

# Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2021

Los desafíos de la política  
fiscal en la recuperación  
transformadora pos-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](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2021

Los desafíos de la política  
fiscal en la recuperación  
transformadora pos-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

**Sally Shaw**

Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

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, Ivonne González, Michael Hanni y Noel Pérez Benítez. El capítulo II fue elaborado sobre la base de insumos preparados por Michel Jorratt. En el capítulo III se utilizaron insumos preparados por María Dolores Almeida.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) colaboró en el financiamiento de esta publicación.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122070-4  
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-004760-9  
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358305-0  
(versión ePub)

Nº de venta: S.21.II.G.8

LC/PUB.2021/5-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2021

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.21-00170

---

**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, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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.

## *In memoriam*

Juan Carlos Gómez Sabaini (“Bebe”) falleció en marzo de 2021 dejando una huella indeleble en el estudio y en la práctica de la política tributaria en América Latina y el Caribe. A lo largo de su carrera trabajó como investigador, profesor y formulador de políticas públicas en su Argentina natal. También se desempeñó como funcionario de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y como Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras instituciones. En la CEPAL, tanto a través de sus publicaciones como de su activa participación en los Seminarios Regionales de Política Fiscal, aportó de manera significativa al análisis de los problemas y desafíos de la política tributaria y su impacto en la equidad, y sus ideas contribuyeron de manera incalculable a mejorar la política tributaria en la región. Brindó, además, incontables e invaluable capacitaciones a las nuevas generaciones de expertos tributarios, a través de los cuales su legado perdurará. Será recordado por su calidad humana y su compromiso con la justicia social, su apertura a puntos de vista diferentes al suyo y el incesante aliento que brindaba a todos quienes lo rodeaban.



Prólogo.....	9
<b>Capítulo I</b>	
<b>Desafíos para mantener una política fiscal expansiva que impulse la recuperación transformadora pos-COVID-19 .....</b>	<b>11</b>
Introducción .....	13
A. Un contexto fiscal sin precedentes: América Latina y el Caribe frente a la pandemia de COVID-19.....	14
1. Los ingresos públicos cayeron en un contexto marcado por la histórica contracción de la actividad económica .....	15
2. El gasto público alcanzó niveles históricamente altos, lo que atenuó el impacto de la crisis social y económica .....	20
3. Los balances fiscales cerraron el año con déficits importantes .....	27
4. Continúa la tendencia alcista de la deuda pública ante un escenario fiscal complejo .....	31
5. El financiamiento a través de instrumentos innovadores como bonos verdes y sociales cobró importancia en 2020 .....	35
6. Antes de la crisis de COVID-19, los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales registraron una leve mejora.....	38
B. Los desafíos relacionados con la política fiscal en la recuperación y la transformación hacia el desarrollo sostenible.....	48
1. Expansión del gasto público con una orientación estratégica .....	49
2. Estrategias para fortalecer los ingresos públicos de forma progresiva y eficaz .....	51
3. Financiamiento para el desarrollo y cooperación internacional .....	53
Bibliografía.....	56
<b>Capítulo II</b>	
<b>Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina .....</b>	<b>59</b>
Introducción .....	61
A. Desigualdad de ingresos y riqueza, escasa progresividad de la estructura tributaria e insuficiencia recaudatoria .....	62
1. Desigualdad persistente .....	62
2. El rol de los sistemas tributarios .....	65
B. El impuesto sobre el patrimonio neto a las personas físicas, uno de los impuestos a la propiedad.....	70
1. Descripción de los impuestos a la propiedad.....	70
2. Importancia de los impuestos a la propiedad en América Latina .....	73
C. Experiencias de impuestos sobre el patrimonio a nivel internacional y regional .....	76
D. Consideraciones respecto del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas.....	81
1. Equidad vertical y redistribución .....	81
2. Equidad horizontal del sistema tributario.....	81
3. Efectos no deseados de la concentración de la riqueza .....	82
4. El caso de los multimillonarios con bajas rentas .....	82
5. Impactos sobre el ahorro y la inversión.....	83
6. Efectos sobre la iniciativa empresarial y la toma de riesgos.....	83
7. Doble tributación .....	84
8. Consideraciones respecto de la liquidez .....	85
9. Fuga de capitales y expatriación fiscal .....	86
10. Evasión y elusión de impuestos.....	86
11. Valoración y otras cuestiones administrativas.....	86
12. Eficiencia económica del impuesto no recurrente sobre el patrimonio.....	87
E. Retos que considerar en la formulación y en la operación de los impuestos sobre el patrimonio neto.....	88
1. Sujetos del impuesto y unidad contribuyente .....	88
2. Determinación de la base gravable.....	88

3. Criterios de valoración.....	90
4. Estructura de las tasas .....	91
5. Impuestos recurrentes frente a impuestos que se aplican una sola vez .....	92
6. Administración del impuesto.....	92
F. Reflexiones finales.....	93
Bibliografía.....	94

### Capítulo III

La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina .....	97
Introducción .....	99
A. Antecedentes .....	99
B. Compromisos internacionales y regionales en materia de política fiscal con enfoque de género .....	101
C. Política tributaria con enfoque de género.....	103
1. Sesgos de género en los impuestos directos en América Latina .....	106
2. Sesgos de género en los impuestos indirectos en América Latina .....	110
D. Política de gasto con enfoque de género.....	112
1. Mandatos legales para incorporar presupuestos sensibles al género .....	113
2. Estructuras programáticas con enfoque de género.....	115
3. Etiquetado o clasificadores presupuestarios de género .....	117
4. Compras públicas con enfoque de género .....	120
5. Informes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas .....	122
E. Conclusiones y recomendaciones .....	124
Bibliografía.....	127

### Cuadros

Cuadro I.1 América Latina (7 países): medidas administrativas seleccionadas y regímenes tributarios especiales de normalización tributaria para fortalecer la recaudación tributaria, 2020-2021 .....	17
Cuadro II.1 América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): carga y estructura tributaria, 2018.....	67
Cuadro II.2 Patrimonio financiero mantenido en el extranjero y evasión tributaria, 2014.....	69
Cuadro II.3 Tipología de impuestos a la propiedad.....	70
Cuadro II.4 América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación por impuestos a la propiedad, 2018 .....	73
Cuadro II.5 América Latina: recaudación por impuestos a la propiedad, 2018 .....	75
Cuadro II.6 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): características del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas, 2018.....	78
Cuadro II.7 América Latina (países seleccionados): características del impuesto sobre el patrimonio de personas físicas, 2019.....	80
Cuadro III.1 Razones de la existencia de sesgos de género implícitos.....	104
Cuadro III.2 Formas de sesgos de género explícitos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.....	105
Cuadro III.3 Formas de sesgos de género explícitos en las declaraciones del impuesto sobre la renta global de las personas físicas realizadas de manera conjunta .....	105
Cuadro III.4 América Latina (12 países): sesgos de género en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.....	109
Cuadro III.5 América Latina (9 países): sesgos de género en impuestos indirectos .....	112
Cuadro III.6 América Latina (8 países) y estado de Guanajuato: experiencias de incorporación de presupuestos sensibles al género en los marcos normativos .....	114
Cuadro III.7 América Latina (11 países): iniciativas de etiquetado o clasificadores presupuestarios de género .....	119
Cuadro III.8 América Latina (5 países): ejemplos de cuantificación del gasto público en materia de género, valores ejecutados, 2019 .....	120
Cuadro III.9 América Latina (6 países), Cali y Ciudad de Buenos Aires: ejemplos de inclusión del enfoque de género en las etapas del proceso de contratación pública .....	121
Cuadro III.10 América Latina (7 países) y Ciudad de México: iniciativas de elaboración de informes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre presupuestos sensibles al género .....	123

### Gráficos

Gráfico I.1 América Latina (16 países): ingresos totales del gobierno central, por componente, 2018-2020.....	15
Gráfico I.2 América Latina (13 países): variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA), enero a diciembre de 2020.....	16





Gráfico I.3	América Latina (15 países): variación de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2019-2020 .....	18
Gráfico I.4	El Caribe (12 países): variación de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2019-2020 .....	20
Gráfico I.5	América Latina (15 países): variación interanual real del gasto primario del gobierno central, 2019-2020 .....	21
Gráfico I.6	América Latina (16 países): composición del gasto total del gobierno central, por componente, 2018-2020 .....	21
Gráfico I.7	América Latina (15 países): variación interanual de los componentes del gasto total del gobierno central, 2019-2020 .....	24
Gráfico I.8	América Latina (16 países): gastos de capital y pagos de intereses del gobierno central, 2000-2020, y variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, 2019-2020 .....	25
Gráfico I.9	América Latina (16 países): variación interanual del pago de intereses del gobierno central, 2019-2020, y nivel de la deuda pública bruta del gobierno central, 2020 .....	26
Gráfico I.10	El Caribe (12 países): variación interanual del gasto total del gobierno central, por componente, 2019-2020 .....	27
Gráfico I.11	América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2020 .....	28
Gráfico I.12	América Latina: indicadores fiscales del gobierno central, por subregión, 2015-2020 .....	29
Gráfico I.13	América Latina (15 países): resultado global y primario del gobierno central, 2019-2020 .....	30
Gráfico I.14	El Caribe (12 países): resultado global y primario del gobierno central, 2019-2020 .....	31
Gráfico I.15	América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, a diciembre de 2019 y 2020 .....	32
Gráfico I.16	El Caribe (7 países): deuda pública bruta del gobierno central, a diciembre de 2019 y 2020 .....	33
Gráfico I.17	América Latina (11 países): deuda pública bruta del gobierno central por tipo de moneda, a diciembre de 2020 .....	34
Gráfico I.18	América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central y promedios subregionales por residencia del acreedor, diciembre de 2020 .....	35
Gráfico I.19	América Latina (16 países): ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2010-2019 .....	39
Gráfico I.20	América Latina (13 países): variación interanual de los ingresos totales de los gobiernos intermedios y locales, 2018-2019 .....	40
Gráfico I.21	América Latina (15 países): ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, por instrumento tributario, 2010-2019 .....	41
Gráfico I.22	América Latina (16 países): gasto total de los gobiernos subnacionales, 2010-2019 .....	42
Gráfico I.23	América Latina (13 países): variación interanual del gasto total de los gobiernos intermedios y locales, 2018-2019 .....	44
Gráfico I.24	América Latina (16 países): indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, intermedios y locales, 2010-2019 .....	45
Gráfico I.25	América Latina (13 países): variación interanual de los resultados globales de los gobiernos intermedios y locales, 2018-2019 .....	46
Gráfico I.26	América Latina (12 países): deuda pública bruta de los gobiernos subnacionales, 2010-2019, y variación interanual de la deuda pública bruta, 2018-2019 .....	47
Gráfico II.1	Regiones seleccionadas: participación en el ingreso nacional del percentil (1%) de mayores ingresos, 1980-2019 .....	63
Gráfico II.2	América Latina: concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini, 2000-2019 .....	64
Gráfico II.3	América Latina (países seleccionados): participación en el ingreso nacional del percentil (1%) de mayores ingresos, 2019 .....	64
Gráfico II.4	América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación tributaria del gobierno general, 2000 y 2018 .....	66
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación, según tributación directa e indirecta, 2018 .....	67
Gráfico II.6	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2018 .....	68
Gráfico II.7	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): evolución de la recaudación del gobierno general proveniente de los impuestos a la propiedad, 1990-2018 .....	74

## Recuadros

Recuadro I.1	Medidas adoptadas en los países desarrollados para responder a la crisis e impulsar la recuperación económica ...	22
Recuadro I.2	La disponibilidad y comparabilidad de cifras de gasto funcional a nivel subnacional .....	43
Recuadro III.1	Política de financiamiento con enfoque de género .....	126

## Diagrama

Diagrama I.1	Ejes para impulsar una política fiscal activa en la recuperación y transformación pospandemia .....	48
--------------	---	----



## Prólogo

América Latina y el Caribe enfrenta en 2021 la prolongación de un contexto económico complejo e incierto. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) continúa impactando a la región, con una nueva ola de casos que ha llevado a la aplicación de nuevas medidas de salud pública para frenar la propagación del virus. Las campañas de vacunación, que son prioritarias, se han visto obstaculizadas por el acceso desigual a las vacunas a nivel mundial y desafíos en materia de la producción y distribución de vacunas.

Junto con la persistencia de la pandemia y la dinámica de la vacunación, la capacidad para mantener políticas fiscales y monetarias expansivas genera mayores incertidumbres en relación con el crecimiento económico. A su vez, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estimado que la recuperación de los niveles del PIB anteriores al inicio de la pandemia no se alcanzará antes de 2023 en la mayoría de los países de la región.

Para la recuperación sostenible con igualdad se requiere el acceso equitativo a las vacunas, mayor disponibilidad de financiamiento para ampliar el espacio fiscal y reformas en la arquitectura financiera internacional que aseguren el acceso a financiamiento de todos los países en desarrollo, independientemente de su nivel de ingreso.

En 2020, América Latina y el Caribe fue la región en desarrollo más afectada por la pandemia, cuyos efectos profundizaron las brechas estructurales de desarrollo de la región en materia de desigualdad, espacio fiscal limitado, baja productividad, informalidad y fragmentación de los sistemas de protección social y salud. Para hacer frente a los efectos sociales y económicos de la pandemia, los países de la región adoptaron políticas fiscales expansivas. Los esfuerzos fiscales anunciados en 2020 representaron el 4,6% del PIB en promedio en los países de América Latina. Estos esfuerzos se dirigieron a fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la estructura productiva.

La expansión del gasto público para enfrentar la crisis, en conjunto con la caída de la recaudación tributaria, se tradujo en aumentos significativos de los déficits fiscales y de los niveles de endeudamiento en la región. América Latina y el Caribe es una de las regiones más endeudadas y presenta el mayor servicio de la deuda externa en relación con las exportaciones de bienes y servicios, que se sitúa en el 59%.

En un contexto macroeconómico complejo, agravado por la persistencia de la pandemia de COVID-19, el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* analiza los desafíos de la política fiscal en la región en la recuperación transformadora pospandemia. Ante la evidente fragilidad del proceso de recuperación económica, para impulsar una reactivación transformadora de la economía y a la vez continuar mitigando los efectos negativos de la pandemia, es esencial mantener una política fiscal expansiva. Para ello se requiere, por el lado del gasto público, no solo un impulso fiscal a fin de apoyar la demanda interna, sino también una perspectiva estratégica que permita avanzar en inversiones sostenibles e intensivas en empleo, la transformación productiva y el fortalecimiento y universalización de los sistemas de protección social.

Por el lado de los ingresos, se requerirá fortalecer la capacidad fiscal del Estado a través de una política tributaria progresiva que no solo incremente la recaudación tributaria para ampliar el espacio fiscal, sino que también tenga un impacto positivo en la mejora de la distribución del ingreso. Esto es esencial para poder mantener trayectorias de gasto público en un contexto de sostenibilidad fiscal. En este sentido, en el capítulo II de este *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* se analizan los desafíos de la implementación de un impuesto sobre el patrimonio y su potencial para fortalecer la recaudación y la progresividad de la política tributaria en un entorno de mayores necesidades de gasto de los países de la región.

El aumento generalizado del endeudamiento ha disparado las necesidades de otras fuentes de financiamiento en la región. Por ello es imprescindible que la cooperación internacional, a través del financiamiento para el desarrollo, apoye la ampliación del espacio fiscal de los países en el corto y mediano plazo. Con ese fin, la CEPAL ha planteado la necesidad de ampliar y redistribuir la liquidez desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo; analizar con mayor profundidad el crecimiento de los niveles de endeudamiento, para hacerle frente a través de alivios y revisiones de los plazos de repago y las tasas; mejorar la capacidad crediticia y de respuesta de la banca de desarrollo multilateral, regional y nacional; reformar la institucionalidad de la arquitectura multilateral de la deuda, y ampliar la caja de herramientas de instrumentos innovadores para mejorar la capacidad de repago de la deuda y vincularla al crecimiento, la sostenibilidad y la inclusión social.

Por último, en el presente *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* se examina la importancia de incorporar la perspectiva de género en el diseño de las políticas fiscales. Como se detalla en el capítulo III, existe un creciente reconocimiento de los impactos diferenciados por género de la política fiscal. En este sentido, se observan avances en esta materia en los países de la región mediante la adopción de mandatos legales para la incorporación de presupuestos sensibles al género, así como la creación de varios instrumentos —estructuras programáticas presupuestarias, clasificadores presupuestarios e informes de rendición de cuentas, entre otros— con un enfoque de género. No obstante, aún queda mucho por hacer para incorporar plenamente la perspectiva de género en la política fiscal en la región. Avanzar en esta dirección será clave para garantizar una recuperación equitativa y sostenible después de la crisis.

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



CAPÍTULO



# Desafíos para mantener una política fiscal expansiva que impulse la recuperación transformadora pos-COVID-19

---

## Introducción

- A. Un contexto fiscal sin precedentes: América Latina y el Caribe frente a la pandemia de COVID-19
- B. Los desafíos relacionados con la política fiscal en la recuperación y la transformación hacia el desarrollo sostenible

## Bibliografía



## Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) desencadenó la crisis económica y social más grave de la historia reciente de América Latina y el Caribe. Se estima que el producto cayó un 7,7% en 2020, lo que representa la mayor contracción de los últimos 120 años (CEPAL, 2020b). Los choques que afectaron la oferta y la demanda, que se reforzaron mutuamente, conllevaron importantes efectos negativos en la estructura productiva, el empleo, la pobreza y la desigualdad. El cierre masivo de empresas, particularmente de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), provocó un fuerte aumento de la tasa de desocupación, que se estima pasó de un 8,1% en 2019 a un 10,7% en 2020 (CEPAL, 2020b). A su vez, la pérdida de empleo y la caída concomitante de los ingresos de los hogares dio como resultado un aumento sin precedentes de los niveles de pobreza. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que la tasa de pobreza aumentó de un 30,5% en 2019 a un 33,7% en 2020, y que la de pobreza extrema pasó de un 11,3% a un 12,5% (CEPAL, 2021a). Ante la gravedad de la situación, en los países de la región se tomaron importantes medidas fiscales expansivas para atenuar el impacto social, productivo y económico de la pandemia (CEPAL, 2020d).

La crisis ha magnificado y dejado en evidencia las debilidades del modelo de desarrollo existente, caracterizado por la persistencia de grandes brechas estructurales, así como los elevados niveles de desigualdad, la pobreza, la informalidad, el escaso crecimiento y la baja productividad, y las vulnerabilidades frente al cambio climático y los desastres naturales, entre otros. Frente a este panorama, la CEPAL (2020c) ha subrayado la necesidad de impulsar una recuperación transformadora que apunte a la creación de economías sostenibles y sociedades inclusivas. Esta agenda se basa en una serie de políticas públicas que darían lugar a un círculo virtuoso de crecimiento económico sostenible destinado a reducir la desigualdad y la pobreza. Para lograrlo, se deben considerar las oportunidades que existen en sectores estratégicos que puedan impulsar este estilo de desarrollo, como la transformación de la matriz energética con base en las energías renovables, la movilidad sostenible y los espacios urbanos, la revolución digital para la sostenibilidad, la industria manufacturera de la salud, la bioeconomía, la economía circular y el turismo sostenible (CEPAL, 2020c).

Al igual que en el resto del mundo, en los países de la región se hizo un esfuerzo fiscal importante para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia. Se estima que, a nivel mundial, los planes de emergencia destinados a enfrentar la pandemia —incluidos los gastos adicionales y las medidas de alivio tributario— representaron 7,8 billones de dólares (FMI, 2021). En la región, por su parte, las erogaciones públicas alcanzaron cifras históricamente altas impulsadas por un significativo incremento del gasto primario. En este aspecto, destaca el dinamismo de los subsidios y las transferencias monetarias para apoyar a las familias y al sector productivo. Estos esfuerzos de expansión del gasto contribuyeron a atenuar el impacto de la crisis social y económica y se dieron en un contexto marcado por una caída de los ingresos públicos, un incremento del déficit fiscal y un aumento del nivel de deuda pública.

En adelante, para seguir enfrentando los efectos de la pandemia y sentar las bases que permitan impulsar una recuperación transformadora, es preciso mantener una política fiscal expansiva en que los gastos necesarios para promover la recuperación a corto plazo se vinculen con las inversiones que se necesitan para transformar las economías y sociedades de la región a mediano y largo plazo. A fin de avanzar en esta senda de desarrollo, es necesario dar al gasto público una orientación estratégica que apoye la transformación productiva, esté basada en criterios de sostenibilidad ambiental y a la vez priorice el desarrollo de sistemas de protección social universal.

Impulsar una política de gasto público que se pueda mantener en el tiempo y sea fiscalmente sostenible conlleva desafíos de financiamiento a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, cobran importancia las acciones de cooperación internacional, como el aumento y la canalización de la liquidez mundial hacia los países de renta media, y el alivio de la deuda de los países de renta baja y media que tengan un nivel elevado de endeudamiento o una carga pesada de intereses. Estas medidas permitirían expandir el espacio fiscal de los países que a corto plazo requieren acceso a financiamiento en condiciones favorables con el fin de hacer frente a los gastos necesarios para atender la pandemia e iniciar un proceso de recuperación transformadora. Además, hay espacio para fortalecer los ingresos públicos por medio de medidas administrativas que permitan mejorar la eficiencia recaudatoria.

A mediano plazo, los retos que presenta el financiamiento de la recuperación transformadora radican, en gran medida, en fortalecer la recaudación tributaria de forma progresiva y eficiente para atender los gastos permanentes de una política fiscal activa. Asimismo, será necesario alcanzar consensos a nivel internacional para establecer procesos de reestructuración de la deuda pública de los países que lo requieran, de forma ordenada y sin generar costos desproporcionados para la población.

En la primera sección de este capítulo se analiza la evolución de las cuentas fiscales de los países de América Latina y el Caribe durante 2020, y se destacan las principales tendencias de los ingresos, los gastos y la deuda pública. En la segunda sección se presentan los desafíos y las opciones de políticas propuestas por la CEPAL para mantener una política fiscal expansiva que fomente una recuperación transformadora en la pospandemia. Ello requiere seguir aumentando el gasto público sobre la base de criterios contracíclicos y adoptar una mirada estratégica del gasto que apoye el avance hacia sistemas universales de protección social e incentive inversiones ambientalmente sostenibles e intensivas en empleo. También exige aplicar una política progresiva de ingresos tributarios que contribuya a reducir las desigualdades de ingreso y a financiar el gasto público. En este sentido, resulta clave aumentar la participación de los impuestos directos y el aprovechamiento de los espacios que permitan incrementar la recaudación a partir de tributos que graven lo digital y lo ambiental. La capacidad para movilizar la liquidez internacional y reestructurar la deuda soberana desempeña un papel importante a la hora de expandir el espacio fiscal y mantener el gasto público en los años venideros. Estos esfuerzos deben complementarse con la cooperación internacional para avanzar en la reducción de los espacios de evasión y elusión tributaria. En este sentido, la CEPAL ha insistido en la necesidad de promover estrategias de financiamiento para el desarrollo en beneficio de los países de renta media de la región.

## **A. Un contexto fiscal sin precedentes: América Latina y el Caribe frente a la pandemia de COVID-19**

En 2020, en los países de América Latina y el Caribe se tomaron importantes medidas fiscales para contrarrestar el impacto social, productivo y económico de la pandemia de COVID-19. La fuerte contracción de la actividad económica socavó los ingresos públicos. La caída de la recaudación tributaria limitó los recursos disponibles para responder a la crisis. Por otra parte, el gasto público se expandió mucho como resultado de los importantes paquetes de medidas fiscales que se adoptaron. Esta dinámica de los ingresos y los gastos dio como resultado déficits fiscales, tanto globales como primarios, históricamente elevados. Las crecientes necesidades de financiamiento llevaron a una expansión significativa de los niveles de deuda, aunque en varios países



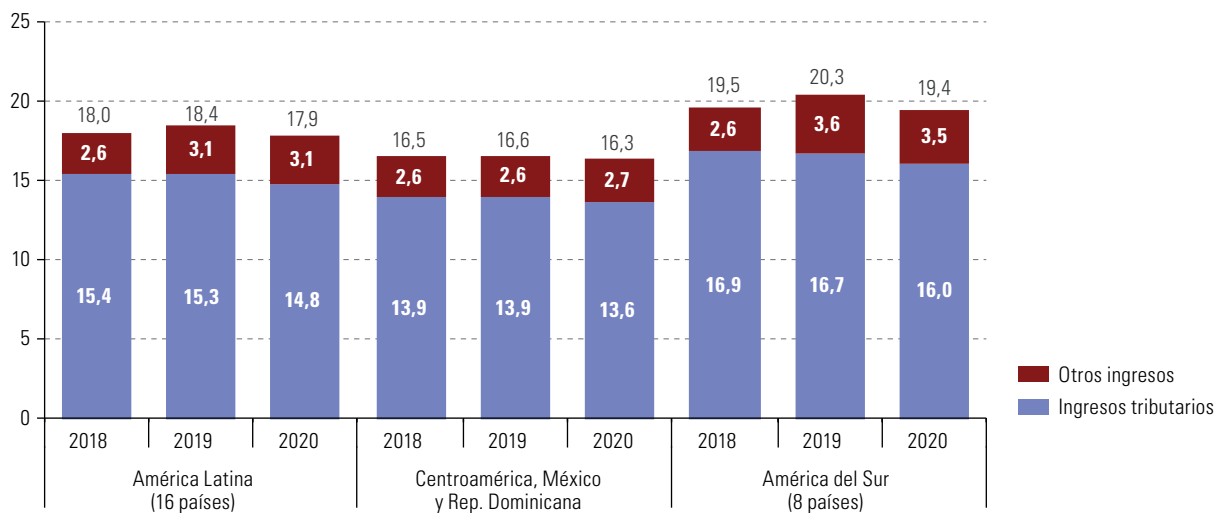
se logró acceder a los mercados internacionales de bonos en condiciones favorables. Las instituciones financieras internacionales también desempeñaron un papel en la región al proporcionar financiamiento de emergencia, sobre todo a los países que tenían vulnerabilidades fiscales.

## 1. Los ingresos públicos cayeron en un contexto marcado por la histórica contracción de la actividad económica

El complejo contexto macroeconómico afectó negativamente la recaudación de ingresos públicos en la región. En el gráfico I.1 se muestran ciertos hechos estilizados que se observaron en la recaudación de ingresos de los distintos grupos de países durante el año. La recaudación tributaria resultó particularmente afectada como reflejo del golpe de la pandemia sobre el consumo privado, los ingresos y las utilidades. Los ingresos provenientes de otras fuentes, por su parte, tuvieron mayor estabilidad y exhibieron retrocesos de menor magnitud. A nivel regional, la contracción de los ingresos totales, que representó 0,5 puntos porcentuales del PIB, se replicó —aunque en diferente medida— en el grupo de países integrado por Centroamérica, México y la República Dominicana (0,3 puntos porcentuales del PIB) y en América del Sur (0,9 puntos porcentuales del PIB). Como se analiza más adelante, a pesar de estas tendencias generales, a escala de los países se observaron situaciones significativamente diferentes.

### Gráfico I.1

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: ingresos totales del gobierno central, por componente, 2018-2020<sup>b</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> 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.

La recaudación tributaria en América Latina retrocedió en 2020 (0,5 puntos porcentuales del PIB). Como se observa en el gráfico I.2, a pesar de recibir un fuerte choque en el segundo trimestre de 2020, la recaudación de los principales impuestos se recuperó en la segunda mitad del año, en línea con la reapertura de la actividad económica después de un período de restricciones al movimiento y al comercio. Entre marzo y mayo, los

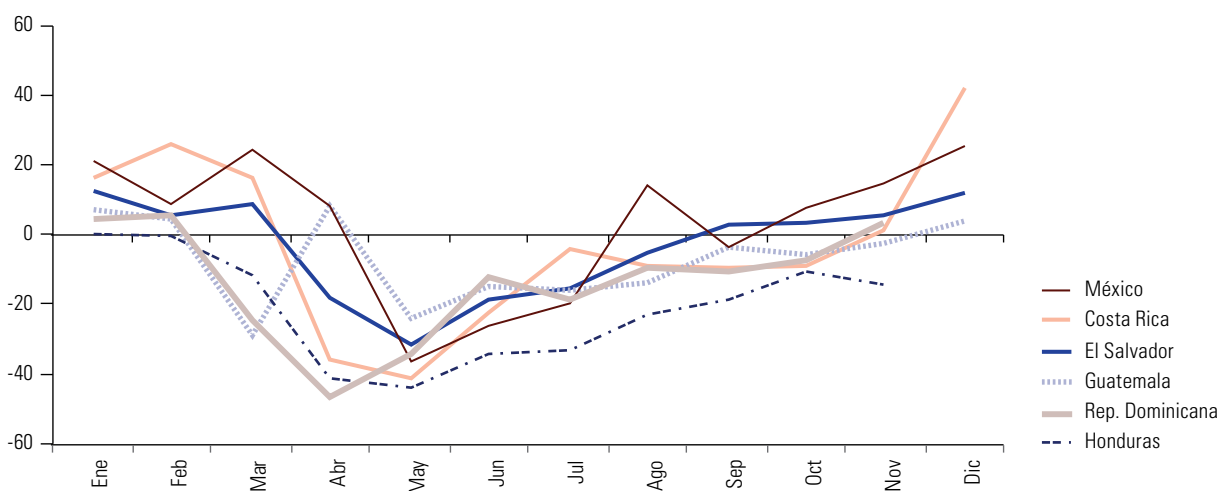
ingresos por concepto del impuesto sobre el valor agregado (IVA) cayeron más de un 40% en términos reales en algunos países. En particular, destaca el declive de la recaudación del IVA aplicado a las importaciones en ese período, lo que refleja el colapso de estas y del precio internacional del petróleo crudo. Sin embargo, a partir de junio, la caída de la recaudación se desaceleró y, a partir de noviembre, en algunos países se registraron tasas de crecimiento positivas. Resulta importante señalar que otro factor no menor que contribuyó a que la recaudación del IVA se recuperara fue el impulso que brindaron al consumo las transferencias monetarias del sector público dirigidas a las familias.

### Gráfico I.2

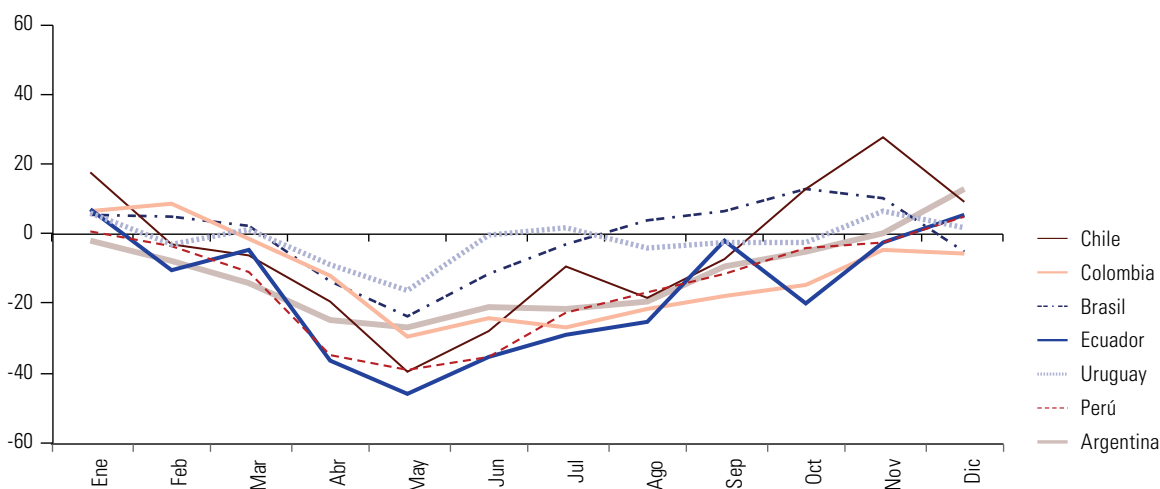
América Latina (13 países): variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA), enero a diciembre de 2020<sup>a</sup>

(En porcentajes)

#### A. Centroamérica, México y República Dominicana



#### B. América del Sur



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

<sup>a</sup> En el caso de México, las cifras corresponden al sector público federal. En el caso del Brasil, las cifras del impuesto sobre el valor agregado corresponden a la recaudación del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (impuesto estadual).

Aunque el repunte de la actividad económica incidió en la recuperación de los ingresos tributarios, resulta importante señalar el efecto de las medidas de alivio fiscal implementadas en los primeros meses de la pandemia en 2020. En la mayor parte de los países, se ofreció postergar la liquidación de los pasivos tributarios durante

varios meses o hasta fin de año, según el país y el instrumento, aunque en algunos se redujeron tasas o implementaron exenciones o deducciones en el caso de ciertos impuestos. En este sentido, dado que, en general, no se eximió de pagar los impuestos, las medidas tuvieron un efecto intertemporal sobre la recaudación, y eso influyó en la entrada de ingresos tributarios al final del año en algunos países. En particular, destaca el impacto de las postergaciones ofrecidas a las empresas en cuanto a la liquidación de los pasivos tributarios del año fiscal 2019 y de los pagos del impuesto sobre la renta y el IVA estimados para el año fiscal 2020.

Si bien en los países se aplicaron medidas de alivio fiscal, también se emplearon medidas administrativas y regímenes especiales de normalización tributaria para generar recursos adicionales y así paliar la caída de los ingresos públicos. El caso más llamativo es el de México, donde el Sistema de Administración Tributaria (SAT) puso en práctica una serie de acciones que generaron recursos adicionales equivalentes a un 2,2% del PIB aproximadamente. Entre esas acciones se destacan las medidas de fiscalización dirigidas a la evasión y la elusión fiscales, que aportaron 1,7 puntos porcentuales del PIB (SAT, 2021). Como se muestra en el cuadro I.1, además de México fueron varios los países en que antes y después de comenzada la crisis se adoptaron medidas que incidieron en el desempeño de los ingresos tributarios. En general, en esas medidas se ofrecían beneficios a los contribuyentes para que liquidaran sus impuestos nacionales o subnacionales, por ejemplo, condonar el pago de intereses, multas y recargos. En el caso del Ecuador, en cambio, se obligó a algunos contribuyentes a pagar por adelantado el impuesto sobre la renta correspondiente al año fiscal 2020.

#### Cuadro I.1

América Latina (7 países): medidas administrativas seleccionadas y regímenes tributarios especiales de normalización tributaria para fortalecer la recaudación tributaria, 2020-2021

País	Medida	Período de aplicación	Beneficio u obligación
Colombia	Decreto Legislativo 678 de 2020	Del 20 de mayo de 2020 al 31 de mayo de 2021	Hasta el 31 de octubre de 2020, los contribuyentes podían pagar solo un 80% del saldo de los impuestos, las tasas, las contribuciones y las multas pendientes de pago adeudados a las entidades territoriales, sin que les cobraran intereses ni multas. Entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2020 debían pagar el 90%, y entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2021, el 100%, en cada caso sin intereses ni multas.
	Normalización tributaria de activos o pasivos no declarados <sup>a</sup>	Hasta el 25 de septiembre de 2020	Impuesto único con una tasa del 15% aplicada a la base gravable. En el caso de repatriar los activos e invertirlos de forma permanente en el país, la base gravable se podía reducir un 50% y el contribuyente se podía acoger a una tasa reducida del 7,5%.
Ecuador	Decreto Ejecutivo 1137 del 2 de septiembre de 2020	El pago se debía realizar antes del 12 de septiembre de 2020	Se estableció el pago adelantado obligatorio del impuesto sobre la renta correspondiente al año fiscal 2020 en el caso de los contribuyentes que hubieran generado una utilidad contable en el primer semestre de 2020 y hubieran declarado ingresos por 5 millones de dólares o más en 2019.
El Salvador	Decreto Legislativo núm. 643 de fecha 14 de mayo de 2020	Del 15 de mayo al 30 de junio de 2020	Los contribuyentes que no habían cumplido con la obligación de presentar la declaración del impuesto sobre la renta o la contribución especial a los grandes contribuyentes para el Plan de la Seguridad Ciudadana podían presentar sus declaraciones y liquidar sus pasivos tributarios sin multas, intereses ni recargos.
Honduras	Decreto 79-2020, núm. 35,296 del 27 de junio de 2020	Del 27 de junio al 31 de diciembre de 2020	Se autorizaba a las municipalidades a conceder una amnistía tributaria. Los contribuyentes podían liquidar sus pasivos tributarios sin intereses, multas ni recargos por el incumplimiento del pago de todos los impuestos y tasas municipales.
Panamá	Ley núm. 99 del 11 de octubre de 2019, Ley núm. 134 del 20 de marzo de 2020 y Ley núm. 160 del 1 de septiembre de 2020	Del 15 de octubre de 2019 al 29 de febrero de 2020, extendido posteriormente hasta el 30 de junio de 2020 y después hasta el 31 de diciembre de 2020	Se condonaba el pago de intereses, multas y recargos por todo tipo de impuesto (un 100% si el pago se realizaba de octubre a noviembre de 2019, un 95% si se hacía en diciembre de 2019, un 90% si se efectuaba en enero de 2020, un 85% si se realizaba en febrero de 2020, y hasta un 85% si se hacía de marzo a diciembre de 2020)
			En la Ley 160 también se establecía una regla de pronto pago mediante la cual se ofrecía un descuento del 10% del monto total a pagar para los contribuyentes que tuvieran una renta bruta inferior a 2.500.000,00 balboas y que pagaran hasta el 2 de diciembre de 2020 los tributos que causarían o que debieran pagar entre el 20 de marzo de 2020 y el 31 de julio de 2020.
Perú	Ordenanza núm. 2259 del 15 de mayo de 2020	Del 15 de mayo al 30 de noviembre de 2020	Se ofrecían descuentos por el pago de deudas tributarias, así como de las multas e intereses, correspondientes a los impuestos y tasas de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
República Dominicana	Ley núm. 46-20 del 19 febrero de 2020	A partir del 19 de febrero de 2020 y por un período de 180 días	Se establecía un régimen de normalización tributaria para declarar activos o reevaluarlos. Los contribuyentes podían acceder a una tasa única del 2% para liquidar sus pasivos tributarios.

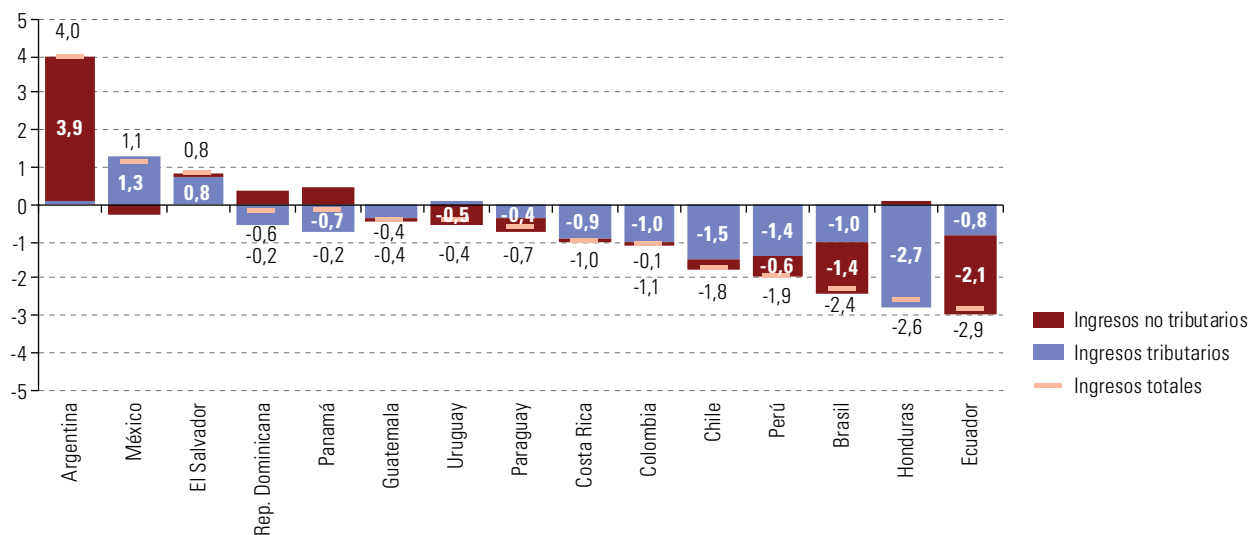
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación nacional.

<sup>a</sup> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), "El abecé de normalización" [en línea] <https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Paginas/Normalizacion-Tributaria.aspx>.

Los resultados que se obtuvieron en los países latinoamericanos en cuanto a los ingresos tributarios de 2020 son heterogéneos. Aunque en la mayoría de los países se registró una reducción significativa de esos ingresos —con caídas equivalentes a 0,8 puntos porcentuales del PIB o más en siete países—, en otros, la presión tributaria subió en el año (véase el gráfico I.3). En este sentido, destacan los casos de El Salvador y México. En El Salvador, aunque los ingresos tributarios retrocedieron en términos reales, la caída se atenuó gracias al aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas como resultado de la amnistía tributaria implementada durante el año (véase el cuadro I.1). En México, por su parte, la recaudación tributaria aumentó en términos relativos (1,3 puntos porcentuales del PIB) y absolutos (0,8% en términos reales), a raíz de los esfuerzos del SAT que ya se han mencionado.

### Gráfico I.3

América Latina (15 países): variación de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2019-2020<sup>a</sup>  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

<sup>a</sup> 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.

Resulta importante señalar que la reducción de los ingresos tributarios en 2020, aunque de importante magnitud, fue menor que la observada durante la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008-2009 en varios países de la región. En este sentido destacan los casos de Chile y el Perú, donde la menor caída se explica principalmente por el desempeño de los ingresos tributarios mineros. En Chile, por ejemplo, los ingresos tributarios mineros cayeron del 3,5% del PIB en 2008 al 1,5% del PIB en 2009 (2,0 puntos porcentuales), y del 1,0% del PIB al 0,7% del PIB en 2020 (0,3 puntos porcentuales). Se observa una situación similar en el Perú, donde los ingresos tributarios de la misma fuente cayeron del 1,9% del PIB en 2008 al 0,8% del PIB en 2009 (1,1 puntos porcentuales), pero se mantuvieron estables en 0,4% del PIB entre 2019 y 2020. Se debe tener en cuenta que, mientras que en 2009 los precios internacionales de los minerales y los metales habían caído de forma pronunciada, en 2020 se observó un aumento de los precios de varios productos, incluido el cobre, a pesar de la fuerte contracción que había tenido lugar en el primer semestre del año.



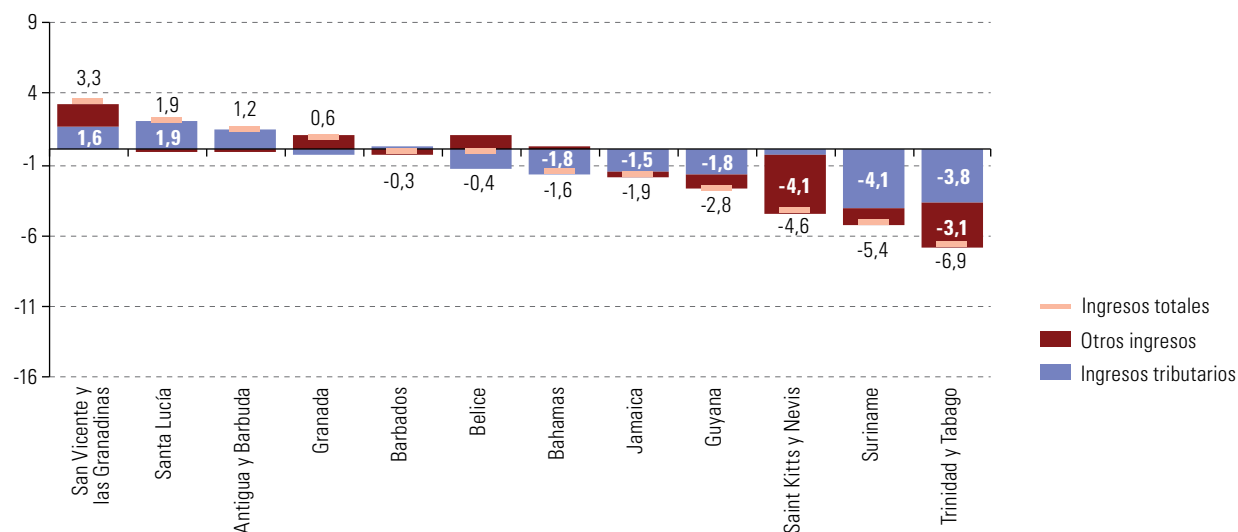
Los ingresos de otras fuentes —no tributarios, de capital y de donaciones— se mantuvieron estables, aunque este es un resultado sesgado por el caso de la Argentina (véase el gráfico I.3). En dicho país, esos ingresos aumentaron 3,9 puntos porcentuales del PIB: se destaca el aporte de 5,9 puntos porcentuales del PIB en rentas percibidas del Banco Central de la República Argentina, que compensó la caída de las rentas públicas provenientes de otras fuentes. En la República Dominicana, por otro lado, los ingresos de otras fuentes también aumentaron y el aumento se debió en parte a los dividendos provenientes de las inversiones empresariales del Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER) y los aportes de instituciones públicas financieras (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020). A pesar de que los ingresos de otras fuentes cayeron en la mayoría de los países, en varios de ellos ese resultado se atenuó por los ingresos de capital provenientes de los bancos centrales u otras instituciones financieras públicas. En Colombia, por ejemplo, la caída de los dividendos de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) y de los rendimientos financieros del gobierno nacional central durante los primeros nueve meses de 2020 se compensó con un incremento (0,5 puntos porcentuales del PIB) de las utilidades giradas al gobierno central por parte del Banco de la República (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2021).

Aunque en la mayoría de los países la caída de los ingresos de otras fuentes fue leve, en el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay se observan reducciones de mayor magnitud. En el caso del Brasil, esta contracción se debe principalmente al efecto de base de los ingresos extraordinarios obtenidos en 2019, cuando el país recibió alrededor de 1,0 puntos porcentuales del PIB en bonos de firmas provenientes de la subasta de derechos de exploración y extracción. No obstante, las rentas de la propiedad generadas por el sector petrolero del Brasil, así como por los otros productores de hidrocarburos, como el Ecuador y México, fueron golpeadas por el desplome del precio del petróleo crudo. En el Perú, por su parte, la caída de los ingresos de otras fuentes se debe también en parte a un efecto estadístico causado por ciertos ingresos extraordinarios que se percibieron en 2019. En el Uruguay, la reducción se debe principalmente a los menores ingresos provenientes del Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS) (Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, 2020).

En el Caribe también se registró una contracción de los ingresos públicos en 2020, en un contexto caracterizado por una fuerte caída del turismo y el efecto de la contracción del precio del petróleo sobre la recaudación en países como Suriname y Trinidad y Tabago. Como se muestra en el gráfico I.4, destaca el retroceso de los ingresos tributarios, que cayeron 1 punto porcentual del PIB o más en seis países. Cabe mencionar que, en el caso de Suriname, este resultado se acentuó debido al crecimiento elevado del PIB nominal. En la mayoría de los países, la menor recaudación se debió al desempeño de los ingresos por concepto del impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos. En el caso de Trinidad y Tabago, no obstante, resalta la caída pronunciada de la recaudación del impuesto sobre la renta, que se agravó por la contracción de los ingresos no tributarios. No obstante, en algunos países la recaudación tributaria aumentó. Por ejemplo, en San Vicente y las Granadinas se registró un aumento de los ingresos tributarios como resultado del alza de las donaciones y de los mayores ingresos obtenidos de la liquidación de los pasivos tributarios relacionados con los impuestos selectivos aplicados a las importaciones de 2019 (Ministerio de Finanzas de San Vicente y las Granadinas, 2020). En cuanto a los ingresos provenientes de otras fuentes, destaca la contracción registrada en Saint Kitts y Nevis, como resultado de los menores ingresos percibidos en concepto del programa de ciudadanía por inversión.

**Gráfico I.4**

El Caribe (12 países): variación de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2019-2020<sup>a</sup>  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

<sup>a</sup> Las cifras de Suriname corresponden al período de enero a septiembre de 2020; las de Barbados, al de abril a diciembre de 2020, y las de Belize y Jamaica, al de enero a diciembre de 2020.

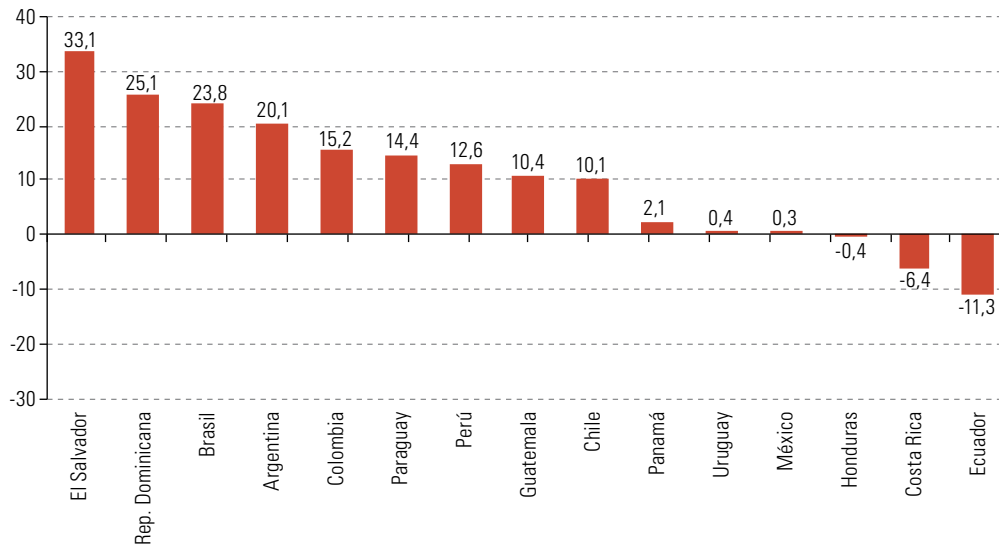
## 2. El gasto público alcanzó niveles históricamente altos, lo que atenuó el impacto de la crisis social y económica

Los paquetes de medidas que se adoptaron para hacer frente a la pandemia de COVID-19 conllevaron un fuerte aumento del gasto público en 2020. Las estimaciones realizadas durante los primeros meses de la crisis apuntaban a un aumento significativo de las erogaciones públicas, en función del tamaño y la escala de los paquetes de medidas fiscales anunciados para responder a la pandemia, que en promedio equivalieron a un 4,6% del PIB en la región. Estas proyecciones se cumplieron en gran medida, y en los países de la región se registraron tasas inéditas de crecimiento real del gasto primario: en algunos países se observaron tasas superiores al 10%, y en cuatro de ellos las tasas fueron equivalentes o superiores al 20% (véase el gráfico I.5).

Las erogaciones públicas llegaron a niveles históricamente altos en 2020. A modo de ejemplo, el gasto total de los gobiernos centrales de América Latina alcanzó su nivel más alto (un 24,7% del PIB) desde que se comenzaron a publicar datos fiscales comprehensivos en 1950 (CEPAL, 2020a). La última vez que se ubicó en un nivel similar fue en medio de la crisis de la deuda de los años ochenta, cuando alcanzó un máximo del 23,3% del PIB en 1983. Vale mencionar que la experiencia de la región se refleja en la dinámica del gasto de otras regiones, entre las que destaca el caso de los países desarrollados (véase el recuadro I.1). La escala de gasto comparable entre la región y los países desarrollados resulta notable si se considera que los países que emiten monedas de reserva ampliamente aceptadas tienen un margen significativamente mayor para aumentar el gasto que los países de la región, que en muchos casos deben endeudarse en moneda extranjera (véase el recuadro I.1).

**Gráfico I.5**

América Latina (15 países): variación interanual real del gasto primario del gobierno central, 2019-2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

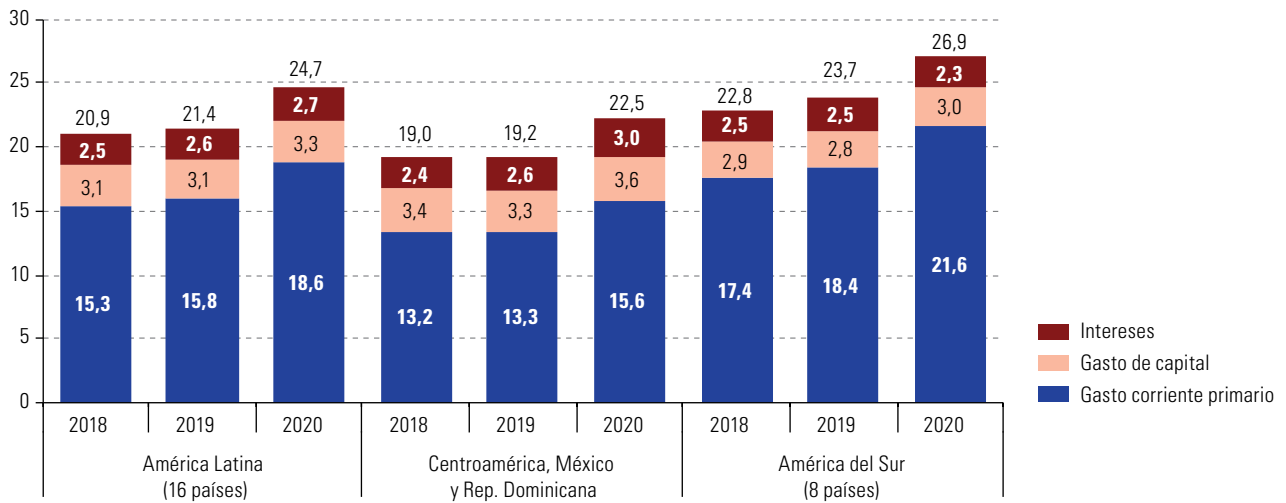


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> 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.

**Gráfico I.6**

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: composición del gasto total del gobierno central, por componente, 2018-2020<sup>b</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> 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.

**Recuadro I.1**

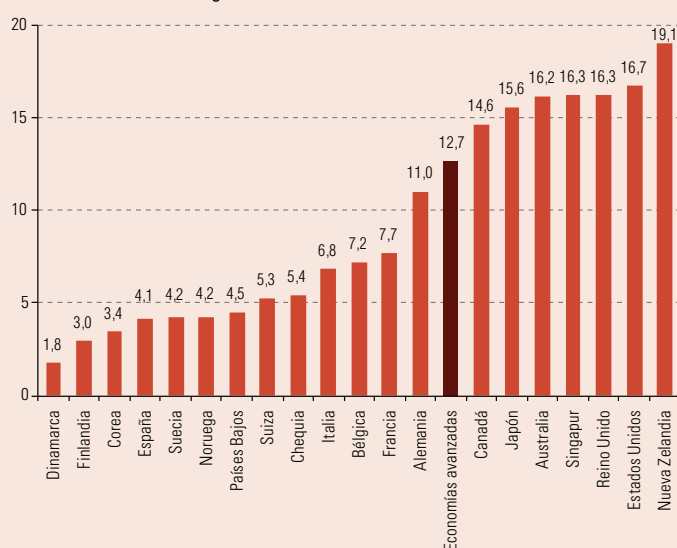
Medidas adoptadas en los países desarrollados para responder a la crisis e impulsar la recuperación económica

Durante 2020, en las economías avanzadas se movilizaron 6,3 billones de dólares en medidas destinadas a gastos y alivio tributario, y 5,2 billones de dólares en instrumentos de liquidez, cifras que equivalían a un 12,7% y un 11,3% del PIB en promedio. Los países que se destacan por el dinamismo de los gastos adicionales y los ingresos diferidos son Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Singapur, donde se brindaron apoyos directos que representaban más de un 14% del PIB (véase el gráfico). En varios países se emplearon instrumentos de liquidez de tamaño significativo que complementaron los programas de apoyo a las empresas y los hogares: entre esos países, los casos más llamativos son los de Alemania, Italia y el Japón.

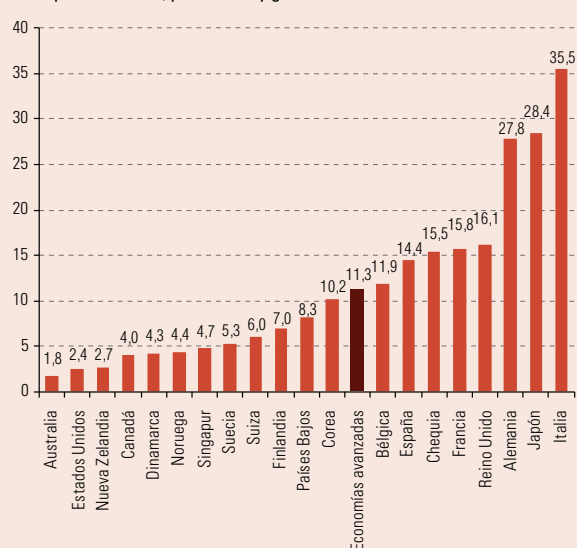
**Economías avanzadas (20 países): respuestas fiscales orientadas a contener el impacto de la pandemia de COVID-19, 2020**

(En porcentajes del PIB)

**A. Gastos adicionales e ingresos diferidos**



**B. Capitalizaciones, préstamos y garantías estatales de crédito**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI) (2021), "Fiscal Monitor Update", Washington D.C., enero de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>.

La mayor parte de los recursos que se movilizaron en los países avanzados estaba constituida por apoyos presupuestarios directos, ya sea redireccionamiento o incremento del gasto público, o medidas de alivio tributario (ingresos no percibidos). En primer lugar, en este grupo de países se reforzó el presupuesto del sector de la salud ante la necesidad de contener el rápido desarrollo de la pandemia. En total, en los países avanzados se han destinado 0,9 billones de dólares a fortalecer el sector sanitario, lo que equivale a un 1,8% del PIB.

En segundo lugar, se implementaron importantes mecanismos de apoyo directo a los hogares y a las empresas que habían sido más golpeados por la interrupción repentina de la actividad económica. Estas medidas representaron un total de 5,4 billones de dólares, lo que equivalía a cerca de un 11% del PIB en promedio. Gran parte del foco se puso en los trabajadores y en sus empleadores a través de subsidios al empleo, por ejemplo, mediante programas de empleo parcial y moratoria en el pago de obligaciones crediticias condicionada al financiamiento de empleos. También se extendió el plazo y se flexibilizaron las condiciones de otorgamiento de las prestaciones por desempleo, sobre todo para incluir a los trabajadores temporales e independientes. Respecto del apoyo a los ingresos de los hogares vulnerables destacan numerosos programas de transferencias no condicionadas enfocadas en las personas con alguna enfermedad crónica, en el cuidado de los niños o en las familias de bajos ingresos, entre otros.

De forma complementaria, en un gran número de países avanzados se aprobaron medidas de alivio tributario para apoyar la liquidez de los hogares y las empresas. Dichas medidas consistían principalmente en la extensión de los plazos y el aplazamiento del pago de obligaciones impositivas (OCDE, 2020b). Sin embargo, estas medidas tuvieron un efecto limitado dada la reducción de las bases gravables debida a la desaceleración de la actividad económica.



**Recuadro I.1 (conclusión)**

Finalmente, en las economías avanzadas se proporcionó un apoyo importante a través de créditos, garantías estatales y capitalización de entidades públicas o privadas. Dicho apoyo representó un 11,3% del PIB en promedio (véase el gráfico). Estos mecanismos fueron clave para mantener el flujo de liquidez hacia las empresas que tuvieron las mayores pérdidas y cuyas condiciones de financiamiento potencialmente se deteriorarían. En algunos países, estas medidas se complementaron con programas de flexibilización cuantitativa implementados por los bancos centrales y orientados a las compras de bonos corporativos. También se pueden mencionar actividades cuasifiscales, como la participación en préstamos bancarios destinados a las empresas o la compra de bonos corporativos en el mercado primario o secundario.

Con vistas a orientarse hacia un posible retorno a la normalidad sanitaria, en muchas economías avanzadas se han aprobado nuevos paquetes de medidas enfocadas en sostener la actividad económica a corto y mediano plazo. En la Unión Europea, por ejemplo, para el período 2021-2027 se acaba de aprobar un marco financiero plurianual inédito que asciende a 1.824.000 millones de euros, lo que representa cerca del doble de los recursos del marco financiero plurianual anterior. En el marco 2021-2027 se incluye un nuevo mecanismo temporario (NextGenerationUE) destinado a financiar un ambicioso plan de recuperación económica por unos 750.000 millones de euros. Dentro de este mecanismo, 672.500 millones se destinarán a apoyar a los países de la Unión Europea para que avancen en la construcción de sociedades más sostenibles, más resilientes y mejor preparadas para los desafíos y oportunidades que presentan las transiciones ecológicas y digitales<sup>a</sup>.

Otro caso emblemático es el *American Rescue Plan Act of 2021* de los Estados Unidos, en que se contempla un estímulo de 1,9 billones de dólares orientado a financiar un importante plan de vacunación, fortalecer las redes sanitarias, brindar un alivio inmediato a las familias a través de un bono de 1.400 dólares por persona, ampliar los beneficios del seguro de desempleo, y mantener el apoyo a las empresas y, en especial, a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)<sup>b</sup>. En conjunto con las medidas que se pusieron en práctica en 2020 para atender la emergencia, este nuevo plan de estímulo elevaría la respuesta fiscal de los Estados Unidos ante el COVID-19 a cerca de un 25% del PIB.

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

<sup>a</sup> Véase [en línea] [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es).

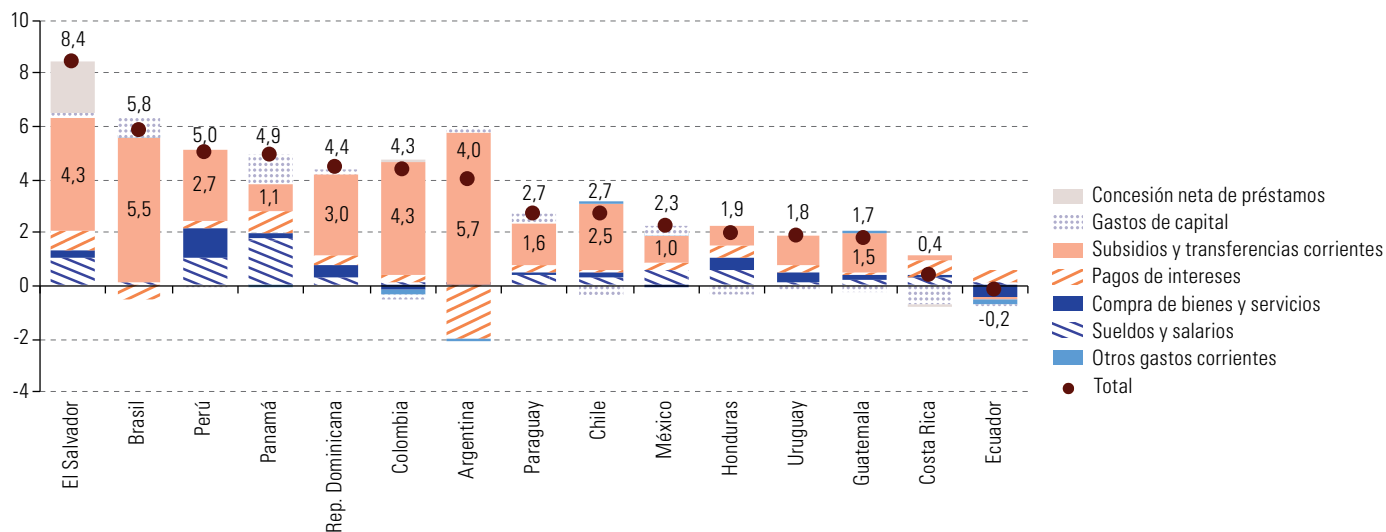
<sup>b</sup> Véase [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/legislation/2021/01/20/president-biden-announces-american-rescue-plan/>.

Como se observa en el gráfico I.7, el aumento del gasto primario corriente en América Latina fue impulsado por el crecimiento de las transferencias monetarias y los subsidios. Destacan los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, el Perú y la República Dominicana, países en que los subsidios y transferencias corrientes aumentaron 2,5 puntos porcentuales del PIB o más. Como ya se mencionó, estos instrumentos se utilizaron ampliamente para canalizar recursos de forma directa a las familias, las empresas y los gobiernos subnacionales como parte de los paquetes de medidas fiscales destinados a responder a la crisis (CEPAL, 2020d).

En la Argentina, el incremento de las transferencias corrientes se debe en parte a los desembolsos por programas creados *de novo* para atender la crisis, como el Ingreso Familiar de Emergencia (1,0% del PIB) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) (0,6% del PIB) (Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda de la Argentina, 2020). De forma similar, el principal impulsor de las transferencias corrientes en el Brasil fue el Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Debido à Pandemia da COVID-19 y el Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (que juntos representaron un gasto equivalente al 3,9% del PIB) (Oficina del Contralor General, 2020). En Colombia destaca el incremento de los gastos en pensiones y las erogaciones del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), creado como un instrumento financiero para apoyar al sector de la salud y financiar el gasto social en programas dirigidos a la población más vulnerable.

**Gráfico I.7**

América Latina (15 países): variación interanual de los componentes del gasto total del gobierno central, 2019-2020<sup>a</sup>  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

<sup>a</sup> 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 Chile destaca el impulso dado a las transferencias corrientes por el Ingreso Familiar de Emergencia Fases I y II (1,3% del PIB), el apoyo a la clase media (0,4% del PIB) y las transferencias efectuadas para fortalecer los establecimientos de salud primaria (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2021). En El Salvador, por su parte, el alza de las transferencias corrientes del gobierno central se debe a los mayores recursos que se giraron a las instituciones descentralizadas (entre ellas, los hospitales públicos), al Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) para financiar el Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas, y a los gobiernos municipales para apoyarlos en la prestación de servicios públicos en un marco de mayor demanda por el efecto de la pandemia. En el Perú, las mayores erogaciones corresponden sobre todo a nuevos subsidios que representaban un 1,9% del PIB y abarcaban el bono “Yo me quedo en casa”, el Bono Independiente, el Bono Rural y el Bono Familiar Universal (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2020). De forma similar, en la República Dominicana destacan las erogaciones destinadas a los programas “Quédate en casa” (1,6% del PIB) y Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (1,1% del PIB) (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020).

Resulta importante señalar que la variación de las transferencias corrientes no necesariamente refleja los esfuerzos para responder a la crisis, sino que en algunos casos representa un redireccionamiento del presupuesto vigente. En Costa Rica, el aumento de las transferencias dirigidas al sector privado, que se otorgaron sobre todo por medio del Bono Proteger (0,7% del PIB), se compensó con una disminución de los recursos transferidos a otras instituciones del sector público, lo que dio como resultado un incremento neto de las transferencias corrientes que representó 0,1 puntos porcentuales del PIB (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 2020). Se observa una situación similar en el Ecuador, donde el gasto asociado al Bono de Protección Familiar por Emergencia por COVID-19 (0,1% del PIB) se compensó con la caída de otras transferencias corrientes (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2020).

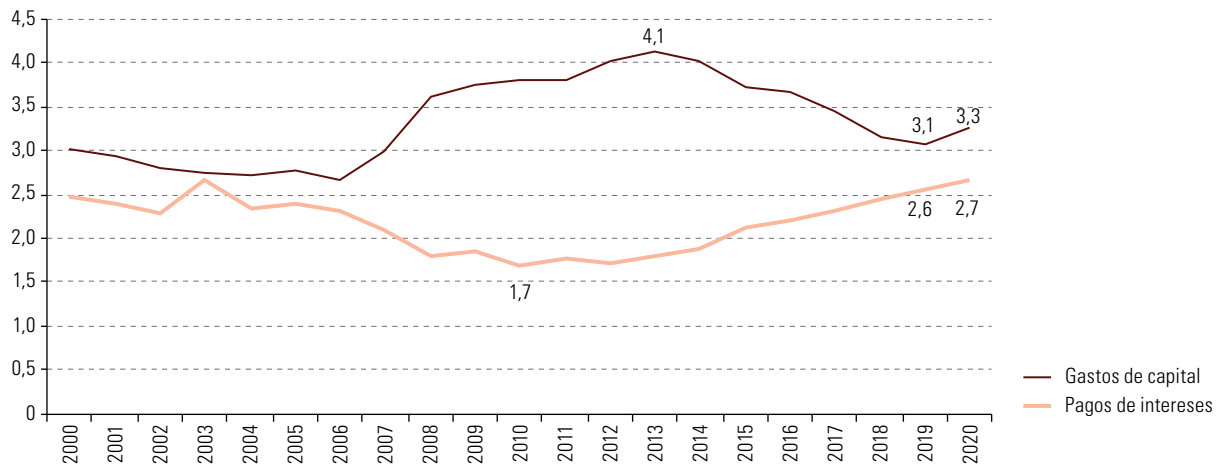
En cuanto a los gastos de capital, en América Latina se observa un incremento (0,2 puntos porcentuales del PIB) lo que supone un quiebre de la tendencia a la baja observada entre 2013 y 2019, período en que estos sirvieron como la principal variable de ajuste, compensando en parte el alza en los pagos de intereses (véase el gráfico I.8). No obstante, se observa una gran heterogeneidad en los resultados de los distintos países

en 2020. Por un lado, destacan los aumentos registrados en el Brasil, México, Panamá y el Paraguay. En el Brasil, el incremento se debe a los aportes de capital destinados a capitalizar los programas de garantías de créditos (Tesoro Nacional, 2021). En México, destaca el incremento de las erogaciones asociadas con la inversión física. Por su parte, en Panamá los gastos de capital aumentaron en términos relativos, aunque se contrajeron levemente en términos absolutos, reflejando el alza de las inversiones ejecutadas por el Ministerio de Desarrollo Social. El incremento que se observó en el Paraguay se debió al aumento de las inversiones en el marco de los programas que tenían por objeto apoyar la economía. En cambio, los gastos de capital cayeron en Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, el Perú y el Uruguay. En Costa Rica, esta caída se debió a la contracción de las transferencias de capital dirigidas a otras entidades del sector público y a las menores transferencias con recursos externos.

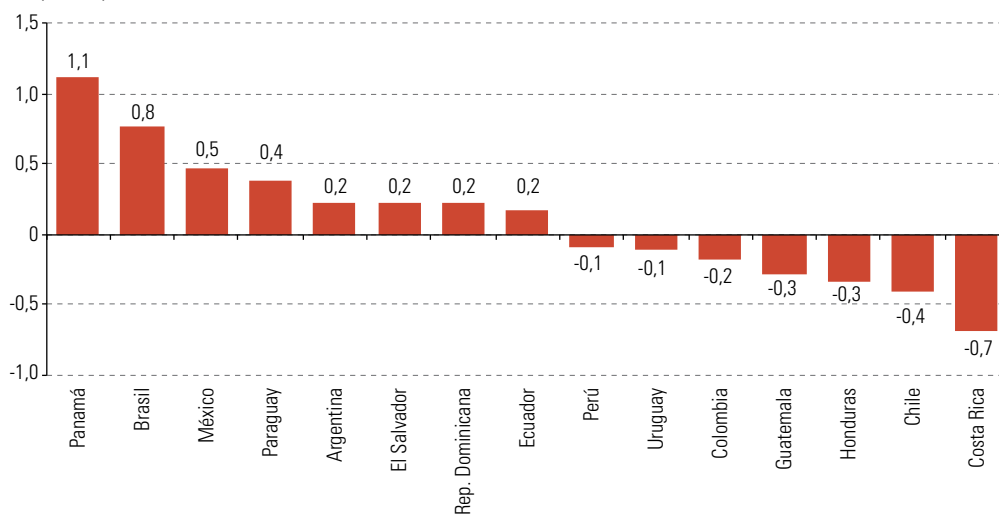
### Gráfico I.8

América Latina (16 países): gastos de capital y pagos de intereses del gobierno central, 2000-2020, y variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, 2019-2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes y puntos porcentuales del PIB)

#### A. Gastos de capital y pagos de intereses del gobierno central (16 países<sup>b</sup>), 2000-2020 (en porcentajes del PIB)



#### B. Variación interanual de los gastos de capital del gobierno central (15 países), 2019-2020 (en puntos porcentuales del PIB)



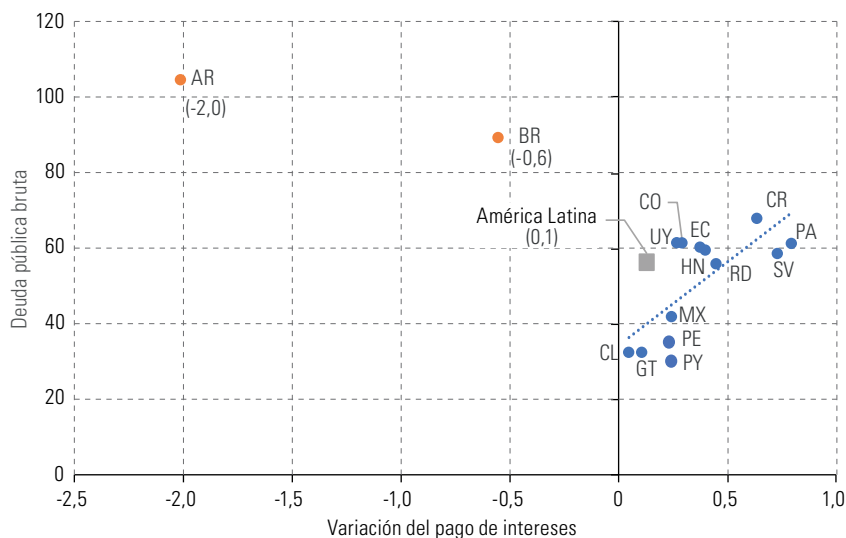
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

A pesar del entorno desfavorable que había en América Latina para la dinámica de la deuda, arrastrada por un déficit primario históricamente alto y por la mayor caída de la actividad económica en 120 años, el pago de intereses exhibió un leve incremento promedio (0,1 puntos porcentuales del PIB) (véase el gráfico I.9). No obstante, ese es un resultado sesgado debido al efecto de las contracciones que tuvieron lugar en la Argentina y el Brasil. En la Argentina, la caída del pago de intereses (2,0 puntos porcentuales del PIB) se debió a la aplicación del Decreto 346/2020 en que se estableció el diferimiento hasta 2021 del pago de intereses y amortización de la deuda pública nacional emitida en dólares en el marco del proceso de reestructuración de la deuda pública de la administración central (Boletín Oficial de la República Argentina, 2020). En el Brasil, por su parte, estas erogaciones disminuyeron 0,6 puntos porcentuales del PIB debido a que la tasa del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC) se redujo 250 puntos básicos entre enero y septiembre de 2020, y a que el Tesoro llevó a cabo un reperfilamiento progresivo de la deuda mediante la recompra de bonos a largo plazo y la emisión de bonos vinculados al SELIC. Fuera de estos casos, el pago de intereses aumentó en los países de América Latina. Este aumento fue en gran medida acorde al nivel de endeudamiento y a los factores particulares de cada país que inciden en la dinámica de la deuda, como el tipo de cambio y las tasas de interés, entre otros.

**Gráfico I.9**  
América Latina  
(16 países): variación interanual del pago de intereses del gobierno central, 2019-2020, y nivel de la deuda pública bruta del gobierno central, 2020<sup>a</sup>  
(En puntos porcentuales del PIB y en porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> 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. Las cifras de la deuda pública bruta del Brasil corresponden al gobierno general.

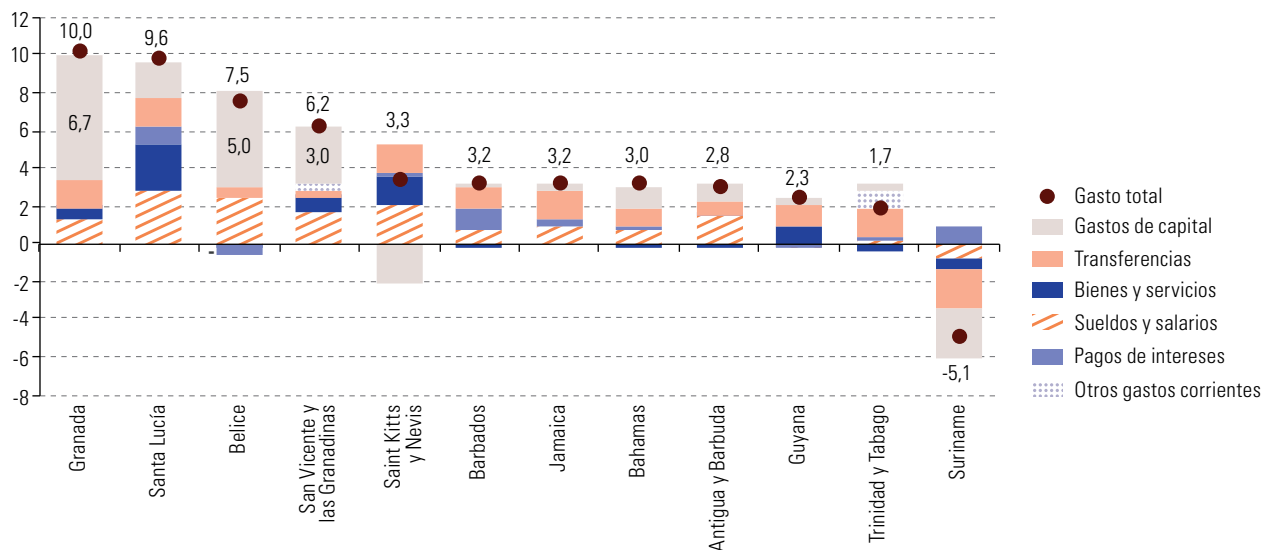
En el Caribe también se observa un aumento del gasto público en la mayoría de los países, pero la composición del incremento no es igual a la del que se observó en los países de América Latina. En este sentido, destaca el mayor gasto de capital en varios países, entre los que cabe citar a Belice, Granada y San Vicente y las Granadinas por ser los casos más llamativos (véase el gráfico I.10). En Belice destacan los gastos asociados con proyectos de inversión dirigidos a atender la crisis del COVID-19 (Banco Central de Belice, 2020) y, en Granada, el avance del programa público de inversión existente como impulsor de los gastos de capital. En San Vicente y las Granadinas, este incremento se debe en parte a las erogaciones en proyectos destinados a reducir la vulnerabilidad ante desastres, en la adquisición del Buccament Bay Resort y en varios proyectos viales (Ministerio de Finanzas de San Vicente y las Granadinas, 2020). Las transferencias corrientes y los subsidios aumentaron en varios países como reflejo de

la aplicación de programas que tenían por objeto apoyar a las familias y la economía durante la crisis. En el caso de Barbados, por ejemplo, destaca el bono mensual dirigido a las familias vulnerables en el marco del Household Survival Programme, la creación de programas destinados a apoyar a los desempleados, y las transferencias a instituciones públicas para que lleven a cabo programas de reactivación. De manera similar, en Granada las transferencias corrientes se vieron impulsadas por las erogaciones asociadas a los programas para apoyar los ingresos de los hogares y la nómina de las empresas frente al COVID-19 (0,5% del PIB) (Ministerio de Finanzas, Desarrollo Económico, Desarrollo Físico, Servicios Públicos y Energía de Granada, 2020). En Jamaica, el incremento se debe en parte a las erogaciones por el programa de asignación de recursos para empleados en el contexto del COVID-19 (COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE)), equivalentes al 0,8% del PIB, que proporciona transferencias monetarias temporales a los individuos y empresas afectadas por la crisis. El pago de intereses en Barbados aumentó como resultado de la reanudación del servicio de la deuda exterior.

### Gráfico I.10

El Caribe (12 países): variación interanual del gasto total del gobierno central, por componente, 2019-2020<sup>a</sup>

(En puntos porcentuales del PIB)



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

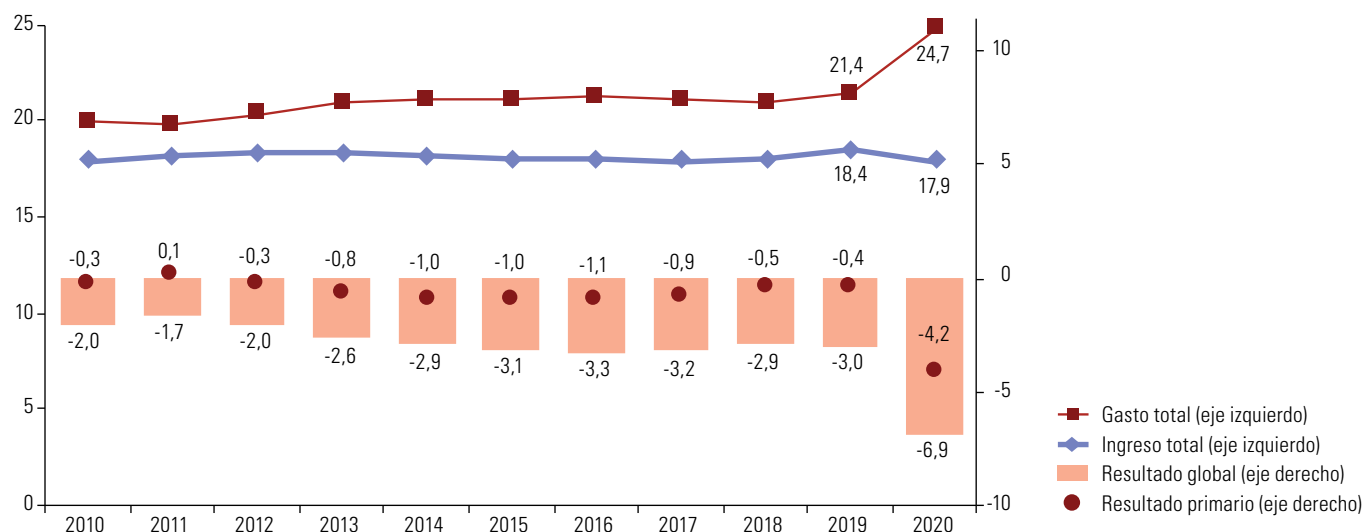
<sup>a</sup> Las cifras de Suriname corresponden al período de enero a septiembre de 2020; las de Barbados, al de abril a diciembre de 2020, y las de Belice y Jamaica, al de enero a diciembre de 2020.

## 3. Los balances fiscales cerraron el año con déficits importantes

Al cierre del año, las cuentas fiscales de la región presentaban déficits significativos. En América Latina, el resultado global promedio fue de un -6,9% del PIB. Aunque la contracción de los ingresos públicos (0,5 puntos porcentuales del PIB) tuvo su incidencia, el factor clave detrás de este resultado global fue el alza del gasto público (3,3 puntos porcentuales del PIB) para atender la crisis (véase el gráfico I.11). Estos déficits fiscales ejercieron sobre la deuda pública una presión que se tradujo en un aumento del nivel de endeudamiento en 2020.

**Gráfico I.11**América Latina (16 países)<sup>a</sup>: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2020<sup>b</sup>

(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

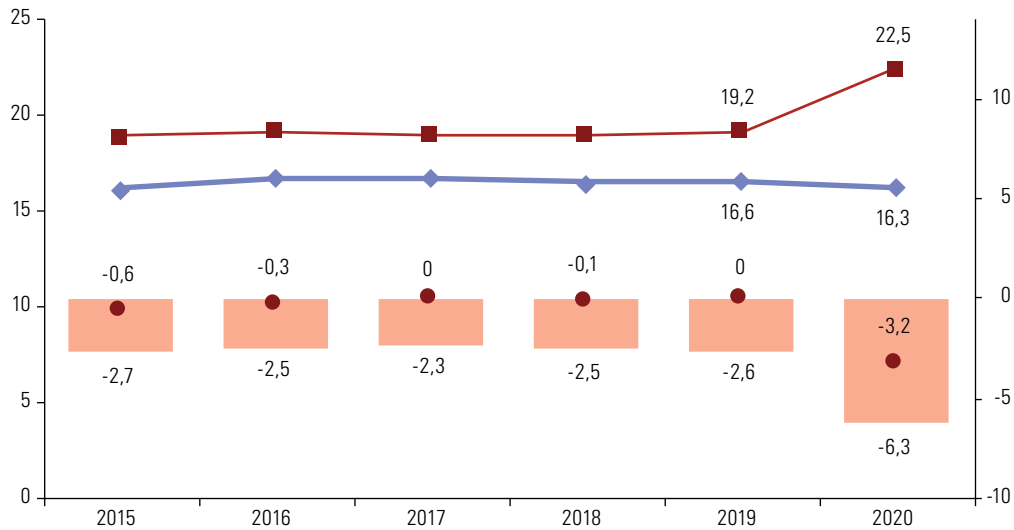
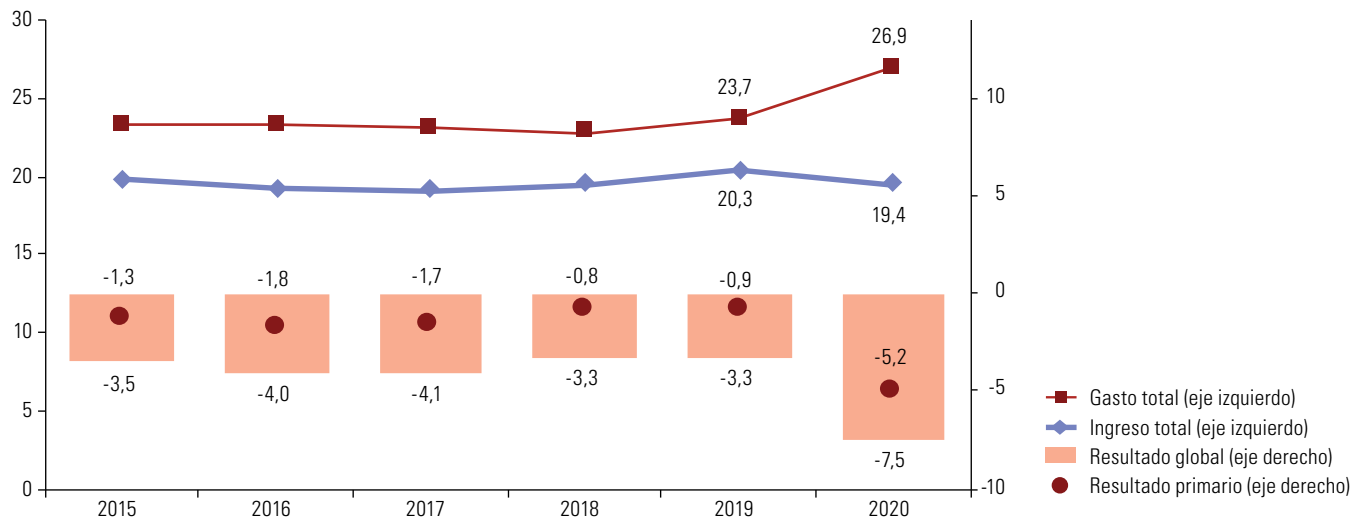
<sup>b</sup> Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Las tendencias que se acaban de describir se observan en los dos grupos de países de América Latina, aunque con ciertos matices. En ambos grupos hubo un aumento similar de los gastos totales (alrededor de 3,3 puntos porcentuales del PIB), lo que refleja una cierta homogeneidad en el impacto de la crisis sobre el gasto corriente primario (véase el gráfico I.12). En cuanto a los ingresos totales, no obstante, la contracción en Centroamérica, México y la República Dominicana fue menor que en América del Sur: 0,3 frente a 0,9 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. En particular, resulta importante señalar el impacto de la crisis sobre el resultado primario de los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, que se habían mantenido cerca del equilibrio en los últimos años.

A nivel de los países, se constata un aumento significativo de los déficits fiscales. Como se observa en el gráfico I.13, en varios países de la región se registran déficits globales y primarios sustancialmente superiores a los promedios regionales. Si bien esta tendencia fue generalizada en la región, el aumento del déficit tuvo un impacto asimétrico en los países. La expansión del déficit general creó una tensión fiscal adicional en los que tenían vulnerabilidades preexistentes, como un nivel de deuda elevado, grandes necesidades de financiamiento bruto y acceso limitado al financiamiento. Sin embargo, en países como Chile y el Perú, donde al comenzar la crisis había un nivel bajo de endeudamiento y se mantuvo el acceso al financiamiento internacional en condiciones favorables, el aumento del déficit se pudo acomodar mejor.

**Gráfico I.12**

América Latina: indicadores fiscales del gobierno central, por subregión, 2015-2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

**A. Centroamérica (6 países)<sup>b</sup>, México y República Dominicana****B. América del Sur (8 países)<sup>c</sup>**

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

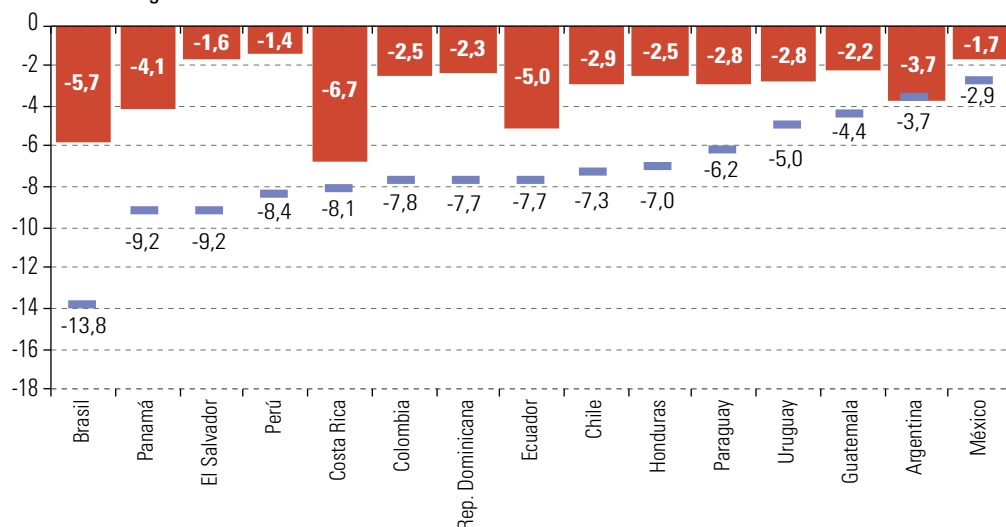
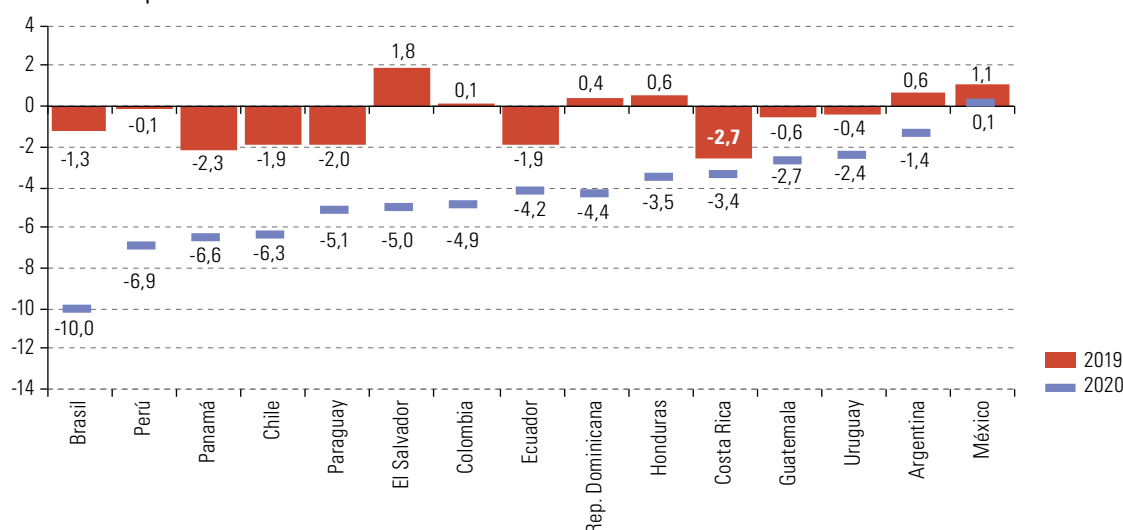
<sup>a</sup> Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

<sup>b</sup> Los países incluidos son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>c</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

**Gráfico I.13**América Latina (15 países): resultado global y primario del gobierno central, 2019-2020<sup>a</sup>

(En porcentajes del PIB)

**A. Resultado global****B. Resultado primario**

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

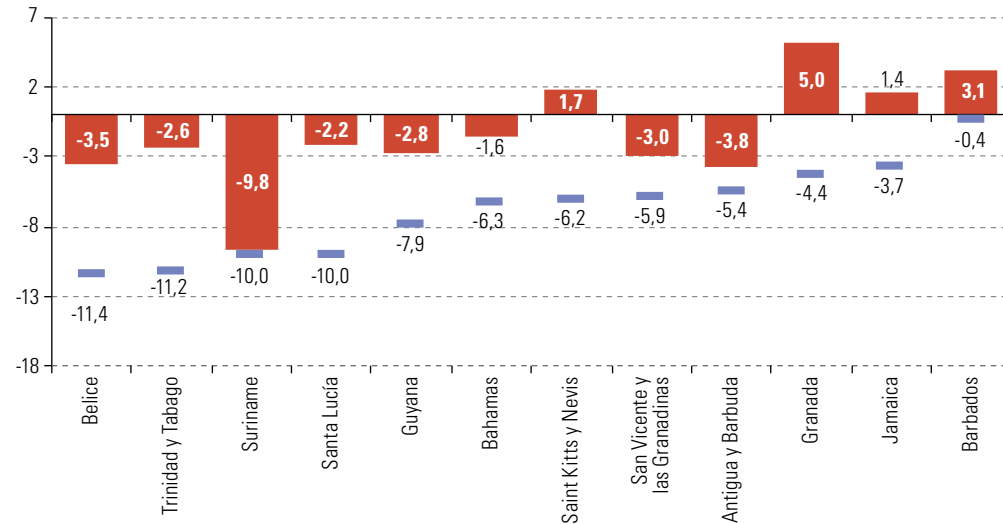
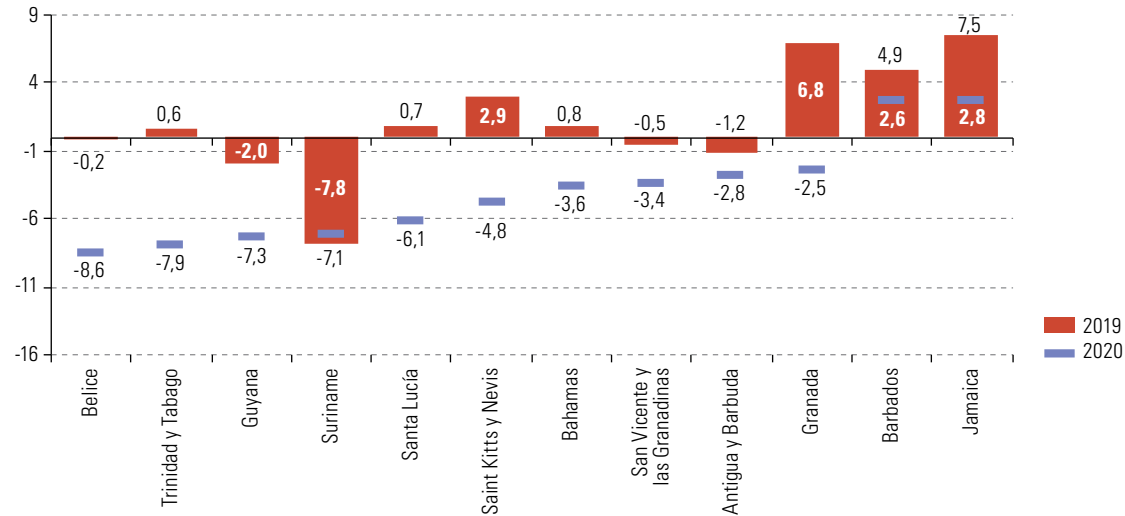
<sup>a</sup> En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Los déficits fiscales del Caribe aumentaron significativamente en 2020 y eso creó presiones adicionales para los países que ya tenían vulnerabilidades fiscales. La fuerte ampliación o el mantenimiento del déficit global aumentó de forma considerable las necesidades brutas de financiamiento en la subregión, sobre todo en los países que tenían un nivel de deuda elevado (véase el gráfico I.14). En este sentido, destacan los casos de Barbados, Belice y Jamaica, países en que el nivel de deuda pública supera el 100% del PIB. A modo de ejemplo, en Belice las necesidades brutas de financiamiento en los primeros nueve meses del año fiscal 2020-2021 llegaron a representar un 10,3% del PIB, un aumento superior al 100% en comparación con el mismo período del año fiscal 2019-2020 (Banco Central de Belice, 2020). Al mismo tiempo, el mayor déficit primario amplificó la tendencia negativa de la dinámica de la deuda en un contexto de contracción del producto.



**Gráfico I.14**

El Caribe (12 países): resultado global y primario del gobierno central, 2019-2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

**A. Resultado global****B. Resultado primario**

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

<sup>a</sup> Las cifras de Suriname corresponden al período de enero a septiembre de 2020; las de Barbados, al de abril a diciembre de 2020, y las de Belice y Jamaica, al de enero a diciembre de 2020.

## 4. Continúa la tendencia alcista de la deuda pública ante un escenario fiscal complejo

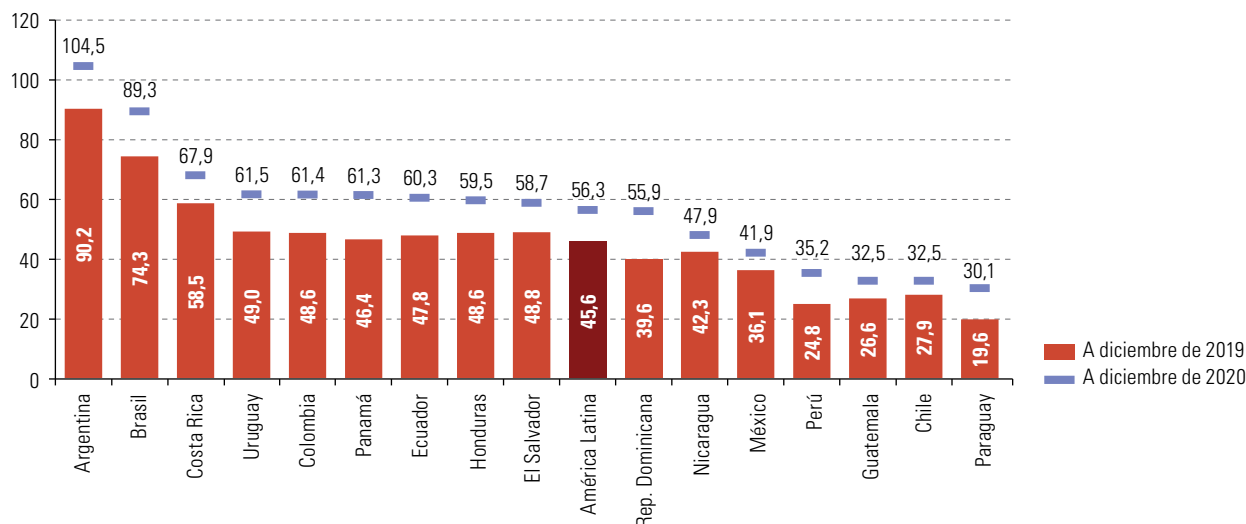
La deuda pública bruta del gobierno central en América Latina y el Caribe aumentó considerablemente durante todo 2020, arrastrada por los déficits fiscales históricos que se registraron luego de la implementación de los paquetes de asistencia dirigidos a la población y las empresas.

Al cierre de 2020, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó en promedio un 56,3% del PIB en América Latina, cifra que era 10,7 puntos porcentuales del PIB superior a la que había al cierre de 2019 (véase el gráfico I.15). A nivel de las

subregiones, los niveles de endeudamiento público de América del Sur y el grupo de países compuesto por Centroamérica, México y la República Dominicana alcanzaron un 59,3% y un 53,2% del PIB, respectivamente, durante el cuarto trimestre de 2020. A escala de los países, en la Argentina se alcanzó un nivel equivalente a un 104,5% del PIB, seguido del Brasil, con un 89,3%, Costa Rica, con un 67,9%, y el Uruguay, con un 61,5%. En el otro extremo se encuentran los países que tienen los menores niveles de deuda pública, como el Perú, con un 35,2% del PIB; Guatemala y Chile, con un 32,5% del PIB, y el Paraguay, con un 30,1% del PIB. Durante el año, la Argentina, el Ecuador y Suriname concluyeron procesos de reestructuración de su deuda pública<sup>1</sup>.

### Gráfico I.15

América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, a diciembre de 2019 y 2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> En el caso del Brasil, las cifras corresponden al gobierno general.

Como se observa en el gráfico I.15, la deuda pública bruta del gobierno central se incrementó de forma pronunciada en todos los países de la región respecto del cierre de 2019. En ocho países, el incremento fue superior al del promedio de la región (10,7 puntos porcentuales del PIB). La República Dominicana es el país en que el incremento fue mayor (16,3 puntos porcentuales del PIB), seguido del Brasil (15,0 puntos porcentuales del PIB), Panamá (14,9 puntos porcentuales del PIB) y la Argentina (14,3 puntos porcentuales del PIB). Los países en que el aumento fue de unos 12 puntos porcentuales del PIB son Colombia (12,8 puntos porcentuales), el Ecuador (12,5 puntos porcentuales) y el Uruguay (12,5 puntos porcentuales), mientras que aquellos en que el aumento fue cercano a los 10 puntos porcentuales del PIB son Honduras (10,9 puntos porcentuales), el Paraguay (10,5 puntos porcentuales) y el Perú (10,4 puntos porcentuales). El país donde se observó el menor incremento de la deuda pública fue Chile (4,6 puntos porcentuales del PIB). A nivel de subregiones, en América del Sur y Centroamérica se registró un aumento de 11,6 y 9,8 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

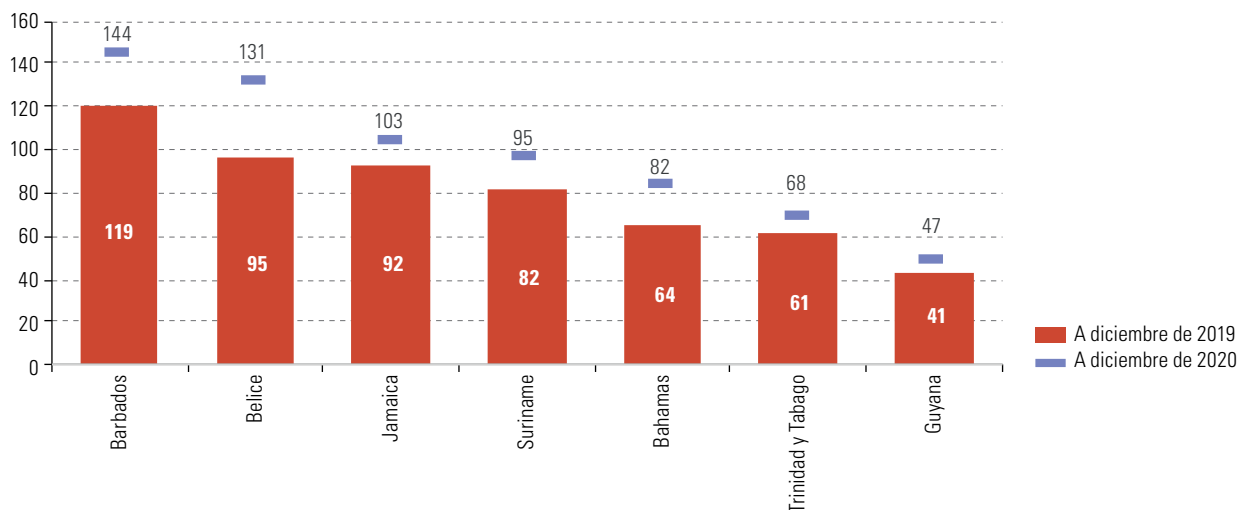
En el caso del Caribe, a la fecha de elaboración de este documento, solo siete países de la subregión presentan información sobre la deuda pública bruta del gobierno central

<sup>1</sup> En el caso de la Argentina y el Ecuador, destacan los acuerdos de reestructuración bilateral de la deuda soberana con sus acreedores privados. En la Argentina, este acuerdo alcanzó un monto de 65.000 millones de dólares de su deuda externa y unos 15.000 millones de dólares con acreedores nacionales. En el caso del Ecuador, este acuerdo alcanzó un monto total de 17.000 millones de dólares de bonos emitidos en el mercado internacional.

a diciembre de 2020 (véase el gráfico I.16). De esos países, en tres la deuda superaba el 100% del PIB al cierre de ese año, y entre ellos destaca el caso de Barbados, donde la deuda alcanzó un 144% del PIB. Es relevante mencionar que en todos los países hubo un aumento considerable de la deuda, que en Barbados y Belice alcanzó 24 y 36 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Como se verá más adelante, a diferencia de lo que ocurrió en América Latina, en los países del Caribe los costos asociados a la crisis del COVID-19 se financiaron principalmente a través de préstamos provenientes de organismos multilaterales; solo en las Bahamas y en Trinidad y Tabago se logró emitir deuda soberana en el mercado internacional por un monto de 825 y 500 millones de dólares, respectivamente, entre enero y diciembre de 2020.

### Gráfico I.16

El Caribe (7 países): deuda pública bruta del gobierno central, a diciembre de 2019 y 2020  
(En porcentajes del PIB)



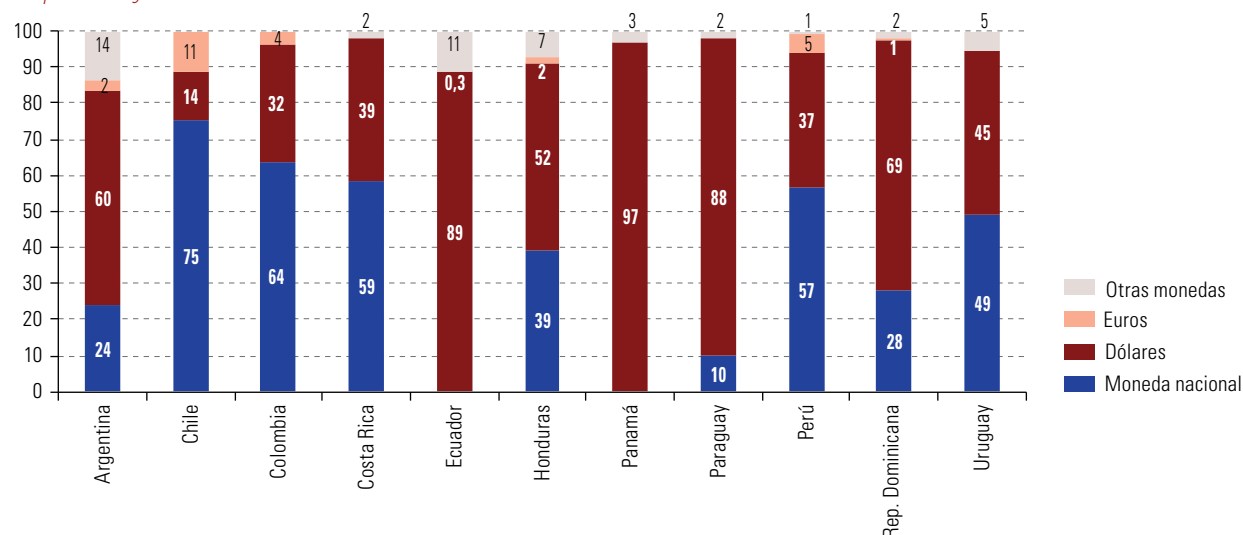
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La acumulación de la deuda pública bruta del gobierno central depende de un conjunto de factores internos y externos, como el déficit fiscal primario, la tasa de crecimiento del producto, la tasa de interés implícito y el tipo de cambio. De acuerdo con lo anterior, y dada la disponibilidad de datos, la composición de la deuda pública por moneda y por residencia del acreedor permite tener un primer panorama del grado de exposición de las deudas públicas nacionales ante factores externos.

Como se observa en el gráfico I.17, las cifras del volumen de la deuda bruta del gobierno central por moneda correspondientes a 11 países de la región muestran cómo gran parte de la deuda pública se encuentra denominada en dólares. Destaca el caso de la Argentina y el Paraguay, donde la deuda denominada en moneda extranjera representa alrededor del 80% de la deuda total. Un alto porcentaje de esa deuda se encuentra registrada en dólares: en el caso del Paraguay, ese porcentaje asciende a un 88%. En Chile y Colombia, que son países en que el nivel de endeudamiento con el sector externo es bajo, la participación de la deuda en moneda extranjera es inferior al 40% del total. En los países dolarizados, como el Ecuador y Panamá, el 100% de la deuda se encuentra financiada por otras economías.

**Gráfico I.17**

América Latina (11 países): deuda pública bruta del gobierno central por tipo de moneda, a diciembre de 2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

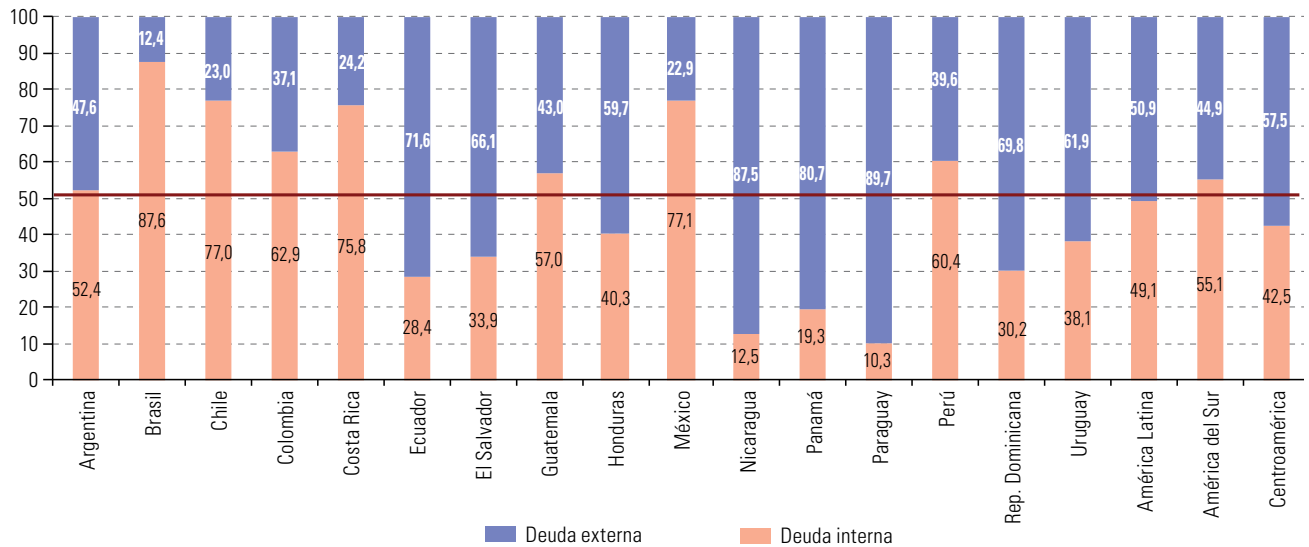
<sup>a</sup> En el caso de la Argentina, Chile, Costa Rica y Honduras, las cifras corresponden al gobierno central; en el del Paraguay, corresponden a la administración central; en el de Colombia, al gobierno nacional central; en el del Perú y la República Dominicana, al sector público no financiero, y en el del Ecuador, Panamá y Uruguay, al sector público. En el caso de la Argentina, Chile, Honduras, el Perú y el Uruguay, las cifras corresponden a septiembre de 2020.

La deuda pública bruta del gobierno central clasificada por residencia del acreedor presenta en promedio una estructura equiparada entre deuda externa e interna, lo que difiere del escenario heterogéneo que se observa individualmente en los países de América Latina (véase el gráfico I.18). Entre los 16 países en que se presenta información a diciembre de 2020, en Nicaragua y el Paraguay se alcanzan niveles de endeudamiento con acreedores externos cercanos al 90% de la deuda total, en tanto que en Panamá, el Ecuador, El Salvador y la República Dominicana se alcanzan niveles cercanos al 70%. Como hemos analizado con anterioridad, este grado de endeudamiento con el sector externo agrega un factor adicional de presión a las cuentas fiscales. En el otro extremo encontramos al Brasil, el país que tiene el mayor grado de endeudamiento con acreedores nacionales (casi un 88% de la deuda total). Al Brasil le siguen Chile, Costa Rica y México, cuya deuda proviene en gran parte del mercado interno.

La crisis también acentuó el acceso desigual al financiamiento de la deuda entre los países de la región. Las condiciones favorables en los mercados internacionales, que ofrecían tasas de interés bajas y plazos extendidos, impulsaron a 12 países de la región a emitir deuda soberana en dichos mercados como respuesta a la búsqueda rápida de financiamiento. Entre enero y diciembre de 2020, las emisiones soberanas de la región alcanzaron un monto cercano a los 64.000 millones de dólares. Destaca el caso de México, en donde de acuerdo con el programa anual de financiamiento se colocaron 18.000 millones de dólares en emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales. A México le sigue Chile, con un monto de 8.000 millones de dólares.

**Gráfico I.18**

América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central y promedios subregionales por residencia del acreedor, diciembre de 2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> En el caso del Brasil, las cifras corresponden al gobierno general. Las cifras de la Argentina corresponden a septiembre de 2020, y las de Honduras y el Perú, a noviembre de ese año.

Al mismo tiempo, el financiamiento de emergencia proporcionado por las instituciones financieras internacionales fue clave para los países de la región que tenían un acceso limitado, o incluso nulo, a los mercados financieros internacionales. Destacan los diversos programas de préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI), que ha otorgado fondos a la región a través de dos mecanismos: el Servicio de Crédito Rápido (SCR), enfocado en países de ingreso bajo, y el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR). En otros países ya se disponía de recursos provenientes de acuerdos de derecho de giro con el FMI. Algunas entidades regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), también pusieron a disposición préstamos de emergencia para sus países miembros.

## 5. El financiamiento a través de instrumentos innovadores como bonos verdes y sociales cobró importancia en 2020

En un contexto de necesidades de financiamiento cada vez mayores, ha cobrado relevancia el mercado de los llamados bonos verdes, sociales y sostenibles. Estos se caracterizan por ser instrumentos de renta fija asociados a un proyecto que está en línea con los objetivos de la transición verde o con objetivos de desarrollo social inclusivo.

Las transacciones etiquetadas como sostenibles comenzaron en 2007 con la primera emisión de un bono verde por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Desde entonces, se ha emitido cerca de 1 billón de dólares en bonos verdes a nivel mundial, provenientes principalmente del sector corporativo financiero y no financiero (Jones, 2020). En 2020 se produjo un incremento notable en la emisión de bonos verdes en comparación con años anteriores; al cierre de noviembre, las emisiones habían alcanzado los 287.700 millones de dólares. Sin embargo, el auge de los bonos

verdes, sociales y sostenibles en 2020 se debió en gran parte al dinamismo de los bonos sociales, que se ubicaron en 145.600 millones de dólares, es decir, una cifra ocho veces superior a la del cierre de 2019 (SEB, 2020).

El mercado de bonos verdes, sociales y sostenibles en América Latina y el Caribe siguió la tendencia mundial de crecimiento, si bien alcanzó a representar solo un 2% de las transacciones globales de estos bonos (SEB, 2020). Durante 2020, el mercado de los bonos verdes, sociales y sostenibles en la región se duplicó, y se situó en los 12.693 millones de dólares emitidos. Este crecimiento es atribuible a las primeras emisiones de bonos sociales —por un total de 3.876 millones de dólares— y a las primeras emisiones de bonos sostenibles —por valor de 1.689 millones de dólares—.

En 2020, el perfil de los emisores regionales cambió significativamente debido a la participación mayoritaria del sector soberano. En enero de 2020, el Ecuador emitió un bono social soberano en el mercado internacional por valor de 400 millones de dólares, con el objetivo de financiar el programa gubernamental Casa para Todos (BID, 2020). Otro emisor de un bono social soberano en la región fue Guatemala, con la colocación de eurobonos por valor de 1.200 millones de dólares en abril de 2020, incluyendo un primer tramo de 500 millones de dólares que se estructuró como un bono social para proyectos destinados a dar respuesta a los efectos del COVID-19 en el país (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2020).

Chile, por su parte, colocó dos bonos verdes en dólares estadounidenses en enero de 2020 por valor de 1.650 millones de dólares y llevó a cabo otras dos operaciones en euros por valor de 2.180 millones de dólares. Estas operaciones se sumaron a las emisiones de bonos verdes soberanos que Chile realizó en junio de 2019. La primera emisión fue en dólares (1.418 millones de dólares) y la otra, en euros (861 millones de euros, el equivalente a 981 millones de dólares). En noviembre de 2020, Chile realizó también sus primeras emisiones de bonos sociales en pesos chilenos por el equivalente a 2.111 millones de dólares. Cabe mencionar también la reciente colocación del primer bono sostenible soberano de Chile en marzo de 2021 por 1.500 millones de dólares. De esta manera, Chile colocó cerca de 14.400 millones de dólares en bonos verdes sociales y sostenibles entre junio de 2019 y marzo de 2021, lo que representa un 15,5% del acervo de la deuda del gobierno central (Ministerio de Hacienda de Chile, 2021).

En septiembre de 2020, México llevó a cabo la primera emisión de un bono soberano vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La operación, por valor de 750 millones de euros (equivalentes a 890 millones de dólares), alcanzó una demanda récord de 4.800 millones de euros y se orientará al financiamiento de proyectos en las áreas de educación, servicios de salud, agua, energía e infraestructura social en las localidades con mayor rezago social (SHCP, 2020). La operación se cerró con un cupón de 1,350%, que es el segundo cupón más bajo de todos los bonos en euros emitidos por el gobierno federal.

Asimismo, en 2020, Chile y México presentaron sus estrategias de financiamiento sostenible, al publicar sus marcos para la emisión de bonos sostenibles. Estos documentos presentan de forma detallada los fundamentos institucionales de la estrategia de emisión de bonos sostenibles de cada país.

Sus contenidos abarcan, en primer lugar, la gobernanza del sistema nacional de implementación de los ODS, los compromisos asumidos en virtud de acuerdos internacionales, el marco de políticas nacionales, los principales mecanismos de coordinación interinstitucional y sus vínculos con el sistema de planificación nacional y de gestión financiera pública. Se hace hincapié en las características de la gestión del presupuesto nacional, incluido el sistema de monitoreo y evaluación, a fin de describir cómo se integrarán los recursos conseguidos mediante los bonos sostenibles en la arquitectura de la gestión del presupuesto.

En segundo lugar, se explicitan los principales compromisos del país en lo que respecta a los cuatro grandes componentes de los bonos sostenibles: i) uso de los recursos (criterios de admisibilidad), ii) evaluación y proceso de selección de proyectos, iii) gestión de recursos y iv) informes, incluida una referencia a las revisiones externas (ICMA, 2018 y 2020).

El marco de bonos sostenibles presentado en 2020 por el Ministerio de Hacienda de Chile actualiza y amplía el marco de bonos verdes elaborado por el mismo Ministerio en 2019, al incluir los requisitos que deben cumplir los proyectos sociales para poder ser considerados. Los gastos sostenibles son todos aquellos gastos contemplados en el presupuesto del gobierno central de Chile que cumplen con los criterios de las categorías verdes o sociales. De esta manera, en el marco de bonos sostenibles elaborado por el Ministerio de Hacienda se plantean seis categorías de proyectos verdes: transporte limpio; eficiencia energética; energía renovable; recursos naturales, uso de suelos y áreas marinas protegidas; gestión eficiente y resiliente al clima de los recursos hídricos, y edificios verdes (sostenibles). Por su parte, las categorías de proyectos sociales son más numerosas (nueve) e incluyen, entre otras: apoyo a adultos mayores vulnerables, apoyo a la comunidad mediante la generación de empleo, apoyo a víctimas de violaciones de los derechos humanos, acceso a vivienda básica asequible, acceso a la educación, y seguridad alimentaria. Los tipos de gastos a los que podrían destinarse los bonos sostenibles corresponden a todos los gastos públicos de la clasificación económica, salvo aquellos relacionados con el pago de intereses de la deuda pública.

La selección y evaluación de los proyectos admisibles está a cargo del Ministerio de Hacienda, que encabeza un comité interministerial denominado Comité de Bono Sostenible. Este Comité tiene el objetivo de supervisar la completa implementación del marco, incluida la asignación de fondos recaudados a los proyectos y la entrega de informes a los inversores. El Comité está compuesto por representantes de los principales ministerios encargados de la ejecución del presupuesto público y vinculados a temas ambientales o sociales. Después de colocarse el bono sostenible, los recursos netos se transfirieron a la Cuenta General de la República. El Ministerio de Hacienda se ha comprometido a llevar a cabo los procesos idóneos para garantizar la trazabilidad de los recursos.

Respecto de la rendición de cuentas del uso de los fondos, el Ministerio de Hacienda debe entregar a los inversionistas y al público en general tres informes que se publicarán cada año en el mes de abril en su página web institucional. El primer informe corresponde a la asignación de los fondos y contará con la revisión de un auditor externo. Este informe incluye: i) una breve descripción de los proyectos y los montos desembolsados; ii) el porcentaje de ingresos asignados por proyecto o programa; iii) el porcentaje de ingresos asignados para financiamiento y refinanciamiento; iv) el saldo restante de los ingresos no asignados, y v) el porcentaje de cofinanciamiento por proyecto o programa. En el segundo informe se establece la conformidad de los proyectos con las categorías de proyectos admisibles del marco. Finalmente, el tercer informe que se elabora en el marco de la gestión de bonos sostenibles en Chile es un informe anual de impacto, en el que se indica el impacto esperado de los proyectos (metas), sus respectivos indicadores y metodología, y el resultado de las métricas. Este informe de impacto es elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente en el caso de los bonos verdes y por el Ministerio de Hacienda en el de los bonos sociales.

El marco de referencia de bonos soberanos congruentes con los ODS, presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, define que dichos bonos podrán emitirse en forma de bonos verdes o bonos sociales, o de bonos sostenibles en el caso de que persigan objetivos tanto verdes como sociales. Los proyectos deben cumplir con un doble requisito para ser admisibles. En primer lugar, deben estar en línea con uno de los 11 ODS establecidos en el marco y, en segundo lugar, han de basarse en



el principio de zonificación de “áreas prioritarias,” así como en el índice de rezago social (IRS), para definir con aún más precisión las poblaciones objetivo. El IRS cuenta con 11 subindicadores que se elaboran a partir del Censo de Población y Vivienda.

La evaluación y selección de proyectos está liderada por la SHCP, en coordinación con el Comité de Economía Inclusiva y Sostenible y con la participación directa de los ministerios que colaboran en la ejecución de los programas. Los fondos obtenidos a través de la emisión de un bono ODS se asignan a un programa específico que forma parte del presupuesto nacional. Por consiguiente, la unidad de seguimiento de la ejecución de los bonos ODS son los programas presupuestarios. La SHCP administra los ingresos de cualquier bono ODS emitido y supervisa el avance del programa presupuestario trimestralmente, asegurándose de que los ingresos se utilicen para ejecutar los gastos admisibles según lo establecido. La SHCP elabora dos informes: uno de asignación y otro de impacto. Ambos serán preparados por la Unidad de Crédito Público de la SHCP, mientras que el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) —creado en 2015— es el encargado de llevar a cabo la revisión de los informes y coordinar a los distintos organismos públicos que participan. El marco de referencia de bonos soberanos congruentes con los ODS de México incluye también el compromiso de realizar revisiones externas de cada una de sus ofertas, así como de los informes publicados.

Tanto el marco de Chile como el de México recibieron la opinión de una segunda parte, que fue positiva y confirmó su coherencia con los ODS de las Naciones Unidas, así como con los principios emitidos por la International Capital Market Association (ICMA, 2018 y 2020). La elaboración de los marcos contó, además, con el apoyo técnico del BID y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de ajustarlos a las mejores prácticas internacionales.

## 6. Antes de la crisis de COVID-19, los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales registraron una leve mejora

Durante 2019, el comportamiento de las finanzas públicas de los gobiernos intermedios y locales mostró una mejora gradual expresada en resultados fiscales equilibrados. Sin embargo, a raíz de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, estos niveles gubernamentales tuvieron que hacer frente a una serie de demandas sin precedentes en materia de salud pública y recuperación de las economías locales. Con la finalidad de potenciar la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales a la crisis, en 2020, los gobiernos centrales de la región se esforzaron por mantener y aumentar el uso de las transferencias intergubernamentales, así como por flexibilizar las reglas fiscales a fin de reorientar los recursos hacia la atención de la emergencia.

En la Argentina, se priorizaron las líneas de financiamiento con organismos internacionales, con el objetivo explícito de apoyar a los gobiernos provinciales y municipales más afectados. En el Brasil, se aprobaron la Medida Provisória 938/2020 y el proyecto de ley complementaria núm. 39/2020, cuyo propósito era apoyar con recursos financieros a los gobiernos municipales y estatales para enfrentar la crisis. En el Paraguay, el Perú y el Uruguay, se reasignaron recursos del presupuesto general para proporcionar más recursos a los gobiernos subnacionales y mitigar los efectos de la crisis. En Costa Rica, se flexibilizaron las reglas fiscales para permitir que los gobiernos locales pudieran incrementar su gasto en aras de hacer frente a la emergencia. En México, el gobierno federal mantuvo el pago oportuno de las transferencias previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de garantizar la liquidez de los gobiernos estatales y municipales (OCDE, 2020c; Radics y Rodríguez Ramírez, 2020).



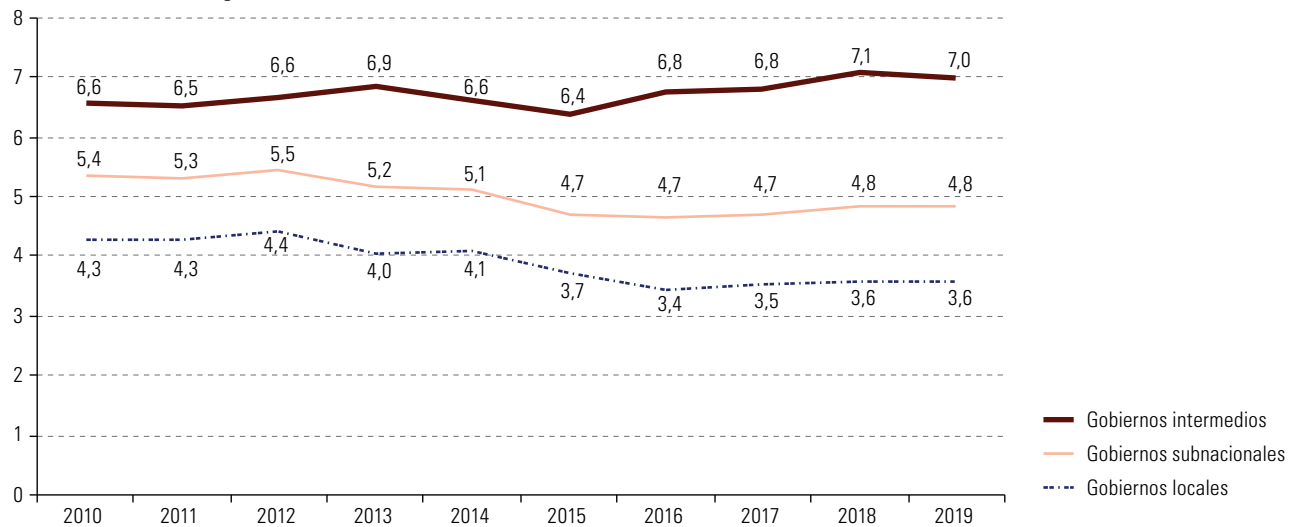
## a) Los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales se mantuvieron estables en 2019

Antes de la crisis, los gobiernos subnacionales habían mantenido un nivel de ingresos que ascendía al 4,8% del PIB, cifra que se mantuvo sin cambios entre 2018 y 2019 (véase el gráfico I.19). Sin embargo, la evolución de los ingresos totales empeoró ligeramente en el caso de los gobiernos intermedios, toda vez que la cifra pasó del 7,1% del PIB en 2018 al 7,0% del PIB en 2019. Por su parte, los ingresos de los gobiernos locales se mantuvieron en un 3,6% del PIB, cifra que no mostró variación entre 2018 y 2019. La disminución registrada en lo que respecta a los gobiernos intermedios se dio por el lado de las transferencias. Los ingresos tributarios, por otra parte, se mantuvieron constantes tanto en el caso de los gobiernos intermedios como en el de los gobiernos locales.

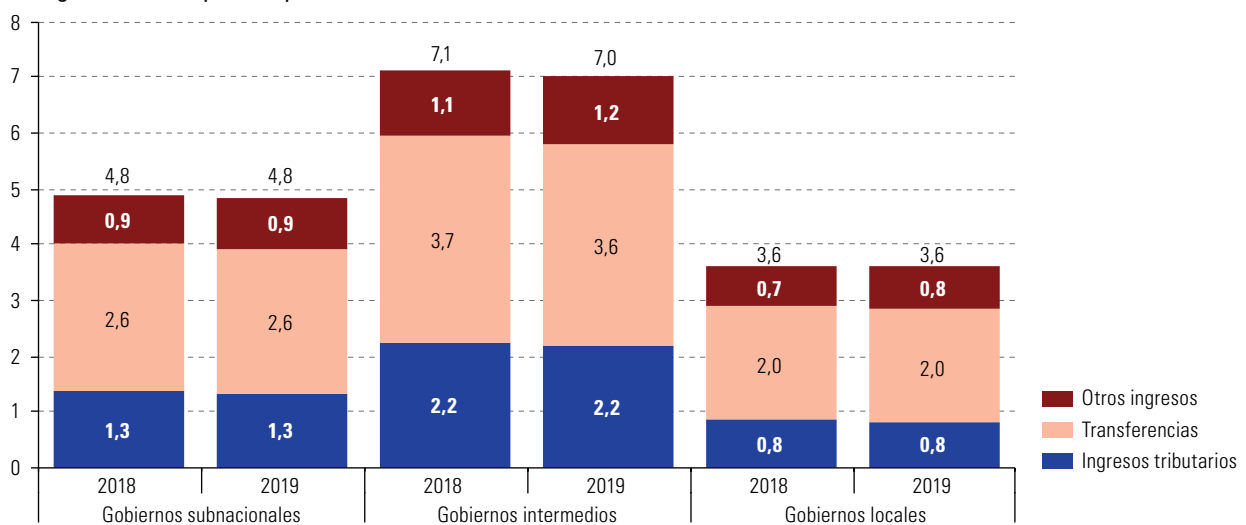
### Gráfico I.19

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2010-2019  
(En porcentajes del PIB)

#### A. Evolución de los ingresos totales



#### B. Ingresos totales por componente



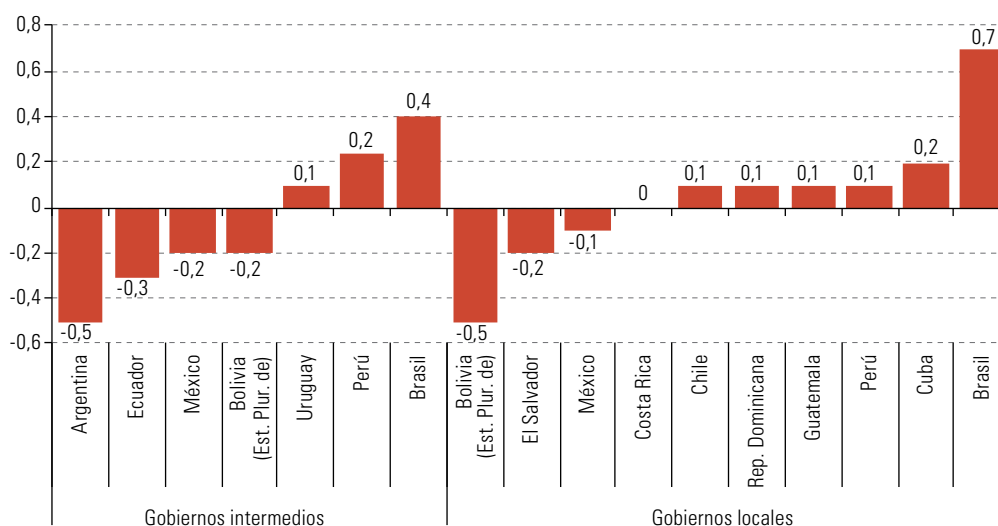
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Al comparar los distintos países, se observa que las variaciones positivas fueron lideradas por los gobiernos estatales y locales del Brasil, en donde el aumento fue de 0,4 y 0,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente (véase el gráfico I.20). Estas mejoras en el Brasil se explican principalmente por el lado de las transferencias. Las variaciones negativas fueron lideradas por los gobiernos provinciales de la Argentina y los gobiernos autónomos municipales del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyos ingresos disminuyeron 0,5 puntos del PIB en ambos casos. En el caso de la Argentina, las disminuciones responden a las modificaciones realizadas entre 2016 y 2017 con la finalidad de reducir las transferencias y homologar las estructuras tributarias. En el Brasil, se debe mencionar que las mejoras responden, en parte, a la aprobación del Régimen de Recuperación Fiscal, instrumento mediante el cual los estados con fuertes presiones fiscales pueden solicitar apoyo al gobierno central, siempre y cuando lleven a cabo ajustes fiscales e introduzcan cambios en sus sistemas de pensiones.

**Gráfico I.20**  
América Latina  
(13 países): variación  
interanual de los ingresos  
totales de los gobiernos  
intermedios y locales,  
2018-2019  
(En porcentajes del PIB)

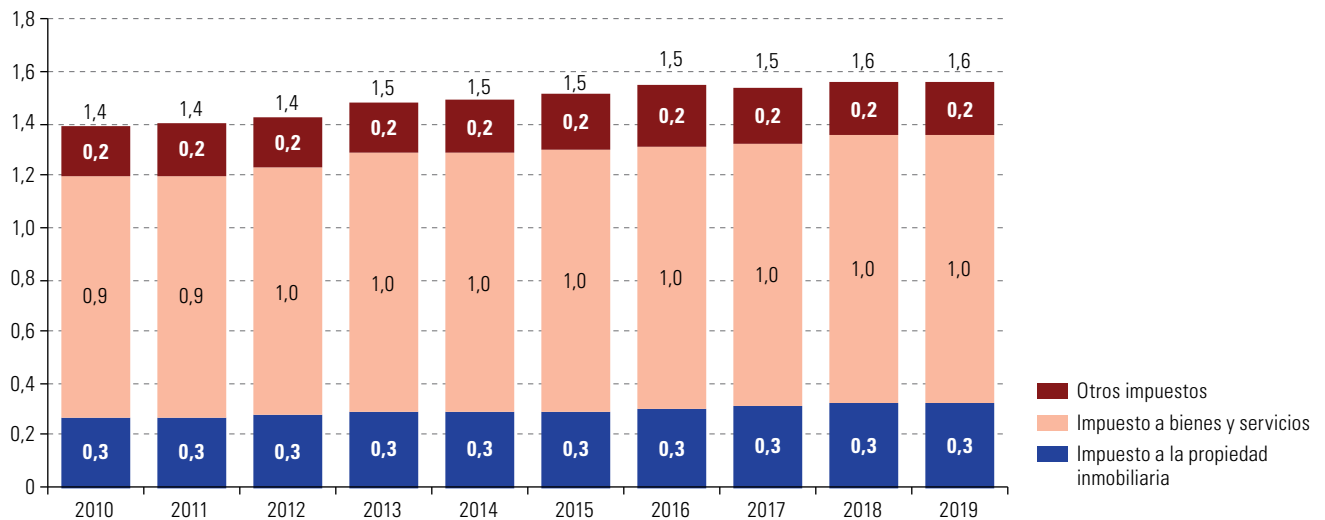


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En los últimos años, los ingresos tributarios mostraron un magro aumento que evidencia la falta de aprovechamiento tanto de las bases gravables como de las potestades tributarias por parte de los gobiernos intermedios y locales. Como muestra el gráfico I.21 desde una perspectiva más amplia, de 2010 a 2019, estos ingresos aumentaron 0,2 puntos del PIB. Este incremento fue generalizado en los ingresos provenientes de los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria y en los que gravan el consumo de bienes y servicios. La recaudación de ambos tributos representó, en promedio, más del 80% de los ingresos tributarios totales de los gobiernos subnacionales: el 66,1% correspondió a los impuestos que gravan el consumo y la actividad económica, y el 19,7% a los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

**Gráfico I.21**

América Latina (15 países): ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, por instrumento tributario, 2010-2019<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/>, y cifras oficiales.

**Nota:** Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

<sup>a</sup> Los datos de 2019 son preliminares. Las cifras corresponden a los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

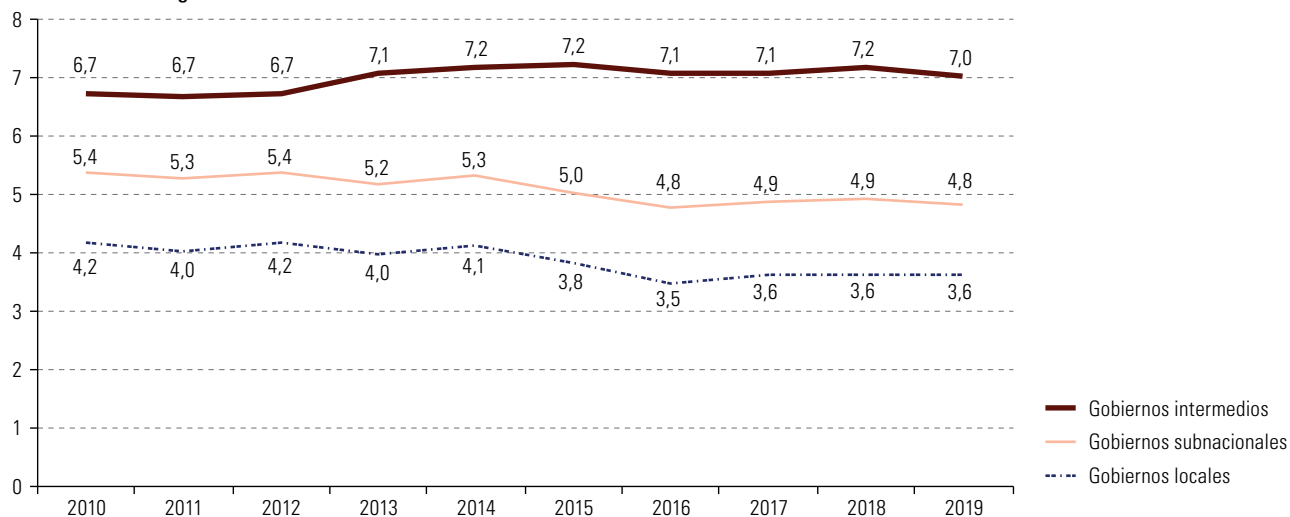
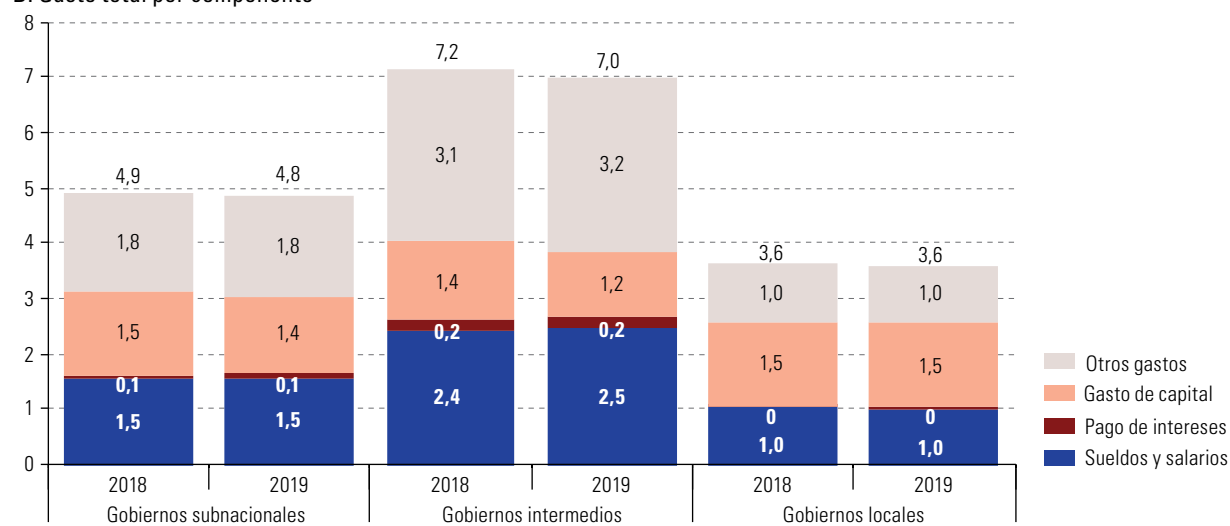
## b) Los gastos de los gobiernos intermedios y locales registraron un leve aumento explicado por el pago de sueldos y salarios

El gasto de los gobiernos subnacionales ha mostrado una ligera reducción, de 0,1 puntos del PIB, al pasar de un 4,9% del PIB en 2018 a un 4,8% del PIB en 2019 (véase el gráfico I.22). En el mismo sentido, la disminución del gasto de los gobiernos intermedios fue de 0,2 puntos del PIB, pues se redujo del 7,2% del PIB en 2018 al 7,0% del PIB en 2019. En lo que respecta a los gobiernos locales, el gasto se mantuvo en un 3,6% del PIB en 2019, sin variación alguna con respecto a 2018. Las disminuciones, por lo general, responden a ajustes al gasto de capital. Más allá de la estructura del gasto por su clasificación económica, resulta importante mencionar que las estadísticas del gasto funcional también contribuyen al análisis de la intencionalidad de la política fiscal de los gobiernos subnacionales (véase el recuadro I.2).

En lo referente a los gastos, entre 2018 y 2019, se observan disminuciones considerables en algunos países, lideradas por los gobiernos locales del Perú, los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador y los gobiernos estatales de México (véase el gráfico I.23). En los casos de México y el Perú, cabe destacar que se trata de países que aprobaron recientemente reglas fiscales cuya meta es lograr el balance presupuestario en los gobiernos intermedios y locales. En los tres países, asimismo, las disminuciones responden a ajustes por el lado del gasto de capital. En lo que se refiere a los aumentos, destacan los gobiernos locales de Cuba, país que presenta sus cifras a nivel agregado, por lo que resulta complejo analizar la composición del gasto y extraer conclusiones sobre los principales determinantes del aumento observado.

**Gráfico I.22**América Latina (16 países)<sup>a</sup>: gasto total de los gobiernos subnacionales, 2010-2019

(En porcentajes del PIB)

**A. Evolución del gasto total****B. Gasto total por componente****Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.**Nota:** Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.



### Recuadro I.2

#### La disponibilidad y comparabilidad de cifras de gasto funcional a nivel subnacional

Uno de los desafíos metodológicos más grandes en el análisis de la descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales en los países de América Latina radica en la necesidad de contar con información que permita determinar de manera integral la distribución de responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno. Hasta el momento, esta conversación se centra en su mayor parte en el aspecto normativo, y no se cuenta aún con un respaldo empírico que la complemente. Se trata, pues, de identificar los objetivos sociales y económicos que priorizan los gobiernos locales e intermedios a través del gasto público.

La forma más común de hacerlo es a través de la clasificación funcional, o la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG), como la denomina la División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Esta clasificación permite examinar las tendencias de las erogaciones del gobierno en determinadas funciones o finalidades de política a lo largo del tiempo. También facilita la realización de comparaciones internacionales con respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeñan los subsectores institucionales de gobierno dentro de un mismo país (sector público no financiero, gobierno general, gobierno central, gobierno intermedio y gobierno local). Finalmente, la clasificación funcional neutraliza los efectos de los cambios en la organización institucional dentro de un gobierno, así como las diferencias en la organización institucional que existen entre los países, en los alcances sociales y económicos del gasto público.

En términos generales, es difícil encontrar cifras agregadas de gasto subnacional desde una perspectiva funcional. La clasificación más comúnmente utilizada por esos gobiernos es la económica. Sin embargo, algunos países han avanzado en esta materia y brindan la desagregación del gasto según las funciones y responsabilidades sociales y económicas que han adquirido a lo largo del tiempo. Ejemplos de ello son los casos de la Argentina, el Brasil, el Perú y la República Dominicana.

En la Argentina, el Ministerio de Economía proporciona información en su portal sobre el gasto público consolidado que abarca al gobierno nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. Este gasto se presenta de acuerdo con su finalidad y desagregado en alrededor de 15 funciones.

En el Brasil, anualmente se publica el Balance del Sector Público Nacional, informe que presenta el estado presupuestal y patrimonial consolidado del sector público, desagregado en los siguientes subsectores institucionales: la Unión, los estados y los municipios. En este documento se incluyen cifras de gasto en su clasificación funcional, de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza núm. 42 de 1999, documento normativo en el que se desglosa el gasto público en 28 funciones (primer nivel) y en más de 100 subfunciones de gobierno (segundo nivel).

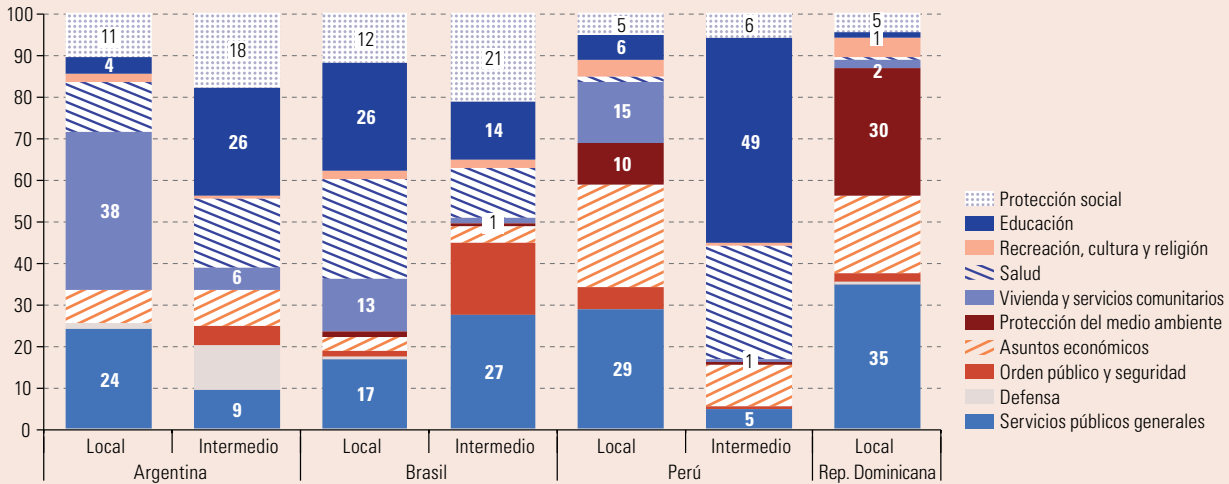
En el Perú, el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas presenta información financiera y presupuestaria consolidada sobre la Cuenta General de la República. Entre los diversos formatos en los que se presenta la información, destaca el llamado EP-3, que se refiere a la clasificación funcional del gasto. Esta clasificación desglosa el gasto del sector público, el Gobierno nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las empresas del Estado y otras formas de organización.

En la República Dominicana, el informe que anualmente envía la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional incluye cifras presupuestarias de las municipalidades, en las se incluye el análisis del gasto público según cinco funciones de gobierno, de acuerdo con el número de municipalidades que enviaron información completa (Cámara de Cuentas de la República, 2019). Cabe agregar que esta clasificación también es utilizada por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, institución que la desagrega en 21 subfunciones más.

Sobre la base de la información disponible, ajustada al primer nivel de la CFG (diez funciones), puede afirmarse que la composición del gasto según los objetivos sociales y económicos de los gobiernos subnacionales no es homogénea. Como se observa en el siguiente gráfico, los pesos relativos de cada función de gobierno difieren tanto entre los países como entre los niveles de gobierno de un mismo país. Destaca, por ejemplo, el hecho de que más de una tercera parte del gasto de los municipios de la Argentina se destina a funciones de vivienda y servicios comunitarios. Más de la mitad del gasto de los gobiernos provinciales de la Argentina se destina a funciones sociales como la educación, la salud y la protección social. En el Brasil, la mitad del gasto de los gobiernos locales se orienta a los ámbitos de la salud y la educación, mientras que una tercera parte del gasto de los gobiernos estatales se destina a servicios públicos generales. En el caso de los gobiernos locales del Perú, asimismo, una tercera parte se destina a servicios públicos generales, mientras que casi la mitad del gasto de los gobiernos regionales es gasto educativo. En la República Dominicana, casi una tercera parte se destina a programas de protección del medio ambiente.

Recuadro I.2 (conclusión)

América Latina (4 países): composición del gasto subnacional según la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG), alrededor de 2019  
(En porcentajes del gasto total)



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

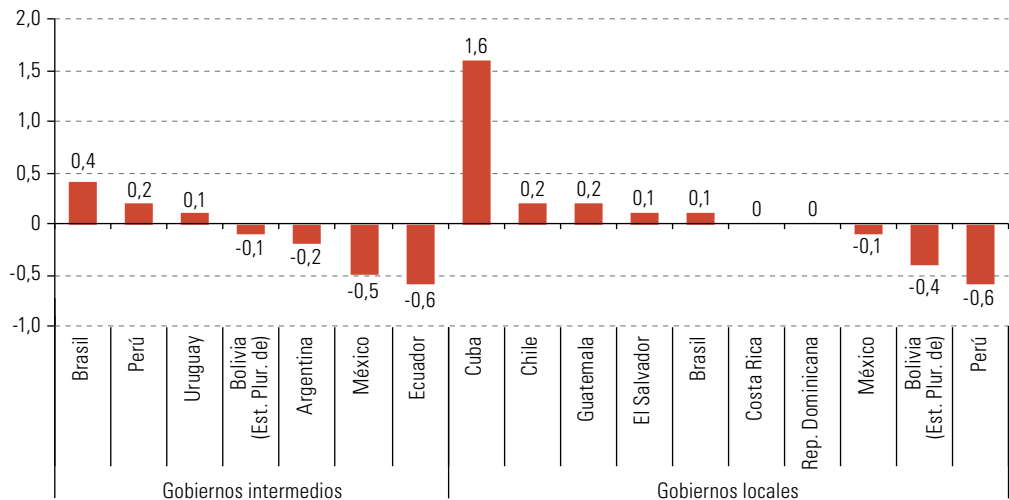
**Nota:** No se pueden sumar las erogaciones por función de los gobiernos subnacionales a las de los gobiernos centrales, dado que la información estadística disponible no permite la consolidación de las transferencias entre los distintos niveles de gobierno.

Una de las ventajas de utilizar la clasificación funcional del gasto público es que esta permite obtener una aproximación del gasto social. En efecto, una vez desagregado el gasto público en cada una de las diez funciones anteriormente señaladas, y a efectos de ofrecer un panorama más sucinto, se suman las siguientes seis funciones consideradas como sociales en los distintos manuales y documentos metodológicos<sup>a</sup>: gasto en protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios; salud; recreación, cultura y religión; educación, y protección social. Una parte importante del gasto total de los gobiernos de la pequeña muestra utilizada constituye gasto social. Los gobiernos provinciales y locales de la Argentina destinan casi el 70% del gasto a estos objetivos. Los gobiernos estatales y locales del Brasil, por su parte, destinan entre el 50% y el 80% del gasto a responsabilidades sociales. Los gobiernos regionales y locales del Perú destinan, respectivamente, el 40% y más del 85% del gasto a funciones sociales. Por último, los gobiernos locales de la República Dominicana destinan casi el 43% a objetivos sociales.

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

<sup>a</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.

**Gráfico I.23**  
América Latina  
(13 países): variación interanual del gasto total de los gobiernos intermedios y locales, 2018-2019  
(En porcentajes del PIB)



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

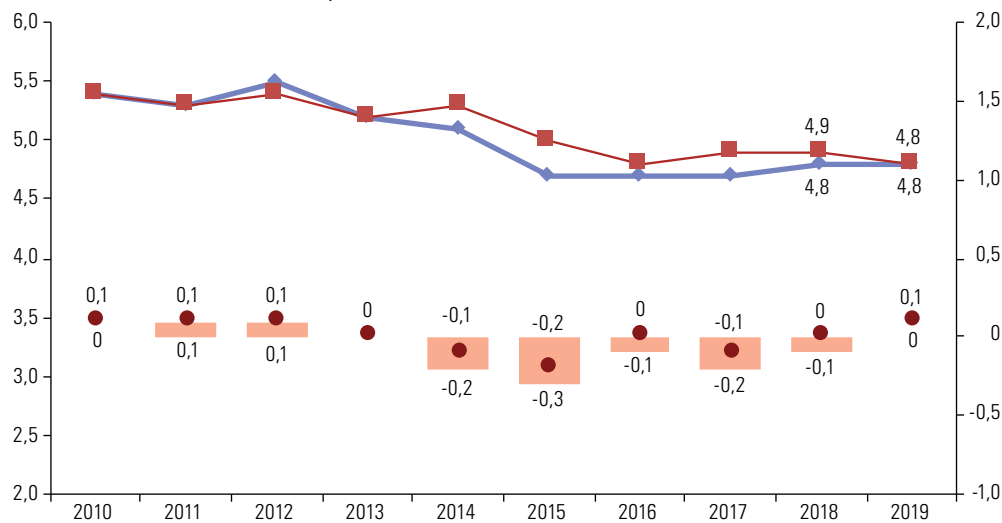
### c) Antes de la pandemia, los gobiernos intermedios y locales registraron resultados fiscales equilibrados

En 2019, los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales fueron equilibrados y mostraron una mejora con respecto a 2018 (véase el gráfico I.24). En efecto, los balances primarios fueron incluso positivos (0,1% del PIB), lo que representa una mejora de 0,1 puntos del PIB con respecto a 2018. Los gobiernos intermedios tuvieron también resultados equilibrados y superavitarios (balance primario), con mejoras de 0,1 puntos del PIB en términos primarios. Los gobiernos locales, asimismo, mantuvieron el equilibrio en sus cuentas públicas, tanto en sus balances primarios como en los balances globales.

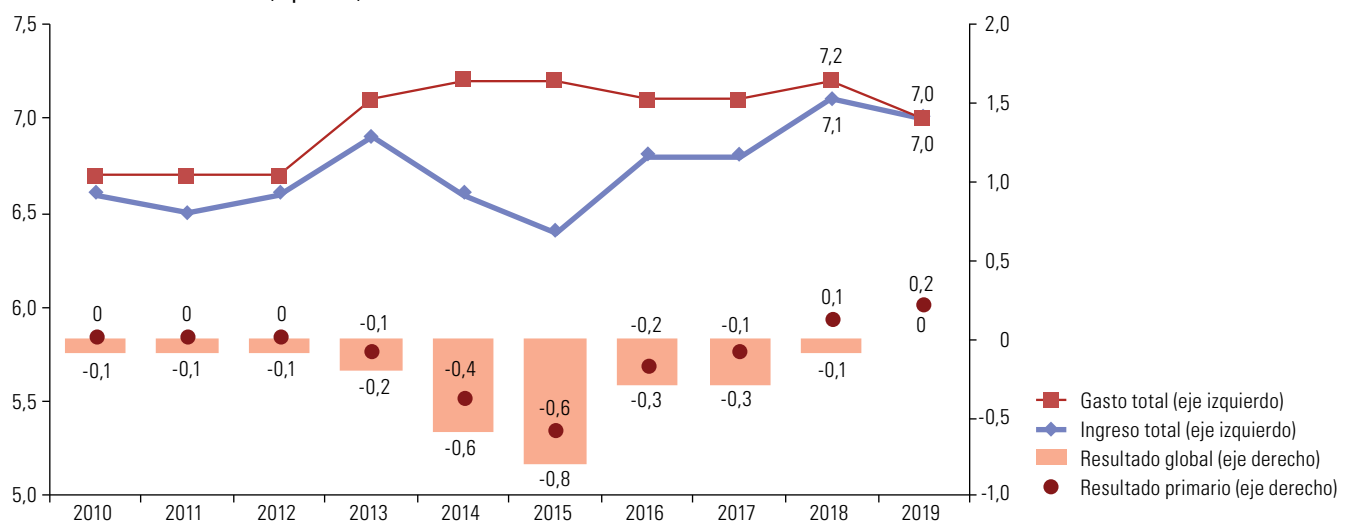
#### Gráfico I.24

América Latina (16 países): indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, intermedios y locales, 2010-2019  
(En porcentajes del PIB)

##### A. Gobiernos subnacionales (16 países)<sup>a</sup>

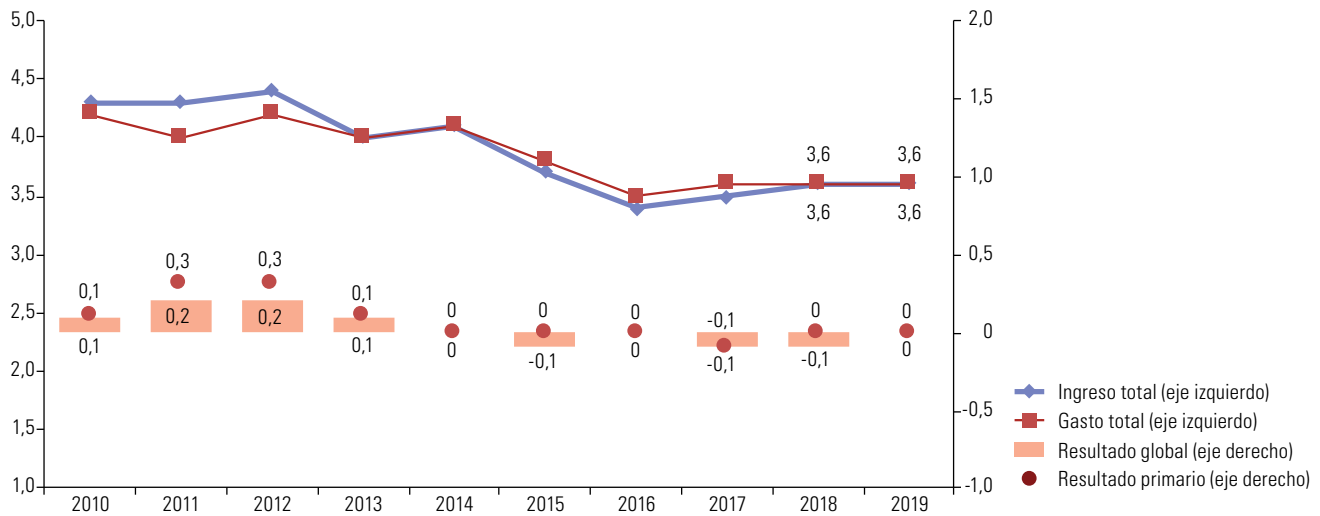


##### B. Gobiernos intermedios (8 países)<sup>b</sup>



■ Gasto total (eje izquierdo)  
▲ Ingreso total (eje izquierdo)  
■ Resultado global (eje derecho)  
● Resultado primario (eje derecho)

Gráfico I.24 (conclusión)

C. Gobiernos locales (14 países)<sup>c</sup>

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

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

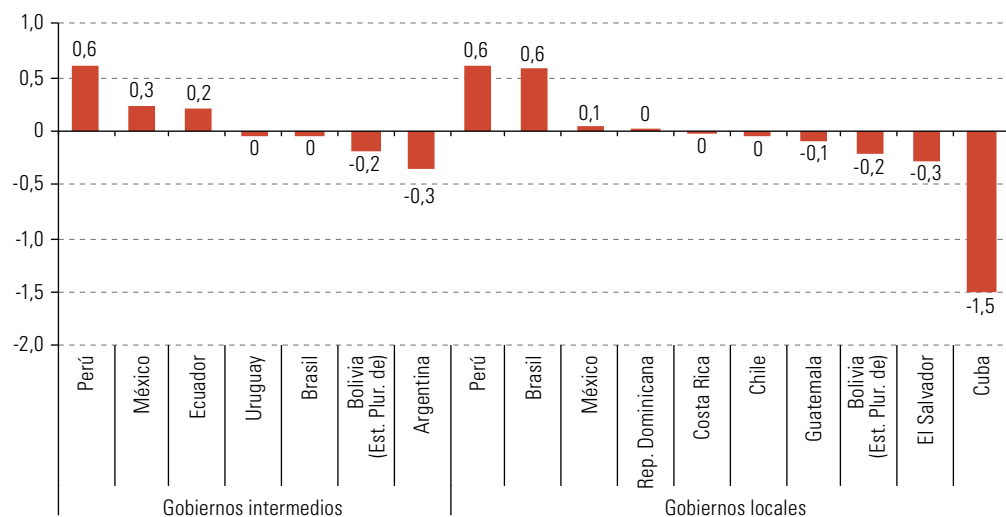
<sup>b</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

<sup>c</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

La evolución de estos resultados responde, sin duda, a factores externos e institucionales que han configurado el estado de las relaciones fiscales intergubernamentales de la región durante la última década. En el período comprendido entre 2017 y 2019, se observó cierta recuperación, materializada en el equilibrio que los gobiernos intermedios y locales alcanzaron en sus balances globales y, por supuesto, en sus balances primarios positivos; esta recuperación responde a las restricciones de gasto adoptadas por los países, al aumento de sus ingresos y a la adopción o el fortalecimiento de los controles de deuda (CEPAL, 2018 y 2019a).

Como se muestra en el gráfico I.25, destaca la mejora de los resultados fiscales de los gobiernos regionales y locales del Perú, los gobiernos municipales del Brasil y los gobiernos estatales de México. En los casos del Perú y México, las mejoras en las cuentas públicas van en línea con las reglas fiscales aprobadas e implementadas entre 2015 y 2017, cambios legales que fueron reforzados por los ajustes en el gasto público que realizaron los gobiernos. En el caso del Brasil, las mejoras respondieron a un aumento de los ingresos por el lado de las transferencias.

Gráfico I.25  
América Latina  
(13 países): variación  
interanual de los  
resultados globales  
de los gobiernos  
intermedios y locales,  
2018-2019  
(En porcentajes del PIB)



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



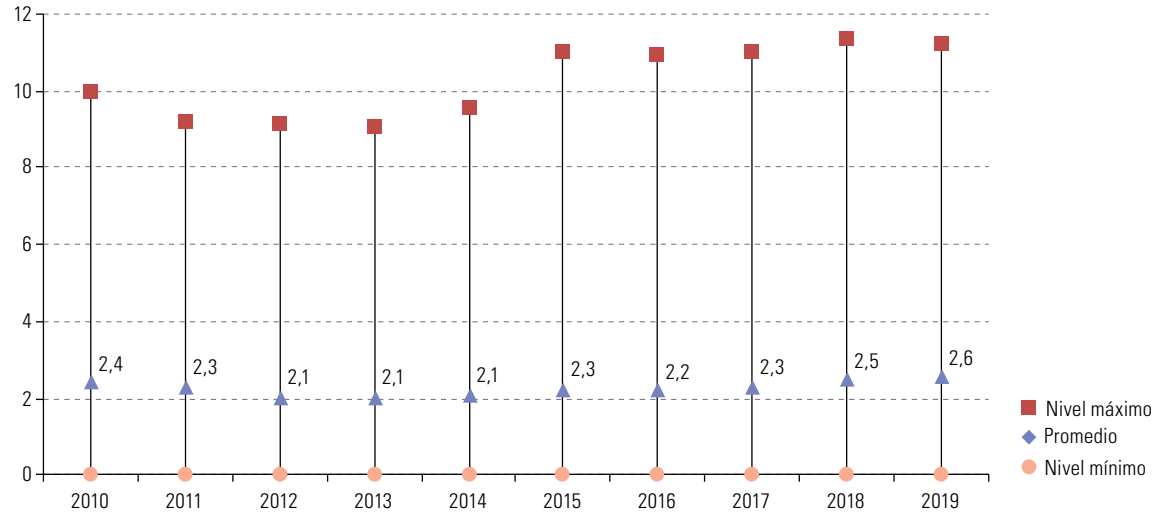
### d) Los niveles de endeudamiento se han mantenido estables

En 2019, la deuda de los gobiernos subnacionales fue del 2,6% del PIB, tras incrementarse 0,1 puntos porcentuales desde 2018 (véase el gráfico I.26). Resulta importante señalar que este promedio oculta una heterogeneidad significativa en los niveles de endeudamiento de los distintos países y niveles de gobierno. Por ejemplo, el mayor peso de la deuda sumó en promedio un 11,2% del PIB en 2019. En contraste, los niveles más bajos de deuda equivalieron al 0,02% del PIB. A nivel de los países, el mayor aumento se produjo en el caso de los gobiernos subnacionales del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Honduras. Por otro lado, las disminuciones de mayor magnitud se dieron en el Brasil, la Argentina y México. Cabe subrayar que estas disminuciones se dan en tres países federales que han emprendido recientemente acciones encaminadas a controlar el aumento de los niveles de deuda.

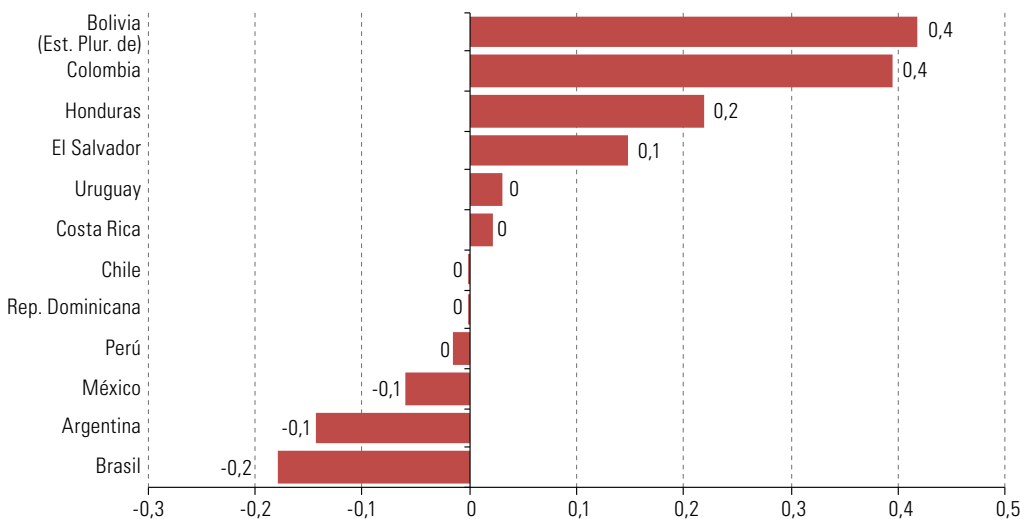
#### Gráfico I.26

América Latina (12 países): deuda pública bruta de los gobiernos subnacionales, 2010-2019, y variación interanual de la deuda pública bruta, 2018-2019  
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales del PIB)

#### A. Evolución de la deuda pública bruta de los gobiernos subnacionales, 2010-2019<sup>a</sup> (en porcentajes del PIB)



#### B. Variación interanual de la deuda pública bruta, 2018-2019 (en puntos porcentuales del PIB)



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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Destaca también la heterogeneidad de las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales. En el caso de Colombia, México, el Perú y los países de Centroamérica, la mayor fuente de financiamiento es el sector bancario. En el caso de la Argentina, la fuente principal de financiamiento es el mercado de bonos nacional e internacional. Por último, los gobiernos subnacionales del Brasil deben la mayoría de sus pasivos financieros al gobierno federal del país, tras los rescates del período 1997-2003.

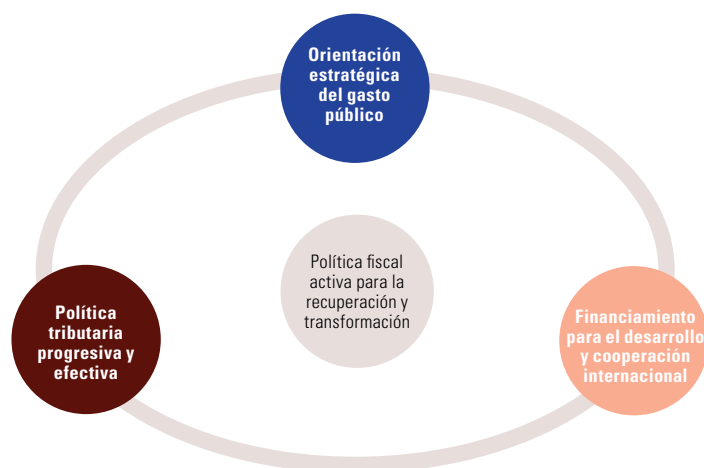
## B. Los desafíos relacionados con la política fiscal en la recuperación y la transformación hacia el desarrollo sostenible

La CEPAL ha planteado desde hace años la necesidad de impulsar una política fiscal que favorezca el desarrollo sostenible y la inversión pública en la región. En este planteamiento se reconoce la función que la política fiscal desempeña en la estabilización del ciclo económico, la redistribución destinada a mejorar la equidad, el suministro de bienes y servicios públicos, y el impulso de la inversión pública como catalizadora del crecimiento económico. Estas funciones de la política fiscal son fundamentales en la región, donde el crecimiento es lento y es necesario cerrar las brechas estructurales relacionadas con los sistemas de protección social, las estructuras productivas, la infraestructura, las tecnologías digitales y la integración regional, entre otras.

Durante 2020, en los países de la región se aplicaron políticas fiscales expansivas para fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar los ingresos de los hogares y proteger la estructura productiva. Además, la crisis dejó en evidencia las debilidades relacionadas con el diseño de la política fiscal, por ejemplo, la carencia generalizada de mecanismos de transferencias con cobertura universal y de elementos contracíclicos —como estabilizadores automáticos— para responder a los choques de la oferta y la demanda.

Ante la evidente fragilidad del proceso de recuperación pospandemia y para impulsar la reactivación de la economía, surge la necesidad de mantener una política fiscal expansiva en que las acciones destinadas a salir de la emergencia se vinculen con las transformaciones deseables en el mediano y largo plazo para reconstruir sociedades más inclusivas, igualitarias y resilientes (véase el diagrama I.1). Para ello será necesario que en la política fiscal se adopte una perspectiva estratégica en que se promuevan acciones de gasto público enfocadas en crear sistemas de protección social universales e incentivar inversiones intensivas en empleo que sean ambientalmente sostenibles y estén dirigidas a sectores estratégicos. También se requerirá una política tributaria progresiva que contribuya a reducir las desigualdades de ingreso y a financiar el gasto público.

**Diagrama I.1**  
Ejes para impulsar una política fiscal activa en la recuperación y transformación pospandemia



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



En este contexto, el multilateralismo y la cooperación internacional desempeñan un papel fundamental a la hora de impulsar el financiamiento para el desarrollo. En este sentido, la CEPAL ha hecho hincapié en promover estrategias que propicien este tipo de financiamiento, entre ellas la emisión de derechos especiales de giro, en beneficio de los países de renta media de la región. Deben intensificarse los esfuerzos de alivio de la deuda y los procesos de reestructuración de esta para liberar recursos sustanciales que permitan financiar la recuperación de los países de la región que se encuentran muy endeudados, que son vulnerables a los fenómenos climáticos o en los que el pago de intereses supone una carga pesada.

## 1. Expansión del gasto público con una orientación estratégica

En 2020 el gasto público se convirtió en la principal herramienta de política económica para enfrentar los choques macroeconómicos y sociales ocasionados por la pandemia. Ante la necesidad de destinar los recursos públicos a atender la emergencia sanitaria, la política de gasto de los países de la región se orientó hacia acciones dirigidas a fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a los hogares para compensar la pérdida de ingresos, y proporcionar liquidez a las pequeñas y medianas empresas. Con el fin de impulsar la recuperación es importante mantener estas medidas de apoyo, además de dar una orientación estratégica a la política de gasto público de modo de vincular las medidas destinadas a atender la emergencia en el corto plazo con las transformaciones económicas, sociales y productivas de mediano y largo plazo que permitan que la región avance hacia un modelo de desarrollo sostenible.

### a) Impulsar la inversión intensiva en empleo y sostenible desde el punto de vista ambiental en sectores estratégicos

La inversión pública es una herramienta indispensable para impulsar la recuperación y transformación exitosa de las economías y sociedades de la región. Por ello es importante dirigir estos esfuerzos hacia sectores que reduzcan la huella ambiental de la actividad económica, que fomenten la creación de empleo productivo y de calidad, y que promuevan el desarrollo de cadenas de valor. Como la CEPAL (2020c) ha señalado, existen varios sectores dinamizadores que podrían impulsar un cambio estructural progresivo. Entre ellos destacan los siguientes: la transición energética hacia las energías renovables no convencionales; la movilidad sostenible y el espacio urbano; la revolución digital para la sostenibilidad; la industria manufacturera de la salud; la bioeconomía; la economía circular, y la recuperación sostenible del sector turístico. A modo de ejemplo, una inversión anual equivalente al 1,35% del PIB en la transformación de la matriz energética basada en energías renovables conllevaría una reducción de un 30% de las emisiones acumuladas de CO<sub>2</sub> y generaría 7 millones de puestos de trabajo entre 2020 y 2032<sup>2</sup>. En la misma línea, la promoción de actividades relacionadas con la economía circular basadas en cadenas de producción local y en la gestión y el reciclaje de residuos podría generar hasta 450.000 puestos de trabajo y aumentaría el PIB regional en un 0,35%.

### b) Establecer un ingreso básico para las personas en situación de pobreza

El desarrollo sostenible e inclusivo requiere una labor concertada por parte del sector público para alcanzar la pobreza cero, como se establece en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El estancamiento del crecimiento económico durante la

<sup>2</sup> "Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad", 2020 [en línea] [https://periododesesiones.cepal.org/38/sites/ps38/files/presentations/201026\\_version\\_final\\_alicia\\_barcelona\\_pses-construir\\_el\\_futuro.pdf](https://periododesesiones.cepal.org/38/sites/ps38/files/presentations/201026_version_final_alicia_barcelona_pses-construir_el_futuro.pdf).

última década ha tenido un impacto negativo en las tasas de pobreza, que desde el mínimo reciente alcanzado en 2014 (27,8% de la población) han aumentado hasta llegar al 33,7% en 2020 (CEPAL, 2021a). Ante la persistencia de los efectos de la pandemia y el frágil panorama de crecimiento hacia el futuro, resulta clave establecer mecanismos que tengan por objeto apoyar a las familias y reforzar la demanda agregada. En este sentido, el establecimiento de un ingreso básico universal para las personas en situación de pobreza —una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza— proporcionaría una herramienta importante para avanzar hacia el logro del ODS 1 (CEPAL, 2020c). Dicho instrumento también traería consigo beneficios macroeconómicos y reforzaría la demanda agregada en tiempos de dificultades económicas.

### c) Proporcionar financiamiento a las mipymes en sectores estratégicos

Aunque la crisis afectó a empresas de todos los tamaños, las mipymes se vieron especialmente perjudicadas. Debido a su tamaño, estas empresas suelen funcionar con un flujo de caja limitado y márgenes pequeños de ganancia, por lo que estuvieron excepcionalmente expuestas a la paralización de la actividad económica. Además, el acceso a la liquidez, que podría ayudarlas a superar una crisis a corto plazo, a menudo se ve limitado por la falta de acceso al financiamiento del sistema bancario formal. El peligro que suponía el cierre generalizado de las mipymes, que representan el 88,4% de las empresas y el 27,4% del empleo en la región, llevó a que en los países se tomaran medidas para brindar liquidez en condiciones preferenciales a estas empresas (CEPAL, 2020e).

Si bien estas medidas permitieron proporcionar una asistencia esencial a estas empresas en el corto plazo, un gran desafío radica en que saldrán más endeudadas de esta crisis. Esta situación se debe a que la mayoría de los programas implementados para proteger la estructura productiva durante la pandemia conllevó la formación de pasivos a través de la postergación de las obligaciones impositivas y al otorgamiento de préstamos preferenciales o garantías estatales de crédito. Más allá de la urgencia de la crisis, deben considerarse mecanismos complementarios de financiamiento que ayuden a las mipymes a incrementar su productividad y que incentiven la actividad en sectores estratégicos.

### d) Diseñar incentivos que promuevan el desarrollo productivo: revolución digital para la sostenibilidad y tecnologías limpias

A pesar de su enorme potencial, la región de América Latina y el Caribe se caracteriza por brechas históricas de productividad. Las razones son múltiples, pero se sustentan en numerosos déficits relativos a la infraestructura, la innovación productiva, la formación de los trabajadores y la inclusión de tecnologías en los procesos productivos, entre otros aspectos. Para abordar la fase pospandemia y poner a los países en una trayectoria de crecimiento sostenido, será imprescindible identificar las brechas que obstaculizan el despliegue firme de las capacidades productivas de la región. En este proceso, los países deberían fomentar alianzas estratégicas con el sector privado para determinar mejor qué oportunidades existen, diseñar proyectos más adaptados a las soluciones consideradas y construir estrategias financieras robustas y capaces de sostener esta labor en el tiempo. Desde el punto de vista de la acción pública, hay varias áreas que podrían incentivar un nuevo modelo de desarrollo productivo basado en una revolución digital y en el uso de tecnologías limpias. Destacan las medidas de orden reglamentario, tributario y de gasto público en inversión. Debe aprovecharse la complementariedad de cada una de estas áreas y procurar que los proyectos sean coherentes con los imperativos de reconstruir mejor, es decir, que estén alineados con un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible.



### e) Universalizar los sistemas de protección social

Una política fiscal expansiva debe promover la construcción de sistemas de seguridad social universales para abordar el alto nivel de desigualdad que caracteriza a la región (CEPAL, 2020c). Para ello, entre los objetivos de la política fiscal debe estar la capacidad de generar los ingresos necesarios para dar viabilidad financiera a medidas como el ingreso básico universal, las transferencias universales para la infancia, las pensiones sociales, los seguros de desempleo y el acceso universal a servicios de calidad en educación y salud, entre otros. Estas medidas permitirían avanzar en la construcción de estados de bienestar que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y contribuyan a fortalecer la productividad, las capacidades y la resiliencia de nuestras sociedades (CEPAL, 2021a).

## 2. Estrategias para fortalecer los ingresos públicos de forma progresiva y eficaz

Dar sostenibilidad a una política fiscal expansiva requiere generar ingresos fiscales que permitan financiar las acciones de gasto público. Sin embargo, históricamente, los ingresos públicos de América Latina y el Caribe han sido insuficientes para atender las demandas del gasto público, lo que ha dado lugar a un sesgo deficitario y a una tendencia procíclica de la política fiscal. La presión tributaria es baja, incluso si se compara con otros países que tienen un nivel de desarrollo similar (CEPAL, 2016b). En 2018, la recaudación tributaria de los gobiernos generales de América Latina y el Caribe representó un 23,1% del PIB en promedio, lo que es muy inferior al promedio del 33,9% que se observa en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE y otros, 2020). Además, los sistemas tributarios de la región tienden a ser regresivos, con impuestos indirectos que representan más del 50% de la recaudación total. En este sentido, el fortalecimiento de los ingresos públicos es un reto de corto y mediano plazo que debe atenderse de forma prioritaria para convertir los sistemas tributarios en instrumentos activos que permitan alcanzar los ODS.

### a) Reducir los espacios para la evasión y la elusión tributarias

En América Latina y el Caribe, las pérdidas tributarias debidas a la evasión fiscal son asombrosas. La CEPAL estima que en 2018 la evasión del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado dio como resultado una pérdida de 325.000 millones de dólares, lo que equivalía al 6,1% del PIB (CEPAL, 2020d). Los estudios disponibles sugieren que el incumplimiento del impuesto sobre la renta es especialmente grave: en muchos países se recauda menos de la mitad de los ingresos que sus sistemas deberían generar en teoría (CEPAL, 2020d). Las estimaciones de la CEPAL sobre los flujos financieros ilícitos de la región provenientes de la manipulación de los precios del comercio de bienes sugieren que una proporción significativa de esos flujos está asociada a productos que forman parte de las cadenas globales de valor, lo que apunta a posibles abusos relacionados con los precios de transferencia (CEPAL, 2016a). En este contexto, para limitar esas pérdidas se requerirá una mayor inversión en las autoridades fiscales y aduaneras, incluso con apoyo internacional, como se indica en la meta 17.1 de los ODS.

### b) Evaluar el uso de los gastos tributarios y los incentivos fiscales, y orientarlos hacia los ODS

Los gastos tributarios y otros tratamientos fiscales preferenciales se utilizan ampliamente en la región. Suponen una cantidad significativa de ingresos no percibidos,

que en el período 2013-2017 representó en promedio el 3,7% del PIB de América Latina (CEPAL, 2019a). Resulta importante destacar que en promedio estos ingresos no percibidos equivalen a más del 15% del gasto presupuestario del gobierno central de la región, y que en algunos países superan el 25%. Sin embargo, no está claro que los gastos tributarios den lugar a los beneficios para los que fueron creados (CEPAL, 2019a; CEPAL/Oxfam International, 2019). En este sentido, resulta clave que en los países se tomen medidas para fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios, con el fin de maximizar su impacto y limitar las pérdidas asociadas con su uso, que a veces son innecesarias.

### c) Reforzar el impuesto sobre la renta de las personas físicas

La tributación sobre la renta personal es una de las principales brechas fiscales entre la región y los países de la OCDE. En 2018, en los países de América Latina y el Caribe se recaudó el 2,3% del PIB en ingresos por concepto del impuesto sobre la renta personal, en comparación con el 8,1% del PIB que se recaudó en la OCDE. El desempeño deficiente de este instrumento se debe en gran parte a debilidades estructurales; por ejemplo, una base imponible estrecha debido a los elevados niveles de ingresos mínimos no imponibles, y generosos tratamientos tributarios preferenciales, bajas tasas impositivas marginales y un grado elevado de incumplimiento tributario. Reformular el impuesto llevaría a que este incidiera de forma significativa en la reducción de la desigualdad y permitiría realizar su potencial como estabilizador automático. Además, en los países se podría solicitar que las personas presentaran declaraciones aunque no tuvieran ninguna obligación tributaria, como medio para identificar a posibles beneficiarios de los programas de bienestar social.

### d) Ampliar el alcance de los impuestos sobre los bienes inmuebles y el patrimonio

Los impuestos a la propiedad están subdesarrollados en la región y tienen un desempeño significativamente inferior al que podrían tener. Los impuestos a la propiedad inmueble que sirven como una fuente crucial de recursos para los gobiernos locales de la región representaron en promedio el 0,4% del PIB en 2018, mientras que en la OCDE representaron el 1,1%. En 11 países de la región se registró una recaudación equivalente al 0,2% del PIB o menos (OCDE y otros, 2020). La creación de capacidad a nivel local para administrar estos impuestos fortalecería de forma considerable la capacidad de los gobiernos subnacionales para desempeñar su papel en el logro de los ODS (Naciones Unidas, 2015). Por otra parte, la tributación de la riqueza neta en la región es escasa. Como se destaca en el capítulo II, existen desafíos a la hora de administrar los impuestos sobre el patrimonio, pero las ganancias que se podrían obtener al abordar la desigualdad y generar recursos hacen que en los países se considere hacer uso de este instrumento.

### e) Aplicar impuestos a la economía digital e impuestos correctivos como los impuestos verdes y los relacionados con la salud pública, y fortalecer los que ya existen

La pandemia de COVID-19 ha acelerado aún más el rápido crecimiento de la economía digital, lo que aumenta la preocupación por la erosión progresiva de las bases impositivas nacionales. Como consecuencia, en varios países se han tomado medidas para aplicar el impuesto sobre el valor agregado al consumo de bienes y servicios digitales (CEPAL, 2019a; CEPAL, 2020d). Sin embargo, la tributación de la renta derivada de estas transacciones sigue siendo limitada y requerirá soluciones internacionales, como las que se están proponiendo en el Marco Inclusivo de BEPS.



El uso del sistema tributario como instrumento para incentivar la producción y el consumo responsables es dispar en la región. Si bien en los países actualmente se manejan una serie de bases imponibles importantes que están relacionadas con el medio ambiente —por ejemplo, sobre el consumo de combustibles— en la región hay pocos casos de impuestos a las emisiones de CO<sub>2</sub> u otros contaminantes nocivos (Bárcena y otros, 2020; Galindo y Lorenzo, 2020; CEPAL, 2019a; CEPAL, 2017). De igual manera, en la mayoría de los países se grava el consumo de productos potencialmente nocivos para la salud, como el alcohol y el tabaco, pero la heterogeneidad que se observa en la región en lo que atañe a estos impuestos sugiere que hay margen para mejorar su uso aplicando las mejores prácticas (CEPAL, 2019a). Al mismo tiempo, los impuestos a los alimentos no saludables y las bebidas azucaradas aún no se han aplicado ampliamente en la región, a pesar de su potencial para mejorar los resultados en materia de salud a largo plazo y, en consecuencia, para reducir el gasto público futuro en este ámbito.

### 3. Financiamiento para el desarrollo y cooperación internacional

El financiamiento para el desarrollo debe desempeñar un papel clave al apoyar y expandir la capacidad de los países para mantener políticas fiscales expansivas a corto plazo y fortalecer la arquitectura de la deuda de modo que sea más propicia para el desarrollo económico sostenible. En este sentido, la CEPAL (2021b) ha propuesto cinco medidas para abordar los desafíos de corto plazo —mantener un gasto expansivo para responder a las secuelas de la crisis— y de mediano y largo plazo —promover una orientación contracíclica—, a saber: ampliar y redistribuir la liquidez desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo; centrarse en fortalecer la cooperación regional aumentando la capacidad de préstamo y respuesta de las instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales, y estrechando sus vínculos con los bancos multilaterales de desarrollo; llevar a cabo una reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral; proporcionar a los países un conjunto de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo, e integrar las medidas de liquidez y de reducción de la deuda a una estrategia de financiamiento para el desarrollo encaminada a construir un futuro mejor.

#### a) Ampliar y redistribuir la liquidez desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo

La forma más conveniente, eficiente y menos costosa de aumentar la liquidez es asignar derechos especiales de giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que aumentaría la liquidez de los países sin generar deuda adicional. El precedente de este tipo de medida se estableció en 2009 durante la crisis económica y financiera mundial, cuando el FMI inyectó 283.000 millones de dólares de liquidez mediante una asignación de DEG. De forma complementaria, la comunidad internacional debería tratar de lograr un consenso que permitiera reasignar a los países en desarrollo los DEG que los países desarrollados no están utilizando. En lugar de reasignarlos a los países de forma individual, se podría establecer un mecanismo para mancomunar los DEG utilizando la arquitectura multilateral existente y canalizarlos de manera más eficiente hacia los países en desarrollo que los requieran.

La transferencia de recursos de las economías desarrolladas a los países en desarrollo, incluidas las economías de ingreso medio, también puede ocurrir a través de otros mecanismos innovadores. En Costa Rica recientemente se ha propuesto crear un fondo de solidaridad financiado por países de ingreso alto que se denominaría Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE). Tendría un capital de trabajo de 516.000 millones, lo



que equivale al 0,7% del PIB de las economías desarrolladas, y ofrecería préstamos en condiciones favorables con un plazo de 50 años y un período de gracia de 5 años, a una tasa de interés del 0% o a una tasa fija equivalente a la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR), que asciende a aproximadamente un 0,7%. Estos préstamos estarían libres de condicionalidades fiscales, monetarias o estructurales. En la propuesta se prevé que los préstamos sean intermediados por instituciones financieras multilaterales.

### **b) Fortalecer la cooperación regional aumentando la capacidad de préstamo y respuesta de las instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales, y estrechando sus vínculos con los bancos multilaterales de desarrollo**

Durante 2020, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los bancos subregionales de desarrollo —el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)— destinaron recursos importantes a apoyar a los países para que respondieran a la crisis. Estos fondos se emplearon para financiar programas de emergencia y medidas relacionadas con la salud, así como para proporcionar líneas de crédito contingente. Los bancos nacionales de desarrollo, por su parte, desempeñaron un papel de especial importancia al proporcionar más de 90.000 millones de dólares en apoyo financiero a través de una variedad de instrumentos, entre ellos garantías, donaciones y refinanciamiento. En adelante, estas instituciones deberían seguir desempeñando un papel catalizador en el suministro de financiamiento para el desarrollo, pero para hacerlo deberán cooperar más entre ellas, incrementar su capitalización y aplicar normas crediticias más flexibles.

### **c) Llevar a cabo una reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral**

La pandemia de COVID-19 ha aumentado la preocupación sobre los niveles de deuda y las vulnerabilidades asociadas con ellos. Al comienzo de la crisis, el nivel de deuda de América Latina ya había aumentado de forma progresiva, y en algunos países del Caribe rondaba el 100% del PIB (CEPAL, 2020d). Al ser objeto de graves tensiones macroeconómicas y fiscales, varios países de la región se vieron obligados a emprender negociaciones de reestructuración de la deuda en 2020. Estos procesos a menudo se caracterizan por importantes incertidumbres y asimetrías de poder que pueden retrasar el alivio necesario e inhibir las posibilidades de mejorar la sostenibilidad de la deuda (Guzman y Stiglitz, 2016). En este contexto, la adopción de un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda proporcionaría un proceso predecible y ordenado que beneficiaría tanto a los países como a los acreedores y permitiría limitar los efectos negativos asociados al incumplimiento soberano (Asonuma y otros, 2020).

Al mismo tiempo, resulta oportuno mejorar la eficacia de las iniciativas destinadas a reducir la deuda. En abril de 2020, el grupo de países del G20 lanzó la iniciativa de suspensión del servicio de la deuda (DSSI). En ella se estableció que el servicio que se pagaba a los acreedores bilaterales oficiales se suspendiera de forma temporal entre marzo y diciembre de 2020 (plazo que luego se extendió seis meses más hasta junio de 2021). Sin embargo, el alcance de esta importante iniciativa ha sido limitado y actualmente cubre el 44,4% del servicio total de la deuda a nivel mundial. El principal motivo de esta limitación es que no participan las instituciones financieras multilaterales ni los acreedores privados, que representan el 25,5% y el 30,1% del servicio total de la deuda, respectivamente. Para que la DSSI sea eficaz, debe convertirse en una iniciativa global y de amplio alcance que abarque a los países de renta media y baja, y que cubra la mayor parte de la deuda de un país.



En noviembre de 2020, el G20 aprobó el Marco Común para los Tratamientos de la Deuda más allá de la DSSI, que tiene por objeto llenar algunos de los vacíos de esta última, por ejemplo, incluir de forma más completa a los acreedores oficiales que no forman parte del Club de París (sobre todo a China). También implica que los acreedores bilaterales oficiales negocien de forma conjunta con un país deudor determinado. Finalmente, se contempla la posibilidad de que el país deudor pueda solicitar al sector privado un trato comparable al que brindan los acreedores oficiales bilaterales.

**d) Proporcionar a los países un conjunto de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo**

Los países del Caribe, cuyo nivel de deuda pública bruta supera el 100% del PIB en algunos casos, están constantemente expuestos a peligros naturales que pueden incidir negativamente en su posición fiscal y nivel de endeudamiento. En este sentido, algunos mecanismos —como las cláusulas sobre los huracanes— resultan indispensables para garantizar la sostenibilidad fiscal a corto y largo plazo, al brindar a los países oportunidades para aplazar el servicio de la deuda o acelerar los procesos de reestructuración de la deuda. No obstante, para ser eficaces, estas cláusulas deben cubrir una porción sustancial del acervo de deuda de un país y tener un plazo de vigencia suficientemente largo para permitir que este pueda reacomodar sus cuentas fiscales después de una crisis. Al mismo tiempo, el éxito de este tipo de mecanismos requiere el apoyo de los acreedores multilaterales y bilaterales para dar credibilidad a la iniciativa y conseguir que los acreedores privados participen en ella. Finalmente, es fundamental destacar que los instrumentos innovadores, como las cláusulas sobre los huracanes, conllevan concesiones económicas y financieras que deben ser consideradas. Por eso es esencial buscar maneras de aumentar la capacidad de reembolso necesaria para liquidar los pasivos a lo largo del tiempo; de lo contrario, el alivio brindado por estos instrumentos serviría solo para diferir los problemas estructurales de repago existentes.

A la luz de la experiencia regional con las cláusulas sobre huracanes, se deben considerar otros mecanismos innovadores que vinculen la capacidad de pago de la deuda pública a indicadores económicos clave. Por ejemplo, los bonos vinculados al ingreso nacional ofrecerían a los países un alivio contracíclico, reduciendo la carga de la deuda pública en tiempos de lento crecimiento o contracción, que suelen coincidir con caídas de los ingresos públicos. Como en el caso de las cláusulas sobre huracanes, es importante contar con el apoyo de otros acreedores para asegurar la emisión de estos bonos en los mercados en condiciones favorables. Cabe remarcar que los bonos vinculados al ingreso nacional son solo un ejemplo de toda una clase de potenciales instrumentos innovadores que podrían reducir la probabilidad de una suspensión del servicio de la deuda o la necesidad de reestructurar dicha deuda.

**e) Integrar las medidas de liquidez y de reducción de la deuda a una estrategia de financiamiento para el desarrollo encaminada a construir un futuro mejor**

La crisis económica y social provocada por la pandemia de COVID-19 ha ejercido fuertes presiones sobre el gasto público, al adoptar los países medidas para fortalecer sus sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la estructura productiva. Estas acciones conllevan incrementos concomitantes en las necesidades de financiamiento. En este sentido, resulta clave contar con acceso a recursos de instituciones financieras internacionales y bancos de desarrollo para cerrar las brechas fiscales a corto plazo. Sin

embargo, con vistas al mediano y largo plazo, es necesario impulsar una agenda de financiamiento que incremente la resiliencia de los países de la región. En particular, el financiamiento verde resulta crucial para dar ímpetu a las inversiones necesarias para descarbonizar las economías y responder a los desafíos que impone el cambio climático. Además de una reestructuración de la cartera de préstamos de las instituciones financieras internacionales, se deben considerar instrumentos innovadores, como los bonos verdes y sociales, para atraer recursos del sector privado.

Un ejemplo concreto de iniciativa en nuestra región es el Fondo de Resiliencia del Caribe, cuyo objetivo es atraer recursos en condiciones favorables para financiar la inversión pública destinada a fortalecer la resiliencia ante los fenómenos climáticos extremos y el cambio climático, así como proyectos de infraestructura y políticas industriales verdes que impulsarían la diversificación de las economías. Este fondo se financiaría con recursos vinculados al reembolso de la deuda, que equivaldrían a aproximadamente 7.000 millones de dólares o a un 12,2% de la deuda pública total de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe.

## Bibliografía

- Asonuma, T. y otros (2020), *Costs of Sovereign Defaults: Restructuring Strategies and the Credit Investment Channel*, Social Science Research Network (SSRN).
- Banco Central de Belice (2020), *Monthly Economic Highlights: December 2020* [en línea] <https://www.centralbank.org.bz/docs/default-source/4.2.2-monthly-economic-reports/monthly-economic-highlights-december-2020.pdf?sfvrsn=4>.
- Bárcena, A. y otros (2020), *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2020), "Ecuador emite el primer Bono Social Soberano del mundo, con apoyo de una garantía del BID", *Comunicados de Prensa*, 16 de enero [en línea] <https://www.iadb.org/es/noticias/ecuador-emite-el-primero-bono-social-soberano-del-mundo-con-apoyo-de-una-garantia-del-bid>.
- Boletín Oficial de la República Argentina* (2020), "Decreto 346/2020, 'Diferimiento de los pagos de intereses y amortizaciones de capital'", Buenos Aires, 5 de abril [en línea] <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227512/20200406>.
- Cámara de Cuentas de la República (2019), *Análisis y evaluación de la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas generales del Estado: año fiscal 2018*, Santo Domingo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021b), "Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después", *Informe Especial COVID-19*, N° 10, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020c), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020e), *Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*, Santiago, 2020.
- \_\_\_\_\_(2019a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/L.4140), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (OIT) (2020), "La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Oxfam Internacional (2019), “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago.
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2021), “Informe de ejecución del gobierno central: cuarto trimestre 2020”, Santiago, 29 de enero [en línea] [https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-201613\\_doc\\_pdf\\_Presentacion\\_IT.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-201613_doc_pdf_Presentacion_IT.pdf).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), “Fiscal Monitor Update”, Washington, D.C., enero.
- Galindo, L. M. y F. Lorenzo (2020), “La política fiscal ambiental en América Latina en el contexto del cambio climático y el COVID19”, *Documento de Trabajo de Red Sur*, N° 03/2020.
- Guzman, M. y J. E. Stiglitz (2016), “Creating a Framework for Sovereign Debt Restructuring that Works” [en línea] <https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/Ch.1%20-%20Guzman-Stiglitz%20UPDATED.pdf>.
- ICMA (International Capital Market Association) (2020), *Social Bond Principles Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds*, París.
- (2018), *Green Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds*, París.
- Jones, L. (2020), “\$1trillion mark reached in global cumulative green issuance: Climate Bonds Data Intelligence reports: latest figures”, Climate Bonds Initiative, 15 de diciembre [en línea] <https://www.climatebonds.net/2020/12/1trillion-mark-reached-global-cumulative-green-issuance-climate-bonds-data-intelligence>.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2020), *Informe semestral de ejecución: presupuesto general del Estado: enero-junio 2020*, Quito [en línea] <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/28092020-Informe-semestral-ejecucion-2020-CNV6-RL.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2020), “Avances de ejecución: tablero de seguimiento” [en línea] <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/seguimiento.html>.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (2020), “Resultado del Sector Público a diciembre de 2020”, Montevideo, 29 de enero [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/comunicados/resultado-del-sector-publico-diciembre-2020>.
- Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda de la Argentina (2020), *Boletín Fiscal: Tercer Trimestre de 2020*, Buenos Aires, diciembre [en línea] <https://www.economia.gov.ar/onp/documentos/boletin/3ertrim20/3ertrim20.pdf>.
- Ministerio de Finanzas, Desarrollo Económico, Desarrollo Físico, Servicios Públicos y Energía de Granada (2020), *2020 Economic Review & Medium-term Outlook*, Saint George’s [en línea] <https://www.finance.gd/docs/2020EconomicReviewandMediumTerm%20Outlook.pdf>.
- Ministerio de Finanzas, Planificación Económica, Desarrollo Sostenible y Tecnología de la Información de San Vicente y las Granadinas (2020), *Summary of Fiscal Operations of the Central Government of St. Vincent and the Grenadines for the Year Ended December 31, 2020*, Kingstown [en línea] [http://finance.gov.vc/finance/images/PDF/GOSVG\\_Fiscal\\_For\\_Publication\\_Dec\\_2020.pdf](http://finance.gov.vc/finance/images/PDF/GOSVG_Fiscal_For_Publication_Dec_2020.pdf).
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2020), “Guatemala coloca Eurobonos con una parte social para responder a efectos del Covid-19”, *Comunicado de Prensa*, N° 71, 21 de abril [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/comunicados/comunicados-2020/6312-71-guatemala-coloca-eurobonos-con-una-parte-social-para-responder-a-efectos-del-covid-19>.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2021), “Chile emite bonos “sostenibles” por US\$1.500 millones en mercados internacionales”, 30 de marzo [en línea] <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/chile-emite-bonos-sostenibles-por-us-1-500-millones-en-mercados-internacionales>.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2020), “Cifras fiscales gobierno central diciembre 2020”, San José [en línea] [https://www.hacienda.go.cr/docs/601d8997c3a20\\_Boletin%20Dic%202020.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/601d8997c3a20_Boletin%20Dic%202020.pdf).
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2020), “Reporte semanal ejecución del gasto: 1ro de enero al 31 de diciembre 2020” [en línea] <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2021), “Cierre Fiscal Tercer Trimestre 2020: Gobierno Nacional Central”, Bogotá, 9 de febrero [en línea] [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2020](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2020).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (2021), “Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger”, San José, 12 de enero [en línea] [http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan\\_proteger/archivos/noveno\\_informe\\_proteger.pdf](http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/noveno_informe_proteger.pdf).

- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- (2009), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* [en línea] [http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008\\_web.pdf](http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020a), “Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond”, París, noviembre.
- (2020b) “Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience”, París, mayo.
- (2020c), “COVID-19 and fiscal relations across levels of government”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, París.
- Oficina del Contralor General (2020), “Recursos Federais destinados ao combate da pandemia de CORONAVÍRUS (COVID-19)”, Brasilia [en línea] <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus>.
- Radics, A. y A. Rodríguez Ramírez (2020), “Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones aprendidas de la región”, *Recaudando Bienestar*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 17 de junio [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>.
- SAT (Servicio de Administración Tributaria) (2021), “La recaudación tributaria aumentó durante 2020 pese a la pandemia”, Ciudad de México, 24 de enero [en línea] <https://www.gob.mx/sat/prensa/la-recaudacion-tributaria-aumento-durante-2020-pese-a-la-pandemia-014-2021>.
- SEB (Skandinaviska Enskilda Banken) (2020), *The Green Bond: Your Insight into Sustainable Finance*, Estocolmo.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México) (2020), “Hacienda realiza emisión inaugural del primer bono soberano sustentable en el mundo vinculado a los ODS de la ONU”, *Comunicado*, N° 71, 14 de septiembre [en línea] <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-071>.
- Tesoro Nacional (2021), “Resultado do Tesouro Nacional”, *Boletim*, vol. 26, N° 12 [en línea] [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:37105](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:37105).

## CAPÍTULO



# Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina

---

### Introducción

- A. Desigualdad de ingresos y riqueza, escasa progresividad de la estructura tributaria e insuficiencia recaudatoria
- B. El impuesto sobre el patrimonio neto a las personas físicas, uno de los impuestos a la propiedad
- C. Experiencias de impuestos sobre el patrimonio a nivel internacional y regional
- D. Consideraciones respecto del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas
- E. Retos que considerar en la formulación y en la operación de los impuestos sobre el patrimonio neto
- F. Reflexiones finales

### Bibliografía



## Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha provocado en América Latina y el Caribe la mayor crisis económica y social de los últimos 120 años (CEPAL, 2021). Esta crisis ha expuesto y ampliado las brechas estructurales de la región que obstaculizan su desarrollo, como las que se expresan en la desigualdad, la pobreza, la informalidad, el bajo crecimiento y la baja productividad, entre otras. Frente a ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020b) ha propuesto una agenda de políticas para lograr una recuperación transformadora, con la que se busca crear economías sostenibles y sociedades inclusivas. Este último punto es especialmente importante, ya que la región padece los niveles más altos de desigualdad —de ingresos y riqueza— en el mundo, lo que conlleva costos económicos y sociales sustanciales (CEPAL, 2018).

Como se afirma en el capítulo I, esta agenda requiere de una política fiscal activa —en un marco de sostenibilidad— que atienda las demandas del corto plazo para hacer frente a la emergencia, y las vincule con las inversiones necesarias para lograr una recuperación transformadora en el mediano y largo plazo. Esta estrategia fiscal debe tener como pilar una mayor movilización de recursos que permitan dar viabilidad fiscal a mayores demandas de gasto público. Una mayor movilización de recursos requiere del fortalecimiento de la capacidad recaudatoria, lo que debe hacerse de forma progresiva y efectiva, dados los elevados niveles de desigualdad y los sesgos regresivos de las estructuras tributarias de los países de la región.

En este contexto, la idea de gravar el patrimonio de las personas físicas está tomando fuerza en el mundo. Son numerosos los estudios que muestran la desigual distribución de los ingresos y de la riqueza, y cómo la concentración ha ido aumentando en las últimas décadas. Además, estos estudios muestran que los impuestos sobre la renta son regresivos en la cima, es decir, que el 1% de mayores ingresos paga tasas medias de impuesto inferiores a las que paga la clase media, de tal forma que no contribuyen a atenuar esta concentración.

Uno de los instrumentos bajo consideración es el impuesto sobre el patrimonio neto, que es parte de los denominados impuestos a la propiedad. Este tipo de impuestos normalmente se aplican de forma anual, y su base imponible está conformada por la diferencia entre el valor de todos los bienes y derechos que posee la persona (activos) y el valor de las deudas que mantiene (pasivos). Por tratarse de un impuesto directo, es factible, y común, darle un diseño progresivo, con un tramo exento hasta cierto límite de patrimonio neto y luego una escala de tasas marginales crecientes.

En la actualidad, el uso de este impuesto en la región es escaso. Únicamente se aplica en la Argentina (impuesto sobre los bienes personales), Colombia (impuesto al patrimonio) y el Uruguay (impuesto al patrimonio). A nivel mundial, en las últimas décadas hubo una disminución del uso de los impuestos sobre el patrimonio, particularmente en los países desarrollados.

En el marco descrito, el objetivo de este capítulo es analizar el impuesto patrimonial como instrumento tributario y los gravámenes patrimoniales existentes en la región, con el fin de ofrecer una conceptualización de este tipo de impuestos, que podrían ser considerados como un elemento progresivo que contribuya a fortalecer los ingresos públicos para hacer frente a las demandas de gasto en la pospandemia. En la sección A se analiza la situación regional en términos de desigualdad de ingresos y riqueza, progresividad de la recaudación y necesidades de financiamiento progresivo en la pospandemia. En la sección B se examinan los distintos tipos de impuestos sobre la propiedad, incluido el impuesto sobre el patrimonio neto, y su uso en la región. En la



sección C se analizan los potenciales efectos del impuesto sobre el patrimonio neto en las características del sistema tributario, tales como la equidad vertical, la equidad horizontal y la eficiencia económica, así como los desafíos que representa para la administración tributaria y el control del incumplimiento. En la sección D se revisan los aspectos de diseño que se deben tener en cuenta para implementar un impuesto sobre el patrimonio neto y los retos operativos que supone para la administración tributaria. En la sección E se examinan las experiencias internacionales y regionales de aplicación de impuestos sobre el patrimonio neto, desde el punto de vista tanto del diseño como de la operatividad, explorando los factores que han determinado su derogación en varios países, las diferencias y similitudes en su formulación y los proyectos en curso.

## A. Desigualdad de ingresos y riqueza, escasa progresividad de la estructura tributaria e insuficiencia recaudatoria

En el mundo desarrollado ha ido tomando fuerza, desde antes del inicio de la pandemia, la idea de gravar a las grandes fortunas con un impuesto sobre el patrimonio neto. Este nuevo impulso surge de la constatación de dos hechos relevantes: el aumento significativo de la concentración del ingreso y la riqueza, y la creciente erosión de las bases imponibles como consecuencia del traslado de los beneficios a los paraísos fiscales. Evidentemente, el segundo hecho explica en buena parte el primero.

### 1. Desigualdad persistente

Pese al crecimiento económico, en muchos países la desigualdad en la distribución del ingreso ha ido en aumento desde comienzos de la década de 1980. Esa desigualdad y sus posibles causas y efectos han generado una creciente preocupación por la concentración de los ingresos y de la riqueza, por lo que el tema ocupa un lugar destacado en el debate internacional (CEPAL, 2018).

Por ejemplo, la desigualdad de ingresos ha aumentado en la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en las tres últimas décadas. A mediados de los años ochenta el coeficiente de Gini de la desigualdad de los ingresos disponibles era de 0,29 en promedio en todos los países de la OCDE, y en 2013 había aumentado a 0,32 (OCDE, 2018).

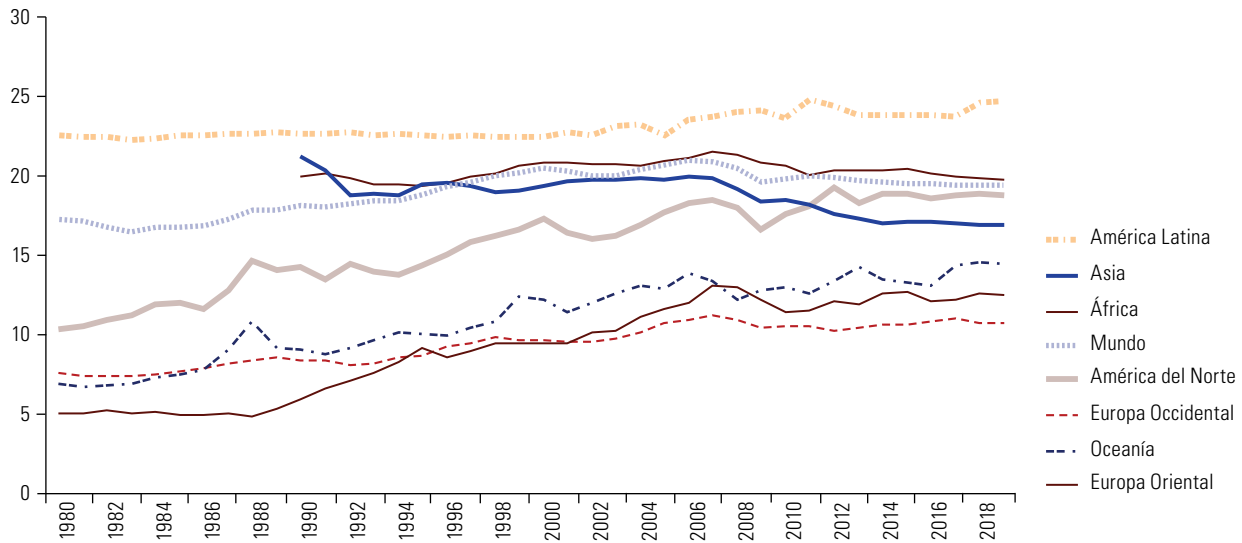
Este aumento de la concentración del ingreso es tal vez más claro cuando se mira cómo ha cambiado la participación en el ingreso nacional del 1% de mayores ingresos (véase el gráfico II.1). En el caso de los países de Europa Occidental, mientras que en 1980 el 1% de mayores ingresos se llevaba el 7,5% de los ingresos totales, en 2019 concentraba el 10,7%. En Europa Oriental el aumento es aún más significativo, de un 5,0% en 1980 a un 12,5% en 2019. En el caso de América del Norte, la participación del 1% de mayores ingresos aumentó de un 10,3% en 1980 a un 18,7% en 2019. Mientras, en Oceanía, la participación del 1% de mayores ingresos se incrementó de un 6,9% en 1980 a un 14,5% en 2019.

Si se relaciona esta evolución con el crecimiento de la economía mundial, lo anterior significa que el 1% más rico aumentó sus ingresos de manera constante en la mayoría de los países y capturó el 27% del crecimiento acumulado total entre 1980 y 2016, mientras que el 50% más bajo de la distribución capturó solo el 12% (Alvaredo y otros, 2018).



**Gráfico II.1**

Regiones seleccionadas: participación en el ingreso nacional del percentil (1%) de mayores ingresos, 1980-2019<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Inequality Lab, World Inequality Database [en línea] <http://wid.world/es/pagina-de-inicio/>.

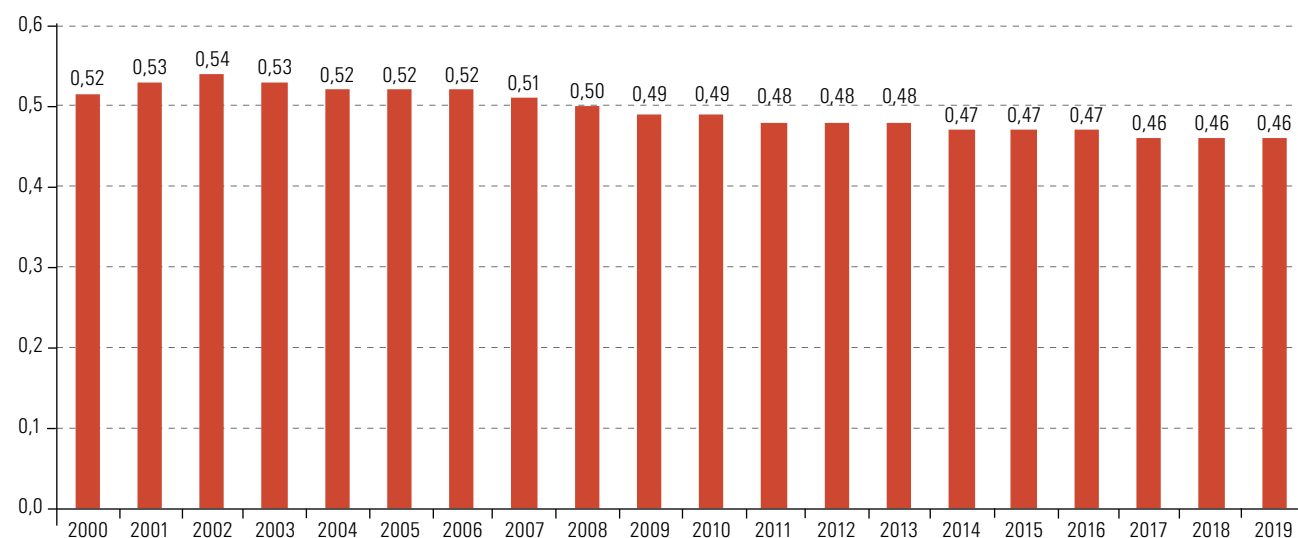
<sup>a</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, incluidos ingresos por jubilaciones y sistemas de seguro de desempleo, pero sin incluir transferencias en efectivo de otra naturaleza.

En América Latina las tendencias de la desigualdad son algo distintas. En efecto, el coeficiente de Gini de la desigualdad de los ingresos se ha reducido en las últimas décadas, pasando de un promedio de 0,53 a comienzos de la década de 2000 a un promedio de 0,46 en 2019<sup>1</sup>. A su vez, la concentración del ingreso en el 1% más rico ha aumentado menos que en el resto del mundo, pasando de un 22,6% en 1980 a un 24,6% en 2019. Lo que ocurre es que en América Latina la desigualdad de ingresos siempre ha sido alta. Como se observa en el gráfico II.1, la región muestra la participación más alta del 1% de mayores ingresos durante todo el período. La tendencia de las tres últimas décadas ha llevado al resto del mundo (con la excepción de Asia) a acortar la distancia respecto de América Latina.

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. Es un obstáculo a la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la garantía de los derechos de las personas. Está asentada en una matriz productiva altamente heterogénea y poco diversificada y en una cultura del privilegio que es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades de la región (CEPAL, 2019).

En los dos últimos decenios, la región ha presentado una tendencia a la baja en la concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini (véase el gráfico II.2). Sin embargo, se observa un estancamiento en los tres últimos años. En los próximos años, sobre la base de las tasas de crecimiento previstas, puede afirmarse que la desigualdad muy probablemente aumentará o se mantendrá estable, en el mejor de los casos, si no se modifican los mecanismos y las políticas sociales (Maldonado Valera, Marinho y Robles, 2020).

<sup>1</sup> Véase CEPALSTAT, "Estadísticas e indicadores" [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp).

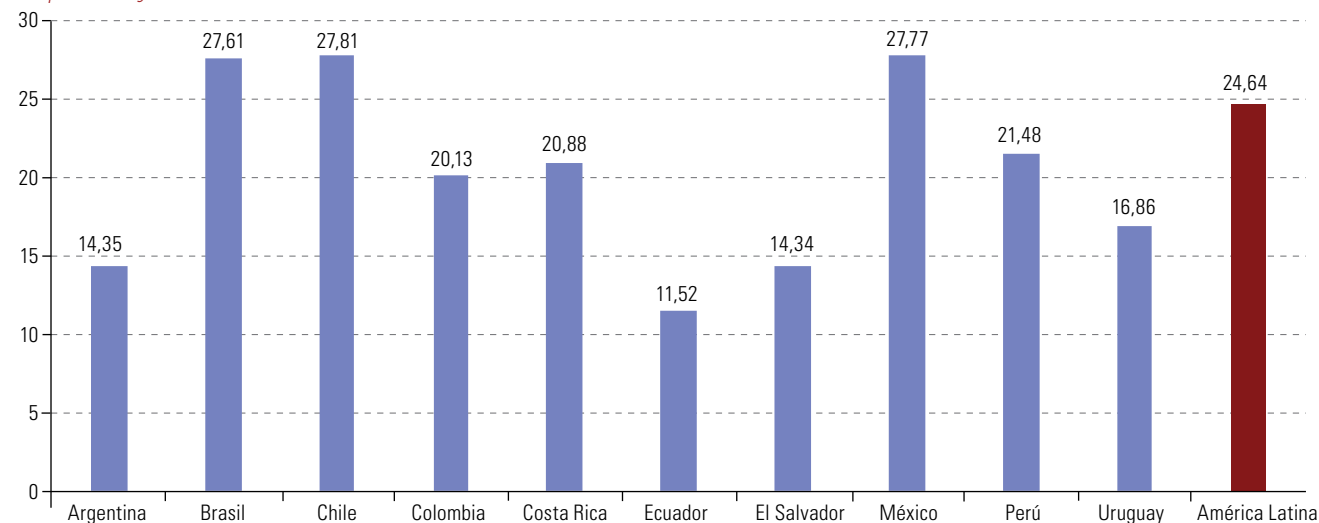
**Gráfico II.2**América Latina: concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini, 2000-2019<sup>a</sup>

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

<sup>a</sup> Promedio simple.

Además, se han producido retrocesos en cuanto a la pobreza extrema y la pobreza. Pese a los importantes avances logrados entre comienzos de la década de 2000 y mediados de la de 2010, desde 2015 se han registrado retrocesos, que se expresan particularmente en el aumento de la pobreza extrema cuando se considera el promedio regional (CEPAL, 2019). En esto influyó, sin duda, el término del auge de las exportaciones de materias primas, que desencadenó una desaceleración económica y posteriores ajustes fiscales.

En todo caso, detrás del promedio de América Latina hay una realidad diversa. La participación del 1% más rico en el total del ingreso difiere bastante entre los países. En el gráfico II.3 se muestra esta participación en los países de los que existen mediciones específicas, en 2019. El Brasil, Chile y México están en el rango superior, con participaciones por encima del 27%. En el rango inferior figuran la Argentina, el Ecuador, El Salvador y el Uruguay, con participaciones inferiores al 17%. Finalmente, en un rango intermedio, con participaciones de alrededor del 20%, figuran Colombia, Costa Rica y el Perú.

**Gráfico II.3**América Latina (países seleccionados): participación en el ingreso nacional del percentil (1%) de mayores ingresos, 2019<sup>a</sup> (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Inequality Lab, World Inequality Database [en línea] <http://wid.world/es/pagina-de-inicio/>.

<sup>a</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, incluidos ingresos por jubilaciones y sistemas de seguro de desempleo, pero sin incluir transferencias en efectivo de otra naturaleza.

La igualdad es un concepto multidimensional y se refiere a igualdad de medios (ingreso y riqueza), de oportunidades, de capacidades y de reconocimiento (CEPAL, 2018). El análisis hasta ahora se ha referido solo a la desigualdad de ingresos. Sin embargo, la desigualdad se manifiesta en todas estas dimensiones. Aunque la información sobre la desigualdad de la riqueza en la región es escasa, los estudios disponibles apuntan a niveles elevados: en Chile el coeficiente de Gini de la distribución de los activos totales (físicos y financieros) alcanza un valor alrededor de 0,72, mientras que en el Uruguay este valor se ubica en 0,67 (CEPAL, 2019). En la misma línea, en México el coeficiente de Gini del valor de la vivienda propia llega a 0,69 y el de los contratos en casas de bolsa de personas físicas alcanza 0,78 (CEPAL, 2019). Además, pueden mencionarse como ejemplos la desigualdad en el acceso a la salud, que se traduce en una diferencia de 19 años de esperanza de vida al nacer entre los países con desarrollo humano bajo y los países con desarrollo humano muy alto; la desigualdad en el acceso a la educación, que se expresa en el hecho de que solo el 42% de los adultos de los países con bajo desarrollo humano tienen educación primaria, frente al 94% en los países con desarrollo humano muy alto; o la desigualdad de género, que se manifiesta en mayores niveles de pobreza de las mujeres, en la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados, en la inserción precaria en el mercado laboral y en la persistencia del feminicidio, entre otros (PNUD, 2019).

La CEPAL argumenta que la desigualdad es ineficiente. El acceso a la educación, a la salud y a la protección social debe pensarse como una inversión en capacidades y como la materialización de derechos para el bienestar de todas las personas. Por ello, las políticas sociales no deben considerarse medidas paliativas, sino que tienen que concebirse como parte de la construcción de las capacidades necesarias para integrar al conjunto de los actores al empleo formal de más alta productividad y a la innovación, acelerando el progreso técnico (CEPAL, 2020b).

Sin embargo, para que un cambio en el modelo de desarrollo sea factible, se requiere de una política fiscal activa, lo que a su vez será posible si se cuenta con sistemas tributarios fuertes, que permitan a los países disponer de ingresos suficientes. Debe tratarse también de sistemas tributarios que promuevan la creación de una sociedad y una economía más justas, igualitarias y sostenibles mediante impuestos para redistribuir el ingreso y la riqueza, así como para cambiar los patrones de consumo y de producción (CEPAL, 2020b).

## 2. El rol de los sistemas tributarios

Los sistemas tributarios deben transformarse en el pilar del financiamiento para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2017). Estos desempeñan un papel fundamental en la reducción de la desigualdad de manera directa, al proporcionar los recursos para financiar el gasto público, la inversión pública y los sistemas de protección social, y a través de la recaudación progresiva. Sin embargo, la región aún se encuentra lejos de los países desarrollados en términos de recaudación fiscal y también de progresividad de la estructura tributaria. Como se señala en CEPAL/Oxfam (2016), los sistemas tributarios en América Latina presentan las siguientes deficiencias: i) los niveles de recaudación son bajos; ii) los regímenes tributarios apenas contribuyen a nivelar la distribución de ingresos; iii) la recaudación por impuesto sobre la renta de las personas físicas es especialmente baja; iv) la evasión fiscal alcanza magnitudes importantes, y v) las tasas efectivas de impuestos sobre los ingresos más altos siguen siendo muy bajas y su impacto sobre la desigualdad de ingresos es limitado.

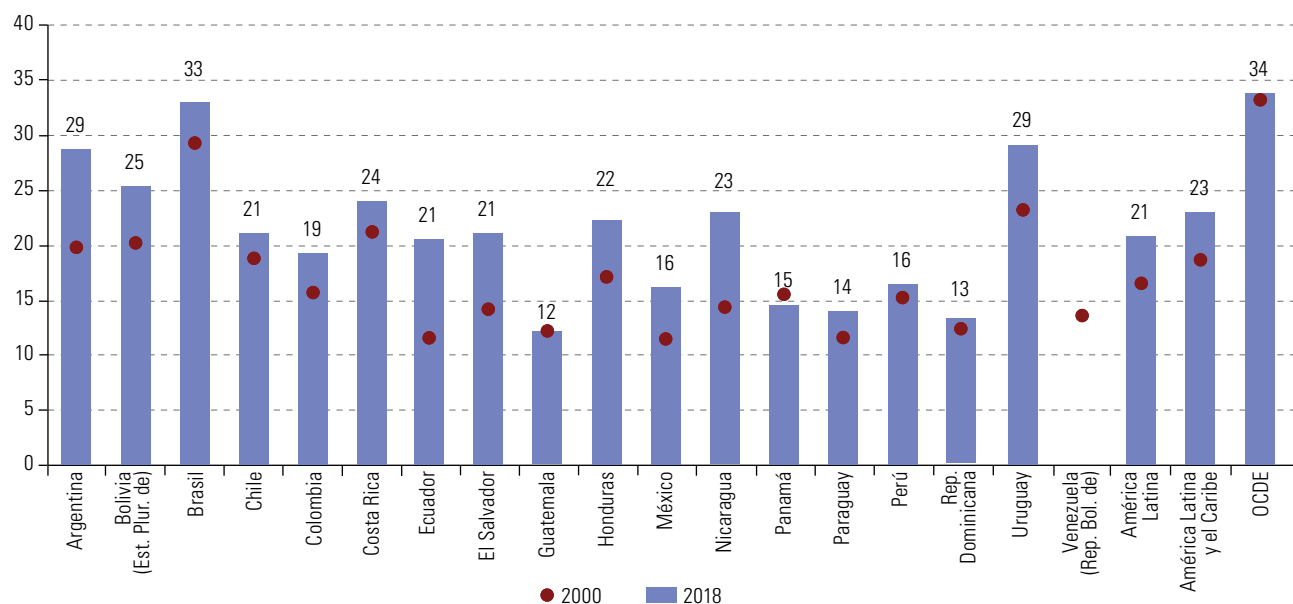
En cuanto a los niveles de recaudación, la carga tributaria de los gobiernos generales ha aumentado en las dos últimas décadas en América Latina, como resultado tanto del crecimiento económico como de las reformas tributarias impulsadas por los países.

En el año 2000 la carga tributaria promedio en América Latina fue de un 16,5%, en tanto que en 2018 alcanzó a un 20,8% (véase el gráfico II.4). Entre los países que presentaron mayores incrementos destacan la Argentina y el Ecuador, con 9,0 puntos porcentuales del PIB, seguidos de Nicaragua, con 8,6 puntos porcentuales del PIB. En el otro extremo figuran Panamá, cuya recaudación se contrajo 1,0 punto porcentual del PIB, y Guatemala, que prácticamente mantuvo su carga tributaria. Sin embargo, aún existe una gran brecha de recaudación en comparación con los países desarrollados. En efecto, en 2018 la carga tributaria del gobierno general de los países de la OCDE alcanzaba un promedio de un 33,9%, esto es, un 13,1% más que el promedio de América Latina.

#### Gráfico II.4

América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación tributaria del gobierno general, 2000 y 2018

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

Es interesante analizar dónde están las diferencias entre América Latina y los países desarrollados, representados para este fin por los países de la OCDE, tanto en lo que respecta a carga tributaria como a estructura tributaria. En cuanto a la carga tributaria, las principales diferencias se producen en lo que se denomina la tributación directa. En efecto, en América Latina la recaudación del impuesto sobre la renta alcanza un promedio del 5,6% del PIB, mientras que en la OCDE el promedio es del 11,5% del PIB; es decir, existe una diferencia de 5,9 puntos porcentuales del PIB. A su vez, por concepto de contribuciones a la seguridad social, en la región se recauda el equivalente al 4,3% del PIB, mientras que en la OCDE estos impuestos representan un 9,0% del PIB, por lo que existe una diferencia de 4,7 puntos porcentuales del PIB (véase el cuadro II.1).

En términos de estructura tributaria, en América Latina la recaudación proviene principalmente de los impuestos al consumo, que representan un 46,2% de los ingresos totales, seguidos del impuesto sobre la renta, con un 26,8% del total, y las contribuciones a la seguridad social, con un 20,5% del total. En la OCDE tienen un mayor peso relativo el impuesto sobre la renta, que llega al 34,0% del total, y las contribuciones a la seguridad social, que representan un 26,6% del total, en tanto que los impuestos al consumo alcanzan a un 32,3% del total.

**Cuadro II.1**

América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): carga y estructura tributaria, 2018

(En porcentajes del PIB y del total de ingresos tributarios)

	América Latina <sup>a</sup>		América Latina y el Caribe		OCDE	
	Porcentajes del PIB	Porcentajes del total	Porcentajes del PIB	Porcentajes del total	Porcentajes del PIB	Porcentajes del total
Impuesto sobre la renta	5,6	26,8	6,3	27,3	11,5	34,0
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	1,8	8,8	2,3	9,8	8,1	24,0
Impuesto sobre la renta corporativa	3,2	15,1	3,5	15,2	3,1	9,3
No asignables	0,6	2,6	0,5	2,2	0,2	0,7
Contribuciones a la seguridad social	4,3	20,5	4,0	17,1	9,0	26,6
Impuestos sobre la nómina	0,2	0,8	0,2	0,7	0,4	1,2
Impuestos a la propiedad	0,8	3,8	0,8	3,6	1,9	5,5
Impuestos sobre bienes y servicios	9,6	46,2	11,5	49,8	10,9	32,3
Otros impuestos	0,4	1,9	0,4	1,7	0,2	0,4
<b>Total</b>	<b>20,8</b>	<b>100,0</b>	<b>23,1</b>	<b>100,0</b>	<b>33,9</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

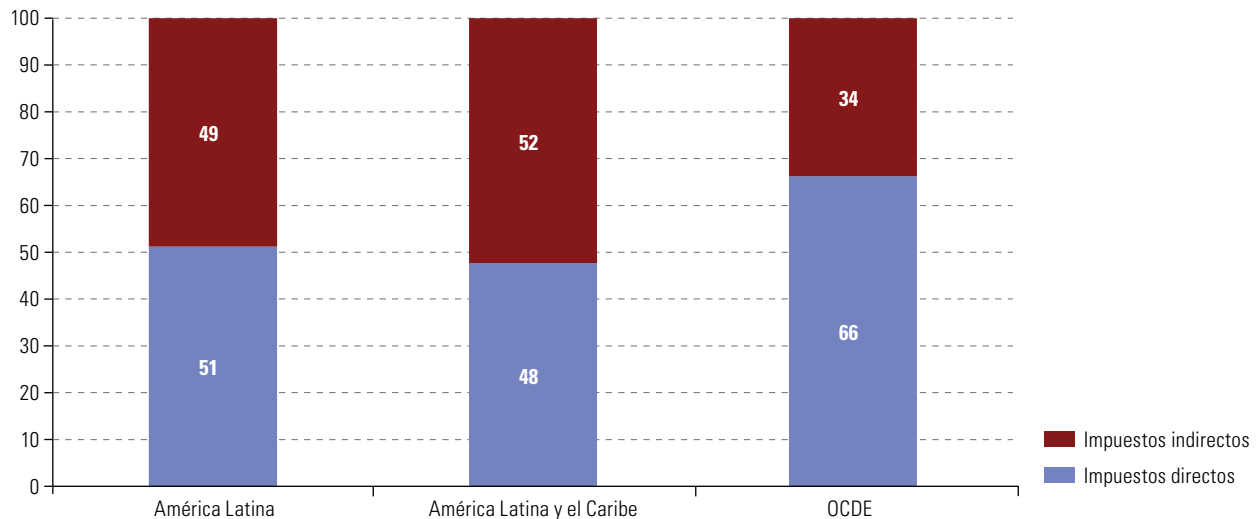
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Estas diferencias en la composición de los ingresos tributarios se relacionan directamente con la poca capacidad de redistribuir ingresos que tienen los sistemas tributarios en América Latina. Los tributos directos, como el impuesto sobre la renta, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a la propiedad, son los idóneos para recaudar de manera progresiva, pues es fácil aplicarlos en proporción a la capacidad de pago de cada contribuyente. En cambio, los impuestos indirectos como el IVA y otros impuestos selectivos al consumo normalmente son regresivos. En el gráfico II.5 se presenta una comparación de la proporción que representan unos y otros en América Latina y el Caribe y en la OCDE. En América Latina, los impuestos directos e indirectos aportan prácticamente lo mismo, siendo levemente mayor la contribución de los primeros. En la OCDE, en cambio, los impuestos directos aportan dos tercios de la recaudación, mientras que los indirectos aportan solo un tercio.

**Gráfico II.5**

América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación, según tributación directa e indirecta, 2018

(En porcentajes)

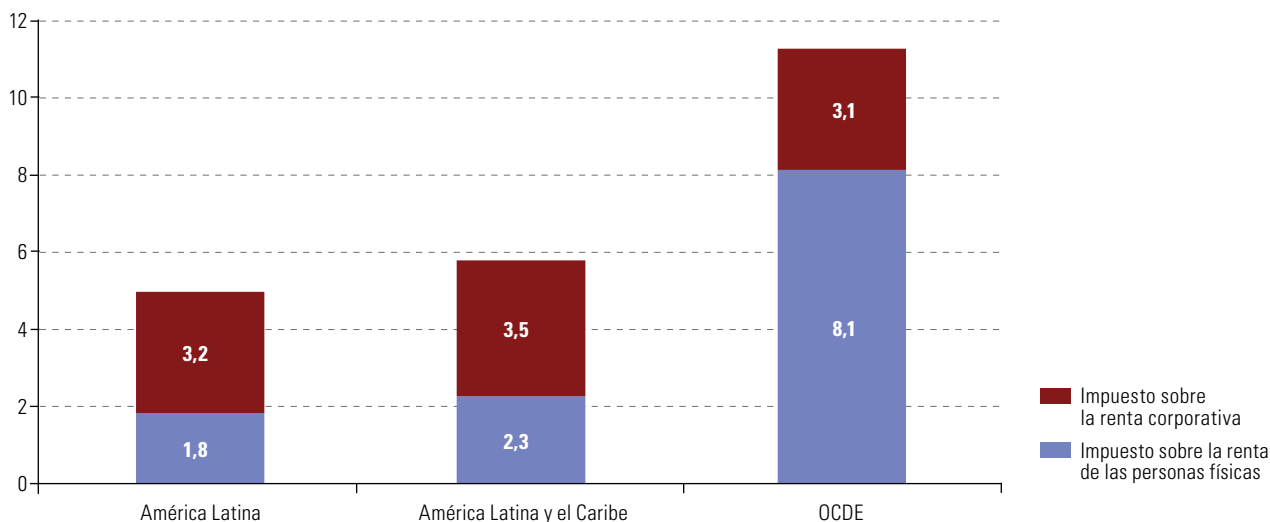


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

Para que los países de América Latina se encaminen hacia sistemas tributarios progresivos es imprescindible fortalecer los impuestos directos, en particular el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Es allí donde están las principales diferencias con los países que logran una redistribución exitosa a través de los impuestos. En la región, se recauda mediante el impuesto sobre la renta de las personas físicas el equivalente a apenas un 1,8% del PIB, mientras que en la OCDE se recauda el equivalente al 8,1% del PIB (véase el gráfico II.6). En lo referente al impuesto sobre la renta corporativa, en cambio, no hay diferencias, e incluso es levemente superior la recaudación promedio en América Latina<sup>2</sup>.

### Gráfico II.6

América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2018 (En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>. La escasa recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas se traduce en una escasa capacidad redistributiva del impuesto. Es así como en América Latina este impuesto produce una reducción del coeficiente de Gini del 2,1%, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, donde el impuesto sobre la renta de las personas físicas disminuye el coeficiente de Gini en un 11,6% (CEPAL, 2017).

La escasa recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas se traduce en una escasa capacidad redistributiva del impuesto. Es así como en América Latina este impuesto produce una reducción del coeficiente de Gini del 2,1%, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, donde el impuesto sobre la renta de las personas físicas disminuye el coeficiente de Gini en un 11,6% (CEPAL, 2017).

Son varias las razones que explican esta diferencia en el poder recaudatorio del impuesto sobre la renta de las personas físicas<sup>3</sup>, pero sin duda entre las más importantes están la evasión y la elusión fiscal. La CEPAL estima que el incumplimiento asciende a un monto equivalente al 2,3 % del PIB en el caso del IVA y al 3,8% del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que en 2018 sumó un total de 325.000 millones de dólares (CEPAL, 2020a).

<sup>2</sup> Hay que considerar, en todo caso, que en la mayoría de los países de la OCDE el denominado impuesto sobre la renta corporativa se aplica a lo que en las legislaciones de América Latina serían las sociedades anónimas o de capitales, en tanto que las sociedades de personas suelen tributar con un sistema transparente, en el que la renta de las empresas se traslada al impuesto personal de sus socios.

<sup>3</sup> Otros factores que inciden en el bajo poder recaudatorio son las bajas tasas impositivas legales y la gran cantidad de exenciones y otras concesiones tributarias que reducen la base imponible (Gómez Sabaini y Morán, 2016), así como también los elevados niveles de ingresos mínimos no imponibles, que en la región equivalen, en promedio, a 1,32 veces del PIB per cápita, mientras que en los países de la OCDE ese valor es 0,12 veces, además del alto nivel de informalidad de las economías (Barreix, Benítez y Pecho, 2017).



Dado que el impuesto sobre la renta tiene un diseño progresivo, se concluye que su evasión es regresiva. De hecho, el tramo exento del impuesto sobre la renta de las personas físicas normalmente deja fuera del alcance de este impuesto a la mayoría de los trabajadores. En ese sentido, combatir la evasión del impuesto sobre la renta es una herramienta efectiva para mejorar la progresividad del sistema tributario.

Una forma de evasión tributaria que está en el centro de las preocupaciones, sobre todo en el mundo desarrollado, es la que se produce por el desvío de rentas a paraísos fiscales. Zucman (2015) estima que en 2014 había del orden de 7,6 billones de dólares invertidos en esos territorios, lo que equivale a un total del 8% de la riqueza financiera mundial de los hogares. Esa riqueza oculta habría ocasionado una pérdida de ingresos fiscales en ese año de aproximadamente 190.000 millones de dólares. En el caso de América Latina, el autor estima que habría del orden de 700.000 millones de dólares en paraísos fiscales, equivalentes al 22% del patrimonio financiero de los hogares, lo que causa una pérdida de ingresos por elusión tributaria de alrededor de 21.000 millones de dólares anuales (véase el cuadro II.2). Esta elusión representa algo más del 6% del incumplimiento total estimado en relación con el IVA y el impuesto sobre la renta en América Latina. Sin embargo, tiene una importancia enorme en términos de aumento de la inequidad, pues se trata de una pérdida de recursos que se concentra probablemente en el 0,1% de la población de mayores ingresos.

### Cuadro II.2

Patrimonio financiero mantenido en el extranjero y evasión tributaria, 2014  
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

Región	Patrimonio en el extranjero (miles de millones de dólares)	Proporción del patrimonio financiero total (porcentajes)	Pérdida de recaudación (miles de millones de dólares)
Europa	2 600	10	78
Estados Unidos	1 200	4	35
Asia	1 300	4	34
América Latina	700	22	21
África	500	30	14
Canadá	300	9	6
Federación de Rusia	200	52	1
Países del golfo Pérsico	800	57	0
<b>Total</b>	<b>7 600</b>	<b>8</b>	<b>190</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, Chicago, University of Chicago Press, 2015.

En síntesis, de acuerdo con lo señalado en CEPAL (2020b), frente a la insuficiencia de los sistemas tributarios para financiar el desarrollo y reducir las desigualdades, es imperativo establecer una agenda de reformas que permitan ejecutar las políticas fiscales activas necesarias para el desarrollo sostenible. Mediante esta agenda se deben eliminar los espacios para la evasión y la elusión fiscales, fortalecer el impuesto sobre la renta personal y empresarial, y revisar el uso de los incentivos fiscales y los gastos tributarios, reorientando aquellos que no cumplan con los objetivos de desarrollo. Al mismo tiempo, es fundamental considerar la extensión del alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad como instrumentos para movilizar recursos y reducir la desigualdad.

## B. El impuesto sobre el patrimonio neto a las personas físicas, uno de los impuestos a la propiedad

### 1. Descripción de los impuestos a la propiedad

En esta sección se realiza una breve descripción de los distintos tipos de impuestos a la propiedad que se aplican en el mundo. Antes que todo, conviene aclarar que los impuestos que aquí se describen reciben indistintamente los nombres de impuestos sobre el patrimonio o a la propiedad. Estos impuestos se caracterizan por considerar como base imponible el valor del patrimonio de las personas o de algún activo o elemento que forma parte de ese patrimonio.

Se debe recordar que en la teoría de tributación existen dos principios que se consideran para decidir cuántos impuestos debe pagar cada ciudadano: el del beneficio y el de la capacidad de pago. Según el primero, se asume que el cobro de impuestos debe ser proporcional a los beneficios que la persona recibe del Estado. Según el principio de la capacidad de pago, cada persona debería pagar impuestos de acuerdo con su propia capacidad, independientemente de los beneficios que reciba del Estado. En este caso, no es sencillo medir la capacidad de pago de una persona. Normalmente, se recurre a tres indicadores: la renta, el consumo y el patrimonio. A cada uno de ellos se puede asociar un impuesto de base amplia, como son, respectivamente, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor agregado y el impuesto sobre el patrimonio neto.

En el cuadro II.3 se muestran los tipos de impuestos a la propiedad que se suelen usar<sup>4</sup>. Una primera distinción relevante es la que se establece entre los impuestos ordinarios (o recurrentes) y los extraordinarios (o no recurrentes). Los primeros son los que se aplican regularmente, en general, con una periodicidad anual. Los segundos se aplican ocasionalmente, en situaciones especiales en que el Estado requiere recursos extraordinarios para hacer frente a una crisis, por ejemplo, después de una guerra o con ocasión de una pandemia. Los impuestos ordinarios se clasifican, a su vez, en impuestos a la tenencia de la propiedad e impuestos a la transferencia de la propiedad.

**Cuadro II.3**  
Tipología de impuestos a la propiedad

Ordinarios o recurrentes		Extraordinarios o no recurrentes
A la tenencia	A la transferencia	
Ejemplos - Impuestos sobre el patrimonio neto de las personas físicas - Impuestos sobre el patrimonio neto de las empresas - Impuestos a los bienes inmuebles - Impuestos a los automóviles	Ejemplos - Impuestos a las herencias, asignaciones y donaciones - Impuestos a las transacciones financieras - Impuestos a la enajenación de bienes inmuebles - Impuestos a la enajenación de automóviles	Impuestos a la tenencia aplicados por única vez y generalmente con una tasa más alta

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

#### a) Impuestos ordinarios a la tenencia

En la mayoría de los países de la región y del mundo desarrollado existen impuestos que gravan de forma recurrente la tenencia del patrimonio o de algunos componentes del patrimonio. Dentro de ellos destacan el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas y el impuesto a los bienes inmuebles.

<sup>4</sup> La descripción siguiente de los impuestos sobre el patrimonio se basa en gran medida en Sevilla Segura (2006, caps. 13 y 14).



### *i) El impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas*

El impuesto sobre el patrimonio neto es un impuesto anual que, por lo general, grava el patrimonio neto de las personas físicas, definido como la diferencia entre el valor de todos los bienes y derechos que posee la persona (activos) y el valor de las deudas que mantiene (pasivos). Normalmente su tasa es baja, inferior al 2%, de tal manera que el impuesto se pueda pagar con las rentas generadas por el patrimonio, sin tener que recurrir a la venta parcial del mismo.

En las secciones siguientes se analizarán un conjunto de aspectos sobre el uso de este instrumento, así como también las distintas opciones de diseño que tiene, entre ellas: el tratamiento de residentes y no residentes, la unidad contribuyente, elementos patrimoniales incluidos y excluidos, valoración de activos y pasivos, e interacción con otros impuestos sobre el patrimonio.

En la actualidad, hay solo tres países en la región que tienen este impuesto, la Argentina, Colombia y el Uruguay, aunque en décadas anteriores lo tuvieron también otros países, como El Salvador, Nicaragua y el Perú, en el período comprendido desde mediados de la década de 1980 hasta comienzos de la década de 1990, y Chile, a fines de la década de 1960. En la OCDE, a comienzos de la década de 1990 un grupo de 12 países tenían este impuesto, mientras que en la actualidad son solo 4: Colombia, España, Noruega y Suiza.

### *ii) Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles*

Este impuesto, también conocido como impuesto predial, tiene como base imponible el valor de cada propiedad. Pertenece a la categoría de los denominados impuestos reales, pues su cuantía depende del valor del inmueble, sin tener en cuenta la capacidad de pago de su propietario. En efecto, una de las críticas que comúnmente se hacen a este impuesto es que no considera las deudas vinculadas al inmueble que pueda tener el propietario, es decir, grava el valor del activo bruto.

Una explicación para esa supuesta deficiencia es que en realidad este impuesto responde más al principio del beneficio que al de capacidad de pago, puesto que, siendo un tributo que normalmente se aplica a nivel de gobiernos locales, su objetivo es que los ciudadanos contribuyan a financiar los servicios que reciben de los municipios, los que se puede entender que guardan cierta relación con el valor de los inmuebles.

En general, se considera como base imponible el valor fiscal del inmueble que la autoridad tributaria determina mediante un proceso tasación que se realiza cada cierto número de años. A pesar de que no es un impuesto personal, se suele considerar un diseño progresivo, al establecerse un monto de avalúo exento y tasas marginales progresivas, considerando que las personas de mayores ingresos suelen tener viviendas de mayor valor.

Cabe señalar que el impuesto predial se aplica en casi todos los países de la región, en la mayoría de los casos a nivel de municipios.

### *iii) Otros impuestos a la tenencia*

Entre los otros impuestos a la tenencia que aplican algunos países cabe destacar el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas jurídicas, como el que cobran en Suiza los gobiernos locales a las corporaciones o el que se aplica en Noruega sobre ciertas entidades del sector financiero. Este no debe ser confundido con el impuesto mínimo a la renta que aplican varios países de la región y que consiste en una tasa pequeña, en torno al 1%, sobre los activos brutos, que tiene como objetivo hacer frente al incumplimiento del impuesto sobre la renta, a través de esta suerte de impuesto mínimo presunto.

También diversos países aplican impuestos a la tenencia de automóviles, generalmente a nivel de gobiernos locales, consistentes en una tributación plana o progresiva sobre un valor de tasación fiscal.

## b) Impuestos ordinarios a la transferencia

Estos impuestos gravan la transferencia o enajenación de determinados elementos del patrimonio, ya sea onerosa o gratuita. Entre ellos destacan los impuestos a las herencias y donaciones, los impuestos a la enajenación de bienes inmuebles, aquellos a la transferencia de activos financieros y a la enajenación de vehículos.

### i) *Impuestos a las herencias y donaciones*

Las herencias y donaciones son, respecto del heredero o donatario, incrementos patrimoniales que caen dentro de la definición amplia de renta. Según la definición más aceptada de Haig (1921) y Simons (1938), la renta obtenida en un período es igual a la variación que experimenta el patrimonio más el consumo realizado durante ese período. Sin embargo, normalmente estos incrementos patrimoniales no se gravan con el impuesto sobre la renta personal, sino que se gravan con el impuesto a las herencias y donaciones, o simplemente no se gravan. Los impuestos a las herencias se comenzaron a establecer en Europa en el siglo XVII, mucho antes que los impuestos sobre la renta<sup>5</sup>. Tal vez sea esta la razón de que todavía se mantenga este trato distinto y, en muchos casos, preferente para este tipo de rentas. Hay que considerar que, aun cuando el impuesto tuviera los mismos tramos y tasas marginales que el impuesto sobre la renta (por lo general, son tramos más amplios y tasas más bajas), al fraccionar las rentas y aplicarle a cada parte un impuesto distinto, se obtiene un total de ingresos tributarios inferior al que resultaría si se incorporara la renta global a una misma escala de tasas marginales.

En el Informe Carter, de 1967, se planteó por primera vez la idea de un sistema tributario basado en un impuesto sobre la renta comprehensiva. Respecto de las herencias y donaciones, los autores del informe expresan su creencia de que todos los aumentos en el poder económico del contribuyente, independientemente de su fuente, proporcionan el mismo aumento en la capacidad de pago de impuestos. Por lo tanto, todas las donaciones o herencias recibidas desde fuera de la unidad familiar deben incluirse en la base impositiva integral (Carter y otros, 1967).

Los impuestos a las herencias y donaciones, por lo general, se aplican con tasas marginales progresivas y contemplan un tramo exento amplio, de tal manera que su alcance es restringido, y afecta a las transferencias de alto valor. Además, suelen estar sujetos a una alta elusión, mediante planificaciones dirigidas, por ejemplo, a transferir el patrimonio antes del fallecimiento mediante ventas subvaluadas de acciones o derechos sociales, contratos de rentas vitalicias u otros, por lo que su poder recaudatorio es bajo.

Si bien no hay dudas de que las herencias y donaciones representan un incremento patrimonial para quien las recibe, siempre se ha debatido sobre la procedencia de gravarlas. Quienes se oponen aducen una supuesta doble tributación, toda vez que ya se pagaron impuestos por el patrimonio transferido en el momento en que se generó. Ese argumento es débil, pues se mira desde la perspectiva del donante, pero el sujeto del impuesto es el heredero o donatario, quien no ha pagado impuestos por esa renta. Entonces, se contraargumenta que habría una doble tributación económica, lo que tampoco es muy convincente, pues el impuesto sobre la renta ofrece numerosos ejemplos en los que puede haber doble o triple tributación económica y la única forma de evitarlas sería exonerando del impuesto a todas las rentas del capital y gravar exclusivamente

<sup>5</sup> Posteriormente, en vista de que el impuesto a la herencia era fácilmente eludible mediante la transferencia de patrimonio en vida, el impuesto se fue extendiendo para alcanzar también a las donaciones.



las rentas del trabajo. A su vez, quienes apoyan su tributación, presentan argumentos de equidad y eficiencia. Por ejemplo, en el Informe Meade se afirma que el ciudadano que por su propio esfuerzo y emprendimiento ha acumulado una fortuna merece un mejor tratamiento fiscal que el ciudadano que, por el mero hecho de la fortuna de su nacimiento, posee las mismas propiedades, y que gravar al primero más ligeramente que al segundo supondrá un obstáculo menor en el camino del esfuerzo y la iniciativa (Meade, 1978)<sup>6</sup>.

En la misma línea, Piketty, Saez y Zucman (2013) consideran que existen fuertes razones de meritocracia por las que se debería gravar la riqueza heredada más que los ingresos del trabajo o la riqueza generada por las personas. Esto implica, en opinión de estos autores, que el sistema tributario ideal también debería considerar un impuesto progresivo a la herencia, además de impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio.

### ii) Otros impuestos a la transferencia

Los impuestos a las transacciones de activos financieros existen en varios países de la región. Consisten en una tasa pequeña sobre el valor de las transacciones, en general restringida a movimientos de efectivo desde cuentas corrientes u otros instrumentos bancarios. A este impuesto también se le ha dado importancia por la información útil que aporta a las administraciones tributarias para efectos de fiscalización.

También están bastante extendidos los impuestos a la enajenación de bienes inmuebles. En su origen, este impuesto atendió más al principio del beneficio que al de la capacidad de pago, pues se vincula a los costos que representa la administración de los sistemas de registro de propiedad de los inmuebles.

Finalmente, varios países tienen, sobre todo a nivel local, impuestos que gravan la transferencia de vehículos, cuya base imponible es el valor de venta o de tasación fiscal del vehículo.

## 2. Importancia de los impuestos a la propiedad en América Latina

La recaudación de los impuestos a la propiedad en los países de América Latina en 2018 fue equivalente al 0,8% del PIB en promedio (véase el cuadro II.4). Comparativamente, los países de la OCDE recaudaron el mismo año el equivalente al 1,9% del PIB, es decir, 2,4 veces lo recaudado por los países de la región.

	Promedio de América Latina <sup>a</sup>	Promedio de América Latina y el Caribe	Promedio de la OCDE
Impuestos recurrentes			
A la tenencia de bienes inmuebles	0,3	0,4	1,1
Al patrimonio neto	0,1	0,1	0,2
A las herencias y donaciones	-	-	0,1
A las transacciones financieras y de capital	0,4	0,4	0,4
Otros impuestos recurrentes	-	-	-
Impuestos no recurrentes	-	-	-
<b>Total</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,9</b>

**Cuadro II.4**  
América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación por impuestos a la propiedad, 2018  
(En porcentajes del PIB)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

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

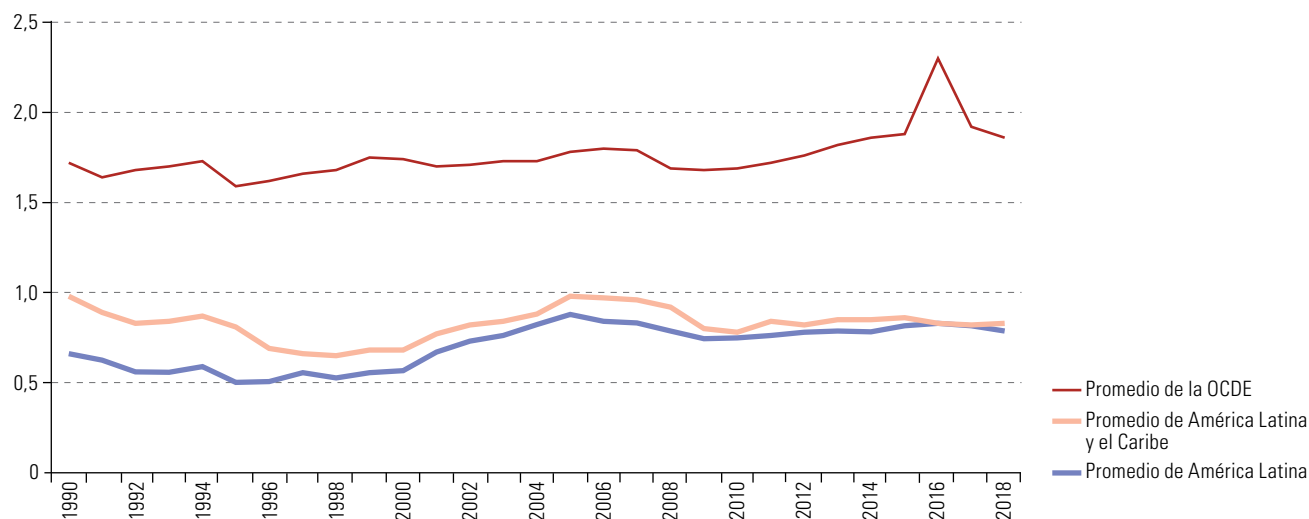
<sup>6</sup> Informe emitido en 1978 por una comisión del Reino Unido presidida por el profesor James Meade.

Si se analiza la evolución en los últimos 29 años (véase el gráfico II.7), se observa que los ingresos aportados por estos impuestos en América Latina han oscilado en un rango entre el 0,5% y el 0,9% del PIB, con una leve tendencia al alza en el período. Por su parte, en los países de la OCDE esta recaudación se ha movido entre el 1,7% y el 2,0% del PIB<sup>7</sup>, mostrando también una ligera tendencia al alza.

### Gráfico II.7

América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): evolución de la recaudación del gobierno general proveniente de los impuestos a la propiedad, 1990-2018

(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

**Nota:** El incremento en el promedio de la OCDE de 2016 se explica por una recaudación extraordinaria que tuvo lugar en Islandia.

Como se muestra en el cuadro II.4, la recaudación en América Latina se concentra fuertemente en los impuestos a las transacciones financieras y de capital (0,4% del PIB) y los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles (0,3% del PIB). Más atrás les siguen los impuestos sobre el patrimonio neto (0,1% del PIB) y, con una recaudación marginal, los impuestos a las herencias y donaciones y otros impuestos recurrentes.

En los países de la OCDE la recaudación más importante proviene de los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles, equivalente al 1,1% del PIB, esto es, 3,7 veces la proporción recaudada en la región. Les siguen los impuestos a las transacciones financieras y de capital, con una recaudación similar a la de América Latina, de un 0,4% del PIB. En cuanto a los impuestos a las herencias y donaciones, su recaudación es moderada, del 0,1% del PIB, aunque diez veces superior a la de América Latina.

En el cuadro II.5 se muestran estadísticas de los principales impuestos sobre el patrimonio en los países de América Latina. Como se puede observar, solo tres países aplican actualmente impuestos sobre el patrimonio de las personas físicas, la Argentina, Colombia y el Uruguay. La recaudación es pequeña en los tres países, y la mayor llega al 0,1% del PIB, en el caso de la Argentina.

<sup>7</sup> Con la excepción del año 2016, cuando la recaudación promedio se elevó por encima de lo habitual, debido a una recaudación extraordinaria en Islandia.

**Cuadro II.5**

América Latina: recaudación por impuestos a la propiedad, 2018

(En porcentajes del PIB)

País	Sobre el patrimonio neto de las personas físicas		A la tenencia de bienes inmuebles		A la tenencia de automóviles		A las herencias y donaciones		A las transferencias de inmuebles		A las transacciones financieras	
	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso
Argentina	Central	0,10	Local	0,40	Local	0,29			Central	0,04	Central	1,61
Bolivia (Estado Plurinacional de)			Local	....			Central	-			Central	0,19
Brasil			Central	0,02	Local	0,61	Local	0,12	Local	0,17	Central	0,54
			Local	0,67								
Chile			Central	0,01	Local	0,28	Central	0,07				
			Local	0,71								
Colombia	Central	0,05	Local	0,79	Local	0,08					Central	0,78
Costa Rica			Central	0,01	Central	0,49			Central	0,10		
			Local	0,31								
Ecuador			Central	-	Central	0,20	Central	0,03			Central	1,12
			Local	0,12								
El Salvador									Central	0,09	Central	0,34
Guatemala			Central	-	Central	0,15			Central	-		
			Local	0,15								
Honduras			Local	0,08					Central	....	Central	0,44
México			Local	0,21					Local	0,12		
Nicaragua			Local	0,21	Local	0,01						
Panamá			Central	0,32	Local	...			Central	0,05		
Paraguay			Local	0,24	Local	0,05			Local	0,01		
Perú			Local	0,24	Local	0,04					Central	0,03
República Dominicana			Central	0,06	Central	0,06	Central	0,01	Central	0,16	Central	-
Uruguay	Central	0,04	Local	0,64	Local	0,61			Central	0,11		

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), CIATData [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/ciatdata>; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

Los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles son los de uso más extendido. Todos los países, con la excepción de El Salvador, lo aplican. En 9 de los 17 países analizados el impuesto se aplica solo a nivel de gobiernos locales, en 2 países es un impuesto del gobierno central y en 5 existe en ambos niveles de gobierno. No obstante, en este último caso se puede observar que la recaudación es significativamente mayor en los gobiernos locales. Llama la atención que los ingresos que se obtienen de este impuesto son en promedio menores en los países de Centroamérica que en los de América del Sur. La recaudación oscila entre un mínimo del 0,06% del PIB, en la República Dominicana, y un máximo del 0,79% del PIB, en Colombia.

También tienen un uso bastante extendido los impuestos a la tenencia de automóviles, que se aplican en 13 de los 17 países analizados, con recaudaciones que oscilan entre un mínimo del 0,01% del PIB, en Nicaragua, y un máximo del 0,61% del PIB, en el Brasil y Colombia. Este impuesto también se usa mayoritariamente como un instrumento de recaudación de los gobiernos locales, como ocurre en 9 de los 13 países.

Por su parte, los impuestos a las herencias y donaciones existen solo en 5 de los 17 países, y aportan recaudaciones muy modestas, con un máximo del 0,12% del PIB, en el caso del Brasil. En este país el impuesto existe a nivel de gobiernos locales, mientras que en los otros cuatro se trata de impuestos del gobierno central.

Por otro lado, 11 de los 17 países tienen impuestos a las transferencias de bienes inmuebles, 8 de ellos a nivel del gobierno central y 3 a nivel de los gobiernos locales. Sus recaudaciones oscilan entre el 0,01% del PIB, en el caso del Paraguay, y el 0,17% del PIB, en el caso del Brasil.

Finalmente, hay nueve países que tienen alguna forma de impuesto a las transacciones financieras, todos a nivel del gobierno central, con recaudaciones que, expresadas en porcentajes del PIB, se mueven entre valores cercanos al 0%, en el caso de la República Dominicana, y un 1,61%, en el caso de la Argentina.

## C. Experiencias de impuestos sobre el patrimonio a nivel internacional y regional

En 1990, un grupo de 12 países de la OCDE tenían un impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas. En 2020, solo tres lo mantienen: España, Noruega y Suiza. Austria lo derogó en 1994, Dinamarca y Alemania en 1997, los Países Bajos en 2001, Finlandia, Islandia y Luxemburgo en 2006, Suecia en 2007 y Francia en 2018.

Francia sustituyó su impuesto por uno que se aplica solo sobre los bienes inmuebles; Italia, si bien no tiene propiamente un impuesto sobre el patrimonio neto, recauda un impuesto anual sobre los activos financieros, en la forma de un impuesto de timbre sobre las cuentas bancarias y de valores, y en los Países Bajos existe un sistema parecido a un impuesto anual sobre el patrimonio, pues se determina una renta presunta por tipo de activo, sobre la que se aplica un impuesto del 30% (Scheuer y Slemrod, 2020).

En el caso de Alemania, se debe precisar que el impuesto se derogó después de que el Tribunal Constitucional Federal lo considerara inconstitucional por el hecho de que la discriminación fiscal de la propiedad y los activos financieros era una infracción del principio de igualdad fiscal (Drometer y otros, 2018).

Se han presentado muchos factores para justificar la derogación de los impuestos sobre el patrimonio neto. Los principales argumentos se refieren a sus costos de eficiencia y a los riesgos de fuga de capitales, en particular a la luz del aumento de la movilidad del capital y del acceso de los contribuyentes ricos a los paraísos fiscales; la observación de que los impuestos sobre el patrimonio neto no suelen cumplir sus objetivos de redistribución como consecuencia de sus estrechas bases impositivas, así como de la evasión y la elusión fiscales, y la preocupación por sus elevados costos administrativos y de cumplimiento, en particular en comparación con sus limitados ingresos (es decir, la elevada relación entre costo y rendimiento). En cierta medida, los limitados ingresos recaudados por concepto de impuestos sobre el patrimonio han redundado en que su eliminación sea más aceptable y factible desde el punto de vista político (OCDE, 2018).

En el cuadro II.6 se presenta una comparación de los impuestos sobre el patrimonio neto de las personas físicas vigentes en la OCDE en 2018.

En Suiza, el impuesto es de destino y administración cantonal, pero la Confederación es responsable de su armonización<sup>8</sup>. En todo caso, los cantones son libres de establecer las tasas del impuesto sobre el patrimonio, y, en consecuencia, la carga fiscal puede variar mucho entre los cantones. Además, algunos cantones gravan determinados activos de forma diferente, permitiendo rebajas o imponiendo tasas adicionales.

<sup>8</sup> La descripción del impuesto al patrimonio neto en Suiza se basa en Eckert y Aebi (2020).

Actualmente, las tasas del impuesto varían entre el 0,03% y el 1,09%, dependiendo del cantón. Además, todos los cantones tienen un tramo exento sobre el patrimonio, que, para el caso de matrimonios sin hijos, y dependiendo del cantón, oscila entre 59.000 y 296.000 euros.

Las personas físicas residentes en Suiza están, en principio, sujetas al impuesto sobre el patrimonio sobre sus activos en todo el mundo. El impuesto lo cobra el cantón en donde reside el contribuyente o en donde se ubican los bienes inmuebles.

La base imponible corresponde al valor de todos los activos que posee el contribuyente, entre ellos bienes raíces (incluida la residencia privada), todo tipo de valores y todos los activos muebles (incluidas las obras de arte, las joyas y los vehículos). Del valor de los activos se deducen todos los pasivos personales. Algunos activos están exentos del impuesto, como los artículos personales del hogar y los derechos sobre pagos de fondos de pensiones y activos invertidos en planes de pensiones personales reconocidos.

Respecto de la valoración de los activos, las reglas federales de armonización proporcionan pautas generales, según las cuales los activos no comerciales deben valorarse al valor de mercado y los activos comerciales según sus valores contables tributario. Sin embargo, los cantones tienen cierta flexibilidad con respecto a la valoración.

En Noruega<sup>9</sup>, la tasa del impuesto es del 0,85%, de la cual un 0,7% va a las municipalidades y un 0,15% al gobierno central. Las municipalidades tienen la posibilidad de fijar tasas menores al 0,7%. Sin embargo, actualmente solo una municipalidad ejerce esa opción. Además, el impuesto contempla un tramo exento para la parte del patrimonio neto que no exceda del equivalente a unos 150.000 euros.

La base imponible del impuesto se define como el valor de mercado, al 1 de enero del año fiscal, de los activos del contribuyente que tienen un valor financiero, menos la deuda por la que el contribuyente es responsable, e incluye tanto el patrimonio que se localiza en territorio noruego como fuera del país. Sin embargo, existen excepciones en el caso de algunos activos, a cuya valoración pueden aplicarse ciertas rebajas. Por ejemplo, las acciones con cotización bursátil se valoran al 65% de su valor de cotización al 1 de enero del respectivo año fiscal. A su vez, las acciones no cotizadas se valoran al 65% de su valor tributario o fiscal al 1 de enero del respectivo año fiscal.

La ley exime del impuesto a algunos activos, entre ellos los derechos condicionales; los derechos de uso por tiempo limitado; los derechos por tiempo limitado a beneficios periódicos; los salarios, intereses, dividendos sobre acciones y otras participaciones pendientes de pago; los derechos sobre obras creativas o patentes, siempre que sean propiedad del creador o inventor; el fondo de comercio (*goodwill*); los conocimientos técnicos, mercantiles o de otro tipo; los cultivos necesarios para las operaciones agrícolas; el capital social en cajas de ahorros; algunas pólizas de seguro de vida obligatorias, y las ganancias en juegos de azar cuyo pago no ha vencido.

Los sujetos del impuesto son las personas naturales mayores de edad, residentes en Noruega. Los cónyuges declaran de manera conjunta, incluidos también los hijos menores de edad. Excepcionalmente, los no residentes deben pagar el impuesto respecto de los bienes inmuebles que posean en Noruega.

En España<sup>10</sup>, el impuesto se cobra con una escala de tasas marginales progresivas que van del 0,2% al 2,5%. Existe también un tramo exento para la parte del patrimonio neto que no exceda de 700.000 euros, cuota que es individual, es decir, para cada miembro de un grupo familiar. Además de esta cuota exenta, la vivienda principal está parcialmente exenta, hasta un monto de 300.000 euros.

<sup>9</sup> La descripción del impuesto en Noruega se basa de Banoun (2020).

<sup>10</sup> La descripción del impuesto en España se basa en Ramallo (2020).



El patrimonio neto de una persona comprende todos los activos y derechos económicos que posee, tanto en España como en el exterior, con la deducción de los gravámenes que disminuyen su valor, así como todas las deudas u obligaciones personales. La ley exime a determinados activos, como los bienes incluidos en el patrimonio histórico español, determinadas obras de arte y antigüedades, propiedad intelectual o industrial que posea su creador, menaje del hogar con algunas excepciones, derechos de rescate de planes de pensiones y otras pólizas de seguro, algunos valores de renta fija mantenidos por no residentes, activos asignados a una actividad empresarial y participaciones en las denominadas "empresas familiares" si se cumplen determinados requisitos.

Las personas no residentes solo están sujetas al impuesto respecto de sus activos o derechos situados en España y solo pueden deducir las deudas que se contraigan en relación con estos activos españoles.

La valoración de los activos depende del tipo de activo de que se trate. Por ejemplo, los inmuebles se valoran al mayor valor entre el valor de adquisición, el valor catastral y el valor tasado por las autoridades fiscales en el contexto de un procedimiento fiscal; las acciones con cotización bursátil se valoran al precio medio de cotización del último trimestre, y los derechos en sociedades que no se cotizan, al valor que se desprenda de los registros contables.

### Cuadro II.6

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): características del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas, 2018

País	Régimen tributario	Límite de exención del impuesto	Tasa
España	Progresivo	700.000 euros en el caso de activos mundiales y 300.000 euros en el caso de viviendas	Del 0,2% al 2,5%
Noruega	Lineal	1.480.000 coronas noruegas (157.658 euros)	Un 0,7% a la municipalidad y un 0,15% al gobierno central
Suiza	Progresivo	50.000 francos suizos (59.110 euros) 250.000 francos suizos (295.550 euros) para matrimonios sin hijos	Del 0,03% al 1,09%

Fuente: M. Drometer y otros, "Wealth and inheritance taxation: an overview and country comparison", *ifo DICE Report*, vol. 16, Nº 2, 2018.

En el caso de América Latina, en 2020 solo la Argentina, Colombia y el Uruguay mantienen impuestos sobre el patrimonio neto de las personas físicas. En el pasado, El Salvador aprobó, en 1986, una ley de impuesto sobre el patrimonio de las personas naturales y jurídicas, con una escala de tasas progresivas hasta el 2%. Estuvo vigente hasta 1993 y recaudó en promedio un 0,33% del PIB. Nicaragua aprobó un decreto en 1983, que se derogó en 1992, de impuesto sobre el patrimonio neto de las personas naturales residentes y no residentes (respecto de su patrimonio en Nicaragua), que recaudó un 0,6% del PIB en 1991. El Perú tuvo un impuesto sobre el patrimonio de las personas naturales, creado en 1987 y derogado a partir de 1992, que recaudaba alrededor del 0,2% del PIB. Más recientemente, en 2016, el Ecuador estableció un impuesto extraordinario sobre el patrimonio (impuesto solidario al patrimonio), con ocasión del terremoto que afectó a ese país. Además, en la actualidad tiene un impuesto a los activos mantenidos en el exterior por bancos y otras entidades financieras.

En el cuadro II.7 se muestra un resumen de las principales características de los impuestos vigentes en la región. En la Argentina el impuesto se estableció a comienzos de los años noventa, con carácter de emergencia, por un período de nueve años. Desde entonces ha sufrido sucesivas prórrogas, la última en 2017 por un plazo que concluye el 31 de diciembre de 2022. El impuesto grava los activos o patrimonio bruto, pues no



permite la deducción de deudas. La ley establece que estarán exentos del impuesto los siguientes activos: los pertenecientes a miembros de misiones diplomáticas y consulares extranjeras; los fondos de capitalización para pensiones y planes de seguro de retiro privados; las cuotas sociales de cooperativas; los inmuebles rurales; los activos intangibles (marcas, patentes, derechos de concesión, etc.); los títulos valores emitidos por el Estado, y los depósitos de ahorro.

Los sujetos pasivos del impuesto son las personas físicas domiciliadas en el país por los bienes situados en el país y en el exterior, y las personas físicas domiciliadas en el exterior, por los bienes situados en el país.

El impuesto no se aplica cuando el valor total de los bienes de una persona es inferior a una cantidad equivalente a 33.394 dólares. Tratándose del inmueble destinado a habitación, el tramo exento es equivalente a unos 300.000 dólares.

Sobre el valor de los activos gravado se aplica una escala progresiva de tasas marginales, que va del 0,5% al 1,25%. A su vez, la ley faculta al Poder Ejecutivo a elevar estas tasas hasta un 100% para el caso de los bienes situados en el exterior, de tal forma que para estos bienes las tasas actuales están en el rango del 0,7% al 2,25%.

Respecto de la valoración de los activos, tratándose de inmuebles se usa el costo de adquisición, actualizado por inflación, menos una imputación del 2% anual por concepto de depreciación. En todo caso, se establece como valor mínimo el que se fije a los efectos del pago de los impuestos inmobiliarios o tributos similares o el valor de tasación fiscal. Los vehículos y otros bienes muebles de uso se valoran al costo de adquisición reajustado, menos su depreciación acumulada. Las obras de arte y antigüedades también se valoran a su costo actualizado, pero sin depreciación, y en el caso de los bienes de uso personal y del hogar se fija como valor mínimo el 5% del valor de los inmuebles. Respecto de los títulos valores con cotización bursátil, se usa el último valor de cotización, excepto para las acciones, a las que se les asigna el valor patrimonial proporcional que surja del último balance. Finalmente, los títulos sin cotización se valoran a su costo, incrementado por el importe de los intereses, actualizaciones y diferencias de cambio que se hubieran devengado a la fecha.

Colombia introdujo por primera vez un impuesto al patrimonio neto en 1935. Su versión actual fue creada por la ley 1943 de 2018 (en reemplazo del anterior incorporado por la ley 1739 de 2014, que fue declarada inexecutable en 2019 por la Corte Constitucional), y rige de 2019 a 2021. El impuesto grava el patrimonio bruto de las personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades extranjera, menos las deudas a cargo de los mismos. Se excluyen expresamente de la base imponible el valor de la casa habitación, hasta un límite de unos 137.000 dólares, y el 50% del valor patrimonial de bienes repatriados, bajo ciertas condiciones.

Las personas naturales residentes se gravan respecto del patrimonio ubicado en Colombia y en el exterior, mientras que las personas naturales y empresas no residentes se gravan respecto del patrimonio ubicado en Colombia.

El impuesto al patrimonio se genera por la posesión de un patrimonio cuyo valor sea igual o superior al equivalente a unos 1,5 millones de dólares. Sobre el valor del patrimonio que excede a esa cantidad se aplica una tasa plana del 1%.

Por su parte, en el Uruguay el impuesto al patrimonio grava a las personas tanto físicas como jurídicas. Consecuentemente con lo anterior, las personas físicas pagan el impuesto solo respecto del patrimonio no incluido en el de las personas jurídicas. Una particularidad del caso del Uruguay, no observada en otros países, es que se grava solo el patrimonio de los residentes ubicado en el territorio nacional, lo que puede favorecer la elusión mediante la transferencia del patrimonio al exterior.

Se excluyen de la base imponible del impuesto las áreas forestadas, los inmuebles agropecuarios, los títulos de ahorro y obligaciones emitidos al portador, las obligaciones nominativas de empresas que cotizan en bolsa y los depósitos en instituciones bancarias. A su vez, el impuesto grava el patrimonio de las personas físicas en la parte que exceda al equivalente a unos 120.000 dólares, con tasas marginales entre el 0,3% y el 0,6%. En el caso de las personas no residentes que no pagan el impuesto a la renta de no residentes, las tasas marginales se ubican en el rango del 0,7% al 1,5%.

### Cuadro II.7

América Latina (países seleccionados): características del impuesto sobre el patrimonio de personas físicas, 2019

	Argentina	Colombia	Uruguay
Base imponible	Patrimonio bruto	Patrimonio neto	Patrimonio neto
Residentes	Mundial	Mundial	Territorial
No residentes	Territorial	Territorial	Territorial
Tramo exento (en dólares)	33 394	1 520 002	120 359
Tasas	Del 0,5% al 1,25% Del 0,7% al 2,25% <sup>a</sup>	1,0%	Del 0,3% al 0,6% Del 0,7% al 1,5% <sup>b</sup>
Exenciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casa habitación hasta un límite</li> <li>- Fondos de pensiones</li> <li>- Cuotas de cooperativas</li> <li>- Inmuebles rurales</li> <li>- Títulos valores del gobierno</li> <li>- Depósitos de ahorro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casa habitación hasta un límite</li> <li>- 50% del valor patrimonial de bienes repatriados bajo ciertas condiciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas forestadas (Ley Forestal)</li> <li>- Inmuebles agropecuarios</li> <li>- Títulos de ahorro y obligaciones emitidos al portador</li> <li>- Obligaciones nominativas de empresas que cotizan en bolsa</li> <li>- Depósitos en instituciones bancarias</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país.

<sup>a</sup> Tasas respecto de bienes situados en el exterior.

<sup>b</sup> Tasas respecto de personas no residentes que no pagan el impuesto sobre la renta de no residentes.

Durante 2020 surgieron algunas iniciativas de impuestos sobre el patrimonio neto en la región, que han alcanzado distintos grados de avance. En la Argentina, se aprobó la Ley núm. 27605, que establece un impuesto extraordinario sobre el patrimonio, cuyo objetivo es financiar los costos asociados a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Este impuesto es en gran medida similar al impuesto recurrente, pero grava a las personas con activos superiores a 200 millones de pesos (unos 2,4 millones de dólares). Se fija una escala de tasas marginales que va desde el 2,0%, para las personas con activos inferiores a 300 millones de pesos, hasta el 3,5%, para las personas con activos superiores a 3.000 millones de pesos.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, se aprobó recientemente la Ley núm. 1357, que crea un impuesto recurrente a las grandes fortunas. Se gravará a las personas naturales residentes respecto de su patrimonio mundial y a las no residentes respecto de su patrimonio en el país. Se considera un tramo exento de 30 millones de bolivianos (unos 4,4 millones de dólares) y tres tasas marginales, del 1,4%, el 1,9% y el 2,4%. La más alta se aplica a los patrimonios superiores a 50 millones de bolivianos (unos 7,3 millones de dólares).

En Chile un grupo de parlamentarios presentó un proyecto de reforma constitucional para crear un impuesto sobre el patrimonio que permita recaudar recursos para financiar los costos que conlleva enfrentar la pandemia. En el país, solo el Presidente de la República puede proponer cambios legales en materia tributaria. Es por ello que la estrategia de los parlamentarios fue impulsar una reforma a la Constitución. Sin embargo, en diciembre de 2020 el Gobierno, que no comparte la iniciativa, logró un fallo favorable del Tribunal Constitucional, lo que por ahora dificulta que el proyecto pueda seguir avanzando.

## D. Consideraciones respecto del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas

En la sección anterior se revisaron los impuestos a la propiedad en su definición más amplia. En esta sección y las siguientes, el enfoque se centra en el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas, comenzando en esta sección con una revisión de los efectos potenciales del impuesto en una serie de variables relevantes, como la equidad vertical y la redistribución, la equidad horizontal, el ahorro y la inversión, el cumplimiento tributario y los desafíos para la administración tributaria.

A continuación, se resumen los principales argumentos en relación con estos temas que se desarrollan en la literatura.

### 1. Equidad vertical y redistribución

El principal propósito de este impuesto es mejorar la equidad tributaria, en particular, la equidad vertical, esto es, que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente más impuestos. Dado que el patrimonio es un indicador de la capacidad de pago, un impuesto sobre el patrimonio neto, con una estructura de tasas marginales crecientes, permite recaudar con justicia, mejorando la equidad vertical del sistema tributario. Si se quiere mejorar la progresividad del sistema tributario, escoger el patrimonio como base imponible es adecuado, puesto que la riqueza se distribuye de forma más desigual que el ingreso y el consumo, que son las bases imponibles alternativas.

Además, está la idea ya mencionada de que la riqueza entrega beneficios adicionales a los ingresos que genera. Es decir, una persona con más riqueza que otra tendrá una mayor capacidad de pago, aun cuando ambas tengan los mismos ingresos.

Como la riqueza está muy concentrada en la parte superior de la distribución, incluso un impuesto proporcional bajo sobre la riqueza, con un tramo exento, puede aumentar la progresividad. En algunos países de la OCDE, en particular los países nórdicos, que gravan las rentas del capital con una tasa plana, los impuestos sobre el patrimonio se han justificado como una forma de añadir progresividad a la tributación del capital (OCDE, 2018).

Una característica de la acumulación de riqueza, que también refuerza la idea de un impuesto sobre ella, es que esta se retroalimenta o, dicho de otro modo, la riqueza genera riqueza. Un mayor ingreso permite ahorrar más recursos. Además, los contribuyentes ricos obtienen rentabilidades mayores por ese ahorro y a su vez se pueden endeudar más fácilmente, lo que les permite invertir más y acumular más riqueza. De esta forma, si no hay impuestos que hagan frente a este proceso, la desigualdad de la riqueza tenderá a aumentar (OCDE, 2018).

### 2. Equidad horizontal del sistema tributario

Un sistema tributario tiene equidad horizontal cuando las personas con igual capacidad de pago reciben el mismo trato tributario. Normalmente, la capacidad de pago se asocia a la renta percibida, de tal forma que la equidad horizontal se logra cuando dos personas que tienen igual renta pagan el mismo impuesto. Sin embargo, existe el argumento de que el origen de la renta importa (véase, por ejemplo, Sevilla Segura, 2006). El patrimonio proporciona mayor seguridad a quien lo posee, reduce la necesidad de ahorrar y aumenta la capacidad de endeudamiento. A su vez, el patrimonio genera una base de ingresos

sin demandar a su titular el sacrificio del tiempo<sup>11</sup>, lo que le otorga una mejor calidad de vida, o bien la posibilidad de usar ese tiempo para generar más ingresos a través de una mejor gestión de su patrimonio o de la realización de actividades remuneradas. Por lo tanto, si dos personas ganan lo mismo, pero la primera lo hace mediante el trabajo y la segunda por medio de rentas del capital, esta última tendría una mayor capacidad de pago, por lo que debería ser gravada con tasas más altas.

En muchos países el impuesto sobre la renta personal tiene una base imponible global o integral, que no discrimina según el origen de las rentas y, por lo tanto, da el mismo tratamiento a las rentas del trabajo y del capital. Si se acepta el argumento anterior, el impuesto sobre el patrimonio neto sería un instrumento adecuado para introducir tasas diferenciadas para las rentas del capital.

### 3. Efectos no deseados de la concentración de la riqueza

La búsqueda de progresividad en el sistema tributario no se relaciona solo con razones éticas; hay también argumentos de economía política. El aumento de la concentración de los ingresos y la riqueza puede dar lugar a resultados no deseados, como que los ricos capturen el sistema político y lo inclinen a su favor (Scheuer y Slemrod, 2020).

Además, puede considerarse una afrenta a la democracia que un grupo de personas pueda ejercer un poder desproporcionado, más aún si existe la creencia, justificada o injustificada, de que las élites económicas obtuvieron su posición por medios ilegítimos. En este sentido, un impuesto a la riqueza podría aminorar estos efectos colaterales de la excesiva concentración de la riqueza, reduciendo las tensiones sociales y políticas (Rudnick y Gordon, 1996).

### 4. El caso de los multimillonarios con bajas rentas

Saez y Zucman (2019b) plantean que la forma adecuada de gravar a los ricos en el siglo XXI es hacerlo por medio de tres instrumentos: un impuesto a las empresas, un impuesto progresivo sobre la renta y un impuesto progresivo sobre la riqueza. El impuesto a las empresas asegura que todas las utilidades se graven, ya sea que se distribuyan o no. El impuesto progresivo sobre la renta asegura que los que ganan más paguen más. Y un impuesto progresivo sobre la riqueza permite que los individuos que poseen un alto patrimonio neto contribuyan con una cantidad que refleje su verdadera capacidad de pago.

Mediante el planteamiento anterior se busca solucionar la paradoja de que los individuos de alto patrimonio neto paguen tasas medias de impuesto sobre la renta menores que las de la clase media. El problema fundamental radica en que los individuos de alto patrimonio neto, a pesar de tener un alto patrimonio, perciben un flujo bajo de ingresos. Ello es consecuencia de diversas planificaciones tributarias. Una de las más frecuentes es la retención de utilidades en las empresas. De esta forma, los incrementos de riqueza se reflejan en un mayor valor de las acciones, por el que no se tributa mientras las acciones no se vendan.

Para el pequeño grupo de los individuos de alto patrimonio neto, el patrimonio está bien definido y es más difícil de ocultar que la renta. En consecuencia, el impuesto sobre el patrimonio tendría como objetivo asegurar que los individuos de alto patrimonio neto no paguen menos que el resto de la población.

<sup>11</sup> Por cierto, el empresario o el rentista también se esfuerzan para gestionar bien sus negocios o escoger las mejores inversiones, pero el fruto de ese esfuerzo es una renta del trabajo, que puede tomar la forma de un sueldo empresarial o puede estar incluida como una componente más dentro del retorno de las inversiones.



## 5. Impactos sobre el ahorro y la inversión

Este tema está bien desarrollado en Mirrlees y otros (2011). Desde el punto de vista de la eficiencia, se argumenta que el impuesto sobre la renta debería gravar los rendimientos excesivos del ahorro, pero no los rendimientos normales<sup>12</sup>. La razón es que el rendimiento normal refleja simplemente las preferencias de las personas entre consumo presente y futuro. Si dos personas ganan lo mismo, pero una prefiere consumir todo hoy y la otra prefiere ahorrar para consumir todo mañana, ¿por qué razón deberían cobrarse más impuestos a la segunda persona? Distinto es el caso en que la rentabilidad que la persona obtiene por su ahorro o inversión es mayor que el retorno normal, ya sea por suerte, porque asume un mayor riesgo, por habilidades o por cualquier otra causa. En estos casos, se justifica gravar el exceso de renta respecto de la rentabilidad normal.

Pues bien, el impuesto sobre el patrimonio neto logra el efecto totalmente contrario al deseado: grava el retorno normal, pero no el excesivo. Supongamos que una persona dispone de 100 unidades monetarias para ahorrar y la tasa normal de retorno es de un 5%. Un impuesto sobre la renta del 20% sería equivalente a un impuesto sobre el patrimonio del 1%. Con el impuesto sobre la renta se recaudaría el 20% del interés ganado, que es de 5 unidades monetarias, es decir, 1 unidad monetaria. Con el impuesto sobre el patrimonio se recaudaría el 1% del patrimonio de 100 unidades monetarias, es decir, la misma cantidad anterior, 1 unidad monetaria. Sin embargo, ¿qué pasa si esta persona logra un retorno superior al 5%? Con el impuesto sobre la renta pagará también un 20% sobre el exceso de rentabilidad, pero con el impuesto sobre el patrimonio seguirá pagando el mismo impuesto. Por lo tanto, el impuesto sobre el patrimonio disuade de ahorrar, pero no cobra más impuestos por las rentabilidades extremadamente altas, lo que parece ser exactamente la política incorrecta<sup>13</sup>.

Por cierto, el efecto neto sobre el ahorro dependerá de los demás impuestos que conforman la estructura tributaria. Por ejemplo, si además del impuesto sobre el patrimonio se aplica un impuesto progresivo sobre la renta, los retornos excesivos serían gravados con las tasas marginales del impuesto sobre la renta, que podrían ser mayores o no que la tasa equivalente del impuesto sobre el patrimonio.

De acuerdo con Perret (2020), el argumento de que los impuestos sobre el patrimonio reducen el incentivo para ahorrar ha influido en la disminución de los impuestos sobre el patrimonio en los países de la OCDE. No obstante, existe poca evidencia empírica de una respuesta significativa del ahorro a los impuestos sobre el patrimonio, y la que existe sugiere que las respuestas del ahorro son pequeñas, e incluso positivas en algunos contextos (Advani y Tarrant, 2020). Desde una perspectiva teórica, se produce un efecto de sustitución, según el cual la menor tasa de rendimiento del ahorro provocada por el impuesto sobre el patrimonio incentivaría el consumo, pero también un efecto de ingreso, que podría llevar a las personas a ahorrar más, para compensar la disminución de su riqueza futura provocada por el impuesto.

## 6. Efectos sobre la iniciativa empresarial y la toma de riesgos

Varios autores han analizado también los efectos que un impuesto sobre el patrimonio neto podría tener sobre el emprendimiento y la disposición de las personas a asumir riesgos. Sin embargo, las opiniones son divergentes.

<sup>12</sup> En este contexto, se entiende por rendimiento normal aquella rentabilidad que se obtiene al mantener ahorros en forma de un activo seguro que devenga intereses.

<sup>13</sup> Ejemplo tomado de Mirrlees y otros (2011).

Scheuer y Slemrod (2020) consideran que un impuesto sobre el patrimonio podría obligar a los emprendedores a ir reduciendo continuamente su participación en una empresa cuya valoración va aumentando con el tiempo, a fin de tener liquidez suficiente para pagar el impuesto. Aunque esos emprendedores no estén motivados principalmente por incentivos monetarios, esa dilución anticipada de los derechos de control podría tener efectos desalentadores *ex ante*.

En contraste con lo anterior, algunos argumentan que por muy amplia que sea la base imponible de un impuesto sobre el patrimonio neto, esta nunca incluirá al capital humano. Así pues, los impuestos sobre el patrimonio fomentan la inversión en capital humano, lo que a su vez puede tener efectos positivos en el crecimiento (OCDE, 2018).

Cuando se lo compara con el impuesto a la renta, se señala que una desventaja del impuesto sobre el patrimonio para los inversionistas es la obligación de pagar el impuesto aun en caso de tener pérdidas. En OCDE (2018) se destaca que esta diferencia tiene implicaciones en la toma de riesgos y el espíritu empresarial. A menudo se cree que la tributación desalienta la toma de riesgos, al limitar el rendimiento de las inversiones riesgosas. Sin embargo, una opinión contraria sostiene que, en los casos de inversionistas reacios al riesgo, cuando el impuesto sobre la renta permite la compensación perfecta de pérdidas, el impuesto puede incluso fomentar la toma de riesgos, pues el fisco absorbe una parte del riesgo. Este beneficio no existe en el caso del impuesto sobre el patrimonio.

Sin embargo, en el punto anterior se mostró que el impuesto sobre el patrimonio grava el equivalente a la rentabilidad normal de las inversiones, pero no grava las rentabilidades excesivas, que incluyen los premios por asumir riesgos. Desde esa perspectiva, el impuesto sobre el patrimonio neto podría estimular el espíritu empresarial, la toma de riesgos y la productividad. A fin de evaluar esta posibilidad, Guvenen y otros (2019), mediante un modelo parametrizado, simularon para el caso de los Estados Unidos el reemplazo del impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el patrimonio neto, por cuanto encontraron que los impuestos sobre el patrimonio son superiores a los impuestos sobre la renta y pueden aumentar la eficiencia, hacer crecer la economía y reducir la desigualdad al mismo tiempo.

En particular, un impuesto sobre el patrimonio neto grava también los activos improductivos, que no generan rentas y que, por lo tanto, no son alcanzados por el impuesto sobre la renta. De esta forma, el impuesto sobre el patrimonio neto incentivaría a los dueños de estos activos improductivos a darles un uso socialmente productivo o reemplazarlos por otros productivos (OCDE, 2018; Sevilla Segura, 2006).

## 7. Doble tributación

Una de las críticas más comunes a los impuestos sobre el patrimonio neto es que son injustos porque generan doble tributación. El origen de la riqueza se encuentra en las rentas del trabajo, las rentas de las actividades económicas personales, las rentas del capital, las herencias y las donaciones. Si el impuesto sobre la renta estuviera bien diseñado y se contara también con un buen impuesto a las herencias y donaciones, efectivamente todos los flujos que contribuyeron a generar la riqueza ya se habrían gravado, por lo que el impuesto sobre el patrimonio neto constituiría una doble tributación.

Pero este argumento de la doble tributación también se podría sostener respecto del impuesto sobre la renta y el IVA: los ingresos destinados a consumo ya pagaron impuesto sobre la renta en la mayoría de los casos. A fin de cuentas, lo que importa es la carga tributaria global que soportan las personas y los incentivos que generan los distintos impuestos y su combinación, más que la cantidad de impuestos que se usan.



Por ejemplo, si se aumentaran las tasas del impuesto sobre la renta y se eliminara el IVA, calibrando las tasas para que el pago de impuestos de cada persona fuera más o menos el mismo que en la situación anterior, el argumento de la doble tributación desaparecería. Sin embargo, los países prefieren diversificar sus fuentes de ingresos, por lo que el argumento de la doble tributación no es suficiente para respaldar la opción de que la recaudación dependa de un único impuesto.

Por otra parte, hay ingresos que no siempre están gravados con otros impuestos, como las ganancias de capital devengadas o, en varios países, las herencias y donaciones, de modo que en estos casos no habría doble tributación. De hecho, algunos especialistas consideran que el impuesto sobre el patrimonio neto sería un buen sustituto del impuesto a las ganancias de capital (Scheuer y Slemrod, 2020; Saez y Zukman, 2019a). Un problema no resuelto de los impuestos sobre la renta es el de la tributación de las ganancias de capital, que, por lo demás, son una de las rentas que muestran una alta concentración —si no la más alta— en la cima de la distribución del ingreso. Mediante el impuesto sobre la renta las ganancias de capital se gravan en base realizada o de caja, esto es, en el momento en que el activo se vende, a diferencia de las otras rentas, que por lo general tributan sobre la base del valor devengado. Este trato preferente, que permite diferir el pago del impuesto hasta el momento de la venta, es una de las principales explicaciones de la declinación de las tasas medias de tributación en los percentiles de ingreso superiores.

Por su parte, el impuesto sobre el patrimonio se recauda sobre la base del valor devengado. En el supuesto de que la base del impuesto sobre el patrimonio se mantiene actualizada a través de valoraciones regulares de los activos, la apreciación de los valores de los activos se gravaría cada año con un impuesto sobre el patrimonio. La tributación sobre la base del valor devengado tiene una serie de ventajas: impide el diferimiento de las ganancias de capital no materializadas y mejora la equidad, ya que las apreciaciones del valor de los activos son un mejor reflejo de la riqueza actual de los contribuyentes. Sin embargo, si los valores de los activos no se actualizan regularmente, el impuesto sobre el patrimonio se vuelve más comparable a un impuesto en base de caja (OCDE, 2018).

## 8. Consideraciones respecto de la liquidez

Otra consideración frecuente en relación con el impuesto sobre el patrimonio se refiere a la disponibilidad de recursos para pagar el impuesto. Cuando las personas tienen su patrimonio en la forma de activos no líquidos, podrían verse obligadas a vender parte de esos activos para cumplir con la obligación tributaria. Nótese que podría sostenerse el mismo argumento en relación con el impuesto predial o el de herencias y donaciones. Sin embargo, considerando que el impuesto sobre el patrimonio neto es una suerte de impuesto sobre una renta presunta, para la mayoría de las personas los ingresos generados por el patrimonio debieran ser más que suficientes para pagar el impuesto.

Ahora bien, si el diseño del impuesto considera un amplio tramo exento, para concentrarse en los individuos de alto patrimonio neto, este tema no debiera ser una preocupación, pues dichos contribuyentes tienen fácil acceso a los mercados financieros para financiar el pago de los impuestos (Leiserson, 2020).

Existen casos en los que sí puede haber problemas de liquidez, como podría ser el de los dueños de una empresa joven (*start-up*) que ha aumentado mucho su valor pero que no ha obtenido beneficios suficientes como para repartir dividendos. En ese caso, una forma de solucionar el problema sería permitir que el impuesto se pagara en especies, con acciones de la propia empresa (Saez y Zukman, 2019b).

## 9. Fuga de capitales y expatriación fiscal

La fuga de capitales y la expatriación fiscal son dos de los principales problemas que frecuentemente se asocian al impuesto sobre el patrimonio neto. Es importante precisar el alcance de estos problemas. Normalmente, en el caso de los residentes, el impuesto sobre el patrimonio neto se aplica respecto de los activos y pasivos mundiales, por lo que la fuga de capitales no es, en principio, una forma de eludir el impuesto. Sin embargo, puede transformarse en un problema cuando el objetivo de localizar los activos fuera de la jurisdicción es no declararlos o subvalorarlos, y la administración tributaria no tiene acceso a información respecto de ellos (OCDE, 2018).

Por otra parte, existe el riesgo de expatriación fiscal, es decir, de que los contribuyentes de alto patrimonio decidan trasladar su residencia al exterior para evitar el pago del impuesto. Las migraciones son una de las razones que explican la disminución de la aplicación de los impuestos sobre el patrimonio en los países de la OCDE (Perret, 2020). Para reducir el costo fiscal de esta práctica, Leiserson (2020) propone aplicar en caso de expatriación un impuesto único igual a la estimación del valor actual de la corriente de impuestos sobre el patrimonio futuros que habría pagado el contribuyente en caso de mantener la residencia.

## 10. Evasión y elusión de impuestos

El aumento de la movilidad de los activos financieros, así como el uso de paraísos fiscales, combinado con el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la eliminación de barreras a las transferencias de capital transfronterizas, han permitido a los contribuyentes trasladar su capital al extranjero sin declararlo, lo que dificulta la aplicación tanto del impuesto sobre la renta como del impuesto sobre el patrimonio neto (OCDE, 2018).

Scheuer y Slemrod (2020) citan un estudio en que se analizaron las filtraciones de datos del banco HSBC de Suiza en 2007, vinculando los nombres de las cuentas filtradas con datos fiscales individuales de Dinamarca, Noruega y Suecia. Se encontró que el 95% de estos titulares de cuentas en el extranjero no habían informado de la existencia de la cuenta a la administración tributaria. Al parecer, los fiscalizadores carecen de recursos para rastrear medios sofisticados de evasión de impuestos sobre el patrimonio y rara vez descubren estas formas de evasión. Sin embargo, cabe esperar que las administraciones tributarias tengan cada vez más control sobre estas operaciones, gracias a los acuerdos de intercambio de información, como los incluidos en el marco del Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, promovido por el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (CEPAL, 2020a).

A nivel interno, hay varias clases de activos respecto de los cuales no existe información de terceros que permita verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, por lo que son susceptibles de subdeclaración u omisión. Este es el caso, por ejemplo, de las obras de arte, artículos domésticos y joyas.

A su vez, otras formas de evadir o eludir el impuesto son la sustitución de activos gravados por otros exentos o sujetos a tasas más bajas o la mantención de activos cuyo valor es más difícil de verificar y, por tanto, más fácil de subestimar con éxito.

## 11. Valoración y otras cuestiones administrativas

Una de las principales preocupaciones en la implementación de los impuestos sobre el patrimonio se relaciona con la correcta valoración de los activos y pasivos de las personas físicas. Existen algunos activos, como las acciones de sociedades anónimas



abiertas, que son fáciles de valorar, pues existe información confiable de precios de mercado. En otros casos, como el de los bienes inmuebles, se pueden usar como referencia las tasaciones fiscales que se realizan periódicamente para efectos del cobro del impuesto predial, aceptando las diferencias respecto del valor de mercado, que serán mayores cuanto más distante sea la fecha en que se efectuó el último ajuste al catastro. Sin embargo, hay otras formas de riqueza que son difíciles de valorar, debido a que no existe un mercado secundario en el que se transen permanentemente esos activos o pasivos, ni tasaciones fiscales que sirvan como referencia. Este es el caso de las acciones de sociedades anónimas cerradas y los derechos en sociedades de personas. También se mencionan comúnmente en esta categoría las obras de arte, los efectos personales y las joyas, entre otros.

Algunos países han optado por dejar fuera del impuesto estos activos de difícil valoración. Sin embargo, con ello se erosiona la base impositiva, se distorsiona la elección de los vehículos de ahorro y se crean oportunidades para la evasión de impuestos (OCDE, 2018).

Saez y Zucman (2019b) consideran que estas preocupaciones sobre la valoración son exageradas. De acuerdo con sus cálculos, en el caso de los Estados Unidos el 80% de la riqueza que posee el 0,1% más rico consiste en acciones en bolsa, bonos, acciones en fondos de inversión colectivos, bienes raíces y otros activos con valores de mercado fácilmente accesibles. En cuanto al 20% restante, que en su mayor parte corresponde a acciones de empresas privadas, la valoración plantea menos problemas de lo que se cree. Aunque no se cotizan en bolsa, las acciones de las grandes empresas privadas son regularmente compradas y vendidas. Las empresas privadas emiten regularmente nuevas acciones a bancos, capitalistas de riesgo, personas ricas y otros inversionistas acreditados con grandes recursos. Estas transacciones sirven de referencia sobre el valor en las empresas cerradas.

Otra forma de valorar las acciones y los derechos sociales es sobre la base de su costo histórico ajustado por las utilidades retenidas entre el momento de su compra o inversión y la fecha de devengo del impuesto. Esto es equivalente a atribuir al propietario final su participación en el valor contable del patrimonio.

Una propuesta novedosa de Saez y Zucman (2019b) consiste en que el gobierno cree el mercado que falta para las acciones de sociedades anónimas cerradas. Para ello, la administración tributaria debería dar la opción de pagar el impuesto sobre el patrimonio en acciones de la propia empresa, en vez de en efectivo. Los contribuyentes usarán esta opción si creen que la valoración efectuada por la administración tributaria es exagerada. Luego, la autoridad tributaria vendería las acciones al mejor postor en el mercado abierto.

Respecto de otros activos de alto valor, como obras de artes, aeronaves, yates y otros similares, existe la posibilidad de usar como valor mínimo tributario el monto por el cual se encuentren asegurados, según conste en las pólizas de seguros que se hayan contratado.

Respecto del menaje de casa y otros efectos personales, algunos países han optado por establecer un valor proporcional al valor de los bienes inmuebles que los contienen.

## 12. Eficiencia económica del impuesto no recurrente sobre el patrimonio

Varios especialistas consideran que, a diferencia de un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto, uno no recurrente es económicamente eficiente (Donovan, 2020; Adam y Miller, 2020). El argumento es que un impuesto extraordinario (por una vez) e inesperado sobre la riqueza acumulada no distorsionaría el comportamiento, ya que

no habría nada que los contribuyentes pudieran hacer para reducir sus obligaciones tributarias. Sin embargo, para que tenga esta característica de eficiencia, son requisitos fundamentales que el impuesto se aplique por una sola vez y que la gente crea que será así. Esto es más fácil de lograr cuando existe una justificación específica, como ocurre hoy con la necesidad de pagar los costos de la crisis del COVID-19. Pero hacer que ese compromiso sea creíble sería uno de los principales desafíos para la eficiencia de un impuesto sobre la riqueza actual (Adam y Miller, 2020).

## E. Retos que considerar en la formulación y en la operación de los impuestos sobre el patrimonio neto

### 1. Sujetos del impuesto y unidad contribuyente

En general, los sujetos del impuesto sobre el patrimonio neto son las personas físicas residentes y no residentes. Respecto de la unidad contribuyente, existen dos opciones: el individuo o la familia. Para aprovechar las sinergias en el control del cumplimiento, es beneficioso usar la misma unidad que en el caso del impuesto sobre la renta (véanse Benítez y Velayos (2018) y Sevilla Segura (1996)). Esto facilitaría un control cruzado de ambos impuestos.

La OCDE (2018) aboga por considerar la familia como unidad tributaria. El argumento es que, si se gravara a los cónyuges por separado, sería difícil determinar y dividir la propiedad de los bienes de la familia y asignar la riqueza de los dependientes a cualquiera de los padres. Además, en el caso de un impuesto sobre el patrimonio con tasas progresivas y exenciones y deducciones, gravar a los cónyuges por separado exigiría vigilar estrechamente las transferencias de activos entre ellos. Sin embargo, estos problemas de la tributación individual también existen en caso del impuesto sobre la renta. Desde ese punto de vista, la recomendación sería considerar la familia como unidad contribuyente para ambos impuestos.

Dado que las acciones y los derechos sociales en última instancia forman parte del patrimonio de las personas físicas, en principio no correspondería aplicar el impuesto a las personas jurídicas. Sin embargo, podría tener sentido, como un mecanismo de control del impuesto personal, un impuesto a las personas jurídicas que operara como un pago a cuenta del impuesto personal, permitiendo, a su vez, que las personas físicas lo dedujeran de su propio impuesto (Sevilla Segura, 1996).

### 2. Determinación de la base gravable

#### a) Residentes y no residentes

En el caso de las personas residentes, la base imponible corresponde al patrimonio mundial, mientras que a los no residentes se les debe gravar solo respecto del patrimonio situado dentro de la jurisdicción correspondiente.

Es recomendable gravar a las personas residentes respecto de su patrimonio mundial por dos razones. La primera es que la capacidad de pago queda definida por el patrimonio mundial y no solo por aquel situado dentro del territorio. La segunda es que, si se gravara solo el patrimonio nacional, bastaría su traslado al exterior para eludir el impuesto.

Como se analizó en la sección anterior, en el caso de un impuesto sobre el patrimonio neto recurrente, el residente tendrá motivos para expatriarse y así evitar el pago del impuesto. Lo anterior se puede contrarrestar imponiendo el pago del impuesto hasta unos años después de haber dejado de ser residente o bien aplicando una tasa más alta en el último año de residencia (Rudnick y Gordon, 1996).

En el caso de los no residentes, para limitar la base imponible a los activos situados dentro de la jurisdicción, sería necesario definir tanto el concepto de residencia como el de ubicación de los activos. Sin embargo, estos conceptos por lo general serían similares a los del impuesto sobre la renta.

Es importante destacar que la tributación mundial para los residentes y la tributación en la fuente para los no residentes podría dar lugar a una doble imposición y, por lo tanto, se requieren disposiciones que impidan esa doble imposición (OCDE, 2018).

## b) Tramo exento

Si uno de los propósitos del impuesto es mejorar la progresividad del sistema tributario, debería tener un tramo exento, para no gravar a las personas con menor capacidad contributiva. El tamaño del tramo exento dependería del objetivo del impuesto. Si lo que se quiere es gravar a los niveles más altos de riqueza, sería conveniente establecer un tramo exento amplio. En ese escenario, muchas de las consideraciones referentes al impuesto sobre el patrimonio, analizadas en la sección anterior, perderían importancia, como los eventuales desincentivos al ahorro y la inversión, y los efectos negativos sobre la iniciativa empresarial. Asimismo, un tramo exento amplio redundaría en que el impuesto se concentrara en un pequeño número de contribuyentes de alto patrimonio, lo que facilitaría la administración del impuesto y el control de la evasión y la elusión.

En OCDE (2018) se presentan los tramos exentos de los países que tienen o tuvieron impuestos sobre el patrimonio neto. Se constata que los tramos exentos actuales son mayores que los del pasado. En 2017, el tramo exento era en Francia de 1,3 millones de euros, en España de 700.000 euros, en Noruega de 150.000 euros y en Suiza de 68.000 euros. En la región, en 2016 el tramo exento era en Colombia de 987.000 dólares, en el Uruguay de 117.000 dólares y en la Argentina de 19.000 dólares (Benítez y Velayos, 2018).

## c) Exenciones

La base gravable debería ser lo más amplia posible. Cualquier activo exento o sujeto a tasas reducidas abre la posibilidad de eludir, por medio del desvío de parte de la riqueza hacia los activos favorecidos. Además, las exenciones afectan la equidad horizontal, pues la tasa media de tributación dependerá de la composición de activos y pasivos que tengan las personas.

En países que han abolido el impuesto sobre el patrimonio, como Alemania, Francia e Irlanda, las distintas cargas fiscales impuestas a los diferentes activos fueron un problema constitucional importante y un factor significativo para impulsar la abolición (Chamberlain, 2020).

A pesar de que idealmente no debieran contemplarse exenciones, en la práctica hay algunos activos que suelen dejarse exentos, en ciertos casos por una cuestión de principios y en otros por razones prácticas. Los activos que generan dudas sobre la conveniencia de gravarlos incluyen el capital humano, los fondos de pensiones, las empresas familiares y las sociedades cerradas, la propiedad agrícola, la vivienda propia y

las obras de arte y antigüedades. En Chamberlain (2020) se realiza un detallado análisis de cada uno de ellos y la conveniencia de gravarlos.

El capital humano es uno de los activos que se justifica dejar exento, no solo por la imposibilidad de gravarlo (de hecho, ningún país lo ha gravado), sino también porque no cumple con la definición de derechos de propiedad como comúnmente se la entiende cuando se define el concepto de riqueza. Por ejemplo, no es transferible ni se puede asegurar que generará beneficios futuros.

Las exenciones a los activos de las pensiones se justifican por motivos sociales, debido a los beneficios que se obtienen de los ingresos de la jubilación. Cuando el impuesto alcanza a los más ricos, este argumento pierde validez. Pero, aun así, es difícil justificar que las personas tributen por este patrimonio si no está bajo su control actual y si no les es posible retirar fondos para pagar el impuesto.

En cuanto a las empresas familiares y los derechos en sociedades que no se transan en mercados abiertos, puede haber razones de política económica para establecer exenciones, como la conveniencia de incentivar el emprendimiento o el desarrollo de ciertas actividades económicas. También puede haber razones prácticas, como el interés de no perjudicar a las empresas nuevas que están en período de pérdidas, problemas de liquidez de empresas que están atravesando una mala racha o problemas de valoración de los activos. Todas estas razones, con excepción de las dificultades de valoración, pierden peso cuando el impuesto se concentra en un pequeño número de contribuyentes con mayor riqueza.

Si bien entre los países que tienen o han tenido impuestos sobre el patrimonio neto ha sido frecuente la aplicación de algún tipo de exenciones a las empresas familiares y los derechos sociales, su uso no es recomendable y debería restringirse al mínimo necesario. Como se señala en OCDE (2018), estas exenciones abren importantes oportunidades de elusión, sobre todo en la cima de la distribución del ingreso, incentivando a los contribuyentes a proteger su patrimonio dentro de las sociedades favorecidas.

Respecto de la vivienda propia, la mayoría de los países otorgan exenciones o algún trato preferente. Existen dos razones para ello: no gravar a la clase media, cuyo principal patrimonio es la residencia, y no gravar un activo que no genera flujos.

Finalmente, en cuanto a las obras de arte y las antigüedades, las exenciones obedecen principalmente a la dificultad de valoración.

### 3. Criterios de valoración

Para tener una adecuada medición del patrimonio como capacidad de pago y asegurar la equidad horizontal del impuesto, el ideal es que todos los activos y pasivos se valoren a su precio de mercado, definido como el precio al que se transaría el activo o pasivo en un mercado competitivo. No obstante, esta alternativa es compleja, sobre todo cuando se trata de activos que no se transan frecuentemente en los mercados. Siempre existirán opciones de estimación del valor de mercado, como las tasaciones o el valor presente de los flujos futuros del activo o pasivo. Sin embargo, se deben ponderar los beneficios de estas metodologías con sus costos de administración y cumplimiento.

En el caso de los bienes inmuebles, los países de la OCDE han usado mayoritariamente los valores de mercado estimados y, en menor medida, los valores catastrales o fiscales (valoración de las propiedades en los registros públicos utilizados a efectos fiscales) (OCDE, 2018). La elección entre uno u otro criterio dependerá de la calidad de los valores catastrales y de la cantidad de contribuyentes gravados con el impuesto. Si existe un catastro de una calidad razonable, que se actualiza periódicamente, y el

impuesto abarca a un gran número de contribuyentes, el uso del valor catastral podría resultar más adecuado. Se sacrifica precisión, pues el valor catastral es, en general, inferior al valor de mercado, pero se reducen los costos de cumplimiento y fiscalización. Por el contrario, si el impuesto se acota a un número reducido de contribuyentes de alto patrimonio, podría ser conveniente optar por el valor de mercado, respaldado por informes de tasación.

Tratándose de acciones que se cotizan en bolsa, lo más adecuado es considerar los precios de cotización de las respectivas acciones. Puede ser más adecuado considerar el precio promedio de un período, por ejemplo, del último trimestre, que considerar el precio de cierre del año. De esta forma se evitan posibles distorsiones debidas a sobrerreacciones de los mercados frente a situaciones puntuales, así como la eventual intervención de los interesados en los precios, en el caso de acciones con baja presencia bursátil.

Para los derechos sociales y las acciones que no se cotizan en bolsa, el método más simple es considerar la participación en el valor contable del patrimonio. En general, esto se traduciría en una subvaloración respecto del valor de mercado, debido principalmente a que los activos intangibles no son bien medidos por la contabilidad. Este método podría ser más adecuado en el caso de un impuesto de amplio alcance, compatible con la capacidad de los contribuyentes para realizar estimaciones y de la administración tributaria para fiscalizar.

Se podría optar por alternativas más sofisticadas, que permitan una mejor estimación de los valores de mercado. Un buen ejemplo es el caso de Francia, descrito en OCDE (2018) y en Benítez y Velayos (2018). En ese país se aplicaban tres métodos para las empresas que no cotizaban en bolsa: el valor matemático, que consiste en el valor tras la revaluación de los activos; el valor del rendimiento, obtenido de la capitalización de los beneficios distribuidos, y un valor de productividad (valor de la empresa), que se obtiene al capitalizar los beneficios por acción. El valor final se obtenía como resultado de una combinación de estos tres valores.

Para las obras de arte y antigüedades, podría ser adecuado usar el valor asegurado o, en caso de no haber pólizas de seguro, un valor de tasación estimado por especialistas.

Finalmente, en el caso de los bienes muebles de uso personal, parece adecuado definir una regla aritmética simple, que vincule su valor al de los bienes inmuebles que los contribuyentes tienen como residencia (Benítez y Velayos, 2018).

## 4. Estructura de las tasas

Al definir las tasas del impuesto sobre el patrimonio neto es importante tener en cuenta la tasa global de tributación de los contribuyentes gravados, considerando también las tasas del impuesto sobre la renta. Por ejemplo, suponiendo que la rentabilidad normal del patrimonio es un 5% anual, un impuesto sobre el patrimonio del 1% es equivalente a un impuesto del 20% sobre los flujos del patrimonio. Si, además, el impuesto sobre la renta tiene una tasa marginal máxima del 40%, la carga tributaria global estaría en torno al 60% de los ingresos generados por el patrimonio.

En la actualidad, España tiene una escala progresiva de tasas en el rango de un 0,2% a un 2,5%, siendo el país que aplica la mayor tasa. Noruega aplica una tasa plana del 0,85%. Suiza usa una escala progresiva, que varía entre un 0,03% y un 1,09%.

Si el objetivo es gravar a las personas con mayor nivel de riqueza, una opción es combinar un gran tramo exento con una tasa plana.

## 5. Impuestos recurrentes frente a impuestos que se aplican una sola vez

Algunos países han visto en el impuesto sobre el patrimonio una forma de financiar los costos derivados de la crisis del COVID-19. En ese caso, lo adecuado es plantear un impuesto extraordinario sobre el patrimonio, que se aplique por única vez.

En tal circunstancia, muchas de las dificultades de un impuesto recurrente sobre el patrimonio no existen. Como se indicó en la sección anterior, en la medida en que sea inesperado y su carácter de extraordinario resulte creíble, el impuesto será económicamente eficiente, puesto que no habrá nada que los contribuyentes puedan hacer a fin de evitarlo. Para ello es necesario que el impuesto grave el patrimonio que las personas tenían antes de que el impuesto se anunciara. El riesgo de fuga de capitales y expatriación fiscal se podrá reducir en medida en que sea creíble que la aplicación es por una única vez.

En esta alternativa, también es razonable establecer tasas marginales superiores a las que normalmente se fijan para los impuestos recurrentes.

## 6. Administración del impuesto

La administración de cualquier impuesto supone llevar a cabo cuatro macroprocesos: el registro o identificación de los contribuyentes, la declaración, el pago del impuesto y la revisión. Todos los potenciales contribuyentes del impuesto sobre el patrimonio neto lo son también del impuesto sobre la renta; por lo tanto, no hay nada especial en cuanto a la identificación y el registro.

En cuanto a la declaración, tal como ocurre en el caso de la mayoría de los impuestos, se debe optar por la autodeterminación; es decir, el contribuyente es el responsable de determinar la base imponible y el monto del impuesto que le corresponde pagar. Es responsabilidad de la administración tributaria establecer el nivel de detalle que se requerirá en la declaración y proveer los medios que faciliten el procedimiento, tales como el formulario de declaración electrónica e información de ayuda para la valoración de determinados activos; por ejemplo, sistemas de consulta para la búsqueda de los valores catastrales de los bienes raíces o los valores de mercado de las acciones con presencia bursátil.

En la medida en que se establezca un período tributario anual, el proceso de declaración y pago debería ser simultáneo con el del impuesto sobre la renta.

Respecto del pago, la ley debería establecer el plazo de pago, que puede ser simultáneo con la declaración o puede realizarse en forma diferida en caso de iliquidez del contribuyente, los intereses y multas por retardo y las formas aceptadas de pago, es decir, si solo se podrá hacer en efectivo o también en especies.

En la etapa de revisión, la administración tributaria debe usar todos los recursos de información que tenga disponibles para verificar el correcto cumplimiento del impuesto. Esto parte por identificar a los no declarantes e instarlos a cumplir su obligación. Muchas administraciones tributarias, a propósito de la fiscalización en relación con el impuesto sobre la renta, cuentan con información útil para este fin, como la relativa a los bienes raíces que poseen los contribuyentes, las acciones, la participación en sociedades, los automóviles, las inversiones financieras y otros activos de los que existen registros de propiedad. Probablemente, el punto más débil es el de las inversiones en el exterior. En ese ámbito, cumple un rol fundamental la cooperación internacional. Las administraciones tributarias deberían recurrir tanto a los convenios bilaterales

de intercambio de información como a los acuerdos de intercambio automático de información promovidos por el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales y el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios.

Es probable que, entre los declarantes, los principales riesgos de evasión sean la omisión y la subdeclaración de activos. En la medida en que la administración tributaria reciba abundante información de terceros, se podrán detectar potenciales omisiones de los principales activos. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que existirán dificultades respecto de activos como las obras de arte, las antigüedades y los bienes muebles sin registro público. Puede resultar más complejo el tema de la subvaloración de activos para los que no existe información de mercado, lo que abriría un espacio para las controversias, que deberían ser resueltas con los mecanismos tradicionales que consideren los códigos tributarios de cada país.

## F. Reflexiones finales

El logro de una recuperación transformadora en la región depende, en buena medida, de la capacidad de mantener una política fiscal expansiva capaz de vincular las necesidades de financiamiento de corto plazo para hacer frente a la pandemia con las inversiones requeridas en el mediano plazo para sustentar la creación de una nueva senda de desarrollo sostenible. Esta estrategia fiscal debe llevarse a cabo en un marco de sostenibilidad, para el cual es fundamental avanzar en el fortalecimiento de la recaudación tributaria, de forma progresiva y efectiva, a fin de generar el espacio fiscal necesario para responder a mayores demandas de gasto asociadas al impulso de una recuperación transformadora enfocada en el desarrollo sostenible.

En la actualidad, los sistemas tributarios de la región, en general, tienden a generar recursos fiscales insuficientes para cubrir las necesidades de gasto público, además de tener una fuerte dependencia de impuestos indirectos, lo que reduce su capacidad redistributiva. Recientemente se ha observado un renovado interés en el uso de los impuestos sobre el patrimonio, así como de los otros impuestos sobre la propiedad, mediante iniciativas que buscan generar recursos adicionales para cubrir los gastos asociados con la pandemia. Sin embargo, más allá de su recaudación potencial, estos instrumentos pueden ofrecer a los países de la región una herramienta importante para aumentar la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios.

No obstante, como se analizó en este capítulo, para que este tipo de impuestos cumplan con su objetivo, se deben tomar en cuenta aspectos relacionados con su diseño e implementación, como la equidad vertical y la redistribución, la equidad horizontal, el ahorro y la inversión, el cumplimiento tributario y los desafíos para la administración tributaria.

La aplicación de impuestos sobre el patrimonio neto debe considerar, de acuerdo a cada caso, la medida en que este tipo de impuestos podría contribuir a mejorar la suficiencia recaudatoria y la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios. Ello dependerá particularmente de las capacidades de la administración tributaria para fiscalizar el correcto cumplimiento de los potenciales contribuyentes. A este respecto, es importante evaluar la calidad y cantidad de información con la que cuentan los organismos fiscalizadores. La información es relevante tanto para identificar los elementos patrimoniales gravados con el impuesto como para verificar su correcta valoración. En el caso de los inmuebles, por ejemplo, es fundamental contar con un catastro completo, de buena calidad y que se actualice periódicamente.



También es importante tener en cuenta el potencial recaudatorio de los impuestos al patrimonio neto. Técnicamente, se puede diseñar de forma muy progresiva, pero en la práctica, la recaudación por este impuesto ha sido limitada en los países que lo tienen o lo han tenido. Históricamente, el país de la OCDE que más ha recaudado con este impuesto es Suiza, con un promedio del 0,8% del PIB en los últimos 18 años, seguido de Noruega con una recaudación promedio cercana a medio punto del PIB. En la región, Colombia ha tenido recaudaciones en torno a medio punto del PIB, pero en la Argentina y el Uruguay es más cercana al 0,2% del PIB. Por otro lado, los convenios de intercambio de información entre países permiten augurar mayores posibilidades de control respecto de activos localizados en el exterior y, por ende, mayores expectativas de recaudación.

También es importante considerar la interacción de este impuesto con los otros impuestos sobre la propiedad, como el impuesto predial y el impuesto de herencias y donaciones, de tal forma de tener un diseño coherente, que evite la doble tributación de algunos activos o la nula tributación de otros. Es relevante considerar los impuestos a la propiedad en su conjunto, considerando al impuesto sobre el patrimonio neto como un complemento de los otros impuestos que gravan distintas características de la riqueza. Como se mostró anteriormente, al considerarlos en su conjunto, los impuestos a la propiedad recaudan cifras importantes y los países de la región pueden avanzar más tanto en el diseño como en el control de estos impuestos. En un contexto de bajos ingresos tributarios, baja progresividad de la estructura tributaria, creciente desigualdad y necesidad de hacer frente a los costos de la pandemia, es importante valorar el alcance de los impuestos sobre la propiedad y el patrimonio neto por su potencial redistributivo y recaudatorio.

## Bibliografía

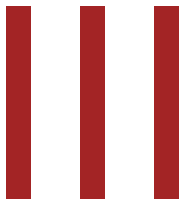
- Adam, S. y H. Miller (2020), "The economics of a wealth tax," *Evidence Paper*, N° 3, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Advani, A. y H. Tarrant (2020), "Behavioural responses to a wealth tax," *Evidence Paper*, N° 5, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Alvaredo, F. y otros (2018), "The elephant curve of global inequality and growth," *AEA Papers and Proceedings*, vol. 108, Asociación Estadounidense de Economía.
- Banoun, B. (2020), "Wealth tax: Norway," *Background Paper*, N° 138, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho (2017), "Revisiting personal income tax in Latin America: evolution and impact," *OECD Development Centre Working Papers*, N° 338, París, OECD Publishing.
- Benítez, J. y F. Velayos (2018), "Impuestos a la riqueza o al patrimonio de las personas físicas con especial mención a América Latina y el Caribe," *Documentos de Trabajo*, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Carter, K. y otros (1967), *Report of the Royal Commission on Taxation*, Ottawa, Roger Duhamel, F.R.S.C., Queen's Printer.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.
- (2020a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- (2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Síntesis* (LC/SES.38/4), Santiago.
- (2020c), *Aprender de la historia, atender la emergencia, repensar el futuro. México, Centroamérica y el Caribe frente a la pandemia: diagnóstico y perspectivas* (LC/MEX/TS.2020/17/Rev.2), Ciudad de México.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2017), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos* (LC/FDS.1/4), Santiago.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Oxfam (2016), *Tributación para un crecimiento inclusivo* (LC/L.4159), Santiago.
- Chamberlain, E. (2020), "Defining the tax base – design issues", *Evidence Paper*, N° 8, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Daly, S. y G. Loutzenhiser (2020), "Valuation", *Evidence Paper*, N° 9, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Donovan, N. (2020), "One-off wealth taxes: theory and evidence", *Evidence Paper*, N° 7, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Drometer, M. y otros (2018), "Wealth and inheritance taxation: an overview and country comparison", *ifo DICE Report*, vol. 16, N° 2.
- Eckert, J. y L. Aebi (2020), "Wealth tax in Switzerland", *Background Paper*, N° 133, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Gómez Sabaini, J. y D. Morán (2016), "La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados", *Cuadernos de Economía*, vol. 35, N° 67, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Güvenen, F. y otros (2019), "Use it or lose it: efficiency gains from wealth taxation", *NBER Working Paper Series*, N° 26284, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Haig, R. (ed.) (1921), *The Federal Income Tax*, Nueva York, Columbia University Press.
- Leiserson, G. (2020), "Taxing wealth", *Tackling the Tax Code: Efficient and Equitable Ways to Raise Revenue*, J. Shambaugh y R. Nunn (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Maldonado Valera, C., M. L. Marinho y C. Robles (eds.) (2020), "Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/59), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meade, J. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Londres, Institute for Fiscal Studies (IFS).
- Mirrlees, J. y otros (eds.) (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, N° 26, París, OECD Publishing.
- Perret, S. (2020), "Why did other wealth taxes fail and is this time different?", *Evidence Paper*, N° 6, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T., E. Saez y G. Zucman (2013), "Rethinking capital and wealth taxation" [en línea] <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2014RKKT.pdf>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Nueva York.
- Ramallo, A. (2020), "Wealth tax: Spain", *Background Paper*, N° 132, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Rudnick, R. y R. Gordon (1996), "Taxation of wealth", *Tax Law Design and Drafting*, vol. 1, V. Thuronyi (ed.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Ryan, D. (2020), "Valuation of businesses and intellectual property assets", *Background Paper*, N° 144, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Saez, E. y G. Zucman (2019a), "Progressive wealth taxation", *Brookings Paper on Economic Activity*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_(2019b), *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- Scheuer, F. y J. Slemrod (2020), "Taxing our wealth", *NBER Working Paper Series*, N° 28150, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Sevilla Segura, J. (2006), *Manual de política y técnicas tributarias del CIAT*, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Simons, H. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago, University of Chicago Press.
- Summers, A. (2020), "Ways of taxing wealth: alternatives and interactions", *Evidence Paper*, N° 4, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Zucman, G. (2015), *La riqueza oculta de las naciones: investigación sobre los paraísos fiscales*, Barcelona, Pasado & Presente.



## CAPÍTULO



# La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina

---

Introducción

A. Antecedentes

B. Compromisos internacionales y regionales en materia de política fiscal con enfoque de género

C. Política tributaria con enfoque de género

D. Política de gasto con enfoque de género

E. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía



## Introducción

En los últimos años se ha reconocido ampliamente que la política fiscal no es neutra en términos de género. Esta toma de conciencia se ha visto reflejada en varios compromisos internacionales en favor de los derechos de las mujeres que han puesto la temática en el centro de la discusión sobre el desarrollo sostenible y la forma de construir marcos de políticas públicas que impulsen la igualdad de género. A nivel de compromisos regionales, esta vinculación se establece en forma explícita en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (aprobada en 2016) que, entre las medidas del eje 5, sobre financiamiento, establece que se deben diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión) desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos (CEPAL, 2017, pág. 29), y en el Compromiso de Santiago, en que los Gobiernos de los países de la región acordaron “implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres” (CEPAL, 2020, pág. 37).

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en el cumplimiento de estos compromisos para la incorporación de la perspectiva de género en la política fiscal tanto en sus marcos normativos como en la implementación de instrumentos tributarios, de gasto y de financiamiento específicos.

En cuanto a los instrumentos tributarios, en los últimos años se han empezado a analizar los sesgos de género explícitos e implícitos existentes en los sistemas tributarios de la región. Aunque aún falta camino por avanzar en la implementación de instrumentos que permitan transparentar los impactos diferenciados en materia de género de los impuestos, es prioritario generar una base analítica que permita llevar a cabo las reformas necesarias para contar con sistemas tributarios que contribuyan a reducir o no profundizar las desigualdades de género.

En lo referente a los presupuestos públicos, se observan avances tanto a nivel nacional como subnacional. Los países de la región han ido evolucionando del análisis *ex post* de la asignación de los recursos públicos en favor de los derechos de las mujeres, al etiquetado e identificación del gasto con enfoque de género en los sistemas de administración financiera y, más recientemente, la incorporación del enfoque de género en los programas presupuestarios por resultados.

De igual manera, aún queda camino por recorrer para que las consideraciones de género sean incorporadas en el financiamiento, en los marcos fiscales de mediano plazo y en políticas fiscales contracíclicas, especialmente en el marco de las consecuencias socioeconómicas que ha tenido la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), de modo que los paquetes de medidas fiscales que se implementen en la región se conviertan en una oportunidad para una recuperación transformadora y sin dejar a nadie atrás

## A. Antecedentes

Tradicionalmente, las escuelas de pensamiento económico han asignado a la política fiscal las funciones de estabilización, asignación y distribución (Musgrave, 2003), centrando su acción en la aplicación de instrumentos tributarios y no tributarios para la generación de ingresos destinados a financiar la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado, así como la consecución de financiamiento a través del endeudamiento público, en caso de existir déficits. Por tanto, la política fiscal revela

las prioridades económicas y sociales de los Gobiernos, ya que determina quiénes y con cuánto van a contribuir al sostenimiento de la economía y a quiénes se otorgarán los bienes y servicios públicos (Coello y Fernández, 2013).

Para comprender la forma en que la política fiscal tiene implicaciones en la desigualdad entre hombres y mujeres, se debe partir por entender claramente el concepto de “género”. Este término —a diferencia del término “sexo”, que se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer— hace referencia a “las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer” (Naciones Unidas, 2010, pág. 2).

Como se señala en Naciones Unidas (2010), “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres” (pág. 5). Además, la igualdad de género implica que, cuando se diseñen e implementen políticas públicas, incluidas las fiscales, se tomen en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades de hombres y mujeres, así como los impactos diferenciados de dichas políticas en unos y otras (ONU-Mujeres, 2020).

Frecuentemente, cuando se diseñan e implementan decisiones de política fiscal, solo se analizan sus resultados en relación con los grandes agregados macroeconómicos y, en el mejor de los casos, se evalúa su efecto redistributivo en la población en general. En muy pocas ocasiones el diseño de la política fiscal toma en cuenta el impacto diferenciado en hombres y mujeres, dados los roles, las responsabilidades y las oportunidades socialmente construidos y asignados a cada uno de esos grupos (Musgrave, 2003); menos aún se considera la forma como dicha política podría contribuir a incrementar o a reducir las brechas de género (Coello y Fernández, 2013, pág. 4). Si bien se ha avanzado en el ámbito de los estudios relacionados con el análisis del gasto público con incidencia en la igualdad de género, se cuenta con pocos trabajos en los que se analiza la forma en que la política tributaria influye en la capacidad del Estado para movilizar recursos dirigidos a financiar las políticas orientadas a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.

Desde el punto de vista de la economía feminista se ha recalcado el papel fundamental que tiene la política fiscal en la redistribución y reorganización del trabajo de cuidados, que es clave para la reproducción social y que contribuye directamente a la generación de riqueza, bienestar y calidad de vida. Por ello, una política fiscal igualitaria puede ser una herramienta redistributiva clave para transformar esta realidad y mejorar la distribución de recursos entre hombres y mujeres (CEPAL, 2010a).

En este marco, el objetivo de este capítulo es revisar y analizar las experiencias de política fiscal con enfoque de género que se han implementado en América Latina. Además de esta primera parte de introducción y antecedentes, el documento incluye otras cuatro secciones. En la sección B se realiza una revisión de los principales compromisos internacionales y regionales que han asumido los países de la región en materia de política fiscal y género. La sección C se inicia con una revisión del marco conceptual sobre política tributaria y género, y luego se examinan los principales estudios que se han llevado a cabo en la región en esta materia. La sección D comienza con una aproximación conceptual a los presupuestos sensibles al género y posteriormente ofrece una sistematización de las principales experiencias en la región. Finalmente, en la sección E se presentan conclusiones y recomendaciones en esta materia aplicables a la política fiscal de la región.

## B. Compromisos internacionales y regionales en materia de política fiscal con enfoque de género

Los Gobiernos de la región han suscrito y ratificado tratados internacionales y han asumido compromisos con los que se busca el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos humanos de las mujeres y la promoción de la igualdad de género. A continuación, se revisan los principales instrumentos que tienen implicaciones en la política fiscal.

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados partes de la Convención deben tomar todas las medidas apropiadas en la esfera económica para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer (Naciones Unidas, 1979). Si bien, la Convención no contiene disposiciones específicas sobre los presupuestos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que monitorea su implementación, ha emitido observaciones finales y recomendaciones en las que se sugiere que las políticas y procesos presupuestarios sean sensibles al género y consideren los principios y criterios de esta Convención (Elson, 2006).
- En la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer se afirma que los Estados deberán consignar en los presupuestos públicos los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer (Naciones Unidas, 1994).
- En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), se establecen, entre las disposiciones y medidas que han de adoptarse, las siguientes:
  - “Analizar, desde una perspectiva de género, las políticas y los programas, incluidos los relativos a [...] la tributación” (Naciones Unidas, 1996, pág. 20).
  - “Revisar los sistemas nacionales de impuestos sobre la renta y de impuestos sobre la herencia [...] con el objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra la mujer” (Naciones Unidas, 1996, pág. 74).
  - “[...] que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género” (Naciones Unidas, 1996, pág. 139).
  - “[...] ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público [...] para [...] lograr los compromisos en materia de género contraídos en otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas” (Naciones Unidas, 1996, pág. 139).

En los últimos años se ha producido un creciente reconocimiento de los sesgos de género de la política fiscal. Esta toma de conciencia se ha visto materializada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup>, que han puesto el tema en el centro de la discusión sobre el desarrollo sostenible y la forma de construir marcos de políticas públicas que impulsen la igualdad de género. En la Agenda 2030 se destaca la igualdad de género no solo como un derecho humano fundamental, sino también como uno de los cimientos para la construcción de un mundo pacífico, próspero y sostenible. Es importante destacar que, para medir el Objetivo 5 (lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas), se considera el indicador 5.c.1, “proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin”; es decir, los países pueden visibilizar su avance en la implementación de la

<sup>1</sup> Véase Naciones Unidas, “Objetivos de Desarrollo Sostenible” [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

Agenda 2030 al incorporar los presupuestos sensibles al género. Adicionalmente, las metas del Objetivo 17 (fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible) y el Objetivo 10 (reducir la desigualdad en los países y entre ellos) pueden aportar a la creación de formas de financiamiento para avanzar hacia el logro del Objetivo 5 (Bidegain, 2016).

A nivel regional, esta discusión ha sido impulsada en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe<sup>2</sup>. En las últimas Conferencias, los Gobiernos de la región, a fin de asegurar los recursos suficientes para implementar las políticas de igualdad de género, han ido avanzando hacia la formulación de compromisos relacionados con aspectos tributarios y de políticas fiscales contracíclicas sensibles al género, como se puede observar en los siguientes acuerdos:

- Propiciar que las políticas fiscales combinen criterios de eficacia con criterios de equidad, resaltando su función redistributiva y progresiva, que aseguren la ejecución de políticas que garanticen el desarrollo de las mujeres (Consenso de Brasilia (CEPAL, 2010b, párrafo 2.c)).
- Tomar medidas para que en la aplicación de las políticas fiscales se incorporen criterios de equidad e igualdad de género, así como acciones afirmativas que impidan que las reformas fiscales profundicen los niveles de pobreza de las mujeres (Consenso de Santo Domingo (CEPAL, 2013, párrafo 65)).
- Adoptar presupuestos con un enfoque de género como eje transversal para la asignación de fondos públicos, garantizando que aquellos sean suficientes, estén protegidos y cubran todos los ámbitos de política pública para el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados a fin de alcanzar las metas de igualdad y justicia social y económica para las mujeres (Consenso de Santo Domingo (CEPAL, 2013, párrafo 113)).
- Diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión), desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizando los máximos recursos disponibles (Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017, medida 5.a)).
- Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas y destinar presupuestos con enfoque de género para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres (Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017, medida 5.c)).
- Implementar estudios de impacto de género de las políticas fiscales antes y después de su aplicación, asegurando que estas no tengan un efecto negativo explícito o implícito sobre la igualdad de género, los derechos y la autonomía de las mujeres, por ejemplo, en la sobrecarga del trabajo no remunerado y de cuidados o en los niveles de pobreza de las mujeres (Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017, medida 5.g)).
- Asegurar que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecuen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, considerando que dichas medidas cubran excepcionalmente el período de crisis y sean de carácter temporal, y evitando especialmente la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados

<sup>2</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe" [en línea] <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>.



que enfrentan las mujeres y la reducción del financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad y los mecanismos para el adelanto de las mujeres (Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017, medida 5.d)).

- Fortalecer la cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza a través del impuesto a la renta corporativa, los impuestos a la riqueza y a las propiedades, entre otros, y así disponer de mayores recursos para las políticas de igualdad de género (Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017, medida 5.h)).
- Implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado (Compromiso de Santiago (CEPAL, 2020, párrafo 24)).
- Propiciar la aprobación de leyes en materia laboral y tributaria para actuar de forma coordinada a nivel regional, evitando la competencia nociva entre países, a fin de impedir que los impuestos, la reducción de los salarios y las desigualdades de género sean variables de ajuste para aumentar las exportaciones y atraer inversiones (Compromiso de Santiago (CEPAL, 2020, párrafo 29)).

De esta manera, la región ha avanzado en el establecimiento de este tipo de acuerdos de avanzada, que vinculan la política fiscal y políticas contracíclicas con la agenda de igualdad de género.

## C. Política tributaria con enfoque de género

La mayoría de los estudios sobre los efectos de la política tributaria se han concentrado en el análisis de la incidencia distributiva de los impuestos (Musgrave y Musgrave, 1992), es decir, de la progresividad o regresividad de los mismos. Pocas investigaciones han profundizado en los efectos diferenciados del sistema tributario en la participación laboral y económica, en la distribución de las responsabilidades de cuidado, en el acceso a activos económicos y patrones de consumo de hombres y mujeres, dado que los impuestos provienen de gravarlos en su condición de consumidores, trabajadores, empleados y propietarias o no de activos. Por lo tanto, dependiendo de cómo, sobre quién y en qué magnitud recaiga la carga tributaria, el pago de impuestos puede tener implicaciones en términos de la desigualdad de género, ya sea de forma directa o indirecta (Grown y Valodia, 2010).

Si bien un sistema tributario progresivo no es lo mismo que un sistema tributario con enfoque de género, en términos generales se esperaría que un sistema tributario progresivo fuera más sensible a los impactos diferenciados en la vida de mujeres y hombres, en tanto que un sistema tributario regresivo tendería a empeorar las condiciones de vida de las personas con menores ingresos y con mayores desventajas, como aquellas en que se encuentran las mujeres, profundizando así la desigualdad económica y las brechas en materia de bienestar (Coello, Itriago y Salamanca, 2014).

Los sistemas tributarios ya parten con sesgos de género en la medida en que han sido diseñados en un contexto que refleja las normas sociales prevalecientes sobre los roles que deben tener los hombres y las mujeres, que, a su vez, pueden afectar las decisiones sobre dónde y cuánto trabajar, así como los patrones de consumo. Estos sesgos pueden ser explícitos e implícitos (Stotsky, 1996):

- Los sesgos explícitos hacen referencia a la forma en que las leyes tributarias dan a mujeres y hombres una categorización y un tratamiento diferentes. En términos generales, los sesgos explícitos de género se detectan fácilmente, pues por lo general constan por escrito en la base legal, aunque también pueden reflejarse en prácticas informales (Stotsky, 2005, pág. 1).
- Los sesgos implícitos son aquellos que se producen cuando una normativa o reglamentación impositiva trata a hombres y mujeres de manera similar, pero su aplicación produce un impacto o efecto desigual (CEPAL, 2019). Estos sesgos son más difíciles de identificar, pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a unos y otras (véase el cuadro III.1) (Coello y Fernández, 2013, pág. 31).

### Cuadro III.1

#### Razones de la existencia de sesgos de género implícitos

Criterio	Sesgo implícito
Por el consumo diferencial	Un impuesto indirecto a un producto o productor se traslada al consumidor final por medio de los precios y afecta de manera distinta a hombres y mujeres, debido a sus patrones diferenciados de consumo relacionados con diferencias biológicas o con el rol de cuidado; un impuesto grava insumos de actividades económicas en las que hay prevalencia del trabajo de mujeres; o un impuesto, por medio del precio, afecta la toma de decisiones dentro del hogar.
Por el impacto en el empleo de un sector económico	Los impuestos directos o indirectos afectan positiva o negativamente a determinadas ramas de actividad económica que generan empleo de manera diferenciada para hombres y mujeres.
Por la carga tributaria de bienes y servicios básicos	La incidencia de estos impuestos puede resultar mayor para las mujeres porque destinan un porcentaje mayor de sus ingresos que los hombres a la adquisición de bienes y servicios de consumo familiar, siguiendo el rol asignado socialmente de responsabilidad del cuidado.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Coello y S. Fernández, "Política fiscal y equidad de género en Bolivia: análisis y propuesta para la construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien", La Paz, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2013.

En un mismo sistema tributario pueden coexistir sesgos de género explícitos e implícitos y no es sencillo categorizarlos como positivos o negativos por sí mismos. De acuerdo con Stotsky (2005), esta valoración debe hacerse en función del comportamiento social y económico que se considere adecuado o que se desee promover.

Generalmente, los sesgos explícitos se presentan en aquellos tributos de naturaleza personal que permiten la diferenciación entre hombres y mujeres, como el impuesto sobre la renta global de las personas físicas, cuya discriminación explícita se evidencia generalmente en función de: i) si la declaración del impuesto se realiza de manera individual o conjunta; ii) la asignación de los ingresos no laborales o de diferentes fuentes, y iii) las desgravaciones tributarias que pueden aplicarse por diferentes motivos, como puede ser por carga familiar (hijos o cónyuges), o las deducciones para determinados gastos relacionados con el cuidado o mantenimiento del hogar (alimentos, salud y educación, entre otros).

En el cuadro III.2 se describen las formas de sesgos de género explícitos que se encuentran en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, dependiendo de si la declaración se realiza de manera individual o conjunta. De Villota (2008) pone de manifiesto que la tributación conjunta, en cualquiera de sus formas, genera un efecto perjudicial para los segundos perceptores de renta dentro de las familias, lo que puede influir en sus decisiones sobre si permanecer o no en el mercado laboral o aumentar su participación en el mismo. Adicionalmente, al comparar el efecto discriminatorio que presenta cada uno de los sistemas hacia el segundo perceptor de rentas, se observa que la tributación acumulada es la más perjudicial, seguida del sistema de partición y, por último, el del cociente familiar (De Villota, 2008) (véase el cuadro III.3).

**Cuadro III.2**

Formas de sesgos de género explícitos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas

Declaración individual	Declaración conjunta
Normas que rigen la atribución de la renta compartida, como la renta no laboral o la renta derivada del negocio familiar.	Responsabilidad por el cumplimiento de las normas tributarias. Esta situación se produce cuando en la norma se estipula que el hombre es quien debe realizar la declaración del impuesto sobre la renta; si la mujer quiere declarar de manera separada, debe cumplir con una serie de requisitos para demostrar que tiene ingresos independientes.
Asignación de desgravaciones fiscales (exención, deducción, tasa reducida, crédito tributario o diferimiento) o requisitos para acceder a ellas; por ejemplo: deducciones de la base imponible por hijo dependiente o por gastos vinculados con la economía del cuidado.	Asignación de desgravaciones fiscales en relación con los gastos realizados por el cónyuge dependiente, que normalmente es la mujer. Esta situación también se produce porque las mujeres son quienes perciben la renta secundaria o no alcanzan la base imponible mínima.
Establecimiento de tasas impositivas diferenciadas por tipo de ingresos; por ejemplo, cuando se establece una tasa impositiva para la renta laboral y otra para los ingresos de rendimientos financieros.	

**Fuente:** J. Stotsky, *Sesgos de género en los sistemas tributarios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 2005.

**Cuadro III.3**

Formas de sesgos de género explícitos en las declaraciones del impuesto sobre la renta global de las personas físicas realizadas de manera conjunta

Tipo de declaraciones conjuntas	Sesgo de género explícito
Tributación familiar acumulada	La suma de las rentas de todos los miembros de la familia está sujeta a la misma escala de gravamen que la de las personas solteras.
Coefficiente familiar	Consiste en dividir los ingresos totales de la unidad familiar por un coeficiente obtenido según el número de miembros de la misma. Este sistema beneficia a las personas casadas y que tienen hijos, porque ellas tendrían un coeficiente mayor que aquellas que son solteras y no tienen hijos.
Sistema de partición	Consiste en dividir las rentas totales de la unidad familiar entre los dos cónyuges. Este sistema es discriminatorio respecto del perceptor de menores ingresos, porque el cónyuge de mayores ingresos se verá beneficiado con una reducción de la base imponible, en perjuicio del perceptor de menores ingresos, que sufrirá un aumento de su base, aunque como unidad familiar podrían aplicar un tipo impositivo menor que si la declaración fuera individual. Además, se produce discriminación para los hogares en los que existe un solo perceptor de rentas.
Tributación opcional	Permite a los contribuyentes integrados en una familia monoparental o biparental optar por la declaración individual o conjunta familiar.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. De Villota, "La penalización fiscal a la inserción laboral de las mujeres casadas en la Unión Europea", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008.

Como se mencionó, un segundo tipo de sesgo de género explícito en el impuesto sobre la renta personal está relacionado con la asignación de la renta no laboral a uno u otro cónyuge. La imputación de los ingresos no laborales varía según la legislación tributaria. En algunos casos dichos ingresos se asignan al cónyuge con mayores ingresos, en otros se distribuyen equitativamente entre los miembros de la pareja o bien se permite que la pareja decida sobre su asignación o se asignan al cónyuge propietario de un activo que genera la renta como, por ejemplo, un bien inmueble (Rossignolo, 2018). En algunos códigos tributarios provenientes de la tradición inglesa de la *common law* se le atribuye toda la renta no laboral al esposo, lo que constituye un sesgo de género, aun cuando en términos prácticos no "penalice" a las mujeres. En cambio, la tradición del derecho civil que se aplica en mayor medida en América Latina y el Caribe considera estas rentas no laborales como de propiedad de ambos cónyuges o bienes gananciales (Stotsky, 2005).

El tercer sesgo de género explícito se produce en el gasto tributario aplicable al impuesto sobre la renta de las personas físicas cuando se reduce el monto del impuesto a pagar por deducciones de gastos relacionados con la gestión del cuidado o por los individuos económicamente dependientes, personas mayores o con algún grado de discapacidad que conforman el hogar (Stotsky, 2005).

Los sesgos implícitos en la tributación directa pueden derivarse de la aplicación de desgravaciones tributarias en sectores económicos con predominio laboral masculino o del hecho de que el resultado de aumento de los impuestos puede desalentar el ingreso o permanencia en el mercado laboral de quienes perciben la renta secundaria en el hogar, que por lo general son las mujeres.

En los impuestos indirectos, dada su naturaleza impersonal, pocas veces se encuentran sesgos explícitos de género. En general, los impuestos al consumo, como el impuesto sobre el valor agregado (IVA), los impuestos al comercio exterior u otros impuestos al consumo específicos no tienden a presentar un sesgo de género explícito, pero sí se pueden detectar sesgos implícitos. Stotsky (1996, 2005) argumenta que el tratamiento diferenciado en el caso de los impuestos indirectos a los productos que son más consumidos por los hombres o por las mujeres implica un incumplimiento del principio de equidad horizontal. No obstante, otros autores consideran justificable gravar los bienes de valor social y los relacionados con las necesidades vitales con una tasa menor que la de aquellos bienes que no tienen este tipo de características. En consecuencia, si los bienes consumidos principalmente por los hombres o por las mujeres son productos de valor social, vinculados a necesidades básicas o con ambas características, el establecimiento de tipos impositivos menores no violaría el principio de igualdad entre mujeres y hombres; más bien se estaría cumpliendo con el principio de equidad vertical, que apunta a que las personas en diferentes situaciones sean tratadas de manera adecuadamente distinta (Rossignolo, 2018, pág. 196).

Asimismo, es más evidente el sesgo implícito en los impuestos indirectos que gravan bienes cuya demanda es altamente inelástica (por ejemplo, los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas y al tabaco) que en los impuestos al consumo de base amplia como el IVA. Un incremento de este último tipo de impuestos podría afectar el presupuesto familiar, desplazando el consumo de productos indispensables para el sostenimiento o cuidado del hogar, lo que tendría mayores repercusiones en el caso de las mujeres, que verían incrementada su carga de trabajo no remunerado al no tener forma de acceder a otro bien sustituto. Por lo tanto, los sesgos implícitos provienen en gran medida del consumo diferenciado entre hombres y mujeres de ciertos bienes o servicios de la canasta familiar, están en función del efecto de sustitución de los bienes a los que se les fijan impuestos indirectos, o surgen por la imposibilidad de usar el crédito tributario, principalmente en el caso de las mujeres, dado que ellas trabajan en mayor medida en el sector informal (Ávila y Lamprea-Barragán, 2020).

En este marco, incorporar el enfoque de género en la tributación no necesariamente significa crear instrumentos tributarios específicos para hombres y para mujeres, sino que implica identificar estos sesgos propios del sistema tributario para eliminarlos y propiciar la no discriminación por razones de género en los impuestos.

## 1. Sesgos de género en los impuestos directos en América Latina

Los sesgos explícitos de género en los impuestos directos se derivan de la tributación conjunta, del tratamiento diferenciado según la fuente de ingreso, de las desgravaciones tributarias y de la participación relativa diferente de mujeres y hombres en las distintas categorías ocupacionales.

En la mayoría de los países de América Latina, la declaración del impuesto sobre la renta global de las personas físicas se realiza de manera individual, lo que permite

evitar el sesgo explícito de la declaración conjunta, con excepción de la República Dominicana, donde la tributación es conjunta por defecto, salvo que se pruebe que la mujer tiene ingresos propios (Rodríguez e Itriago, 2019).

De acuerdo con Rossignolo (2018), en la Argentina el régimen de tributación, si bien es individual, en la práctica termina siendo un régimen híbrido. Existen disposiciones en virtud de las cuales los cónyuges están sometidos a un tipo de tributación conjunta debido a que varias exenciones asignan al esposo determinadas fuentes de ingresos comunes, como los beneficios relacionados con bienes gananciales. Además, presenta otros sesgos relacionados con el tipo de contribuyentes y el tratamiento diferenciado que tienen respecto de umbrales y deducciones. Los contribuyentes que obtienen sus ingresos de su trabajo personal deben pagar el impuesto sobre la renta siempre que sus ingresos superen el umbral, en tanto que las personas que obtienen ganancias financieras, que por lo general son hombres de altos ingresos, no deben hacerlo. Igualmente, los hogares donde hay niños soportan la mayor carga fiscal directa, sobre todo aquellos que tienen jefatura masculina y perceptores duales.

En el estudio realizado por Coello y Fernández (2013) sobre el Estado Plurinacional de Bolivia, se señala que el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado es el único impuesto al ingreso de las personas asalariadas existente en el sistema tributario. Si bien no existe un sesgo explícito de género, el sesgo implícito se hace patente por la existencia de una alícuota única (13%) —cuya incidencia es mayor en el caso de las mujeres, que suelen percibir un ingreso menor que los hombres—, un mínimo no imponible bajo —que no llega a cubrir el costo de la canasta básica— y la falta de consideración de las responsabilidades de cuidado de la persona asalariada, que generalmente recaen en las mujeres. Las autoras también señalan que los sujetos pasivos pueden llegar a descontar el total del impuesto causado, al presentar las facturas del IVA pagado por cualquier producto o servicio, incluidos productos de lujo, lo que agrava el sesgo implícito del Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, por la inexistencia de deducciones o créditos adicionales que se aplican a la provisión de bienes y servicios de cuidado, que son mayoritariamente adquiridos por las mujeres.

En su investigación realizada sobre Colombia, Arenas (2018) encontró que el impuesto a las rentas del trabajo de las personas naturales tiene un sesgo explícito en favor de las mujeres, al considerar como rentas exentas las indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad. Por otro lado, las rentas provenientes de prestaciones de un fondo de pensiones también se consideran exentas de tributación. Aunque la cobertura del régimen de pensiones es baja en relación con el total de la población, la participación de los hombres pensionados es significativamente mayor que la de las mujeres pensionadas, de modo que la exención termina beneficiando más a los hombres, que están sobrerrepresentados en la cobertura del régimen pensional contributivo.

En el estudio sobre el Ecuador realizado por Almeida (2018), se encontró que, en el caso de una sociedad empresarial familiar, el impuesto sobre la renta global de las personas naturales presenta sesgos implícitos de género porque la declaración debe ser presentada por el cónyuge que la administra, que por lo general es el hombre. Por otra parte, la existencia de deducciones de gastos relacionados con hijos menores de edad y personas con discapacidad mejora la equidad vertical y tiene un impacto favorable en el caso de las mujeres; sin embargo, la exoneración de los rendimientos financieros y de rentas de capital solo favorece al decil más rico de la población y a aquellos contribuyentes que pudieron ahorrar e invertir, lo que excluye a la mayoría de las mujeres.

En el caso de Guatemala, Rodríguez e Itriago (2019) identificaron que existen sesgos implícitos de género en el impuesto sobre la renta, puesto que las personas físicas que realizan actividades lucrativas, que mayoritariamente son mujeres, pagan una tasa efectiva de impuesto sobre la renta del 5,0%, superior a la que pagan los trabajadores asalariados (2,6%) y las empresas (2,5%).

Con respecto al gasto tributario en el impuesto sobre la renta de las personas con impacto positivo en términos de género, se observa que en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Honduras, Nicaragua y el Uruguay existen deducciones de la base impositiva relacionadas con los gastos vinculados a la responsabilidad del cuidado (alimentación, salud y educación, entre otros) de dependientes o personas con alguna discapacidad, con lo que se reconoce de alguna manera la carga del trabajo no remunerado. Para hacer efectivas estas deducciones, los gastos se deben justificar mediante facturas, lo que puede redundar en trámites administrativos excesivos o de difícil cumplimiento para las mujeres, debido a la baja cultura tributaria que existe en la mayoría de los países de la región.

En algunos países se incluyen deducciones en función de los hijos menores de edad o con discapacidad, como en los casos ecuatoriano, argentino y uruguayo, lo que constituiría un sesgo positivo de género. No obstante, este tipo de desgravaciones tributarias que pueden ser aplicadas por cualquiera de los cónyuges en función de las cargas familiares pueden también desalentar la participación laboral de las mujeres e implican un tipo de discriminación para los hogares monoparentales, que por lo general son encabezados por mujeres. La participación laboral de las mujeres puede verse desalentada debido a que, por lo general, ellas trabajan en sectores con bajos salarios que no llegan a la base imponible mínima y, por lo tanto, no pueden descontar estos gastos relacionados con la economía del cuidado, lo que hace que la carga tributaria del hogar en su conjunto termine incrementándose. Es interesante mencionar el caso de la Argentina, donde se permiten deducciones en el pago de impuestos a las personas por la contratación de trabajadores domésticos y de servicios de atención y cuidado de personas enfermas o con necesidades especiales no cubiertos por el Estado. Si bien esta desgravación tributaria podría incentivar la contratación de trabajadoras domésticas, aumentando su empleabilidad, podría ser regresiva si beneficiara principalmente a empleadores de mayores ingresos que pueden pagar por el trabajo doméstico.

De acuerdo con Morales y Rodríguez (2019), en Costa Rica la Ley del Impuesto sobre la Renta permite una reducción del monto a pagar, por cada hijo y por el cónyuge, lo que se consideraría un sesgo positivo explícito, al reconocer el trabajo de cuidado. No obstante, la ley no establece una limitación a la deducción por los hijos cuando los padres están separados y, puesto que es más común que las mujeres asuman la patria potestad de los hijos, ello permitiría que los hombres aplicaran créditos fiscales por hijos que no están cuidando. Con respecto al crédito por cónyuge, cuando ambos trabajan este solo puede ser deducido en su totalidad por uno de ellos, lo que podría redundar en que cuando la mujer se incorpore en el mercado laboral, este beneficio ya esté siendo utilizado por el esposo, lo que la excluiría a ella de su uso.

En su estudio sobre el Estado Plurinacional de Bolivia, Coello y Fernández (2013) afirman que la inversión en el mantenimiento de la sostenibilidad de la vida y los cuidados debe tomarse en cuenta como un gasto necesario para producir el ingreso por el que se tributa. En este sentido, debería poder descontarse, como una manera de reconocer que, para poder producir, las personas necesitan invertir en el cuidado.

En el cuadro III.4 se presentan los principales sesgos de género identificados en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina.





## Cuadro III.4

América Latina (12 países): sesgos de género en el impuesto sobre la renta de las personas físicas

Pais	Tratamiento normativo diferenciado por sexo	Declaración	Tratamiento diferenciado por tipo de ingresos	Gasto tributario relacionado con el género	Fuente
Argentina	No	Individual	Los ingresos derivados de los bienes gananciales deben registrarse en la declaración de impuestos del marido (Rossignolo, 2018).	Deducciones en el pago del impuesto sobre la renta de las personas por la contratación de trabajadores domésticos y de servicios de atención y cuidado de personas enfermas o con necesidades especiales no cubiertos por el Estado. Las personas humanas tendrán derecho a realizar deducciones de sus ganancias netas por las cargas de familia (cónyuge, hijos e hijas, hijastros e hijastras menores de 18 años o incapacitados para el trabajo) (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1997).	Rossignolo (2018) Rodríguez e Itriago (2019) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1997)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	Individual		Deducción de todas las facturas por compra de bienes y servicios.	Coello y Fernández (2013)
Chile	No	Individual	Primera categoría: rentas de capital. Segunda categoría: rentas de trabajo. Global complementario: rentas de las personas naturales residentes. Adicional: rentas de las personas naturales o jurídicas no residentes.	Desgravaciones para: - las cotizaciones para fondos de pensiones y seguros de salud; - los fondos destinados al ahorro previsional voluntario, y - los intereses pagados en créditos con garantía hipotecaria.	(Rodríguez, 2010)
Colombia	No	Individual		Exención de las indemnizaciones que impliquen una protección a la maternidad. Exención de las prestaciones provenientes de un fondo de pensiones.	Arenas (2018)
Costa Rica	No	Individual		Sesgo en la forma de aplicar los créditos fiscales por hijos y por cónyuge.	Morales y Rodríguez (2019)
Ecuador	No	Individual	La declaración de la renta proveniente de una sociedad empresarial familiar debe ser presentada por el cónyuge que la administra.	Deducción de gastos personales por hijos dependientes o con discapacidad para personas que ganen hasta 100.000 dólares.	Almeida (2018)
El Salvador	No	Individual			Ávila y Lampea-Barragán (2020)
Guatemala	No	Individual	Mayor carga para los trabajadores independientes con actividades lucrativas.		Rodríguez e Itriago (2019)
Honduras	No	Individual		Deducción de gastos educativos y honorarios pagados a médicos del contribuyente o sus dependientes sin presentar comprobante hasta 40.000 lempiras.	Rodríguez e Itriago (2019)
Nicaragua	No	Individual		Deducción de gastos por concepto de educación, salud y otros servicios.	Estrada Alonzo (2017)
República Dominicana	Sí	Conjunta por defecto, salvo que se pruebe que la mujer tiene ingresos propios	Mayor carga a personas físicas en relación de dependencia.		Rodríguez e Itriago (2019)
Uruguay	No	Individual. Es opcional tributar conjuntamente	Sistema dual: Categoría I: rentas derivadas del capital. Categoría II: rentas derivadas del trabajo.	Deducciones por gastos de educación, alimentación, vivienda y salud de hijos menores de edad o con discapacidad.	DGI (2007)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Rossignolo, "Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar", *Revista CEPAL*, N° 124 (LC/PUB.2018/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Ley de Impuesto a las Ganancias*, Buenos Aires, 1997; C. Rodríguez y D. Itriago, "¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres? Análisis de los códigos tributarios de Guatemala, Honduras y República Dominicana desde una perspectiva de género, para hacer de la política tributaria un instrumento que limite las desigualdades entre hombres y mujeres", *Informes de Investigación de Oxfam*, Santo Domingo, Oxfam International, 2019; R. Coello y S. Fernández, "Política fiscal y equidad de género en Bolivia: análisis y propuesta para la construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien", La Paz, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2013; C. Rodríguez, "Transferencias fiscales e imposición a la renta personal en Chile: un análisis de sus implicaciones para la equidad de género", *Fiscalidad y equidad de género*, Documento de Trabajo N° 43, M. Pazos Morán y M. Rodríguez, Madrid, Fundación Carolina, 2010; A. Arenas, "Política tributaria y sesgos de género: aproximaciones al caso colombiano", *Análisis*, N° 5/2018, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2018; R. Morales y F. Rodríguez, "Tributación para la equidad de género en Costa Rica", *Análisis*, N° 9/2019, San José, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2019; M. Almeida, "Estado de la tributación para la equidad de género en Ecuador", *Análisis*, N° 1/2018, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2018; J. Ávila y T. Lampea-Barragán, "Sesgos de género del impuesto al valor agregado en Colombia", Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2020; M. Estrada Alonzo, "Nicaragua: ¿existen sesgos de género en la fiscalidad?", *América Latina en Movimiento*, N° 522, marzo de 2017; Dirección General Impositiva (DGI), "Decreto N° 148/007", Montevideo, 2007.

En tanto, en el impuesto sobre la renta de las empresas se encontraron sesgos explícitos de género relacionados con desgravaciones tributarias que se han creado con objetivos de política como fomentar el crecimiento de un determinado sector económico o estimular el empleo y, en pocas ocasiones, con fines sociales.

En la Argentina<sup>3</sup> y Guatemala<sup>4</sup> se han establecido deducciones tributarias en el caso del impuesto sobre la renta para empresas que presten apoyo a sus empleados para solventar los gastos en centros de cuidado de sus hijos o de personas mayores.

En el estudio de Almeida y Escobedo (2018) sobre Guatemala se señala que las empresas pueden deducir de su impuesto sobre la renta los gastos relacionados con el establecimiento o el pago a sus empleados para guarderías o centros de cuidado de personas mayores, que podrían facilitar su cuidado por parte de este tipo de establecimientos y liberar el tiempo de las mujeres para que puedan contar con opciones de inserción laboral y autonomía económica.

Cabe señalar que, en general, es necesario revisar y focalizar los gastos tributarios, porque han implicado una erosión de la base impositiva y la reducción de los ingresos del gobierno con un objetivo de política pública que podría lograrse en forma alternativa a través de un gasto presupuestario. Además, en pocos países se realizan análisis de costo y beneficio de dichos gastos, que no son acotados en el tiempo y pueden prestarse en muchos casos para prácticas de elusión.

## 2. Sesgos de género en los impuestos indirectos en América Latina

Por lo general, en los impuestos indirectos no se identifican sesgos explícitos de género, pero sí sesgos implícitos que surgen de la propia naturaleza del tributo. Los impuestos indirectos gravan actividades económicas sin considerar la capacidad de pago de las personas, lo que se traduce en que las personas de los quintiles más pobres de la población tengan que destinar una mayor proporción de sus ingresos al pago de estos impuestos. Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas entre las personas con menores ingresos, este tipo de impuestos conllevan un sesgo implícito de género por pobreza monetaria o por ingresos (CEPAL, 2019).

Los principales sesgos implícitos de género están relacionados con la carga tributaria diferenciada que se deriva de los patrones de consumo de los hombres y las mujeres. Esto se pudo evidenciar en el caso del Ecuador, donde el estudio de Campuzano y Palacios (2009) mostró que las mujeres tienen un coeficiente de propensión marginal al consumo (0,41 de sus ingresos) superior al de los hombres (0,13 de sus ingresos). Este resultado de la propensión marginal al consumo implica que, un incremento de la tasa del IVA aumentaría la carga tributaria relativa que recae sobre las mujeres si no cambian sus patrones de consumo. A esto se suma que existe una correlación negativa entre una variación del IVA y el consumo de servicios del hogar; es decir, ante un incremento de la tasa impositiva del IVA, las mujeres y los hombres tenderían a disminuir los gastos relacionados con servicios del hogar, lo que incrementaría el trabajo no remunerado.

En la Argentina, el estudio realizado por Rossignolo (2018) permitió constatar que la carga fiscal de los impuestos indirectos<sup>5</sup> es del 14,8% de los ingresos y que la mayor carga tributaria de estos impuestos se presenta en los hogares donde las mujeres son las principales receptoras de renta (16,2%), porque estos hogares se encuentran concentrados en la distribución inferior del ingreso en comparación con los hogares encabezados por hombres o con aquellos que tienen dos fuentes de ingresos.

<sup>3</sup> Véase Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1997), art. 87, literal g.

<sup>4</sup> Véase Congreso de la República de Guatemala (2012), art. 21, numeral 9.

<sup>5</sup> Se incluyeron el IVA, los impuestos a consumos específicos, el impuesto a los combustibles y los impuestos provinciales sobre el volumen de negocios.





En Colombia, el Grupo de Género y Justicia Económica denunció un trato inequitativo presente en el IVA sobre las toallas higiénicas y productos similares, por lo que la Corte Constitucional ordenó en 2018 que estos productos no se gravaran con dicho impuesto, eliminando un sesgo de la tributación indirecta por razones biológicas. Es importante destacar que con esta medida tributaria que presenta un sesgo explícito se corrigió el sesgo implícito de género que existía en el IVA. En el estudio realizado por Ávila y Lamprea-Barragán (2020) se encontró que el IVA tiene dos sesgos implícitos en desmedro de las mujeres: uno de pobreza y uno de cuidado. Las mujeres soportan una mayor carga tributaria al estar sobrerrepresentadas en los hogares más pobres y destinan una alta fracción de sus ingresos al consumo. Por otra parte, se halló que los hogares con predominio de mujeres soportan una tarifa efectiva de IVA equivalente al 4,5% de sus ingresos, que no presenta una diferencia significativa con la de los hogares con prevalencia masculina (4,4%), gracias a una gran cantidad de desgravaciones tributarias. No obstante, las reformas tributarias con que se busque eliminar este gasto tributario terminarían reduciendo esta relativa neutralidad y afectarían en mayor medida a las mujeres.

Un estudio de Figueroa y Peña (2018) sobre las implicaciones de un potencial aumento de la tasa del IVA o del impuesto sobre las ventas en El Salvador, Guatemala y Honduras del 13% al 15% mostró que ello podría redundar en un incremento de los niveles de pobreza, especialmente de los hogares con jefatura ocupada por mujeres.

En la mayoría de los países existen diferentes tipos de gastos tributarios relacionados con los productos de la canasta básica con los que se busca disminuir en alguna medida los efectos regresivos de los impuestos de base generalizada, como el IVA, en los hogares más pobres. Dado que el consumo de estos productos está asociado a la economía del cuidado, dichos gastos tributarios favorecen en definitiva a las mujeres. Por el contrario, cuando no existen estos tratamientos tributarios (o se incrementa la tasa de estos impuestos) las mujeres son las más afectadas, ya que prefieren aumentar su carga de trabajo no remunerado —por ejemplo, prescindiendo de la utilización de centros de cuidado o de ayuda para las labores del hogar— antes que reducir el consumo de estos bienes, que son básicos para sus familias.

En Costa Rica y el Ecuador se exonera del IVA a los servicios relacionados con el cuidado de los niños, como las guarderías, y a los centros de cuidado de personas mayores, con lo que las mujeres tienen mayores posibilidades de insertarse en el mercado laboral, al cubrir de esa forma el cuidado de las personas a su cargo, reduciendo su carga de trabajo no remunerado.

En cuanto al Estado Plurinacional de Bolivia, en el estudio realizado por Coello y Fernández (2013) se concluye que existen sesgos implícitos de género en el IVA debido a la inexistencia de beneficios fiscales relacionados con los bienes y servicios básicos para el sostenimiento y cuidado del hogar, a los que las mujeres dedican un mayor porcentaje de sus ingresos. Además, las mujeres ya soportan una mayor carga tributaria del IVA, al estar sobrerrepresentadas en los deciles de ingresos más bajos. Por otra parte, Paz (2018) señala que las actividades exentas de este impuesto favorecen a los sectores en que los hombres tienen una mayor participación laboral que las mujeres, como los de explotación de canteras, hoteles y restaurantes<sup>6</sup>, carga terrestre e intermediación financiera.

Similares hallazgos encontró Álvarez (2019) en el caso de El Salvador, donde la capacidad de pago de las mujeres se vio afectada cuando se derogaron las exenciones tributarias establecidas en la Ley de Protección al Consumidor, de 1992, para los frijoles, el maíz blanco, el arroz, las frutas y verduras en estado natural, la leche fluida y en polvo,

<sup>6</sup> En el sector del turismo existe una alta concentración de empleo de mujeres, aunque están subrepresentadas en los puestos de jerarquía.

las medicinas, medicamentos y especialidades farmacéuticas y los productos medicinales para uso humano, así como las materias primas para la elaboración de los mismos.

En el cuadro III.5 se presenta una sistematización de los sesgos de género identificados en los impuestos indirectos de nueve países de América Latina.

**Cuadro III.5**  
América Latina (9 países): sesgos de género en impuestos indirectos

País	Impuesto	Gasto tributario	Incidencia en términos de género	Fuente
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Impuesto sobre el valor agregado (IVA)	Exentos los sectores de explotación de canteras, hoteles y restaurantes, carga terrestre e intermediación financiera, en que tienen mayor participación laboral los hombres.	Negativa	Paz (2018)
Chile	IVA	Están exentos de este impuesto los establecimientos de educación, prestaciones de salud y transporte de pasajeros.	Positiva	SII (2019)
Colombia	IVA	Exoneración de las toallas sanitarias y productos similares.	Positiva	Ávila y Lamprea-Barragán (2020)
Costa Rica	IVA	Exoneración a guarderías y centros de cuidado autorizados por el Ministerio de Salud.	Positiva	Morales y Rodríguez (2019)
Ecuador	IVA	Tasa del 0% para productos relacionados con alimentación, salud, vivienda, transporte, servicios públicos, guarderías infantiles y hogares de ancianos.	Positiva	Almeida (2018)
El Salvador	IVA	Se derogaron todas las exoneraciones relacionadas con alimentación y medicinas.	Negativa	Álvarez (2019)
Guatemala	IVA	Exentos los gastos en alimentación, salud y educación.	Positiva	Almeida y Escobedo (2018)
Honduras	Impuesto sobre las ventas	Exentos los bienes de la canasta básica alimentaria, medicinas y servicios básicos del hogar, entre otros.	Positiva	Rodríguez e Itriago (2019)
República Dominicana	Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)	Tasa mínima del 16% aplicada al yogur, el azúcar, el café, el chocolate, el aceite, la mantequilla, la margarina y otras grasas comestibles.	Positiva	Ministerio de Hacienda (2018)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Paz, "Brechas de género y política tributaria en Bolivia: apuntes para un debate", *Análisis*, N° 3/2018, La Paz, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2018; Servicio de Impuestos Internos (SII), "Gasto tributario 2018 a 2020", Santiago, 2019; J. Ávila y T. Lamprea-Barragán, "Sesgos de género del impuesto al valor agregado en Colombia", Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2020; R. Morales y F. Rodríguez, "Tributación para la equidad de género en Costa Rica", *Análisis*, N° 9/2019, San José, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2019; M. Almeida, "Estado de la tributación para la equidad de género en Ecuador", *Análisis*, N° 1/2018, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2018; I. Álvarez, "Aportes para el debate sobre la tributación para la equidad de género en El Salvador", *Análisis*, N° 6/2019, San Salvador, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2019; M. Almeida y S. Escobedo, "Diagnóstico de tributación y género en Guatemala", Ciudad de Guatemala, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2018; C. Rodríguez y D. Itriago, "¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres? Análisis de los códigos tributarios de Guatemala, Honduras y República Dominicana desde una perspectiva de género, para hacer de la política tributaria un instrumento que limite las desigualdades entre hombres y mujeres", *Informes de Investigación de Oxfam*, Santo Domingo, Oxfam International, 2019; Ministerio de Hacienda, "Gastos tributarios en República Dominicana: estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018", Santo Domingo, 2018.

## D. Política de gasto con enfoque de género

El principal instrumento de la política fiscal, desde la perspectiva del gasto, es el presupuesto público. Los gastos públicos que constan en un presupuesto público pueden beneficiar o afectar a los diferentes grupos sociales de forma distinta; incluso, en cada grupo social los beneficios pueden ser diferentes dentro de un determinado grupo de renta. En este marco, el presupuesto público no es neutral al género, sino que tiene un impacto diferenciado en hombres y mujeres debido al acceso desigual a las oportunidades y a los roles que socialmente se les han asignado en una sociedad.

En consecuencia, el presupuesto sensible al género no es un desglose del gasto público o un presupuesto separado para hombres y para mujeres, sino que es una herramienta de política pública que toma en cuenta las diferentes necesidades, derechos y obligaciones de las mujeres y los hombres; que considera el impacto diferenciado que tiene el gasto sobre las mujeres y los hombres; que considera los roles sociales y económicos asignados a mujeres y hombres, y busca soluciones para reducir las desigualdades. Tampoco supone necesariamente un incremento del gasto público, sino que se orienta a un uso más efectivo de los recursos existentes para reducir las

desigualdades de género y las desigualdades sociales y, con ello, mejorar la calidad del gasto en la administración pública (INMUJERES/ONU-Mujeres, 2014).

Los presupuestos con enfoque de género pueden contribuir a la implementación de acciones en favor de las mujeres, así como de acciones que las afecten de manera directa, como en el caso de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral o de igualdad de oportunidades y las compras públicas. Muchas de las inversiones previstas en el presupuesto se destinan a sectores en los que la mano de obra tradicionalmente es masculina; en otras ocasiones, se implementan programas de transferencias o subsidios con condicionalidades que profundizan el rol reproductivo y de cuidado de las mujeres y que, en muchos casos, terminan desincentivando su inserción en el mercado laboral y, por ende, su autonomía económica.

En la práctica, los presupuestos sensibles al género hacen referencia a metodologías, herramientas y procesos que ayudan a incorporar el enfoque de género a lo largo de todo el ciclo presupuestario, dependiendo de los objetivos que se planteen con cada iniciativa. En general, los presupuestos sensibles al género tienen como objetivos principales:

- Transparentar las asignaciones de gasto y darles seguimiento, a fin de aplicar de manera efectiva las políticas de género.
- Mejorar la calidad del gasto destinado a promover la igualdad de género.
- Analizar el impacto de los presupuestos en las brechas de género.

En las últimas décadas, varios países de América Latina han llevado a cabo diferentes acciones para incorporar e institucionalizar las iniciativas de presupuestos sensibles al género en sus sistemas presupuestarios. Entre las principales, se pueden mencionar: i) la incorporación del enfoque de presupuestos sensibles al género en los marcos normativos que regulan el proceso presupuestario público; ii) la creación de estructuras programáticas presupuestarias con enfoque de género; iii) la creación de categorías o clasificadores presupuestarios de género; iv) las compras públicas inclusivas, y v) los informes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto sensible al género (Coello, 2015).

## 1. Mandatos legales para incorporar presupuestos sensibles al género

Como una manera de institucionalizar los presupuestos sensibles al género, algunos países han incorporado mandatos en los marcos legales que regulan el proceso presupuestario, con el fin de conseguir que estos dejen de ser iniciativas voluntarias fomentadas por grupos feministas, organismos internacionales o por el interés particular que en su momento haya tenido alguna autoridad.

En países como El Salvador, Nicaragua y el Perú, los mandatos legales para la incorporación del enfoque de género en el presupuesto tienen su origen en leyes relacionadas con los derechos de las mujeres, mientras que, en otros, como el Ecuador, Guatemala y, una vez más, el Perú, se han introducido en las leyes que regulan el proceso presupuestario. A nivel subnacional, el Estado Plurinacional de Bolivia introdujo este enfoque para su aplicación en las entidades territoriales en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y la experiencia más reciente de este tipo es la del estado de Guanajuato (México), que en enero de 2021 reformó la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato (Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, 2021).

Los mandatos e instrumentos que se plantean para introducir el enfoque de género en el presupuesto son variados. Algunos ejemplos son la obligación de introducir dicho enfoque en el ejercicio de la planificación (Ecuador, Guatemala, Honduras y estado de Guanajuato); la formulación de programas y proyectos presupuestarios (Bolivia (Estado

Plurinacional de), Honduras, Nicaragua y estado de Guanajuato), la inclusión de categorías o clasificadores presupuestarios (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Perú); la asignación de destinos específicos para determinados porcentajes del presupuesto (Estado Plurinacional de Bolivia); la creación de anexos específicos de género (Ecuador y estado de Guanajuato) que deben acompañar las propuestas presupuestarias; la no modificación de los presupuestos asignados durante la ejecución presupuestaria (El Salvador y México), o la incorporación del enfoque en los procesos de evaluación presupuestaria (Perú y estado de Guanajuato) (véase el cuadro III.6).

### Cuadro III.6

América Latina (8 países) y estado de Guanajuato: experiencias de incorporación de presupuestos sensibles al género en los marcos normativos

País o estado	Marco Normativo	Descripción
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez" (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010)	Las entidades territoriales autónomas formularán y ejecutarán políticas y presupuestos para alcanzar la igualdad de género. El proceso presupuestario en las entidades territoriales autónomas incluirá categorías de género. Los programas y presupuestos multianuales, programaciones operativas y presupuestos anuales deben contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género. Los gobiernos autónomos departamentales podrán destinar hasta el 5% de las transferencias intergubernamentales a programas no recurrentes de apoyo a la equidad de género.
Ecuador	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Se establece la obligatoriedad de incorporar el enfoque de género en el ejercicio de planificación y en la definición de las acciones públicas, así como de adjuntar un anexo relativo al cierre de brechas de equidad, incluida la de género, a la proforma presupuestaria que debe presentarse en la Asamblea Nacional.
El Salvador	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (Asamblea Legislativa, 2011)	Se establece que la elaboración de los presupuestos con enfoque de género deberá tener en cuenta las diferentes necesidades de mujeres y hombres, para potenciar la igualdad y acciones equitativas que hagan realidad los compromisos gubernamentales con la equidad y la igualdad.
Honduras	Presupuesto Aprobado General de Ingresos y Egresos de la República (Secretaría de Finanzas, 2020)	Se establece que se deben contemplar productos y actividades u obras con asignaciones presupuestarias para acciones dirigidas al logro de la igualdad de género, así como generar información desagregada por género a través de los programas, proyectos, servicios y actividades que realicen las entidades públicas.
Guatemala	Ley Orgánica del Presupuesto (Congreso de la República de Guatemala, 1997)	Los presupuestos públicos se deben elaborar en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social (Congreso de la República de Guatemala, 1997), ámbito en el que se incluyen los derechos humanos de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas (SEPREM, 2019). El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, debe incluir en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) los clasificadores presupuestarios con enfoque de género. El Ministerio de Finanzas Públicas es la entidad responsable de la ubicación de las estructuras presupuestarias existentes en los sujetos obligados a esta Ley, para la atención de las necesidades relacionadas con el enfoque de género (Congreso de la República de Guatemala, 1997).
	Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto (Presidencia de la República de Guatemala, 2013)	Además de la información financiera y física que requiere el Sistema Integrado de Administración Financiera, las entidades deberán informar sobre los objetivos, metas, población beneficiaria por género, etnia, edad y ubicación geográfica, incluyendo los obstáculos encontrados y los resultados alcanzados.
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (INDESOL, 2006)	Contiene una serie de mandatos para incorporar el enfoque de género en todo el proceso presupuestario: prevé, por ejemplo, su inclusión en las estructuras programáticas, un clasificador de género, un anexo transversal de género en el proyecto de presupuesto de egresos y una evaluación de desempeño con indicadores de género, entre otras cosas.
Nicaragua	Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades (Presidencia de la República de Nicaragua, 2008)	Los poderes del Estado, sus órganos de administración a nivel nacional y las entidades regionales y municipales tienen la responsabilidad de incluir en la formulación de su presupuesto y sus programas, planes y proyectos la ejecución de medidas para garantizar la igualdad de género. La Asamblea Nacional de Nicaragua realizará los esfuerzos necesarios para garantizar la aprobación del Presupuesto General de la República con enfoque de género.
Perú	Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Congreso de la República del Perú, 2007)	El Ministerio de Economía y Finanzas adecuará la actividad a la que se refiere la Ley dentro del clasificador funcional programático para incluir la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
	Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Congreso de la República del Perú, 2004)	En la evaluación presupuestaria de ejecución del Presupuesto del Sector Público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género. El Poder Ejecutivo definirá, progresivamente, las entidades públicas y los programas, actividades y proyectos que incorporen en la evaluación presupuestal dicha incidencia.
Estado de Guanajuato (México)	Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato (Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, 2021)	Se incorporan los conceptos de anexos transversales e informe trimestral y se establece que el contenido de la estructura programática debe incluir acciones de género, así como la presentación de informes trimestrales sobre las acciones de género.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asamblea Legislativa Plurinacional, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez"*, La Paz, 2010; Asamblea Legislativa, *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres*, San Salvador, 2011; Secretaría de Finanzas, *Presupuesto Aprobado General de Ingresos y Egresos de la República: Ejercicio Fiscal 2020*, Tegucigalpa, 2020; Congreso de la República de Guatemala, *Ley Orgánica del Presupuesto*, Ciudad de Guatemala, 1997; Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), *Informe de Avances del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género: período de enero a diciembre del año 2018*, Ciudad de Guatemala, 2019; Presidencia de la República de Guatemala, *Acuerdo gubernativo No. 540-2013*, Ciudad de Guatemala, 2013; Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de marzo de 2006; Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, "Evaluación del gasto público en Guanajuato (México) con especial atención al enfoque de género", Guanajuato, 2021; Presidencia de la República de Nicaragua, "Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades", *La Gaceta*, N° 51, Managua, 12 de marzo de 2008; Congreso de la República del Perú, *Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, Lima, 2007; *Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto: Ley N° 28411*, Lima, 2004.

México es uno de los países más avanzados en este ámbito. En su Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (INDESOL, 2006), se incluyen los siguientes mandatos:

- La administración de los recursos públicos federales se realizará con base en, entre otros criterios, el de la equidad de género.
- La estructura programática contendrá acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.
- El proyecto de presupuesto de egresos se presentará y aprobará conforme a, entre otros clasificadores, el de género.
- El proyecto de presupuesto de egresos contendrá las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, así como un anexo transversal referido a la igualdad entre mujeres y hombres.
- No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios dirigidos a la atención de la igualdad entre mujeres y hombres, salvo con la opinión de la Cámara de Diputados.
- En lo que respecta a los subsidios, deberá procurarse que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.
- Los informes trimestrales y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que las entidades federativas deben remitir al Ejecutivo Federal deberán incluir información sobre la incidencia de los fondos de aportaciones federales de manera diferenciada entre mujeres y hombres.
- El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

## 2. Estructuras programáticas con enfoque de género

En la etapa de formulación, los Ministerios de Finanzas pueden establecer mandatos claros para que las entidades creen estructuras programáticas de género o incorporen el enfoque de género en sus estructuras programáticas ya existentes. En cualquier caso, esto implica que las entidades deben incorporar diagnósticos en materia de género; incluir objetivos, resultados, productos o actividades que contribuyan a las políticas de igualdad de género, y establecer indicadores de resultados que permitan su seguimiento y evaluación (Coello, 2015).

En la mayoría de los países, las instituciones públicas encargadas de la implementación de las políticas de género han creado programas presupuestarios específicos para este tema y han venido acompañando los procesos de incorporación del enfoque de género en el presupuesto. Para la creación de estos programas presupuestarios de género, las oficinas responsables del presupuesto han elaborado guías y formularios que orientan a las entidades públicas durante el proceso de formulación presupuestaria. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en la Argentina, Guatemala, México, la República Dominicana, el Uruguay, o el estado de Guanajuato (México), entre otros.

En la Argentina, la Oficina Nacional de Presupuesto promueve, desde 2018, la revisión e identificación de programas presupuestarios vinculados a las cuestiones de género a través de la emisión de la Circular núm. 1/2020, donde se brindan instrucciones generales y lineamientos para la formulación del proyecto de ley general de gastos. Asimismo,

en los lineamientos generales de política presupuestaria para 2021, se establece que las prioridades de la política económica se dividen en cuatro ejes centrales, entre los cuales figuran el de bienestar e inclusión social y el de género, diversidad y justicia. Además, en los formularios para la creación (F.3) y para la modificación de la estructura programática (F.3 Bis), se establecen pautas específicas para formular programas presupuestarios con enfoque de género. También existe una guía metodológica para la transversalización del enfoque de género dentro del presupuesto orientado a resultados (Almeida, 2020), para la identificación de las partidas y la producción pública que contribuyen a las políticas de género y a su seguimiento. A la fecha, se cuenta con 20 programas presupuestarios vinculados a resultados y género.

En México, la estructura programática debe contener las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia y cualquier forma de discriminación de género (INDESOL, 2006). A nivel subnacional, en el *Manual de Programación – Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos* del Gobierno de la Ciudad de México, se establece que las entidades públicas vincularán sus actividades institucionales con el Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México, de conformidad con el catálogo de políticas públicas de género. Asimismo, en el marco de política pública, que es el instrumento metodológico en que se compila la información relevante de cada actividad institucional que la unidad programe ejecutar durante el ejercicio, se debe formular un diagnóstico de la problemática de género, un propósito de género, y las acciones de género que se vayan a ejecutar para solucionar dicha problemática.

En el estado mexicano de Guanajuato, se reformó la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, a fin de incorporar acciones de género en la estructura programática del presupuesto. Además, se cuenta con una guía para la identificación de programas presupuestarios con enfoque de género y, en la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato, se establece que las dependencias y entidades que tengan programas en materia de mujeres e igualdad de oportunidades deben administrar padrones de beneficiarios y beneficiarias y emitir informes trimestrales con los resultados alcanzados. Estos proyectos estarán sujetos a seguimiento, monitoreo y evaluaciones de desempeño (Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, 2021).

En los Lineamientos para Formulación de los Anteproyectos Institucionales de Presupuesto Físico y Financiero de la República Dominicana, se estableció, en 2016, que las instituciones deben identificar los gastos destinados a la promoción de la equidad de género mediante una categoría programática y el uso de la finalidad 4 “servicios sociales”; la función 5 “protección social”; y la subfunción 8 “equidad de género” (DIGEPRES, 2020). Además, se elaboró la “Guía y procedimientos para el presupuesto con enfoque de género en las diferentes etapas del ciclo presupuestario” (DIGEPRES, 2018) y el Formulario Clasificación de la Inversión con Enfoque de Género, que se encuentra disponible en el portal de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES)<sup>7</sup>. Este formulario facilita a las instituciones la identificación de los recursos destinados a eliminar las brechas de género, tanto en el caso de aquellas acciones que están directamente relacionadas con el tema como en el de las que contribuyen indirectamente a este objetivo.

En el Uruguay, para la formulación del Presupuesto Nacional 2015-2019, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres, crearon los proyectos Igualdad de Género 121 (para gastos de funcionamiento) y 840 (para inversiones). Se requiere a los diferentes organismos de la Administración

<sup>7</sup> Véase Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), “Políticas, normas, procedimientos e instructivos” [en línea] <https://www.digepres.gob.do/publicaciones/normas-procedimientos-e-instructivos/>.



Central la apertura o el traspaso de fondos a estos proyectos y la inclusión de objetivos e indicadores con enfoque de género desde la formulación del presupuesto. En este marco, se elaboró la *Guía para la incorporación de acciones de igualdad de género en la planificación estratégica y presupuesto de los organismos públicos* (INMUJERES/MIDES, 2020) y se capacitó a los organismos para su aplicación.

### 3. Etiquetado o clasificadores presupuestarios de género<sup>8</sup>

Entre los principales instrumentos que se han utilizado para la incorporación del enfoque de género en el presupuesto está el marcado o etiquetado presupuestario de género, que ayuda a mejorar la planificación y la asignación de recursos, así como a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Entre las primeras clasificaciones presupuestarias que se desarrollaron para presupuestos sensibles al género, se encuentra la propuesta por Rhonda Sharp (Budlender y Sharp, 1998), en la que se planteaban tres categorías: i) gastos gubernamentales dirigidos a satisfacer las necesidades específicas de mujeres y hombres de la comunidad; ii) gastos públicos para fomentar la igualdad de oportunidades en materia de empleo para los empleados de los organismos del gobierno, y iii) gastos presupuestarios generales de los organismos del gobierno que ponen a disposición de la comunidad bienes o servicios, pero que son evaluados por su impacto de género. A partir de esta propuesta inicial de clasificación, los países han desarrollado diferentes tipos de clasificaciones que pueden agruparse en los tres tipos de enfoque que se enumeran a continuación:

- Enfoque basado en objetivos: se busca relacionar el gasto público con las políticas nacionales de género.
- Enfoque basado en los beneficios: se evalúan los beneficios del programa presupuestario en relación con la igualdad de género.
- Enfoque mixto: se relaciona el gasto con las políticas y se evalúan los beneficios del programa presupuestario.

Si bien existen diferencias entre los países, este tipo de iniciativas han incorporado categorías y subcategorías que han permitido registrar y transparentar los recursos destinados a financiar la promoción de la igualdad de género. En general, se han utilizados tres tipos de clasificadores o etiquetadores presupuestarios (Coello, 2015).

- El clasificador institucional permite etiquetar los recursos ejecutados por entidades responsables de las cuestiones de género. Su principal limitación es que responde en mayor medida a la estructura organizativa del Estado y no permite identificar el gasto relacionado con temas de género que puedan realizar otras entidades.
- La Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG) es una clasificación detallada de las funciones u objetivos que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de erogaciones. Los objetivos de las políticas públicas no deben confundirse con las funciones en la acepción que se da a ese término en la CFG (FMI, 2014). Una dificultad que tiene el uso de este clasificador es que algunos gastos públicos que pueden pertenecer a más de una clasificación deben registrarse teniendo en cuenta cuál fue su propósito principal. Por ejemplo, el gasto en salud sexual y reproductiva debe registrarse en el clasificador funcional de salud, aun cuando tenga incidencia en el de género, con lo cual no se estaría visibilizando su aporte en este ámbito.

<sup>8</sup> Síntesis de Almeida (2020).

- El clasificador de orientación del gasto permite vincular el gasto a nivel de actividades en la estructura presupuestaria con los objetivos o políticas públicas de género de un país. De esta manera, se puede verificar la ejecución presupuestaria que contribuye a estos objetivos y darle seguimiento. Abarca el gasto de manera más amplia que la CFG.

En América Latina, los países que han utilizado la CFG son Bolivia (Estado Plurinacional), el Ecuador, México y la República Dominicana (véase el cuadro III.7). El Estado Plurinacional de Bolivia amplió la función de protección social de la CFG por finalidad y función, con el fin de incorporar la igualdad de género (categoría 10, igualdad de género, equidad y protección social) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2019), pero sin desglosarla a un nivel menor. El Ecuador creó una nueva categoría denominada “K - Equidad de Género” dentro del clasificador funcional del presupuesto para etiquetar los montos asignados por el Estado a la equidad de género, en línea con el Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas, pero la función “K - Equidad de Género” solo se aplicó durante dos años (2010 y 2011) antes de ser reemplazada por un clasificador de orientación del gasto.

Los países que actualmente están utilizando el clasificador de orientación del gasto son Colombia, el Ecuador, Guatemala y la República Dominicana (véase el cuadro III.7). En 2012, el Ecuador implementó, en el Sistema de Administración Financiera (eSIGEF), el Clasificador de Orientación del Gasto en Políticas de Igualdad de Género, que es transversal y se relaciona a nivel de actividades dentro de la estructura programática.

En el Formulario Clasificación de la Inversión con Enfoque de Género de la República Dominicana, se incorporan las siguientes categorías de clasificación de inversiones: focalizada en mujeres; de corresponsabilidad social y pública en el apoyo de la familia; cultura de igualdad, y prevención, atención y protección de mujeres víctimas de violencia.

En 2003, el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala elaboró el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género, el cual se incorporó en el módulo de formulación presupuestaria del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), herramienta informática del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) (SEPREM, 2011).

En México, no se utiliza la CFG, sino que las instituciones identifican o “etiquetan” el gasto de género en la información del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación y lo envían como un anexo informativo para la aprobación del presupuesto.

Colombia cuenta con un clasificador de política transversal de equidad de género en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas, cuyo objetivo es destinar recursos a los proyectos de inversión dirigidos a eliminar las desigualdades basadas en el sexo de las personas en las entidades públicas del orden nacional (DNP, 2017).

Las metodologías de marcado analizadas se han aplicado a los gastos del gobierno central y, en algunos casos, de los gobiernos subnacionales (Ciudad de México y Montevideo); sin embargo, no han abarcado a las empresas estatales. Cabe destacar que las diferentes maneras de clasificar el presupuesto destinado al cierre de brechas de género (gasto etiquetado, funcional, temático u orientador en materia de políticas de igualdad) contribuyen al cumplimiento del indicador “proporción de los países en desarrollo con sistemas para efectuar el seguimiento y hacer públicas las asignaciones atribuidas a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer”, establecido para el monitoreo de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

A modo de ejemplo, se presenta a continuación el gasto público en cuestiones de género ejecutado en algunos países de América Latina en los que este se ha podido determinar y cuantificar a través de clasificadores presupuestarios o de la identificación de programas presupuestarios. En el cuadro III.8, se observa que el gasto público en cuestiones de género ha representado entre un 6,4% y un 0,4% del PIB y, en general, menos del 1%.



## Cuadro III.7

América Latina (11 países): iniciativas de etiquetado o clasificadores presupuestarios de género

País (año de inicio)	Cobertura	Iniciativa	Tipo de enfoque	Ámbito	Tipo de clasificador
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009)	Gobierno central y subnacional	Establecimiento de la categoría 10 "igualdad de género, equidad y protección social" dentro del Clasificador de Gastos por Finalidad y Función en el presupuesto nacional (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2019) Las entidades territoriales autónomas deben incluir las categorías de género en sus clasificadores presupuestarios (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010)	Objetivos	Egresos	Funcional
Brasil (2001)	Local (municipal)	Clasificador "Flag Orçamento Mulher"	Mixto	Egresos	No disponible
Colombia (2019)	Gobierno central	"Trazador presupuestal para la equidad de la mujer" en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP)	Mixto	Egresos	Orientación del gasto
Ecuador (2007)	Gobierno central y gobiernos subnacionales (en proceso de implementación)	Categoría funcional "K - Equidad de Género". Clasificador de Orientación del Gasto en Políticas de Igualdad de Género.	Objetivos	Egresos	Funcional hasta 2011 Orientación del gasto desde 2012
Guatemala (2003)	Gobierno central	Inclusión del clasificador presupuestario con enfoque de género y de un módulo de asociación de estructura presupuestaria en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)	Objetivos	Egresos	Orientación del gasto
Honduras (2000)	Gobierno central	Desagregación por sexo de parte de la información del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI)	Beneficios	Egresos	No disponible
Honduras (2006)	Gobiernos subnacionales	Sistema Municipal de Administración Financiera (SIMAFI) para incorporar información desagregada por sexo en el módulo de información tributaria	Beneficios	Egresos	Programático
México (2007)	Local (intermedio)	En la dimensión funcional del presupuesto, dentro de la cual se encuentran las categorías "función", "subfunción", "resultado", "subresultado" y "actividad", se creó en 2008 el Programa 12 "Igualdad de Género". En 2009, este se transformó en el Resultado 13 "Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres".	Objetivos	Egresos	Funcional
Nicaragua (2008)	Gobierno central	Modificación del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) para registrar programas con recursos destinados a la igualdad de género	No disponible	Egresos	No disponible
República Dominicana	Gobierno central (2014)	Dentro del clasificador funcional de protección social se incluye la subfunción de equidad de género	Objetivos	Egresos	Funcional
	Gobierno central (2018)	Se establecen categorías de clasificación de las inversiones que contribuyen a reducir la desigualdad de género en el Sistema de Administración Financiera (eSIGEF): i) acciones focalizadas en mujeres; ii) acciones de corresponsabilidad social y pública en el apoyo de la familia; iii) acciones para una cultura de igualdad, y iv) acciones de prevención, atención y protección de mujeres víctimas de violencia (DIGEPRES, 2018)	Mixto	Egresos	Orientación del gasto
Uruguay (2008)	Local (municipal)	Se crea la actividad llamada "acciones dirigidas a la igualdad de oportunidades y derechos" en el sistema financiero que registra el presupuesto plurianual 2011-2015	No disponible	Egresos	No disponible
Venezuela (República Bolivariana de) (2005)	Gobierno central	Se modifica el sistema "nueva etapa" para incorporar los cambios en los formatos y fichas de programas y proyectos y desagregar los datos por sexo	No disponible	Egresos	No disponible

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Coello, "Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2015; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Clasificadores presupuestarios: gestión 2019*, La Paz, 2019; Asamblea Legislativa Plurinacional, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez"*, La Paz, 2010; Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), "Guía y procedimientos para el presupuesto con enfoque de género en las diferentes etapas del ciclo presupuestario", Santo Domingo, 2018.

**Cuadro III.8**

América Latina (5 países): ejemplos de cuantificación del gasto público en materia de género, valores ejecutados, 2019 (En millones de dólares y porcentajes del presupuesto y el PIB)

País	Valor (en millones de dólares)	Porcentaje del presupuesto	Porcentaje del PIB	Fuente
Argentina	2 892,14	3,8	0,9	Oficina Nacional de Presupuesto (2019)
Colombia	296,44	0,4	0,1	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2020)
Ecuador	689,90	2,0	0,6	Ministerio de Economía y Finanzas (2016)
Guatemala	691,38	6,4	0,9	SEPREM (2020)
México	3 676,75	1,6	0,3	Cámara de Diputados (2020)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, “Seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el Presupuesto Nacional: cuarto trimestre 2019”, Buenos Aires, 2019; Ministerio de Economía y Finanzas, “Ejecución presupuestaria consolidada por grupo”, Quito, 2016; Cámara de Diputados, *Presupuestos Públicos con Perspectiva de Igualdad de Género*, Ciudad de México, 2020; Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), *Informe Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG): período de enero a diciembre del año 2019*, Ciudad de Guatemala, 2020; Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, “Trazador presupuestal para la equidad de la mujer: ejecución 2019 – programación 2020. Informe al Congreso de la República”, Bogotá, 2020.

Si bien los clasificadores presupuestarios son un instrumento importante para la incorporación del enfoque de género en la fase de programación presupuestaria, se podrían aprovechar en mayor medida si se toman en cuenta las siguientes consideraciones:

- En la mayoría de los casos, el etiquetado del gasto con estos clasificadores debe realizarse a nivel de actividad en las estructuras programáticas presupuestarias, lo cual implica contar con una capacitación y unos conocimientos adecuados, y supone una mayor demanda de información para registrar de forma adecuada las actividades.
- Es necesario crear capacidades en materia de conceptos y utilización de los clasificadores, dada la tendencia a un elevado nivel de rotación del personal en las entidades públicas.

Por otra parte, este tipo de clasificadores sirven para realizar un seguimiento de las políticas nacionales de género y permiten informar sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales a nivel agregado. Sin embargo, no tienen categorías que sean comparables entre países ni reflejan el gasto con incidencia negativa o que contribuye a profundizar las brechas de género.

#### 4. Compras públicas con enfoque de género

En América Latina y el Caribe, el 30% del gasto público (8,6% del PIB) se ejecuta a través de las compras públicas (Ruiz, 2020), razón por la cual el mercado de compras públicas es una herramienta importante para la inclusión y la autonomía económica de las mujeres. Las principales barreras para acceder al mercado de compras públicas se deben al hecho de que las mujeres trabajan principalmente en el sector informal, en sectores de bienes y servicios de baja especialización o con exclusión financiera, entre otros. Por ello, implementar políticas de compras públicas inclusivas que incorporen acciones afirmativas en favor de las mujeres puede contribuir al cierre de las brechas de género.

A nivel nacional, las principales experiencias se han dado en la Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, la República Dominicana y el Uruguay, mientras que, a nivel subnacional, destacan Cali (Colombia) y la Ciudad de Buenos Aires. Todas las iniciativas se han concentrado en la etapa de planificación y, en menor medida, en el resto de las etapas. En la mayoría de los casos, estas iniciativas abarcan hasta la fase de adjudicación y son pocas las que incluyen este enfoque en la implementación y la evaluación de las compras públicas. Únicamente la República Dominicana incorpora el enfoque de género en todas las etapas de la contratación pública (véase el cuadro III.9).



### Cuadro III.9

América Latina (6 países), Cali y Ciudad de Buenos Aires: ejemplos de inclusión del enfoque de género en las etapas del proceso de contratación pública

País o ciudad	Planificación	Licitación	Adjudicación	Ejecución del contrato	Evaluación
Argentina	Procesos dirigidos a mujeres				
Chile	Procesos dirigidos a mujeres	Sello Empresa Mujer Sitios web con lenguaje inclusivo y contenidos diferenciados Talleres y reuniones de creación de redes de contactos para mujeres	Causal de trato directo		
Colombia	Cláusulas sociales para la inclusión de las mujeres Contratos marco	Cláusulas sociales para la inclusión de las mujeres en los contratos		Supervisión de las cláusulas sociales	
El Salvador	Las entidades de la administración pública y municipalidades deben garantizar que al menos un 10% del presupuesto para adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios se destine a micro, pequeñas y medianas empresas cuyas propietarias, mayorías accionarias o representantes legales sean mujeres (Asamblea Legislativa, 2019)				
República Dominicana	Procesos dirigidos a mujeres Presupuesto etiquetado para empresas de mujeres	Sitios web con lenguaje inclusivo y contenidos diferenciados Talleres y reuniones de creación de redes de contactos para mujeres	Sorteos de obras	Sistema de indicadores y subindicadores que ponderan la inclusión de las mujeres	Escritorio de mujeres
Uruguay	Mecanismo de reserva mínima del 50% para compras centralizadas y no centralizadas de bienes alimenticios provenientes de organizaciones habilitadas con igualdad de género <sup>a</sup> (Asamblea General del Uruguay, 2018)				
Cali (Colombia)	Cláusulas sociales para la inclusión de las mujeres	Reunión de inclusión social para la implementación de la cláusula social	Reunión de inclusión social	Supervisión de las cláusulas sociales	
Ciudad de Buenos Aires (Argentina)	Procesos dirigidos a mujeres	Sello Empresa Mujer Talleres y reuniones de creación de redes de contactos para mujeres			

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Ruiz, "Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana", La Haya, Hivos, 2020; Asamblea Legislativa, *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública*, San Salvador, 2019; Asamblea General del Uruguay, *Ley N° 19.685 Promoción del Desarrollo con Equidad de Género*, Montevideo, 2018.

<sup>a</sup> Las organizaciones habilitadas con igualdad de género son aquellas en las que se verifica la participación de las mujeres al menos en la gestión de la organización y del sistema productivo.

En el caso de ChileCompra, en el proceso de evaluación de las compras públicas se introdujeron criterios de evaluación con enfoque de género, como el privilegio de materias relacionadas con el desarrollo inclusivo

que incluyan la participación activa de las mujeres, una causal de trato directo que permite las contrataciones sin necesidad de requerir tres cotizaciones, y criterios de desempate que prevén la acción afirmativa en favor de las mujeres. Chile implementó una ficha denominada "Sello Empresa Mujer" en el registro de proveedores tanto para personas naturales como jurídicas (ChileCompra, 2021). Además, llevó a cabo procesos de capacitación y formación de las proveedoras del Estado con eventos como el seminario Empoderando a las Proveedoras del Estado y la Capacitación Foco Mujer (Inostroza, 2015).

La República Dominicana también destaca entre los países que más han avanzado en la utilización de compras públicas con enfoque de género. En el artículo 26 de la Ley núm. 488-08 (2008), se establece que, en caso de que las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) "sean dirigidas por mujeres, que tengan una participación accionaria o del capital social superior al 50%, las instituciones estatales, al momento de realizar las compras de bienes y servicios, deben efectuar el 20% de las mismas a estas mipymes, siempre que los bienes y servicios demandados por dichas instituciones sean

ofertados por las mipymes.” Por otra parte, el Decreto núm. 543-12, del 15 de septiembre de 2012, que establece el Reglamento de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, establece en su artículo 5 que, “la Entidad Contratante al momento de hacer su formulación presupuestaria deberá reservar el 20% que otorga la Ley núm. 488-08, sobre el Desarrollo y Competitividad de las MIPYMES, en las partidas designadas para las compras y contrataciones de la institución, a fin de que los procedimientos de selección se destinen exclusivamente a las MIPYMES.” Del porcentaje del 20% otorgado a las mipymes, debe ser adjudicado a mipymes lideradas por mujeres y personas físicas una cuota del 5%.

En cumplimiento de este marco normativo, la Dirección General de Contrataciones Públicas pone a disposición de las instituciones públicas un catálogo de proveedores que incluye a cerca de 15.000 mujeres y empresas lideradas por estas, inscritas en el Registro de Proveedores del Estado. Además, apoya a estas mujeres con ruedas de negocios, asistencia técnica y capacitaciones, y estudios de mercado, entre otras iniciativas. En 2019, una quinta parte de los contratos gubernamentales, por un total de 20.000 millones de pesos dominicanos (350 millones de dólares), fueron adjudicados a mujeres (DGCP, 2020).

En 2018, Colombia publicó la *Guía de compras públicas socialmente responsables*, donde se establece que las entidades públicas pueden incluir cláusulas sociales en la determinación de criterios de selección y adjudicación de procesos de compras públicas, entre los cuales se encuentra un enfoque diferencial que propenda a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Asimismo, estas cláusulas sociales implican que el proveedor adjudicado se compromete a contratar a un número determinado de mujeres. Además, en la evaluación de los contratos se establece que deben identificarse los efectos diferenciados en hombres y mujeres. A nivel subnacional, Cali publicó la *Guía para la inclusión de la mujer cabeza de familia en las compras públicas* en 2019. En el momento de la firma del contrato, el proveedor se compromete a que al menos el 10% del personal contratado sean mujeres (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).

## 5. Informes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

La mayoría de las iniciativas de presupuestos sensibles al género han empezado con la realización de estudios o análisis *ex post* de la cuantificación del gasto público destinado al cierre de brechas de género, ya sea para la elaboración de informes sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos sobre los derechos de las mujeres a los que se han adherido los países o para dar seguimiento a las políticas públicas diseñadas para mejorar la situación de las mujeres, entre otras razones.

En algunos casos, este tipo de iniciativas han sido llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil, en el marco de procesos de control social del uso de los recursos públicos —como sucedió inicialmente en el Estado Plurinacional de Bolivia o en México—, o por las instituciones públicas relacionadas con las políticas de género —como en Guatemala y Honduras— (véase el cuadro III.10). En otros casos, han sido implementadas por entidades gubernamentales responsables de las finanzas públicas —como anexo a la propuesta de presupuesto que se remite al Poder Legislativo para su aprobación (como en el Ecuador y México) o como parte de los informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria que realizan los Ministerios de Finanzas o Hacienda (Argentina, Ecuador y República Dominicana)—, o por los congresos o asambleas, como parte de su seguimiento al presupuesto (Brasil y México).



### Cuadro III.10

América Latina (7 países) y Ciudad de México: iniciativas de elaboración de informes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre presupuestos sensibles al género

País o ciudad	Iniciativa/norma/informe	Descripción
Argentina	Informe de seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el Presupuesto Nacional (Oficina Nacional de Presupuesto, 2019)	La Oficina Nacional de Presupuesto publica periódicamente el "Informe de seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el Presupuesto Nacional".
	Apartado de políticas transversales en la Cuenta de Inversión 2019 (Ministerio de Economía, 2019)	En la Cuenta de Inversión 2019 se incluye un apartado de políticas transversales en el Presupuesto Nacional, incluida la de género.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ranking Municipal de Inversión en Igualdad y Equidad de Género	El Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) elaboró el <i>Ranking Municipal de Inversión en Igualdad y Equidad de Género 2017</i> .
	Metodología para analizar los planes operativos anuales y presupuestos de la inversión pública en todos los niveles del Estado (ONU-Mujeres, 2013)	Análisis del presupuesto nacional y municipal utilizando la metodología del gasto etiquetado en: i) inversión focalizada en las mujeres, ii) inversión en servicios públicos de cuidado de la familia y reproducción de la fuerza de trabajo, y iii) inversión en cultura de igualdad.
Brasil	Presupuesto relacionado con la violencia de género	Informe elaborado por el sistema Siga Brasil del Senado Federal brasileño sobre el presupuesto relacionado con la violencia de género (Senado Federal del Brasil, 2021).
Ecuador	Anexo sobre el gasto para el cierre de brechas de equidad	En la proforma del Presupuesto General del Estado se incluye un anexo de gasto para el cierre de brechas, incluida la de género.
	Informe semestral de ejecución presupuestaria	En el informe de ejecución del Presupuesto General del Estado se analiza la ejecución del clasificador de orientación del gasto en políticas de igualdad de género.
Guatemala	Informe de Avances del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género: período de enero a diciembre del año 2018	La Secretaría Presidencial de la Mujer elabora este informe anual de seguimiento del gasto público destinado al desarrollo de las mujeres (SEPREM, 2019).
Perú	Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Congreso de la República del Perú, 2004) <sup>a</sup>	En la evaluación de ejecución del Presupuesto, las entidades deben incorporar un análisis de su incidencia en materia de equidad de género. El Poder Ejecutivo definirá, progresivamente, las entidades públicas y los programas, actividades y proyectos que incorporen en la evaluación presupuestaria dicha incidencia.
Ciudad de México	El presupuesto público con perspectiva de género en la Ciudad de México: ejercicio fiscal 2019 (CELI, 2019)	El Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México elabora investigaciones y estudios sobre la situación de las mujeres y los hombres en la Ciudad de México, entre los cuales se encuentra este análisis del presupuesto público con perspectiva de género.
República Dominicana	Monitoreo de la ejecución de los recursos de los productos o actividades clasificados en la función de equidad de género (DIGEPRES, 2018)	La Dirección de Evaluación y Calidad del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) debe elaborar un informe de seguimiento trimestral de los recursos para la equidad de género.
	Evaluación del gasto ejecutado a favor de la igualdad de género	La DIGEPRES evalúa anualmente el gasto ejecutado a favor de la igualdad de género con base en las autoevaluaciones de las distintas instituciones.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, "Seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el Presupuesto Nacional: cuarto trimestre 2019", Buenos Aires, 2019; Ministerio de Economía, Cuenta de Inversión 2019: Tomo II, Buenos Aires, 2019; Observatorio de Justicia Fiscal desde las Mujeres, "Ranking en Inversión en Igualdad y Género", La Paz [en línea] <https://iieg.mujeresyjusticiafiscal.org/>; Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), *Informe de Avances del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género: período de enero a diciembre del año 2018*, Ciudad de Guatemala, 2019; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), "Categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género: una propuesta metodológica desde Bolivia", *Cuaderno de Trabajo*, N° 13, La Paz, 2013; Senado Federal del Brasil, "SIGA Brasil: Paine! Cidadão", 2021 [en línea] <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpaine!cidadao.qww&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>; Congreso de la República del Perú, *Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto: Ley N° 28411*, Lima, 2004; Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género (CELI), *El presupuesto público con perspectiva de género en la Ciudad de México: ejercicio fiscal 2019*, Ciudad de México, 2019; Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), "Guía y procedimientos para el presupuesto con enfoque de género en las diferentes etapas del ciclo presupuestario", Santo Domingo, 2018.

<sup>a</sup> El análisis de la incidencia de la ejecución del presupuesto en materia de igualdad de género se incorporó en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley núm. 28411) a raíz de la Ley núm. 29083, que modifica el artículo 47° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley núm. 28411).

Dado que la recopilación de la información sobre el gasto público en materia de género es posterior a la ejecución presupuestaria, esta se realiza a través de la creación de formularios que son remitidos a las entidades ejecutoras para que los completen y luego los datos se consolidan para elaborar los informes. En los países que ya han incorporado estructuras programáticas o clasificadores presupuestarios de género en los sistemas de administración financiera, estos informes se generan de manera automática y periódica.

La experiencia más reciente se ha dado en la Argentina (2019), donde la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía publica periódicamente un informe de seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el Presupuesto

Nacional. Además, en la Cuenta de Inversión 2019, se incluye un apartado de políticas transversales en el Presupuesto Nacional, en el cual se hace un análisis transversal del Presupuesto Nacional en materia de políticas de género y políticas destinadas a niñas, niños y adolescentes. La identificación de gastos (y su producción asociada) se basa en las actividades específicas incluidas en el árbol programático del Presupuesto Nacional (Ministerio de Economía, 2019).

## E. Conclusiones y recomendaciones

La política fiscal no es neutra; tiene un impacto diferenciado en hombres y mujeres, dados los roles, responsabilidades y oportunidades que tradicionalmente se asignan a cada género en la sociedad. La implementación del enfoque de género en los diferentes instrumentos tributarios, el gasto y el financiamiento es clave para redistribuir los recursos, reorganizar el trabajo de reproducción social y cambiar la realidad de los hombres y las mujeres.

En las últimas décadas, los países de América Latina han realizado grandes avances en la incorporación de la perspectiva de género a la política fiscal, si bien el enfoque y el grado de desarrollo han diferido.

Donde se han evidenciado los mayores avances ha sido en la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público. Los países que incorporan en sus marcos normativos presupuestarios mandatos explícitos para el trabajo en presupuestos sensibles al género son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y el Perú. En la mayoría de los casos, estos mandatos legales se han centrado en la fase de programación y en la de seguimiento y evaluación del presupuesto. Esto constituye un hito importante, porque permite que este tipo de iniciativas se institucionalicen y sean parte del ciclo presupuestario de los países. No obstante, las iniciativas de presupuestos sensibles al género no han logrado aún abarcar todas las fases del ciclo presupuestario y se han centrado más bien en instrumentos como los clasificadores presupuestarios, la creación o modificación de programas presupuestarios, las compras públicas o los informes de seguimiento del gasto público en materia de igualdad de género. México es el único país que dispone de normas que prohíben la modificación de los recursos destinados a cuestiones de género durante la ejecución presupuestaria y, en el caso de la Argentina, se cuenta con informes completos y exhaustivos de seguimiento y de rendición de cuentas de este gasto.

Por otro lado, en los últimos años se ha avanzado en el análisis de los sesgos de género en la tributación, pero estas iniciativas se han llevado a cabo en el ámbito académico y con el apoyo de organismos internacionales. Es importante que las iniciativas para estudiar los sesgos de género en la tributación surjan del sector público. En el caso de Guatemala, por ejemplo, la Superintendencia de Administración Tributaria participó activamente en el estudio de Almeida y Escobedo (2018). En los estudios llevados a cabo en los distintos países, no se encontraron sesgos explícitos de género en los impuestos, con excepción del caso de la República Dominicana, donde la declaración del impuesto sobre la renta es conjunta y la hace el marido, salvo que la mujer demuestre que trabaja de manera independiente. En la mayoría de los países se encontraron sesgos implícitos tanto en el caso de los impuestos sobre la renta como en el de los impuestos a la venta de bienes y servicios, relacionados sobre todo con la sobrerrepresentación de las mujeres en los sectores de bajos ingresos o en los quintiles más pobres de la población, así como con el gasto tributario.

En el marco de estos hallazgos, y con el objetivo de contribuir a que los países puedan fortalecer la incorporación del enfoque de género en sus políticas fiscales, para así reducir las desigualdades de género, se elaboraron los siguientes lineamientos:



- **Evaluación de los efectos diferenciados en hombres y mujeres del sistema tributario del país.** La elaboración de esta base analítica por parte de las administraciones se constituirá en un insumo importante para propiciar reformas tributarias que permitan avanzar hacia un sistema tributario progresivo y que evite sesgos de género. En el impuesto sobre la renta de las personas físicas, se debe prestar especial atención al tratamiento diferenciado que se da a los ingresos no laborales y los relacionados con la sociedad conyugal, así como a las desgravaciones tributarias relacionadas con el cuidado y que fomenten la incorporación de las mujeres al mercado laboral formal. En el caso de los impuestos indirectos, es preciso evaluar la posibilidad de otorgar tratamientos preferenciales a los bienes y servicios relacionados con la economía del cuidado.
- **Generación de estadísticas tributarias desagregadas por sexo.** Las administraciones tributarias deben incorporar en los registros administrativos de los contribuyentes un campo que permita especificar el sexo del contribuyente. Esta simple acción facilitaría la obtención de información importante para diagnosticar los sesgos de género y avanzar en la toma de decisiones de políticas públicas para el cierre de brechas de género.
- **Incorporación del enfoque de género en los presupuestos por resultados.** Los Ministerios de Finanzas o Hacienda pueden contribuir al cierre de las brechas de género en todas las etapas del ciclo presupuestario.
  - En la fase de formulación, se deben establecer lineamientos para que las entidades públicas creen programas presupuestarios destinados a reducir la desigualdad de género, así como propiciar que en los programas presupuestarios se incorpore la perspectiva de género en el diagnóstico, en las actividades y en los indicadores de resultados.
  - En la fase de ejecución, se pueden establecer reglas para las modificaciones durante la ejecución presupuestaria, a fin de evitar que los recortes presupuestarios terminen poniendo en riesgo la implementación de las políticas de género.
  - En la fase de seguimiento y evaluación presupuestaria, se deben elaborar informes permanentes que permitan evidenciar el aporte del gasto público al cierre de las brechas de género.
  - En la fase de liquidación, se deben elaborar informes de cierre y rendición de cuentas de los programas presupuestarios con incidencia en cuestiones de género y enviarlos a las entidades de control (al Poder Legislativo o a las entidades fiscalizadoras superiores). Este trabajo debe ir acompañado de un proceso continuo de capacitación en materia de presupuestos por resultados de género en las oficinas de presupuesto de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, así como en las áreas de planificación y finanzas de los ministerios sectoriales.
- **Generación de información sobre el gasto público con incidencia en cuestiones de género.** Es preciso avanzar en el establecimiento de sistemas de clasificación, criterios adecuados y ejemplos que permitan detectar el gasto con incidencia positiva en cuestiones de género y que sean comparables a nivel internacional. Estos pueden consistir en la creación de clasificadores presupuestarios específicos de género, el fomento del uso del clasificador funcional o simplemente en sistemas que permitan etiquetar los programas presupuestarios con incidencia en materia de género. Actualmente, los sistemas de clasificación presupuestaria están vinculados a las políticas públicas de género de cada país, por lo que es necesario avanzar en el establecimiento de un sistema de clasificación estandarizado que permita la comparación entre países. Por otra parte, también se deberían identificar y etiquetar aquellos gastos públicos que puedan tener una incidencia negativa o que profundicen las brechas de género.

- **Inclusión del enfoque de género en las compras públicas.** Entre otras cosas, es necesario realizar reformas legales en el proceso de compras públicas que propicien acciones positivas en favor de las mujeres como proveedoras del Estado, implementar acciones administrativas para incorporar marcadores de género que permitan identificar a las proveedoras o a las empresas dirigidas por mujeres en los registros únicos de proveedores, y llevar a cabo procesos dirigidos al fortalecimiento de capacidades.
- **Fortalecer las capacidades de las entidades de control para el análisis del presupuesto con enfoque de género** durante el diseño, la aprobación y el seguimiento del presupuesto, a fin de contribuir a mejorar la gobernanza fiscal.
- **Potenciar el uso de fuentes de financiamiento público innovadoras relacionadas con el cierre de brechas de género.** A nivel internacional, se han creado instrumentos innovadores de movilización de recursos para temas relacionados con el género, que pueden constituir una oportunidad para que los gobiernos y el sector privado cuenten con financiamiento en condiciones favorables. Un ejemplo son los bonos temáticos de género (véase el recuadro III.1).

**Recuadro III.1**  
Política de financiamiento  
con enfoque de género

Los denominados "bonos temáticos" son una de las experiencias más recientes de financiamiento. Se trata de títulos de deuda que emite el sector público a una mejor tasa con la condición de que los fondos obtenidos se destinen a financiar proyectos con impacto social o ambiental. Este tipo de bono constituye un instrumento eficaz para cerrar brechas de financiamiento y apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a la que se han adherido todos los países de América Latina y el Caribe.

En la actualidad existen bonos verdes, bonos sociales, bonos sostenibles y bonos azules. Los bonos sociales se destinan al financiamiento de proyectos o iniciativas sociales, entre las cuales se encuentran las relacionadas con la igualdad de género. Los bonos de género son instrumentos innovadores de inversión para inversionistas interesados en promover la igualdad de género.

A nivel mundial, este tipo de financiamiento innovador empieza a darse en 2013, cuando la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial lanzó el programa Banking on Women Bonds, por valor de 268 millones de dólares, para fomentar el financiamiento dirigido a mujeres emprendedoras por parte de las entidades financieras. Posteriormente, esta iniciativa fue integrada en el programa de bonos sociales de la CFI. En 2017, el QBE Insurance Group de Australia fue el primer banco del sector privado en emitir bonos de género, por un valor de 400 millones de dólares. La emisión fue adquirida por inversionistas dispuestos a promover la igualdad de género a cambio de un rendimiento financiero, y los recursos se colocaron en empresas con planes para impulsar la igualdad de género.

En América Latina, el sector financiero privado ha sido el que más emisiones de bonos de género ha colocado en el mercado principal. La primera emisión fue realizada en 2019 por el banco Banistmo, de Panamá (filial de Bancolombia), por un monto de 50 millones de dólares, con el objetivo de financiar a pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres. Otras entidades financieras, principalmente colombianas, han emitido bonos de género tanto en el mercado principal —como Bancolombia, Banco de Bogotá, Bancóldex y Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter)— como en el mercado secundario —Banco Davivienda y Banco W—.

En el ámbito gubernamental, destaca el Banco del Estado de Chile (BancoEstado) que ha emitido tres "Bono Mujer" en los mercados internacionales. La última colocación del "Bono Mujer" se dio en octubre de 2020 y se efectuó en yenes, por un monto equivalente a 95 millones de dólares, a un plazo de cinco años. Su finalidad será la promoción del acceso a recursos para microcréditos, mediante la mejora del acceso a servicios financieros y no financieros de las mujeres emprendedoras. Asimismo, estos recursos se destinarán a reforzar el programa "Crece Mujer Emprendedora".

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





Por último, y en el marco de los efectos de la crisis socioeconómica causada por el COVID-19, los países de la región han implementado una serie de medidas de política fiscal, como incentivos tributarios para sostener el empleo y programas de protección social para la población más pobre. Hoy, más que nunca, se debe avanzar hacia la incorporación del enfoque de género en las diferentes medidas de política fiscal que contribuyan a mitigar los efectos de la crisis en el mercado laboral, de la caída de ingresos y del incremento de la carga del trabajo de cuidado de las mujeres. Por esta razón, es preciso trabajar en el establecimiento de un pacto fiscal y de género que permita implementar medidas de estímulo fiscal para contribuir a una recuperación económica inclusiva que promueva el cierre de las brechas de género.

## Bibliografía

- Alcaldía de Santiago de Cali (2019), *Guía para la inclusión de la mujer cabeza de familia en las compras públicas*, Santiago de Cali.
- Almeida, M. (2020), "Presupuestos basados en resultados con enfoque de género: los casos de Argentina, Brasil y Guanajuato", *Herramientas Eurosocial*, N° 44, Quito, EUROsocial.
- (2018), "Estado de la tributación para la equidad de género en Ecuador", *Análisis*, N° 1/2018, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Almeida, M. y S. Escobedo (2018), *Diagnóstico de tributación y género en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), junio.
- Álvarez, I. (2019), "Aportes para el debate sobre la tributación para la equidad de género en El Salvador", *Análisis*, N° 6/2019, San Salvador, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Arenas, A. (2018), "Política tributaria y sesgos de género: aproximaciones al caso colombiano", *Análisis*, N° 5/2018, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Asamblea General del Uruguay (2018), *Ley N° 19.685 Promoción del Desarrollo con Equidad de Género*, Montevideo.
- (2007), *Ley N° 18.083 de Reforma Tributaria*, Montevideo.
- Asamblea Legislativa (2011), *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres*, San Salvador.
- Asamblea Legislativa Plurinacional (2010), *Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez"*, La Paz, julio.
- Ávila, J. y T. Lamprea-Barragán (2020), *Sesgos de género del impuesto al valor agregado en Colombia*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), octubre.
- Bidegain, N. (2016), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Budlender, D. y R. Sharp (1998), "Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: investigaciones y prácticas contemporáneas", Londres, Commonwealth/Australian Aid.
- Cámara de Diputados (2020), *Presupuestos Públicos con Perspectiva de Igualdad de Género*, Ciudad de México, septiembre.
- Campuzano, J. y J. Palacios (2009), "El impacto de las políticas impositivas en el Ecuador: un análisis desde la perspectiva de género", Guayaquil, Servicio de Rentas Internas/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (SRI/UNIFEM), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Compromiso de Santiago", *Informe de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/CRM.14/7), Santiago.
- (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, diciembre.
- (2017), *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.
- (2013), *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago.
- (2010a), "El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres", *Nota para la igualdad*, N° 2, Santiago.

- (2010b), *Informe de la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago.
- ChileCompra (Dirección de Compras y Contratación Pública) (2021), “Sello Empresa Mujer”; Santiago [en línea] <http://www.chileproveedores.cl/SelloEmpresaMujer.aspx>.
- (2015), “Enfoque de género en materia de compras públicas”; *Directiva de Contratación Pública*, N° 20, Santiago.
- Coello, R. (2015), “Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista”, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Coello, R. y S. Fernández (2013), “Política fiscal y equidad de género en Bolivia: análisis y propuesta para la construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien”, La Paz, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Coello, R., D. Itriago y D. Salamanca (2014), *Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis*, Oxford, Oxfam International.
- Congreso de la República de Guatemala (2012), *Ley de Actualización Tributaria*, Ciudad de Guatemala.
- (1997), *Ley Orgánica del Presupuesto*, Ciudad de Guatemala.
- Congreso de la República del Perú (2007), *Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, Lima.
- (2004), *Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto: Ley N° 28411*, Lima.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2020), “Trazador presupuestal para la equidad de la mujer: ejecución 2019 – programación 2020. Informe al Congreso de la República”, Bogotá.
- De Villota, P. (2008), “La penalización fiscal a la inserción laboral de las mujeres casadas en la Unión Europea”, ponencia presentada en el congreso internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, Bilbao, 9 y 10 de junio.
- DGCP (Dirección General de Contrataciones Públicas) (2020), “Empoderar a las empresas propiedad de mujeres en la República Dominicana”, Santo Domingo, 22 de julio [en línea] <https://www.dgcp.gob.do/noticias/empoderar-a-las-empresas-propiedad-de-mujeres-en-la-republica-dominicana/>.
- DIGEPRES (Dirección General de Presupuesto) (2020), *Circular*, N° 11, Santo Domingo, 15 de julio.
- (2018), “Guía y procedimientos para el presupuesto con enfoque de género en las diferentes etapas del ciclo presupuestario”, Santo Domingo.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2017), “Guía para el uso del clasificador de la Política Pública de Equidad de Género en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP)”, Bogotá.
- Elson, D. (2006), “Budgeting for women’s rights: monitoring government budgets for compliance with CEDAW”, Nueva York, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Estrada Alonzo, M. (2017), “Nicaragua: ¿existen sesgos de género en la fiscalidad?”, *América Latina en Movimiento*, N° 522, marzo.
- Figueroa, W. y W. Peña (2018), “Implicaciones del aumento de la tasa del IVA/ISV sobre la pobreza, la igualdad y el bienestar: una microsimulación para Guatemala, El Salvador y Honduras”, *Boletín de Estudios Fiscales*, N° 20, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.
- Grown, C. e I. Valodia (2010), “Taxation and gender equality”, *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, Londres, Routledge.
- INDESOL (Instituto Nacional de Desarrollo Social) (2006), “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de marzo.
- INMUJERES/MIDES (Instituto Nacional de las Mujeres/Ministerio de Desarrollo Social) (2020), *Guía para la incorporación de acciones de igualdad de género en la planificación estratégica y presupuesto de los organismos públicos*, Montevideo, febrero.
- INMUJERES/ONU-Mujeres (Instituto Nacional de las Mujeres/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2014), *Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género*, Ciudad de México.
- Inostroza, T. (2015), “Promoviendo el desarrollo inclusivo: incrementando la participación de las mujeres en contratación pública”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Lagarde, M. (1994), "La multidimensionalidad de la categoría género y del feminismo", Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Ministerio de Economía (2019), *Cuenta de Inversión 2019: Tomo II*, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016), "Ejecución presupuestaria consolidada por grupo", Quito, febrero.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2019), *Clasificadores presupuestarios: gestión 2019*, La Paz.
- Ministerio de Finanzas Públicas (2012), *Ley de Actualización Tributaria*, Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Hacienda (2019), "Compras públicas" [en línea] [https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley\\_de\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informacion\\_Publica/Marco\\_Normativo/Compras\\_Publicas.html](https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica/Marco_Normativo/Compras_Publicas.html).
- \_\_\_\_\_(2018), "Gastos tributarios en República Dominicana: estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018", Santo Domingo.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1997), *Ley de Impuesto a las Ganancias*, Buenos Aires.
- Morales, R. y F. Rodríguez (2019), "Tributación para la equidad de género en Costa Rica", *Análisis*, N° 9/2019, San José, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Morales, T. y otros (2017), "La tributación personal española desde una perspectiva de género", Madrid, Universidad de Almería.
- Musgrave, R. (2003), "Functional finance and fiscal function", *Reinventing Functional Finance*, E. Nell y M. Forstater (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1992), *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (2010), *Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW/C/GC/28)*, Nueva York, diciembre.
- \_\_\_\_\_(1996), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (A/CONF.177/20/Rev.1)*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_(1994), *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_(1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (A/RES/34/180)*, Nueva York.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2019), "Seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el Presupuesto Nacional: cuarto trimestre 2019", Buenos Aires.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), Glosario de igualdad de género [en línea] <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&lang=es>.
- Paz, V. (2018), "Brechas de género y política tributaria en Bolivia: apuntes para un debate", *Análisis*, N° 3/2018, La Paz, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Presidencia de la República de Guatemala (2013), *Acuerdo gubernativo No. 540-2013*, Ciudad de Guatemala, diciembre.
- Presidencia de la República de Nicaragua (2008), "Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades", *La Gaceta*, N° 51, Managua, 12 de marzo.
- Rodríguez, C. (2010), "Transferencias fiscales e imposición a la renta personal en Chile: un análisis de sus implicaciones para la equidad de género", *Fiscalidad y equidad de género*, Documento de Trabajo N° 43, M. Pazos Morán y M. Rodríguez, Madrid, Fundación Carolina.
- Rodríguez, C. y D. Itriago (2019), "¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres? Análisis de los códigos tributarios de Guatemala, Honduras y República Dominicana desde una perspectiva de género, para hacer de la política tributaria un instrumento que limite las desigualdades entre hombres y mujeres", *Informes de Investigación de Oxfam*, Santo Domingo, Oxfam International.
- Rosignolo, D. (2018), "Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar", *Revista CEPAL*, N° 124 (LC/PUB.2018/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ruiz, A. (2020), "Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana", La Haya, Hivos.
- Secretaría de Finanzas (2020), *Presupuesto Aprobado General de Ingresos y Egresos de la República: Ejercicio Fiscal 2020*, Tegucigalpa, diciembre.
- Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato (2021), "Evaluación del gasto público en Guanajuato (México) con especial atención al enfoque de género", Guanajuato.

- SEPREM (Secretaría Presidencial de la Mujer) (2020), *Informe Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG): período de enero a diciembre del año 2019*, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_(2019), *Informe de Avances del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género: período de enero a diciembre del año 2018*, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_(2011), *Manual del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género*, Ciudad de Guatemala.
- SII (Servicio de Impuestos Internos) (2019), "Gasto tributario 2018 a 2020", Santiago.
- Stiglitz, J. (1992), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Stotsky, J. (2005), *Sesgos de género en los sistemas tributarios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- \_\_\_\_\_(1996), *How Tax Systems Treat Men and Women Differently*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

América Latina y el Caribe enfrenta en 2021 la prolongación de un contexto económico y social complejo e incierto. La pandemia de COVID-19 continúa impactando a la región, con una nueva ola de casos que ha llevado a la aplicación de nuevas medidas de salud pública para frenar la propagación del virus. Las campañas de vacunación en la región, que son prioritarias, se han visto obstaculizadas por el acceso desigual a las vacunas a nivel mundial y los desafíos en materia de producción y distribución.

En este complejo e incierto contexto, el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* analiza los desafíos de la política fiscal en la región para seguir enfrentando la emergencia y avanzar en la recuperación transformadora pospandemia. Es esencial mantener una política fiscal expansiva, lo que requiere el apoyo de la cooperación internacional a través del financiamiento para el desarrollo. Asimismo, en el informe se reflexiona sobre la necesidad de impulsar políticas tributarias para aumentar el espacio fiscal, mejorar la distribución del ingreso y avanzar en una trayectoria sostenible del gasto. Además, se examinan los avances en la incorporación del enfoque de género en la política fiscal de la región.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

ISBN 978-92-1-122070-4



9 789211 122070 4