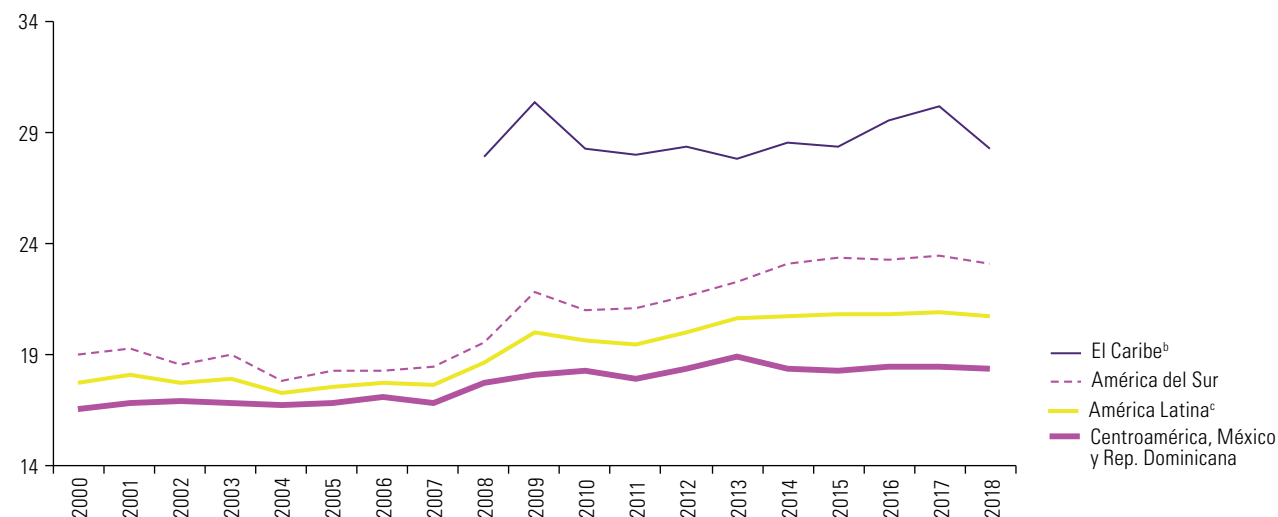
El gasto público promedio de 16 países latinoamericanos a nivel del gobierno central muestra una tendencia creciente en el período considerado, ya que pasó del 17,8% del PIB en 2000 al 20,7% del PIB en 2018, aunque en ese último año se aprecia una reducción frente al valor de 2017, que refleja el proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en los países (véase el gráfico IV.1)¹⁴.

Como consecuencia de la crisis económica mundial de 2008-2009, en gran parte de los países de la región se implementaron políticas fiscales expansivas que tenían por objeto apuntalar la demanda agregada. Así, se aumentó el gasto en subsidios, transferencias y ciertos programas sociales que, si bien ayudaron a atenuar el impacto de la crisis sobre los sectores más vulnerables, en algunos casos dieron lugar a una suba permanente del gasto. Además, el incremento del pago de los intereses de la deuda en los últimos siete años incidió en la evolución del gasto.

¹⁴ El nivel del gasto público según la clasificación funcional no necesariamente coincide con el de la clasificación económica del gasto que se presentó en el capítulo I, debido sobre todo a que en algunos países la cobertura institucional no coincide por completo y a que la cantidad de países incluidos en el promedio no es la misma, entre otras consideraciones metodológicas.

Gráfico IV.1América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central por subregión, 2000-2018^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a El gasto público que se presenta aquí según la clasificación funcional no necesariamente coincide con el de la clasificación económica del gasto que se presentó en el capítulo I.

^b Corresponde al promedio simple de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^c Corresponde al promedio simple de los valores de 16 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

Si bien la tendencia creciente del gasto del gobierno central se observa tanto en la subregión de América del Sur como en el grupo formado por los seis países de Centroamérica, México y la República Dominicana, en los países sudamericanos se parte de un nivel superior y se observa un mayor ritmo de crecimiento del gasto. El mayor dinamismo del gasto en esos países se explica, en parte, por el auge del precio de las materias primas de la década de 2000, que impulsó los ingresos fiscales en las economías que tenían grandes sectores exportadores de productos primarios y amplió la participación del gasto público en el PIB.

De esta forma, en 2018, el gasto promedio de los ocho países de América del Sur alcanza un 23,1% del PIB, mientras que el gasto promedio en Centroamérica, México y la República Dominicana llega al 18,3% del PIB. Así, el gobierno central del primer grupo de países gasta en promedio casi 5 puntos del PIB más que el del segundo, brecha que a comienzos de siglo era de 2,5 puntos. Sin embargo, en los datos del gobierno central de la mayoría de los países que conforman el segundo grupo y en algunos de los que integran el primero no se incluye el gasto en seguridad social, ya que esos fondos se consideran como un subsector separado.

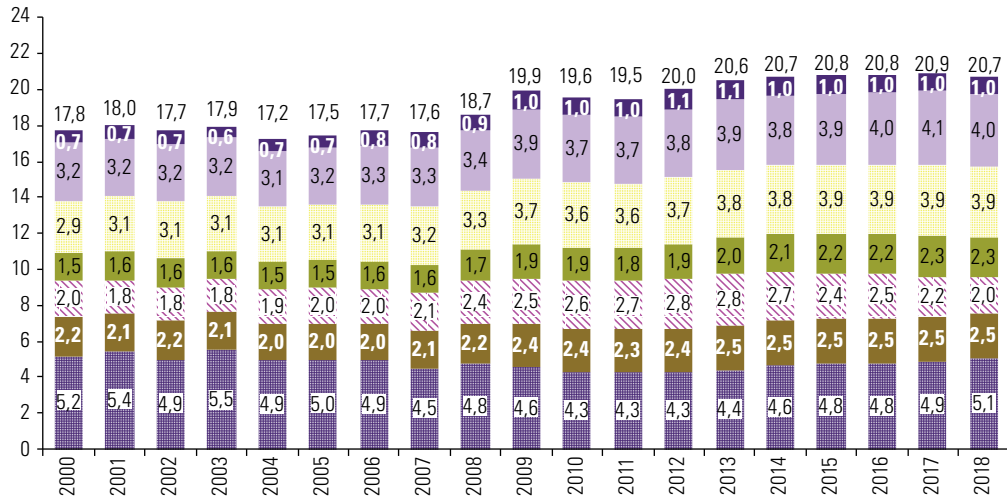
En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa, el promedio del gasto del gobierno central presenta, en general, un nivel estable en torno al 28% del PIB entre 2008 y 2018, aunque con dos puntos máximos que llegan al 30% del PIB en la gran recesión de 2009 y en 2017. Luego, en 2018 se aprecia una caída del gasto público al 28,2% del PIB como resultado de las políticas de consolidación de las cuentas fiscales implementadas en esos países. Este nivel se encuentra por encima de los valores promedios de las otras dos subregiones analizadas.

Con el fin de evaluar a qué tipo de políticas los gobiernos de la región han destinado principalmente los recursos y cuáles han sido las áreas que explican el incremento del gasto público, se examina la composición de este de acuerdo con la clasificación de las funciones del gobierno: esto permitirá examinar las prioridades del suministro de bienes y servicios públicos, así como el cambio de estas a lo largo del tiempo (véanse los gráficos IV.2 y IV.3).

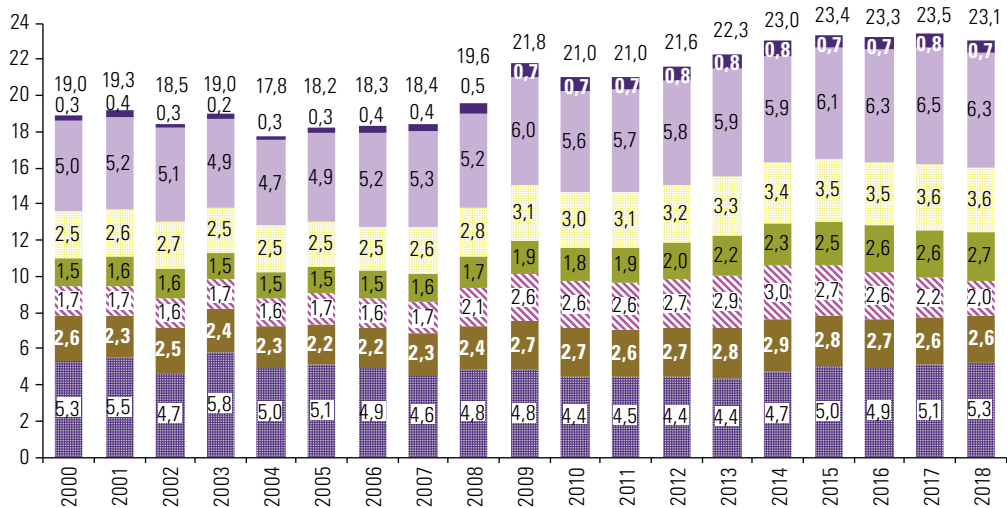
Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe (16 países)^a: gasto del gobierno central por funciones, 2000-2018^b
(En porcentajes del PIB)

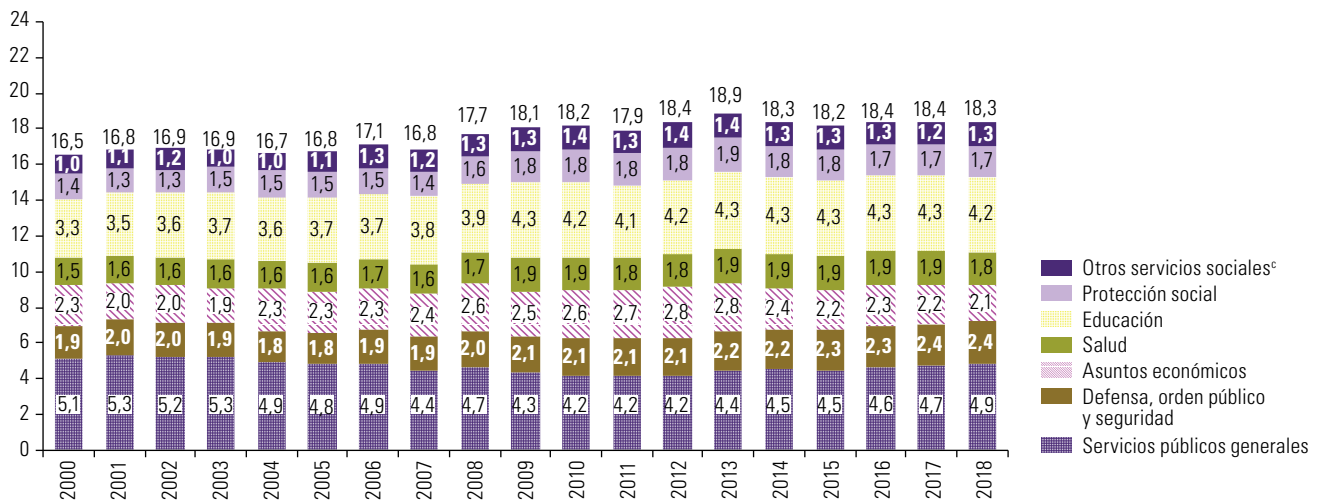
A. América Latina (16 países)



B. América del Sur (8 países)



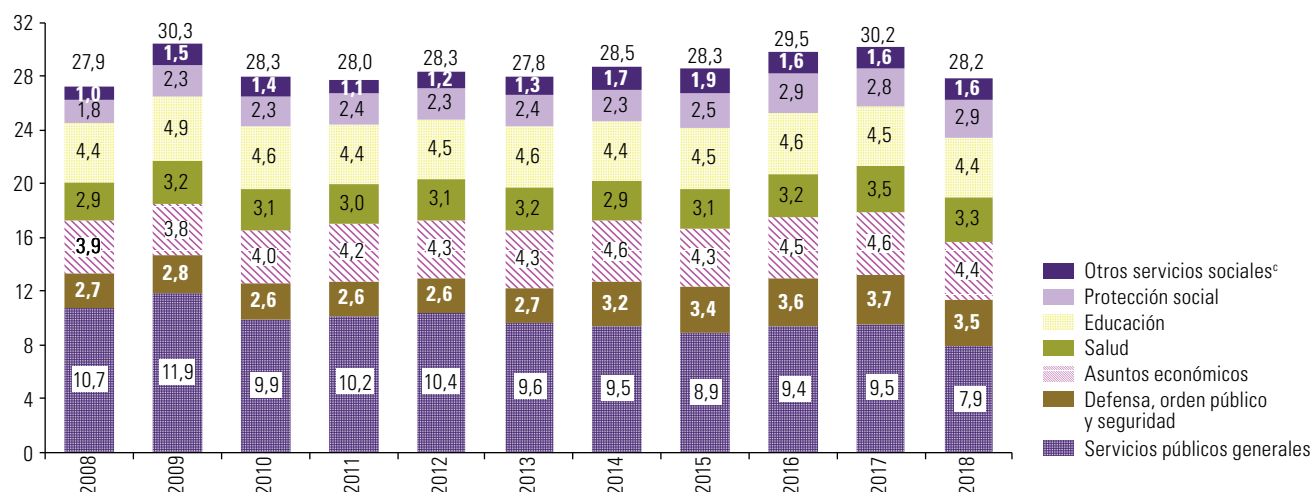
C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



- Otros servicios sociales^c
- Protección social
- Educación
- Salud
- Asuntos económicos
- Defensa, orden público y seguridad
- Servicios públicos generales

Gráfico IV.2 (conclusión)

D. El Caribe (5 países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a América Latina (gráfico A) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D), se incluyen cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^b El gasto público que se presenta aquí según la clasificación funcional no necesariamente coincide con el de la clasificación económica del gasto que se presentó en el capítulo I.

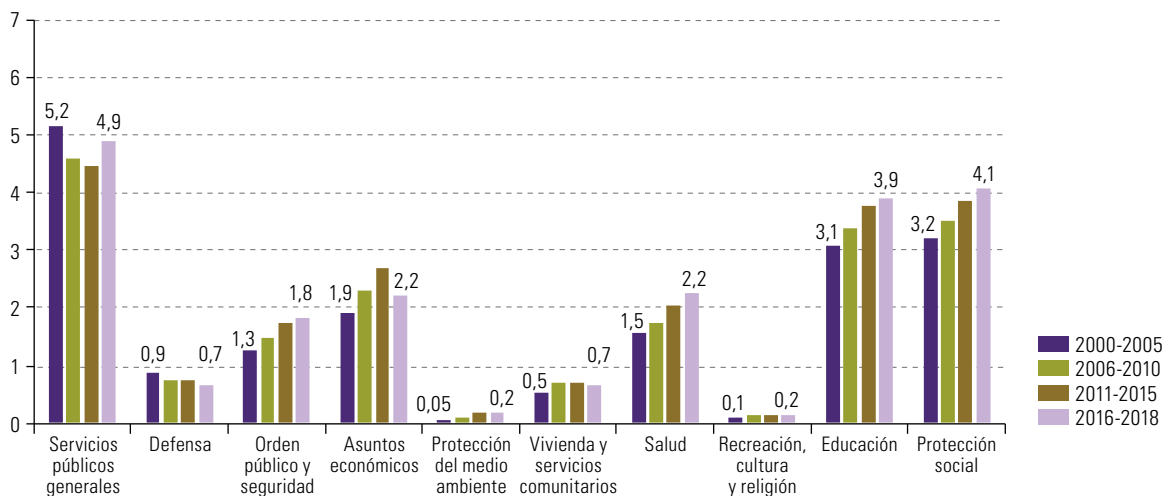
^c Incluye las siguientes funciones de gobierno: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión.

El aumento del gasto ejecutado por los gobiernos centrales en la muestra de 16 países de América Latina se explica por las mayores erogaciones destinadas a financiar políticas sociales, en particular en las áreas de salud (véase el recuadro IV.2), educación y protección social¹⁵. El gasto promedio de los países de América Latina en estas funciones pasó de representar el 1,5%, el 2,9% y el 3,2% del PIB en 2000, a representar el 2,3%, el 3,9% y el 4,0% del PIB en 2018, respectivamente (véase el gráfico IV.2A). En la función de protección social se incluyen, entre otros programas, el pago de pensiones y los programas de transferencias condicionadas, que crecieron en las últimas décadas. El incremento del gasto en estas tres áreas se vincula a una mayor cobertura en educación (sobre todo en el nivel secundario, dado que las tasas de cobertura en el nivel primario ya eran relativamente altas en el siglo pasado), así como en salud y en previsión social, donde se destaca un crecimiento de las pensiones tanto contributivas como no contributivas (véase el gráfico IV.3A).

Gráfico IV.3

América Latina y el Caribe (16 países)^a: evolución del gasto funcional del gobierno central por subperíodos, 2000-2018 (En porcentajes del PIB)

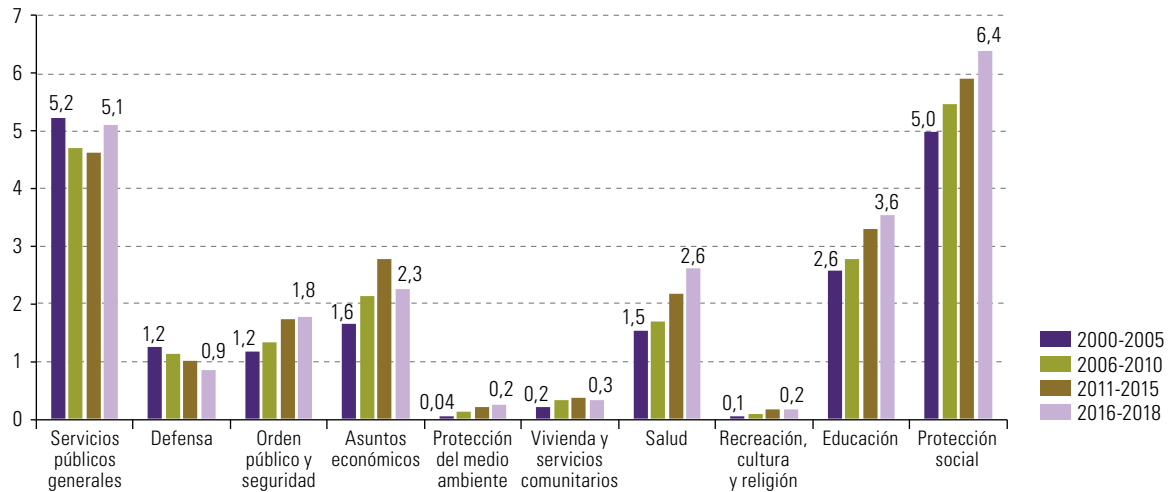
A. América Latina (16 países)



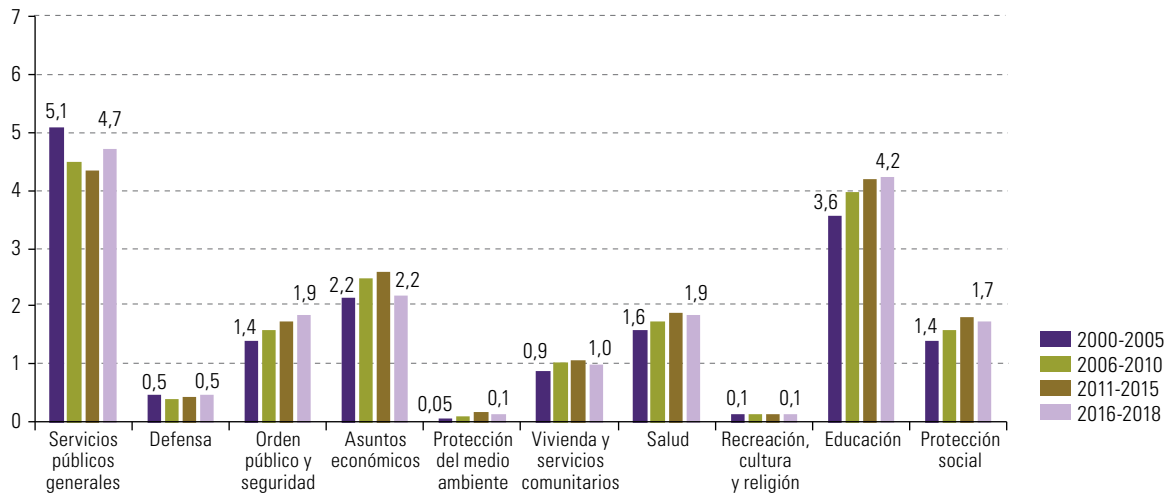
¹⁵ Véase un análisis detallado sobre el gasto social en los países de la región en CEPAL (2019b).

Gráfico IV.3 (conclusión)

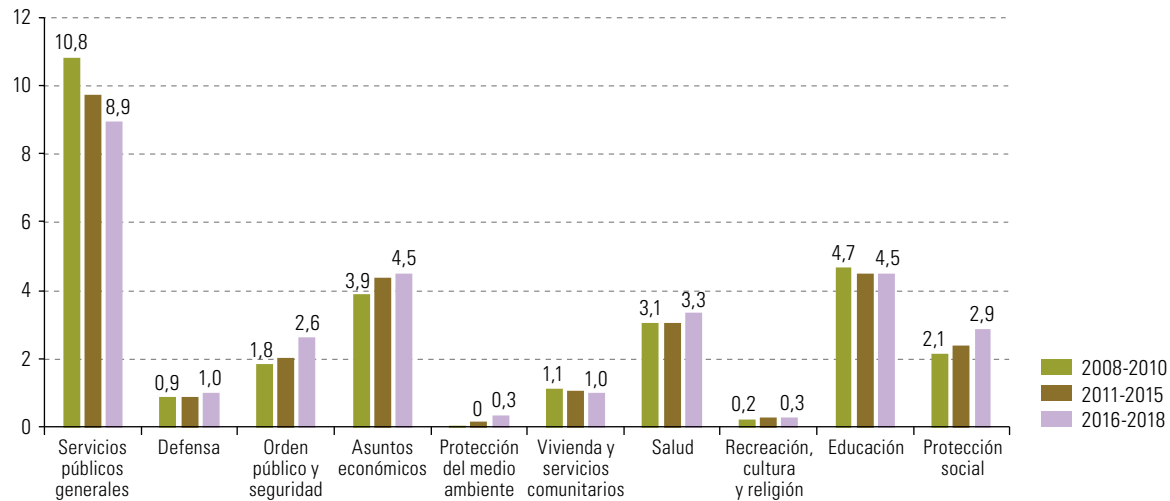
B. América del Sur (8 países)



C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



D. El Caribe (5 países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

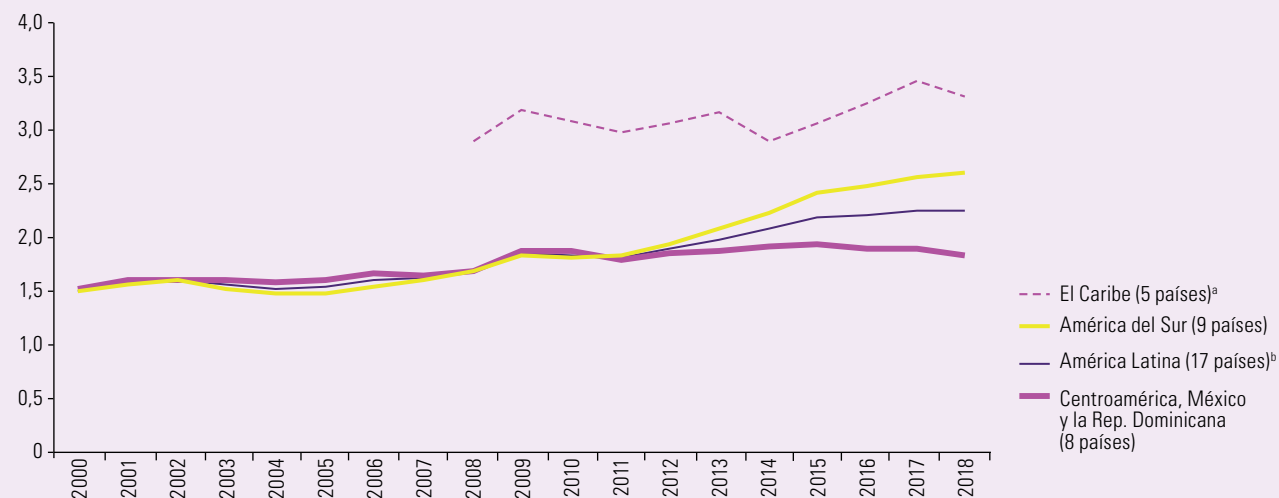
^a América Latina (gráfico A) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D), se incluyen cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Recuadro IV.2

El gasto en salud en América Latina y el Caribe

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha provocado una situación dispar entre los países de la región respecto al gasto público que destinan a políticas y servicios de salud. Varios países aún están alejados de la meta propuesta en la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que establece lograr un gasto público destinado a la salud de al menos un 6% del PIB en 2030 con el fin de alcanzar un financiamiento adecuado y sostenible en este ámbito y así avanzar hacia el acceso y la cobertura universal (OPS, 2017).

En las últimas dos décadas los Gobiernos de América Latina y el Caribe han ido incrementando los recursos fiscales que destinan al financiamiento de la salud (véase el gráfico). En el conjunto de países de América Latina el gasto en salud de los gobiernos centrales alcanzó un 2,3% del PIB en 2018, frente al 1,5% del PIB en 2000. Si bien la tendencia creciente del gasto en salud de los gobiernos centrales se observa en todas las subregiones, el aumento es más acentuado en los países de América del Sur que en Centroamérica, México y la República Dominicana. En ambas subregiones el gasto promedio en salud del gobierno central era del 1,5% del PIB en 2000, pero en 2018 este alcanzó el 2,6% del PIB en el primer grupo de países y solo el 1,8% del PIB en el segundo grupo. En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa con información disponible, el promedio del gasto en salud del gobierno central subió del 2,9% al 3,3% del PIB entre 2008 y 2018.

América Latina y el Caribe: gasto en salud del gobierno central según subregiones, 2000-2018*(En porcentajes del PIB)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Corresponde al promedio simple de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^b Corresponde al promedio simple de los valores de 17 países de América Latina con información disponible: Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El gasto en servicios públicos generales, que incluye los intereses de la deuda pública, había mostrado una tendencia decreciente entre 2004 y 2012, para luego manifestar un comportamiento al alza en concordancia con el mayor endeudamiento de la región: en 2018 alcanzó un valor similar al de comienzo de siglo (5% del PIB) (véase el gráfico IV.2A). La contracara de esa dinámica es la evolución de los recursos destinados a la función de asuntos económicos, que se caracteriza por comprender gran parte de la inversión pública y que muestra la evolución opuesta: un aumento entre 2003 y 2013 y una disminución a partir de ese año. Así, el gasto en funciones económicas se redujo desde casi el 3% del PIB en 2013 al 2% del PIB en 2018, último año disponible para el análisis funcional del gasto en la región. Un comportamiento

similar se da en el caso del gasto en vivienda y servicios comunitarios, que también tiene un componente importante de inversión pública (véase el gráfico IV.3A).

El gasto en defensa y el gasto en orden público y seguridad reflejan una dinámica contrapuesta entre sí. Mientras que en el primer caso se observa una tendencia decreciente durante el período analizado, en el segundo se observa un crecimiento del 1,3% del PIB en 2000 al 1,8% del PIB en 2018 (véase el gráfico IV.3A).

Esta evolución regional está determinada sobre todo por la dinámica del gasto en los países de América del Sur, donde, en promedio, se observó un incremento importante en todas las áreas de la política social (salud, educación, protección social y otros servicios sociales). En efecto, el gasto social aumentó casi 4 puntos del PIB en el período analizado (véase el gráfico IV.2B). En el caso del grupo de países conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana, si bien se aprecia un aumento de las erogaciones en todas las áreas sociales, este es de menor magnitud; los principales cambios en las prioridades de política, por su parte, se observaron a favor de la educación y del orden público y la seguridad (véase el gráfico IV.2C).

En ambas subregiones, el gasto en servicios públicos generales y en asuntos económicos muestra el mismo comportamiento contrapuesto que se explicó anteriormente respecto de la región de América Latina en su conjunto. Sin embargo, el punto de partida del gasto en asuntos económicos de los países sudamericanos era más bajo en relación con el PIB que el correspondiente al grupo de los países centroamericanos, México y la República Dominicana (1,7% y 2,3% del PIB en 2000, respectivamente) (véanse los gráficos IV.2B y IV.2C). En 2018 este ratio era muy similar entre ambos grupos: 2,0% y 2,1% del PIB, respectivamente. Así, luego del ajuste de la inversión pública y de otros gastos en servicios económicos realizado en los últimos años, los valores correspondientes a los países sudamericanos aún se encuentran por encima de los que había a comienzos de 2000, mientras que los del segundo grupo de países se ubican levemente por debajo de los niveles iniciales.

La evolución del gasto en defensa ha sido diferente en las subregiones. En promedio, en los países de América del Sur estas erogaciones disminuyeron del 1,4% al 0,8% del PIB en el período analizado, mientras que en los países centroamericanos, la República Dominicana y México, el promedio del gasto en defensa se mantuvo constante en valores cercanos al 0,5% del PIB (véanse los gráficos IV.3B y IV.3C). En contraste, los desembolsos destinados a la función de orden público y seguridad presentan valores similares y una tendencia creciente en los dos grupos.

En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa se observa un comportamiento distinto al de América Latina, ya que el gasto público aumentó durante la gran recesión de 2009, luego permaneció relativamente constante y volvió a crecer en 2016 y 2017. Como se puede apreciar en el gráfico IV.2D, la función del gasto que más se incrementó en 2009 fue la de servicios públicos generales, como consecuencia del aumento del pago de los intereses de la deuda en esos países. Sin embargo, el alza de los intereses se explica sobre todo por el gran aumento que hubo en Jamaica ese año, ya que luego del programa de reestructuración de la deuda de ese país en 2010, el pago de intereses se redujo considerablemente.

Además, en este grupo de países, el gasto social como proporción del PIB también experimentó un incremento durante la crisis mundial en las áreas de educación, salud, vivienda y protección social, y, en general, estos aumentos no fueron transitorios. Así, el gasto social pasó del 10,1% del PIB en 2008 al 12% del PIB en 2009, cifra similar a la registrada en 2018, último año con información disponible.

El aumento del gasto que se observó en los países del Caribe en 2016 y 2017 es reflejo principalmente de la ampliación de las erogaciones en asuntos económicos

que fue producto del mayor dinamismo de la inversión pública. Sin embargo, en 2018, como parte de las políticas de contención del crecimiento de las erogaciones públicas, se contrajeron la inversión y el gasto en servicios económicos, aunque su nivel siguió siendo uno de los mayores de los últimos diez años (4,4% del PIB). En 2018 también se redujo el gasto en servicios públicos generales como resultado de las políticas de consolidación fiscal y del menor pago de intereses gracias a la tendencia a la baja de la deuda pública en este grupo de países. En particular, la contracción en esa función se explica sobre todo por la decisión de Barbados de suspender el pago de intereses y amortizaciones vencidas de la deuda pública externa para negociar un acuerdo de reestructuración con sus acreedores, que se alcanzó en 2019. Además, el gobierno de ese país suscribió, en 2018, un acuerdo cuatrienal de servicio ampliado con el Fondo Monetario Internacional que incluía una significativa consolidación fiscal¹⁶.

En el caso del gasto en defensa, orden público y seguridad, la evolución en los países caribeños es similar a la de Centroamérica, es decir, las erogaciones en materia de defensa se mantuvieron estables, en tanto que el gasto en la función de orden público y seguridad siguió una evolución creciente (véase el gráfico IV.3D).

Respecto de cómo se asignó el gasto promedio de América Latina a los distintos propósitos, la última información disponible sobre las erogaciones por funciones del gobierno revela que en 2018 más de la mitad del gasto total se dedicó a las funciones sociales, es decir, a la protección social (19%), la educación (19%), la salud (11%) y otros servicios sociales (que incluye protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión). Otra función del gobierno que concentra gran parte del gasto público total es la de servicios públicos generales (24%), dada la importancia de los egresos por concepto de intereses de la deuda pública en la mayoría de los países de la región. Le siguen en orden de importancia las erogaciones en materia de asuntos económicos (10%) y de orden público y seguridad (9%), mientras que las restantes funciones tienen un peso limitado, como el gasto en defensa, que representa el 3% del total (véase el gráfico IV.4).

En la distribución de las prioridades del gasto de los gobiernos centrales entre distintos propósitos también se aprecian diferencias entre las subregiones. En los países sudamericanos, en promedio, un 58% del gasto total se destinó a funciones sociales en 2018, en tanto que en el grupo integrado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, el gasto social representó un 49% del total ese mismo año. En los países de América del Sur se destaca la alta participación de la protección social (27%), que comprende los pagos por pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez, los programas de transferencias condicionadas, las prestaciones por desempleo y otros programas sociales. Además, en esa subregión, la importancia relativa de las erogaciones en servicios de salud también es superior a la correspondiente a Centroamérica, México y la República Dominicana, mientras que esta última región destina una mayor proporción de recursos a la educación (23% del total).

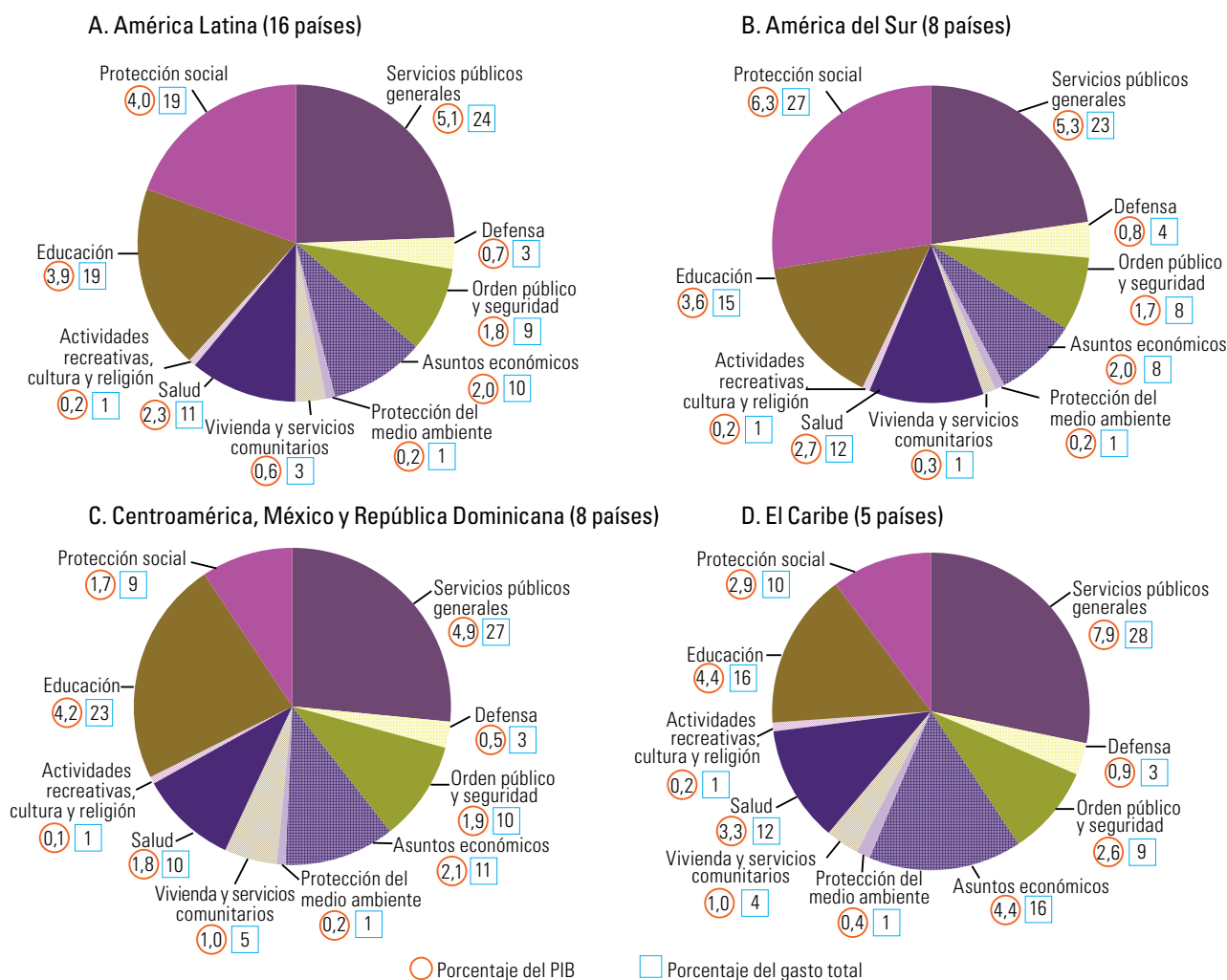
Sin embargo, hay que tener en cuenta una limitación importante de estos datos, ya que, como se aclaró anteriormente, con ellos solo se mide el gasto del nivel central de gobierno y se deja fuera el nivel subnacional, que en los países federales y más descentralizados se encarga de ejecutar gran parte de las erogaciones en educación y salud. Asimismo, en algunos países los fondos de la seguridad social se consideran un subsector separado del gobierno central, por lo que las cifras de gasto en protección social tampoco son estrictamente comparables¹⁷.

¹⁶ Véase CEPAL (2019c y 2019d).

¹⁷ Sobre este punto véase el recuadro IV.1, ya que en él se analiza información que tiene una cobertura institucional más amplia relativa a países en los que había estadísticas disponibles.

Gráfico IV.4

América Latina y el Caribe (16 países)^a: participación relativa del gasto del gobierno central por funciones, 2018
(En porcentajes del PIB y del gasto total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a América Latina (gráfico A) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D) se incluyen cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Por otra parte, en el grupo conformado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, la proporción de los recursos totales que se asigna a financiar el gasto en servicios públicos generales y en orden público y seguridad (27% y 10%, respectivamente) es superior a la de sus pares sudamericanos. Asimismo, en el primer grupo de países se otorga una mayor prioridad a la vivienda y los servicios comunitarios, ya sea que el gasto en esa función se mida como proporción del PIB o como porcentaje del total de gastos.

En el caso del gasto en defensa y en asuntos económicos, las diferencias son menos significativas en cuanto a la prioridad que se asigna a estas funciones en ambas subregiones. Los países de Centroamérica, México y la República Dominicana destinan, en promedio, un 3% del gasto total a defensa y un 11% a asuntos económicos, proporciones bastante cercanas a las que se alcanzan en los países de América del Sur, donde los valores medios son del 4% y el 8% del total, respectivamente.

En la muestra de países del Caribe de habla inglesa, las funciones más importantes en términos de gasto público son los servicios públicos generales (28%), y los asuntos económicos y la educación (16% cada uno). Si bien en los últimos años se ha ido reduciendo el nivel de endeudamiento público de estos países, la proporción de recursos que se destina al pago de intereses es aún elevada, lo que repercute en la alta proporción de gastos que corresponde a los servicios públicos generales. En el caso del gasto en asuntos económicos, tal como se mencionó anteriormente, esta categoría incluye un componente importante de inversión pública, que fue más dinámica en esta subregión que en los países latinoamericanos en los últimos tres años del período analizado.

La proporción de recursos focalizados en prestaciones sociales en el Caribe de habla inglesa se ubica en el 43% del total. Así, la participación del gasto social en el total es más baja en los países caribeños que en los latinoamericanos, lo que se explica principalmente por el menor peso de los recursos destinados al gasto en protección social (10% del gasto total), pues en estos países los sistemas de seguridad social son administrados por entidades privadas y las prestaciones se financian a través de contribuciones sociales obligatorias. En cambio, el gasto en servicios de salud del gobierno central de los países del Caribe de habla inglesa representa una proporción similar a la del promedio de los 16 países de América Latina (12%).

Al igual que en las otras subregiones, las demás funciones representan una proporción menor del gasto total de los gobiernos centrales del Caribe: orden público y seguridad representa el 9%, vivienda y servicios comunitarios el 4%, defensa el 3%, protección del medio ambiente el 1%, y actividades recreativas, cultura y religión también el 1%.

Más allá de estas tendencias generales, hay que contemplar la heterogeneidad que existe en cuanto a la situación de los países de cada subregión, lo que se analiza en la siguiente sección.

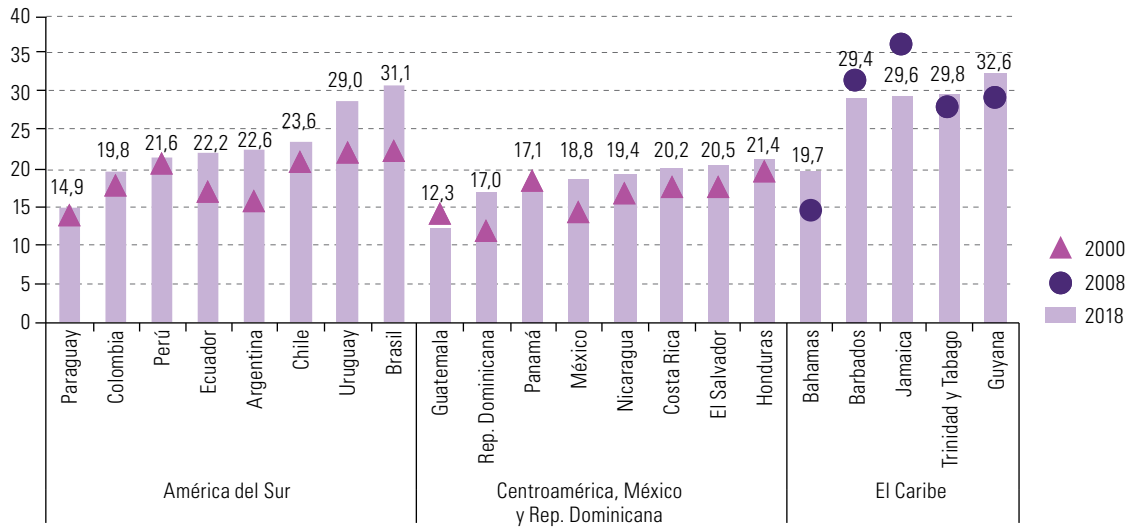
2. La evolución y asignación del gasto público por propósito en cada país

En los ocho países de América del Sur analizados, el gasto público creció a un ritmo mayor que el PIB durante el período 2000-2018, aunque este incremento no fue parejo en todos ellos. Los gobiernos centrales de la Argentina, el Brasil, el Uruguay y el Ecuador fueron los que implementaron una expansión mayor de sus erogaciones. En el caso de los tres primeros, el gasto fiscal aumentó alrededor de 7 puntos del PIB entre 2000 y 2018, mientras que en el Ecuador el alza fue de 5 puntos. Es así que, en 2018, los gobiernos centrales de estos países y de Chile fueron los que más gastaron en relación con el PIB: el gasto se situó entre el 22% y el 31%, cifra superior a la de los demás países latinoamericanos (véase el gráfico IV.5). En los países federales como la Argentina y el Brasil, dicho gasto incluso excede el 40% del PIB cuando se considera una cobertura institucional más amplia que incluye los gobiernos intermedios y locales, como se analiza en el recuadro IV.1. Algo similar sucede en Colombia, donde el gasto del gobierno general sobrepasa el 30% del PIB.

En el grupo conformado por los seis países centroamericanos, México y la República Dominicana, solo en dos el ratio del gasto público sobre el PIB fue menor en 2018 que en 2000: Guatemala y Panamá. Sin embargo, si en este último se analiza la evolución del gasto del gobierno general, que incluye la seguridad social, se aprecia una tendencia creciente del gasto público, pues al incluir este subsector se nota un alza en las erogaciones en protección social y en salud en el período estudiado.

Gráfico IV.5

América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y subregión, 2000 o 2008 y 2018^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Guyana y Panamá corresponden a 2017. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

Por otra parte, en El Salvador, México y la República Dominicana, el gasto del gobierno central creció más de 4 puntos del PIB, mientras que en Costa Rica, Honduras y Nicaragua aumentó aproximadamente 2 puntos. Los países de este grupo en que se observa el mayor gasto del gobierno central en relación con el PIB son Honduras, El Salvador y Costa Rica, con valores superiores al 20%. No obstante, en este último país este indicador se acerca al 30% del PIB cuando se incluye el gasto de los gobiernos subnacionales y de la seguridad social.

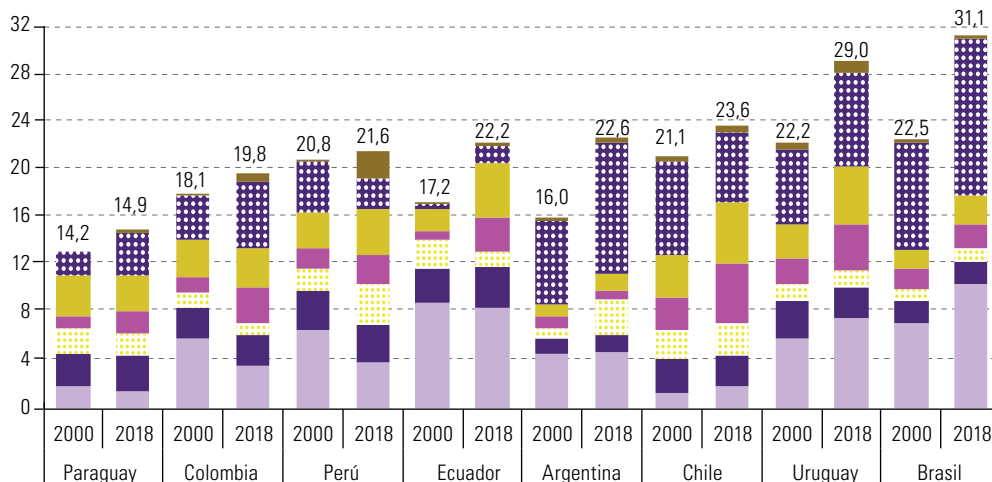
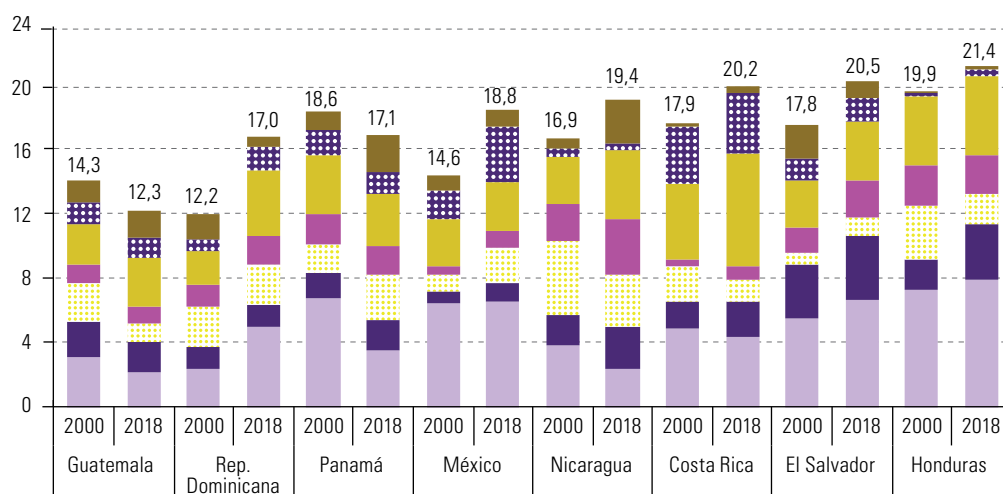
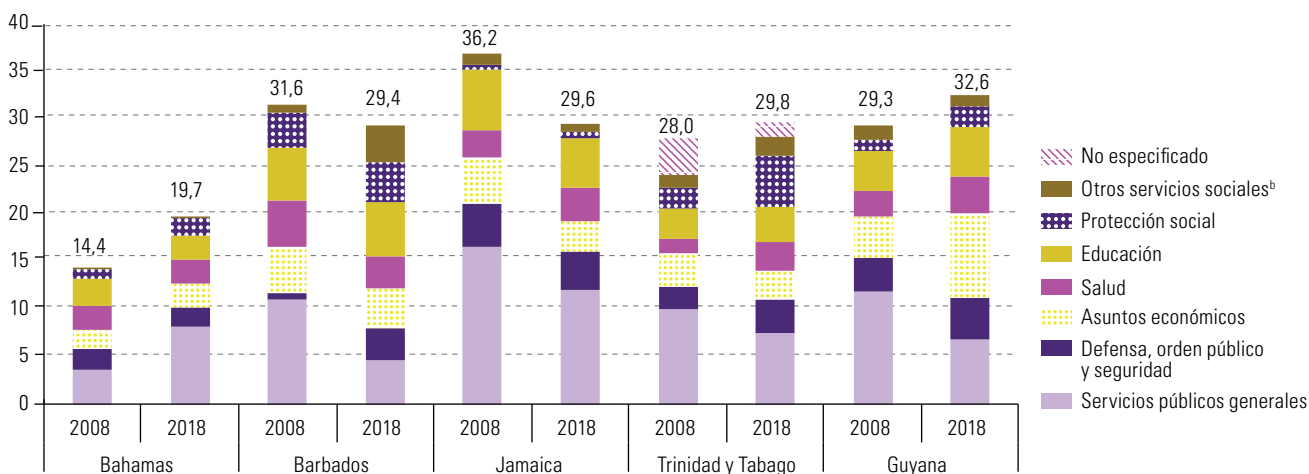
Por el contrario, el nivel más bajo de gasto del gobierno central como proporción del PIB en América Latina se encuentran en Guatemala (12,3%), el Paraguay (14,9%), la República Dominicana (17%) y Panamá (17,1%).

En la muestra de cinco países caribeños de habla inglesa, en cuatro se alcanza un gasto del gobierno central cercano o superior al 30% del PIB (Barbados, Jamaica, Trinidad y Tabago y Guyana), en tanto que en Bahamas el gasto fiscal es inferior al 20% del PIB. Únicamente en Barbados y Jamaica se observa que el gasto como proporción del PIB es menor en 2018 que en 2008, como consecuencia de las políticas de ajuste del gasto llevadas a cabo por las autoridades de esos países.

En cuanto al modo en que evolucionaron las prioridades relativas a la asignación de los recursos públicos, se aprecia que en los ocho países sudamericanos analizados se destinaron más fondos al financiamiento de las distintas áreas de la política social. El aumento del gasto social de los gobiernos centrales representa desde el 2% del PIB en países como Chile, el Paraguay y el Perú, hasta casi el 6% en el Ecuador durante el período examinado (véase el gráfico IV.6A).

Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (21 países): gasto del gobierno central por país y función, 2000 o 2008 y 2018^a
(En porcentajes del PIB)

A. América del Sur (8 países)**B. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)****C. El Caribe (5 países)**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Guyana y Panamá corresponden a 2017. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

^b Incluye las siguientes funciones de gobierno: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión.

Además, en algunos países, como la Argentina y el Perú, se incrementó el gasto en asuntos económicos, sobre todo en los sectores del transporte, los combustibles y la energía, en el primer país, y en el área del transporte, en el segundo. La mayor importancia de estas erogaciones en la Argentina se debió a la política de subsidios a las empresas que tenía por objeto mitigar el ajuste de los precios y las tarifas de estos servicios públicos; esto ocurrió hasta 2016, año en que se implementó una política de quita de subsidios. Es por eso que el incremento de este gasto se concentró más en transferencias corrientes que en inversión pública. En el Perú, en cambio, la mayor parte del aumento del gasto en transporte se focalizó en inversiones públicas destinadas a carreteras y transporte urbano, por ejemplo, la ampliación de la red vial peruana y la segunda línea del Metro de Lima y Callao, entre otros proyectos de inversión.

En otros países, como el Brasil y el Uruguay, se aprecia un crecimiento del gasto en servicios públicos generales, producto del incremento del pago de intereses de la deuda pública. Entre 2000 y 2018, el pago de esos intereses aumentó el 2,1% del PIB en el Brasil y el 0,8% del PIB en el Uruguay. En contraste, en Colombia y el Perú se logró reducir la carga de los intereses de la deuda en alrededor de 1 punto del PIB, lo que permitió bajar el gasto en esa función.

La cantidad de recursos asignados a las funciones de defensa, seguridad y orden público, medida como proporción al PIB, no muestra variaciones significativas en los países de América del Sur.

En la muestra formada por los seis países centroamericanos, México y la República Dominicana, solo en Guatemala y Panamá el gasto de los gobiernos centrales se redujo como proporción del PIB (véase el gráfico IV.6B). Las erogaciones en servicios públicos generales disminuyeron en ambos países, aunque en Panamá esto ocurrió en mayor medida gracias a que el pago de los intereses de la deuda pública cayó un 2,1% del PIB entre 2000 y 2018. Además, en Guatemala se observa una contracción del gasto en capital que se ve reflejada en menores desembolsos destinados a la función de asuntos económicos. En Panamá, en cambio, hubo un incremento de la inversión pública que se tradujo en una mayor importancia de las funciones de vivienda y asuntos económicos; en este último sector sobresale una suba del gasto público en el sector transporte. Entre las inversiones se destacan la ampliación del canal de Panamá, la construcción del metro en la ciudad de Panamá, los proyectos de reordenamiento vial, la construcción de la ciudad hospitalaria y el corredor de Colón¹⁸.

En los seis países de este grupo en que se observó un crecimiento del gasto total (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana), se priorizó el aumento en las distintas áreas del gasto social, especialmente en el gasto destinado a educación, aunque en algunos de ellos también se destaca un incremento superior a 1 punto del PIB en las políticas de protección social (México), salud (El Salvador y Nicaragua) y vivienda (Nicaragua).

Asimismo, en México se duplicó el gasto en asuntos económicos, que pasó del 1% del PIB en 2000 al 2,2% del PIB en 2018. Este gasto superior en políticas vinculadas con el desarrollo económico se distribuyó entre los sectores de los combustibles y la energía, el transporte y otras industrias.

En otros países de este grupo, como en El Salvador y la República Dominicana, sobresale el alza del gasto en los intereses de la deuda pública, que fue del orden del 2% del PIB, lo que dio como resultado una erogación mayor en la función de servicios públicos generales; en algunos casos, por otra parte, se observa un mayor gasto en la función de orden público y seguridad (El Salvador, Honduras y Nicaragua).

¹⁸ Véase CEPAL (2015).

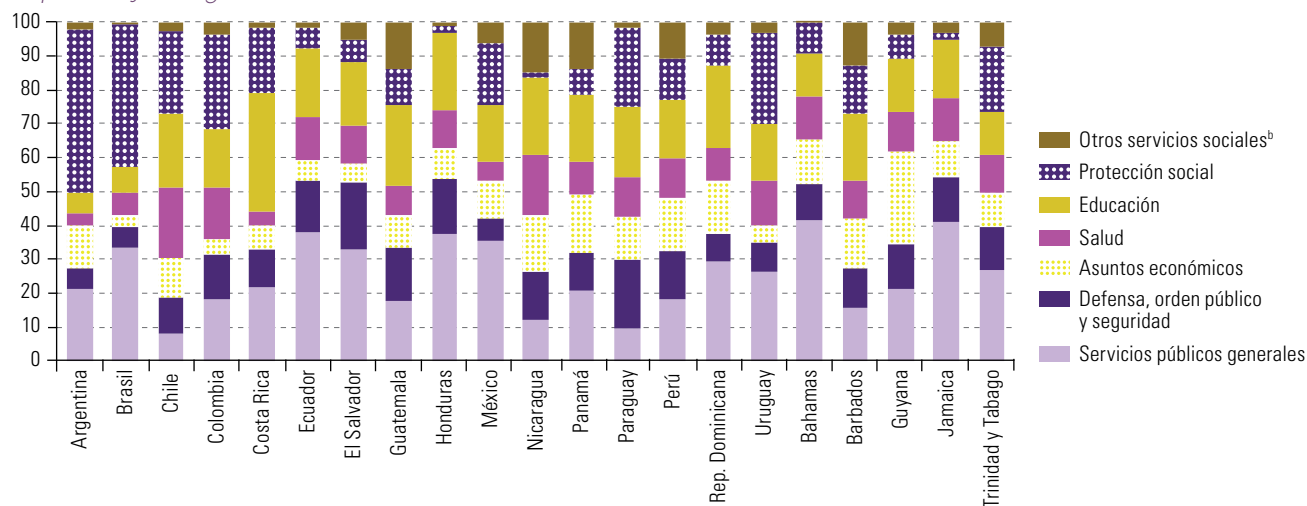
Como se mencionó anteriormente, en dos países del Caribe de habla inglesa, Barbados y Jamaica, se contrajo el gasto del gobierno central entre 2008 y 2018 (véase el gráfico IV.6C). En ellos tuvo lugar una reducción significativa del gasto en servicios públicos generales, como resultado de las políticas de consolidación fiscal y de los procesos de reestructuración de la deuda pública que permitieron reducir la carga de intereses. Asimismo, en esos países se ajustó el gasto público en asuntos económicos, aunque la caída fue bastante más pronunciada en Jamaica, donde afectó sobre todo a sectores como la agricultura, la industria y el comercio. En Barbados se priorizaron los recursos destinados al orden público y la seguridad y al gasto social, en tanto que en Jamaica estas áreas sufrieron el ajuste del gasto, sobre todo en lo que respecta a los fondos dirigidos a financiar el gasto en educación.

En cuanto a los gobiernos centrales de los tres países caribeños en que el gasto subió como proporción al PIB en el período 2008-2018 (Bahamas, Guyana y Trinidad y Tabago), se aprecia un incremento del gasto social, en particular, en programas de protección social, aunque también en políticas de salud. En Bahamas, la principal causa que explica el alza del gasto público fue el aumento del pago de intereses de la deuda y de otros gastos incluidos en la función de servicios públicos generales. En Guyana y Trinidad y Tabago, en cambio, el gasto en esta función cayó considerablemente y se incrementaron los desembolsos en orden público y seguridad. Además, en Guyana aumentó de forma significativa el gasto en asuntos económicos, en especial en los sectores vinculados con la agricultura y el transporte.

La prioridad que le asigna cada gobierno a los distintos propósitos del gasto varía de un país a otro. En algunos países latinoamericanos, como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el Uruguay, se destina cerca del 60% o más de los recursos a financiar el gasto social (véase el gráfico IV.7)¹⁹. Entre las funciones que conforman el gasto social, en estos países predomina la protección social, a excepción de Costa Rica, donde se asigna una mayor proporción del gasto a la educación. En el caso de Chile, donde gran parte del gasto en pensiones corresponde al sector privado, si bien predomina el gasto en protección social (24% del total), su importancia relativa es bastante similar a la de las áreas de la salud (21%) y la educación (22%).

Gráfico IV.7

América Latina y el Caribe (21 países): distribución del gasto del gobierno central por función, 2018^a
(En porcentajes del gasto total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Guyana y Panamá corresponden a 2017. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

^b Incluye las siguientes funciones de gobierno: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas, cultura y religión.

¹⁹ Véase más información sobre el gasto social en América Latina y el Caribe en CEPAL (2019b).

Otros países latinoamericanos y caribeños donde el 20% o más del gasto total se concentra en la función educación son Guatemala, la República Dominicana, Barbados y Nicaragua. Además, en este último país la participación del gasto en salud en el total de las erogaciones es de las más elevadas de la región. Las otras funciones sociales tienen una importancia relativa menor: en Guatemala, Nicaragua, Panamá y Barbados es donde estas funciones tienen una participación mayor, con indicadores de entre el 13% y el 15% del gasto total. En estos países sobresale el gasto en la función de vivienda y servicios comunitarios, aunque en Barbados la proporción que se dirige a la protección del medio ambiente es similar a la de vivienda.

En el otro extremo, los países que asignan una menor proporción del gasto a las prestaciones sociales son el Ecuador, Honduras, Bahamas, Guyana y Jamaica, donde la participación del gasto social en el total de las erogaciones de los gobiernos centrales se sitúa entre el 35% y el 40%. En estos países, la función de educación es la que adquiere una mayor prioridad entre las áreas de la política social (con una participación de entre el 13% y el 23% del gasto total).

En lo que respecta al gasto destinado a los asuntos económicos, es de destacar el caso de Guyana, donde esta función constituye el 27% del gasto total y representa casi el 9% del PIB según el último dato disponible, lo que refleja el mayor nivel de erogaciones de capital. En ese país, los principales sectores que reciben el gasto público destinado a las funciones económicas son la agricultura y el transporte. Otros países en que se destinan más recursos a los servicios económicos son Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana y Barbados, donde se asigna entre el 15% y el 18% del presupuesto a ese propósito. Los principales sectores destinatarios son la agricultura (en el Perú), los combustibles y la energía (en la República Dominicana) y el transporte (en todos los países mencionados, a excepción de Barbados, donde esa información no se publica de forma desagregada).

En general, la erogación en las funciones de defensa, orden público y seguridad tiene mayor preponderancia en los países centroamericanos: en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la proporción del gasto asignada a esos propósitos se sitúa entre el 14% y el 20% del gasto total. A estos países se les suman dos países sudamericanos: el Ecuador y el Paraguay.

Por último, el gasto en servicios públicos generales se ubica por encima del 30% del gasto total de los gobiernos centrales en el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, la República Dominicana, Bahamas y Jamaica. En la mayoría de estos casos, la alta proporción del gasto en este rubro se debe al pago de los intereses de la deuda, excepto en el caso de México, donde la importancia de las transferencias generales hacia los gobiernos subnacionales repercute en el total de esta función; en el Ecuador, por su parte, el gasto del órgano ejecutivo también es significativo.

3. Análisis del vínculo entre la inversión pública y el gasto público funcional

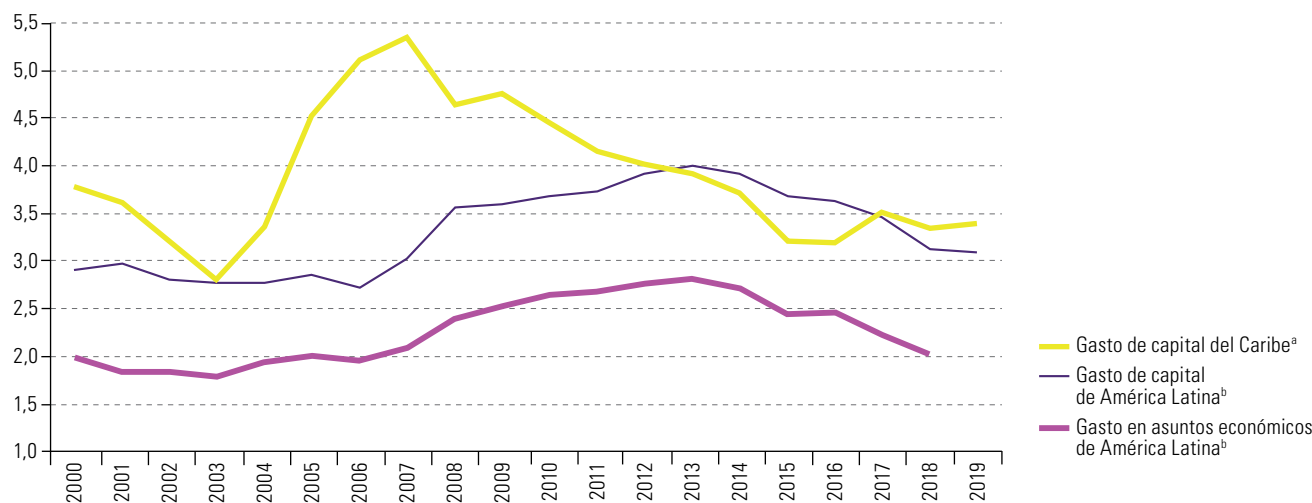
Tal como se remarcó en el apartado 1 de la sección A, y como lo demuestran los datos empíricos sobre los multiplicadores fiscales que allí se presentan, la inversión pública desempeña un rol clave en el crecimiento económico y en el logro de los Objetivos de la Agenda 2030. Es por ello que en esta sección se analiza de manera detallada cuáles han sido las prioridades del gasto de capital y su evolución, es decir, en qué funciones y sectores han invertido los gobiernos de la región y en cuáles han reducido el gasto de capital durante los últimos años²⁰.

²⁰ En esta sección se utilizan los gastos de capital como indicador indirecto para medir la inversión pública. Dichos gastos incluyen la adquisición de activos de capital fijo, las transferencias de capital y otros gastos de capital.

En los 16 países de América Latina respecto de los cuales se dispone de información correspondiente al período 2000-2018, la evolución del gasto de capital de los gobiernos centrales se correlaciona en gran medida con el gasto en asuntos económicos, debido a que gran parte de la inversión pública se destina a esa función de gobierno (véase el gráfico IV.8). A partir de 2007, la inversión pública comenzó a recuperarse en la región y tuvo un crecimiento aún más vigoroso en 2008-2009, puesto que los gobiernos aprovecharon el espacio fiscal y utilizaron el gasto de capital como instrumento de política contracíclica frente a la crisis financiera mundial, con lo que apoyaron la recuperación de la actividad económica. Esta tendencia continuó hasta que el gasto de capital alcanzó un valor máximo en 2013. Así, el promedio simple del gasto público de capital de los 16 países de América Latina aumentó 1,1 punto porcentual del PIB y pasó del 2,9% al 4% del PIB entre 2000 y 2013, en tanto que el gasto en asuntos económicos creció de un promedio del 2% del PIB al 2,8% en ese mismo lapso. A partir de 2014, en un contexto de desaceleración económica, caída del precio de los productos básicos, merma de la recaudación y deterioro de las cuentas fiscales, el gasto público de capital fue disminuyendo gradualmente hasta ubicarse en un promedio del 3,1% del PIB en 2018-2019 en la muestra de países latinoamericanos. El recorte de los gastos de capital también se vio reflejado en una menor asignación de recursos para financiar el gasto en asuntos económicos, que cayó hasta situarse en 2% del PIB en 2018 en el promedio de los países de América Latina.

Gráfico IV.8

América Latina y el Caribe (16 países): gasto de capital y en asuntos económicos del gobierno central, 2000-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Corresponde al promedio simple de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^b Corresponde al promedio simple de los valores de 16 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

La contracción del gasto de capital entre 2013 y 2019 fue bastante generalizada en la región, aunque hay algunas excepciones. Si se compara 2019 con 2013, el gasto de capital se recortó en 12 de 16 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. En el Uruguay, por su parte, los valores de 2019 son similares a los de 2013, y solo hay tres países donde el gasto de capital era más alto en 2019 que seis años atrás: Costa Rica, Nicaragua y Paraguay.

En el caso de la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa, el período de mayor dinamismo de la inversión pública tuvo lugar entre 2003 y 2007. El promedio simple del gasto público de capital de estos países aumentó del 2,8% al 5,3% del PIB en ese período, aunque este crecimiento se explica básicamente por la evolución

positiva de la inversión pública en Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, que coincidió con el auge del precio del petróleo y los minerales. A partir de 2008 y hasta 2016, el promedio del gasto de capital de los cinco países del Caribe muestra más bien una tendencia a la baja; luego se observa cierta recuperación en 2017 y llega a un valor medio del 3,4% del PIB en 2019.

Dada la alta correlación entre la inversión pública y el gasto del gobierno en asuntos económicos, a continuación se examina la evolución y composición de este último en cada subregión. Al igual que en el caso de la dinámica del gasto total de América Latina, el comportamiento de las erogaciones en asuntos económicos está más bien determinando por la evolución de los países sudamericanos (véase el gráfico IV.9). Desde 2007 se aprecia una recuperación de las erogaciones en asuntos económicos. Su crecimiento se acelera como respuesta a la gran recesión de 2008-2009, pero a partir de 2014 comienza una tendencia decreciente. Si bien esta evolución se observa tanto en la muestra de ocho países de América del Sur como en el grupo conformado por los seis países centroamericanos, México y la República Dominicana, es mucho más acentuada en la primera subregión.

Tanto en América del Sur como en la subregión conformada por los países centroamericanos, México y la República Dominicana, el sector más dinámico y con mayor participación en el gasto público destinado a los servicios económicos fue el transporte. En ese sector, el gasto como proporción del PIB se duplicó con creces en un período de diez años: creció desde el 0,6% del PIB en 2002 hasta llegar a un máximo del 1,4% en 2012 en el promedio de los 16 países de América Latina. Luego, ese gasto disminuyó hasta alcanzar el 1,1% del PIB en 2018, último año del que se dispone de información desagregada. En el caso de América del Sur, el sector de los combustibles y la energía fue otro en que el gasto aumentó entre 2008 y 2014, para luego ir retrocediendo, aunque esa evolución se explica principalmente por las políticas de subsidios a ese sector que se implementaron en la Argentina y el Ecuador. Un área en que la asignación de los recursos públicos cayó en ambas subregiones es la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza, en cuyo caso el gasto del gobierno central se redujo a la mitad en términos del PIB entre 2000 y 2018.

Gráfico IV.9

América Latina y el Caribe (16 países): gasto del gobierno central en asuntos económicos por grupo, 2000-2018^a
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (16 países)

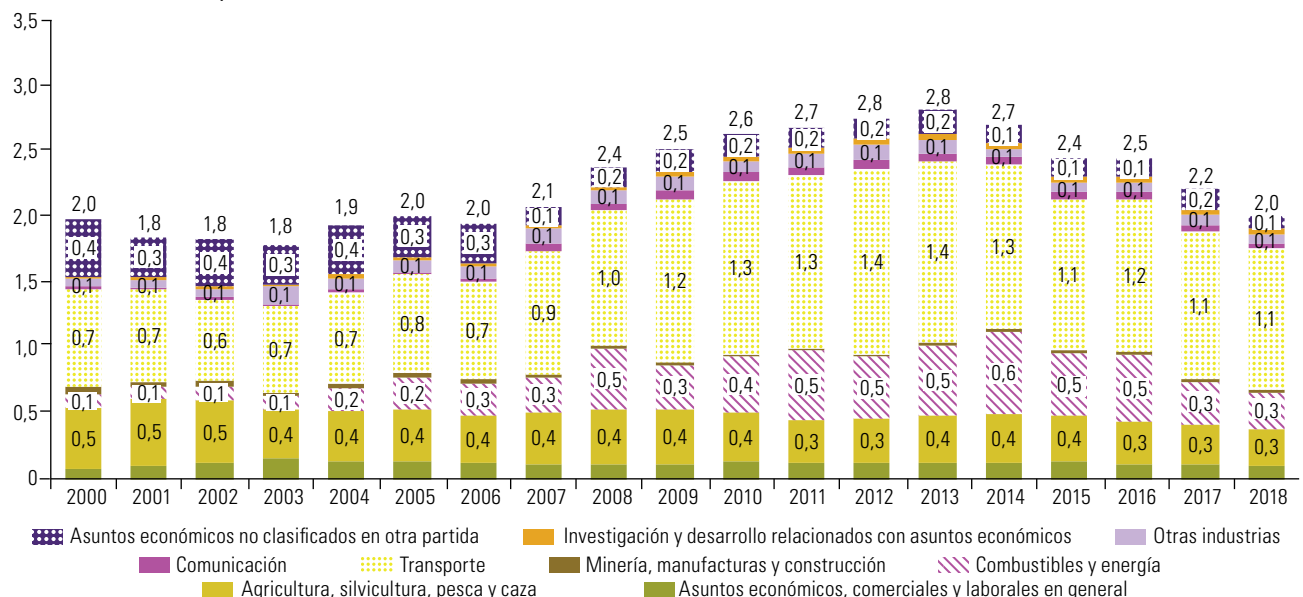
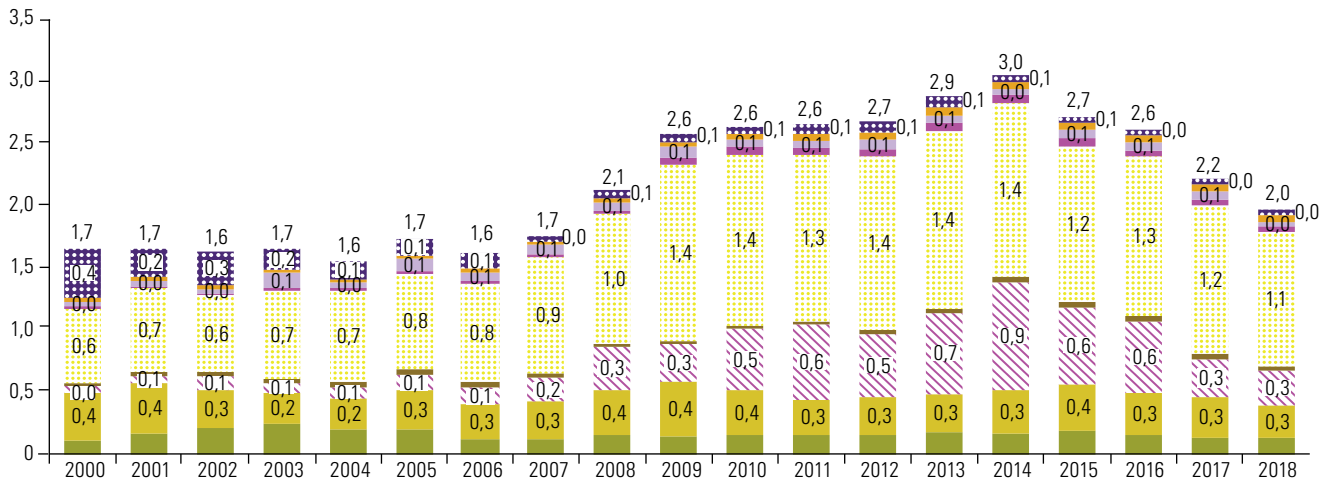
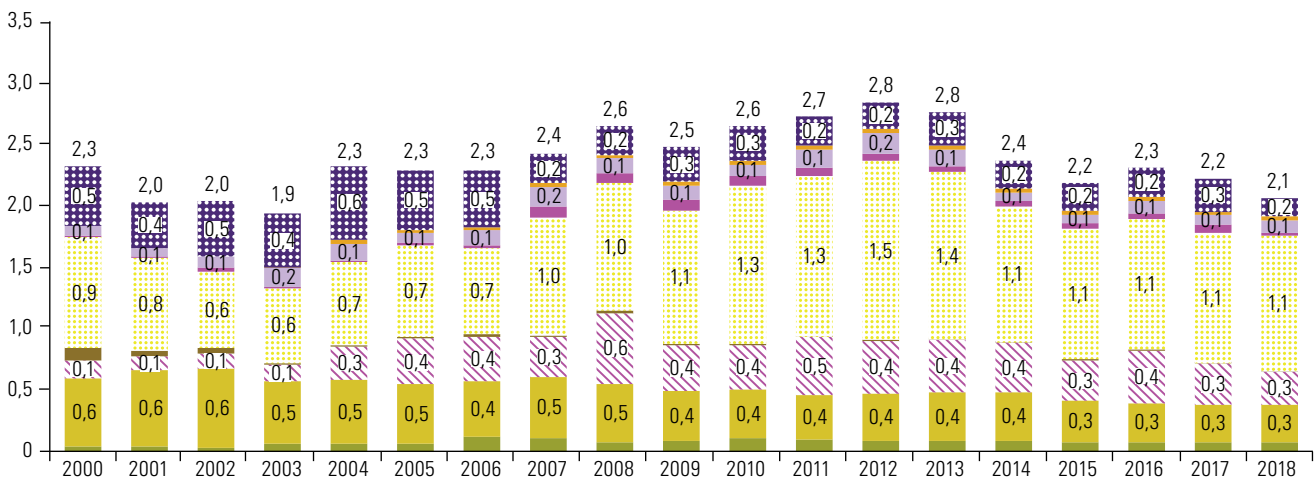


Gráfico IV.g (conclusión)

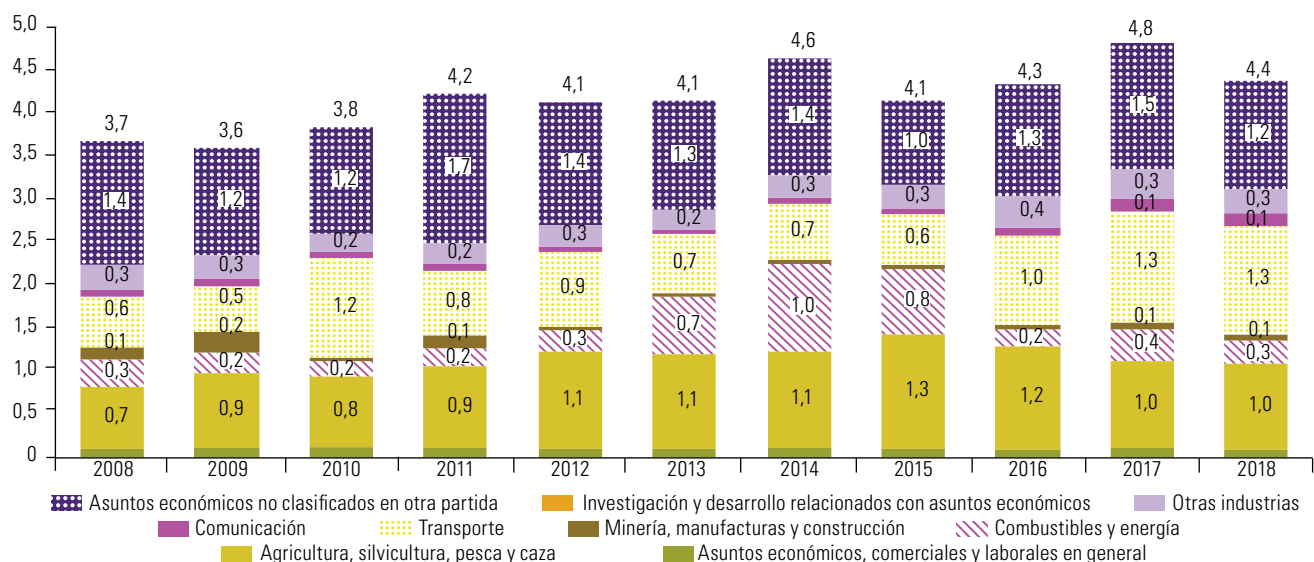
B. América del Sur (8 países)



C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



D. El Caribe (4 países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a América Latina (gráfico A) corresponde al promedio simple de 16 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): ocho de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D), se incluyen cuatro países: Bahamas, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

En cuanto al Caribe de habla inglesa, solo en cuatro países se dispone de información desagregada sobre el gasto destinado a la función de asuntos económicos durante el periodo 2008-2018. Según el promedio de estos países, el gasto en servicios económicos muestra una tendencia más bien creciente, aunque presenta un retroceso en 2018 debido a la aplicación de políticas de consolidación fiscal. A pesar de esa caída, en la muestra de los países caribeños se gasta más del doble que en los países latinoamericanos en esa función (4,4% y 2% del PIB, respectivamente).

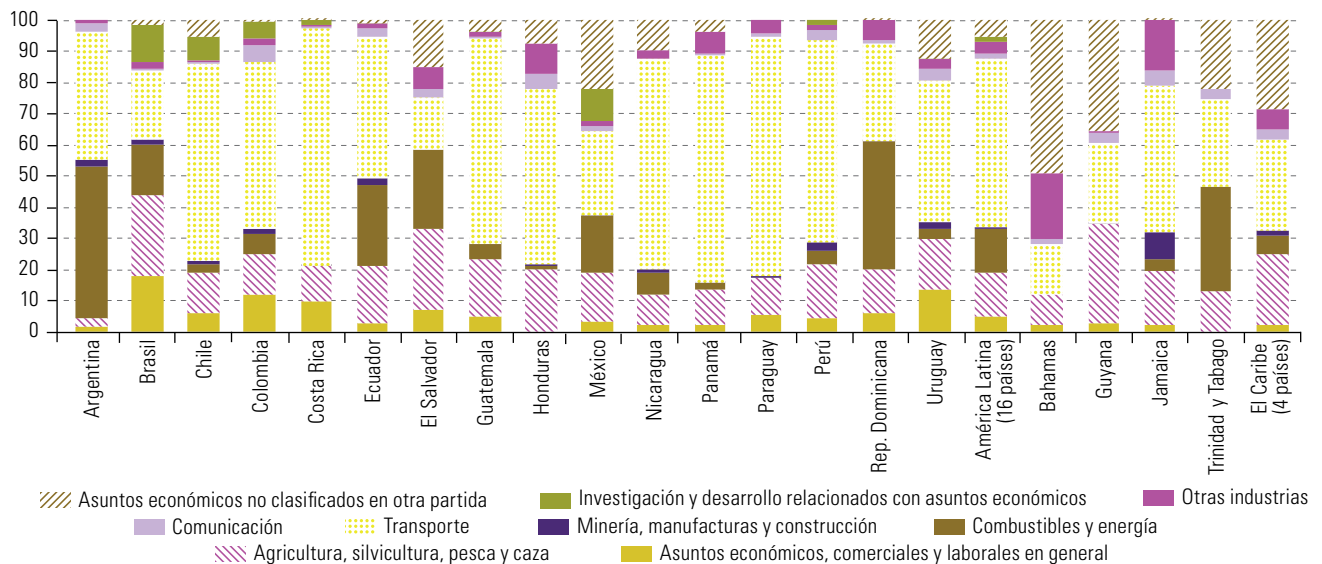
El aumento del gasto en asuntos económicos en el Caribe durante esta última década se debe sobre todo a la ampliación de las erogaciones públicas en el área del transporte y de la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza. Al igual que en los países latinoamericanos, el gasto en transporte fue el más dinámico, dado que los recursos públicos destinados a este sector aumentaron más del doble en el último decenio y pasaron del 0,6% al 1,3% del PIB entre 2008 y 2018. Sin embargo, a diferencia de los países latinoamericanos, donde las erogaciones asignadas a la agricultura se redujeron, el gasto promedio de los cuatro países del Caribe en este sector se incrementó del 0,7% al 1% del PIB; se destaca el mayor crecimiento de este tipo de gasto en Guyana.

Si bien el gasto del gobierno central en asuntos económicos correspondiente al promedio de los 16 países latinoamericanos fue del 2% del PIB en 2018, existen diferencias entre los países. Por ejemplo, en algunos se destina alrededor del 3% del PIB a esta función (Argentina, Chile, Nicaragua, Panamá y Perú), en tanto que en otros el gasto es del orden del 1% del PIB o inferior (Brasil, Colombia, El Salvador y Guatemala). En el gasto promedio en asuntos económicos de América Latina, las erogaciones públicas en materia de transporte ascienden al 1,1% del PIB, es decir, a la mitad del gasto en esta función del gobierno; le siguen en importancia el gasto en el sector de la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza, y el gasto en el sector de los combustibles y la energía, cada uno de los cuales representa el 0,3% del PIB (13% del gasto total en esa función). El resto de los sectores reciben menos del 5% del gasto destinado a asuntos económicos (véase el gráfico IV.10).

Gráfico IV.10

América Latina y el Caribe (20 países): distribución del gasto en asuntos económicos del gobierno central por país y por grupo, 2018^a

(En porcentajes del gasto en asuntos económicos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Guyana y Panamá corresponden a 2017. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

Aunque en la muestra de países del Caribe el gasto promedio en la función de asuntos económicos representa el 4,4% del PIB en 2018, la diversidad entre los países es aún mayor. Por ejemplo, como se mencionó en la sección anterior, Guyana destaca con un nivel de casi el 9% del PIB, en tanto que en el resto de los países se asigna entre un 2,5% y un 3,2% del PIB a programas vinculados con el desarrollo económico. En el gasto promedio destinado a asuntos económicos de los países caribeños también sobresale el gasto en transporte, que alcanza el 1,3% del PIB, pero le sigue de cerca el gasto en agricultura, silvicultura, pesca y caza, que representa el 1% del PIB; esto significa que, en conjunto, estos dos sectores reciben más del 50% de los recursos dirigidos a esa función.

La composición de las erogaciones en asuntos económicos presenta algunas similitudes y diferencias entre los países de la región. Si bien en casi todos los casos el sector que absorbe la mayor cantidad de recursos públicos es el transporte, que abarca los gastos relacionados con carreteras, ferrocarriles, sistemas de transporte aéreo, marítimo y otros, en algunos países predomina el gasto en otras áreas económicas. Por ejemplo, las erogaciones en programas del sector de los combustibles y la energía son superiores a las del sector transporte en la Argentina, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y El Salvador; en este último, por su parte, y al igual que ocurre en el Brasil y Guyana, el gasto en programas relacionados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza adquiere mayor importancia que el transporte.

Por otro lado, resulta interesante examinar el gasto público cruzando la clasificación económica y la funcional. Esto permite tener una perspectiva más completa y precisa sobre el destino de la inversión pública, ya que esta no solo se dirige a la función de asuntos económicos, sino que también abarca otras funciones, como la vivienda, la educación, la salud y otras. Además, el gasto en asuntos económicos no solo incluye el gasto de capital, sino que también comprende erogaciones corrientes, como la compra de bienes y servicios, el pago de remuneraciones y las transferencias corrientes. Sin embargo, no es fácil acceder a esta información respecto de todos los países, por lo que el análisis que sigue se concentra en una muestra de diez países de la región que publican datos detallados sobre el período comprendido entre 2011 y 2018. El propósito de este análisis es determinar cuáles han sido los sectores más afectados por el recorte de la inversión pública en los últimos años.

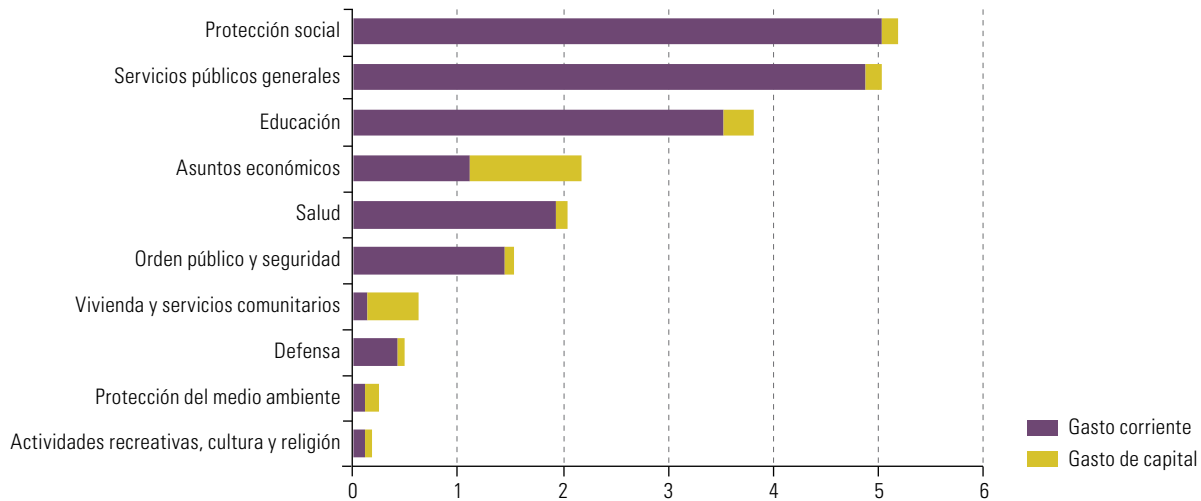
En el gráfico IV.11 se observa la composición promedio del gasto en una muestra de diez países de América Latina, según función de gobierno y clasificación económica. Así, destaca que cerca del 90% o más del gasto en servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad, protección social, salud y educación corresponde a gasto corriente, mientras que el gasto de capital tiene más importancia en las funciones relacionadas con los asuntos económicos y la vivienda. En efecto, más del 40% del gasto de capital se destina a la función de asuntos económicos, casi un 20% a la vivienda y los servicios comunitarios, y poco más del 10% corresponde a educación. Le siguen en orden de importancia los servicios públicos generales, la protección social, la protección del medio ambiente y la salud, con un peso relativo de entre el 5% y el 7% del gasto total de capital; el resto se distribuye entre defensa, orden público y seguridad, y actividades recreativas, cultura y religión.

Como se mostró anteriormente, a partir de 2014 el gasto de capital muestra una tendencia decreciente en un contexto de políticas de consolidación fiscal, bajo crecimiento de la actividad económica y mayor incertidumbre mundial. En el promedio de los diez países latinoamericanos respecto de los cuales se dispone de información sobre la clasificación cruzada del gasto, se observa que el recorte del gasto de capital afectó todas las funciones del gobierno central, con la excepción de los programas de

protección social. Estos tienen un componente muy bajo de inversión pública, ya que el 97% de las erogaciones en esta función corresponde a gasto corriente. Debido a la importancia de la inversión pública en el gasto en asuntos económicos, esta función de gobierno explica más de la mitad de la caída de los gastos de capital de los últimos años. Las políticas vinculadas con la vivienda y la educación también se vieron afectadas por el ajuste de la inversión pública (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.11

América Latina y el Caribe (10 países)^a: gasto del gobierno central según clasificación funcional y económica, 2018
(En porcentajes del PIB)

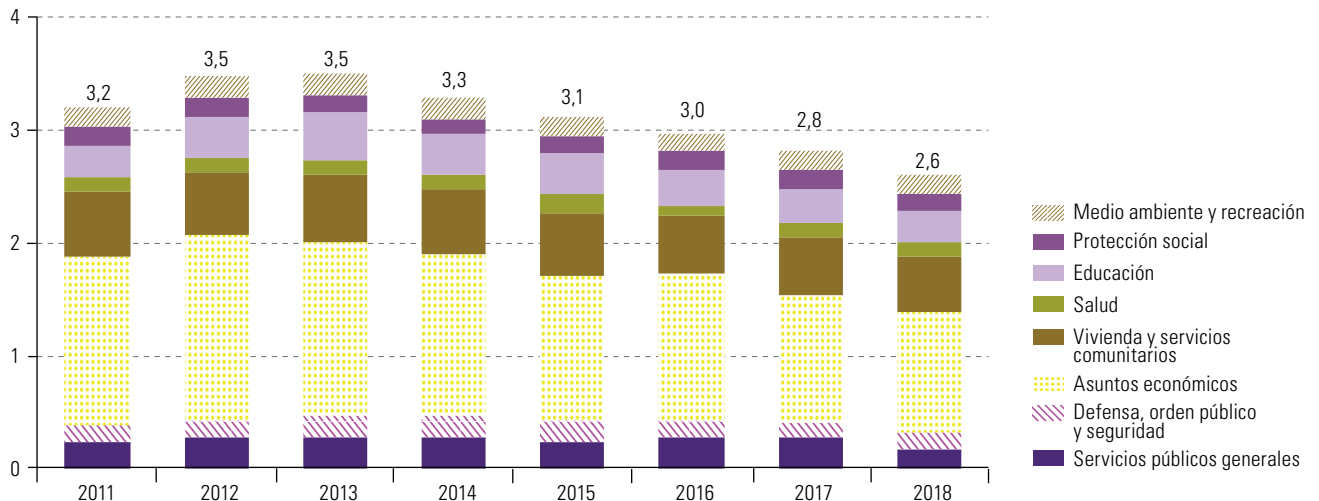


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Corresponde al promedio simple de los valores de 10 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

Gráfico IV.12

América Latina y el Caribe (10 países)^a: gasto de capital del gobierno central por función, 2011-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

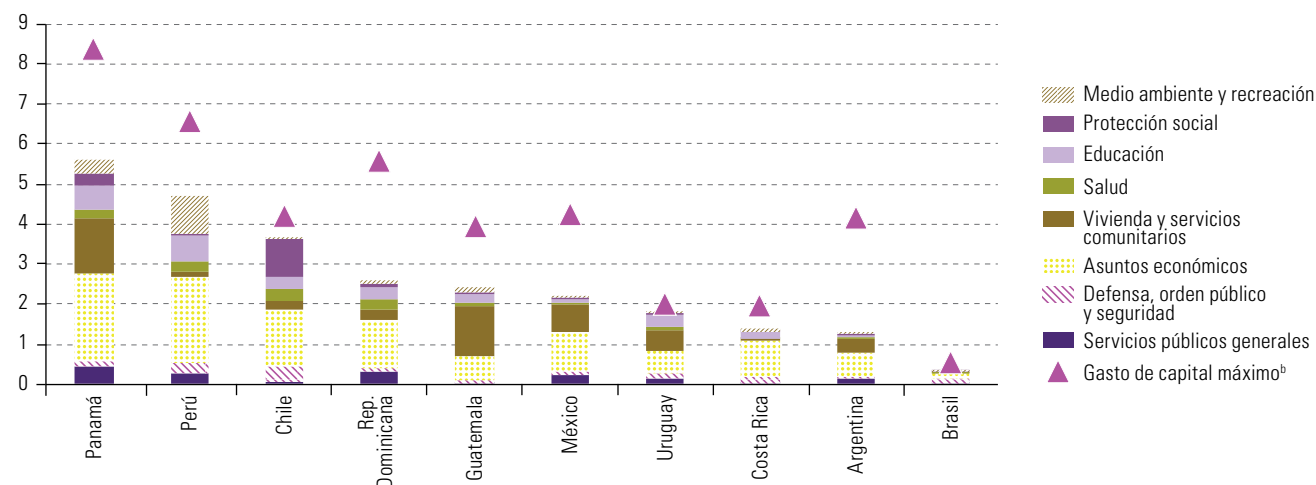
^a Corresponde al promedio simple de los valores de 10 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general.

No obstante, una vez más es importante señalar que hay diferencias entre los países en cuanto al nivel del gasto de capital, el grado de ajuste y las áreas en que la inversión pública se recortó en mayor medida (véase el gráfico IV.13). Entre los gobiernos centrales cuyo gasto de capital fue mayor se encuentran Panamá y el Perú, con 5,6% y 4,7% del PIB en 2018, respectivamente. En esos países, las funciones económicas reciben cerca del 40% o más del gasto de capital, pero también es importante la inversión pública destinada a la educación (en ambos países), así como la inversión pública en viviendas y servicios comunitarios (Panamá) y en protección del medio ambiente (Perú). Chile es otro caso en que las erogaciones públicas de capital superan al valor promedio de la muestra de países de la región: el gasto de capital del gobierno central de ese país representó el 3,7% del PIB. Allí, además de dar prioridad a la inversión pública en asuntos económicos, también se destacan los fondos públicos destinados a financiar el gasto de capital en las funciones de defensa y protección social.

Gráfico IV.13

América Latina (10 países): composición del gasto de capital según función del gobierno central y gasto máximo del período, por país, 2011-2018^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a La composición del gasto de capital corresponde a 2018; el gasto máximo corresponde al período 2011-2017.

^b El gasto máximo de capital se alcanza en 2014 en la Argentina y el Brasil, en 2015 en Chile, en 2017 en Costa Rica, en 2011 en Guatemala, en 2016 en México, en 2013 en Panamá y el Perú, en 2012 en la República Dominicana y en 2011 en el Uruguay.

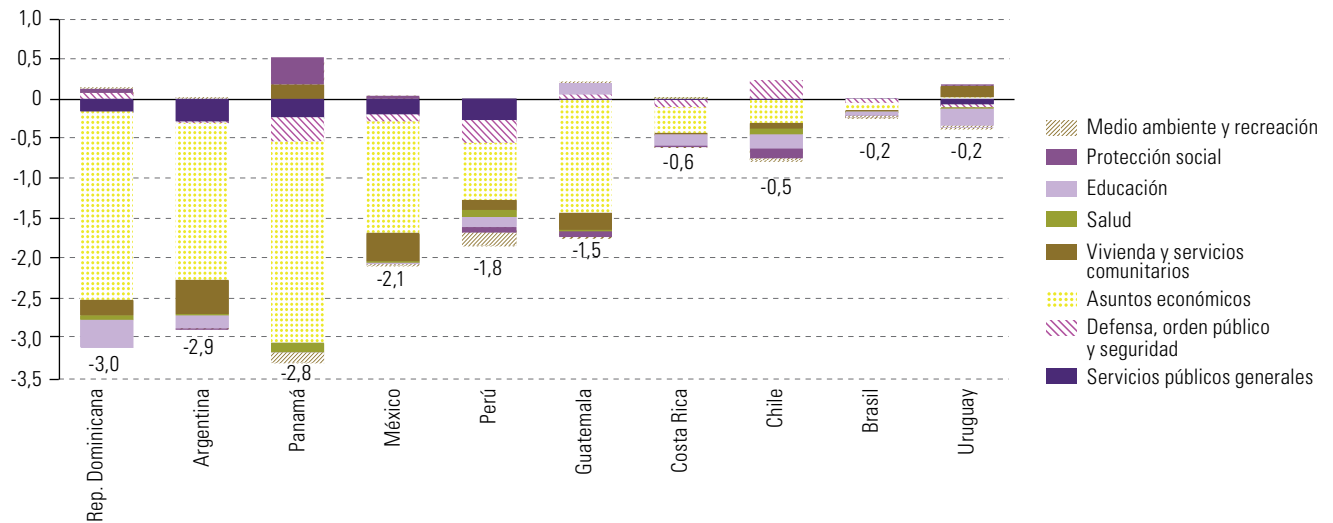
En el otro extremo, los países cuyo gobierno central ha hecho el menor gasto de capital son el Brasil, la Argentina y Costa Rica, aunque en los dos primeros son relevantes las inversiones de los gobiernos intermedios, que no están incluidas en esta medición.

En todos los países analizados, la función de asuntos económicos es la que tiene mayor peso en el gasto total de capital del gobierno central, con la excepción de Guatemala, donde la inversión pública en vivienda y servicios comunitarios adquiere mayor preponderancia, ya que llega al 1,3% del PIB en 2018 y representa el 53% del gasto total de capital.

La contracción del gasto de capital a nivel de los gobiernos centrales durante los últimos años también varía de país en país (véase el gráfico IV.14). En algunos, como la Argentina, la República Dominicana y Panamá, la caída rondó los 3 puntos del PIB, aunque en el caso de Panamá se parte de una base de comparación bastante más alta (véase el gráfico IV.13). En otros países, como México, el Perú y Guatemala, el ajuste del gasto de capital fue de entre 1,5 y 2,1 puntos porcentuales del PIB, en tanto que en los demás (Costa Rica, Chile, Brasil y Uruguay), el recorte fue mucho más pequeño.

Gráfico IV.14

América Latina (10 países): variación del gasto de capital según función del gobierno central, por país, 2011-2018^a
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

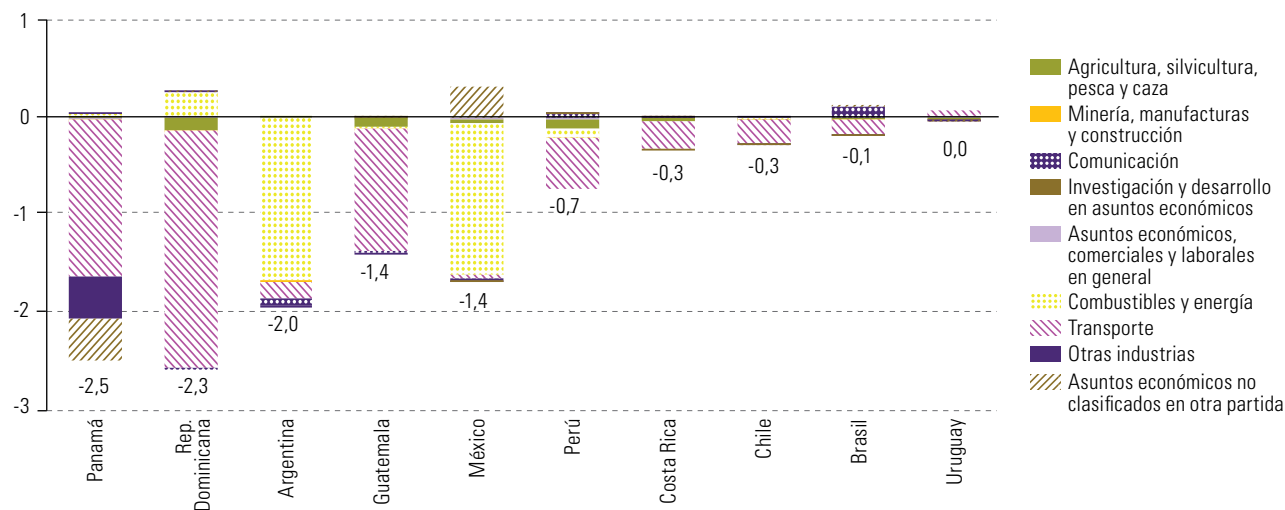
^a La variación del gasto de capital se determina comparando el gasto de 2018 con el gasto máximo de cada país en el período 2011-2017. El gasto máximo se alcanzó en 2014 en la Argentina y el Brasil, en 2015 en Chile, en 2017 en Costa Rica, en 2011 en Guatemala, en 2016 en México, en 2013 en Panamá y el Perú, en 2012 en la República Dominicana y en 2011 en el Uruguay.

Claramente, los programas más afectados por el recorte de la inversión pública de los últimos años han sido los que tienen relación con el desarrollo económico, ya que la disminución del gasto de capital en asuntos económicos explica, en promedio, casi dos tercios de la contracción total del gasto de capital de los gobiernos centrales en la muestra de diez países de América Latina. Las caídas en esta función son más significativas en Panamá, la República Dominicana, la Argentina, Guatemala y México. La disminución del gasto de capital también se vio reflejada en una menor inversión pública en vivienda, sobre todo en estos tres últimos países. En algunos casos, como la República Dominicana, Chile y el Uruguay, el ajuste de la inversión pública también repercutió en un menor gasto de capital destinado a la educación, mientras que en otros, como Panamá y el Perú, se dio una menor prioridad a la inversión pública dirigida a defensa, orden público y seguridad.

Por último, resulta interesante conocer cuáles fueron los sectores de la economía donde la inversión pública se ajustó en mayor medida, sobre todo en los países en que el gasto de capital destinado a la función de asuntos económicos se redujo más (véase el gráfico IV.15). En la mayoría de los casos examinados predominó el recorte del gasto de capital en el sector transporte, a excepción de la Argentina y México, donde la mayor reducción de este tipo de gasto se observó en el sector de los combustibles y la energía. Además, algunos gobiernos, como los de la República Dominicana, Guatemala y el Perú, disminuyeron el gasto de capital destinado a los programas vinculados con la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza, aunque en una magnitud menor que en el área del transporte.

Gráfico IV.15

América Latina (10 países): variación del gasto de capital del gobierno central en asuntos económicos, por grupo y por país, 2011-2018^a
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a La variación del gasto de capital se determina comparando el gasto de 2018 con el gasto máximo de cada país en el período 2011-2017. El gasto máximo se alcanzó en 2014 en la Argentina y el Brasil, en 2015 en Chile, en 2017 en Costa Rica, en 2011 en Guatemala, en 2016 en México, en 2013 en Panamá y el Perú, en 2012 en la República Dominicana y en 2011 en el Uruguay.

C. Conclusiones y reflexiones finales

El nuevo escenario creado por la pandemia del COVID-19 se suma al complejo contexto que ya enfrentaban los países de América Latina y el Caribe desde hace unos años, caracterizado por una creciente incertidumbre, desaceleración económica, aumento del desempleo y retroceso en los índices de pobreza extrema. A esto se agrega también el fuerte descenso en los precios de las materias primas, en especial del petróleo, que repercute principalmente en los países productores de la región. Este conjunto de factores reduce los ingresos fiscales y el margen para aumentar el gasto público y aplicar las políticas necesarias para dar respuesta a esta nueva y compleja situación.

Además, dado el bajo crecimiento de los últimos años, la pérdida de espacio fiscal y la menor disponibilidad de financiamiento, en los países de la región se cuenta con una menor capacidad para enfrentar este escenario en comparación con las herramientas que se tuvieron para responder a la crisis mundial de 2008-2009.

Así, a los desafíos habituales de política fiscal que los países de la región deben enfrentar a fin de cumplir con los ODS ahora se suma la necesidad de implementar políticas activas para enfrentar la pandemia del COVID-19 y mitigar los efectos económicos y sociales que esta genera. En virtud de esto, es muy importante que el Estado actúe a través de la política fiscal, en general, y de los programas de gasto público, en particular, de manera que los gobiernos puedan asignar mayores recursos a la atención de la salud, mejorar la eficiencia del gasto, resguardar las fuentes de trabajo y los ingresos de las familias y, sobre todo, proteger a la población más vulnerable.

En efecto, en los países de la región ya se han comenzado a tomar medidas frente a la pandemia, y estas acciones tendrán un impacto sobre el gasto público y los balances fiscales que ya venían deteriorándose. En ese sentido, un aporte importante para que

los gobiernos tomen decisiones sobre reasignar partidas o aumentar el gasto en ciertos programas es contribuir con mayor transparencia fiscal e información comparable entre los países sobre las principales áreas a las que se destinan los recursos públicos.

Es por ello que en el presente capítulo se analizó la evolución del gasto público y se examinó de manera detallada cuáles han sido las prioridades durante los últimos años en los países de la región.

Como se vio en la sección B, si bien a partir de 2018 el gasto público promedio a nivel del gobierno central de los países latinoamericanos se redujo como resultado de los procesos de consolidación fiscal, dicho gasto se mantiene bastante por encima de los valores de comienzo del milenio. Este mayor nivel de gasto se debe a que, en el período 2000-2018, en los países de América Latina se priorizó el gasto social y aumentó la importancia relativa del gasto destinado al orden público y la seguridad. Por otra parte, se redujo el peso del gasto destinado a las funciones de servicios públicos generales, defensa y asuntos económicos respecto del gasto total. En los países sudamericanos, en promedio, casi un 60% del gasto total se destinó a funciones sociales, en tanto que en el grupo integrado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, el gasto social representó casi la mitad del total en 2018.

En la muestra de cinco países del Caribe de habla inglesa, el promedio del gasto del gobierno central presentó, en general, un nivel más estable durante el período, aunque en 2018 se contrajo en respuesta a las políticas de ajuste fiscal. En estos países también se observó un cambio a favor de las funciones sociales en la asignación del gasto a los distintos propósitos del gobierno, tanto si el gasto se mide en relación con el PIB como si se mide en relación con el gasto total (en cuyo caso el gasto social corresponde al 43% del total). Además, gracias a la importante reducción de las erogaciones destinadas a la función de los servicios públicos generales, que ocurrió como consecuencia de los programas de reestructuración de la deuda en algunos países, de la disminución del pago de intereses y de los procesos de ajuste del gasto, también aumentó el peso relativo del gasto destinado a los asuntos económicos y al orden público y la seguridad.

Sin embargo, como se analizó en el capítulo, estas tendencias y promedios regionales y subregionales esconden la heterogeneidad que hay en cuanto a la situación de cada país.

Por otra parte, dado que la inversión pública desempeña un rol clave en el crecimiento económico y en el logro de los Objetivos de la Agenda 2030, resulta importante contar con información acerca de en qué funciones y sectores se ha priorizado la inversión y en cuáles se ha ajustado más el gasto de capital en los últimos años.

En ese sentido, y dada la alta correlación que existe entre la inversión pública y el gasto del gobierno en asuntos económicos, se examinó la evolución y la composición de este último. En los países latinoamericanos, el sector de los servicios económicos que fue más dinámico y tuvo mayor participación en el gasto público fue el transporte, cuyo gasto como proporción del PIB se duplicó con creces entre 2002 y 2012, momento a partir del cual se fue recortando año a año. En cambio, el gasto en agricultura, silvicultura, pesca y caza mostró una tendencia decreciente en todo el período analizado y se redujo a la mitad de su valor inicial. Asimismo, en América del Sur, los recursos asignados a los combustibles y la energía evolucionaron de forma similar a los del sector del transporte, aunque su peso en el total del gasto fue bastante menor.

En los países del Caribe de habla inglesa, la tendencia del gasto en servicios económicos fue más bien creciente, aunque presentó un retroceso en 2018 debido a las políticas de consolidación fiscal. A pesar de esta caída, en los países caribeños se gastó más del doble de lo que se gastó en los países latinoamericanos en esta función:

el 4,4% frente al 2% del PIB, respectivamente. Este aumento del gasto en asuntos económicos en el Caribe durante 2008-2018 se debió principalmente a la ampliación de las erogaciones públicas tanto en el área del transporte como en la de la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza, que juntas representaron más del 50% de los recursos dirigidos a esta función.

En definitiva, en un entorno de bajo crecimiento, desaceleración e incertidumbre mundial al que ahora se suman los efectos de la pandemia del COVID-19, la caída de la inversión pública en la mayoría de los países de la región es perjudicial y no contribuye a retomar la senda de crecimiento, resguardar el empleo y proteger a la población más vulnerable. Como se vio en el capítulo, esto se debe a que, tal como demuestran los datos empíricos, los multiplicadores del gasto de capital son mayores que los del gasto corriente, y a que predomina una relación de complementariedad entre la inversión pública y la privada.

En la situación actual, la prioridad de los países es reforzar los sistemas sanitarios y hacer frente a los desafíos sociales y económicos de esta pandemia, lo que conlleva a una mayor presión sobre el gasto público. No obstante, a mediano plazo y para seguir la ruta propuesta en la Agenda 2030 a los efectos de alcanzar los ODS, la prioridad de los gobiernos debería centrarse no solo en proteger el gasto social, sino también en revitalizar la inversión pública.

Bibliografía

- Auerbach, A. y Y. Gorodnichenko (2013), "Output spillovers from fiscal policy", *American Economic Review*, vol. 103, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- (2012), "Measuring the output responses to fiscal policy", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Buchanan, J. y R. Musgrave (1999), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, MIT Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3/Rev.1), Santiago, junio.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2019c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago.
- (2019d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/1-P), Santiago.
- (2019e), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, julio.
- (2018), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago.
- (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- Christiano, L., M. Eichenbaum y S. Rebelo (2011), "When is the government spending multiplier large?", *Journal of Political Economy*, vol. 119, N° 1, Chicago, University of Chicago Press, febrero.
- Coenen, G., R. Straub y M. Trabandt (2013), "Gauging the effects of fiscal stimulus packages in the euro area", *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 37, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Fanelli, J. (2013), "Política fiscal e inversión: un enfoque sistémico y de crecimiento inclusivo", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 127 (LC/L.3556), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014a), "Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment", *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*, Whashington, D.C., octubre.
- (2014b), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Whashington, D.C.

- Furceri, D. y B. Li (2017), "The macroeconomic (and distributional) effects of public investment in developing economies", *IMF Working Paper*, N° 17/217, Whashington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), octubre.
- González-García, J., A. Lemus y M. Mrkaic (2013), "Fiscal multipliers in the ECCU", *IMF Working Paper*, N° 13/117, Whashington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Huidrom, R. y otros (2019), "Why do fiscal multipliers depend on fiscal positions?", *CAMA Working Paper*, N° 28/2019, Canberra, Universidad Nacional Australiana, marzo.
- Iizetzki, E., E. Mendoza y C. Végh (2013), "How big (small?) are fiscal multipliers?", *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Izquierdo, A. y otros (2019), "Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical exploration", *IMF Working Paper*, N° 19/289, Whashington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- James, S. (2013), "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications", Whashington, D.C., Banco Mundial.
- Jiménez, J. y A. Podestá (2009), "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, R., A. Podestá e I. González (2013), "Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 138 (LC/L.3716), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Martner, R. y V. Tromben (2005), "Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública", *serie Gestión Pública*, N° 50, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ILPES/CEPAL).
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1991), *Hacienda pública teórica y aplicada*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (2002), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos: Serie M*, N° 84, Nueva York, febrero.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2019), *Indicadores básicos 2019: tendencias de la salud en las Américas*, Whashington, D.C.
- (2017), *Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región*, Washington, D.C.
- Riera-Crichton, D., C. Vegh y G. Vuletin (2015), "Fiscal multipliers in Latin America", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Spilimbergo, A., M. Schindler y S. Symansky (2009), "Fiscal multipliers", *Staff Position Note*, N° 2009/11, Whashington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Stiglitz, J. (2000), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha generado la mayor crisis sanitaria, humana, económica y social que la región haya enfrentado en el último siglo. La región ha actuado rápidamente ante la crisis, adoptando paquetes de medidas fiscales de diversas magnitudes y alcances. En este contexto, la política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto humano y económico en el corto plazo y, al mismo tiempo, proporcionar el impulso necesario para lograr un crecimiento sostenible e incluso en un mundo post COVID-19.

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020*, junto con analizar los desafíos de la política fiscal ante la actual crisis, proporciona un panorama amplio de la problemática de la evasión fiscal en la región. Se presentan los desafíos de la medición de este fenómeno y las medidas que los países están tomando para hacerle frente. Además, se compara la asignación funcional del gasto público en los países, lo que incide en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

