

# Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2025

Impulsar la inversión  
para el crecimiento y el  
desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
española

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



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.

**Deseo registrarme**

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



# Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2025

Impulsar la inversión  
para el crecimiento y el  
desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
española

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo

**Javier Medina Vásquez**

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

**Noel Pérez Benítez**

Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Económico

**Sally Shaw**

Directora 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 de Desarrollo Económico en el momento de la elaboración del documento, y Noel Pérez Benítez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de dicha División. Participaron en la redacción del informe Elisa Araneda, Ivonne González, Michael Hanni, Dalmiro Morán, Noel Pérez Benítez y Patricia Weng. Se agradece a Ignacio Ruelas Ávila por los insumos para el capítulo I. El capítulo II fue preparado por Dalmiro Morán y Elisa Araneda, con base en insumos de Andrea Podestá. El capítulo III fue preparado por Michael Hanni y Elisa Araneda.

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

El equipo de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) expresa su más sincero agradecimiento a Daniel Titelman por su constante apoyo a la publicación *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* y al Seminario Regional de Política Fiscal. A lo largo de su distinguida trayectoria en la CEPAL, y en particular como Director de la División de Desarrollo Económico, Daniel desempeñó un papel fundamental en la promoción del debate institucional sobre la política fiscal y su relevancia para el desarrollo sostenible. Con motivo de su retiro, queremos reconocer su liderazgo y contribución a la consolidación del trabajo en materia de política fiscal de nuestra institución.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-107369-0  
(versión pdf)

Número de venta: S.25.II.G.7

LC/PUB.2025/6-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2025

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2500137[S]

---

**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, 2023/2024) 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 y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/6-P).

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.

Prólogo.....	7
<b>Capítulo I</b>	
<b>Tendencias de las finanzas públicas en 2024 .....</b>	<b>9</b>
Introducción.....	11
A. El entorno fiscal en América Latina y el Caribe en 2024 .....	12
1. Los ingresos públicos se mantuvieron relativamente estables, pero existe una marcada heterogeneidad entre los países.....	12
2. En América Latina destacan los mayores pagos de intereses y, en el Caribe, el dinamismo de los gastos de capital.....	20
3. El espacio fiscal siguió siendo limitado en la región y se registraron déficits fiscales globales elevados .....	27
4. La deuda pública promedio de la región se redujo, pero se mantiene en niveles elevados.....	30
5. Las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales se estabilizaron, aunque mantuvieron una gran dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales .....	34
B. La política fiscal para enfrentar las trampas y brechas del desarrollo .....	40
1. La política fiscal como herramienta para facilitar las transformaciones necesarias.....	41
2. Roles y niveles de acción de la política fiscal en los países de la región.....	43
3. Mecanismos de gobernanza y desarrollo de capacidades TOPP en materia fiscal .....	47
Bibliografía.....	51
<b>Capítulo II</b>	
<b>Incentivos tributarios para impulsar la sostenibilidad ambiental en los países de América Latina y el Caribe .....</b>	<b>55</b>
Introducción.....	57
A. Los incentivos tributarios y su vinculación con la sostenibilidad ambiental .....	58
1. Conceptos principales .....	58
2. Metodología de identificación y cuantificación del gasto tributario asociado .....	59
B. Principales instrumentos identificados en los países de la región.....	61
1. Transición energética .....	62
2. Electromovilidad .....	68
3. Economía circular .....	70
4. Bioeconomía .....	71
5. Agricultura para la seguridad alimentaria .....	73
6. Gestión sostenible del agua.....	74
7. Turismo sostenible .....	75
C. Estimación del gasto tributario con incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental.....	76
1. Análisis según el tipo de incentivo o beneficio tributario .....	77
2. Análisis según el tipo principal de impuesto .....	79
3. Análisis según los sectores dinamizadores de la sostenibilidad ambiental .....	81
D. Estrategias para fortalecer la gobernanza y mejorar el impacto de estos instrumentos de política de gastos tributarios.....	84
Bibliografía.....	88
Anexo II.A1 .....	90
<b>Capítulo III</b>	
<b>Efectos macroeconómicos de la inversión pública en América Latina .....</b>	<b>93</b>
Introducción.....	95
A. Fundamentos teóricos y pruebas empíricas de los efectos macroeconómicos de la inversión pública .....	96
B. Hechos estilizados de la inversión pública en América Latina .....	99
C. El impacto macroeconómico de la inversión pública en América Latina .....	103
1. La inversión pública ofrece a los encargados de formular políticas un instrumento importante para influir en la actividad económica, especialmente en períodos de recesión .....	105

2. La economía real responde a un choque de la inversión pública en distintas fases .....	108
3. El impacto de la inversión pública en la productividad pone de relieve los retos a los que se enfrenta la región.....	113
4. La buena gobernanza es crucial para aprovechar plenamente el potencial de la inversión pública en favor del desarrollo .....	115
D. Observaciones finales.....	118
Bibliografía.....	119
Anexo III.A1.....	122
Anexo III.A2.....	124

### Cuadros

Cuadro I.1 América Latina (16 países): estructura del servicio de la deuda pública por países, acumulado del período 2025-2030 .....	34
Cuadro I.2 América Latina (14 países): transferencias intergubernamentales agregadas, 2019-2023.....	36
Cuadro I.3 América Latina (11 países): deuda pública subnacional, 2019-2023 .....	40
Cuadro I.4 Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para fortalecer la recaudación y la progresividad de los sistemas tributarios.....	49
Cuadro I.5 Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para mejorar la eficiencia, la cobertura y la calidad del gasto público.....	50
Cuadro I.6 Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para implementar una estrategia de financiamiento para el desarrollo sostenible.....	50
Cuadro II.1 América Latina (10 países): principales áreas en que se concentran los incentivos tributarios con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, por sectores dinamizadores identificados por la CEPAL.....	61
Cuadro II.2 América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, alrededor de 2022-2023 .....	77
Cuadro II.3 América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de incentivo o beneficio tributario, alrededor de 2022-2023.....	77
Cuadro II.4 América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de impuesto, alrededor de 2022-2023.....	79
Cuadro II.5 América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según los sectores dinamizadores, alrededor de 2022-2023.....	82
Cuadro II.6 Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para mejorar la eficacia de los incentivos tributarios vinculados con la sostenibilidad ambiental.....	86
Cuadro II.A1.1 Gastos tributarios con incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental.....	90
Cuadro III.1 Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para una gestión eficiente de la inversión.....	117
Cuadro III.A2.1 Detalles de las estadísticas de inversión pública.....	125

### Gráficos

Gráfico I.1 América Latina (16 países): ingresos totales del gobierno central, por componente, 2022-2024.....	13
Gráfico I.2 América Latina (16 países): variación interanual de los ingresos tributarios, por impuesto, 2023 y 2024 .....	14
Gráfico I.3 América Latina (16 países): variación interanual de la recaudación del impuesto sobre la renta del gobierno central, por tipo de contribuyente, 2023 y 2024 .....	16
Gráfico I.4 América Latina (16 países): variación interanual de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central, por concepto, 2023 y 2024 .....	18
Gráfico I.5 América Latina (16 países): variación interanual de los otros ingresos del gobierno central, 2023 y 2024.....	18
Gráfico I.6 El Caribe (12 países): ingresos totales del gobierno central, 2022-2024.....	19
Gráfico I.7 América Latina (16 países): gasto total del gobierno central, por componente, 2022-2024.....	20
Gráfico I.8 América Latina (16 países): variación interanual del gasto corriente primario del gobierno central, por subcomponente, 2023 y 2024.....	21
Gráfico I.9 América Latina (16 países): variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, por componente, 2023 y 2024.....	23
Gráfico I.10 América Latina (16 países): tasas de interés de los bonos a diez años y variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central, 2020-2024.....	25
Gráfico I.11 El Caribe (12 países): gasto total del gobierno central, 2022-2024.....	26
Gráfico I.12 América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2024 .....	27
Gráfico I.13 América Latina (16 países): resultado global y primario del gobierno central, 2023 y 2024 .....	28
Gráfico I.14 El Caribe (12 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2024.....	29
Gráfico I.15 América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2024 .....	31
Gráfico I.16 El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2024.....	32



Gráfico I.17	América Latina (16 países): perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales por tipo de moneda, acumulado del período 2025-2035.....	33
Gráfico I.18	América Latina (14 países): composición de los ingresos subnacionales, 2019-2023.....	35
Gráfico I.19	América Latina (14 países): transferencias intergubernamentales agregadas, 2019-2023.....	37
Gráfico I.20	América Latina (14 países): composición de los gastos subnacionales, 2019-2023.....	38
Gráfico I.21	América Latina (14 países): indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, 2011-2023.....	39
Gráfico II.1	América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de incentivo o beneficio tributario, alrededor de 2022-2023.....	78
Gráfico II.2	América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de impuesto, alrededor de 2022-2023.....	80
Gráfico II.3	América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según los sectores dinamizadores, alrededor de 2022-2023.....	82
Gráfico III.1	Regiones y agrupaciones de países seleccionadas: formación bruta de capital fijo del gobierno general, 2005-2022.....	100
Gráfico III.2	América Latina (16 países): formación bruta de capital fijo del gobierno general, por nivel de gobierno, 2023 o último año con información disponible.....	101
Gráfico III.3	América Latina (7 países), Estados Unidos y Unión Europea: formación bruta de capital fijo del gobierno general, por función, 2023 o último año con información disponible.....	102
Gráfico III.4	América Latina (6 países) y economías avanzadas: acervo de activos fijos del gobierno general, 2019 y 2023.....	103
Gráfico III.5	América Latina (15 países): multiplicador acumulativo del efecto de la inversión pública en el PIB.....	106
Gráfico III.6	América Latina (15 países): multiplicador acumulativo del efecto de la inversión pública en el PIB, por estado del ciclo económico.....	107
Gráfico III.7	América Latina (15 países): funciones de impulso-respuesta acumuladas de componentes seleccionados del gasto del PIB ante un choque de inversión pública del 1% del PIB.....	108
Gráfico III.8	América Latina (15 países): función de impulso-respuesta acumulada del nivel de empleo ante un choque de inversión pública del 1% del PIB.....	111
Gráfico III.9	América Latina (15 países): funciones de impulso-respuesta acumuladas de componentes seleccionados de la oferta del PIB ante un choque de inversión pública del 1% del PIB.....	112
Gráfico III.10	América Latina (15 países): funciones de impulso-respuesta acumuladas de medidas de productividad seleccionadas ante un choque de inversión pública del 1% del PIB.....	113
Gráfico III.11	América Latina (15 países): multiplicador acumulativo del efecto de la inversión pública en el PIB, por nivel de eficiencia.....	116

## Recuadros

Recuadro I.1	América Latina y el Caribe: avances en la medición del costo fiscal de los gastos tributarios.....	14
Recuadro I.2	Avances en el reconocimiento del gasto público con perspectiva de género.....	23
Recuadro I.3	Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo.....	29
Recuadro II.1	Estimaciones oficiales del gasto tributario con incidencia ambiental.....	59
Recuadro II.2	Regímenes generales de promoción de inversiones.....	64
Recuadro II.3	Incentivos tributarios con potencial incidencia negativa en la sostenibilidad ambiental.....	67

## Diagramas

Diagrama I.1	Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo.....	42
Diagrama I.2	Roles y niveles de acción de la política fiscal.....	44
Diagrama I.3	Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores.....	45



## Prólogo

En 2024 el entorno fiscal de América Latina y el Caribe estuvo marcado por crecientes desafíos para los encargados de formular políticas, derivados de un bajo dinamismo del crecimiento económico y un espacio fiscal reducido. Este contexto se vuelve más complejo ante la necesidad de la región de impulsar transformaciones sociales y productivas que le permitan superar las trampas del desarrollo que enfrenta, relacionadas con la baja capacidad para crecer; la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y las bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. Para enfrentar estos retos es preciso el diseño de una política fiscal activa y eficiente que promueva un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. Sin embargo, el limitado espacio fiscal, con déficits persistentes, y un elevado nivel de endeudamiento público, reducen la capacidad de la política fiscal para contribuir a estos objetivos.

Como se analiza en el capítulo I, las cuentas fiscales de América Latina se caracterizaron en 2024 por la estabilidad de varios indicadores clave. Los ingresos y gastos públicos registraron variaciones menores y el déficit fiscal se mantuvo en un valor similar al del año anterior. Esta situación también se observa en el Caribe en materia de ingresos públicos, aunque destaca el impacto en los balances fiscales de las mayores erogaciones para la reconstrucción, después de los graves daños causados por el huracán Beryl. En la región, la deuda pública se redujo en promedio, pero se mantiene en un nivel elevado y varios países mostraron aumentos en su nivel de endeudamiento.

Sin embargo, esa aparente estabilidad oculta una realidad fiscal más compleja: en una región altamente heterogénea, la mayoría de los países han debido tomar decisiones difíciles en materia de política tributaria y de gasto público. En este contexto, destacan los esfuerzos realizados por los países para hacer frente al creciente peso del pago de intereses de la deuda. El aumento de las tasas de interés de referencia internacionales —así como de los mercados internos— contribuyó en 2024 a que estos pagos aumentaran, en algunos casos, hasta 0,5 puntos porcentuales en comparación con el año anterior.

Con este telón de fondo, el debate internacional sobre el financiamiento para el desarrollo ha cobrado una relevancia creciente. La Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Sevilla (España), del 30 de junio al 3 de julio de 2025, representa una oportunidad clave para forjar los acuerdos necesarios que permitan apoyar los esfuerzos de los países por ampliar su espacio fiscal y fomentar las inversiones económicas y sociales, tanto públicas como privadas. Es en este contexto que el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2025* examina temas de relevancia para la formulación de políticas de financiamiento e inversión.

En el capítulo II se presenta una primera definición y un análisis general de los principales incentivos tributarios existentes en los sectores vinculados con la sostenibilidad ambiental en diez países de América Latina y el Caribe. Además de presentar una cuantificación general del costo fiscal asociado a estos instrumentos, se destaca la importancia de contar con una arquitectura institucional que abarque su diseño, medición, monitoreo y evaluación sistemática para garantizar su efectividad en términos de resultados concretos.

Asimismo, el capítulo III pone de relieve a la inversión pública como una herramienta clave para el desarrollo, dado su carácter transversal, con potenciales impactos en distintas transformaciones económicas y sociales. El análisis revela que la inversión pública puede dinamizar el empleo y la productividad, así como catalizar la actividad del sector privado. Un hallazgo clave es que el aprovechamiento pleno de estos beneficios depende de la eficiencia de la inversión pública. En ese sentido, los países podrían aumentar significativamente el impacto de la inversión al orientarla al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

De modo más general, los esfuerzos coordinados para mejorar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones —tal como ha planteado reiteradamente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los últimos años— pueden brindar importantes beneficios a los países de la región, toda vez que permitan asegurar la efectividad y el alcance real de las distintas políticas públicas. En particular, la construcción de una gobernanza sólida y estable constituye una condición necesaria para que la política fiscal pueda contribuir y apuntalar modelos de desarrollo más productivos, más inclusivos y más sostenibles.

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)



CAPÍTULO

# Tendencias de las finanzas públicas en 2024

---

Introducción

A. El entorno fiscal en América Latina y el Caribe en 2024

B. La política fiscal ante las trampas y brechas del desarrollo

Bibliografía



## Introducción

América Latina y el Caribe se encuentra actualmente en un contexto mundial incierto, cambiante y complejo en términos macroeconómicos, que pone de manifiesto la necesidad de implementar políticas públicas transformadoras que permitan superar las trampas del desarrollo que la región enfrenta desde hace años. Una condición necesaria para lograrlo se relaciona con el espacio fiscal y la sostenibilidad de las cuentas fiscales a mediano plazo, que, de no alcanzarse, restringiría aún más el margen de acción del Estado para influir positivamente en el crecimiento económico y la equidad distributiva.

En América Latina, los ingresos públicos se mantuvieron relativamente estables al cierre de 2024, si bien se observó una marcada heterogeneidad entre los países y una evidente dificultad para incrementar el nivel de recaudación tributaria durante los últimos años en la mayoría de los casos. En el Caribe, los ingresos totales presentaron un leve descenso respecto del año anterior, debido a una reducción significativa de los ingresos en los países exportadores de recursos naturales. En materia de gasto público, a pesar de que existe una diversidad de casos a nivel regional, sobresale el creciente peso de los pagos de intereses de la deuda, especialmente en los países de América Latina. En el Caribe, destaca el dinamismo de los gastos de capital, en parte por los esfuerzos de reconstrucción tras el pasaje del huracán Beryl.

Estas tendencias han determinado que el espacio fiscal continúe siendo limitado en la región. Aun con algunas fluctuaciones leves, los déficits globales de los países se mantuvieron elevados en promedio durante 2024, en niveles similares a los anteriores a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Al contrario que los países de América Latina, los del Caribe continuaron generando superávits primarios, con miras a reducir la carga de su deuda pública, aunque limitando en parte el financiamiento disponible para erogaciones clave en materia de desarrollo sostenible. Si bien se comprueba una reducción leve de la deuda pública en los años posteriores a la pandemia, en la región en su conjunto se mantienen elevados los niveles de endeudamiento, lo que restringe el margen de acción de los países, particularmente en el entorno macrofinanciero actual, con tasas de interés elevadas.

Las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales se estabilizaron y mantuvieron una gran dependencia respecto de las transferencias de los gobiernos centrales. De acuerdo con los últimos datos disponibles, los balances fiscales se mantuvieron equilibrados al cierre de 2023, y se registró un leve repunte de los ingresos y un impulso por el lado de la inversión tanto en los gobiernos locales como en los intermedios. Si bien la deuda subnacional se mantiene por debajo de los niveles registrados durante la pandemia, la elevada dependencia respecto de las transferencias de los gobiernos centrales constituye la principal fuente de vulnerabilidad fiscal a nivel subnacional en la mayoría de los países de la región.

Ante este panorama regional, resulta cada vez más importante destacar las posibilidades que ofrece la política fiscal como herramienta para viabilizar y acelerar las transformaciones estructurales que necesitan los países de la región para avanzar en el logro efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Teniendo en cuenta los tres roles principales de la política fiscal (generación y asignación de recursos; promoción de la equidad, y estabilización y sostenibilidad fiscal y ambiental) y aplicando dos enfoques diferentes pero complementarios (general y focalizado), es posible contar con una perspectiva global de esta política y sus distintos campos de

acción e influencia. El fortalecimiento del conjunto de instrumentos fiscales (ingresos, gastos y financiamiento) permitiría a los países de la región abordar la mayor parte de las brechas y desafíos estructurales que enfrentan en la actualidad.

Esta visión de la política fiscal comprende la necesidad de avanzar en la consolidación de mecanismos de gobernanza que aseguren la definición de prioridades y la articulación de distintos niveles de gobierno y actores relevantes en el diseño y la implementación de políticas públicas estratégicas. Como ha puesto de relieve la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los últimos años, un requisito fundamental para el logro de estos objetivos consiste en mejorar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) del sector público, a fin de asegurar la efectividad de las distintas políticas públicas. Dado el rol preponderante de la política fiscal en la búsqueda de una mayor movilización de recursos nacionales, en este capítulo se pone el foco en tres áreas clave: la consolidación de sistemas tributarios progresivos, la mejora en la eficiencia del gasto público, incluida la inversión pública, y la implementación de estrategias integrales de financiamiento sostenible, abarcando numerosos aspectos vinculados con la gestión de los presupuestos públicos.

## A. El entorno fiscal en América Latina y el Caribe en 2024

En 2024, las cuentas públicas se mantuvieron relativamente estables en América Latina y el Caribe, lo que refleja en gran medida la vuelta a las realidades fiscales del período previo a la pandemia de COVID-19: elevados déficits fiscales y una presión creciente sobre el gasto público debido al pago de intereses. Esta última tendencia fue evidente ese mismo año en América Latina, y varios países experimentaron aumentos significativos en este componente del gasto, particularmente de los pagos de intereses relativos a la deuda externa. El espacio fiscal limitado, caracterizado por ingresos públicos estancados y elevados niveles de endeudamiento, representa una restricción importante para el logro de los ODS. Ante este panorama, la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Sevilla (España) en junio de 2025, representa una gran oportunidad para identificar mecanismos dirigidos a movilizar recursos internos y externos a fin de ampliar el espacio fiscal para el desarrollo.

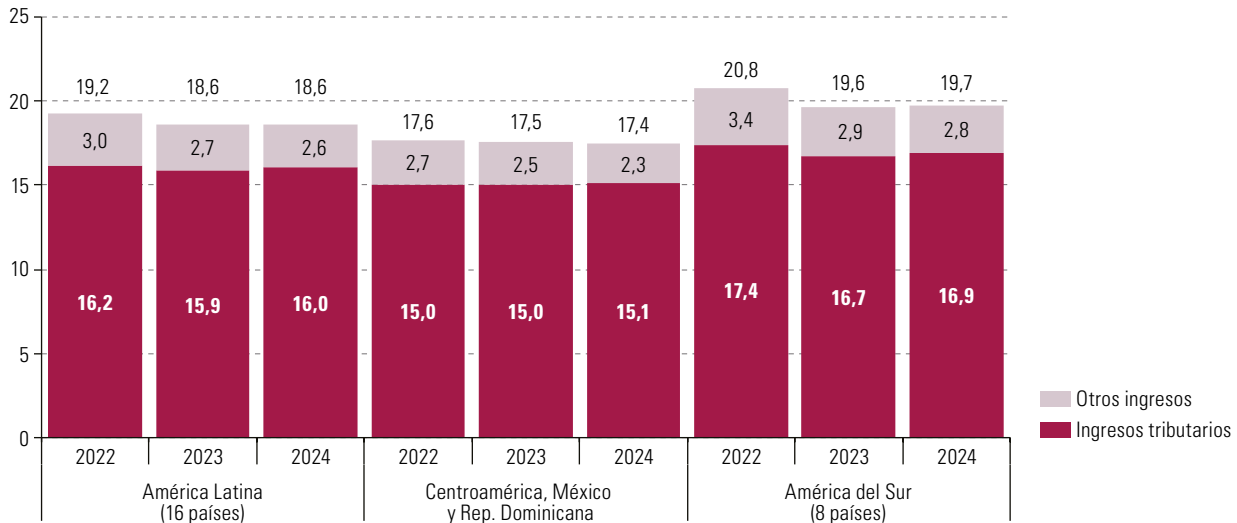
### 1. Los ingresos públicos se mantuvieron relativamente estables, pero existe una marcada heterogeneidad entre los países

En 2024, los ingresos públicos de América Latina se estabilizaron, tras una contracción significativa en 2023. Los ingresos totales de los gobiernos centrales alcanzaron un promedio del 18,6% del PIB, igual que en 2023, y se registró un leve aumento en América del Sur, que compensó el retroceso observado en Centroamérica, México y la República Dominicana (véase el gráfico I.1). Se destaca una ligera recuperación de los ingresos tributarios, sostenida por una leve recuperación de la actividad económica, en especial a partir del segundo trimestre (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a). No obstante, es importante señalar que el desempeño tributario también respondió a factores no vinculados con entorno económico, como

los cambios en la normativa tributaria. Asimismo, los ingresos provenientes de otras fuentes —como los ingresos no tributarios, los ingresos de capital y las donaciones— continuaron disminuyendo, en línea con la tendencia a la baja observada en los últimos años. En particular, se destaca el impacto negativo de la caída de los precios internacionales de las principales materias primas que exporta la región, especialmente productos energéticos, minerales y metales.

### Gráfico I.1

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: ingresos totales del gobierno central, por componente, 2022-2024  
(En porcentajes del PIB)



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

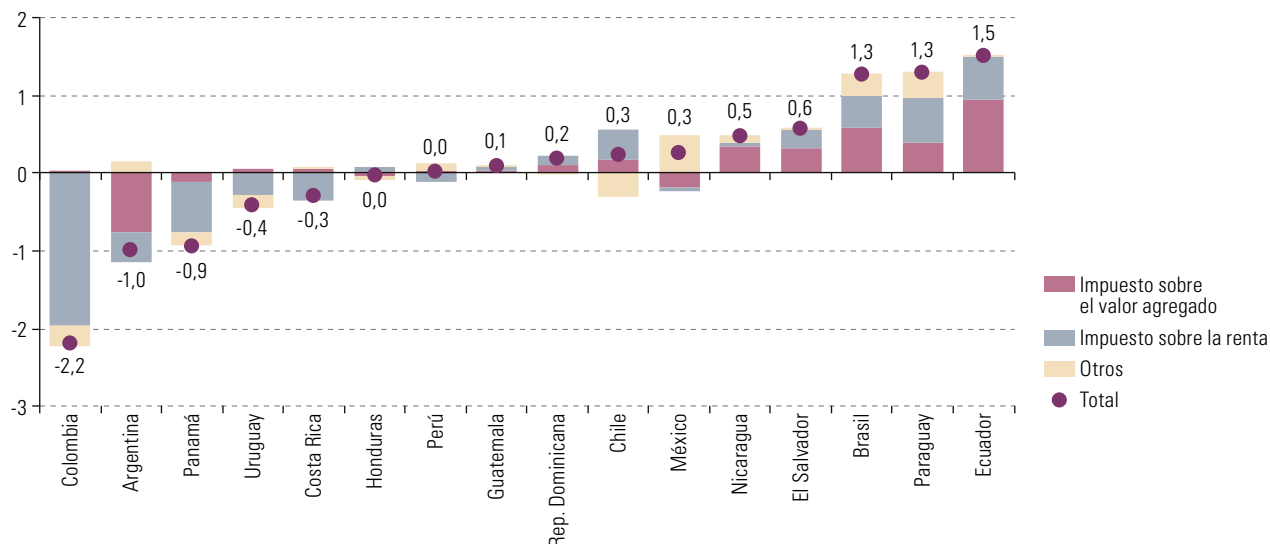
**Nota:** Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

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

Este incremento de la recaudación tributaria promedio oculta grandes diferencias entre los países, que presentan variaciones interanuales significativas (véase el gráfico I.2). En cuanto a los tipos de impuesto, la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) mostró una tendencia al alza. En lo que respecta al impuesto sobre la renta, no se observó una tendencia generalizada en su desempeño. No obstante, varios cambios en las normas tributarias repercutieron particularmente en el Brasil, Colombia y el Ecuador. Otros impuestos también incidieron en la dinámica tributaria de ciertos países. En México y el Paraguay, se registraron mayores ingresos provenientes de impuestos selectivos a los combustibles. En el caso de México, la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) aplicado a los combustibles fue 1,7 veces mayor que la de 2023 como resultado del retiro de ciertos estímulos y subsidios (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México [SHCP], 2025). En contraste, se observa una contracción de la tributación de combustibles en Chile, en línea con la reducción de la tasa efectiva aplicada a las gasolinas y el diésel (Dirección de Presupuestos de Chile [DIPRES], 2025a). Es importante señalar que los ingresos que se dejan de recaudar en concepto de gastos tributarios son muy significativos en la región (véase el recuadro I.1).

**Gráfico I.2**

América Latina (16 países): variación interanual de los ingresos tributarios<sup>a</sup>, por impuesto, 2023 y 2024  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

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

<sup>a</sup> Se excluyen las contribuciones sociales.

**Recuadro I.1**

América Latina y el Caribe: avances en la medición del costo fiscal de los gastos tributarios

Los gastos tributarios son recursos que el Estado deja de percibir debido a la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes en relación con un sistema tributario de referencia, a fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social. Estas renuncias toman diversas formas, como exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas, diferimientos impositivos y sistemas de depreciación acelerada. En general, los gastos tributarios no suelen estar sujetos a los mecanismos de control y evaluación de las erogaciones públicas directas, ya que no forman parte de los presupuestos, lo que puede restar transparencia a su gestión y seguimiento.

Los países de la región han avanzado en la medición periódica del costo fiscal de estas renuncias tributarias. Actualmente, en 18 países de América Latina y el Caribe —la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay—, se publican informes oficiales en los que se cuantifica el gasto tributario. En la mayoría de estos casos, la mejora gradual de la cantidad y la calidad de la información recopilada y las nuevas metodologías utilizadas han permitido detectar algunas tendencias generales en la última década y diferencias importantes en cuanto al nivel de ingresos no percibidos. Sin embargo, dada la diversidad de marcos y métricas aplicadas, hay que ser prudentes al momento de realizar comparaciones entre los países de la región.

Considerando el último dato disponible de cada país, los gastos tributarios de la región alcanzaron un promedio del 4,0% del PIB, lo que equivale a un 25% de los ingresos tributarios y a un 19% de los gastos presupuestarios totales del gobierno central. Sin embargo, se observa una gran heterogeneidad entre los países en cuanto al nivel de las renuncias recaudatorias. Según la información oficial, en la mayoría de los casos, alrededor de la mitad del gasto tributario cuantificado se concentra en impuestos generales al consumo, en particular en el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Además, una porción significativa del gasto se deriva de los beneficios tributarios relacionados con el impuesto sobre la renta. En suma, el nivel de recursos no recaudados pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la gobernanza de estos instrumentos de política tributaria (CEPAL/OXFAM, 2019). En ese sentido, es indispensable que los países realicen esfuerzos para mejorar los mecanismos institucionales destinados a la evaluación *ex ante* y *ex post* de los principales gastos tributarios (Redonda et al., 2023).

América Latina y el Caribe (18 países): ingresos no percibidos en concepto de gastos tributarios, 2010-2024  
(En porcentajes del PIB)



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

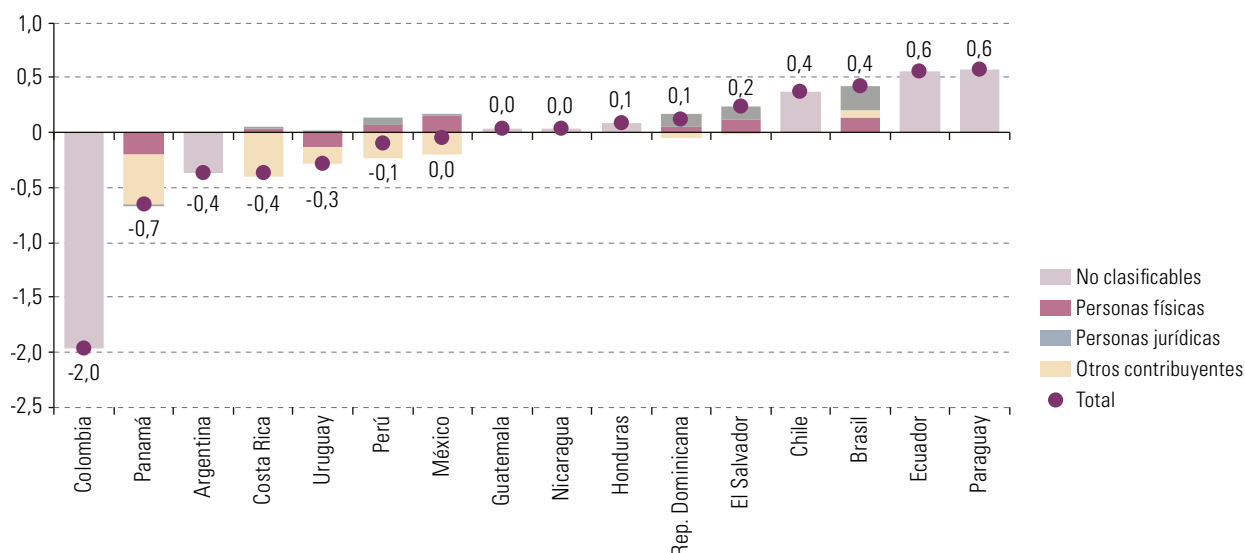
**Nota:** Las cifras corresponden a los promedios simples de los períodos considerados, de acuerdo con la información disponible sobre cada país. Los rótulos se refieren exclusivamente al período quinquenal más reciente.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oxfam Internacional (2019). "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe". *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50) y Redonda, A., Von Haldenwang, C. y Berg, S. (2023). Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/129). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Las fluctuaciones de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta fueron impulsadas principalmente por el desempeño del impuesto sobre la renta corporativa (véase el gráfico I.3). Las caídas registradas en algunos países se debieron en gran medida al impacto rezagado de una actividad económica más débil en las ganancias empresariales de 2023, lo que en 2024 condujo a una reducción significativa de los ingresos provenientes de las declaraciones anuales de impuestos (Banco Central de Costa Rica, 2024). En algunos casos, los pagos anticipados realizados en 2023 cubrieron una parte significativa de la obligación tributaria total del año, por lo que solo quedó un pequeño saldo por cubrir en 2024 (Banco Central de Reserva del Perú, 2025). En especial, esta dinámica se hizo patente en los países con grandes sectores extractivos, debido a la caída en 2023 de los precios internacionales de los hidrocarburos, los minerales y los metales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2025a). En contraste, en el Paraguay se registró un fuerte aumento de los ingresos del impuesto sobre la renta corporativa, ya que la producción y las ganancias del sector agrícola se recuperaron en 2023. Los ingresos por pagos anticipados en América Latina en 2024 fueron, en general, moderados, lo que muestra el limitado dinamismo de las ventas y las ganancias.

**Gráfico I.3**

América Latina (16 países): variación interanual de la recaudación del impuesto sobre la renta del gobierno central, por tipo de contribuyente, 2023 y 2024  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

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

Las notables fluctuaciones de los pagos del impuesto sobre la renta corporativa también se produjeron como resultado de los cambios en el código tributario de varios países. En el caso de Colombia, los ingresos del sector extractivo por este impuesto se dispararon en 2023 debido a la reforma tributaria estructural aprobada a fines de 2022, que establecía que el pago de regalías ya no sería deducible a efectos del cálculo del impuesto. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró esta disposición inconstitucional en noviembre de 2023, lo que posteriormente generó grandes saldos a favor de los contribuyentes de los sectores del petróleo, el gas y la minería. Estos saldos se arrastraron a 2024, lo que provocó una fuerte disminución de los pagos de la declaración anual del impuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2025b). Los pagos anticipados en 2024 también disminuyeron debido a la caída de la sobretasa para las empresas que operan en el sector, en línea con los precios internacionales del petróleo crudo y el carbón térmico.

Por el contrario, en Chile los ingresos del impuesto sobre la renta corporativa aumentaron considerablemente e impulsaron al alza los ingresos tributarios totales con la introducción del impuesto sobre la renta del cobre (DIPRES, 2025a). Este nuevo instrumento reemplaza el impuesto específico a la minería e incluye dos componentes: un impuesto *ad valorem* y un impuesto sobre los márgenes operacionales de la minería. El componente *ad valorem* está estructurado como un impuesto del 1% sobre las ventas anuales de cobre de las empresas mineras que produzcan más de 50.000 toneladas métricas de cobre fino. Las empresas que cumplen con este requisito y cuyas ventas de cobre representan el 50% o más de sus ventas anuales también están sujetas al componente sobre márgenes operacionales, con tasas impositivas que varían del 8% al 26%, aplicadas sobre la renta líquida imponible operacional ajustada de la minería. Las empresas cuyas ventas de cobre representan menos del 50% de sus ventas anuales también están sujetas al impuesto, salvo algunas excepciones, pero con tasas distintas.

En el caso del Ecuador, los ingresos del impuesto sobre la renta —particularmente de las empresas— aumentaron significativamente debido a las modificaciones del código tributario introducidas mediante la Ley Orgánica de Eficiencia Económica



y Generación de Empleo, aprobada a finales de 2023 (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2025). La principal modificación que impulsó el aumento de los ingresos fue la incorporación de un mecanismo obligatorio de autorretención para los grandes contribuyentes identificados por la autoridad tributaria (520 empresas y personas naturales) y previamente sujetos a retención en la fuente. De acuerdo con el nuevo régimen, estos remiten directamente a la autoridad tributaria un porcentaje de sus ingresos brutos mensuales, que varía según el contribuyente (entre el 1,25% y el 10,0%). Estos pagos funcionan como anticipos del impuesto sobre la renta anual. En caso de sobrepago, el contribuyente puede solicitar un reembolso al presentar su declaración anual.

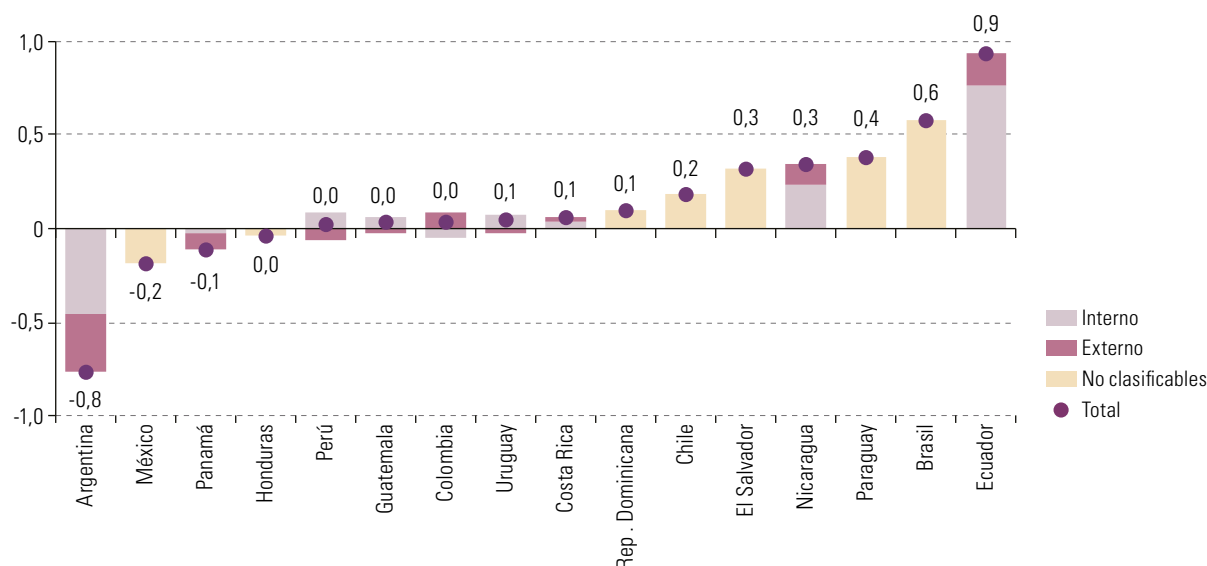
En cuanto al Brasil, el aumento de los pagos de impuestos sobre la renta se debió en gran parte a cambios regulatorios y pagos extraordinarios. La Ley núm. 14754 de 2023 introdujo reformas significativas en la tributación de inversiones en el extranjero, lo que incrementó los ingresos del impuesto sobre la renta personal. Los ingresos de una amplia gama de activos financieros extranjeros ahora están sujetos a una tasa fija del 15%, que debe declararse y liquidarse mediante la declaración anual del contribuyente. Además, las ganancias de entidades extranjeras controladas ahora se gravan al 15% anual, independientemente de si se distribuyen o no. Como medida transitoria, se ofreció a los contribuyentes la opción de actualizar el valor de mercado de sus activos extranjeros al 31 de diciembre de 2023 y pagar un impuesto del 8% sobre las ganancias de capital obtenidas hasta esa fecha. Además, los ingresos del impuesto sobre la renta retenido en la fuente (IRRF) aumentaron considerablemente en el Brasil, ya que la ley eliminó las exenciones para los fondos exclusivos y cerrados, que previamente no estaban sujetos a la tributación periódica sobre las ganancias no obtenidas.

En cuanto al IVA, el dinamismo de la recaudación en varios países se debe a los cambios en la legislación tributaria y la reversión de ciertas medidas antiinflacionarias implementadas en años anteriores (véase el gráfico I.4). En el Ecuador, destaca el incremento generado por la implementación de la Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica, aprobada en marzo de 2024, por la que se modificó la alícuota del IVA, fijada en el 13% a partir del 1 de abril. Además, la normativa otorga al Presidente de ese país la facultad de modificar la alícuota hasta un máximo del 15%, siempre que cuente con el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas. En ejercicio de esta disposición, la alícuota se elevó del 13% al 15%, también a partir del 1 de abril (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2025). Por otra parte, en el Brasil se destaca la reimposición de los impuestos del Programa de Integración Social/Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP) y de la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) sobre la venta de combustible (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2025a).

Si bien se observó un retroceso en el promedio de ingresos provenientes de otras fuentes, en los países estos presentan grandes variaciones interanuales, tanto alzas como caídas (véase el gráfico I.5). En varios casos, esta dinámica se relaciona con los ingresos procedentes de los recursos naturales no renovables. En Chile, los ingresos derivados de los contratos de explotación de litio retrocedieron (-0,8 puntos porcentuales del PIB) debido a la fuerte contracción en el precio del mineral (DIPRES, 2025a). En el caso de México, la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos, en particular del gas natural, y un menor nivel de producción y exportación de petróleo crudo incidieron negativamente en los ingresos procedentes del petróleo (SHCP, 2025). Por el contrario, dichos ingresos aumentaron en el Ecuador, en línea con el incremento de las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2025).

**Gráfico I.4**

América Latina (16 países): variación interanual de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central, por concepto, 2023 y 2024  
(En puntos porcentuales del PIB)

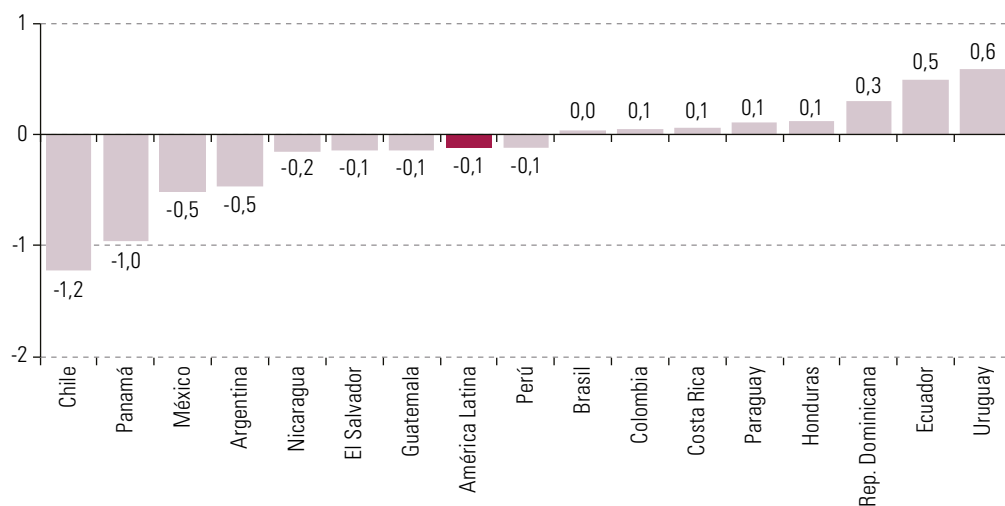


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

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

**Gráfico I.5**

América Latina  
(16 países): variación interanual de los otros ingresos del gobierno central, 2023 y 2024  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

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

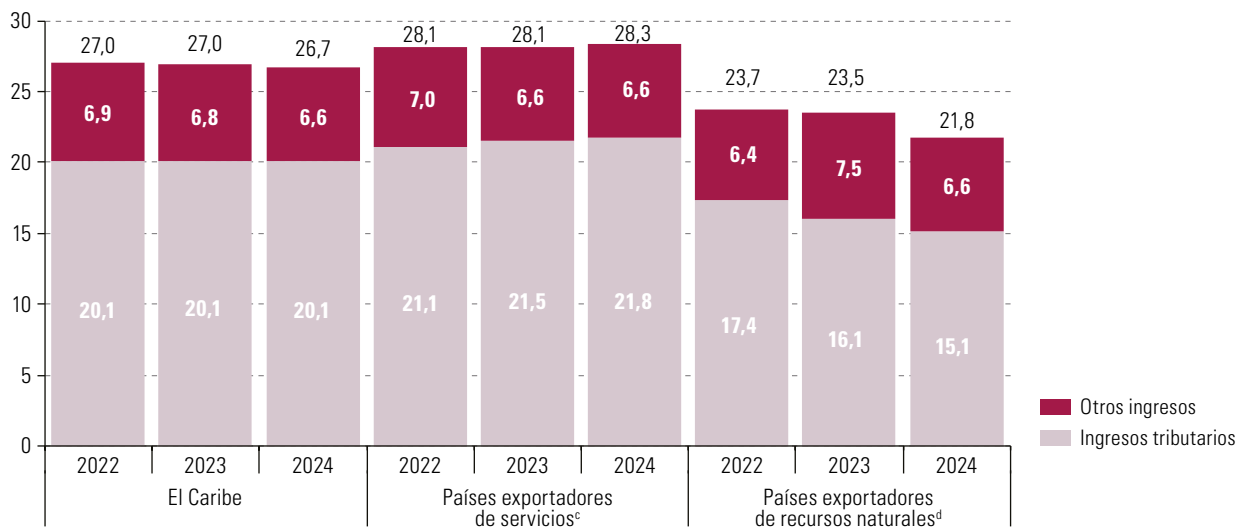
Varios países experimentaron caídas significativas en esta categoría, lo que refleja el papel de los ingresos extraordinarios no recurrentes. Por ejemplo, en Panamá la reducción de los ingresos se debe al elevado valor de referencia del año anterior, en el que se percibieron ingresos equivalentes al 0,6% del PIB por la venta de terrenos del Estado a la Autoridad del Canal de Panamá (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2025). De forma similar, en la Argentina la administración pública nacional recibió utilidades provenientes del Banco Central de la República Argentina y pagos asociados con la adjudicación de licencias 5G, que no se repitieron en 2024 (Oficina de Presupuesto del Congreso de la Argentina [OPC], 2024).

Con la misma lógica, pero en el sentido contrario, en otros países se registraron entradas significativas por ingresos extraordinarios. En la República Dominicana, el incremento se explica por los ingresos extraordinarios asociados con el contrato con Aeropuertos Dominicanos (AERODOM), equivalente al 0,6% del PIB, que compensó la caída de otros ingresos no tributarios (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2025). En el Uruguay, el incremento se debe en gran medida a los mayores ingresos provenientes de otras entidades del sector público, en particular de dividendos girados al gobierno central por parte del Banco de la República Oriental del Uruguay, equivalentes al 0,5% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, 2025).

En cuanto al Caribe, los ingresos totales presentaron un leve descenso en 2024, como resultado de una disminución significativa de ingresos en los países exportadores de recursos naturales (véase el gráfico I.6). En este grupo de países, se observó una caída de los ingresos tributarios en un contexto de disminución de los precios internacionales de los productos energéticos. En el caso de Trinidad y Tabago, a este efecto se suma un descenso de los niveles de producción, que provocó una marcada reducción de los pagos del impuesto sobre la renta del sector (Ministerio de Finanzas de Trinidad y Tabago, 2024). Los ingresos de otras fuentes también retrocedieron; sin embargo, en Guyana se destaca el alza por mayores traspasos de recursos desde el Fondo de Recursos Naturales, que concentra los ingresos relacionados con el petróleo del país, al gobierno central (Ministerio de Finanzas de Guyana, 2025).

### Gráfico I.6

El Caribe (12 países)<sup>a</sup>: ingresos totales del gobierno central, 2022-2024<sup>b</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** Promedios simples. En los casos de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

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

<sup>b</sup> En los siguientes casos, las cifras corresponden al acumulado de 12 meses hasta la fecha indicada: Antigua y Barbuda (agosto), Barbados (diciembre), Belice (diciembre), Granada (octubre), Saint Kitts y Nevis (octubre) y Santa Lucía (junio). Las cifras de Jamaica, Guyana y San Vicente y las Granadinas corresponden a estimaciones oficiales para el cierre del año.

<sup>c</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

<sup>d</sup> Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago.

En el caso de los países exportadores de servicios, los ingresos tributarios mantuvieron su tendencia alcista, impulsada en particular por una mayor recaudación del impuesto sobre el valor agregado asociado al dinamismo del sector turístico (Banco Central de Las Bahamas, 2025; Banco Central de Barbados, 2025). En lo que respecta a Barbados, también destaca el incremento en la recaudación del impuesto sobre la renta

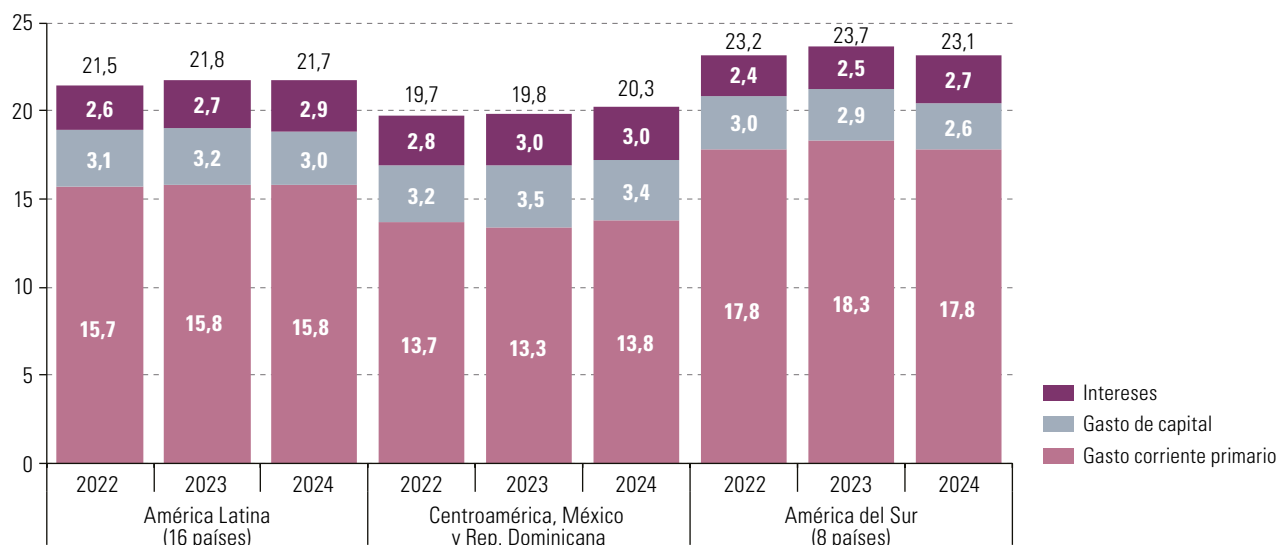
de las personas jurídicas, como resultado de la aplicación de un paquete de reformas adoptadas en 2023 para alinear el régimen fiscal con las reglas del pilar 2 del Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios. En concreto, se elevó la tasa legal al 9% y se introdujo un impuesto complementario mínimo, que garantiza que las grandes empresas multinacionales que operan en el país tributen a una tasa efectiva mínima del 15%. Asimismo, la nueva normativa dispuso que las empresas deben realizar pagos mensuales a cuenta del impuesto.

## 2. En América Latina destacan los mayores pagos de intereses y, en el Caribe, el dinamismo de los gastos de capital

El gasto público en América Latina se mantuvo relativamente estable en 2024. Como se observa en el gráfico I.7, en ese mismo año el gasto total del gobierno central alcanzó, en promedio, el 21,7% del PIB, en comparación con el 21,8% del PIB en 2023. Sin embargo, esta estabilidad tuvo un costo significativo: el gasto de capital disminuyó de forma inversa al aumento de los pagos de intereses. Esto pone de manifiesto que la inversión pública sigue siendo una de las principales variables de ajuste fiscal, ya que los países buscan limitar el crecimiento del gasto para cerrar brechas fiscales. El gasto corriente primario, compuesto en gran parte por desembolsos destinados a la prestación de servicios públicos, mostró pocos cambios en América Latina. No obstante, se observaron diferencias significativas en las subregiones. En Centroamérica, México y la República Dominicana, este gasto aumentó considerablemente —en promedio, 0,5 puntos porcentuales del PIB— impulsado por un alza significativa de los subsidios y las transferencias corrientes en algunos países. En contraste, en América del Sur el promedio estuvo influenciado por las disminuciones registradas en la Argentina y Chile.

**Gráfico I.7**

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: gasto total del gobierno central, por componente, 2022-2024  
(En porcentajes del PIB)



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

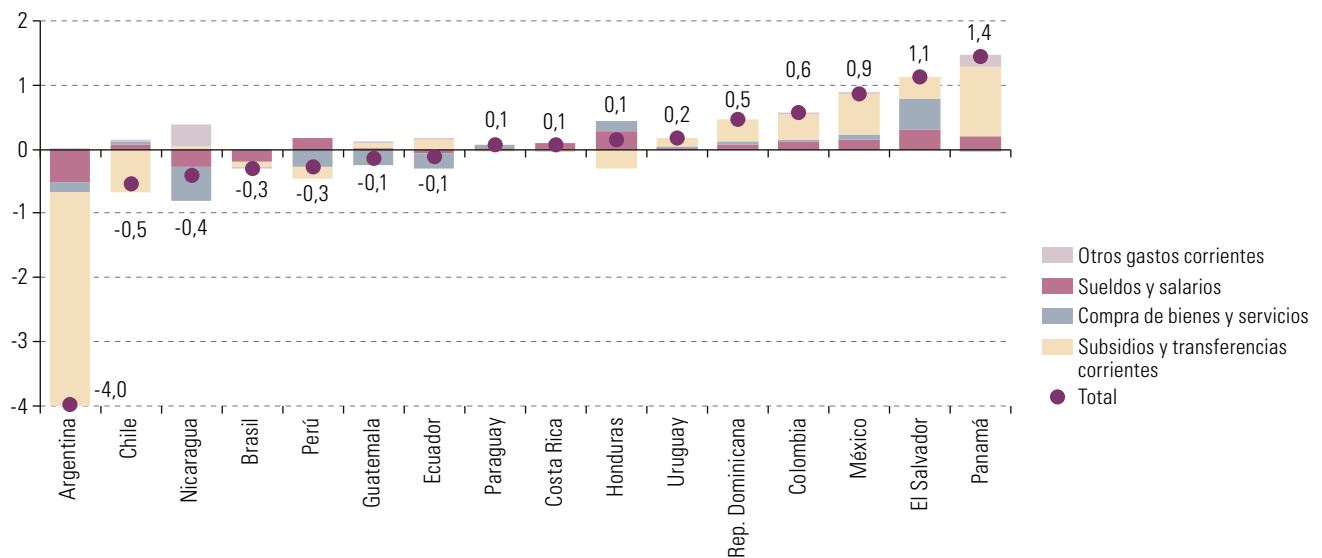
**Nota:** Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

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

En cuanto al gasto corriente primario, las tendencias opuestas a nivel subregional se explican principalmente por movimientos significativos en los subsidios y las transferencias corrientes en varios países (véase el gráfico I.8). En este sentido, es preciso mencionar los incrementos observados en México, Panamá y la República Dominicana. En el caso de México, destaca el aumento del gasto relacionado con el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores debido al incremento del valor bimestral del beneficio, que pasó de 4.800 a 6.000 pesos (SHCP, 2025). Por otro lado, en Panamá sobresale el traspaso de recursos a la Caja de Seguro Social para cubrir el pago de pensiones (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2025). En la República Dominicana, se incrementaron las transferencias a las empresas eléctricas públicas para cubrir el subsidio eléctrico (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2025).

### Gráfico I.8

América Latina (16 países): variación interanual del gasto corriente primario del gobierno central, por subcomponente, 2023 y 2024  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

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

Al mismo tiempo, en Colombia, por ejemplo, crecieron las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) a los gobiernos subnacionales para financiar la prestación de servicios públicos<sup>1</sup>. No obstante, este incremento fue compensado en parte por las menores transferencias asociadas con los subsidios a los combustibles a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles de Colombia.

Asimismo, se registraron descensos en los subsidios y las transferencias corrientes de otros países. En la Argentina, se observaron contracciones reales en las erogaciones por jubilaciones, pensiones y diversos programas sociales —como la Prestación Alimentar, el Programa Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social— en un contexto de alta inflación (OPC, 2024). También se registró una contracción en los

<sup>1</sup> Para calcular el monto de estas transferencias, se toma como base el promedio de la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años. Durante este período, los ingresos corrientes fueron muy dinámicos, como resultado del aumento de ingresos provenientes de recursos naturales no renovables y de la reforma tributaria de 2022 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2025a).

subsidios energéticos, especialmente en las transferencias para subsidiar el consumo eléctrico y financiar la importación de gas natural. En Chile, se produjo una contracción del gasto corriente destinado a subsidios y donaciones, como resultado de la finalización de programas de apoyo social como el Ingreso Familiar de Emergencia Laboral (IFE Laboral) y la Canasta Protegida (DIPRES, 2025a). Por su parte, en el Perú destaca el retiro progresivo de las medidas asociadas al programa transitorio Con Punche Perú, implementado en 2023, que incluía varios subsidios solidarios dirigidos a poblaciones vulnerables (Banco Central de Reserva del Perú, 2025). También influyeron las menores transferencias al Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles del Perú.

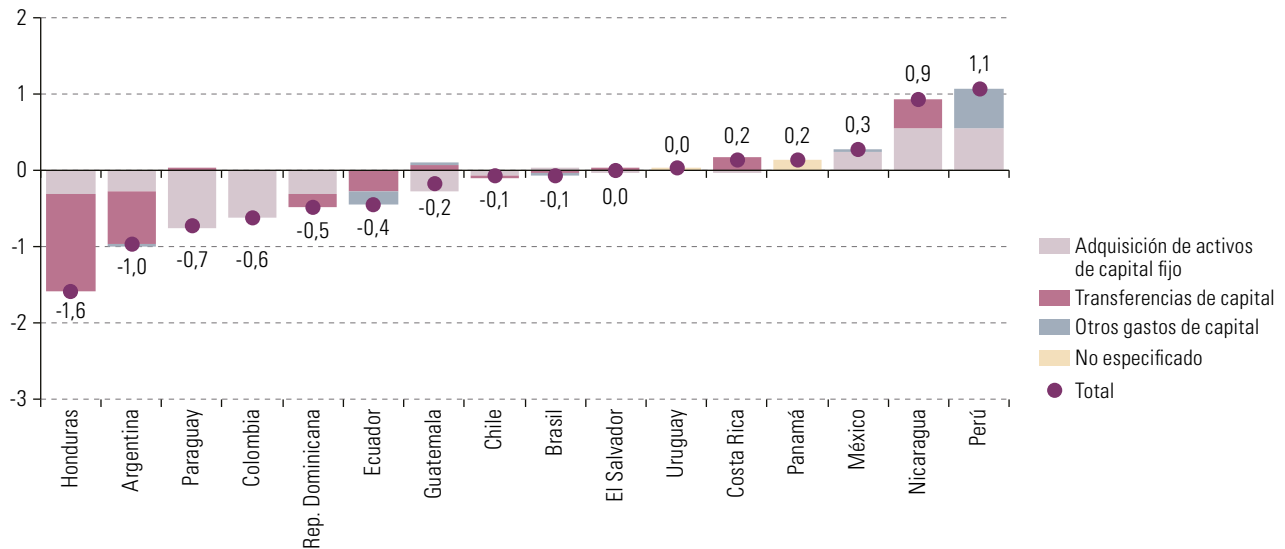
La dinámica de los otros componentes del gasto corriente primario también exhibió una gran heterogeneidad en los distintos países. En este sentido, es importante señalar el impacto de las medidas del sector público en materia de política laboral y salarial. En el caso de Honduras, se implementó un ajuste salarial de 1.300 lempiras para los empleados públicos de la administración central, con aplicación retroactiva a enero. Por otra parte, en el Perú se realizaron ajustes salariales en los sectores de educación, salud y defensa interior, en línea con las disposiciones establecidas a fines de 2023 en relación con el presupuesto de 2024 (Banco Central de Reserva del Perú, 2025). En El Salvador, cabe resaltar el pago de una compensación económica por retiro voluntario a servidores públicos a principios de año, conforme al Decreto Legislativo núm. 739 del 16 de mayo de 2023 (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2025). En cambio, las remuneraciones cayeron en la Argentina y en el Brasil, debido al contexto inflacionario y a un efecto base asociado con pagos de sentencias judiciales liquidados a finales de 2023, respectivamente (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2025a).

La inversión se estancó o se contrajo en la mayoría de los países durante 2024 (véase el gráfico I.9). Esta tendencia se explica en parte por los esfuerzos de los países para contener el crecimiento del gasto público y cerrar brechas fiscales o por las medidas adoptadas para retomar el cumplimiento de las metas establecidas en sus reglas fiscales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2025a; Ministerio de Economía y Finanzas del Paraguay, 2025). La merma de los gastos de capital fue más evidente en el componente de transferencias de capital. Por ejemplo, en la Argentina se redujo la asistencia financiera a las provincias y las municipalidades (OPC, 2024). De forma similar, en el Ecuador se redujeron las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2025). En el caso de Honduras, la contracción se explica por las menores transferencias a las empresas públicas, principalmente a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2025).

No obstante, en varios países se registraron avances significativos a lo largo del año con respecto al gasto de capital. En México, se realizaron erogaciones asociadas con grandes proyectos de infraestructura, como el Tren Maya, el Tren Interurbano México-Toluca y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (SHCP, 2025). En Nicaragua, se observó un aumento de la inversión en infraestructura, sobre todo la vial, así como mayores transferencias de capital a otras entidades del sector público, como las universidades y el Fondo de Mantenimiento Vial (Banco Central de Nicaragua, 2025). En el caso del Perú, la inversión pública alcanzó un nivel históricamente alto, impulsado por la ejecución de varios proyectos clave —como la construcción de la línea 2 del Metro de Lima y de las Escuelas Bicentenario—, así como por la asignación en julio de mayores recursos, en consonancia con las medidas encaminadas a reactivar la actividad económica (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2024). Asimismo, cabe señalar el aporte de capital a Petroperú, equivalente a 0,6 puntos porcentuales del PIB.

**Gráfico I.9**

América Latina (16 países): variación interanual de los gastos de capital del gobierno central, por componente, 2023 y 2024  
(En puntos porcentuales del PIB)



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

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

Uno de los aspectos que han cobrado cada vez mayor relevancia a nivel mundial es la falta de neutralidad de la política fiscal y, en especial, de la gestión del gasto público en términos de género. En este contexto, los países de la región han avanzado en el cumplimiento de los compromisos internacionales orientados a promover la igualdad entre hombres y mujeres, y han incorporado esta perspectiva en sus marcos normativos e instrumentos tributarios, de gasto y de financiamiento específicos (CEPAL, 2021). Así, en línea con las medidas que han adoptado otros países pioneros en la región, Chile ha implementado de forma gradual una presupuestación que responde a las cuestiones de género, y se estima que, para 2025, el 22,5% del gasto público contribuirá directa o indirectamente a lograr la equidad en este ámbito (DIPRES, 2025b). Esta iniciativa refleja los avances en la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de las finanzas públicas, y subraya su importancia para promover la igualdad y el desarrollo de mujeres y niñas (véase el recuadro I.2).

La presupuestación que responde a las cuestiones de género es un indicador del compromiso de los Estados de garantizar los derechos de las mujeres y una herramienta clave para promover la igualdad de género. En los últimos años, varios países de América Latina y el Caribe comenzaron a incorporar esta perspectiva en la formulación de su política fiscal, que ha alcanzado los ámbitos relacionados con los ingresos, los gastos y el financiamiento público, y reconocieron su potencial impacto en términos de equidad.

El presupuesto público refleja las prioridades gubernamentales y determina el financiamiento y la asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos. En ese contexto, la presupuestación que responde a las cuestiones de género no implica solo un desglose del gasto por sexo, sino que también considera las distintas necesidades y los derechos de las mujeres y los hombres, evalúa el impacto diferenciado de los programas

**Recuadro I.2**

Avances en el reconocimiento del gasto público con perspectiva de género

y analiza los roles sociales y económicos asignados a cada género. El propósito de este enfoque es buscar soluciones que contribuyan a reducir las desigualdades de género y promover una asignación de recursos más equitativa y eficaz mediante la integración de la perspectiva de género en todo el ciclo presupuestario.

Se han desarrollado diversas metodologías para reconocer el gasto público con perspectiva de género. En los últimos años, se ha avanzado en la construcción de sistemas de clasificación basados en marcos conceptuales específicos, como i) los ejes de derechos; ii) la autonomía de las mujeres; iii) los nudos estructurales de la desigualdad de género; iv) las causas y los efectos de la desigualdad, y v) las esferas de preocupación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. De acuerdo con Almeida Sánchez (2024), el análisis de nueve iniciativas recientes muestra tres enfoques principales en materia de reconocimiento del gasto con perspectiva de género: i) un enfoque basado en objetivos estandarizados (utilizado en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Canadá y México); ii) un enfoque alineado con políticas nacionales de igualdad de género (en el Ecuador y Guatemala), y iii) un enfoque mixto, que combina objetivos estandarizados con políticas nacionales (aplicado en Colombia, Costa Rica, la República Dominicana y Suecia). En la mayoría de los casos, el reconocimiento se realiza a un nivel de detalle en que se especifica la actividad que se llevará a cabo durante la fase de formulación presupuestaria.

La clasificación efectiva del gasto público con perspectiva de género supone mantener cierta coherencia con los marcos conceptuales y las políticas de igualdad de género de cada país. Además, restringir el reconocimiento del gasto únicamente a aquellas partidas con un impacto directo en la igualdad de género podría no reflejar de manera integral el esfuerzo gubernamental en esta materia. La información producida debería contribuir al fortalecimiento de la transparencia fiscal y la rendición de cuentas y facilitar la movilización de financiamiento público para viabilizar los programas específicos. En ese contexto, la coordinación entre los distintos ministerios es esencial para asegurar una adecuada articulación de recursos y estrategias disponibles.

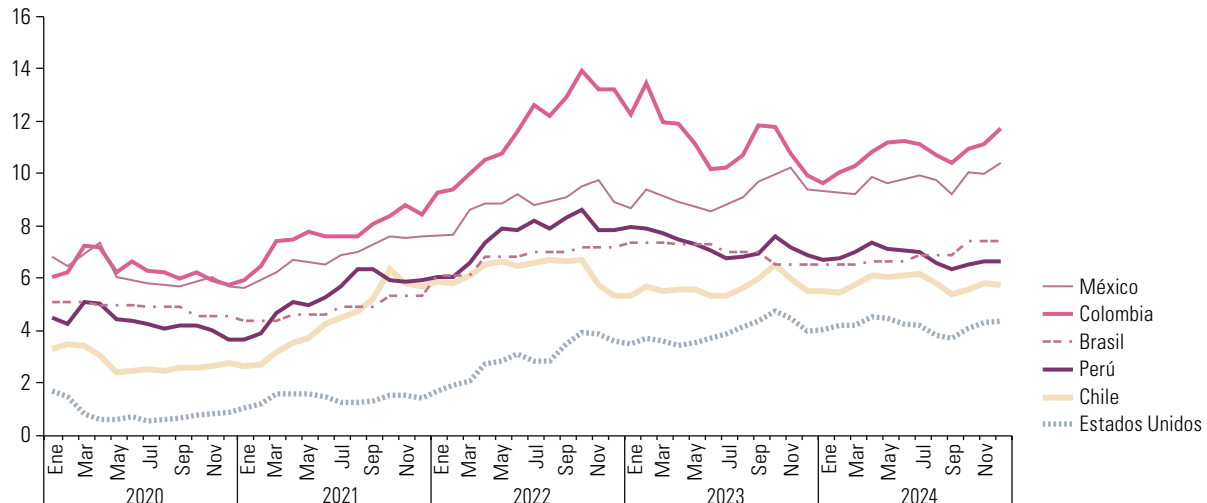
**Fuente:** Almeida Sánchez, M. D. (2024). Marcos conceptuales y metodologías de identificación del gasto público con perspectiva de género. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/127). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/81163>.

Los pagos en concepto de intereses continuaron aumentando en 2024, lo que profundizó la tendencia observada durante el año anterior. Este incremento fue impulsado por el aumento del nivel de deuda pública en algunos países y por las altas tasas de interés, tanto a nivel nacional como internacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2025a). Si bien las tasas de interés internas a largo plazo relacionadas con la deuda pública se estabilizaron, se mantuvieron significativamente por encima de los niveles registrados antes de 2020 (véase el gráfico I.10). El impacto de estas tasas elevadas sobre los pagos por intereses fue especialmente notorio en los países que tenían mayores necesidades de financiamiento en 2023 o que enfrentaron importantes vencimientos de deuda en 2024. Además, varios países debieron hacer frente a cambios adversos en las tasas de referencia internacionales, como la tasa del bono del Tesoro estadounidense a diez años, lo que afectó los instrumentos de deuda con tasa variable y, en algunos casos, la deuda multilateral y bilateral (Ministerio de Economía y Finanzas del Paraguay, 2025; Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2025). En algunos países, como la Argentina y Honduras, se observa una tendencia diferente, marcada por reducciones derivadas de los menores pagos en concepto de instrumentos colocados en el mercado interno.

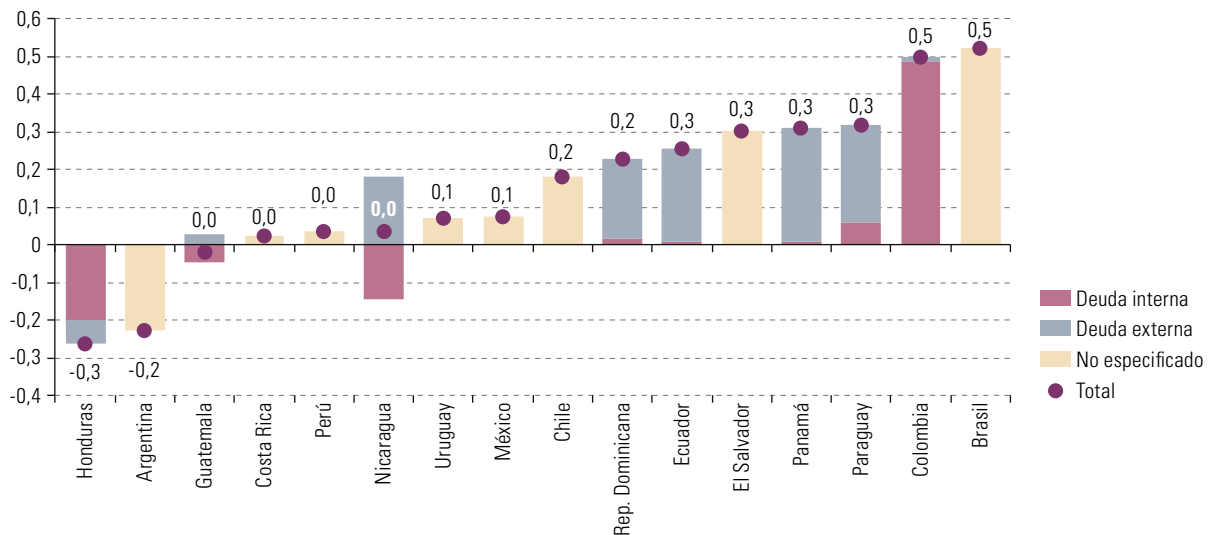
**Gráfico I.10**

América Latina (16 países): tasas de interés de los bonos a diez años y variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central, 2020-2024  
(En porcentajes y puntos porcentuales del PIB)

**A. Tasas de interés de los bonos a diez años, enero de 2020 a diciembre de 2024**  
(En porcentajes)



**B. Variación interanual de los pagos de intereses del gobierno central, 2023 y 2024**  
(En puntos porcentuales del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. *OECD Data Explorer*. <https://data-explorer.oecd.org/>.

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

En el Caribe, el gasto público retomó la senda del crecimiento en 2024, después de la reducción de 2023. Esta recuperación obedeció principalmente al fuerte dinamismo del gasto de capital, impulsado en parte por los esfuerzos de reconstrucción tras el paso del huracán Beryl, que causó daños significativos en varios países a finales de junio y comienzos de julio (véase el gráfico I.11). También se destaca la ejecución de proyectos de infraestructura económica y social en Barbados y Guyana (Banco Central de Barbados, 2025; Ministerio de Finanzas de Guyana, 2025). En contraste, los distintos

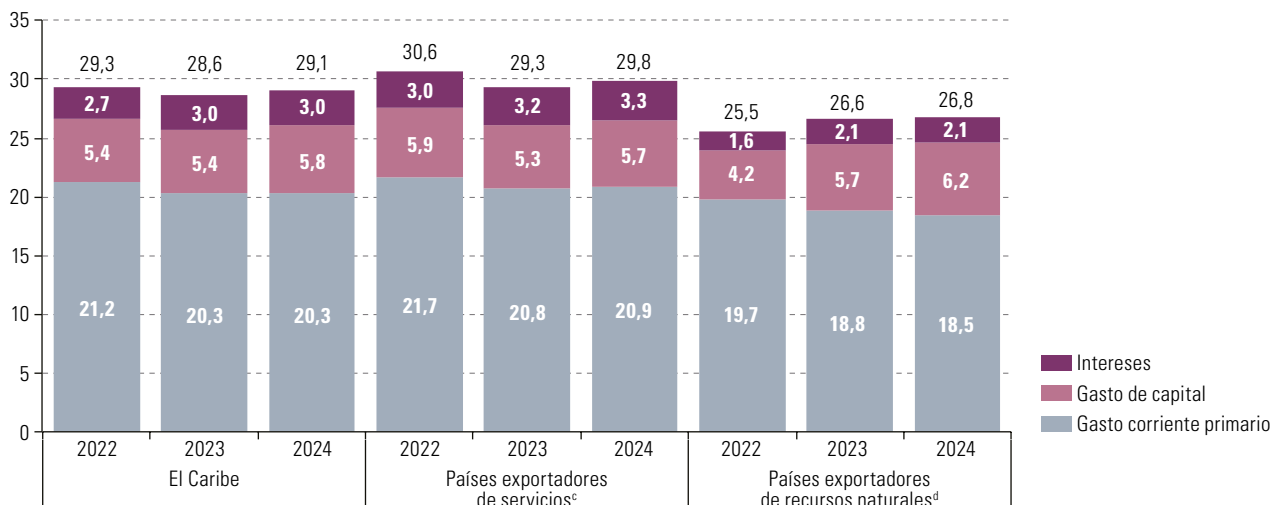
grupos de países mostraron variaciones en las tendencias de otros componentes del gasto público. En cuanto a los exportadores de servicios, se observaron mayores erogaciones en subsidios y transferencias corrientes en Jamaica y San Vicente y las Granadinas, como parte de la respuesta al paso del huracán (Ministerio de Finanzas, Planificación Económica y Tecnologías de la Información de San Vicente y las Granadinas, 2025). En cambio, en el caso de los exportadores de recursos naturales, este tipo de egresos se redujo principalmente debido a la disminución de los subsidios a los combustibles en Trinidad y Tabago (Ministerio de Finanzas de Trinidad y Tabago, 2024).

### Gráfico I.11

El Caribe (12 países)<sup>a</sup>: gasto total del gobierno central, 2022-2024<sup>b</sup>  
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales del PIB)

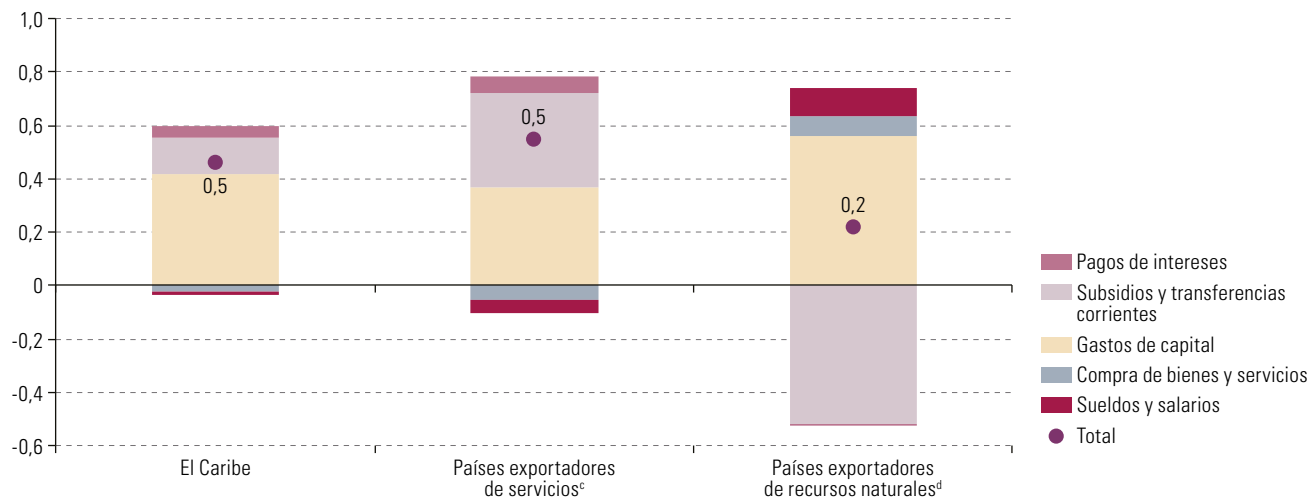
#### A. Composición del gasto total del gobierno central, 2022-2024

(En porcentajes del PIB)



#### B. Variación interanual del gasto total, por componente, 2023 y 2024

(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

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

<sup>b</sup> En los siguientes casos, las cifras corresponden al acumulado de 12 meses hasta la fecha indicada: Antigua y Barbuda (agosto), Barbados (diciembre), Belice (diciembre), Granada (octubre), Saint Kitts y Nevis (octubre) y Santa Lucía (junio). Las cifras de Jamaica, Guyana y San Vicente y las Granadinas corresponden a estimaciones oficiales para el cierre del año.

<sup>c</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

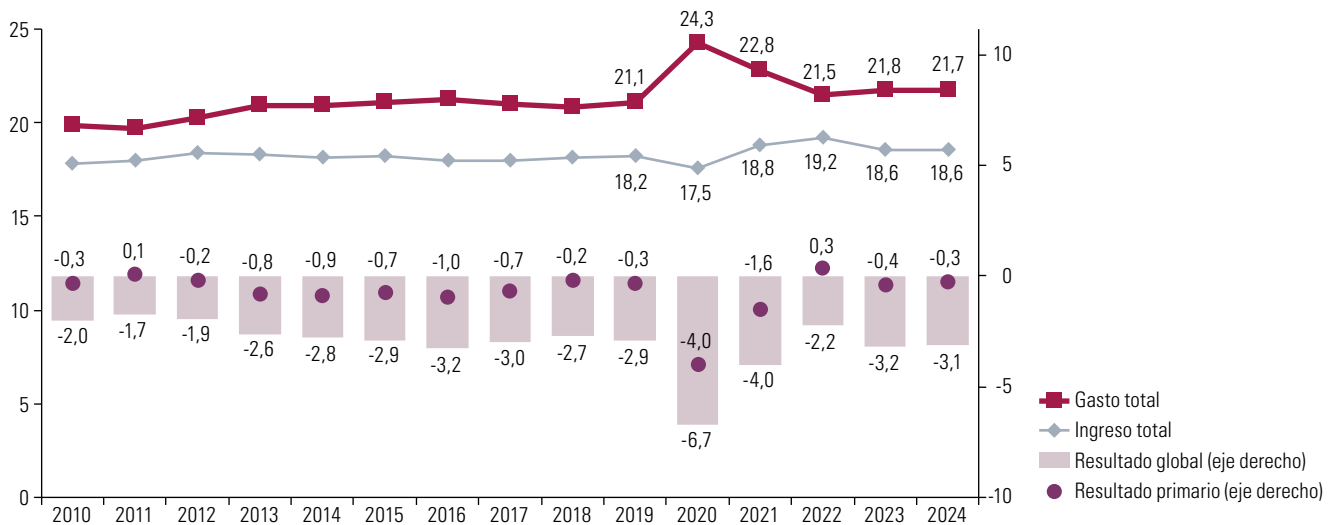
<sup>d</sup> Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago.

### 3. El espacio fiscal siguió siendo limitado en la región y se registraron déficits fiscales globales elevados

Las cuentas públicas se mantuvieron estables en América Latina durante 2024. Como muestra el gráfico I.12, el resultado global de los gobiernos centrales promedió un -3,1% del PIB ese mismo año, frente al -3,2% del PIB en 2023. De este modo, se retomaron los niveles previos a la pandemia de COVID-19. Esta brecha de larga data conlleva grandes necesidades de financiamiento cada año y es una fuente importante de vulnerabilidad, sobre todo en contextos con tasas de interés elevadas. Por otra parte, el resultado primario se ubicó en el -0,3% del PIB en 2024, en comparación con el -0,4% registrado en 2023. Si bien el déficit primario se mantiene, en promedio, en un nivel cercano al equilibrio, no contribuye a estabilizar la dinámica de la deuda, ya que en su evolución sigue predominando el efecto de la tasa de interés sobre el crecimiento económico.

#### Gráfico I.12

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2024  
(En porcentajes del PIB)



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

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

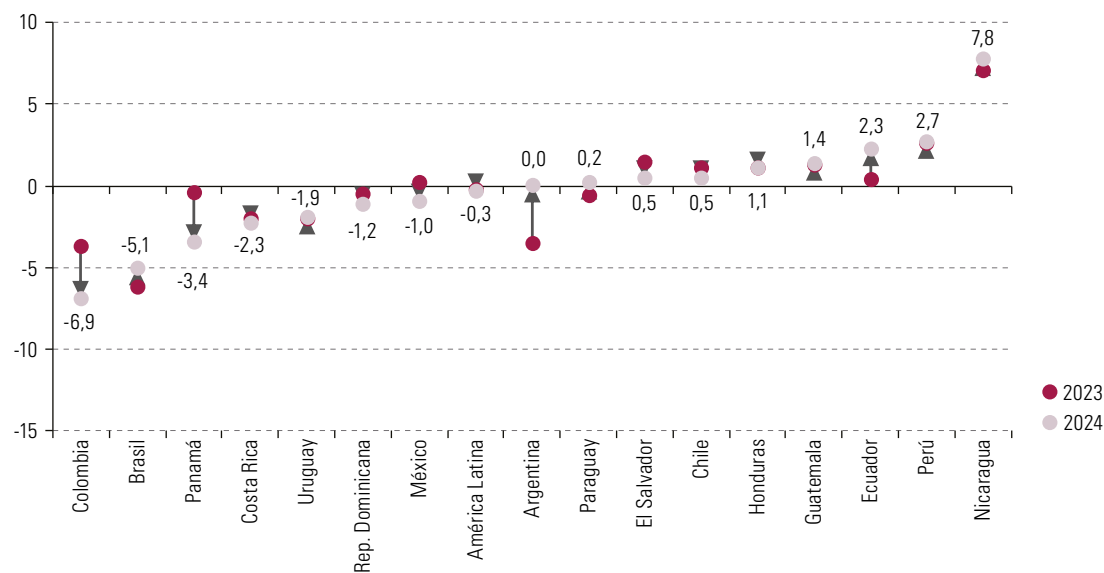
<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La relativa estabilidad de los resultados fiscales promedio en América Latina fue un reflejo de la situación de los distintos países, cuyos balances fiscales registraron, en general, variaciones interanuales menores (véase el gráfico I.13). No obstante, en algunos casos se observaron reducciones significativas de los déficits fiscales globales, particularmente en la Argentina, el Ecuador, Honduras y el Paraguay. Por el contrario, los déficits globales se ampliaron en Colombia y Panamá debido en gran parte a una caída de los ingresos públicos. Un aspecto clave de la sostenibilidad de la deuda es la evolución de los resultados primarios, que continúa mostrando una marcada heterogeneidad entre los países. En 2024, en varios países se registraron superávits primarios superiores al 1% del PIB. Sin embargo, en otros, se observaron déficits primarios superiores al 2% del PIB, lo que supone una presión adicional sobre la dinámica de deuda pública.

**Gráfico I.13**

América Latina (16 países): resultado global y primario del gobierno central, 2023 y 2024

(En porcentajes del PIB)

**A. Resultado global****B. Resultado primario****Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.**Nota:** En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

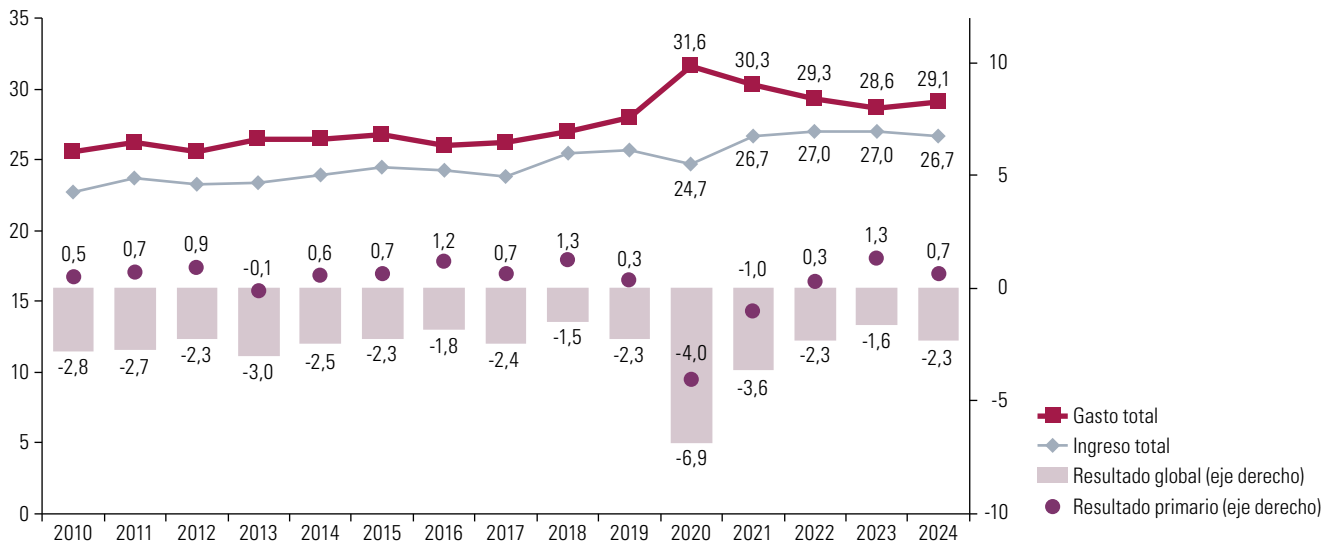
En el Caribe, la combinación de mayores egresos, en particular de capital, y menores ingresos provocó un incremento del déficit global en 2024. El resultado global de los gobiernos centrales en ese mismo año alcanzó un promedio del -2,3% del PIB, frente al -1,6% del PIB en 2023, lo que indica que se ha regresado a los niveles previos a la pandemia de COVID-19 (véase el gráfico I.14). A pesar de esta expansión del déficit global, el resultado primario se mantuvo superavitario, ya que se situó en el 0,7% del PIB. Varios países siguen implementando planes de consolidación fiscal para

resguardar la sostenibilidad de la deuda pública a fin de reducir sus niveles actuales de endeudamiento. La generación de superávits primarios, a veces de gran magnitud, es uno de los factores clave de estos planes. En 2024, dichos superávits fueron superiores al 5% del PIB en Barbados, Granada y Jamaica. Sin embargo, este nivel de esfuerzo fiscal implica que los países se ven obligados a contener erogaciones clave en inversión pública y gasto social. En ese sentido, el debate internacional sobre los mecanismos destinados a movilizar recursos adicionales para el desarrollo, como el que tendrá lugar en la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, ha adquirido cada vez más importancia (véase el recuadro I.3).

### Gráfico I.14

El Caribe (12 países)<sup>a</sup>: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2024<sup>b</sup>

(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

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

<sup>b</sup> En los siguientes casos, las cifras corresponden al acumulado de 12 meses hasta la fecha indicada: Antigua y Barbuda (agosto), Barbados (diciembre), Belice (diciembre), Granada (octubre), Saint Kitts y Nevis (octubre) y Santa Lucía (junio). Las cifras de Jamaica, Guyana y San Vicente y las Granadinas corresponden a estimaciones oficiales para el cierre del año.

Los Jefes de Estado y de Gobierno, junto con representantes de alto nivel, se reunirán en Sevilla (España) del 30 de junio al 3 de julio de 2025, con el objetivo de debatir sobre la formulación de un nuevo marco mundial de financiamiento para el desarrollo sostenible y reafirmar su compromiso con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el marco de este encuentro, se presentará un paquete de propuestas de reforma y lineamientos de gran envergadura, orientados a movilizar financiamiento adicional e innovador proveniente de diversas fuentes, que permita catalizar inversiones de amplio alcance en favor del desarrollo sostenible.

Se plantean siete áreas de acción prioritarias, entre ellas la movilización de recursos públicos, con énfasis en la necesidad de alinear los presupuestos con las políticas de desarrollo sostenible, así como de ampliar la base tributaria y promover la formalización de la economía, teniendo en cuenta los avances en materia de tecnología e innovación. Otro objetivo es garantizar la progresividad del sistema fiscal y establecer mecanismos efectivos para la tributación de personas con alto patrimonio. Asimismo, se busca lograr una tributación eficaz de los recursos naturales. A esto se suma la incorporación del enfoque de género y ambiental en la planificación presupuestaria, junto con el fortalecimiento de

### Recuadro I.3

Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo

las capacidades institucionales, tecnológicas y humanas de las administraciones tributarias y la racionalización de los gastos tributarios. Finalmente, se destaca la importancia de fortalecer las finanzas subnacionales mediante la diversificación de las fuentes de ingresos y financiamiento.

Se espera que en este encuentro se lleve a cabo una evaluación de los progresos realizados desde el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Doha (2008) y la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015), que permita detectar los obstáculos y las brechas persistentes en cuanto a las metas y los objetivos convenidos en dichas instancias, así como las acciones y las iniciativas necesarias para superar esas restricciones. En ese sentido, se profundizará el debate acerca de la reforma de la arquitectura financiera internacional, lo que incluye a los organismos internacionales y de la banca de desarrollo, y se promoverá el fortalecimiento de la cooperación fiscal internacional como herramienta clave para gravar a las grandes corporaciones digitales y combatir la evasión y la elusión fiscales.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Naciones Unidas (2025). Primer borrador del documento final de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FFD4).

## 4. La deuda pública promedio de la región se redujo, pero se mantiene en niveles elevados

Al cierre de 2024, los países de América Latina y el Caribe mostraron, en general, una caída de la deuda pública del gobierno central en relación con su producto.

A diciembre de 2024, el promedio de la deuda pública de 16 países de América Latina alcanzó el 51,2% del PIB, cifra que refleja una disminución de 3,9 puntos porcentuales del PIB respecto del cierre de 2023 (véase el gráfico I.15). A nivel subregional, los niveles de endeudamiento público de América del Sur y Centroamérica alcanzaron, a marzo de 2024, un 55,5% y un 46,9% del PIB, respectivamente. Los niveles de deuda pública en relación con el PIB entre 2020 y 2024 ponen de manifiesto la amplia necesidad de financiamiento de los países de la región. Aunque desde 2021 se observaron mejoras en cuanto a la deuda pública, la cifra de 2024 aún se mantuvo en un nivel históricamente elevado (por encima del 50% del PIB), cifra muy similar a las registradas hace alrededor de dos décadas.

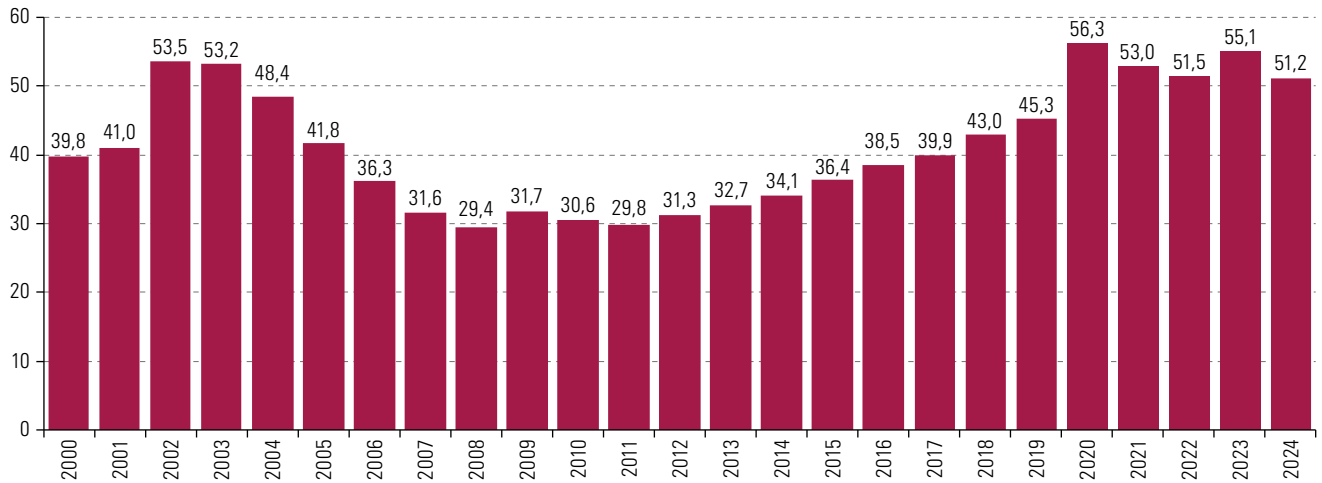
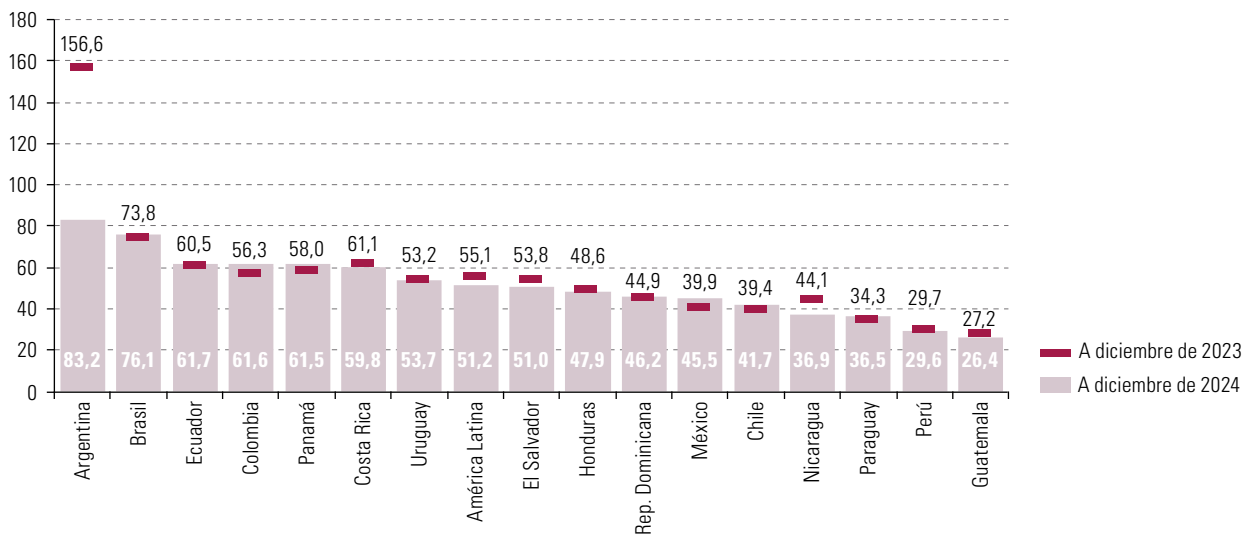
En los países se observan variaciones muy diversas en comparación con 2023. Los niveles de deuda pública cayeron en ocho países de la región —entre ellos, la Argentina, El Salvador y Nicaragua—, mientras que aumentaron en nueve. En el caso de la Argentina, la importante caída de la deuda durante el último año —de más de 70 puntos porcentuales del producto— se explica principalmente por la metodología de construcción de la relación entre la deuda y el PIB<sup>2</sup>. Es importante considerar la influencia de este caso particular en la disminución del promedio regional.

Asimismo, es preciso destacar la incidencia del dinamismo del PIB nominal de los países de la región sobre el de la deuda pública a diciembre de 2024. Esto puede comprobarse, por ejemplo, en el caso del Brasil, cuyo nivel de endeudamiento aumentó 2,2 puntos porcentuales del PIB respecto del cierre de 2023, lo que se explica principalmente por la influencia de distintos componentes implícitos de la deuda, como la tasa de crecimiento del producto, la tasa de interés nominal devengada y la depreciación del tipo de cambio acumulada (Banco Central del Brasil, 2025).

<sup>2</sup> En 2024, el efecto del índice de precios implícito del PIB creció más que el efecto del tipo de cambio —vigente el último día hábil— utilizado para convertir la moneda de la deuda (de moneda extranjera a moneda nacional). Esto llevó a que el denominador creciera más que el numerador en términos nominales y que la relación entre la deuda y el PIB se redujera (véase Ministerio de Economía de la Argentina, 2025).

**Gráfico I.15**

América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2024  
(En porcentajes del PIB)

**A. Deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2024****B. Deuda pública bruta del gobierno central por país, diciembre de 2023 y de 2024**

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

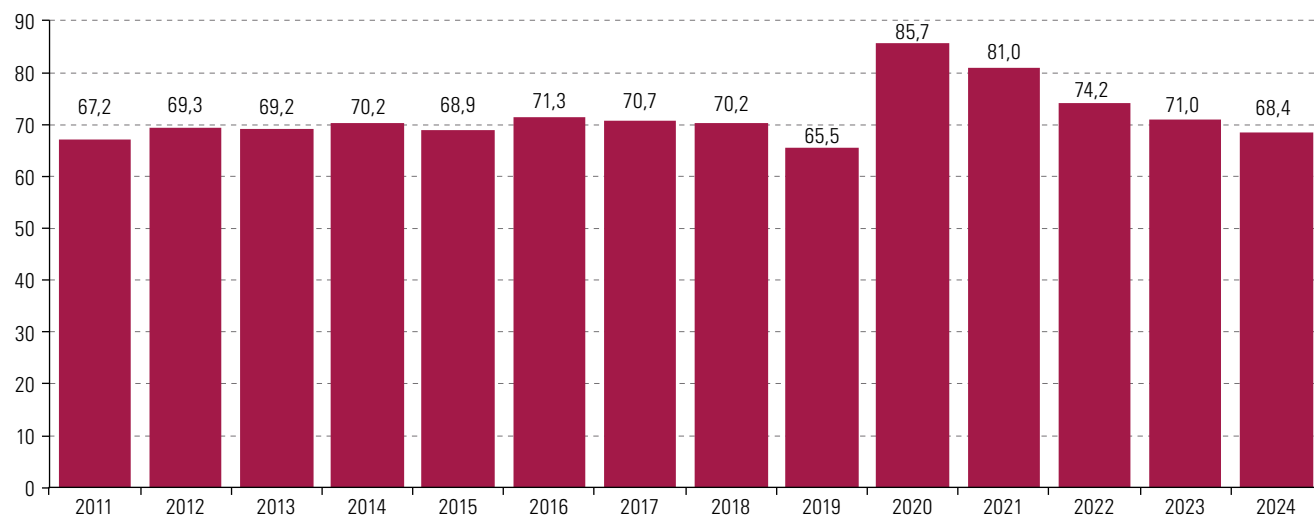
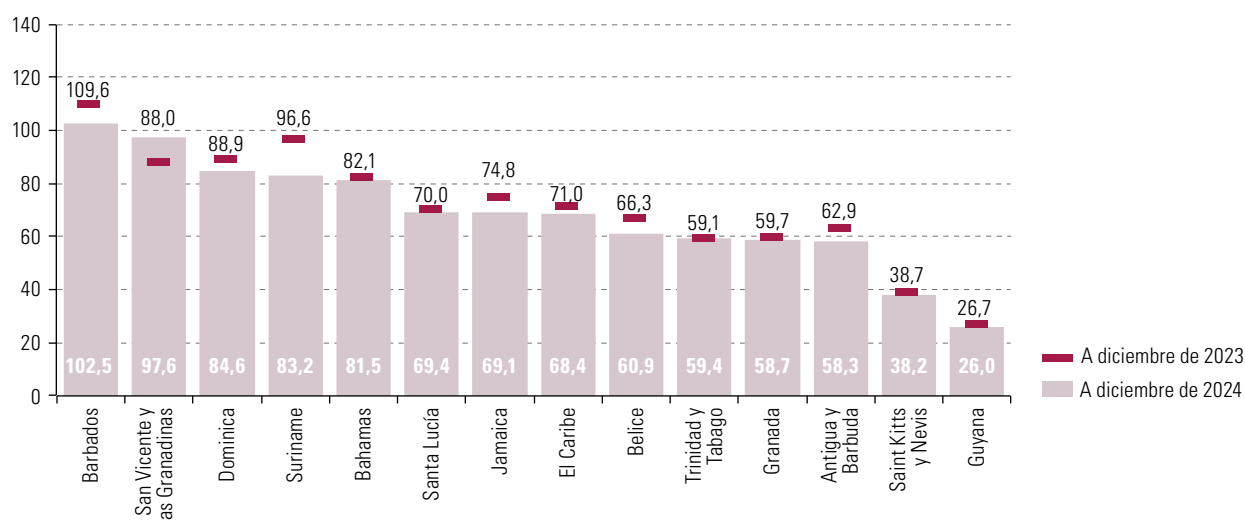
**Nota:** En el caso del Brasil, las cifras corresponden al gobierno general.

Por otro lado, en el Caribe, el promedio de la deuda pública bruta del gobierno central disminuyó al 68,4% del PIB a diciembre de 2024, lo que representa una reducción de 2,6 puntos del PIB respecto del cierre de 2023 (véase el gráfico I.16). En cuanto a los países, cinco economías presentan niveles de endeudamiento superiores al 80% del PIB. En esta subregión, la disminución del nivel de deuda se debe principalmente a la recuperación del crecimiento económico, que generó un importante efecto denominador en la relación entre la deuda y el PIB, dado que los niveles de deuda pública en términos absolutos se mantuvieron relativamente estables. De los 13 países analizados, se observó una reducción del nivel de deuda en 12 de ellos, entre los que figuran Barbados, Jamaica y Suriname. Por su parte, Guyana registra el menor nivel de endeudamiento público del Caribe, ya que su proporción de deuda viene disminuyendo desde 2022 debido a las altas tasas de crecimiento del producto, que en 2024 superaron el 40% en términos reales, impulsadas por la expansión de la producción petrolera en alta mar.

**Gráfico I.16**

El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2024

(En porcentajes del PIB)

**A. Deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2024****B. Deuda pública bruta del gobierno central por país, diciembre de 2023 y de 2024****Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre base de cifras oficiales.**Nota:** En el caso de Guyana, las cifras corresponden al sector público.

Si bien en ambas regiones la deuda pública del gobierno central ha disminuido en relación con el PIB, en la mayoría de los casos aún se mantiene muy por encima de un umbral aceptable en materia de sostenibilidad, por lo que constituye una fuente de vulnerabilidad macroeconómica, que se ve agravada por las condiciones actuales del contexto financiero mundial.

Los riesgos asociados a la acumulación de deuda pública afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo, principalmente debido al aumento del costo del servicio de la deuda, lo que repercute negativamente en los balances fiscales. En ese sentido, existen diversos factores que repercuten de manera significativa en el acervo de deuda pública, como el déficit fiscal primario, la tasa de crecimiento del producto, la tasa de interés implícita y el tipo de cambio. Uno de los factores especialmente relevantes para la región es el deterioro de las condiciones de los mercados financieros

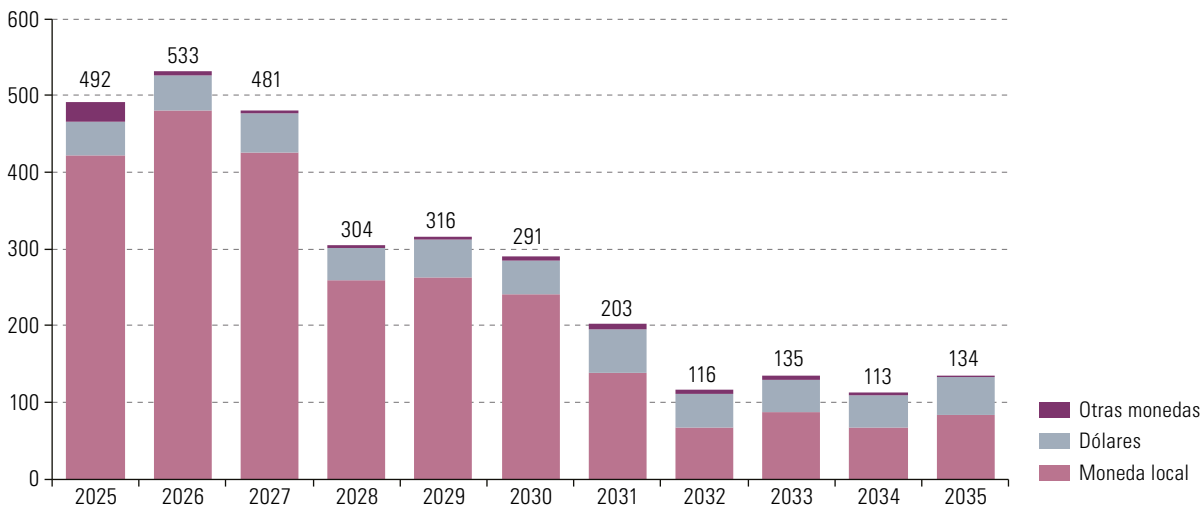
nacionales e internacionales, lo que se traduce en un aumento progresivo de las tasas de interés, que, sumado a la depreciación de las monedas locales y las potenciales rebajas de las calificaciones crediticias de los países de la región, ha dificultado el manejo de los pasivos públicos.

Cabe señalar que estos factores inciden tanto en los pagos de intereses del acervo existente —en particular, entre los países que mantienen deuda en moneda extranjera o con tasas de interés variable— como en los costos asociados a nuevas emisiones en condiciones financieras menos favorables. La dinámica de los pagos de intereses influye también en el manejo del nivel y la composición del gasto público. De hecho, en la última década los países optaron por recortar el gasto de capital para contener el crecimiento del gasto público y mitigar parcialmente el aumento de los costos del servicio de la deuda pública.

Las condiciones menos favorables de los mercados financieros suponen desafíos para la región en términos de refinanciamiento de la deuda pública existente. Según las cifras publicadas por Bloomberg relativas a los instrumentos de la deuda soberana para los que existe un mercado secundario, se estima que, durante los próximos 11 años, los países de América Latina enfrentarán obligaciones crediticias por un valor de 3,1 billones de dólares —alrededor del 47,2% del PIB regional de 2025— en concepto de pago del capital y los intereses de la deuda. El 81,3% de estas obligaciones se cancelarían en moneda local y el 16,4%, en dólares (véase el gráfico I.17). Sin embargo, se debe considerar que esta estructura está condicionada por el perfil de vencimiento del Brasil y de México, países que concentran un 77,3% de los servicios de la deuda de la región (un 38,3% del PIB regional de 2025). Al excluirlos del total regional, los servicios de la deuda pública acumulados entre 2025 y 2035 denominados en moneda local representan un 56,4% del total, y las obligaciones expresadas en dólares equivalen a un 38,7% del total.

### Gráfico I.17

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales por tipo de moneda, acumulado del periodo 2025-2035  
(En miles de millones de dólares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información de Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/>

**Nota:** Se incluyen los impagos acumulados de la Argentina y el Ecuador en 2025.

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

En los países se observa cierta heterogeneidad respecto de la composición del servicio de la deuda que debería cancelarse en los próximos seis años (véase el cuadro I.1). En países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y el Paraguay,

la participación de monedas extranjeras es elevada, puesto que supera el 50% del servicio total, mientras que las tasas variables son moderadas. Estos países podrían verse afectados por riesgos relacionados con el tipo de cambio, que podrían hacer que la depreciación de la moneda local frente al dólar incremente el costo financiero de la deuda. Esta misma vulnerabilidad externa podría observarse en países dolarizados como el Ecuador, El Salvador y Panamá. En el caso del Brasil y México, los riesgos financieros se vincularían más bien con posibles cambios en las condiciones monetarias locales, dado que su servicio de la deuda está denominado principalmente en moneda local y a tasas variables. Por otra parte, en Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, el vencimiento del servicio de la deuda para el período 2025-2030 incluye una elevada participación de moneda local (superior al 50%) y de tasas fijas, lo que limitaría los riesgos externos asociados con el tipo de cambio y las tasas de interés de la política monetaria externa.

### Cuadro I.1

América Latina (16 países): estructura del servicio de la deuda pública por países, acumulado del período 2025-2030  
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Servicio de la deuda (En miles de millones de dólares)			Tipo de moneda (En porcentajes)			Tipo de tasa (En porcentajes)			
	Total	Capital	Intereses	Moneda local	Dólares	Otra	Fija	Variable	Cupón cero	Otra
Argentina <sup>a</sup>	295	258	36	62	29	9	30	-	37	33
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4	2	2	44	56	-	98	-	2	-
Brasil	1 126	995	131	98	2	-	31	52	17	-
Chile	83	63	20	78	14	8	55	-	45	-
Colombia	95	41	54	78	20	2	96	0	4	-
Costa Rica	39	25	15	72	28	-	93	7	-	-
Ecuador <sup>a</sup>	9	4	4	-	100	-	-	-	12	88
El Salvador	6	3	3	-	100	-	81	-	19	-
Guatemala	8	5	3	23	77	-	100	-	-	-
Honduras	4	3	1	54	46	-	80	-	20	-
México	612	452	160	92	6	2	44	38	18	-
Panamá	20	10	10	-	100	-	95	-	5	-
Paraguay	5	3	3	41	59	-	85	2	14	-
Perú	34	13	21	65	28	7	100	-	-	-
República Dominicana	52	29	22	66	34	-	99	-	1	-
Uruguay	25	16	9	67	32	1	69	-	29	1

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información de Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/>.

**Nota:** Las cifras corresponden a instrumentos para los que existe un mercado secundario, por lo que pueden no coincidir con las cifras oficiales.

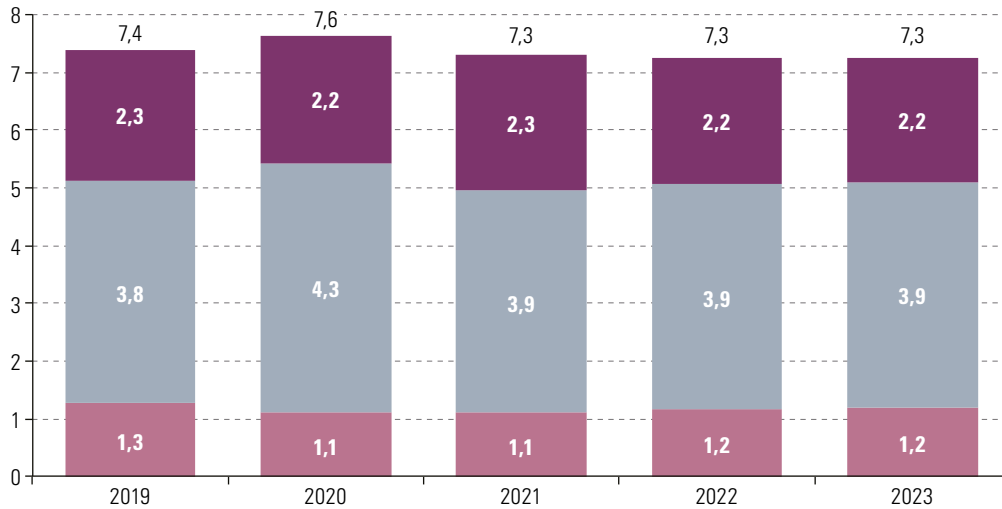
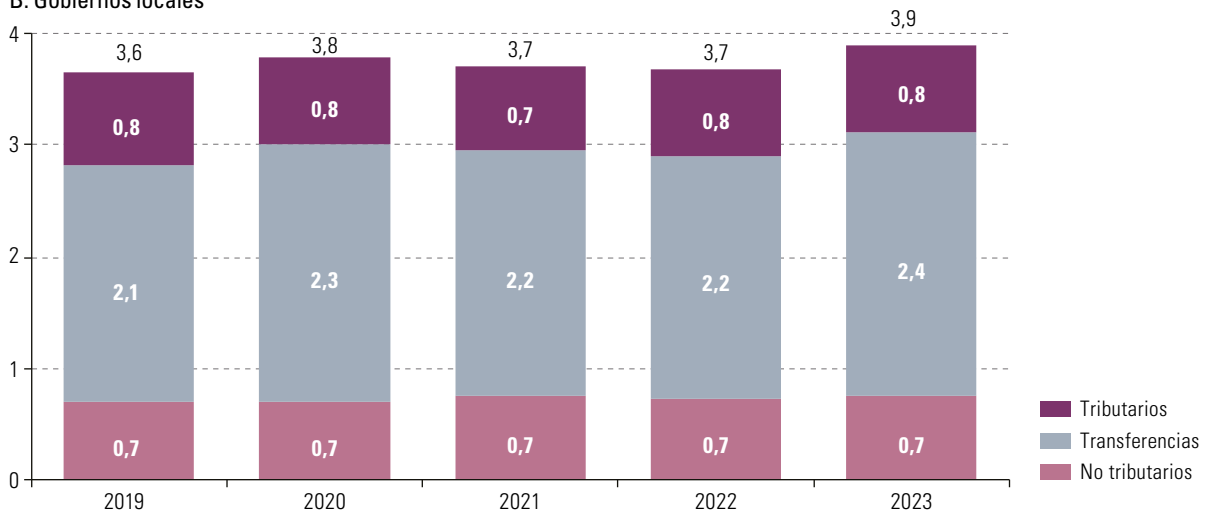
<sup>a</sup> Se incluyen los impagos acumulados de la Argentina y el Ecuador en 2025.

## 5. Las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales se estabilizaron, aunque mantuvieron una gran dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales

A nivel regional, la dinámica de los ingresos subnacionales responde principalmente a la variación del flujo de las transferencias intergubernamentales. Se observa un ligero aumento de los ingresos de los gobiernos locales en relación con años anteriores (véase el gráfico I.18). Este aumento está impulsado por las transferencias, cuyo nivel promedio en 2023 llegó a superar incluso el registrado en 2020, cuando se experimentó un incremento de este flujo asociado a la respuesta local a los daños causados por la pandemia. Por su parte, la recaudación local ha aumentado ligeramente a partir de 2021, y ha alcanzado niveles similares a los observados antes de la pandemia.

**Gráfico I.18**

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: composición de los ingresos subnacionales, 2019-2023  
(En porcentajes del PIB)

**A. Gobiernos intermedios****B. Gobiernos locales**

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

<sup>a</sup> La muestra de gobiernos intermedios corresponde a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, México, el Perú y el Uruguay. La muestra de gobiernos locales corresponde a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana.

Por su parte, los ingresos de los gobiernos intermedios se han estabilizado desde 2021, año en el que las transferencias descendieron hasta alcanzar los niveles anteriores a la pandemia. Los ingresos tributarios en 2023 dejan ver una ligera disminución respecto a 2019 y 2021. El flujo de las transferencias, que es, además, la principal fuente de ingreso de estos gobiernos, se ha estabilizado en los últimos años.

La disminución del promedio de ingresos de los gobiernos intermedios en la región responde principalmente a la caída considerable registrada por los gobiernos departamentales del Estado Plurinacional de Bolivia y los estados del Brasil. En ambos casos, esta caída obedece, en parte, a los menores ingresos tributarios, que en el caso del Brasil, no pudo compensarse con las transferencias. En el Estado Plurinacional de Bolivia, sin embargo, las transferencias de los departamentos sufrieron una caída —mayor incluso que la registrada por los ingresos tributarios— asociada a los instrumentos dependientes de

las actividades extractivas, como el impuesto directo sobre los hidrocarburos (IDH) y las regalías. Por su parte, los gobiernos departamentales de Colombia, las entidades federativas de México y los gobiernos regionales del Perú experimentaron un ligero aumento en sus ingresos totales motivado por las transferencias provenientes de los respectivos gobiernos centrales.

Los pronunciados desequilibrios verticales de los gobiernos subnacionales son la característica predominante de las relaciones fiscales intergubernamentales en la región (CEPAL, 2024b), como queda patente en la creciente importancia relativa que han cobrado las transferencias en las estructuras de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales. El peso de las transferencias se ha mantenido en alrededor del 4% del PIB durante el último quinquenio (véase el cuadro I.2).

**Cuadro I.2**  
América Latina  
(14 países): transferencias  
intergubernamentales  
agregadas, 2019-2023  
(En porcentajes del PIB)

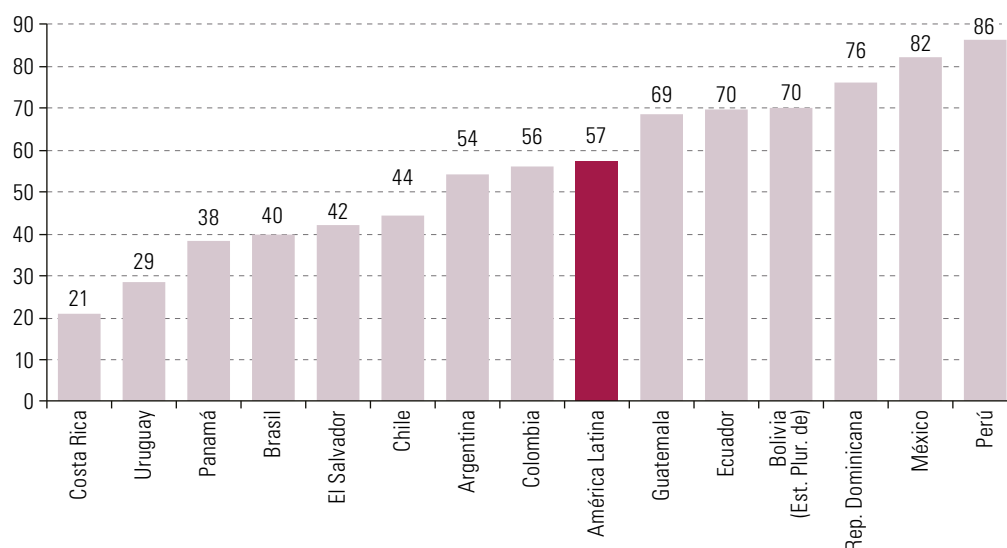
País	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio 2019-2023
Argentina	10,3	11,6	11,0	11,1	10,8	11,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,4	5,7	5,3	5,4	4,4	5,4
Brasil	7,5	9,1	8,8	9,0	12,4	9,3
Chile	1,6	2,2	2,0	2,0	2,2	2,0
Colombia	5,8	6,7	5,7	4,9	5,2	5,7
Costa Rica	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ecuador	3,6	3,2	3,4	3,4	3,0	3,3
El Salvador	1,1	1,8	1,3	0,7	0,6	1,1
Guatemala	1,8	1,6	1,7	1,5	1,8	1,7
México	9,3	9,4	8,6	8,7	9,1	9,0
Panamá	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2
Perú	5,8	7,3	6,3	7,2	7,1	6,7
República Dominicana	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Uruguay	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9
<b>Promedio simple</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>

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

**Nota:** La información corresponde a la suma de transferencias recibidas por los gobiernos locales e intermedios sin consolidar en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, México y el Perú. En el caso del resto de los países considerados, se trata de información correspondiente a los gobiernos locales exclusivamente.

Es importante señalar, no obstante, que el comportamiento ha variado sustancialmente en algunos países, como en el caso del Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia. En el primero, el aumento observado recientemente respecto al período 2015-2019 obedece a la introducción de nuevas transferencias. La Enmienda Constitucional núm. 105 de 2019 sirvió para crear dos nuevos instrumentos, a saber: las transferencias especiales y las transferencias con finalidad específica. Los municipios han sido los principales beneficiados de esta medida, que, de algún modo, restringe el uso de los recursos al ámbito de las inversiones físicas y financieras, así como a ciertas áreas específicas de competencia federal y del nivel de gobierno beneficiado (Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, 2025b). Por otra parte, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la variación negativa responde principalmente a la dependencia de los departamentos de los ingresos provenientes de las actividades extractivas (hidrocarburos), cuya producción se ha visto afectada en parte por factores externos relacionados con el ciclo de precios (Andrian et al., 2024).

Pese a los desafíos de la pandemia, y a la necesidad de aumentar el flujo de recursos desde los gobiernos centrales, se ha mantenido la importancia relativa de las transferencias en América Latina, que equivale al 57% de los ingresos totales subnacionales. Esta cifra supone una ligera subida respecto a lo indicado en el *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*, y denota una marcada dependencia no vista en otras regiones del mundo, a excepción de África (Radics et al., 2022) (véase el gráfico I.19).



**Gráfico I.19**  
América Latina  
(14 países): transferencias  
intergubernamentales  
agregadas, 2019-2023  
(En porcentajes de  
los ingresos totales)

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

El desarrollo de las relaciones entre niveles de gobierno en los países de la región responde en gran medida al diseño e implementación de los sistemas de transferencias, y a los cambios experimentados por estos. Respecto al financiamiento de los fondos destinados a la transferencia, la mayoría de los países han adoptado un sistema basado en cierta medida en la recaudación de ingresos tributarios nacionales, como se observa en el régimen de coparticipación de impuestos de la Argentina; el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el Fondo de Participación de los Estados (FPE) del Brasil; y el Fondo General Participable de México, compuesto en su mayor parte por la recaudación federal de impuestos. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú, una parte importante de los sistemas de transferencias se vincula a instrumentos orientados a gravar las actividades extractivas, mineras o petroleras. Por otro lado, en los países centroamericanos destacan los ingresos ordinarios del gobierno central como principal fuente de financiamiento de los fondos para la transferencia.

La distribución de las transferencias en América Latina se lleva a cabo, en general, de acuerdo con criterios demográficos, de necesidades insatisfechas, esfuerzo fiscal y administrativo, o bien de desarrollo regional. Tales criterios se especifican en el caso del Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá y la República Dominicana. Además, en algunos casos, los porcentajes de los fondos que se van a distribuir entre regiones están ya asignados conforme a la ley, como sucede en la Argentina, aunque haya margen para ejercer discrecionalidad a la hora de distribuir tales recursos. En el caso de Chile, destaca el Fondo Común Municipal (FCM) como instrumento de igualación integrado dentro del sistema de transferencias del país. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Chile (1980, art. 122), se trata de un "mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país" que está compuesto principalmente por la recaudación del impuesto territorial, y se distribuye según los ingresos municipales por habitante (35%), número de predios exentos del impuesto territorial (30%), partes iguales (25%) y niveles de pobreza (10%)<sup>3</sup>.

Respecto a la ejecución de los recursos, en la mayoría de los casos las transferencias están sujetas a componentes que condicionan su uso para determinados propósitos sociales (principalmente educación y salud), de funcionamiento, o bien de creación y mantenimiento de la infraestructura. No obstante, sobre todo en los países federales

<sup>3</sup> Desde 2024, incluye la distribución de los recursos aprobados en la Ley sobre Royalty a la Minería (núm. 21591), materializados en el Fondo de Equidad Territorial y el Fondo de Comunas Mineras (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, 2025).

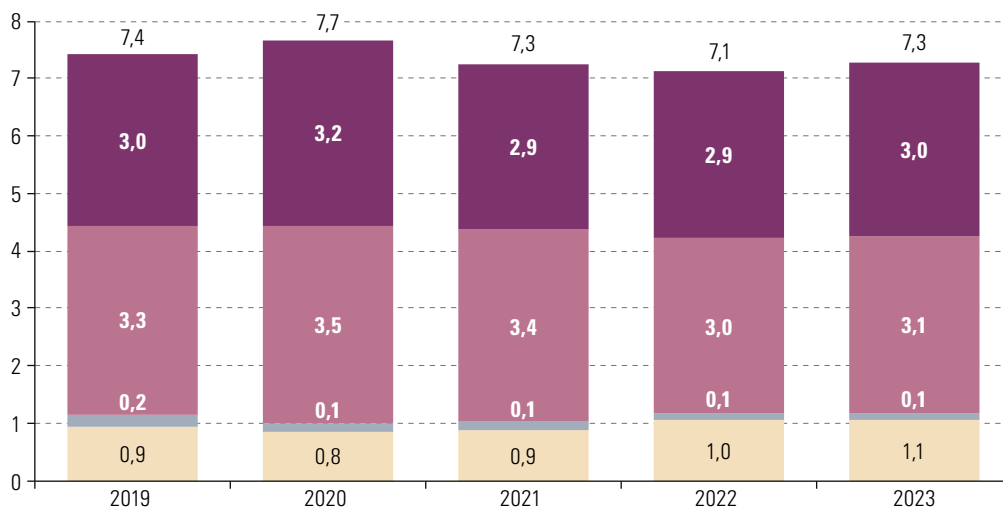
(Argentina, el Brasil y México), hay un componente relevante de las transferencias que es de libre disposición (en otras palabras, no condicionado), para que los gobiernos intermedios y locales lo empleen de manera flexible con el fin de atender las necesidades y prioridades locales. Cabe destacar, asimismo, que, en Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Guatemala, la mayor parte de las transferencias están vinculadas a gastos de capital.

En los últimos años, los gobiernos subnacionales de la región han realizado grandes esfuerzos en materia de inversión pública y, tras la disminución observada en 2021, se ha producido un aumento del gasto total de los gobiernos locales que ha estado liderado por los gastos de capital y ha llegado a superar los niveles previos a la pandemia (véase el gráfico I.20). En el último año, en la Argentina y Colombia, aumentaron sustancialmente los ingresos de capital de los gobiernos locales, mientras que los gobiernos locales del Perú ajustaron sus gastos en este rubro.

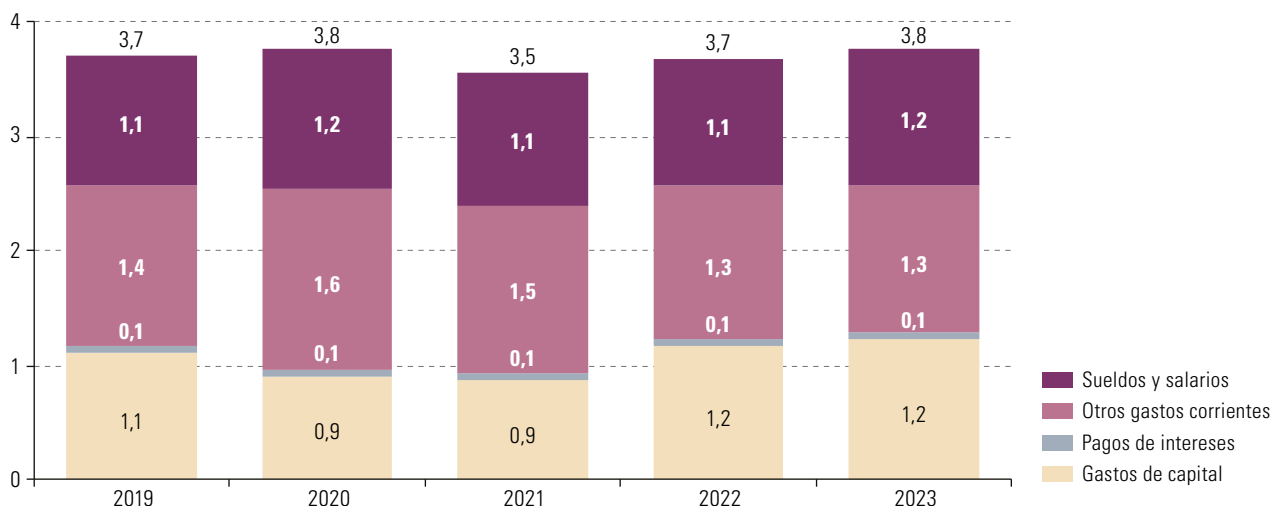
### Gráfico I.20

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: composición de los gastos subnacionales, 2019-2023  
(En porcentajes del PIB)

#### A. Gobiernos intermedios



#### B. Gobiernos locales



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

<sup>a</sup> La muestra de gobiernos intermedios corresponde a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, México, el Perú y el Uruguay. La muestra de gobiernos locales corresponde a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana.

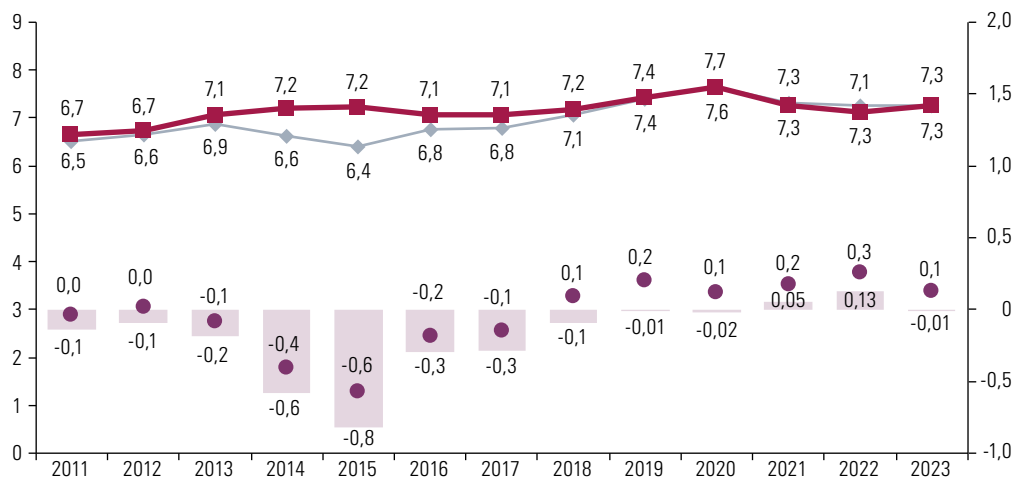
En los gobiernos intermedios, se constató también un impulso a la inversión pública similar. El aumento observado en el pago de sueldos y salarios se ha visto compensado por la reducción de otros gastos corrientes (bienes y servicios, o transferencias), lo cual ha permitido que el gasto total se sitúe por debajo del nivel de 2019. Es importante puntualizar que el gasto de capital en los últimos años se ha visto impulsado por las provincias de la Argentina, los departamentos de Colombia, los gobiernos regionales del Perú y los departamentos del Uruguay.

A partir de la evolución de las variables de ingresos y gastos, los balances presupuestarios en ambos niveles de gobierno mostraron un resultado equilibrado en promedio, tanto en el resultado global como en el primario (véase el gráfico I.21). El equilibrio fiscal de los gobiernos intermedios, sin embargo, sufrió un deterioro respecto a los resultados de 2022, a diferencia de lo ocurrido con los de los gobiernos locales, que mostraron una mejora relativa. En general, teniendo en cuenta el comportamiento estable en la dinámica de gasto subnacional en los últimos años, es posible anticipar que los resultados equilibrados se derivan esencialmente del flujo de transferencias intergubernamentales.

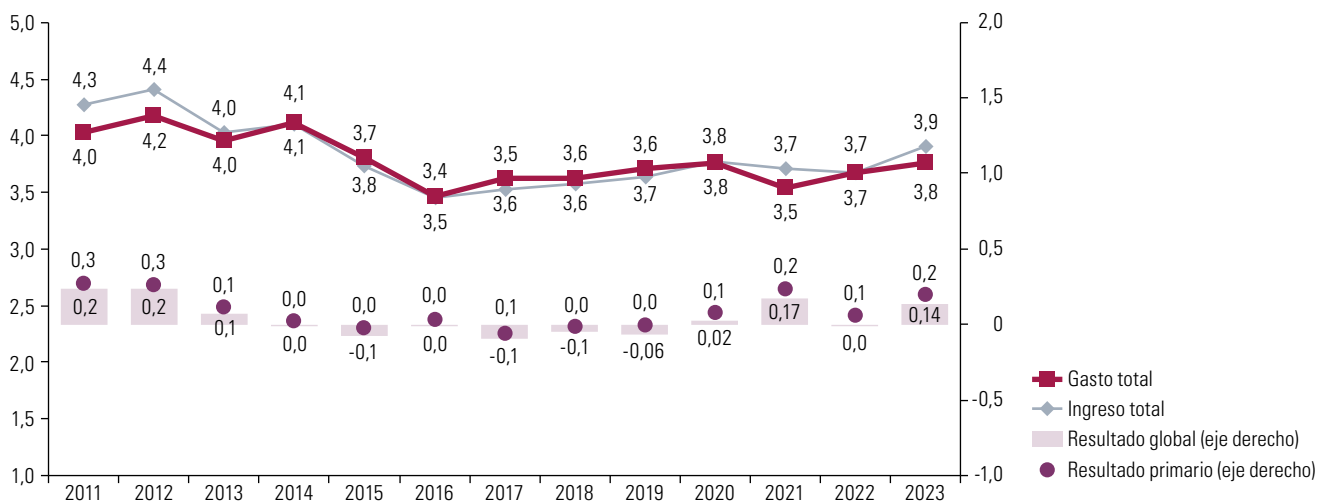
### Gráfico I.21

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, 2011-2023  
(En porcentajes del PIB)

#### A. Gobiernos intermedios



#### B. Gobiernos locales



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

<sup>a</sup> La muestra de gobiernos intermedios corresponde a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, México, el Perú y el Uruguay. La muestra de gobiernos locales corresponde a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana.

Por otra parte, tras la disminución observada en 2021 y 2022, la deuda subnacional aumentó al cierre de 2023, lo que significa que los niveles se mantuvieron por debajo de los registrados en la pandemia (véase el cuadro I.3). Es importante recordar que en 2020 se produjo un repunte debido a que los gobiernos tuvieron que relajar sus restricciones de endeudamiento con el propósito de acceder a nuevo financiamiento para hacer frente a la crisis (Pérez-Valbuena et al., 2024; Radics et al., 2022). El aumento más reciente viene motivado principalmente por algunos casos puntuales, como el de las provincias argentinas, aunque Colombia, el Perú y el Uruguay también han registrado un incremento. En particular, la deuda subnacional en la Argentina está sujeta a choques externos, asociados fundamentalmente a las devaluaciones del tipo de cambio durante los últimos años. De acuerdo con las cifras de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales en la Argentina, esto obedece a que el 76% de la deuda provincial a fecha de 2023 derivaba de los bonos, colocados en su gran mayoría (81%) en el mercado internacional (DNAP, 2023).

**Cuadro I.3**  
América Latina  
(11 países): deuda pública  
subnacional, 2019-2023  
(En porcentajes del PIB)

País	2019	2020	2021	2022	2023
Argentina	7,4	8,2	6,0	5,2	9,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,8	3,2	3,1	2,9	2,8
Brasil	12,3	13,3	9,7	8,5	8,3
Chile	0,03	0,03	0,02	0,02	0,01
Colombia	1,4	1,6	1,9	1,8	1,9
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
El Salvador	2,2	2,5	2,8	2,5	2,4
México	2,4	2,8	2,5	2,3	2,2
Perú	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4
República Dominicana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2
<b>Promedio simple</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>

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

## B. La política fiscal para enfrentar las trampas y brechas del desarrollo

Ante el panorama de las finanzas públicas observado en América Latina y el Caribe, resulta oportuno plantear una aproximación conceptual del papel que desempeña la política fiscal como herramienta facilitadora de las transformaciones estructurales requeridas para conseguir un desarrollo sostenible en términos productivos, sociales y ambientales (CEPAL, 2024c). La definición de los distintos roles y niveles de acción de la política fiscal, junto con sus interrelaciones, permite reconocer su capacidad tanto para movilizar recursos nacionales que garanticen el financiamiento público como para apuntalar la inversión y el crecimiento económico, con atención especial a los sectores dinamizadores. Asimismo, la política fiscal puede contribuir a la consolidación de los sistemas democráticos y al fomento de la cohesión social a partir de políticas públicas orientadas por criterios de equidad e inclusión social. Para ello, es fundamental avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza y las capacidades institucionales, con el fin de generar transformaciones duraderas basadas en el consenso entre los distintos actores relevantes de cada país.



## 1. La política fiscal como herramienta para facilitar las transformaciones necesarias

De acuerdo con Salazar-Xirinachs (2023), América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas del desarrollo:

- i) **La trampa de baja capacidad para crecer**, asociada a tres factores que se retroalimentan negativamente (es decir, bajo crecimiento de la productividad, niveles de inversión insuficientes y una estructura productiva en la que el empleo se concentra en los sectores de menor productividad).
- ii) **La trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social**, con múltiples causas y manifestaciones que se traducen en un apego frágil a la democracia y en una estratificación social rígida, en la que amplios sectores de la población se hallan en situación de gran vulnerabilidad socioeconómica.
- iii) **La trampa de bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva**, como consecuencia, entre otros factores, de la poca calidad y eficiencia administrativa y de gestión, la escasa representación del sector privado y la sociedad civil, y la insuficiente rendición de cuentas de los gobernantes.

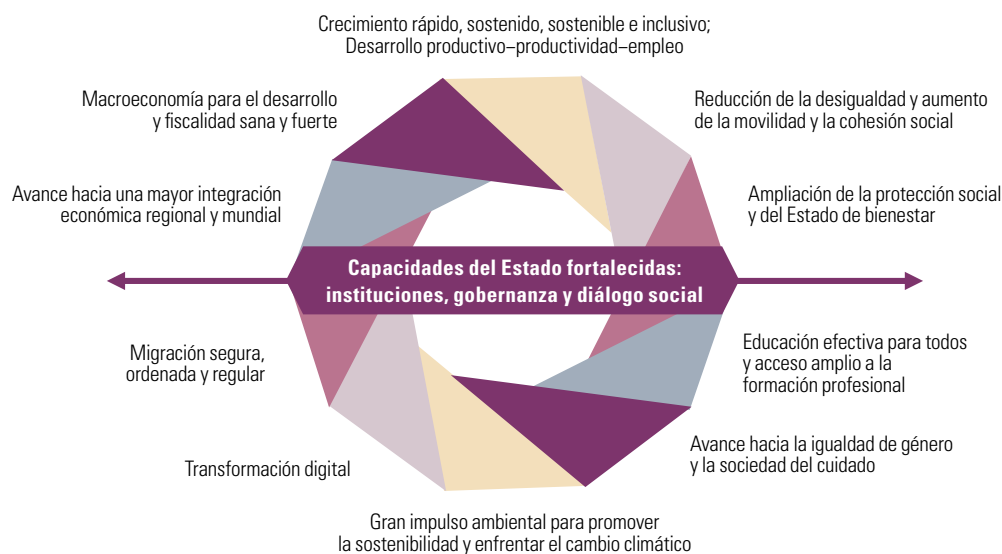
Asimismo, la región se enfrenta al desafío de cómo abordar el cambio climático y promover un desarrollo ambientalmente sostenible, teniendo en cuenta que la mayoría de los países que la componen presentan un alto grado de exposición y vulnerabilidad a los desastres y los fenómenos climáticos extremos.

Junto con las tres trampas de desarrollo mencionadas, la CEPAL ha señalado un decálogo de brechas estructurales que afectan a los modelos de desarrollo de América Latina y el Caribe y, por consiguiente, constituyen un conjunto de diez áreas prioritarias para promover grandes transformaciones a través de las políticas públicas. Estas incluyen: i) un crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible, con baja creación de empleo formal; ii) espacios fiscales limitados y altos costos del financiamiento; iii) elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión sociales; iv) insuficiente integración económica regional; v) importantes brechas en materia de protección social; vi) flujos migratorios intrarregionales crecientes en cantidad y diversidad; vii) sistemas educativos y de formación profesional débiles; viii) una brecha digital; ix) una alta desigualdad de género, y x) un desarrollo ambientalmente no sostenible y el cambio climático (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024c).

A este decálogo se suma un área transversal vinculada a los temas de gobernanza, diálogo social y economía política de las reformas, que revisten una complejidad particular en los países de la región, ya que la implementación de políticas públicas se ve afectada por las bajas capacidades institucionales en cuatro categorías básicas: técnicas, operativas, políticas y prospectivas.

En consonancia con este diagnóstico integral, la CEPAL ha propuesto un conjunto de 11 grandes transformaciones del modelo de desarrollo de los países de la región que se consideran indispensables para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible (véase el diagrama I.1). Sin embargo, el logro de avances sustanciales en esas dimensiones pasa ineludiblemente por acelerar la movilización de recursos financieros en el ámbito local, nacional e internacional, y, de ese modo, potenciar y hacer viables las capacidades institucionales del Estado y su interacción con los diversos actores de la economía. En ese contexto, la política fiscal se revela como una herramienta facilitadora de las grandes transformaciones requeridas.

**Diagrama I.1**  
Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo



**Fuente:** Salazar-Xirinachs, J. M. (2023, diciembre). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-\*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En primer lugar, los distintos gobiernos pueden calibrar el diseño de una variedad de instrumentos fiscales con el objeto de fomentar un modelo de crecimiento más inclusivo, basado en el desarrollo productivo y en la mejora de la productividad y el empleo decente. A su vez, una política fiscal activa también permite sentar las bases de una macroeconomía para el desarrollo y fiscalidad sana y fuerte, y así respaldar la movilización de recursos nacionales indispensable para garantizar el financiamiento de múltiples políticas públicas con una visión estratégica y de mediano plazo.

Además, la política fiscal puede tener una incidencia directa o indirecta en otras transformaciones fundamentales y, en consecuencia, poner de manifiesto su rol clave en el modelo de desarrollo sostenible para la región. Por ejemplo, tanto las transferencias como los impuestos son elementos centrales para la reducción de la desigualdad y el aumento de la movilidad y la cohesión social. Asimismo, la ampliación de la protección social y del Estado de bienestar solo será viable si los países consiguen fortalecer sus sistemas de pensiones y seguros de salud, lo que permitiría garantizar su adecuada cobertura y sostenibilidad financiera y mejorar la calidad de las prestaciones. Se puede decir algo similar respecto a la provisión de una educación inclusiva y efectiva y al acceso a programas de formación profesional, ámbitos en los que, para obtener los resultados esperados, desempeñan un papel crucial el financiamiento y la gestión de los recursos disponibles.

A su vez, el impulso necesario para promover la sostenibilidad ambiental y enfrentar el cambio climático requiere que los países incorporen los instrumentos fiscales en un enfoque integral dirigido a abordar este desafío. Lo mismo se aplica a la aspiración en materia de reducción de la brecha digital, presente en la mayoría de los países de la región, para la cual pueden considerarse diversos mecanismos de la política fiscal —en particular, los incentivos a la inversión privada— con el propósito de facilitar y acelerar los procesos de difusión e incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en sectores específicos de la economía.

Asimismo, si se considera desde una perspectiva amplia la elevada desigualdad que caracteriza a los países de la región, existe un margen considerable de acción para la política fiscal, ya sea a través del proceso de formulación de los presupuestos públicos o mediante la reducción y eliminación de sesgos vinculados con el género



en la propia legislación tributaria y en otras áreas pertinentes. En la misma línea, el impulso a la sociedad del cuidado, que tiene un impacto sustantivo en la reducción de la desigualdad, también requiere aplicar un enfoque particular desde la fiscalidad, dadas las oportunidades que ofrece en materia de empleo, inversión y crecimiento, así como entender qué restricciones actuales y futuras podría enfrentar.

Por otra parte, a fin de avanzar hacia una mayor integración económica regional y mundial, la política fiscal podría servir de mecanismo canalizador y promotor de iniciativas de cooperación entre países, como muestran, por ejemplo, los progresos conseguidos en materia de tributación corporativa internacional —por el Grupo de los 20 (G20), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas—, y los proyectos que promueven la búsqueda de consensos y la coordinación de políticas y estrategias a nivel regional, como la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC).

## 2. Roles y niveles de acción de la política fiscal en los países de la región

Sobre la base del diagnóstico realizado por la CEPAL, la política fiscal puede contribuir a apuntalar el crecimiento, corregir desigualdades e incrementar los niveles de gobernanza de los países, desde el punto de vista tanto del gasto público como de los ingresos. Para ello, se distinguen tres roles o funciones principales atribuibles al sector público<sup>4</sup>:

- i) **Generación y asignación de recursos**, con el fin de asegurar el financiamiento público conforme a criterios de eficiencia y bienestar general de la población. En este sentido, es necesario contar con recursos suficientes para implementar políticas públicas, así como con la posibilidad de decidir sobre el destino específico de los recursos disponibles.
- ii) **Promoción de la equidad**, para avanzar en derechos esenciales y fortalecer la cohesión social aspirando a reducir las desigualdades derivadas de la propia dinámica del mercado que, en muchos casos, en especial en la región, se refuerzan y agravan mutuamente en un círculo vicioso estructural.
- iii) **Estabilización y sostenibilidad fiscal y ambiental**, en aras de una mayor previsibilidad macroeconómica, al entender que tanto los desequilibrios macrofiscales como los efectos del cambio climático y el deterioro ambiental pueden exacerbar la volatilidad macroeconómica.

Estos roles fundamentales se integran mediante un enfoque multidimensional de la política fiscal que permite generar impulsos dirigidos a aumentar la productividad del capital y de la fuerza de trabajo en sectores estratégicos y, al mismo tiempo, compensar las posibles desigualdades que puedan observarse durante el proceso.

A su vez, según su alcance, las medidas de política fiscal pueden abarcar dos niveles distintos de acción, impacto o aplicación:

- i) **Nivel General (*top-down*)**, en relación con las políticas que inciden sobre la totalidad o gran parte del territorio nacional, y afectan a la economía en su conjunto. Esto incluye, por ejemplo, el diseño general del sistema tributario y del presupuesto público en sus principales programas. Los efectos previstos fluyen “de arriba abajo,” entendiéndose que los lineamientos generales introducidos se transmiten a los distintos sectores de la economía.

<sup>4</sup> Si bien esta clasificación está basada en el marco conceptual desarrollado por Musgrave (1959), incorpora una perspectiva ampliada y ajustada a los múltiples objetivos de los Estados en la actualidad, especialmente en lo que respecta a la inclusión de los problemas ambientales (y su potencial impacto económico) dentro de la agenda de las políticas públicas.

- ii) **Nivel Focalizado (*bottom-up*)**, es decir, estímulos focalizados (transferencias, inversión e incentivos) en sectores estratégicos de la economía o en áreas geográficas específicas que, por sus características particulares, pueden impulsar avances con beneficios potenciales en términos de crecimiento, equidad o sostenibilidad fiscal y ambiental para toda la economía. En este caso, se plantea un flujo de impactos “de abajo arriba”, aprovechando la capacidad potencial de algunos sectores específicos de dinamizar el desarrollo de otras áreas de la economía.

A partir de los dos enfoques propuestos, es posible obtener una perspectiva global de la política fiscal y sus campos de acción e influencia, que son distintos, pero están relacionados, lo que evidencia su potencial como herramienta facilitadora del desarrollo productivo, inclusivo y sostenible (véase el diagrama I.2). A su vez, el fortalecimiento de un amplio conjunto de instrumentos fiscales (ingresos, gastos y financiamiento) permite abordar algunos de los principales problemas estructurales que aquejan a los países de la región, como la informalidad, la evasión fiscal y la cobertura de los sistemas de protección social. Por otra parte, el cruce entre roles y niveles de acción en la política fiscal entraña la necesidad de consolidar mecanismos de gobernanza sólidos que garanticen la definición de prioridades (dadas las restricciones de recursos) y la articulación de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno y los actores pertinentes en materia de diseño e implementación de las políticas públicas estratégicas.

### Diagrama I.2

Roles y niveles de acción de la política fiscal



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En primer lugar, la política fiscal constituye una herramienta esencial para alinear la generación y asignación de recursos con una perspectiva general, a través de un conjunto de medidas de amplio alcance. Dentro de esta categoría entra, por ejemplo, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad (en los ámbitos de educación, salud o protección social, entre otros) para impulsar la actividad económica y mejorar el bienestar social de la población. Se incluye también la construcción de la infraestructura productiva necesaria para desarrollar los sectores impulsores del crecimiento económico, esfera en la que la inversión pública desempeña un papel relevante como herramienta facilitadora.

Asimismo, la política fiscal brinda la posibilidad de corregir determinadas ineficiencias o fallas de mercado (como externalidades, entre otras) y de hacer frente al cambio climático a través de instrumentos fiscales que permitan financiar distintas medidas de adaptación y mitigación. Todas estas alternativas, en suma, pueden contribuir a lograr una mejora global de la productividad de los trabajadores y las empresas, puesto que ayudan a nivelar las condiciones básicas en las que estos desarrollan sus actividades. Para lograrlo, es indispensable movilizar recursos nacionales que puedan constituir una base sólida de financiamiento público.

De manera complementaria, el rol de la política fiscal en la generación y asignación de recursos con una perspectiva focalizada puede resultar clave en la mejora de la eficiencia económica, al establecer prioridades para la selección de instrumentos fiscales destinados a fomentar el desarrollo de los sectores dinamizadores señalados por la CEPAL (véase el diagrama I.3). En este sentido, es fundamental impulsar la inversión en sectores productivos estratégicos a través de proyectos que, además de generar mejoras directas, permitan apuntalar la inversión privada. Los incentivos fiscales pueden utilizarse como herramienta para promover estas iniciativas, incluidas las alianzas público-privadas, a fin de mejorar el uso de los recursos disponibles.

**Diagrama I.3**  
Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores



**Fuente:** Salazar-Xirinachs, J. M. (2023, diciembre). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-\*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La definición de políticas y sectores prioritarios podría organizarse a partir de un enfoque basado en clústeres, que facilite el desarrollo de sinergias y colaboraciones dentro de los sectores productivos dinamizadores. Para ello, es preciso continuar fortaleciendo los programas de educación técnica, formación profesional y capacitación en los puestos de trabajo. La formulación de políticas orientadas al desarrollo de capacidades empresariales constituye también un eje central de esta estrategia, especialmente en los sectores de servicios que son intensivos en trabajo y presentan menores niveles de productividad relativa, y sus efectos potenciales deben ser internalizados y aprovechados de manera eficaz por el sector privado.

En segundo lugar, en lo que respecta a su rol como promotora de la equidad desde una perspectiva general, la política fiscal tiene el potencial de promover la reducción de las desigualdades socioeconómicas, regionales, étnicas y de género que se observan en la región. Por un lado, este enfoque requiere fortalecer los ingresos tributarios haciendo hincapié en la imposición directa, es decir, gravando en mayor medida a personas de ingresos más elevados mediante instrumentos como los impuestos sobre la renta de

las personas físicas, sobre el patrimonio o sobre las herencias. Esto permitiría reducir el elevado peso relativo de los impuestos indirectos, como el IVA y otros impuestos al consumo, que se traduce en estructuras tributarias regresivas en la mayoría de los países de la región, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados miembros de la OCDE.

Por otro lado, la implementación de programas de gasto social que garanticen la cobertura universal de las necesidades básicas resulta fundamental para la aplicación efectiva de los criterios de equidad en un sentido amplio. Entre los instrumentos relevantes en este ámbito, destacan los programas orientados a fortalecer la provisión de una educación de calidad, entendida como una herramienta clave para contrarrestar la reproducción intergeneracional de las brechas existentes y promover la movilidad social y laboral. Asimismo, la provisión de bienes y servicios básicos en materia de salud, vivienda y protección social, junto con la inversión en infraestructura básica (agua, electricidad y transporte), desempeñan un papel esencial en la promoción de la inclusión social y la equidad territorial (CEPAL, 2020, 2021).

Respecto de la promoción de la equidad desde una perspectiva focalizada, son fundamentales las políticas relacionadas con la creación de empleo decente y la reducción de la informalidad. Algunos ejemplos concretos se relacionan con la inclusión financiera de los sectores más vulnerables, mediante la promoción de un acceso equitativo a los sistemas digitales y las tecnologías que facilitan la producción y las transacciones económicas, el registro de los contribuyentes y el cumplimiento tributario, así como el acceso al crédito y a mecanismos de incentivos fiscales específicamente orientados a apoyar a las pymes y los trabajadores independientes. La adaptación de los regímenes tributarios para simplificar y facilitar el cumplimiento de estos pequeños contribuyentes también ofrece la oportunidad de avanzar en materia de formalización y ampliación de la cobertura de protección social. De manera complementaria, las medidas fiscales destinadas a apuntalar el acceso a las TIC permitirían reducir la brecha digital, al facilitar la especialización profesional y fomentar el desarrollo de habilidades técnicas que resultan cada vez más necesarias.

Asimismo, el impulso a la economía del cuidado favorece la incorporación de las mujeres y las personas con discapacidad a la fuerza laboral. Para ello, podrían ser relevantes las medidas fiscales de apoyo para el cuidado de niños y niñas y otras personas dependientes, así como la adaptación de la infraestructura física y social para promover la inclusión de las personas con discapacidad. Asimismo, el apoyo financiero —incluso mediante tratamientos fiscales particulares— a proyectos de turismo sostenible, adoptando un enfoque de desarrollo territorial equilibrado, tiene el potencial de generar ingresos importantes para las comunidades locales, especialmente en los sectores rurales. Todas estas políticas pueden, además, tener un impacto en la productividad laboral, especialmente en los sectores y las regiones más rezagadas, lo que favorecería el aumento de la movilidad social y el desarrollo de sociedades más equitativas.

En tercer lugar, la política fiscal puede contribuir a la estabilización de las variables macroeconómicas desde una perspectiva general, suavizando la intensidad de las distintas fases del ciclo económico y reduciendo la exposición a choques externos de distinta índole. Para ello, es preciso coordinar diversos instrumentos fiscales, monetarios y financieros. Cabe subrayar la necesidad de fortalecer los estabilizadores automáticos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los seguros de desempleo o las redes de protección social dirigidas a los hogares más vulnerables. A la vez, puede favorecerse un manejo prudente de la deuda pública a través de la consolidación de reglas y marcos fiscales de mediano plazo, lo que contribuiría a mantener el equilibrio en las cuentas públicas sin limitar el crecimiento económico.



Sin embargo, las líneas de acción de la política fiscal también permiten incidir sobre otros aspectos estructurales que contribuyen a la estabilidad macroeconómica de los países. Por un lado, el impulso de la sostenibilidad ambiental, mediante el uso del gasto público y los impuestos como instrumentos de apoyo a diversas estrategias de adaptación y mitigación frente al cambio climático, puede ayudar a fortalecer la resiliencia de las economías con mayor exposición a fenómenos climáticos extremos. Por otro lado, las políticas integrales de diversificación productiva, con especial hincapié en los sectores dinamizadores, pueden ayudar a reducir el grado de exposición a los choques externos sobre los precios de referencia de los principales productos exportables, especialmente en los países que presentan una gran dependencia de las industrias extractivas. La política fiscal en conjunto tiene la capacidad de acompañar y apuntalar la inversión y la movilización de recursos necesarias para viabilizar estos procesos de cambio estructural.

Por otra parte, el rol de la política fiscal en la estabilización y la sostenibilidad fiscal a través de medidas focalizadas se vincula estrechamente con la posibilidad de reorientar y reformular los instrumentos fiscales existentes —e incorporar otros más innovadores— a fin de apuntalar los proyectos de gestión ambiental y diversificación productiva. En ese sentido, destacan las políticas de crédito para el fomento de la innovación tecnológica orientada al desarrollo de modelos y procesos productivos sostenibles en términos ambientales. En esa misma línea, el apoyo financiero a inversiones de mediano plazo orientadas a viabilizar la transición energética y la adopción de sistemas de transporte sostenibles también adquieren una relevancia especial. Esta estrategia debería incluir una revisión y un redireccionamiento gradual de los mecanismos de incentivos fiscales destinados a los combustibles fósiles, así como medidas de compensación para los sectores que puedan verse afectados durante la transición hacia una matriz energética basada en fuentes renovables.

Asimismo, el uso de instrumentos innovadores de financiamiento, como los bonos temáticos, que permiten canalizar los recursos hacia proyectos con altos rendimientos económicos, sociales y ambientales, favorecería una vinculación más directa de dichos proyectos con las metas específicas establecidas para los sectores impulsores. Entre otras, sobresalen las políticas dirigidas a desarrollar e impulsar mecanismos de promoción de las exportaciones de alto valor agregado, que permitirían no solo ampliar los volúmenes físicos, sino también diversificar la producción exportable, lo que contribuiría a reducir la elevada dependencia de los principales productos primarios y la volatilidad asociada a ellos.

Por último, cabe subrayar que ninguno de los tres roles de la política fiscal, en sus dos niveles de aplicación, es independiente de los demás, y que están sujetos a interacciones y restricciones que deben integrarse en las propias políticas públicas, con una visión amplia e integral. Al mismo tiempo, es indispensable que la política fiscal mantenga una adecuada coherencia y coordinación con el resto de las políticas macroeconómicas, como la laboral, la monetaria y cambiaria, y la macrofinanciera, a fin de evitar los efectos contrapuestos y de aprovechar al máximo los efectos multiplicadores más potentes y sostenibles a lo largo del tiempo.

### 3. Mecanismos de gobernanza y desarrollo de capacidades TOPP en materia fiscal

En la práctica, el potencial de la política fiscal como herramienta de desarrollo, especialmente en el contexto de los países de América Latina y el Caribe, se ve limitado por la persistencia de diversos obstáculos de carácter estructural que, en la mayoría de los casos, distorsionan el impacto efectivo de las distintas medidas

aplicadas. Entre las principales limitaciones en este sentido, destacan la informalidad (en sus diferentes dimensiones), la evasión tributaria, los gastos tributarios y diversas debilidades institucionales, administrativas y operativas que restringen el alcance general de la política fiscal.

- El elevado nivel de informalidad que caracteriza a los países de la región es un fenómeno que tiene vínculos estrechos con la desigualdad, dado que presenta grandes brechas relacionadas con la edad, el territorio, el género y los factores socioeconómicos. En el ámbito laboral, esto se traduce en bajos niveles de cobertura de protección social y deficiencias de acceso a condiciones de trabajo decente. A nivel sectorial, existen notables diferencias en materia de productividad laboral y acceso a los canales formales de actividad económica. Todo ello afecta y atenúa el impacto de la política fiscal.
- El elevado nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias hace que el impacto que pueden generar los impuestos, en cada una de las funciones de la política fiscal, se vean limitados en la práctica. Esto, por ejemplo, resulta más evidente en términos distributivos, ya que, aun cuando el diseño técnico sea adecuado, la incidencia y la capacidad redistributiva de los tributos —especialmente de los más progresivos, como el impuesto sobre la renta— pueden verse limitadas y hasta distorsionadas.
- De manera similar, la existencia de numerosos tratamientos excepcionales concedidos con algún fin específico (gastos tributarios) adquiere una magnitud significativa en todos los países de la región en términos de recursos públicos resignados. Además, en algunos casos, estos instrumentos podrían no ser la opción más eficiente en términos de los resultados que permiten alcanzar, lo que resulta difícil de determinar debido a la falta generalizada de sistemas de evaluación y seguimiento.

Teniendo en cuenta estas limitaciones estructurales, la política fiscal debe contar con sólidos mecanismos de gobernanza, capaces de facilitar la coordinación entre todos los actores que participan en su diseño y, especialmente, en su implementación efectiva. En este sentido, las capacidades TOPP de las instituciones públicas constituyen requisitos esenciales para que las políticas públicas —incluida la fiscal— puedan transformar de manera eficaz la realidad de los países, respondiendo proactivamente a las necesidades cambiantes de la sociedad (Medina Vásquez, 2020; Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024c). También es importante que las instituciones del Estado dispongan del financiamiento adecuado para desarrollar y mantener estas capacidades a lo largo del tiempo.

Los aspectos vinculados a la economía política de las políticas públicas merecen especial consideración. Esto resulta relevante para: i) comprender cómo se definen e implementan las políticas y reformas, reconociendo las relaciones de poder, los intereses de los diversos actores y los distintos contextos institucionales, y ii) conocer las necesidades en materia de fortalecimiento de las capacidades TOPP de los distintos gobiernos.

El diálogo social, orientado a buscar visiones comunes y soluciones respaldadas por una amplia mayoría, es una condición necesaria para el establecimiento de pactos fiscales duraderos. Los procesos de reforma basados en consensos amplios que den viabilidad política y social a los cambios impulsados, así como la elaboración de mecanismos de gobernanza destinados a reforzar la implementación y el seguimiento de estos pactos, pueden abarcar un amplio conjunto de líneas de trabajo en materia fiscal. De esta manera, la política fiscal contribuiría también a consolidar el sistema democrático y a otorgar legitimidad a las políticas públicas.



En lo que respecta a los ingresos públicos, de las experiencias recientes de la región se desprende la importancia de lograr acuerdos entre todos los actores de la economía para llevar a cabo reformas tributarias enfocadas en el aumento no solo de los niveles de recaudación, sino también de la progresividad de la estructura tributaria, lo que implica desarrollar una amplia variedad de capacidades TOPP (véase el cuadro I.4). Se trata de consolidar los sistemas tributarios como la fuente primaria de financiamiento público, priorizando claramente los criterios de equidad distributiva y sobre la base de una gestión tributaria eficiente, lo suficientemente simple y flexible para adaptarse al cambiante contexto internacional y específico de cada país.

Capacidades	Características
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversión en las capacidades tecnológicas de las administraciones tributarias, tanto para mejorar la fiscalización como para facilitar el cumplimiento tributario</li> <li>- Fortalecimiento de las capacidades técnicas de los recursos humanos orientados a la gestión tributaria</li> <li>- Generalización de la facturación electrónica y los mecanismos digitales de registro, declaración y pago de las obligaciones tributarias</li> <li>- Modernización y adecuación de los marcos normativos tributarios priorizando criterios de simplicidad, neutralidad y equidad entre los contribuyentes</li> </ul>
Operativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de estrategias para reducir la evasión fiscal, incluida la creación de un mecanismo institucional para la elaboración de estudios destinados a cuantificar su magnitud</li> <li>- Desarrollo de un mecanismo institucional para la elaboración sistemática de estimaciones de gastos tributarios, incluida la realización de evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i></li> <li>- Ejecución periódica de análisis de riesgos fiscales y seguimiento de las causas de variación de los ingresos fiscales</li> <li>- Articulación, coordinación e intercambio de información entre las entidades públicas con las que interactúan los contribuyentes (por ejemplo, instituciones de seguridad social o de vivienda y registros de beneficiarios de ayudas sociales)</li> </ul>
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento del diálogo y de apoyos transversales a fin de generar los acuerdos políticos necesarios para llevar a cabo las reformas</li> <li>- Fortalecimiento de los métodos de comunicación y debate de las propuestas de reforma</li> <li>- Generación de instancias intergubernamentales con un enfoque territorial</li> <li>- Promoción de la colaboración y la coordinación en materia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno</li> </ul>
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptación de los sistemas tributarios a las normas tributarias internacionales y las iniciativas regionales y mundiales para lograr una mayor cooperación fiscal internacional (como el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación)</li> <li>- Seguimiento de las tendencias regionales y mundiales que puedan influir en los sistemas tributarios y otros regímenes fiscales</li> <li>- Construcción de modelos macroeconómicos para la evaluación de escenarios y la estimación de los efectos potenciales de los proyectos de reforma tributaria</li> <li>- Elaboración de lineamientos de política tributaria y planes estratégicos de mejora de la administración tributaria</li> <li>- Integración de la gestión tributaria dentro de la institucionalidad fiscal (por ejemplo, en los marcos fiscales de mediano plazo y las reglas fiscales)</li> </ul>

#### Cuadro I.4

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para fortalecer la recaudación y la progresividad de los sistemas tributarios

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. (LC/SES.40/3-P).

Por otro lado, para atender las necesidades de protección social, salud, educación, vivienda y sostenibilidad ambiental, lo que contribuirá a reducir la desigualdad y promover la inclusión, es necesario mejorar la eficiencia, cobertura y calidad del gasto público, adoptando una visión estratégica en lo que se refiere a la asignación de los recursos disponibles. Lograr un gasto público más eficiente y eficaz a través del afianzamiento de capacidades TOPP específicas (véase el cuadro I.5) no solo constituye un importante fin en sí mismo, sino también un factor decisivo, en materia de economía política, para viabilizar el financiamiento de políticas que respondan a estas necesidades a través de un sistema impositivo fortalecido. En la medida en que la ciudadanía y los actores políticos pertinentes validen la gestión del gasto público, habrá más posibilidades de obtener el apoyo necesario para introducir las reformas tributarias.

**Cuadro I.5**

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para mejorar la eficiencia, la cobertura y la calidad del gasto público

Capacidades	Características
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de la planificación estratégica para diseñar políticas que aseguren la sostenibilidad del gasto público</li> <li>- Inversión en sistemas integrales de información, registro, evaluación y seguimiento para apoyar la gestión de las políticas sociales</li> <li>- Consolidación y creación de sistemas de rendición de cuentas de los resultados de las políticas y los programas públicos</li> <li>- Fortalecimiento de la coherencia entre los mandatos normativos y los objetivos de las políticas sociales</li> </ul>
Operativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralización de trámites para facilitar a la ciudadanía el acceso unificado a programas y prestaciones sociales</li> <li>- Diseño de estrategias que permitan optimizar los procesos operativos conforme a los avances de la digitalización y la automatización</li> <li>- Mejora de la gestión de recursos humanos para potenciar las capacidades técnicas, profesionales y administrativas</li> <li>- Fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de información social, de la colaboración entre las instituciones y de los mecanismos de contacto con la ciudadanía</li> </ul>
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de mecanismos de diálogo social para definir acuerdos amplios sobre el enfoque de las políticas públicas</li> <li>- Diseño e implementación de mecanismos de coordinación intersectorial y multinivel para las distintas fases de ejecución de las políticas y los programas sociales</li> <li>- Desarrollo de estrategias comunicacionales para informar a la ciudadanía sobre las políticas sociales en fase de diseño o implementación, así como sobre sus resultados y avances</li> <li>- Fortalecimiento de la articulación y la coherencia entre las políticas nacionales, subnacionales y locales</li> </ul>
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis y fortalecimiento de la resiliencia de las políticas públicas ante una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración</li> <li>- Seguimiento de las brechas en materia de ingresos y de acceso a servicios básicos, y desarrollo de mecanismos prospectivos para diseñar políticas que reduzcan esas brechas y estimar los costos de la implementación de dichas políticas</li> <li>- Elaboración de estudios prospectivos y fomento de la coordinación entre las entidades que implementan políticas públicas y los actores que dan seguimiento a los cambios tecnológicos, demográficos y migratorios</li> <li>- Desarrollo de escenarios futuros en materia de sostenibilidad del gasto público, que tengan en cuenta los cambios demográficos y los desafíos en materia de cobertura y calidad de los servicios básicos</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. (LC/SES.40/3-P).

Por último, si bien se realizaron importantes avances durante los últimos 15 años, en el marco de la actual arquitectura financiera internacional no se han logrado movilizar los flujos de financiamiento necesarios para abordar los principales desafíos del desarrollo sostenible con una perspectiva a largo plazo, especialmente en los países en desarrollo. Como se señaló anteriormente, la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Sevilla (España) a finales de junio de 2025, brindará un espacio idóneo para: i) evaluar los progresos alcanzados y describir los obstáculos encontrados; ii) explorar una serie de acciones e iniciativas innovadoras para superar estas limitaciones, y iii) abordar los desafíos nuevos y emergentes, entre los que se incluye la reforma de la arquitectura financiera internacional. En este sentido, los países de América Latina y el Caribe deberán intensificar su labor en materia de desarrollo y consolidación de las distintas capacidades TOPP esenciales en este ámbito (véase el cuadro I.6), a fin de poder introducir eficazmente los cambios que podrían comenzar a impulsarse sobre la base del consenso y la cooperación internacional.

**Cuadro I.6**

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para implementar una estrategia de financiamiento para el desarrollo sostenible

Capacidades	Características
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación, implementación y evaluación de políticas de movilización de recursos financieros tanto públicos como privados, a nivel nacional e internacional, adoptando un enfoque transversal en áreas claves del desarrollo</li> <li>- Innovación en materia de instrumentos e incentivos que permitan ampliar el alcance del financiamiento otorgado y movilizado por la banca de desarrollo</li> <li>- Fortalecimiento de capacidades para acceder a instrumentos innovadores de financiamiento</li> </ul>
Operativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernización de las herramientas de gestión pública en los procesos presupuestarios, de planificación, gestión y evaluación de resultados, y de rendición de cuentas</li> <li>- Implementación de sistemas integrales de información que permitan vincular el uso del financiamiento disponible con las políticas en áreas clave del desarrollo</li> <li>- Promoción de la colaboración y la coordinación intergubernamentales para evitar la fragmentación de las políticas, mejorar la planificación conjunta, reducir la duplicación de esfuerzos y aumentar la coherencia en la formulación e implementación de políticas de financiamiento para el desarrollo</li> <li>- Optimización de la participación de los actores no estatales del desarrollo</li> </ul>



Capacidades	Características
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de liderazgos políticos sólidos que faciliten la incorporación de los temas de financiamiento para el desarrollo en los espacios de diálogo social existentes</li> <li>- Promoción de mecanismos de diálogo y coordinación entre las distintas instancias de gobierno, en particular entre los responsables de la política macroeconómica, los Ministerios de Hacienda y los Ministerios de Relaciones Exteriores</li> <li>- Creación de plataformas de cooperación internacional a fin de establecer posiciones comunes para la reforma de la arquitectura financiera internacional y otras materias de integración regional y mundial, como comercio o tecnología</li> <li>- Facilitación de redes de colaboración entre los niveles nacional, subnacional y local, para adecuar las estrategias de financiamiento para el desarrollo a los contextos específicos</li> </ul>
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de escenarios futuros que contemplen diferentes combinaciones de fuentes de financiamiento para el desarrollo</li> <li>- Facilitación de los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas mediante la elaboración de escenarios alternativos que permitan anticipar las necesidades y prioridades futuras, fortaleciendo la eficiencia en la asignación de recursos y su orientación hacia las áreas clave del desarrollo</li> <li>- Seguimiento de las tendencias mundiales y análisis de los efectos del contexto internacional en la disponibilidad y la composición de las diferentes fuentes de financiamiento para el desarrollo</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. (LC/SES.40/3-P).

En definitiva, la política fiscal desempeña un papel esencial en los países de la región, ya que posibilita la movilización de recursos nacionales para viabilizar los procesos de desarrollo sostenible. En ese sentido, entre las condiciones que deben cumplirse para poder consolidar sistemas tributarios progresivos, mejorar la gestión del gasto público —incluida la inversión pública— e implementar estrategias integrales de financiamiento sostenible, cabe mencionar el fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes, lo que abarca aspectos relacionados con la formulación, ejecución y seguimiento de los presupuestos públicos, así como la creación de instancias de diálogo social que permitan la participación de todos los actores implicados, lo que contribuiría a consolidar mecanismos de gobernanza que aseguren la transparencia en el manejo de los recursos disponibles y una mayor efectividad y coherencia generales de las políticas públicas adoptadas.

## Bibliografía

- Almeida Sánchez, M. D. (2024). Marcos conceptuales y metodologías de identificación del gasto público con perspectiva de género. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/127). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/81163>.
- Andrian, L. G., Canavire-Bacarrea, G., Jiménez, J. P., Martínez-Vázquez, J. y Muñoz, A. (2024). *Dependencia de los recursos naturales a nivel subnacional en la Región Andina: desafíos y reformas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Central de Barbados. (2025). *Review of Barbados' Economic Performance: January to December 2024*.
- Banco Central de Costa Rica. (2024, 27 de diciembre). *Comentarios sobre la Economía Nacional* (12-2024).
- Banco Central de Las Bahamas. (2025). *Quarterly Economic Review*, 33(4).
- Banco Central de Nicaragua. (2025). *Informe Anual 2024*.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2025, marzo). *Reporte de inflación: panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2025-2026*.
- Banco Central del Brasil. (2025, 31 de enero). *Fiscal Statistics: Press Release*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/27-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. (LC/SES.40/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oxfam Internacional (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), 2019.
- Constitución Política de la República de Chile. (1980). Tribunal Constitucional.
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2025a, 31 de enero). *Informe de ejecución del gobierno central: cuarto trimestre 2024*.
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2025b, abril). Presupuesto con perspectiva de género: etiquetado de género presupuesto 2025. *Estudios de Finanzas Públicas* (2025/44).
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Argentina. (2023). *Encuentro de Oficinas de Deuda Provincial*. [https://www.economia.gov.ar/dnap/deuda/encuentro\\_deuda.html](https://www.economia.gov.ar/dnap/deuda/encuentro_deuda.html).
- Fondo Monetario Internacional. (2024, octubre). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>.
- Medina Vásquez, J. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Universidad del Valle y Editorial USACH.
- Ministerio de Economía de la Argentina. (2025). *Deuda de la administración central: IV trimestre 2024*.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2025). *Balance fiscal del gobierno central y del sector público no financiero a diciembre de 2024*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2025). *Informe de ejecución presupuestaria: períodos enero – diciembre y octubre – diciembre 2024*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Paraguay. (2025). *Informe de las finanzas públicas de la República del Paraguay*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2024, 26 de julio). *Ley N.º 32103*. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/5820636-32103>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay. (2025). *Resultado del sector público a diciembre de 2024*.
- Ministerio de Finanzas de Guyana. (2025). *Budget 2025*.
- Ministerio de Finanzas de Trinidad y Tabago. (2024). *Review of the Economy 2024*.
- Ministerio de Finanzas, Planificación Económica y Tecnologías de la Información de San Vicente y las Granadinas. (2025). *Summary of fiscal operations of the central government of St. Vincent and the Grenadines for the year ended December 31, 2024*.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2025). *Informe preliminar de gestión de las finanzas públicas a diciembre 2024*.
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2025). *Informe de coyuntura fiscal: enero-diciembre año 2024*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2025a). *Cierre fiscal: gobierno nacional central. Cuarto trimestre 2024*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2025b, febrero). *Actualización Plan Financiero 2025*.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (2025). Primer borrador del documento final de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FFD4).
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Argentina. (2024). *Análisis de la ejecución presupuestaria de la administración nacional: enero de 2024*.
- Pérez-Valbuena, G., J. Bonet-Morón, D. Ricciulli-Marín y P. Barrios (2024). Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. 54, pp. 83-142.
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez Bénitez, N. y Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://dx.doi.org/10.18235/0004201>.
- Redonda, A., Von Haldenwang, C. y Berg, S. (2023). Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/129). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023, diciembre). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-\*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Secretaría de Finanzas de Honduras. (2025). *Informe sobre el grado de avance al Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2025-2028 en línea con el Decreto Legislativo No. 62-2023, al cierre de 2024. Preliminar.*
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. (2025). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre 2024.*
- Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil. (2025a). *Resultado do Tesouro Nacional, 30(12).*
- Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil. (2025b). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais.*
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile. (s.f.). *Fondo Común Municipal (FCM).*  
<https://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/fondo-com%C3%BA-municipal-fcm>.
- Tribunal Constitucional. (1980). *Constitución Política de la República de Chile.*





CAPÍTULO



# Incentivos tributarios para impulsar la sostenibilidad ambiental en los países de América Latina y el Caribe

---

## Introducción

- A. Los incentivos tributarios y su vinculación con la sostenibilidad ambiental
- B. Principales instrumentos identificados en los países de la región
- C. Estimación del gasto tributario con incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental
- D. Estrategias para fortalecer la gobernanza y mejorar el impacto de estos instrumentos de política pública

## Bibliografía

## Anexo II.A1



## Introducción

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan múltiples desafíos, que han sido agrupados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en tres trampas del desarrollo: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024). Si bien el bajo nivel de crecimiento de la región está asociado a varios factores, destacan el limitado nivel de inversión y el débil incremento de la productividad como aspectos centrales respecto de los que existe amplio espacio para la acción de la política pública.

Por otra parte, para abordar los crecientes impactos del cambio climático y la elevada vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales son necesarias inversiones de gran magnitud en infraestructura y en acciones específicas de adaptación y mitigación. Estas necesidades financieras, a su vez, se traducen en mayores restricciones fiscales que limitan los recursos disponibles para otras políticas prioritarias en favor de un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2023).

La CEPAL ha identificado un grupo de sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento en la región que están relacionados con la industria, los servicios y la sostenibilidad ambiental. En este último grupo se incluyen la transición energética, la electromovilidad, la economía circular, la bioeconomía, la agricultura para la seguridad alimentaria, la gestión sostenible del agua y el turismo sostenible (Salazar-Xirinachs, 2024). En particular, la transición energética hacia energías renovables y la electromovilidad ofrecen grandes oportunidades, dado que la región posee importantes reservas de minerales estratégicos. Además, la economía circular, la bioeconomía y el turismo sostenible son sectores importantes en varios países de la región, que pueden contribuir significativamente a un crecimiento sostenible en términos ambientales.

Para concretar estas oportunidades es clave implementar una nueva estrategia de desarrollo productivo que incorpore un gran impulso para la sostenibilidad. En ese sentido, la visión de la CEPAL no se fundamenta en el uso de instrumentos clásicos de la política industrial, como aranceles y subsidios, sino en la colaboración entre los actores clave de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil a través de mecanismos de gobernanza para la transformación productiva (CEPAL, 2024). En un momento de reducido espacio fiscal, la CEPAL propone que las políticas de desarrollo productivo conlleven una utilización de los recursos limitados disponibles eficiente en función de los costos.

En este sentido, se vuelve prioritario analizar las herramientas existentes en el sistema tributario que podrían contribuir a fomentar la inversión privada, el crecimiento y la productividad con un enfoque en los sectores dinamizadores. Es por ello que el análisis de las políticas de incentivos tributarios vinculados con la sostenibilidad ambiental resulta fundamental para promover el debate sobre su costo, efectividad y gobernanza.

A continuación, con el objetivo de presentar el estado actual en esta materia, se identifican y analizan los principales incentivos tributarios vigentes en los sectores vinculados con la sostenibilidad ambiental en diez países de América Latina y el Caribe. Luego, se presenta una cuantificación sistemática acerca del costo fiscal asociado a estos instrumentos de política, de acuerdo con la información oficial disponible. Finalmente, a partir de las experiencias recogidas, se enfatiza la importancia de una gobernanza sólida para asegurar un adecuado funcionamiento de estos incentivos, basada en el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) en los países de la región.

## A. Los incentivos tributarios y su vinculación con la sostenibilidad ambiental

### 1. Conceptos principales

El objetivo principal de los sistemas tributarios es proveer de recursos, a partir de la aplicación de distintos instrumentos, que garanticen el financiamiento del Estado y viabilizar la provisión de bienes y servicios públicos, solventar el gasto social y promover la inversión pública, entre otras medidas. A través de la política tributaria, y como complemento de otros instrumentos, los gobiernos también pueden abordar otros objetivos de política pública como aumentar los niveles de inversión interna y atraer inversión extranjera, estimular el crecimiento y la generación de empleo, promover o desincentivar la producción o el consumo de ciertos bienes y servicios, o apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad. Asimismo, los sistemas tributarios también pueden desempeñar un rol complementario al del gasto público en la protección del medio ambiente fomentando, por ejemplo, la adopción de tecnologías limpias. En ese sentido, la introducción de incentivos tributarios puede contribuir al fomento de actividades que resulten compatibles con la sostenibilidad ambiental.

La recaudación que el fisco deja de percibir como consecuencia de los tratamientos tributarios diferenciales se conoce como gasto tributario (CEPAL y OXFAM, 2019). En general, los gastos tributarios se originan cuando se introduce una excepción o desvío respecto del marco tributario de referencia, dando lugar a una pérdida de recaudación tributaria en beneficio de ciertos contribuyentes para alcanzar determinados objetivos de política. No todos los incentivos tributarios son considerados gastos tributarios puesto que eso depende de la metodología de cada país. Además, los incentivos tributarios se distinguen de otros beneficios tributarios<sup>1</sup> al buscar promover cambios en el comportamiento de los agentes económicos para favorecer decisiones de inversión, producción y consumo.

Entre los instrumentos más utilizados se incluyen créditos fiscales, exenciones, deducciones, diferimientos y tasas reducidas sobre diferentes tipos de impuestos, dirigidos a sectores o actividades consideradas estratégicas, particularmente relacionadas con la dimensión ambiental. Si bien este estudio se centra, prioritariamente, en los tratamientos tributarios con una potencial incidencia positiva (directa o indirecta) sobre la sostenibilidad ambiental, se reconoce que algunos mecanismos tributarios pueden obstaculizar el avance hacia una economía más sostenible. Un claro ejemplo son los subsidios y tratamientos impositivos preferenciales para la producción o consumo de combustibles fósiles, que profundizan la dependencia de los países de las fuentes de energía más contaminantes. Por dicha razón, la revisión y eventual eliminación de estos incentivos y beneficios fiscales resulta clave para alinear las políticas tributarias con los compromisos internacionales en materia de cambio climático.

Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que la introducción de excepciones tributarias para alcanzar objetivos extrafiscales implica una serie de desafíos (Jiménez y Podestá, 2009). La reducción de impuestos o contribuciones en ciertos sectores genera una disminución de los ingresos públicos, lo que afecta la equidad y la capacidad del Estado para financiar otros programas económicos, sociales y ambientales. Asimismo, estos instrumentos pueden aumentar la complejidad de los sistemas fiscales, incrementando los costos de cumplimiento, facilitando la evasión y restando

<sup>1</sup> Como las formas de apoyo financiero o tratamiento más favorable de determinados contribuyentes mediante, por ejemplo, las deducciones de gastos personales en el impuesto sobre la renta o la reducción de la alícuota del impuesto sobre el valor agregado (IVA) sobre bienes de primera necesidad, por lo que suelen encontrar su fundamento en criterios de equidad distributiva.



transparencia a la política tributaria. Además, pueden distorsionar la asignación eficiente de los recursos si no se diseñan adecuadamente. Una problemática adicional está dada por los potenciales efectos de los incentivos tributarios sobre la equidad del sistema tributario, especialmente cuando los beneficios asociados terminan concentrados en contribuyentes de mayor poder adquisitivo.

Por último, es necesario considerar que las decisiones privadas de inversión en sectores específicos generalmente dependen de una serie de factores que trascienden el componente tributario. En muchos casos suelen existir instrumentos alternativos de política fiscal que pueden ser utilizados para conseguir los mismos objetivos en términos de sostenibilidad ambiental. De allí la importancia que adquiere la evaluación (*ex ante* y *ex post*) de la efectividad de los incentivos fiscales, considerando tanto su impacto económico y social como sus efectos ambientales. Si se asegura una gobernanza sólida, un diseño bien estructurado y una ejecución adecuada, estos instrumentos podrían contribuir a fortalecer la resiliencia ante el cambio climático y a impulsar un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

## 2. Metodología de identificación y cuantificación del gasto tributario asociado

De acuerdo con la disponibilidad y el nivel de desagregación de la información oficial sobre gastos tributarios, se seleccionaron diez países de América Latina y el Caribe para identificar y analizar los tratamientos preferenciales y cuantificar el gasto tributario asociado a sectores relacionados con la sostenibilidad ambiental. Estos países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. Cabe señalar que este estudio es de carácter exploratorio puesto que, en la mayoría de estos países, los informes oficiales de gastos tributarios aún no incluyen una identificación de aquellos instrumentos con potencial incidencia ambiental (ya sea positiva o negativa). No obstante, existen algunos casos pioneros en la región que representan un avance alentador en tal sentido (véase el recuadro II.1).

En los últimos años, algunos países de la región como Costa Rica, Honduras y Nicaragua han comenzado a medir y publicar el gasto tributario con incidencia ambiental. A partir de una metodología estándar, este concepto se define como aquellas renuncias tributarias, con impactos ambientales observables o presumibles, orientadas a fomentar la conservación, protección y restauración del medio ambiente, especialmente en áreas relacionadas con la energía, el transporte, la contaminación y la extracción de recursos naturales (Almeida, 2021).

A partir del análisis del marco regulatorio vigente, esta metodología permite identificar las líneas de gasto tributario con impacto ambiental. Estas se clasifican según estándares internacionales y en función de su incidencia en seis áreas estratégicas de las políticas ambientales: mitigación del cambio climático; adaptación al cambio climático; uso sostenible y protección de recursos hídricos y marinos; transición hacia una economía circular; prevención y control de la contaminación, y protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas. Para cada línea de gasto tributario, se asignan factores de incidencia en cada área de política ambiental y se calcula un factor de incidencia global, lo que permite determinar si su impacto es positivo, neutro o negativo (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit y Gobierno de Costa Rica, 2021).

En los tres países mencionados, la mayor parte de los gastos tributarios con incidencia ambiental positiva corresponden a incentivos tributarios para la promoción de las energías renovables (por ejemplo, en Nicaragua representan el 94% del total de instrumentos identificados y cuantificados). En Costa Rica también sobresalen los incentivos fiscales para los vehículos eléctricos y para la conservación y gestión de los bosques naturales.

### Recuadro II.1 Estimaciones oficiales del gasto tributario con incidencia ambiental

En ese país y en Honduras esta identificación ha permitido, además, realizar evaluaciones de la relación costo-beneficio de los principales incentivos vigentes.

Estos esfuerzos representan un importante avance en la generación de información para evaluar y alinear la política tributaria con las metas ambientales, especialmente con el objetivo de realizar evaluaciones periódicas de los incentivos y beneficios otorgados, si bien se advierte la necesidad de fortalecer la identificación y medición de los incentivos y la armonización de criterios entre países.

**Fuente:** Almeida, M.D. (2021). *Metodología para la identificación, clasificación y seguimiento del gasto tributario según incidencia ambiental en Costa Rica*. Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Hacienda; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit y Gobierno de Costa Rica. (2021). *Gasto tributario según incidencia ambiental: encauzando las finanzas públicas hacia una economía verde*. Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Hacienda; Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2024, abril). *Informe Costa Rica: el gasto tributario (GT) 2022, metodología y estimación*, Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal; Ministerio de Hacienda de Nicaragua. (2023). *Marco presupuestario de mediano plazo 2024-2027, sección 4 gastos tributarios*; y Secretaría de Finanzas de Honduras (2024). *Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos de la República. Ejercicio fiscal 2025*, Tomo V: Gasto Tributario.

Es necesario remarcar que no todos los tratamientos tributarios preferenciales ofrecidos por los gobiernos son considerados y efectivamente medidos como gastos tributarios, debido a que cada país tiene su propia metodología de identificación y cuantificación y utiliza su propio marco tributario de referencia. Por lo tanto, las cifras de gasto tributario no son completamente comparables entre países y pueden no incluir todas las disposiciones tributarias. En virtud de estas diferencias metodológicas, es importante emplear cierta cautela al momento de realizar comparaciones entre países.

Como fuente de información principal para la identificación de los incentivos y beneficios tributarios en sectores vinculados con la sostenibilidad ambiental, se utilizaron los informes oficiales de gastos tributarios publicados por los países analizados. No obstante, debido a las limitaciones metodológicas mencionadas y, en algunos casos, a la menor segregación o disponibilidad de datos en estos informes, también fue consultada la legislación pertinente, en algunos casos ya sistematizada en los informes publicados por las agencias de promoción de inversiones, además de otras fuentes secundarias de información<sup>2</sup>.

Los incentivos tributarios que apoyan un modelo de crecimiento económico con base en la sostenibilidad ambiental son aquellos recursos que el Gobierno deja de percibir debido a la existencia de tratamientos tributarios preferenciales en forma de exenciones, deducciones, diferimientos, créditos fiscales o tasas reducidas a ciertos contribuyentes o actividades económicas que se relacionan con los sectores dinamizadores vinculados con el gran impulso ambiental para la sostenibilidad (Salazar-Xirinachs, 2024).

Se trata, entonces, de identificar aquellos tratamientos tributarios preferenciales con incidencia potencialmente positiva en sectores como: i) la transición energética —con foco en el desarrollo de un sistema energético basado en fuentes de energía renovable—; ii) la electromovilidad —que promueve, entre otras medidas, el uso de vehículos eléctricos como alternativa a los vehículos con motores de combustión interna—; iii) la economía circular —orientada a la reutilización, el reciclaje y la regeneración de productos y materiales, prolongando su ciclo de vida y reduciendo el impacto ambiental—; iv) la bioeconomía —basada en el uso sostenible de recursos biológicos renovables para producir bienes y servicios—; v) la gestión sostenible de la actividad agrícola para garantizar la seguridad alimentaria; vi) la gestión responsable y eficiente de los recursos hídricos para asegurar su disponibilidad a largo plazo, y vii) el desarrollo y la promoción de las actividades turísticas que minimicen sus impactos negativos en el medio ambiente, la cultura y las comunidades locales (CEPAL, 2024).

<sup>2</sup> Por ejemplo, una fuente de información adicional ha sido la Global Tax Expenditures Database (GTED), desarrollada por el Council on Economic Policies (CEP) y el Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS), que actualmente cuenta con datos acerca de renuncias tributarias para 109 países. Véase: <https://gted.taxexpenditures.org/>.



La identificación de estos instrumentos específicos se llevó a cabo, principalmente, sobre la base del listado de partidas de gasto tributario de los informes oficiales. Este procedimiento se complementó con otras fuentes de información. En la selección y etiquetado de los incentivos fiscales se consideraron, tanto los que tienen un propósito directo o principal en la promoción de la sostenibilidad ambiental, como aquellos en que ese objetivo es indirecto o secundario. Esa selección tiene carácter *ex post*, es decir con posterioridad a su implementación, y cualitativo, y se apoya en la valoración positiva de los instrumentos en cuanto a su impacto potencial sobre alguno de los sectores dinamizadores de la sostenibilidad ambiental. Además, no se considera el potencial impacto (cruzado) negativo que los incentivos identificados podrían tener sobre los demás sectores.

Con estos criterios, se elaboró una base de datos<sup>3</sup> que incluye, para cada partida seleccionada, la fuente normativa, una breve descripción, el tipo de instrumento fiscal (como impuestos y tasas), la modalidad específica del incentivo o beneficio tributario, el sector económico relacionado con la sostenibilidad ambiental y, en caso de que la metodología del país lo considere y mida como gasto tributario, la cuantificación de su costo fiscal<sup>4</sup>.

Por último, en cuanto al nivel de gobierno que se busca analizar, lo ideal sería contar con una cobertura a nivel de gobierno central y también de gobiernos subnacionales. Especialmente a nivel local, los incentivos suelen estar vinculados a diversas tasas (y no a impuestos) debido a la particular distribución de potestades tributarias en cada uno de los países, especialmente cuando se trata de atender impactos ambientales sobre comunidades específicas (tasas por vertidos, por contaminación aérea, por gestión de residuos sólidos, entre otras). Sin embargo, en los países de América Latina y el Caribe es difícil acceder a información sobre los gastos tributarios a nivel subnacional. A pesar de ello, especialmente respecto de países federales o más descentralizados, se ha realizado un esfuerzo por identificar algunas de estas medidas, aunque no se disponga de la medición de su costo fiscal.

## B. Principales instrumentos identificados en los países de la región

En esta sección se identifican y analizan los principales tratamientos tributarios preferenciales en los sectores relevantes para la sostenibilidad ambiental de los países analizados (véase el cuadro II.1). Además, se examinan en mayor detalle los principales instrumentos identificados de acuerdo con los criterios metodológicos señalados.

### Cuadro II.1

América Latina (10 países): principales áreas en que se concentran los incentivos tributarios con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, por sectores dinamizadores identificados por la CEPAL

Países	Transición energética	Electromovilidad	Economía circular	Bioeconomía	Agricultura para la seguridad alimentaria	Gestión sostenible del agua	Turismo sostenible
Argentina	- Energías renovables - Biocombustibles - Biodiésel	- Vehículos híbridos y eléctricos	...	- Fomento forestal - Biotecnología	...	...	...
Brasil	- Energías renovables - Semiconductores - Biodiésel	- Taxis híbridos o eléctricos - I+D en movilidad	- Reciclaje	...	...	...	...

<sup>3</sup> Se tomó como referencia la *Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe (TEDLAC)*, elaborada y sistematizada por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2023).

<sup>4</sup> En el anexo II.A1 se incluye un listado detallado de los instrumentos considerados (que constituyen gastos tributarios y cuentan con información disponible) a los efectos de la cuantificación del costo fiscal, de acuerdo con los informes oficiales de los países.

Países	Transición energética	Electromovilidad	Economía circular	Bioeconomía	Agricultura para la seguridad alimentaria	Gestión sostenible del agua	Turismo sostenible
Chile	...	...	...	- Fomento forestal - Protección ambiental	...	...	...
Colombia	- Energías renovables - Biocombustibles	- Vehículos híbridos y eléctricos; cargadores de baterías - Motocicletas eléctricas	...	- Fomento forestal - Mejora ambiental - Preservación de biodiversidad	...	...	- Parques temáticos, ecoturismo y agroturismo
Costa Rica	- Energías renovables	- Transporte eléctrico - Taxis nuevos con tecnología limpia	- Gestión integral de residuos	- Fomento forestal - Conservación de suelos - Preservación de biodiversidad	- Formación agrícola - Promoción agropecuaria orgánica	- Acueductos y alcantarillados	...
Ecuador	- Energías renovables y tecnologías limpias - Biocombustibles	- Vehículos eléctricos; baterías, cargadores y recargas	- Reciclaje - Construcción sustentable	- Mejora ambiental - Fomento forestal	...	- Plantas para tratamiento de aguas residuales	- Turismo comunitario
México	- Energías renovables	- Vehículos eléctricos o híbridos; equipos de alimentación - Bicicletas y motocicletas eléctricas	...	- Mejora ambiental	...	...	...
Nicaragua	- Energías renovables	- Vehículos eléctricos	...	- Protección ambiental	- Producción agroecológica u orgánica	...	...
República Dominicana	- Energías renovables - Bioetanol y biodiésel	- Vehículos de energía no convencional	- Gestión de residuos sólidos	...	...	...	...
Uruguay	- Energías renovables - Biocombustibles	- Vehículos eléctricos e híbridos	- Gestión de residuos sólidos industriales	- Fomento forestal - Biotecnología	- Implantación de especies frutales	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

## 1. Transición energética

La transición energética representa una oportunidad significativa para América Latina y el Caribe. En los últimos diez años, la región ha experimentado un rápido crecimiento de la capacidad instalada de energía renovable, especialmente solar y eólica, que responde a las nuevas oportunidades de crecimiento, a las innovaciones tecnológicas y a la reducción significativa de los costos, siendo la región del mundo con la mayor proporción de la generación de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables (un 63,4% en comparación con un 29,5% a nivel mundial) (CEPAL, 2024). Sin embargo, la mayor parte de esta capacidad de generación proviene de instalaciones hidroeléctricas que están cada vez más en riesgo debido a los cambios de las condiciones hidrometeorológicas causados por el cambio climático. La diversificación de las fuentes renovables es esencial para construir sistemas energéticos resilientes al cambio climático y que contribuyan a un proceso de transición hacia un escenario con cero emisiones netas. Este proceso requerirá inversiones significativas por parte de los sectores público y privado.

### a) Generación de energías renovables

Para contribuir con las estrategias de transición energética, los países de la región han venido adoptando un conjunto creciente de políticas para promover la participación del sector privado en la generación de energías renovables. Entre ellas, las referidas a incentivos fiscales han surgido como una herramienta importante para mejorar la viabilidad de los proyectos de inversión en este ámbito.



Muchos países ofrecen un conjunto de incentivos con el objetivo de reducir el costo de capital y los costos iniciales y así apoyar el desarrollo de los proyectos desde sus etapas tempranas. Estos incentivos, aplicados a actividades específicas, buscan reducir la carga fiscal de las empresas al permitirles deducir o amortizar ciertos gastos relacionados con la inversión y la producción.

Entre los instrumentos disponibles, los más utilizados en la región son las exenciones de pago de impuestos indirectos, como en el impuesto sobre el valor agregado (IVA), los impuestos selectivos, los aranceles de importación e, incluso, algunos tributos subnacionales aplicables a la adquisición de maquinarias, materiales e insumos destinados a proyectos vinculados con energías renovables. En la Argentina, por ejemplo, se otorgan exenciones de aranceles para bienes de capital necesarios para proyectos de inversión y una devolución anticipada del IVA. A su vez, la mayoría de las provincias argentinas ofrecen incentivos tributarios a la inversión en energías renovables, como exenciones o tasas reducidas que pueden comprender los distintos tributos bajo su órbita exclusiva (Podestá et al., 2022).

En el Brasil se contempla una tasa cero en las principales contribuciones para el financiamiento de la seguridad social: el Programa de Integración Social (PIS), el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP) y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), con el objetivo de fomentar la producción de turbinas eólicas o aerogeneradores. Además, a nivel estadual, las operaciones internas, interestatales y las importaciones de equipos y componentes para el aprovechamiento de energía solar y eólica están exentas del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), permitiéndose a los gobiernos estaduais extender dicha exención a la electricidad generada a través de micro- y minigeneración solar fotovoltaica distribuida (Podestá et al., 2022).

De forma similar, en Costa Rica se otorgan exenciones del IVA y del impuesto selectivo de consumo (ISC) sobre los equipos nacionales e importados, como paneles solares, generadores eólicos e hidroeléctricos y otros equipos que promuevan un uso racional de la energía, para usuarios residenciales e industriales<sup>5</sup>. En Nicaragua se exoneran los derechos aduaneros a la importación (DAI) y el IVA para toda maquinaria, equipos y materiales destinados a labores de preinversión y construcción de obras para el desarrollo de fuentes de energía renovable. Esto también ocurre en la República Dominicana, mediante exenciones del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) y los impuestos de importación para equipos utilizados en este tipo de proyectos de inversión (incluidas exenciones de tributos municipales). Por su parte, en el Ecuador la exención del IVA es más acotada, aplicándose solamente a paneles solares y plantas de tratamiento de aguas residuales. En el Uruguay se ofrece una exención total de las tasas y tributos a la importación (incluido el IVA) de los bienes muebles de activo fijo y materiales destinados a la obra civil, mientras que la venta de paneles solares está exonerada de IVA de manera particular, con devoluciones aplicables a bienes y servicios destinados a esta área.

Además, en algunos países como el Brasil, Chile, el Ecuador y el Uruguay existen regímenes generales de promoción de inversiones que ofrecen, entre otros, incentivos y exenciones de los principales impuestos indirectos aplicables sobre la adquisición de bienes y servicios destinados al desarrollo de proyectos de inversión en general, lo cual, en la mayoría de los casos, incluye a aquellos focalizados en fuentes de energía renovable<sup>6</sup> (véase el recuadro II.2).

<sup>5</sup> Además, el Instituto Costarricense de Electricidad está exento del pago de impuestos nacionales y municipales. También se aplican exenciones de aranceles de importación, IVA, ISC y otros impuestos indirectos a la adquisición de obras, bienes y servicios que se lleven a cabo en el marco de convenios de cooperación con organismos internacionales para el financiamiento de programas de energía renovable, transmisión y distribución de electricidad, y desarrollo de iniciativas geotérmicas.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el Uruguay el régimen general de promoción de inversiones alcanza algunas actividades vinculadas con el desarrollo de las energías renovables como: i) la generación de energía eléctrica de fuentes renovables no tradicionales; ii) la cogeneración de energía; iii) la transformación de energía solar en energía térmica; iv) los procesos destinados al uso eficiente de la energía, y v) la fabricación nacional de maquinarias y equipos con destino a estas actividades (EY Uruguay, 2024).

**Recuadro II.2**

## Regímenes generales de promoción de inversiones

Los regímenes generales de promoción de inversiones son mecanismos diseñados para atraer y fomentar la inversión en diversos sectores de la economía. En algunos casos, este tipo de herramientas puede tener un impacto positivo en la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, el Brasil cuenta con el Régimen Especial de Incentivos para el Desarrollo de Infraestructura (REIDI), que ofrece exenciones fiscales del Programa de Integración Social (PIS), el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP) y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) para la incorporación de maquinaria y equipos en proyectos de infraestructura relacionados con transporte, puertos, energía, saneamiento básico y riego. Además, en el Brasil existen dos entidades cuyo objetivo es promover el desarrollo en diferentes regiones del país: la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE). Estas entidades autónomas federales tienen la facultad de otorgar incentivos tributarios, principalmente reducciones del impuesto sobre la renta de personas jurídicas.

En Chile, según la normativa tributaria vigente, los contribuyentes que declaran renta efectiva mediante contabilidad completa tienen derecho a un crédito de entre el 4% y el 6% del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado, en función del volumen de las ventas. El valor del crédito se limita a 500 unidades tributarias mensuales (unos 35.800 dólares). Además, también a los efectos del impuesto sobre la renta, existe un mecanismo de depreciación acelerada que se aplica a los bienes físicos del activo inmovilizado para todos los proyectos de inversión calificables. Por otra parte, se ofrece una exención del impuesto sobre el valor agregado (IVA) sobre la importación de bienes de capital para proyectos de gran envergadura (a partir de 5 millones de dólares) lo que incluye proyectos en el sector de generación de energía, entre otros.

En el Ecuador existen algunos incentivos generales a la inversión. Entre ellos, se permite una reducción del 10% en la tasa del impuesto sobre la renta por la reinversión de utilidades en activos productivos o bienes vinculados a la investigación y la tecnología que contribuyan a mejorar la productividad, diversificar la producción o incrementar el empleo. Los pagos por concepto del impuesto a la salida de divisas en la importación de materias primas, bienes de capital e insumos productivos pueden ser utilizados como crédito en el impuesto sobre la renta. A su vez, el saldo de la pérdida acumulada durante los últimos cinco ejercicios puede deducirse del mismo tributo aplicable a las sociedades en el ejercicio fiscal en que liquiden sus operaciones. También se otorgan incentivos para nuevas inversiones que consisten en la reducción de 3 o 5 puntos porcentuales de la tasa del impuesto a la renta de las sociedades.

Finalmente, en el Uruguay, la Ley de Promoción de Inversiones establece incentivos generales que se aplican de forma automática a todos los beneficiarios y abarcan diversos tipos de inversiones: i) bienes muebles destinados al ciclo productivo; ii) equipos para el procesamiento electrónico de datos; iii) mejoras fijas vinculadas a actividades industriales y agropecuarias; iv) bienes inmateriales, como marcas y patentes, y v) otros activos que impliquen innovación tecnológica y transferencia de tecnología. Los incentivos fiscales incluyen exoneraciones del impuesto al patrimonio (IP), del IVA y del impuesto específico interno (IMESI) para los bienes importados, devolución del IVA en la adquisición de bienes en el mercado interno y depreciación acelerada sobre las inversiones realizadas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

Un caso particular orientado a estimular la inversión en sectores industriales estratégicos es el del Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico de la Industria de los Semiconductores (PADIS) en el Brasil, que busca beneficiar a las empresas que invierten en el diseño y la fabricación de semiconductores (que tienen una relevancia central en el desarrollo de fuentes de energía limpia). Los principales incentivos incluidos en este programa del Brasil consisten en una tasa reducida a cero de las contribuciones del PIS, el PASEP y la COFINS, del impuesto a los productos industrializados (IPI), del impuesto sobre las importaciones para compras de insumos, materias primas, equipos y maquinarias, y de la contribución para la intervención en el dominio económico (CIDE) respecto de las remesas al exterior por el pago de patentes, marcas, suministro de tecnología y asistencia técnica vinculada a esas actividades. Asimismo, contempla la reducción del 100% de las alícuotas del impuesto sobre la renta de empresas y del adicional sobre el beneficio de la explotación correspondiente a las ventas de los semiconductores y otorga un crédito fiscal en dicho tributo por el gasto en actividades de investigación y desarrollo.

En los países de la región también pueden encontrarse algunos incentivos tributarios basados en costos que se aplican en relación con los impuestos directos. En el caso del impuesto sobre la renta, la depreciación acelerada y, en menor medida, las deducciones basadas en gastos se presentan, con ciertas variantes, en la Argentina,



Chile, Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay. Por ejemplo, el Ecuador ofrece beneficios de amortización extraordinaria, además de una deducción del 100% de los gastos relacionados con la producción limpia y las inversiones en energías renovables, la cual no puede superar el 5% de los ingresos totales.

Los créditos fiscales son otro mecanismo disponible, aunque menos utilizado. En la Argentina existe un crédito fiscal para las empresas generadoras de energías renovables equivalente al 20% por las compras de componente nacional que puede aplicarse a impuestos nacionales. En México, existe un crédito aplicable al impuesto sobre la renta de las empresas que realicen una inversión en energías renovables o en sistemas de cogeneración de electricidad eficiente<sup>7</sup>. La República Dominicana ofrece un crédito fiscal equivalente al 40% de los costos de inversión en equipos de energía renovable para proyectos de autoconsumo energético residenciales, comerciales o industriales durante tres años. En el Uruguay, se ofrece una exoneración parcial (que en la práctica funciona como crédito fiscal) del IRAE por las inversiones realizadas en este sector específico, cuyo valor final depende del monto invertido y el porcentaje de exoneración otorgado<sup>8</sup>. Además, como beneficio tributario específico, se incluye la exención del impuesto al patrimonio para los bienes muebles e inmuebles afectados al desarrollo del proyectos de inversión.

En algunos casos los instrumentos identificados suelen combinarse con otros incentivos basados en los ingresos para mejorar el rendimiento de la inversión a largo plazo. Estos incentivos reducen directamente el impuesto a pagar en relación con las utilidades obtenidas. Si bien estos paquetes generalmente están dirigidos a proyectos de gran escala, varios países también ofrecen incentivos fiscales a los hogares para promover el uso de energía fotovoltaica y calentadores solares de agua.

Se destacan algunos incentivos de este tipo orientados a promover inversiones en proyectos de energías renovables. Por ejemplo, en Colombia las ganancias derivadas de la generación de energías renovables (eólica, solar, geotérmica, entre otras) están exentas del impuesto sobre la renta durante 15 años, siempre y cuando los beneficiarios reinviertan el 50% de los ingresos por certificados de emisión de carbono en proyectos sociales. En Nicaragua existe una exención del impuesto sobre la renta que cubre los primeros siete años de un proyecto, calculados desde el inicio de su operación comercial. Finalmente, en la República Dominicana las empresas dedicadas exclusivamente a la generación de energía renovable están exentas del pago del impuesto sobre la renta y de todo impuesto nacional o municipal durante cinco años desde la fecha de instalación.

## b) Promoción de los biocombustibles

Con el objetivo de disminuir la dependencia respecto de los combustibles fósiles, así como de aprovechar la disponibilidad y las ventajas competitivas en materia de productos agrícolas como fuente de energía renovable, seis de los diez países analizados cuentan con incentivos fiscales para impulsar la producción y, por tanto, el consumo de distintos tipos de biocombustibles.

Respecto de las exenciones sobre impuestos específicos, la Argentina y el Ecuador aplican este tipo de incentivos para promover la producción y el consumo de biocombustibles. En la Argentina, el biodiésel y el bioetanol no están gravados por el impuesto a los combustibles

<sup>7</sup> Además, existen tratamientos preferenciales a nivel de estados y municipios. Por ejemplo, en la Ciudad de México se otorga una reducción del 55% en el impuesto sobre las nóminas, del 30% en el impuesto predial y del 80% en el impuesto sobre la adquisición de inmuebles para las empresas que acrediten que iniciaron operaciones en los sectores de alta tecnología, donde se incluye a las nuevas tecnologías energéticas y las energías renovables (Podestá et al., 2022).

<sup>8</sup> El porcentaje de exoneración se determina en función del puntaje obtenido en una matriz de seis indicadores entre los que se incluye el uso de tecnologías limpias y un indicador sectorial de industria, donde el hidrógeno verde obtiene el máximo puntaje. Su monto variará entre el 30% y 100% del monto invertido (sin que pueda exceder el 90% del impuesto a pagar).

líquidos (ICL), ni por el impuesto al dióxido de carbono en ninguna de sus etapas de producción, distribución y comercialización. Además, se promueve la incorporación del biodiésel como mezcla en el gasoil, lo que reduce el gravamen final al recaer solo sobre el componente de combustible fósil que integra la mezcla, y existe una exención del mismo tributo cuando es utilizado para generación de energía eléctrica. Por su parte, en el Ecuador se aplica una exención del impuesto a los consumos especiales (ICE) para el etanol en la producción de biocombustibles y una exoneración de hasta el 50% de este impuesto al alcohol importado o de producción nacional.

Otra medida para promover el uso de biocombustibles es la exención del IVA. En Colombia, esta medida se aplica sobre el biocombustible utilizado en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con aceite combustible para motores o diésel.

Asimismo, existen experiencias de tasas reducidas u otorgamiento de créditos fiscales en otros impuestos indirectos para productores o importadores de biocombustibles. Es el caso del Brasil, donde se aplica una reducción de tasas del PIS, el PASEP y la COFINS sobre la venta de biodiésel y una suspensión de estos impuestos sobre la venta de materias primas de origen vegetal destinadas a la producción de biodiésel. Además, se otorga un crédito presunto en estos impuestos por el valor de los insumos para la producción de biodiésel.

En otros países se conceden exenciones respecto del impuesto al patrimonio y sobre la renta. Por ejemplo, en el Uruguay existe un régimen sectorial específico por el que las empresas productoras de biodiésel y alcohol carburante pueden acceder a exenciones del impuesto al patrimonio sobre los bienes de activo fijo (excepto terrenos) afectados a su producción, así como también a la exoneración del IRAE por las rentas generadas durante un período de 10 años.

Un caso para destacar es el de la República Dominicana, donde se otorga una exención del 100% del impuesto sobre la renta, de las tasas sobre maquinarias y componentes específicos, de las contribuciones y de cualquier otro gravamen a las empresas dedicadas exclusivamente a la producción de bioetanol, biodiésel y cualquier combustible sintético de origen renovable con fines de uso como carburantes, por un período de diez años a partir del inicio de la producción.

La introducción de incentivos orientados a impulsar la producción de biocombustibles, así como aquellos que apuntan a potenciar la generación de energía a partir de fuentes renovables, constituyen elementos centrales de las distintas estrategias desarrolladas por los países de la región para descarbonizar las economías y reducir la dependencia estructural respecto de los combustibles fósiles, lo que propicia la adaptación al cambio climático y facilita la transición hacia modelos de producción más sostenibles. Las políticas para favorecer las opciones de electromovilidad, que serán abordadas en la siguiente sección, también van en línea con estas estrategias, además de ofrecer soluciones innovadoras para mejorar la planificación urbana.

Sin embargo, debe considerarse que la efectividad de los incentivos tributarios vinculados con la sostenibilidad en los países de la región —especialmente aquellos centrados en el sector de transición energética— podría estar condicionada por la coexistencia de otros instrumentos de política. Los subsidios focalizados en industrias extractivas —que exceden el análisis de este capítulo— constituyen un claro ejemplo de esta incompatibilidad en términos ambientales.

Más específicamente, algunos tratamientos tributarios diferenciales, que suelen responder a diferentes prioridades de política económica, pueden tener una incidencia negativa sobre la sostenibilidad ambiental, al fomentar, por ejemplo, el consumo de combustibles fósiles (véase el recuadro II.3). Es importante señalar que estos gastos tributarios específicos pueden incluir no solo incentivos a la inversión, la producción o



el consumo de determinados productos que resultan ambientalmente nocivos, sino también algunas medidas que pueden catalogarse como beneficios tributarios de apoyo financiero a determinados grupos de contribuyentes en relación con objetivos de índole social, territorial o productiva (las exenciones y reducciones de alícuotas en impuestos sobre el consumo suelen ser los ejemplos más comunes). En todos los casos, sería necesario adoptar enfoques amplios que permitan identificar las distintas interacciones entre instrumentos y los efectos finales de los mismos.

La introducción de incentivos tributarios en los marcos normativos nacionales suele estar asociada a la búsqueda de uno o más objetivos de política pública, entre los que destaca el fomento de la inversión privada en sectores estratégicos. Sin embargo, estos instrumentos también pueden generar una serie de efectos no deseados en otras dimensiones relevantes como la sostenibilidad ambiental. Esto es de gran importancia para América Latina y el Caribe, especialmente por el costo efectivo que, además, suelen tener esos incentivos en términos de recursos fiscales renunciados.

En los países de la región, los principales incentivos tributarios con potencial incidencia negativa en la sostenibilidad ambiental son los tratamientos impositivos preferenciales de la producción, el uso o el consumo de combustibles fósiles. El propósito principal de estas medidas suele ser el de apoyar el desarrollo de actividades económicas como el transporte público o la agricultura, ya sea de manera general o en sectores o regiones específicas. No obstante, al reducir el costo implícito de estos combustibles, esas políticas pueden contribuir a un consumo excesivo y a un incremento del nivel de emisiones contaminantes, insostenible en términos ambientales.

Pueden identificarse algunos ejemplos de este tipo de medidas. Por ejemplo, en la Argentina y la República Dominicana se aplican alícuotas diferentes en el impuesto selectivo sobre combustibles, con un valor reducido para el gasoil, a pesar de ser una opción relativamente más contaminante que las gasolinas. En otros países se ofrecen exenciones o créditos fiscales por la compra de combustibles, que se computan sobre el impuesto selectivo o bien sobre tributos generales como el impuesto sobre el valor agregado (IVA) o el impuesto sobre la renta (ISR) de sectores productivos específicos (agropecuario y de transporte, entre otros), como puede verse, con variantes, en la Argentina, Costa Rica, el Ecuador (solo importaciones), México, la República Dominicana y el Uruguay (donde la exención del IVA se aplica con alcance general a las ventas de combustibles derivados del petróleo). En algunos países también se incluyen exenciones para alguna región geográfica específica, como sucede en la Argentina, Colombia y México.

Otro tipo usual de gasto tributario que puede tener un efecto negativo en la sostenibilidad ambiental son los incentivos fiscales dirigidos a sectores productivos con alto impacto ambiental (particularmente los vinculados con la explotación de hidrocarburos) o relacionados con la adquisición o el uso de maquinaria contaminante. Por ejemplo, en Colombia, el ingreso al productor por la venta de gasolina y aceite combustible para motores está gravado a una tasa reducida del 5% en el caso del IVA. En el Ecuador existe una exención del ISR para los ingresos provenientes de inversiones no monetarias en contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, mientras que en México se permite una deducción de este impuesto por la compra o arrendamiento de vehículos de combustión interna. En el Uruguay, las empresas contratistas, titulares de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, están exentas de todo tributo y gravamen nacional o municipal, con excepción del impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE). Además, a través de la ley de promoción de inversiones, se han otorgado beneficios fiscales específicos que incluyen la exoneración del IRAE, el impuesto a las rentas de los no residentes (IRNR), el impuesto al patrimonio, el IVA y otros impuestos a los subcontratistas de las actividades de exploración extraterritorial de hidrocarburos. Otro ejemplo es el del Brasil, donde se aplican exenciones o tasas reducidas de impuestos y contribuciones (el Programa de Integración Social (PIS), el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP) y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS)) sobre actividades como la venta de gas natural y carbón mineral para la generación de energía eléctrica, así como sobre la importación de bienes utilizados en la producción de hidrocarburos.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

### Recuadro II.3

Incentivos tributarios con potencial incidencia negativa en la sostenibilidad ambiental

## 2. Electromovilidad

En América Latina y el Caribe, una región con un alto grado de urbanización, la movilidad constituye una de las actividades que más gases de efecto invernadero genera, por lo que el transporte ha constituido un pilar de las estrategias de mitigación que contemplan la promoción de vehículos eléctricos, el recambio de flotas privadas y públicas y la mejora de los sistemas de transporte público (CEPAL, 2024).

En cuanto a los beneficios tributarios relacionados con la electromovilidad, todos los países analizados en este estudio, excepto Chile<sup>9</sup>, ofrecen algún tipo de incentivo específico. La mayoría de estas medidas favorecen a los vehículos híbridos y eléctricos y, en algunos casos, a los equipos de alimentación para vehículos eléctricos, y alcanzan a distintos impuestos a través de exenciones (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay), créditos fiscales (Brasil, México y Uruguay), deducciones impositivas (México), tasas reducidas (Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay) y mecanismos de depreciación acelerada (México).

Respecto de los impuestos generales sobre el consumo, Colombia ofrece una tasa reducida del 5% del IVA para vehículos híbridos y eléctricos, motores, generadores y cargadores de baterías, así como para motocicletas eléctricas con cierto límite de valor de mercado. En Costa Rica también se aplica una tasa reducida temporal para los vehículos eléctricos de cualquier tipo, así como para los repuestos relacionados con el funcionamiento del motor eléctrico, las baterías y los dispensadores de recarga eléctricos. En el Ecuador existen exenciones del IVA para la compra de vehículos eléctricos para uso particular, transporte público y de carga, baterías, cargadores, vehículos híbridos y eléctricos y carga eléctrica para vehículos 100% eléctricos. Tanto en Nicaragua como en la República Dominicana se otorgan exenciones similares (del IVA en el primer caso y del ITBIS en el segundo) sobre la compra de vehículos eléctricos o de energía no convencional para incentivar la electromovilidad. En el Uruguay, la Ley de Promoción de Inversiones contempla incentivos tributarios que incluyen la devolución del IVA por la adquisición de vehículos de pasajeros con motorización exclusivamente eléctrica, destinados a integrar el activo fijo de la empresa y sujeto a ciertas condiciones objetivas.

En cuanto al impuesto sobre la renta, algunos países como el Brasil, México y el Uruguay ofrecen incentivos tributarios relacionados con la electromovilidad. En el Brasil existe el Programa Nacional de Movilidad Verde e Innovación (Mover), que tiene entre sus objetivos apoyar el desarrollo tecnológico y la alineación con una economía baja en carbono en el parque automovilístico nacional<sup>10</sup>. El programa establece un sistema de incentivos, que incluye el otorgamiento de créditos financieros correspondientes a la contribución social sobre el lucro líquido (CSLL), relativos a los gastos de investigación y desarrollo e inversiones en producción tecnológica realizados en el país por empresas habilitadas bajo este régimen.

Por otro lado, en México se otorgan deducciones del impuesto sobre la renta de las empresas y de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales. Se permite una deducción por un monto de hasta 250.000 pesos mexicanos (aproximadamente 12.800 dólares) para la adquisición de vehículos cuya propulsión sea

<sup>9</sup> Sin embargo, en Chile, en el marco de la Estrategia Nacional de Electromovilidad, se establecen instrumentos de fomento al transporte con cero emisiones que buscan alcanzar el desarrollo acelerado de la electromovilidad y su financiamiento específico. Por ejemplo, se propone la incorporación de los vehículos eléctricos al sistema de facturación neta (*netbilling*), la reglamentación de permisos de circulación, estacionamientos preferentes, zonas exclusivas de circulación, actualización de planes de renovación de flotas de transportes, y la creación de instrumentos de financiamiento específicos, entre otras medidas. Véanse más detalles en Muñoz et al. (2024).

<sup>10</sup> Entre 2018 y 2024 estuvo vigente el Programa ROTA 2030, que se centró en mejorar la eficiencia energética y la seguridad de los vehículos producidos en el Brasil mediante incentivos fiscales a las empresas que invertían en investigación y desarrollo (I+D) para alcanzar estos objetivos.



con baterías eléctricas recargables o de automóviles híbridos o con motor accionado por hidrógeno, siendo esta deducción un 30% mayor que en el caso de vehículos con solo combustión interna. De manera similar, las empresas que realicen pagos por el uso temporal de automóviles pueden deducir hasta cierto monto diario en el caso de automóviles eléctricos o híbridos, un 42% más que en el de vehículos con solo combustión interna. Además, este país otorga un crédito fiscal aplicable al pago del impuesto sobre la renta, equivalente al 30% del monto de las inversiones en equipos de alimentación para vehículos eléctricos.

Los programas para fomentar la electromovilidad como estrategia de planificación urbana no suelen estar limitados exclusivamente a la adaptación del parque existente de vehículos automotores, sino que fomentan también la adopción de medios de transporte no contaminantes. Así, en México, también se permite una deducción, a los efectos del impuesto sobre la renta, de hasta un 25% de las inversiones en bicicletas convencionales y en bicicletas y motocicletas eléctricas, así como la aplicación de la depreciación acelerada (un 50% del valor de adquisición) para los contribuyentes incluidos en el régimen simplificado.

En el Uruguay, tal como se mencionó anteriormente, la adquisición de vehículos de pasajeros con motorización exclusivamente eléctrica que se destinen a la actividad de la empresa se considera inversión incluida en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones, con un régimen sectorial específico más generoso. Las empresas con proyectos de inversión promovidos gozan de una exoneración parcial del IRAE. El porcentaje de la exoneración y el plazo para la aplicación de dicha exoneración depende del puntaje obtenido en una matriz de indicadores. Además de la devolución del IVA ya comentada, se ofrece una exoneración del impuesto al patrimonio y de las tasas y tributos a la importación.

Se observa una tendencia en algunos países a establecer exenciones o tasas reducidas en los impuestos a las importaciones de vehículos eléctricos, como en Costa Rica, donde se otorgan incentivos fiscales temporales relacionados con aranceles y otros derechos de importación para los vehículos eléctricos y sus insumos. De acuerdo con la Ley 9.518, todos los vehículos eléctricos, los repuestos relacionados con el funcionamiento del motor eléctrico, sus baterías y los dispensadores de recarga están exentos de la tasa vigente durante un plazo de tres años. Posteriormente, la exoneración se reduce un 25% cada tres años hasta completar 12 años, momento en el que se comienza a tributar al valor aduanero correspondiente. En México, existen exenciones temporales de vehículos eléctricos mediante fracciones arancelarias aplicables a los vehículos eléctricos nuevos para el transporte de diez o más personas y los vehículos eléctricos ligeros usados. Otros países que brindan incentivos a través de exenciones en los derechos de importación para vehículos eléctricos de pasajeros son Nicaragua, la República Dominicana y el Uruguay.

Cabe mencionar que algunos de los países estudiados, como el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México, Nicaragua y el Uruguay, otorgan ciertos incentivos fiscales en los impuestos selectivos al consumo. En el Brasil se aplica una exención del IPI para la adquisición de automóviles híbridos o eléctricos destinados al transporte autónomo de pasajeros (taxis). En Costa Rica se otorga una exención del ISC por la compra de repuestos de transporte eléctrico y una tasa reducida temporalmente para vehículos de transporte eléctrico y sus insumos. En el Ecuador se aplica la exención del ICE a los vehículos motorizados eléctricos. En México se ofrece una exención del impuesto sobre los automóviles nuevos (ISAN) generado por la enajenación o importación de automóviles propulsados por baterías eléctricas recargables y de automóviles híbridos o con motor accionado por hidrógeno, mientras que en Nicaragua se otorga una exoneración del ISC a los vehículos eléctricos. En el caso del Uruguay, existe una tasa cero correspondiente al impuesto específico interno (IMESI) para vehículos eléctricos nuevos y tasas reducidas para vehículos microhíbridos e híbridos.

En el caso de la Argentina se destacan los incentivos tributarios relacionados con el fomento de la electromovilidad en algunas provincias del país. Es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que prevé una exención del impuesto a las patentes para vehículos híbridos y eléctricos, como así también una exención del 100% del pago de peajes en las autopistas para los vehículos eléctricos y del 50% en los híbridos. Además, en la provincia de Santa Fe, los vehículos eléctricos, híbridos y alternativos que sean fabricados en esa provincia o que cumplan con un mínimo de integración local están exentos del pago de patente y del impuesto sobre los ingresos brutos en su comercialización.

A su vez, existen incentivos tributarios relacionados con el registro o los impuestos sobre la propiedad de vehículos eléctricos. En Costa Rica, se permite la exención temporal del impuesto a la propiedad del vehículo para vehículos eléctricos durante el primer año desde la adquisición y una progresiva reducción del 20% anual hasta llegar a la tasa general del impuesto. En México, en la mayoría de los estados, los vehículos eléctricos están exentos del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos. De manera similar, la República Dominicana contempla una exención del impuesto al registro de la primera placa de vehículos de energía no convencional. En el Uruguay, se otorga una exención del pago del impuesto al patrimonio para estos vehículos en el marco del régimen general de inversiones promovidas.

### 3. Economía circular

Como se señaló en CEPAL (2024), el avance hacia la economía circular supone una gran transformación en los sistemas de producción y consumo. Esto exige inversión, incorporación de nuevas tecnologías, demanda de nuevos talentos y competencias y creación de empleo, pues se trata de una transformación productiva que contribuye a lograr modelos de desarrollo más productivos, inclusivos y sostenibles.

En cuanto a la economía circular, de los países analizados, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, la República Dominicana y el Uruguay aplican incentivos fiscales para fomentar prácticas sostenibles y aumentar la eficiencia en la gestión de residuos. Estos incentivos fiscales facilitan la participación de las personas y las empresas en iniciativas de reciclaje y contribuyen a mejorar la sostenibilidad ambiental, aumentar la tasa de reciclaje y reducir la cantidad de residuos. Además, impulsan un modelo de economía circular en el que los materiales se reutilizan y reciclan, lo que reduce la generación de residuos.

Con respecto al impulso del reciclaje, el Brasil establece un crédito fiscal sobre el impuesto a la renta de personas físicas y jurídicas para promover la cadena productiva del reciclaje. Los proyectos que pueden recibir incentivos incluyen los relativos a la capacitación, la asesoría técnica, la investigación, el desarrollo de infraestructura, la adquisición de equipos, el fortalecimiento de cadenas productivas y tecnologías para agregar valor al reciclaje, y el apoyo a recolectores y redes de comercialización. Por su parte, el Ecuador aplica una deducción, que no puede ser superior al 5% de los ingresos totales, por depreciación y amortización de maquinarias, equipos y tecnologías de construcción sustentable para el cálculo en el impuesto sobre la renta. También se contempla una rebaja de hasta el 50% en la tasa del ICE para bolsas plásticas biodegradables, y se aplica una devolución total del impuesto sobre las botellas plásticas por recolección, entrega y retorno.

En cuanto a los incentivos orientados a la gestión integral de residuos, en Costa Rica se autoriza a los municipios a desarrollar tecnologías alternativas destinadas al tratamiento de residuos, para lo que se pueden utilizar los instrumentos de planificación y gestión del Código Municipal. Asimismo, se pueden establecer tasas diferenciadas



u otros incentivos fiscales para los generadores que contribuyan a la gestión integral de residuos. Aunque no se cuente con información detallada, este tipo de problema ambiental, por sus características e impactos localizados, suele ser competencia de los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) en la mayoría de los países de la región y, en virtud de ello, los tratamientos diferenciales para incentivar su desarrollo incluyen instrumentos no tributarios como las tasas por la provisión de bienes y servicios específicos.

En la República Dominicana, las personas jurídicas que inviertan en plantas de valorización material o energética (referida a la recuperación y el aprovechamiento de recursos, energía o materiales útiles a partir de desechos) cuentan con una exención del 100% del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre los activos durante cinco años. Asimismo, durante el mismo período, gozan de una exención del 100% del ITBIS y de los aranceles relacionados con la importación de maquinarias y equipos necesarios para la operación de dichas plantas.

Por último, en el Uruguay se aplican exenciones del impuesto al patrimonio y del IRAE en el caso de las rentas y los bienes asociados al tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos. Además, entre los incentivos específicos para este sector, se exonera de todo gravamen a la importación de bienes destinados a integrar el costo de la inversión en activo fijo. También se ofrece un crédito de IVA por la adquisición de bienes y servicios destinados a integrar dichas inversiones.

## 4. Bioeconomía

En ocho de los diez países analizados se han detectado incentivos tributarios relacionados con el sector de la bioeconomía, que aporta a la sostenibilidad ambiental. Gran parte de las medidas están vinculadas con el fomento de la actividad forestal sostenible que, además de generar oportunidades basadas en la producción de madera para la construcción, permite responder a los desafíos que plantea el cambio climático en términos ambientales y sociales. Otra de las áreas relevantes es la biotecnología, que utiliza sistemas biológicos para desarrollar y mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de los procesos de producción de bienes. Además, algunos países fomentan la protección del medio ambiente y los ecosistemas e incentivan las donaciones de empresas orientadas al financiamiento de distintos proyectos e iniciativas de protección ambiental.

Respecto de las medidas de fomento forestal, en la Argentina se otorgan incentivos tributarios para que los emprendimientos forestales gocen de estabilidad fiscal por un plazo de hasta 30 años; es decir que no se incrementará su carga tributaria total determinada al momento de la presentación del emprendimiento como consecuencia de un aumento de los impuestos y las tasas o la creación de nuevos tributos, tanto nacionales como provinciales y municipales. Además, esos emprendimientos cuentan con exenciones en los derechos de exportación y en el impuesto sobre créditos y débitos en cuenta corriente.

Algunos países, como Chile, Colombia y el Ecuador, otorgan exenciones y créditos fiscales relacionados con el impuesto sobre la renta para fomentar la actividad forestal sostenible. En Chile se incentiva la explotación sostenible de bosques mediante el otorgamiento de un crédito del 50% del impuesto global complementario, que afecta a los dueños, socios o accionistas de las empresas forestales acogidas a este régimen por las rentas, retiros o distribuciones que hayan efectuado. Por su parte, en Colombia se prevé una exención del impuesto sobre la renta (ISR) por los ingresos generados a partir del aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales de ciertos tipos de árboles, así como por los proyectos reconocidos por el Estado a través de certificados de incentivo forestal por sus externalidades positivas en la reforestación. Además, en el

país se otorgan créditos tributarios a las personas jurídicas que inviertan directamente en el control, la conservación y el mejoramiento del medio ambiente, quienes tienen derecho a descontar de su impuesto sobre la renta el 25% de las inversiones que hayan realizado en el respectivo año gravable. Por otro lado, el Ecuador exime del ISR a los ingresos por transferencias directas procedentes del Estado en el marco de planes y programas de agroforestería, reforestación o similares.

En Costa Rica, la Ley Forestal N° 7.575 prevé, entre otras medidas, la exoneración de los impuestos a los bienes inmuebles y a los activos para los servicios de conservación y reforestación, además de la emisión de certificados nominativos que pueden negociarse o utilizarse para pagar impuestos, tasas nacionales o cualquier otro tributo. Además, sobre las ventas de madera se aplica una alícuota reducida del IVA (del 10%, frente a una tasa general del 13%), con una incidencia ambiental positiva que se deriva de su vinculación con un impuesto general forestal —del 3% sobre el valor de transferencia en el mercado de la madera en trozas— creado por la misma norma legal y cuyos recursos generados se destinan específicamente al financiamiento de un fondo de fomento, protección y administración de los bosques naturales.

En el Uruguay, se pueden aplicar diferentes beneficios tributarios a los bosques existentes o que se planten en el futuro en las zonas de prioridad forestal, declarados como protectores o de rendimiento. Entre los incentivos específicos, los bosques de rendimiento (o plantados sobre suelos de prioridad forestal) gozan de una exención del impuesto al patrimonio, mientras que los bosques de rendimiento de madera de calidad y los bosques protectores artificiales (destinados a la protección de los recursos naturales y su aprovechamiento, cuentan, además, con una exoneración del IRAE y la contribución inmobiliaria. En el caso de los bosques protectores naturales (bosques nativos), se cuenta con todos los beneficios anteriores, además de la exoneración de contribuciones al Banco de Previsión Social (BPS).

Por otro lado, la Argentina y el Uruguay otorgan incentivos fiscales a proyectos de investigación y desarrollo basados en el uso de biotecnología. En el caso de la Argentina, los instrumentos ofrecidos incluyen la depreciación acelerada para el cálculo del impuesto sobre la renta para activos fijos, equipos y sus partes; la devolución anticipada del IVA sobre las compras de dichos activos, y un crédito fiscal por el 50% de los gastos correspondientes a contrataciones de servicios de asistencia técnica de entidades pertinentes. Además, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las empresas radicadas en el Distrito Tecnológico cuentan con una serie de beneficios tributarios que incluyen exenciones o diferimientos en el pago de impuestos (impuesto sobre los ingresos brutos, impuesto de sellos, impuestos inmobiliarios y alumbrado, barrido y limpieza), crédito fiscal transferible y exención de derechos para trámites de obras y urbanismo. En el caso del Uruguay, las actividades de investigación y desarrollo en áreas relacionadas con la biotecnología y la bioinformática incluyen exoneraciones de entre un 50% y un 75% del IRAE, siempre que se trate de actividades promovidas, entre las cuales se encuentra la generación de productos, servicios y procesos biotecnológicos y su aplicación en sectores productivos estratégicos o prioritarios, como los relativos a la agricultura, el medio ambiente, la energía y la salud humana y animal.

En lo que respecta a la normativa orientada a la protección del medio ambiente y los ecosistemas, Costa Rica dispone de una ley de uso, manejo y conservación de suelos, que establece que los propietarios o poseedores de terrenos agrícolas que utilicen dichos terrenos conforme a su capacidad de uso y que, además, apliquen prácticas de manejo, conservación y recuperación de suelos pueden solicitar una exención del 40% del pago del impuesto de bienes inmuebles de acuerdo con la valoración del terreno. La Ley de Biodiversidad No. 7788 incluye un conjunto de incentivos específicos destinados a las actividades o los programas que ayuden a garantizar la conservación



de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos. Entre los incentivos cabe señalar la exoneración de todos los tributos (aranceles, IVA, impuestos selectivos y otros) en la adquisición de equipos y materiales esenciales para la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnologías afines.

En Nicaragua, la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales prevé una serie de incentivos y beneficios económicos dirigidos a personas naturales o jurídicas que contribuyan, mediante sus inversiones, a la protección, la investigación, el mejoramiento y la restauración del medio ambiente. Entre ellos se incluyen la posibilidad de deducir los montos invertidos como gasto en los impuestos sobre la renta, la exoneración del impuesto sobre bienes inmuebles para las propiedades destinadas a programas ambientales específicos y la exención de impuestos de importación a las maquinarias y los equipos que cuenten con certificación de tecnología limpia.

Por último, en algunos países las donaciones a iniciativas ambientales se promueven mediante diferentes incentivos tributarios. Por ejemplo, en el caso de Chile, las donaciones al Fondo de Protección Ambiental, cuyo objetivo es financiar proyectos orientados a la protección o reparación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, están exentas de toda clase de impuestos y son deducibles como gasto del impuesto sobre la renta. En el caso de Colombia, los contribuyentes que hagan donaciones a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales pueden acceder a un crédito en el impuesto sobre la renta por un 30% de su valor. En cuanto al Ecuador, es posible deducir las donaciones en favor de proyectos ambientales de prevención, conservación, restauración y bioemprendimientos, mientras que, en el caso de México, se permite deducir también del impuesto sobre la renta entre un 4% y un 7% de las donaciones a determinadas sociedades y asociaciones civiles que lleven a cabo actividades relacionadas con la investigación o la preservación de la flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, la prevención y el control de la contaminación del agua, el aire y el suelo, la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y la reproducción de especies protegidas o en peligro de extinción y la conservación de su hábitat.

## 5. Agricultura para la seguridad alimentaria

En cuanto al sector de la agricultura para la seguridad alimentaria, Costa Rica, Nicaragua y el Uruguay aplican incentivos fiscales para fomentar prácticas agrícolas sostenibles y estimular la inversión en tecnologías agrícolas, mejorar la eficiencia de los recursos y aumentar la producción de alimentos de calidad. Estas medidas pueden contribuir a garantizar estándares de seguridad alimentaria y promover el desarrollo rural y la protección del medio ambiente.

Para fomentar el desarrollo de los sistemas agroecológicos u orgánicos, tanto Costa Rica como Nicaragua otorgan exoneraciones impositivas a la adquisición de maquinarias y equipos para el desarrollo de actividades relacionadas. En el caso de Costa Rica, la Ley de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica establece que los grupos de personas productoras orgánicas organizadas están exentos del pago de tributos o impuestos aplicables a la importación de equipos, maquinaria e insumos utilizados en las diferentes etapas de producción y agroindustrialización de productos agropecuarios orgánicos. La importación de vehículos de trabajo también está exonerada del pago de impuestos. Por otro lado, la Ley de Fomento a la Producción Agroecológica u Orgánica de Nicaragua ofrece una exoneración de impuestos a las maquinarias y los equipos considerados como tecnología limpia dentro de estos sistemas de producción.

En Costa Rica también se aplican otros incentivos tributarios para el consumo y la elaboración de productos orgánicos, así como para la investigación y el desarrollo

de prácticas agrícolas sostenibles. Entre estos beneficios se destaca la exoneración, durante diez años, del impuesto sobre la renta a las microempresas y pequeñas y medianas empresas productoras orgánicas. Asimismo, la venta de productos orgánicos producidos en el país está gravada con una tasa reducida del IVA. Por otra parte, la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH), institución privada de educación superior universitaria con fines de utilidad pública dedicada a la enseñanza, investigación y difusión de conocimientos sobre la agricultura y la conservación del trópico húmedo, está exenta de impuestos y gravámenes respecto de las inversiones que realice y las rentas que obtenga.

Por último, en lo que respecta al Uruguay, en el marco de las actividades promovidas a través del régimen general de promoción de inversiones, la adquisición de plantines y la plantación de árboles y arbustos frutales cuentan con incentivos fiscales específicos, como la exoneración parcial del IRAE, la exención del impuesto al patrimonio y de los impuestos de importación (incluido el IVA) para los bienes de activo fijo y los materiales, y la devolución del IVA para la adquisición de bienes muebles vinculados con el proyecto de inversión, así como de materiales y servicios destinados a obra civil.

## 6. Gestión sostenible del agua

El cambio climático y la deforestación alteran el ciclo hidrológico y afectan el acceso al agua y el saneamiento seguros, y la producción y la seguridad alimentaria en los países de América Latina y el Caribe. En la región, el 88% de los fenómenos catalogados como desastres naturales están vinculados con el agua y el clima, de ahí la importancia de promover inversiones para mejorar la gestión hídrica (CEPAL, 2024).

En cuanto a los incentivos tributarios relacionados con la gestión sostenible del agua, en el Ecuador se aplica una exención del IVA a las plantas de tratamiento de aguas residuales. En el caso de Costa Rica, algunas instituciones públicas se encuentran exentas de todo tipo de impuestos. Por ejemplo, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ente público encargado de la administración, la operación y el desarrollo del abastecimiento de agua potable y saneamiento a nivel nacional, está exento del pago de tasas, impuestos y derechos, goza de franquicia telegráfica y postal, y no paga derechos de registro.

Asimismo, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) de Costa Rica, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo agropecuario en el país mediante el establecimiento y la puesta en marcha de sistemas de riego, avenamiento y protección contra inundaciones, se encuentra exento de impuestos, timbres, derechos y sobretasas. De manera similar, la empresa de servicios públicos de Heredia, que presta servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y evacuación de aguas pluviales, así como de generación y distribución de energía eléctrica y alumbrado público en el cantón central de Heredia y los cantones circunvecinos, está exenta del pago de impuestos y tasas aplicables. Si bien no se cuenta con información detallada de otros países, el caso de Costa Rica sirve para mostrar que los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) también suelen desempeñar un papel clave en la gestión sostenible del agua, ya que los incentivos y los beneficios fiscales se aplican mayormente a instrumentos no tributarios, como las tasas o los pagos exigidos en contraprestación por servicios específicos.

Además, en Costa Rica también se exonera del pago de tributos a los sistemas de tratamiento de aguas residuales para contribuir a reducir la contaminación y mejorar la calidad del agua. En concreto, se exonera del pago del impuesto selectivo de



consumo, del impuesto del 1% del valor aduanero de mercancías importadas y del impuesto *ad valorem* a la adquisición de sistemas de tratamiento de aguas residuales y sus componentes en todas las obras que realicen las instituciones y los órganos que conforman el sector público costarricense, las fundaciones y las asociaciones sin fines de lucro.

Por último, gracias al financiamiento proveniente de un préstamo del Banco de Cooperación Internacional del Japón, se ha llevado a cabo el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, destinado a mejorar la calidad del agua en ríos y acuíferos mediante la rehabilitación y la expansión de los sistemas de aguas residuales y la construcción de una planta de tratamiento. Este proyecto goza de exenciones tributarias para la adquisición de bienes y servicios vinculados con su ejecución.

## 7. Turismo sostenible

El turismo sostenible procura lograr un equilibrio entre la actividad turística y la conservación del medio ambiente, el bienestar social y el desarrollo económico social. En muchos países, el turismo se ha convertido en una de las industrias más importantes para el crecimiento económico nacional. Asimismo, la población es más consciente de su impacto en los ecosistemas, las comunidades y la cultura.

Aunque el sector contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero, está expuesto a los impactos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, la acidez oceánica y los cambios en la biodiversidad, que amenazan la infraestructura turística costera, los atractivos naturales y el ecoturismo, por lo que es fundamental garantizar la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales que atraen el turismo a la región (CEPAL, 2024).

En general, las iniciativas regionales que buscan fomentar el turismo sostenible están vinculadas con el turismo comunitario, que impulsa la creación de empleo y la generación de ingresos para las comunidades y, a su vez, promueve la sostenibilidad ambiental y cultural. Esto se logra al minimizar el impacto ambiental, conservar los recursos naturales y culturales, preservar las tradiciones locales y proteger las áreas naturales.

En el caso de Colombia, se otorga un crédito del 25% del impuesto sobre la renta para personas jurídicas destinado a la inversión en actividades relacionadas con el control, la conservación y la mejora del medio ambiente en el ámbito turístico. La inversión en la mejora del medio ambiente tiene que ver con la adquisición de predios destinados a la conservación y restauración de recursos naturales renovables, incluido el desarrollo de actividades turísticas, siempre que sean compatibles con la protección de la diversidad biológica y el medio ambiente. En este sentido, también se incluyen los proyectos turísticos que contribuyan a la preservación y restauración de dichos recursos. Además, se aplica una tasa reducida del impuesto sobre la renta para personas jurídicas a los nuevos proyectos de parques temáticos, ecoturismo, agroturismo y construcción de muelles náuticos en el país.

En el caso del Ecuador, por su parte, se aplica una exención, durante 20 años, del impuesto sobre la renta a los ingresos generados por emprendimientos turísticos desarrollados por microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como por iniciativas de turismo comunitario o asociativo. Esta medida busca fomentar un modelo de turismo sostenible y participativo, en el que las pequeñas comunidades rurales e indígenas comparten su cultura y sus modos de vida con los visitantes.

## C. Estimación del gasto tributario con incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental

Como ya se ha mencionado, las cifras del gasto tributario relacionado con la sostenibilidad ambiental no son completamente comparables entre países. Las diferencias pueden obedecer a varios motivos, sobre todo a los enfoques metodológicos específicos, los marcos tributarios de referencia utilizados para cuantificar las renuncias recaudatorias y los niveles de desagregación de la información estadística disponible en los respectivos informes oficiales<sup>11</sup>.

Asimismo, es posible que las cifras informadas no reflejen todas las disposiciones tributarias existentes en cada país, que podrían vincularse con una potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, en esta sección no se considerarán aquellos regímenes especiales o generales en los que no se distingue el componente específicamente asociado con dicho objetivo. Más allá de las limitaciones señaladas, se presentará un ejercicio que busca dimensionar el costo fiscal aproximado de este tipo particular de incentivo tributario en una muestra representativa de países de América Latina y el Caribe.

Según las cifras oficiales disponibles<sup>12</sup>, se observa, ante todo, una notable heterogeneidad del gasto tributario con potencial incidencia positiva en la sostenibilidad ambiental entre los diez países seleccionados. Chile no se consideró para la cuantificación presentada en esta sección porque no se logró acceder a la información necesaria<sup>13</sup>. Las diferencias entre países se manifiestan en el monto de recursos renunciados asociado a los distintos incentivos identificados, según los tipos de gastos tributarios, los instrumentos fiscales considerados y los sectores económicos beneficiados. Esta variabilidad se encuentra estrechamente ligada a las diferencias metodológicas previamente mencionadas, lo que limita significativamente las posibilidades de realizar un análisis comparativo directo entre los países.

Al considerar la magnitud de los gastos tributarios relacionados con la sostenibilidad ambiental, es posible distinguir dos grupos de países. Por un lado, se encuentran aquellos con un gasto tributario relativamente más alto, como la Argentina, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, cuyos valores se sitúan entre el 0,050% y el 0,185% del PIB. En cuanto a la recaudación fiscal de este grupo, las renuncias tributarias varían entre el 0,245% y el 1,285% de los ingresos totales, mientras que el costo fiscal de los incentivos sobre los cuales se cuenta con información oficial representa, en estos cuatro casos, entre el 1,278% y el 2,338% del gasto tributario total (véase el cuadro II.2).

Por otro lado, existe un grupo de países, integrado por el Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua y la República Dominicana, cuyo gasto tributario con incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental es relativamente más bajo, y las renuncias tributarias estimadas son menores, ya que se sitúan por debajo del 0,04% del PIB. En términos de recaudación, los valores también son modestos, pues representan aproximadamente el 0,20% de los ingresos tributarios, y la proporción dentro del gasto tributario total es generalmente inferior al 1,00%.

<sup>11</sup> Véase más información en Ministerio de Economía de Argentina (2022); Ministerio de Hacienda de Brasil (2024 y 2022); Servicio de Impuestos Internos de Chile (2023); Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2024 y 2023); Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2024); Servicio de Rentas Internas del Ecuador (2023); Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2022); Ministerio de Hacienda de Nicaragua (2023); Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2022), y Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (2024).

<sup>12</sup> En el anexo II.A1 se muestra un listado de los gastos tributarios en porcentajes del PIB y clasificados por sector vinculado con la sostenibilidad ambiental para calcular el costo fiscal asociado.

<sup>13</sup> En el caso de Chile, donde los incentivos suelen tener carácter amplio en diversos sectores, solamente se pudo cuantificar un gasto tributario correspondiente al incentivo de fomento y gestión forestal sostenible, en la forma de créditos para el impuesto sobre la renta personal. Cabe señalar que este instrumento tiene un costo fiscal muy reducido (equivalente a 0,00011% del PIB en 2023).



### Cuadro II.2

América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, alrededor de 2022-2023  
(En porcentajes)

País	Producto interno bruto (PIB)	Gasto tributario	Ingresos tributarios
Argentina (2023)	0,053	2,338	0,245
Brasil (2023)	0,039	0,900	0,191
Colombia (2022)	0,185	2,098	1,285
Costa Rica (2022)	0,015	0,331	0,101
Ecuador (2022)	0,050	1,115	0,378
México (2023)	0,029	0,617	0,198
Nicaragua (2022)	0,021	0,425	0,107
República Dominicana (2023)	0,030	0,672	0,214
Uruguay (2023)	0,088	1,278	0,474

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

**Nota:** En los casos de Nicaragua y el Uruguay, las cifras relativas al PIB provienen del FMI (2024), mientras que, en los de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y la República Dominicana, surgen de los respectivos informes oficiales de gastos tributarios. Respecto de los datos sobre recaudación tributaria total, en los casos de Costa Rica, México, Nicaragua, la República Dominicana y el Uruguay, estos provienen de CEPALSTAT y, en los de la Argentina, el Brasil, Colombia y el Ecuador, proceden de los informes oficiales de gastos tributarios o de otros documentos oficiales.

## 1. Análisis según el tipo de incentivo o beneficio tributario

En los países de la región, el gasto tributario con incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental (al menos desde una perspectiva cualitativa) puede desagregarse según el tipo de instrumento (véase el cuadro II.3 y el gráfico II.1). En cuanto a la frecuencia de uso, las exenciones y exclusiones tributarias son las modalidades más utilizadas, ya que están presentes en los nueve países de la muestra, seguidas por los créditos tributarios y las alícuotas reducidas. Por el contrario, las devoluciones y los diferimientos son las medidas aplicadas con menos frecuencia en la región. En términos del costo fiscal asociado, las exenciones y exclusiones, junto con las alícuotas reducidas, representan los instrumentos de mayor magnitud (excepto en México), mientras que las devoluciones, las deducciones y los diferimientos son herramientas que generan un menor gasto tributario.

### Cuadro II.3

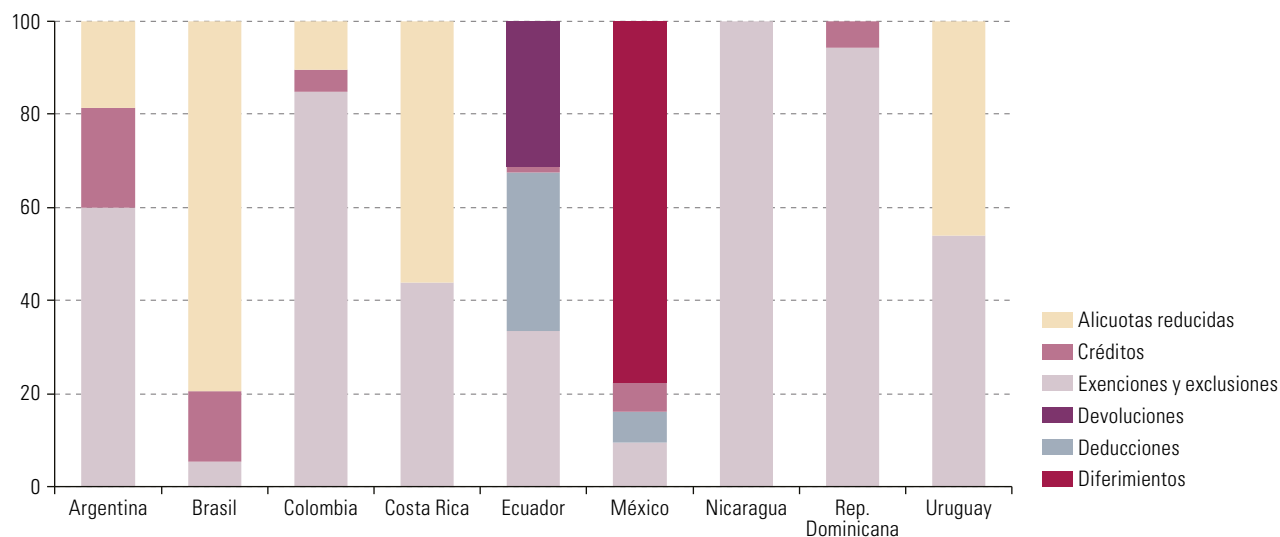
América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de incentivo o beneficio tributario, alrededor de 2022-2023  
(En porcentajes del PIB)

País	Exenciones y exclusiones	Deducciones	Créditos	Diferimientos	Alícuotas reducidas	Devoluciones	Total
Argentina	0,032		0,011		0,010		0,053
Brasil	0,002		0,006		0,031		0,039
Colombia	0,157		0,009		0,020		0,185
Costa Rica	0,007				0,009		0,015
Ecuador	0,017	0,017	0,001			0,016	0,050
México	0,003	0,002	0,002	0,022			0,029
Nicaragua	0,021						0,021
República Dominicana	0,029		0,002				0,030
Uruguay	0,047				0,040		0,088

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

**Gráfico II.1**

América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de incentivo o beneficio tributario, alrededor de 2022-2023  
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

En el grupo de países con mayor gasto tributario relativo, las exenciones y exclusiones representan los valores más elevados de la muestra. En Colombia, estos instrumentos constituyen el 85% del gasto tributario total vinculado con la sostenibilidad ambiental, que corresponde mayormente a la exención de IVA para el biocombustible de producción nacional. Por otra parte, en el Uruguay, el 54% del gasto tributario estimado proviene de exenciones tributarias, concentradas casi totalmente en la actividad forestal. Allí también se destacan los gastos tributarios por alícuotas reducidas: más del 80% proviene del IMESI para los vehículos híbridos y el resto se explica por la tasa cero en el mismo tributo para los vehículos eléctricos. En la Argentina, el 60% del gasto tributario corresponde a exenciones, principalmente debido a la exención del impuesto sobre los combustibles para el bioetanol y el biodiésel. En el Ecuador, la distribución del gasto tributario se mantiene equilibrada entre tres instrumentos: i) deducciones, en su mayoría por depreciación y amortización de equipos de producción limpia y tecnología renovable; ii) exenciones, en particular del impuesto a los consumos especiales para vehículos eléctricos e híbridos, y iii) devoluciones, como la aplicable al impuesto a las botellas plásticas.

La importancia relativa de los distintos tipos de gastos tributarios varía entre los países con menor nivel de gasto tributario ambiental. En el Brasil, el 80% de los gastos tributarios identificados corresponde a alícuotas reducidas, y el costo fiscal más relevante es el relacionado con las piezas para turbinas eólicas (aerogeneradores), seguido de las tasas reducidas para el biodiésel. En Costa Rica, el gasto tributario ambiental se distribuye entre las tasas reducidas (para las ventas de madera y los vehículos eléctricos) y las exenciones para equipos y materiales relacionados con energías renovables. En cambio, en México, la mayor parte del gasto tributario identificado y estimado corresponde a diferimientos<sup>14</sup> vinculados con el impuesto sobre la renta para las empresas por las

<sup>14</sup> En los países de la región se aplican diferentes enfoques metodológicos al momento de estimar el costo fiscal asociado a los diferimientos en el pago de impuestos. Estos diferimientos implican pérdidas de ingresos en el ejercicio corriente que luego deberían recuperarse en ejercicios futuros. Sin embargo, en el caso de México, la renuncia recaudatoria por la deducción de inversiones en maquinaria y equipo para la generación de energía con fuentes renovables se atribuye al año específico en que se produce el diferimiento, sin considerar su reversión en el futuro (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 2022). Debido a estas limitaciones, en los informes de medición de gastos tributarios de la mayoría de los países de la región no se suelen cuantificar las renunciaciones recaudatorias atribuibles a diferimientos impositivos.



inversiones en maquinaria y equipo utilizado para la generación de energía de fuentes renovables. En Nicaragua, el único tipo de gasto tributario con cifras disponibles corresponde a exenciones y exclusiones, asociadas casi en su totalidad con la promoción de generación eléctrica con fuentes renovables. En la República Dominicana, el 94% de los gastos tributarios relativos a la sostenibilidad ambiental proviene de exenciones y exclusiones, distribuidas mayormente en dos sectores dinamizadores, como la electromovilidad y la producción de energía a partir de fuentes renovables.

## 2. Análisis según el tipo principal de impuesto

Con respecto al gasto tributario vinculado con la sostenibilidad ambiental según el tipo de impuesto, se observa que, en los países analizados, los incentivos tributarios se aplican sobre distintos tipos de instrumentos tributarios (véase el cuadro II.4 y el gráfico II.2). En los casos de Colombia, Costa Rica y la República Dominicana, predomina el gasto tributario ambiental sobre el IVA; en México, Nicaragua y el Uruguay, se destacan los tratamientos especiales que recaen sobre el impuesto a la renta de las empresas, y en la Argentina, el Brasil, el Ecuador y el Uruguay, prevalecen los incentivos tributarios aplicables a los impuestos selectivos.

### Cuadro II.4

América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de impuesto, alrededor de 2022-2023  
(En porcentajes del PIB)

País	Impuesto sobre el valor agregado	Impuesto sobre la renta de las personas	Impuesto sobre la renta de las empresas	Impuesto selectivo sobre el combustible	Otros impuestos selectivos	Impuesto sobre el comercio internacional	Impuesto sobre la propiedad	Otros impuestos	Total
Argentina <sup>a</sup>	...	...	...	0,042	...	0,011	...	0,001	0,053
Brasil	...	0,001	0,006	...	0,027	0,000	...	0,004	0,039
Colombia	0,173	...	0,013	...	...	...	...	...	0,185
Costa Rica	0,013	...	...	...	0,001	0,000	...	0,001	0,015
Ecuador	0,006	0,000	0,017	...	0,028	...	...	...	0,050
México	...	...	0,026	...	0,003	...	...	...	0,029
Nicaragua <sup>b</sup>	...	...	0,020	...	...	...	...	0,001	0,021
República Dominicana	0,018	...	0,002	...	...	0,006	0,000	0,004	0,030
Uruguay	...	...	0,044	...	0,040	...	0,003	...	0,088

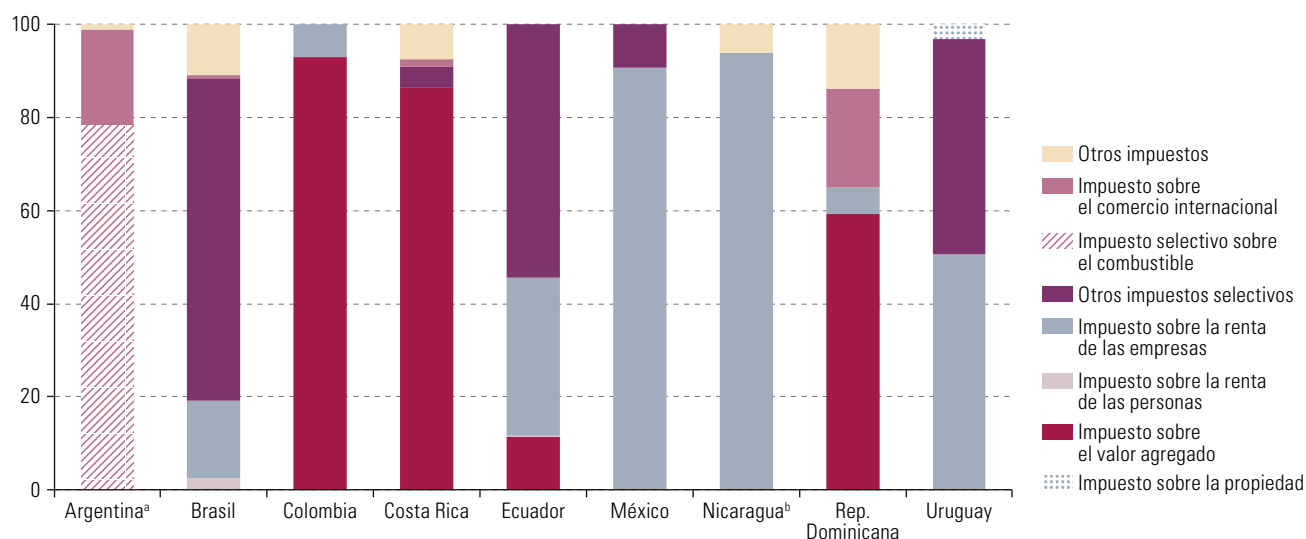
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

<sup>a</sup> Debido a la desagregación de la información disponible, entre los impuestos sobre el comercio internacional se incluyen exenciones a los derechos de exportación e importación y certificados de crédito fiscal.

<sup>b</sup> En otros impuestos se incluye el gasto tributario de tres impuestos: el derecho aduanero a la importación (DAI), el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el impuesto selectivo de consumo (ISC).

**Gráfico II.2**

América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según el tipo de impuesto, alrededor de 2022-2023  
(En porcentajes del total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

<sup>a</sup> Debido a la desagregación de la información disponible, entre los impuestos sobre el comercio internacional se incluyen exenciones a los derechos de exportación e importación y certificados de crédito fiscal.

<sup>b</sup> En otros impuestos se incluye el gasto tributario de tres impuestos: el derecho aduanero a la importación (DAI), el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el impuesto selectivo de consumo (ISC).

En los casos de Colombia y Costa Rica, los incentivos tributarios relacionados con el IVA representan el 93% y el 86%, respectivamente, del gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental. En Colombia, la mayor proporción corresponde a la exención del IVA para el biocombustible y a la tasa reducida aplicable sobre vehículos eléctricos e híbridos y sus motores. Por su parte, en Costa Rica, el gasto tributario sobre el IVA se explica por las alícuotas reducidas para la promoción del transporte eléctrico y las exenciones otorgadas para promover el uso racional de la energía. En la República Dominicana también se destacan los gastos tributarios relacionados con el IVA, principalmente por las exenciones del ITBIS para equipos, materiales y accesorios importados para la producción de energía renovable y la exención de dicho tributo para vehículos de energía no convencional.

En lo que se refiere al gasto tributario relacionado con la sostenibilidad ambiental, en el impuesto sobre la renta de las empresas se destacan México, Nicaragua y el Uruguay, con un mayor peso relativo. En el caso de México, dicho impuesto se compone mayormente de la deducción (diferimiento) que se aplica a la adquisición de maquinaria y equipo destinados a la generación de energía renovable, además de las deducciones por vehículos eléctricos o automóviles híbridos o con motor accionado por hidrógeno. En el caso de Nicaragua, este componente del gasto tributario estimado corresponde a la exención del impuesto sobre la renta para proyectos de generación eléctrica con fuentes renovables. En el Uruguay, más de la mitad de las renuncias recaudatorias estimadas provienen de la exención del impuesto a la renta de las actividades económicas para proyectos del sector forestal. Además, es preciso mencionar el caso del Ecuador, en el que alrededor de un tercio del gasto tributario ambiental corresponde a la deducción



permitida en el impuesto societario por la amortización extraordinaria de tecnología renovable. Asimismo, en el Brasil también son relevantes los créditos fiscales destinados a empresas registradas en el Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico de la Industria de los Semiconductores y los incentivos fiscales para fomentar actividades de reciclaje.

Los países de la región utilizan los impuestos selectivos que recaen sobre distintos bienes y servicios como instrumentos para introducir incentivos tributarios e impulsar actividades alineadas con la sostenibilidad ambiental. En el caso del Brasil, cerca del 70% del gasto tributario contabilizado se concentra en las alícuotas reducidas del IPI para vehículos de eficiencia energética y en la exención del tributo sobre la adquisición de automóviles eléctricos o híbridos destinados al transporte autónomo de pasajeros (taxis). En el caso del Ecuador, más de la mitad de la renuncia recaudatoria proviene de beneficios aplicados sobre impuestos selectivos al consumo, principalmente por la devolución del impuesto a las botellas plásticas para quienes recolecten, entreguen y retornen las botellas y, en menor medida, por la exención del ICE para vehículos eléctricos e híbridos. De manera similar, en el Uruguay, parte de los recursos fiscales renunciados se atribuye a las alícuotas reducidas del IMESI para vehículos híbridos y eléctricos.

En lo que respecta a la Argentina, casi el 80% de los gastos tributarios vinculados con la sostenibilidad ambiental proviene de los tratamientos diferenciales aplicados sobre el impuesto selectivo a los combustibles líquidos, cuyo objetivo es promover el desarrollo de los biocombustibles. El resto del gasto tributario corresponde a incentivos específicos ofrecidos en el marco del régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía, que incluyen otro tipo de impuestos, como los aranceles a la importación sobre bienes de capital. Estos incentivos tributarios —aplicados en forma de exenciones— también adquieren cierta relevancia en la República Dominicana, ya que se utilizan para la adquisición de vehículos importados de energía no convencional y, en menor medida, de equipos, maquinarias y accesorios destinados a la producción de energía renovable.

Por último, los gastos tributarios en materia ambiental derivados del impuesto sobre la propiedad son poco frecuentes, por lo que la disponibilidad de información en la República Dominicana y el Uruguay es escasa. En este último caso, se cuenta con la exención del impuesto patrimonial para bosques de forestación.

### 3. Análisis según los sectores dinamizadores de la sostenibilidad ambiental

En el cuadro II.5 se presenta el gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental de los países estudiados, según los sectores dinamizadores, medido como porcentaje del PIB. Por su parte, en el gráfico II.3 se muestra la participación relativa de cada sector dinamizador en el total del gasto tributario con incidencia ambiental potencialmente positiva. En la mayoría de los países analizados, el sector de la transición energética es el más relevante en términos de magnitud, aunque en el Ecuador la economía circular tiene la misma participación. En cambio, en el Brasil y la República Dominicana predomina el gasto tributario en el sector de la electromovilidad, mientras que en el Uruguay el sector de mayor importancia en cuanto al gasto tributario vinculado con la sostenibilidad ambiental es el de la bioeconomía.

**Cuadro II.5**

América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según los sectores dinamizadores, alrededor de 2022-2023  
(En porcentajes del PIB)

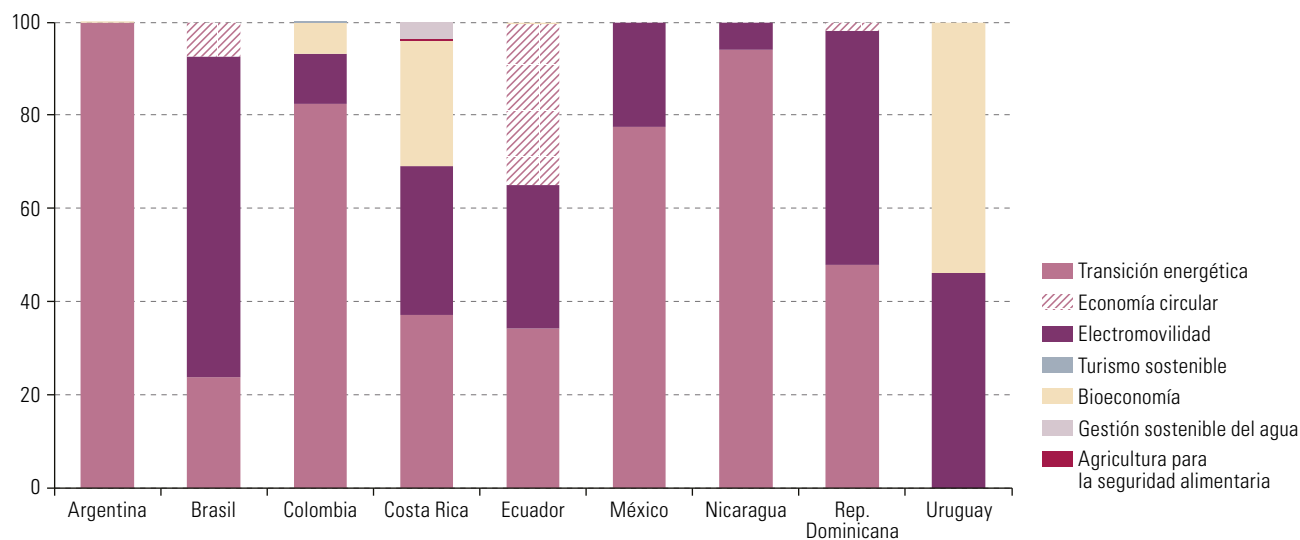
País	Transición energética	Electromovilidad	Economía circular	Bioeconomía	Agricultura para la seguridad alimentaria	Gestión sostenible del agua	Turismo sostenible	Total
Argentina	0,053	n. d.	...	0,000	...	...	...	0,053
Brasil	0,009	0,027	0,003	...	...	...	...	0,039
Colombia	0,153	0,020	...	0,013	...	...	0,000	0,185
Costa Rica	0,006	0,005	n. d.	0,004	0,000	0,001	n. d.	0,015
Ecuador	0,017	0,015	0,017	0,000	...	n. d.	n. d.	0,050
México	0,022	0,006	...	n. d.	...	...	...	0,029
Nicaragua	0,020	0,001	...	n. d.	n. d.	...	...	0,021
República Dominicana	0,014	0,015	0,001	...	...	...	...	0,030
Uruguay	0,000	0,040	n. d.	0,047	n. d.	...	...	0,088

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

**Nota:** La abreviatura n. d. ("no disponible") se refiere a los casos en los que se identifica una medida de incentivo tributario, pero no se dispone de información respecto de su costo fiscal.

**Gráfico II.3**

América Latina (9 países): gasto tributario con potencial incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental, según los sectores dinamizadores, alrededor de 2022-2023  
(En porcentajes del total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación tributaria de los países analizados.

En lo que se refiere al sector de la transición energética, los mayores gastos tributarios (medidos como porcentaje del PIB) se registran en Colombia, donde gran parte del costo fiscal de los incentivos tributarios identificados corresponde a la exención del IVA para los biocombustibles. En el caso de la Argentina, este sector concentra casi la totalidad del gasto tributario, y el 55% corresponde a la exención impositiva que recae sobre dichos productos. El costo fiscal de los incentivos tributarios asociados con la transición energética presenta porcentajes similares en el Ecuador, México y Nicaragua, y provienen principalmente de la promoción de las energías renovables. En el caso del Ecuador, más del 60% del gasto tributario en este sector se explica por la deducción del impuesto a la renta de las sociedades por la amortización extraordinaria de tecnología renovable. En lo que respecta a México, el gasto tributario corresponde a



la deducción para maquinaria y equipo de energía renovable, mientras que en Nicaragua se relaciona con la promoción de generación eléctrica a partir de fuentes renovables. Aunque los gastos tributarios son menores, en el Brasil provienen de incentivos del Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico de la Industria de Semiconductores, mientras que en Costa Rica y la República Dominicana se deben a exenciones para equipos y materiales relacionados con las energías renovables.

En el sector de la electromovilidad, los países con mayor gasto tributario son el Brasil, Colombia, el Ecuador y la República Dominicana, donde estas medidas se relacionan principalmente con tratamientos preferenciales para vehículos eléctricos e híbridos<sup>15</sup>. En cuanto al Uruguay, el 83% del gasto tributario en este sector corresponde a la alícuota reducida del IMESI para vehículos híbridos, mientras que el porcentaje restante se refiere a la misma política aplicada a vehículos eléctricos. En el caso del Brasil, los gastos tributarios del sector de electromovilidad representan casi el 70% del total. En el último año con información disponible (2023), la mayor parte del gasto tributario en electromovilidad (92%) proviene de las alícuotas reducidas del IPI para los vehículos que cumplen con requisitos específicos de eficiencia energética en el marco del programa Rota 2030 (que finalizó en 2024 y dio origen al programa Mover). En el caso de Colombia, el gasto tributario en electromovilidad se explica mayormente por la tasa reducida del 5% del IVA en motores para vehículos eléctricos, vehículos eléctricos e híbridos, y motocicletas eléctricas. En lo que respecta al Ecuador, el gasto tributario estimado incluye exenciones de impuestos sobre la adquisición de vehículos eléctricos e híbridos. En el caso de la República Dominicana, el gasto tributario en electromovilidad está focalizado en vehículos de energía no convencional a partir de exenciones de diversos impuestos, como el impuesto a la importación, el ITBIS y el impuesto al registro de la primera placa.

Si bien las magnitudes son menores, los gastos tributarios en electromovilidad también están presentes en Costa Rica, México y Nicaragua. En cuanto a México, el gasto tributario en electromovilidad se explica principalmente por la exención total del ISAN para automóviles eléctricos, híbridos o con motor de hidrógeno. Aunque en menor medida, influyen otros beneficios, como las deducciones del impuesto sobre la renta para estos vehículos y los créditos fiscales por inversiones en equipos de alimentación para vehículos eléctricos. En el caso de Costa Rica, casi la totalidad del gasto tributario en electromovilidad está compuesta por incentivos para la promoción del transporte eléctrico mediante alícuotas reducidas de IVA e impuestos selectivos al consumo para los vehículos eléctricos y sus insumos. Por otra parte, en el caso de Nicaragua, todo el gasto tributario en electromovilidad proviene de exoneraciones de los tributos indirectos sobre la adquisición de vehículos eléctricos.

En lo que respecta al sector de la economía circular, de los países estudiados, solo tres de ellos disponen de información para cuantificar el costo fiscal de las medidas relacionadas con esta área. El Ecuador es el país con mayor gasto tributario respecto de su PIB, que se explica mayormente por la devolución del impuesto a las botellas plásticas en caso de recolección, entrega y retorno. En el Brasil, el costo fiscal corresponde a los incentivos al reciclaje en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, en tanto que en la República Dominicana este incluye las exenciones tributarias en el marco de la Ley General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos.

En lo referido a la bioeconomía, se destaca el caso del Uruguay, donde representa el sector de mayor importancia relativa del gasto tributario vinculado a la sostenibilidad ambiental (54% del total). Está asociado en gran parte con las exoneraciones del IRAE para el sector forestal y, en menor medida, con la exención del impuesto patrimonial

<sup>15</sup> En el caso de la Argentina existen numerosos beneficios tributarios a nivel de los gobiernos provinciales que, debido a la falta de información, no han podido ser incluidos en este ejercicio de cuantificación.

para bosques declarados patrimonio de forestación. En el caso de Colombia, este tipo de gasto tributario corresponde principalmente a descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta de las empresas por inversiones en conservación y mejoramiento del medio ambiente. Aunque de menor cuantía, también existen gastos tributarios para este sector dinamizador en la Argentina, Costa Rica y el Ecuador, cuyo denominador común es la promoción de inversiones para el desarrollo sustentable de las actividades de explotación forestal.

En cuanto al sector de la agricultura para la seguridad alimentaria, solo en Costa Rica se registran medidas cuantificadas en términos de su costo fiscal, donde la totalidad del gasto tributario estimado se relaciona con la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH), que goza de exenciones en el IVA, los derechos aduaneros a la importación y otros tributos. En los casos de Nicaragua y el Uruguay, si bien cuentan con incentivos específicos en el mismo sector, no se dispone de información oficial respecto de su cuantía.

En lo referido al sector de gestión sostenible del agua, Costa Rica es el único país analizado en el que se han podido cuantificar algunos incentivos tributarios relacionados con el uso eficiente del recurso hídrico. La mayor proporción del gasto tributario corresponde a las exenciones fiscales aplicadas al Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, financiado con un préstamo del Banco de Cooperación Internacional del Japón, seguido en menor medida por los incentivos establecidos en la Ley Constitutiva de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

En cuanto al sector del turismo sostenible, en Colombia se utilizan incentivos fiscales como el crédito en el impuesto sobre la renta de las empresas para inversiones en materia de control, conservación y mejoramiento del medio ambiente en actividades turísticas. Es el único país en que se pudo cuantificar la utilización de medidas destinadas a fomentar el desarrollo de este sector específico, ya que en otros países, como en el Ecuador, si bien se identificaron incentivos tributarios similares, la desagregación de la información disponible no permitió su cuantificación.

## D. Estrategias para fortalecer la gobernanza y mejorar el impacto de estos instrumentos de política de gastos tributarios

Dada la variedad y la complejidad de los desafíos relacionados con la sostenibilidad del medio ambiente, en especial los que se atribuyen al fenómeno del cambio climático, en los últimos años se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de adoptar un enfoque integral, que posicione al Estado en un rol central como promotor de un conjunto de políticas públicas orientadas al diseño de modelos de desarrollo sostenible. Es necesario invertir en nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente, sobre todo en la región de América Latina y el Caribe, lo que supone movilizar una importante cantidad de recursos nacionales en cada economía.

En ese contexto, una política de incentivos tributarios bien diseñada e implementada en un marco de gobernanza adecuado surge como un instrumento de gran potencial para fomentar la inversión privada en los países de la región e impulsar el crecimiento y la consolidación de los sectores dinamizadores vinculados con la sostenibilidad ambiental, como la transición energética, la electromovilidad, la bioeconomía y la economía circular, así como la gestión sostenible del agua, la agricultura para la seguridad alimentaria y el turismo.



Los tratamientos diferenciales, focalizados en determinadas actividades, ya sea mediante una reducción de los costos implícitos de instalación o un estímulo sobre las utilidades asociadas a los proyectos ya operativos, pueden contribuir al fortalecimiento de las distintas estrategias nacionales destinadas a combatir el cambio climático. Asimismo, pueden ayudar a mejorar la asignación eficiente de recursos dentro de una economía, al dar apoyo explícito a proyectos específicos de desarrollo productivo de alto rendimiento económico, social y ambiental.

El análisis de los gastos tributarios con incidencia potencialmente positiva sobre la sostenibilidad ambiental en los países estudiados muestra que, en general, las mayores renuncias impositivas provienen de incentivos no relacionados con la magnitud de la inversión, lo que disminuye su eficacia. En la mayoría de los países analizados, el gasto tributario total asociado a los incentivos identificados proviene principalmente de exenciones, alícuotas reducidas y devoluciones, mientras que, solo en algunos casos, las deducciones y los créditos fiscales representan una proporción significativa de dicho gasto. Esto significa que aún queda margen para mejorar la racionalización de estos incentivos y perfeccionar su diseño y focalización a fin de aumentar su eficacia.

En todo caso, el uso combinado de tributos ambientales (como el impuesto al carbono) e incentivos tributarios para actividades y prácticas sostenibles puede contribuir a crear un sistema de instrumentos económicos más efectivo en términos de efectos fiscales y ambientales. Si se grava a los contaminadores por sus actividades dañinas y, al mismo tiempo, se desgrava a quienes adoptan prácticas ambientales responsables, se podría generar un doble impacto positivo. Por un lado, se desalientan conductas perjudiciales para el medio ambiente y, por otro, se recompensa a quienes contribuyen a su protección. Esta estructura de sanciones e incentivos no solo apoya la transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible, sino que también fomenta la innovación tecnológica en áreas clave para mitigar el cambio climático e impulsar el desarrollo productivo en los países de la región.

Además, ciertos tratamientos fiscales preferenciales pueden frenar el progreso hacia una economía más sostenible. En ese sentido, la revisión y posible eliminación de estos instrumentos podría generar un doble dividendo, ya que no solo se desincentivarían las prácticas contaminantes sino que además se reduciría la renuncia fiscal implícita, lo que permitiría reorientar los recursos liberados hacia medidas alternativas. Por lo tanto, la revisión de estos instrumentos es fundamental para alinear las políticas tributarias con los compromisos internacionales en materia de cambio climático, favorecer la transición hacia una economía más sostenible y garantizar la coherencia entre las distintas políticas públicas implementadas.

Desde una perspectiva general, los incentivos a la inversión —considerados como parte importante del gasto tributario de los países— también acarrear consecuencias y riesgos en materia fiscal. Por ejemplo, se destacan la disminución de la recaudación efectiva, la restricción del espacio fiscal, la mayor complejidad del sistema tributario, el incremento de los costos administrativos, la distorsión de los criterios de equidad horizontal y la posible creación de oportunidades para la evasión y la elusión fiscal. Los incentivos también pueden afectar la transparencia —tanto de la política tributaria como de su administración— y distorsionar la asignación de recursos, como resultado de un diseño deficiente o una implementación poco efectiva.

Por lo tanto, es fundamental contar con una gobernanza sólida que permita establecer y consolidar el diálogo social. De esta manera, se podrán consensuar los objetivos y las estrategias en favor de un desarrollo económico sostenible y se podrá avanzar en el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones responsables de la gestión de los incentivos tributarios, tanto de forma general como específica para aquellos orientados a la sostenibilidad

ambiental (véase el cuadro II.6). Es importante señalar que, aunque los países de la región presentan diferencias en sus estructuras institucionales y administrativas, es posible desarrollar capacidades comunes y adaptarlas a cada contexto. Este enfoque, propuesto por la CEPAL, destaca la importancia de las capacidades institucionales para la implementación efectiva de políticas fiscales que impulsen la sostenibilidad ambiental y las transformaciones socioeconómicas necesarias para lograr un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

### Cuadro II.6

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para mejorar la eficacia de los incentivos tributarios vinculados con la sostenibilidad ambiental

Capacidades	Características
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de capacidades técnicas en sistemas estadísticos y generación de información para el diseño, la evaluación, la cuantificación y el monitoreo de los incentivos tributarios, incluida la perspectiva ambiental.</li> <li>- Creación de sistemas de evaluación y mecanismos de aprendizaje continuo.</li> <li>- Inversión en capacidades tecnológicas y habilidades técnicas del personal a cargo del diseño, la implementación y la evaluación de incentivos tributarios que promuevan la sostenibilidad ambiental.</li> <li>- Establecimiento de un marco institucional sólido, que permita la trazabilidad de los incentivos tributarios con énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas.</li> <li>- Promoción del trabajo interdisciplinario e interinstitucional en la gestión de estos instrumentos, que incluye al sector académico o técnico para apoyar la generación de conocimiento.</li> </ul>
Operativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorgamiento de los incentivos tributarios exclusivamente a través de leyes, justificados de manera explícita y basados en criterios de elegibilidad claros, sencillos, objetivos y cuantificables.</li> <li>- Publicación sistematizada y actualizada de la legislación, los criterios de elegibilidad, los montos otorgados y los procedimientos para acceder a los incentivos tributarios.</li> <li>- Centralización de la concesión, la administración y el seguimiento de todos los incentivos tributarios en un solo ministerio, pero con la participación de todas las instituciones vinculadas con el proceso.</li> <li>- Construcción de indicadores clave para la supervisión y la revisión periódica de los incentivos tributarios, lo que permite robustecer los mecanismos de control y rendición de cuentas a partir del aprovechamiento de los sistemas de información basados en la digitalización y la automatización.</li> <li>- Elaboración e implementación de metodologías de identificación, cuantificación y evaluación ex ante y ex post de los incentivos tributarios, y comparación con otras alternativas de política.</li> <li>- Identificación y aplicación de mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre el fomento de la sostenibilidad ambiental y otros objetivos de política a través de los sistemas tributarios.</li> </ul>
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de los informes de gastos tributarios en el debate presupuestario anual para fomentar la transparencia, la comparación con otros gastos y el debate público.</li> <li>- Creación de espacios de diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo respecto de los gastos tributarios, y participación de las instituciones responsables en materia fiscal y ambiental.</li> <li>- Generación de instancias de participación ciudadana y coordinación interinstitucional para debatir sobre las prioridades relativas a los regímenes preferenciales y la eficacia de los instrumentos vigentes.</li> <li>- Facilitación de redes de colaboración entre los niveles nacional, subnacional y local, y el sector privado que resulte beneficiario de los incentivos tributarios ofrecidos.</li> <li>- Creación de plataformas e instancias de cooperación regional e internacional para la adopción de buenas prácticas en el diseño, la cuantificación y la evaluación técnica de los incentivos fiscales.</li> </ul>
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reformulación de la normativa tributaria existente, incluidos los indicadores de seguimiento, los resultados esperados, la fecha de término preestablecida y los mecanismos de presentación de informes para cada incentivo tributario.</li> <li>- Creación de escenarios futuros alternativos relacionados con las políticas tributarias y de sostenibilidad ambiental.</li> <li>- Búsqueda activa de instrumentos alternativos de política pública para conseguir los mismos objetivos en términos de sostenibilidad ambiental.</li> <li>- Monitoreo y seguimiento de las tendencias nacionales y mundiales en materia de incentivos tributarios.</li> <li>- Elaboración de proyecciones aproximadas de costos y beneficios a corto y mediano plazo para los incentivos tributarios más relevantes.</li> </ul>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Dado que los incentivos tributarios generalmente implican una renuncia recaudatoria, el fortalecimiento y la gestión efectiva de las capacidades técnicas son cruciales para garantizar un uso eficiente y transparente de los recursos que se dejan de percibir. Por lo tanto, es necesario avanzar en la introducción de sistemas estadísticos y mecanismos de generación de información que apoyen el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de estos incentivos, así como brindar formación especializada a los recursos humanos de las instituciones que tienen injerencia en dichas tareas, en especial las administraciones tributarias y los ministerios de hacienda.

La inversión en tecnología y capacitación del personal técnico permitirá avanzar en la estimación del impacto económico, social y ambiental de los incentivos tributarios, promover una evaluación continua y optimizar su eficacia. Asimismo, es importante establecer un marco institucional sólido que garantice la publicación oportuna de los



costos potenciales, los beneficios esperados, los principales contribuyentes favorecidos y los objetivos de los incentivos tributarios, con el fin de fortalecer la transparencia, la eficiencia y la equidad del sistema tributario y facilitar la trazabilidad de dichos incentivos.

En cuanto a las capacidades operativas, las diversas experiencias de los países de la región muestran la importancia de formalizar la revisión legislativa de los distintos tratamientos tributarios preferenciales dentro del marco de la discusión presupuestaria anual para favorecer la transparencia y el debate público. Para ello, es necesario revisar la normativa actual, con un listado detallado de los regímenes vigentes, que abarque los criterios de elegibilidad, los montos otorgados y los procedimientos de acceso. Esto facilitaría los análisis y las estimaciones *ex ante* de los posibles proyectos de reforma tributaria, así como las evaluaciones *ex post* que permitan monitorear y hacer un seguimiento de los múltiples efectos (entre ellos, los ambientales) de estos instrumentos, en comparación con otras alternativas de política.

Asimismo, es importante centralizar el diseño, la concesión, la administración y la supervisión de todos los incentivos tributarios nacionales en un solo ministerio, como el ministerio de finanzas, y garantizar su participación en todos los procesos. Esto evitaría superposiciones y reduciría la discrecionalidad en su gestión. En esa línea, sería una buena estrategia detectar y aplicar las mejores prácticas y las lecciones aprendidas sobre el uso de incentivos tributarios para fomentar la sostenibilidad ambiental y otros objetivos de política. A su vez, ello contribuiría a robustecer los mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas relacionados con los distintos gastos tributarios.

Con respecto a las capacidades políticas, se destaca la importancia de crear espacios de diálogo permanente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, e incorporar al sector privado en las instancias de diálogo y negociación para mejorar la evaluación del alcance y las condiciones de otorgamiento de estos instrumentos. Además, para mejorar la representatividad en la asignación y la conservación de los incentivos tributarios, se debería fomentar la participación ciudadana y la coordinación entre las instituciones públicas y los diferentes niveles de gobierno.

A fin de complementar y consolidar los esfuerzos nacionales, los países de la región pueden recurrir a la cooperación y la coordinación internacional para adoptar buenas prácticas en el uso de incentivos fiscales, evitar la competencia fiscal nociva y establecer estándares mínimos de presentación de informes, recopilación de datos y evaluación. Una de las iniciativas relevantes aplicadas a nivel regional es la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC), en la que los países de la región aportan sus propias experiencias en materia de gestión de regímenes de incentivos tributarios, y buscan aprovechar las sinergias derivadas del trabajo coordinado entre los equipos técnicos de los respectivos ministerios de hacienda. En el plano mundial, se destacan los progresos logrados en torno a la iniciativa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del G20 para desalentar la competencia fiscal a nivel internacional y evitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, en cuyo marco también se incluyen medidas para racionalizar y transparentar los regímenes preferenciales nocivos.

En relación con las capacidades prospectivas, los sistemas de evaluación y seguimiento deberían nutrirse de una búsqueda activa de instrumentos alternativos de política fiscal para comparar la eficacia relativa de los incentivos tributarios en lo que respecta al logro de los objetivos de sostenibilidad ambiental. Asimismo, es fundamental reformular la normativa tributaria mediante la inclusión de una fecha de término para cada tratamiento tributario preferencial, acompañada de una serie de indicadores y evaluaciones periódicas de la relación costo-beneficio para decidir sobre su continuación, reforma o eliminación.

La exploración de potenciales sinergias entre la administración tributaria, el ministerio de hacienda, las instituciones o los ministerios sectoriales y las empresas participantes permitiría disponer de información relevante para la toma de decisiones, tanto para los incentivos vigentes como para los que se espera introducir en el futuro. El seguimiento y el análisis de las tendencias regionales e internacionales en esta materia es una condición necesaria para ajustar los incentivos nacionales y garantizar su efectividad. Sin embargo, es importante prestar especial atención al impacto de las principales iniciativas de coordinación tributaria internacional sobre la eficacia de los incentivos tributarios vigentes.

Para concluir, el desarrollo integral de las capacidades TOPP es fundamental para mejorar la gobernanza de los incentivos tributarios. Cada capacidad o dimensión aporta herramientas clave que aseguran la eficacia y la transparencia de estos regímenes. Las capacidades TOPP se pueden aplicar en diferentes áreas, desde las relacionadas con la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación hasta las relativas a la creación de marcos legales claros y espacios de diálogo entre actores políticos y sociales. Además, permiten enfrentar los desafíos de un entorno mundial dinámico, alinear los incentivos con los objetivos de sostenibilidad ambiental y contribuir a impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo en los países de la región.

## Bibliografía

- Almeida, M.D. (2021). *Metodología para la identificación, clasificación y seguimiento del gasto tributario según incidencia ambiental en Costa Rica*. Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Hacienda.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oxfam Internacional. (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50).
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2023). Base de Datos de los Gastos Tributarios de América Latina y el Caribe, TEDLAC 2023. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios/>.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit y Gobierno de Costa Rica. (2021). *Gasto tributario según incidencia ambiental: encauzando las finanzas públicas hacia una economía verde*. Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Hacienda.
- EY Uruguay. (2024). *Regímenes promocionales para la inversión*. Guía del Inversor. Uruguay XXI.
- Fondo Monetario internacional. (2024, octubre). *Perspectivas de la economía mundial: giro en las políticas, amenazas en aumento*.
- Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (77) (LC/L.3004-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministerio de Economía de Argentina. (2022, septiembre). *Informe sobre gastos tributarios: estimación para los años 2021-2023*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay. (2024, abril). *Estimación del gasto tributario en Uruguay 2020-2023*, Dirección General Impositiva.
- Ministerio de Hacienda del Brasil. (2024, marzo). *Demonstrativo dos Gastos Tributários: Bases Efetivas – 2021. Série 2019 a 2024*, Receita Federal.
- Ministerio de Hacienda del Brasil. (2022, marzo). *Demonstrativo dos Gastos Tributários, PLOA 2023*, Receita Federal.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2024, abril). *Informe Costa Rica: el gasto tributario (GT) 2022, metodología y estimación*, Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal.



- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2022, septiembre). *Gasto tributario en República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado (PGE) correspondiente al período fiscal del año 2023*. Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria.
- Ministerio de Hacienda de Nicaragua. (2023). *Marco presupuestario de mediano plazo 2024-2027, sección 4 gastos tributarios*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2024, junio). *Marco fiscal de mediano plazo 2024: estrategia fiscal para la reactivación económica sostenible*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2023, junio). *Marco fiscal de mediano plazo 2023: estrategia sostenible para la transformación social y económica de Colombia*.
- Muñoz, H. M., Poveda, R. y Gil, M. (2024). Políticas y regulaciones para impulsar la electrificación de los sistemas de transporte público urbano: los casos de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, San José, Santiago y São Paulo. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/75). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Podestá, A., Eirin, M. S., Contreras Lisperguer, R. y Salgado Pavez, R. (2022). Políticas de atracción de inversiones para el financiamiento de la energía limpia en América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/116). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. (2024). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-\*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Secretaría de Finanzas de Honduras. (2024). *Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos de la República. Ejercicio fiscal 2025*, Tomo V: Gasto Tributario.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. (2022). *Renuncias recaudatorias 2022*.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile. (2023, octubre). *Informe de gasto tributario 2022 a 2024*, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios.
- Servicio de Rentas Internas del Ecuador. (2023). *Manual de gasto tributario 2022*. Departamento de Planificación Institucional, Gestión Interna de Investigaciones y Estudios.

## Anexo II.A1

## Cuadro II.A1.1

Gastos tributarios con incidencia positiva sobre la sostenibilidad ambiental

(En porcentajes del PIB)

País	Sector	Nombre de la medida	Monto
Argentina	Bioeconomía	Régimen de inversiones para bosques cultivados	0,0001
	Transición energética	Exención del impuesto sobre combustibles para el biodiésel utilizado en la generación de energía eléctrica	0,0001
		Reducción del impuesto sobre los combustibles por incorporación al gasoil de biodiésel no gravado	0,0100
		Régimen de fomento del uso de fuentes de energía renovables	0,0114
		Régimen de producción y uso sustentable de los biocombustibles (bioetanol)	0,0317
Brasil	Economía circular	Deducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) como incentivo al reciclaje	0,0028
	Electromovilidad	Programa Rota 2030 y reducción de alícuotas del impuesto a los productos industrializados (IPI) para los vehículos eléctricos	0,0247
		Exención del impuesto a los productos industrializados (IPI) para la adquisición de vehículos eléctricos e híbridos (taxis)	0,0020
	Transición energética	Alícuotas reducidas de la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) sobre los ingresos por venta de partes de aerogeneradores	0,0016
		Reducción de las alícuotas del Programa de Integración Social (PIS) y de la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) para la venta de biodiésel	0,0013
		Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico de la Industria de los Semiconductores (PADIS)	0,0062
Colombia	Bioeconomía	Descuento tributario para inversiones en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente	0,0083
		Descuento tributario por donaciones para el apadrinamiento de parques naturales y la conservación de bosques naturales	0,0000
		Ingresos no constitutivos de renta por certificados de incentivo forestal	0,0001
		Exención del impuesto sobre la renta por aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua, el caucho y el marañón	0,0037
		Exención del impuesto sobre la renta por inversión en nuevos aserraderos, plantas de procesamiento y plantaciones de árboles maderables y de producción de frutos	0,0005
	Electromovilidad	Tarifa del 5% para motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor supere las 50 Unidades de Valor Tributario (UVT)	0,0008
		Tarifa del 5% para motores de vehículos eléctricos y para vehículos eléctricos e híbridos	0,0188
	Transición energética	Exención del IVA para el biocombustible	0,1530
	Turismo sostenible	Exención del impuesto sobre la renta de las empresas por la venta de electricidad generada a partir de energía eólica, solar, geotérmica o marina, o de biomasa o residuos agrícolas	0,0000
		Descuento para inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente en actividades turísticas	0,0002
Costa Rica	Agricultura	Exenciones a la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH)	0,0001
	Gestión sostenible del agua	Contrato de préstamo entre el Banco de Cooperación Internacional del Japón y Costa Rica para el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José	0,0005
		Ley constitutiva de la empresa de servicios públicos de Heredia	0,0000
	Bioeconomía	Alícuota reducida del IVA sobre la venta de madera (Ley Forestal)	0,0042
	Electromovilidad	Exenciones para bicicletas y accesorios	0,0004
		Incentivos y promoción para el transporte eléctrico	0,0045
	Transición energética	Convenio de cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Costarricense de Electricidad para financiar un programa de energía renovable, transmisión y distribución de electricidad	0,0004
		Exenciones para materiales de uso racional de la energía	0,0035
		Ley de creación del Instituto Costarricense de Electricidad	0,0013
		Contrato entre el Japón y Costa Rica para un préstamo Sectorial para el Desarrollo de la Geotérmica en Guanacaste y con el Banco Europeo de Inversiones para el financiamiento del proyecto Geotérmico Las Pilas II	0,0006
Ecuador	Bioeconomía	Deducción del impuesto sobre la renta para personas jurídicas (IRPJ) por donaciones de las empresas con fines ambientales	0,0001
		Exenciones sobre las transferencias del Estado para forestación	0,0001
	Economía circular	Amortización extraordinaria por construcción sustentable	0,0013
		Devolución del impuesto a las botellas plásticas	0,0158



País	Sector	Nombre de la medida	Monto		
Ecuador	Economía circular	Rebaja de la tarifa del impuesto a los consumos especiales (ICE) de fundas plásticas biodegradables	0,0001		
		Deducción adicional por construcción sustentable	0,0000		
	Electromovilidad	Exención del IVA sobre baterías y cargadores para vehículos híbridos y eléctricos	0,0002		
		Exoneración del impuesto a los consumos especiales (ICE) para vehículos eléctricos e híbridos	0,0111		
		Exención del IVA para vehículos eléctricos	0,0042		
	Transición energética	Amortización extraordinaria por uso de tecnología renovable	0,0106		
		Deducción adicional del impuesto sobre la renta (ISR) por gastos en energía renovable, tecnología limpia y construcción sustentable	0,0050		
		Exención del IVA sobre paneles solares	0,0014		
		Deducción adicional por uso de energía renovable	0,0000		
	México	Electromovilidad	Deducción del impuesto sobre la renta para personas jurídicas (IRPJ) por adquisición de automóviles eléctricos o híbridos	0,0019	
Deducción del impuesto sobre la renta para personas jurídicas (IRPJ) por adquisición de bicicletas convencionales o bicicletas y motocicletas con baterías eléctricas recargables			0,0000		
Crédito en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas (IRPJ) por inversiones en equipos de alimentación para vehículos eléctricos			0,0018		
Exención del total del impuesto sobre los automóviles nuevos (ISAN) por la enajenación o importación de automóviles eléctricos o híbridos			0,0027		
Transición energética		Deducción del impuesto sobre la renta para personas jurídicas (IRPJ) por inversión en maquinaria y equipo para generación de energía de fuentes renovables o sistemas de cogeneración de electricidad	0,0223		
		Estímulo complementario a la inversión en energías renovables o en sistemas de cogeneración de electricidad eficiente	0,0001		
		Nicaragua	Electromovilidad	Exoneraciones de derechos aduaneros a la importación (DAI), impuesto selectivo de consumo (ISC) e IVA a vehículos eléctricos	0,0013
			Transición energética	Promoción de generación eléctrica con fuentes renovables	0,0199
República Dominicana	Economía circular	Exención del impuesto sobre la renta (ISR) por gestión de residuos sólidos	0,0000		
		Exención del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) por gestión de residuos sólidos	0,0005		
	Electromovilidad	Exención del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) para vehículos de energía no convencional	0,0053		
		Exención del impuesto a la importación para vehículos de energía no convencional	0,0058		
		Exención de impuestos de uso de bienes y licencias para vehículos de energía no convencional	0,0042		
	Transición energética	Crédito en el impuesto sobre la renta (ISR) por inversión en equipos que usen energía renovable	0,0017		
		Exención del impuesto a la importación para equipos y maquinarias que usen energía renovable	0,0006		
		Exención del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) para equipos y maquinarias que usen energía renovable	0,0122		
Uruguay	Bioeconomía	Exoneración del impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) para actividades de forestación	0,0444		
		Exención del impuesto al patrimonio para actividades de forestación según el tipo de bosque	0,0028		
	Electromovilidad	Alícuota reducida en el impuesto específico interno (IMESI) para vehículos eléctricos	0,0070		
		Alícuota reducida en el impuesto específico interno (IMESI) para vehículos híbridos	0,0334		

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información oficial.





CAPÍTULO



# Efectos macroeconómicos de la inversión pública en América Latina

---

## Introducción

- A. Fundamentos teóricos y pruebas empíricas de los efectos macroeconómicos de la inversión pública
- B. Hechos estilizados de la inversión pública en América Latina
- C. El impacto macroeconómico de la inversión pública en América Latina
- D. Observaciones finales

## Bibliografía

Anexo III.A1

Anexo III.A2



## Introducción

El mundo se encuentra en una encrucijada de desarrollo. Aunque se ha avanzado en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), siguen existiendo profundas brechas que dificultan cada vez más el cumplimiento de sus metas en los cinco años que quedan hasta el plazo establecido para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las estimaciones actuales indican que, a escala mundial, es probable que solo el 16% de las metas de los ODS se alcancen al final del período, y que, en el resto de los casos, los avances sean escasos o nulos (Sachs, Lafortune y Fuller, 2024).

América Latina y el Caribe no es la excepción. La región se enfrenta a retos considerables en ámbitos como la pobreza, el hambre, la salud, el trabajo decente y las ciudades sostenibles. Subsanan estas brechas exige un esfuerzo concertado para movilizar inversión y replantear las estrategias destinadas a acelerar el progreso. Esta realidad regional es indicativa de una profunda crisis de desarrollo subyacente. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que dicha crisis se distingue por presentar tres trampas principales: una de baja capacidad para crecer, una de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una de bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva (CEPAL, 2024a; Salazar-Xirinachs, 2023).

A fin de salir de estas trampas, será preciso abordar las brechas estructurales arraigadas y sentar las bases de un modelo de desarrollo sostenible, inclusivo y productivo. Para ello, la región debe emprender tres grandes transformaciones. Necesita lograr un mayor crecimiento económico, sostenible e inclusivo; reducir la desigualdad y promover mayores niveles de inclusión y movilidad sociales, y fomentar la sostenibilidad e intensificar la lucha contra el cambio climático.

Emprender estas transformaciones requerirá necesariamente que el sector público desempeñe un fuerte papel catalizador, con políticas activas para hacer frente a las trampas del desarrollo y a las brechas estructurales. La inversión pública es crucial por su carácter transversal y su potencial para promover múltiples transformaciones. Una inversión pública sólida, unida a un acervo de capital público de alta calidad, puede promover transformaciones positivas por el lado de la oferta, al proporcionar los servicios económicos necesarios para facilitar la producción e impulsar incrementos de productividad, reforzar el desarrollo de capital humano y aumentar la resiliencia al cambio climático.

Desafortunadamente, la inversión pública en la región es especialmente débil. La formación bruta de capital fijo del gobierno general en América Latina y el Caribe, de un 2,1% del PIB en 2022, es la más baja del mundo, inferior incluso a la de las economías avanzadas (3,3% del PIB). La volatilidad de la inversión pública, debida en parte a su papel histórico como principal variable de ajuste fiscal y a la dependencia del financiamiento proporcionado por los ingresos procedentes de los recursos naturales no renovables, no se ha visto compensada por mayores niveles de inversión privada (CEPAL, 2022).

Una cuestión de política importante es hasta qué punto vale la pena reforzar la inversión pública cuando los países se enfrentan a diversos retos que exigen su atención. El objetivo de este capítulo es contribuir al debate regional al respecto, argumentando que existen indicios sólidos de que impulsar la inversión pública es beneficioso. Mediante un análisis econométrico, se busca ofrecer estimaciones de los efectos macroeconómicos de la inversión pública y poner de relieve futuras áreas de trabajo.

Los resultados presentados en este capítulo sugieren que el multiplicador fiscal se sitúa en un promedio de 0,5 dos años después de un choque de inversión pública cuando se utilizan datos de alta frecuencia y aumenta hasta 0,9 al cuarto año cuando se utilizan datos anuales. Estos resultados son similares a otras estimaciones realizadas para mercados emergentes y economías en desarrollo (Llompén López et al., 2024; Furceri y Li, 2017; Ilzetzki, Mendoza y Végh, 2013).

Sin embargo, este efecto se produce en dos fases. A corto plazo, el efecto multiplicador se ve impulsado por las respuestas de la demanda agregada. El consumo privado aumenta, en consonancia con una fuerte respuesta de la actividad en los sectores de la construcción y los servicios profesionales y el incremento del empleo. Un aumento de las importaciones diluye en cierta medida el efecto, lo que refleja la elevada intensidad importadora de los bienes de capital. Estos efectos a corto plazo disminuyen a medida que se completa el proyecto de inversión.

A esta fase inicial le sigue una segunda en la que la producción se expande a medida que la inversión privada responde a la nueva infraestructura creada y aumenta el crecimiento del empleo. El aumento de la intensidad de capital en esta fase conduce a un incremento significativo de la productividad laboral. Los mayores multiplicadores estimados a mediano plazo también se deben en parte a la escasez de capital público en América Latina, un factor en el que se hace cada vez más hincapié en la literatura (Ramey, 2021; Izquierdo et al., 2019).

Obtener los beneficios de un impulso a la inversión pública no es solo cuestión de ejecutar proyectos; también depende de forma crucial de su gestión eficaz. Existen pruebas de peso en la literatura que indican que la eficiencia gubernamental es un factor determinante de la magnitud del impacto macroeconómico de la inversión pública, especialmente en los mercados emergentes y los países en desarrollo (Adarov y Panizza, 2024; Llampén López et al., 2024; Furceri y Li, 2017; Fondo Monetario Internacional [FMI], 2015; Warner, 2014; Buffie et al., 2012).

Las estimaciones presentadas en el presente capítulo confirman estos resultados. El multiplicador de la inversión pública es de 0,7 al cabo de dos años en los países con un alto nivel de eficiencia. En cambio, a un nivel de eficiencia inferior, el multiplicador es 0,3 y no difiere estadísticamente de cero. Los países podrían aumentar significativamente el impacto de su inversión “invirtiendo” en capacidades institucionales, haciendo hincapié en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) (CEPAL, 2024a).

Este capítulo se estructura como se detalla a continuación. En la sección A se esboza el marco teórico para el análisis de los efectos macroeconómicos de la inversión pública y se examinan las posibles repercusiones por el lado de la demanda y de la oferta y los factores que pueden atenuar o acentuar dichas repercusiones. En la sección B se contextualiza el estado actual de la inversión pública en la región, y se destacan sus rasgos más sobresalientes. En la sección C se presentan los resultados del análisis econométrico de la inversión pública y sus efectos macroeconómicos. Por último, en la sección D se ofrecen algunas reflexiones finales.

## A. Fundamentos teóricos y pruebas empíricas de los efectos macroeconómicos de la inversión pública

Las implicaciones macroeconómicas del gasto público —y, por extensión, de la inversión pública— han sido objeto de amplios debates en la literatura. La inversión pública, normalmente definida como el gasto público en infraestructura económica y social, impulsa la acumulación de capital y, de esta manera, aumenta la capacidad productiva de la economía<sup>1</sup>. La mejora de las redes de transporte reduce los costos

<sup>1</sup> Véase en Foster et al. (2023) una revisión sistemática de más de 300 estudios que abordan el impacto único de la inversión pública en carreteras, suministro eléctrico e infraestructura digital sobre el desarrollo económico a través de los prismas de la producción, la productividad, la pobreza y la desigualdad, los resultados del mercado laboral, la formación de capital humano y el comercio.



logísticos, racionaliza las cadenas de suministro y amplía el acceso a los mercados. Los sistemas energéticos modernizados reducen los costos de las empresas, al tiempo que mejoran la fiabilidad de la generación y transmisión de electricidad. Las inversiones en infraestructura digital promueven la adopción de tecnología y facilitan la integración en los mercados mundiales. Además, el desarrollo de infraestructuras puede generar efectos de aglomeración y fomentar los clústeres económicos.

Una característica importante del capital público es que es en gran medida de carácter no rival, en el sentido de que su utilización por parte de un agente económico no disminuye necesariamente su disponibilidad para otros, de modo que aumenta la productividad económica global. Al mismo tiempo, también es esencialmente no excluible, lo que le garantiza un elevado nivel de accesibilidad. Sin embargo, estas características beneficiosas también pueden dar lugar a una inversión insuficiente sin la intervención del sector público.

Esta interpretación del papel de la inversión pública y del capital en el crecimiento económico y el desarrollo productivo procede de los modelos de crecimiento neoclásicos tradicionales. A diferencia del consumo público, la inversión pública influye directamente en la función de producción de la economía a través de su impacto en la acumulación de capital y la productividad (Baxter y King, 1993; Aschauer, 1989a). Dado un nivel fijo de productividad total de los factores y de otros insumos, la inversión pública redundante en una mayor producción. Un aumento del acervo de capital público, en particular de infraestructura, puede desempeñar un papel complementario al del capital privado, al elevar la productividad marginal del capital privado y del trabajo e incentivar la inversión privada y el empleo. Esto compensa parcialmente el desplazamiento de la actividad privada causado por el efecto riqueza negativo, al reorientarse los recursos desde el sector privado (Aschauer, 1989b).

Desde una perspectiva neokeynesiana, la inversión pública es también una potente herramienta para aumentar el futuro crecimiento potencial de la economía. Sin embargo, un punto de partida clave de los modelos neoclásicos es el papel de la inversión pública, y del gasto público en general, en la estimulación de la demanda agregada. En presencia de rigideces nominales, la economía es incapaz de ajustarse instantáneamente como respuesta a los choques. Por lo tanto, la inversión pública puede influir en la demanda agregada directamente, a través del desembolso real de la inversión, e indirectamente, impulsando el empleo, los salarios y la inversión privada en toda la economía. Un impulso de la inversión pública podría resultar especialmente eficaz en situaciones en las que una demanda agregada persistentemente débil socava la capacidad productiva de la economía: el llamado efecto de "histéresis".

Los estudios empíricos aportan pruebas que respaldan ambas perspectivas, destacando la multitud de factores que configuran los efectos macroeconómicos de la política fiscal. Gran parte de estos estudios se basan en el trabajo pionero de Blanchard y Perotti (2002), quienes establecieron las bases metodológicas para identificar los choques estructurales de política fiscal y estimar sus efectos sobre la economía. Las ampliaciones posteriores de este enfoque introdujeron métodos alternativos de identificación de choques fiscales e incorporaron variables adicionales para desentrañar los canales a través de los cuales la política fiscal influye en los resultados económicos. Más recientemente, los autores han adoptado cada vez más la técnica de proyecciones locales propuesta por Jordà (2005), que ofrece una mayor flexibilidad y facilita un análisis más natural de los determinantes del impacto macroeconómico de la política fiscal.

Un aspecto central de dichos estudios empíricos ha sido la estimación de los multiplicadores fiscales. Esencialmente, los multiplicadores fiscales miden el cambio en el PIB real, u otras variables macroeconómicas, resultante de un aumento de una unidad de gasto público. Sin embargo, este efecto no es constante: su magnitud puede variar significativamente entre el impacto inicial del gasto público y el mediano plazo. Los multiplicadores fiscales estimados varían mucho, lo que refleja las diferencias en los canales por los que la política

fiscal se transmite a la economía real (Vagliasindi y Gorgulu, 2021). Estas variaciones suelen atribuirse a diferencias en el uso y tratamiento de los datos, las estrategias de detección, las técnicas de modelización y los países y períodos concretos analizados.

Aunque no existe un consenso sobre cuáles son los determinantes clave de las magnitudes del multiplicador fiscal, el hecho de que varios factores desempeñan un papel crucial está ampliamente reconocido. Uno de esos factores es el nivel de flexibilidad de los tipos de cambio, ya que los multiplicadores fiscales tienden a ser mayores en los países con regímenes cambiarios menos flexibles, lo que subraya la importancia de la acomodación de la política monetaria para amplificar los efectos de los choques de gasto (Honda, Miyamoto y Taniguchi, 2020; Koh, 2017; Born, Juessen y Müller, 2013; Ilzetzki, Mendoza y Végh, 2013). Cuando la política monetaria opera en el límite inferior de cero, los multiplicadores fiscales pueden llegar a ser muy grandes y a superar la unidad (Ramey y Zubairy, 2018). Christiano, Eichenbaum y Rebelo (2011) sostienen que un aumento de la producción causado por un choque de gasto público cuando la economía se encuentra en el límite inferior de cero incrementa las expectativas de inflación, lo que, a su vez, reduce la tasa de interés real y provoca un aumento del gasto privado.

En algunos estudios, el endeudamiento público se ha relacionado con multiplicadores fiscales más pequeños (Adarov, Clements y Jalles, 2024; Huidrom et al., 2020; Ilzetzki, Mendoza y Végh, 2013). Sin embargo, esta idea no cuenta con un respaldo unánime en la literatura. Auerbach y Gorodnichenko (2017) constatan que los choques de gasto público pueden reducir la relación entre la deuda pública y el PIB, incluso en países muy endeudados. Asimismo, Abiad, Furceri y Topalova (2016) muestran que, en un grupo de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), un choque de gasto público, derivado en este caso de la inversión pública, genera un multiplicador más grande y significativo cuando se financia con deuda que cuando se financia mediante impuestos o recortes de otros gastos. Además, concluyen que un impulso inversor financiado con deuda no conduce a un aumento a largo plazo de los niveles de deuda pública ni a un incremento de las tasas de interés reales soberanas. Adarov y Panizza (2024) matizan este resultado sugiriendo que el efecto depende del nivel de eficiencia del gobierno, medido en este caso en términos de calidad de la inversión.

Otro determinante con mayor aceptación en la literatura es el papel desempeñado por el estado de la economía. Un número cada vez mayor de investigaciones apunta a que los multiplicadores fiscales tienden a ser significativamente mayores durante los períodos de atonía o contracción económica. En tales condiciones, el gasto público puede generar fuertes efectos del lado de la demanda que favorecen la producción económica, especialmente cuando se producen fenómenos extremos (Caggiano et al., 2015; Dell’Era, Koloskova y Poplawski-Ribeiro, 2014; Riera Crichton, Végh y Vuletin, 2015; Auerbach y Gorodnichenko, 2013). Cuando la demanda agregada es débil y la economía funciona por debajo de su potencial, una menor utilización de la capacidad permite que el gasto público impulse la producción sin desplazar la actividad del sector privado (Batini et al., 2014). Sin embargo, este efecto puede estar modulado por el tipo de gasto público. En un análisis de metarregresión de 98 estudios empíricos, Gechert y Ranneberg (2018) encontraron que los multiplicadores fiscales eran significativamente mayores durante las recesiones, pero solo en el caso del gasto público distinto del consumo público.

Una advertencia importante en relación con los resultados anteriores es que gran parte de los estudios se han centrado en el consumo público o en el gasto público total, que se compone en gran medida de los desembolsos de consumo. Las estimaciones de los multiplicadores de la inversión pública pura son menos comunes. Esta distinción es fundamental, ya que tanto los modelos de crecimiento neoclásicos como los neokeynesianos hacen hincapié en el papel que desempeña la acumulación de capital público en la expansión de la capacidad productiva de la economía. Muchos estudios concluyen que la composición de los choques de gasto público importa, y



que los gastos de capital generan multiplicadores mayores que los gastos de consumo público (Furceri y Li, 2017; Calderoó, Moral-Benito y Servén, 2015; Eden y Kraay, 2014; Leduc y Wilson, 2013). Sin embargo, la literatura sigue sin ser concluyente, ya que otros estudios indican que los multiplicadores de la inversión pública no son estadísticamente diferentes de los del gasto en consumo (Ilzetzki, Mendoza y Végh, 2013; Perotti, 2004).

Estos resultados tan variados ponen de relieve los retos a los que se enfrentan los investigadores a la hora de analizar los choques de inversión pública. A diferencia del gasto en consumo, que teóricamente puede utilizarse de inmediato, la ejecución de los proyectos de inversión pública suele sufrir retrasos, lo que limita sus efectos multiplicadores a corto plazo (Ramey, 2021; Leduc y Wilson, 2013; Leeper, Walker y Yang, 2010). Además, los multiplicadores de la inversión pública parecen verse influidos por la calidad de las instituciones públicas. Los países con instituciones más sólidas y sistemas de inversión pública que funcionan bien, en particular en lo que se refiere a la definición y ejecución de proyectos, pueden mitigar los efectos de desplazamiento y lograr multiplicadores de la inversión pública positivos y a veces considerables (Cavallo y Daude, 2011). Esto resulta especialmente relevante en el caso de las economías en desarrollo, dado que sus capacidades institucionales tienden a ser más débiles (Adarov y Panizza, 2024; Llempén López et al., 2024; Furceri y Li, 2017; FMI, 2015; Warner, 2014; Buffie et al., 2012).

Otro factor determinante es el nivel de capital público. Los modelos neoclásicos de crecimiento sugieren que el impacto económico de la inversión pública depende del tamaño del acervo de capital público existente. Se espera que la productividad marginal de la inversión pública adicional sea mayor en los países con escaso acervo de capital, lo que se traduciría en multiplicadores fiscales más elevados. En Izquierdo et al. (2019), se proporcionan estimaciones para diferentes áreas geográficas y niveles de gobierno —incluidos algunos países europeos, estados de los Estados Unidos y provincias argentinas—, y se halla que esta predicción teórica se cumple incluso teniendo en cuenta los diferentes niveles de eficiencia del gobierno. Esto también concuerda con las conclusiones de Berg et al. (2015), que muestran que el efecto de crecimiento de la inversión pública es invariable con respecto al nivel de eficiencia del sector público cuando el capital público es escaso. En este caso, la productividad marginal excepcionalmente alta de cada unidad adicional de capital público puede compensar las pérdidas debidas a las brechas de eficiencia.

## B. Hechos estilizados de la inversión pública en América Latina

América Latina tiene los niveles más bajos de inversión pública del mundo<sup>2</sup>. En 2022, la formación bruta de capital fijo del gobierno general, compuesta por el gasto del gobierno central, los gobiernos subnacionales y las instituciones de seguridad social, se situó en un promedio del 2,1 % del PIB, más de 1 punto porcentual por debajo de la de otras regiones en desarrollo (véase el gráfico III.1). Esta brecha resulta especialmente evidente cuando se compara la región con las economías emergentes y en desarrollo de Asia, como China y la India, y de Europa, como Hungría, Polonia, Rumanía y Türkiye. Esta disparidad no se observó exclusivamente en 2022; la inversión pública en América Latina ha sido sistemáticamente inferior en términos absolutos y relativos a lo largo del tiempo. La brecha más estrecha se registró en 2010, cuando la región se

<sup>2</sup> En esta sección se utilizan indistintamente los términos “inversión pública” y “formación bruta de capital fijo del gobierno general”. Los datos aquí presentados proceden de las cuentas nacionales por sector institucional, que ofrecen una definición uniforme en todos los países. Sin embargo, algunos países presentan una medida adicional de la formación bruta de capital fijo del sector público que puede incluir a las empresas estatales.

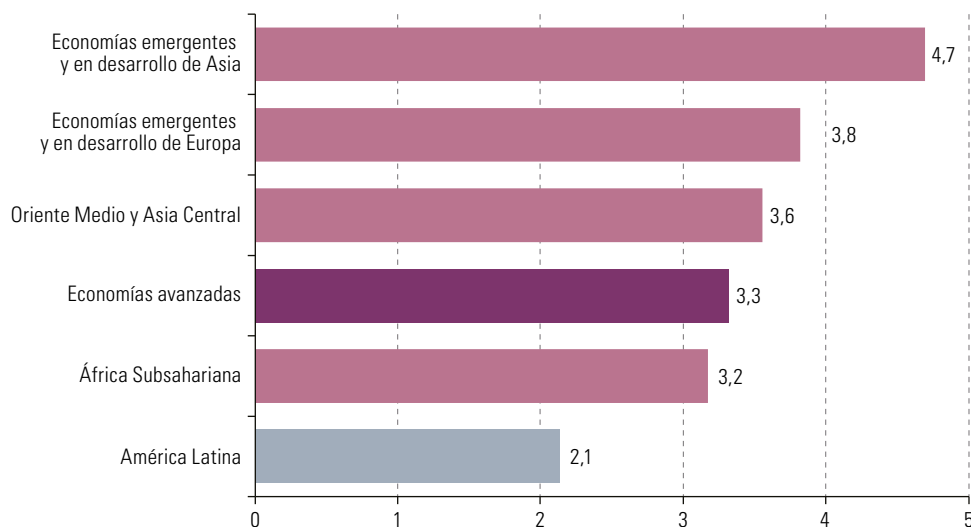
situó 1,1 puntos porcentuales del PIB por detrás de las economías avanzadas y de las economías emergentes y en desarrollo de Asia y Europa. Sin embargo, en 2022 esta diferencia había vuelto a aumentar significativamente, hasta alcanzar los 2,5 puntos porcentuales del PIB en relación con las economías emergentes y en desarrollo de Asia y los 1,7 puntos porcentuales del PIB en relación con la misma categoría de economías de Europa.

### Gráfico III.1

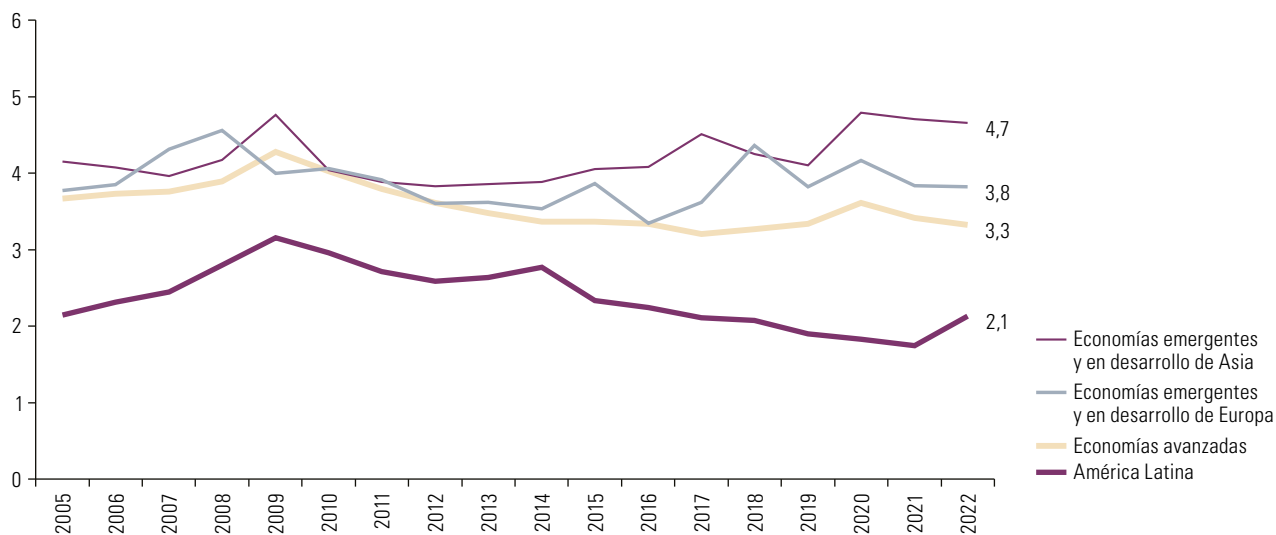
Regiones y agrupaciones de países seleccionadas: formación bruta de capital fijo del gobierno general, 2005-2022<sup>a</sup>

(En porcentajes del PIB)

#### A. 2022



#### B. 2005-2022



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales y Naciones Unidas, National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/madt.asp>.

**Nota:** Las cifras son promedios ponderados por la participación de cada país en el PIB mundial a paridad de poder adquisitivo.

<sup>a</sup> Los datos abarcan 61 economías que representaron un promedio del 81% del PIB mundial en paridad de poder adquisitivo durante el período 2005-2022.

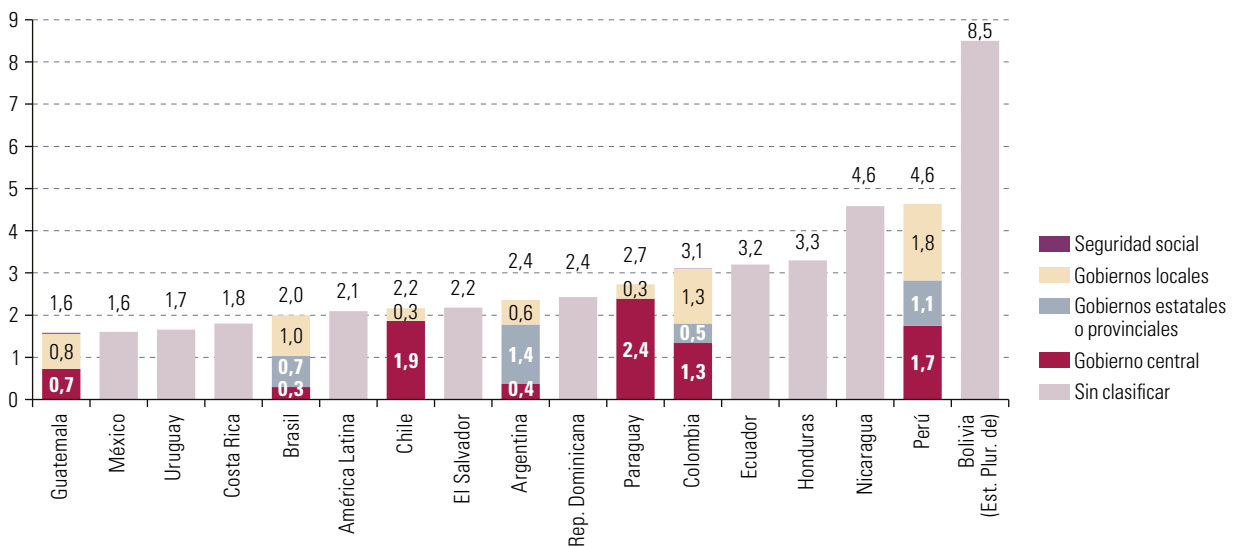
Las tendencias de la inversión pública también han seguido trayectorias diferentes en cada región. En los años previos a la crisis financiera mundial de 2008-2009, hubo un aumento general del gasto en inversión, seguido de un declive en el período inmediatamente posterior. Sin embargo, mientras que, tras la crisis, la formación bruta de capital fijo del gobierno general en las economías emergentes y en desarrollo de

Asia y Europa se estabilizó en niveles elevados, en América Latina tendió a la baja. En las economías avanzadas, la inversión pública también disminuyó, pero finalmente se estabilizó en la segunda mitad de la década de 2010, si bien a un nivel inferior al de principios de la década de 2000. Por el contrario, en América Latina no se produjo tal estabilización, ya que la inversión continuó descendiendo, en parte por la caída de los precios de los recursos naturales no renovables. No fue hasta 2022, tras la perturbación causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en 2020 y 2021, cuando empezaron a aparecer señales de un cambio de tendencia.

Este patrón regional se refleja en los niveles de inversión pública de la Argentina, el Brasil y México, pero estas economías no son casos atípicos. En 2023, la formación bruta de capital fijo del gobierno general se mantuvo por debajo del 2,5% del PIB en la mayoría de los países de la región (véase el gráfico III.2). Sin embargo, hubo notables excepciones, como las de Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua y el Perú, donde los niveles de inversión pública fueron significativamente superiores. Otra distinción importante entre los países es el nivel de gobierno responsable de la ejecución de los proyectos de inversión pública. En la Argentina, el Brasil, Colombia, Guatemala y el Perú, el gobierno central representó menos de la mitad de la inversión total del gobierno general, y los gobiernos locales fueron los principales inversores en varios países. Esto pone de relieve la importancia crítica de reforzar la capacidad de planificar y ejecutar la inversión pública de forma eficiente y eficaz en todos los niveles de gobierno, pero especialmente en el municipal, donde se adoptan e implementan muchas de las decisiones en materia de inversión.

### Gráfico III.2

América Latina (16 países): formación bruta de capital fijo del gobierno general, por nivel de gobierno, 2023 o último año con información disponible (En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales y Naciones Unidas, National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/madt.asp>.

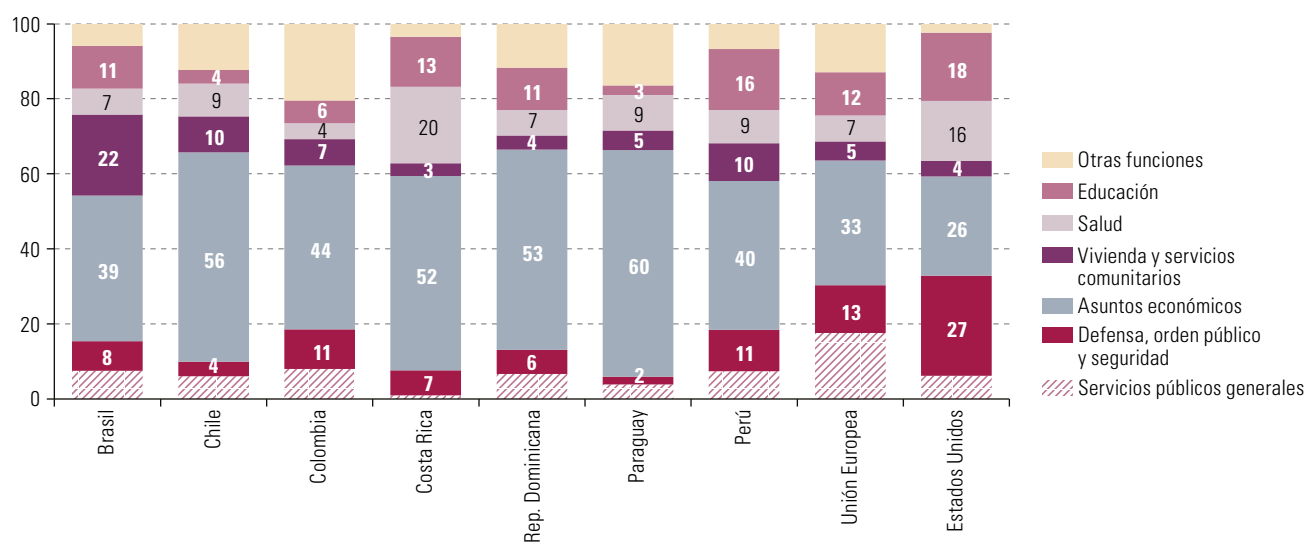
**Nota:** Los datos corresponden a otros años en los siguientes casos: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Costa Rica (2021), El Salvador (2020), Guatemala (2022), Honduras (2017), Nicaragua (2019) y Uruguay (2016). La cifra correspondiente a América Latina es un promedio ponderado por la participación de cada país en el PIB global a paridad de poder adquisitivo.

La asignación por sector de la inversión pública en América Latina es relativamente homogénea. Como se muestra en el gráfico III.3, las inversiones en servicios económicos, principalmente infraestructura pesada, representan la mayor parte de la formación bruta de capital fijo del gobierno general. Dentro de esta categoría, la inversión se concentra en gran medida en el sector del transporte, lo que refleja tanto la construcción de nuevas carreteras y autopistas como el mantenimiento continuo de la infraestructura

existente (CEPAL, 2022). Las infraestructuras de servicios sociales, en ámbitos como la salud y la educación, son un componente importante de la inversión pública. El desarrollo de vivienda e infraestructura comunitaria es una de las principales áreas de inversión en el Brasil, mientras que la distribución sectorial de la inversión pública en la Unión Europea y en los Estados Unidos es más uniforme, en gran parte porque el papel de los servicios económicos es menor. La Unión Europea destaca por sus importantes inversiones en infraestructuras para la investigación básica, mientras que, en los Estados Unidos, casi una cuarta parte de la formación bruta de capital fijo del gobierno general se destina al sector de la defensa.

### Gráfico III.3

América Latina (7 países), Estados Unidos y Unión Europea: formación bruta de capital fijo del gobierno general, por función, 2023 o último año con información disponible (En porcentajes del PIB)



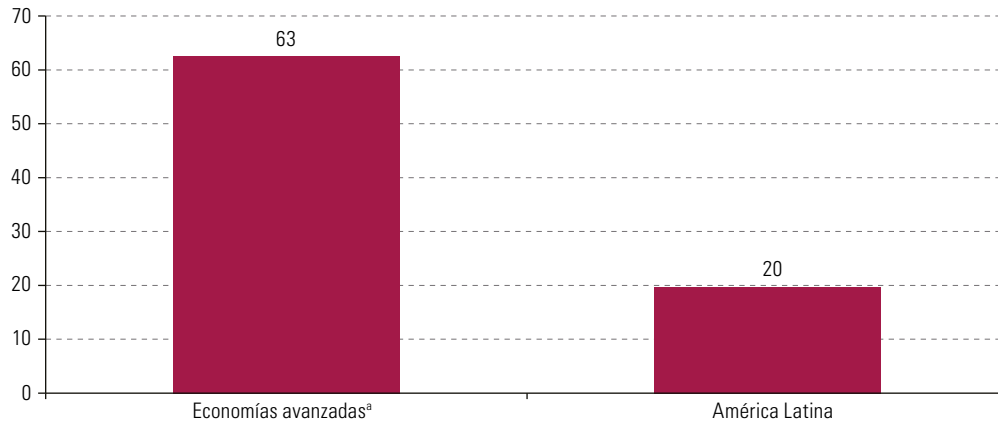
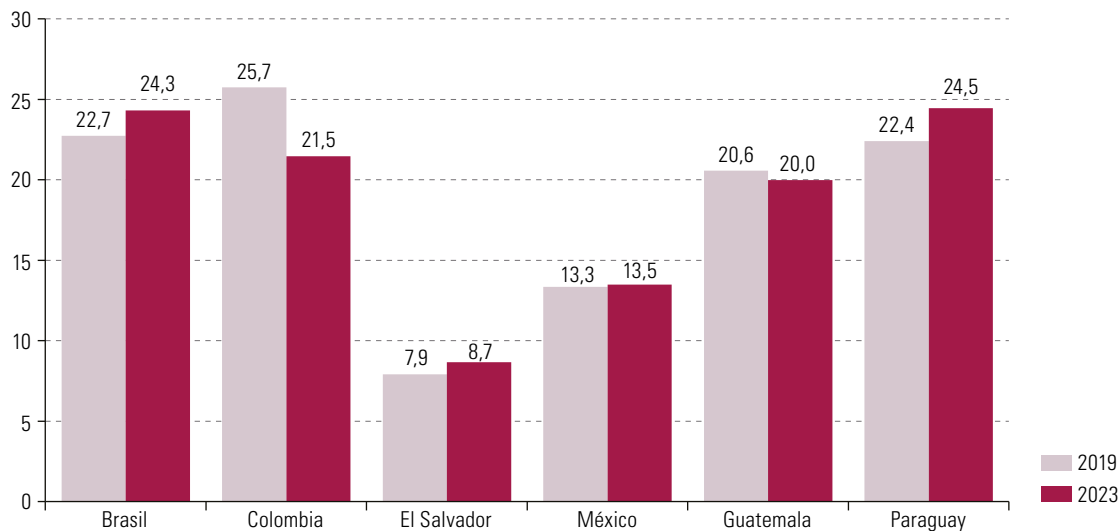
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OECD Data Explorer. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-DE.html>.

**Nota:** Los datos corresponden a otros años en los siguientes casos: Chile (2022), Costa Rica (2021) y Unión Europea (2022). La categoría de otras funciones se refiere a la protección del medio ambiente, el ocio, la cultura y la religión, y la protección social.

Un nivel de inversión pública persistentemente bajo ha dejado a América Latina con un acervo de capital público igualmente inadecuado. En 2023, el valor de las infraestructuras, instalaciones y maquinaria propiedad del gobierno general representaba un promedio ponderado de solo el 20% del PIB en la región, en comparación con el 63% del PIB en las economías avanzadas (véase el gráfico III.4). Hay pocos indicios que sugieran que los niveles del acervo de capital público han cambiado significativamente en los últimos años, por lo que los países deben estar utilizando una parte sustancial de su gasto anual en formación bruta de capital fijo para compensar la depreciación de las infraestructuras existentes, en lugar de ampliarlas o modernizarlas. Esta falta de acumulación de acervo de capital público supone un obstáculo considerable a la hora de aumentar el potencial de crecimiento de la región. Al mismo tiempo, el acervo existente es insuficiente para proporcionar servicios económicos y sociales esenciales, como redes de transporte eficientes, un suministro fiable de energía y agua, asistencia sanitaria de calidad y escuelas bien equipadas, factores clave necesarios para impulsar la productividad, la inclusión social y el desarrollo sostenible. Además, la vulnerabilidad del acervo de capital público de la región va en aumento, debido a los efectos cada vez mayores del cambio climático, que pueden acelerar el deterioro de las infraestructuras y alterar el funcionamiento de los servicios públicos (Titelman, Hanni y Pérez Benítez, 2024).

**Gráfico III.4**

América Latina (6 países) y economías avanzadas: acervo de activos fijos del gobierno general, 2019 y 2023  
(En porcentajes del PIB)

**A. América Latina y economías avanzadas****B. América Latina**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales y Fondo Monetario Internacional, base de datos Government Finance Statistics (GFS). [https://data.imf.org/en/datasets/IMF:EXTERNAL\\_DATASET\\_CARDS/IMF:STA:LGFS](https://data.imf.org/en/datasets/IMF:EXTERNAL_DATASET_CARDS/IMF:STA:LGFS).

**Nota:** Las cifras son promedios ponderados por la participación de cada país en el PIB mundial a paridad de poder adquisitivo.

<sup>a</sup> Los datos de las economías avanzadas abarcan 29 países y representan el 83% del PIB total del grupo en paridad de poder adquisitivo. En el caso de América Latina, los datos de los 6 países incluidos representan el 81% del PIB total de los países de esta región a paridad de poder adquisitivo.

## C. El impacto macroeconómico de la inversión pública en América Latina

En esta sección se examinan los efectos macroeconómicos de la inversión pública en América Latina, mediante estimaciones de los multiplicadores fiscales y las funciones de impulso-respuesta a los choques de inversión pública. En su forma más básica, un multiplicador fiscal mide el cambio que se produce en una variable macroeconómica, como el PIB o el empleo, como respuesta a un cambio en el gasto público. Los debates sobre los multiplicadores fiscales suelen centrarse en su magnitud en el momento del impacto o durante el período inicial en el que se promulga la política pública, así como en su efecto acumulativo a lo largo del tiempo. La magnitud del multiplicador fiscal representa el efecto

neto de la decisión de gasto público, incluido el efecto del propio desembolso y la respuesta de otros elementos de la economía real, como el consumo y la inversión privados, y las importaciones y exportaciones. Por su parte, la inversión pública también se ve influida por los efectos estructurales a mediano plazo, como los cambios en la productividad, a medida que la actividad del sector privado responde a las mejoras en la infraestructura.

Los países incluidos en el análisis son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. Los resultados se basan en estimaciones de regresión de panel y no se calculan por separado para cada país. La regresión de panel es la técnica de referencia de la investigación empírica en la literatura. Las estimaciones por países suelen variar mucho en función del período analizado, la disponibilidad de estadísticas y la metodología empleada. Además, los estudios a escala nacional no permiten investigar de forma natural la importancia relativa de los principales determinantes, como la eficiencia de la inversión pública y el papel de la escasez de capital público. En el presente análisis se utilizan datos trimestrales de alta frecuencia para evaluar los efectos a corto plazo de los choques de inversión pública, complementados con datos anuales para examinar su propagación a mediano plazo.

Los multiplicadores fiscales y las funciones de impulso-respuesta se estiman utilizando el método de proyecciones locales desarrollado por Jordà (2005). Este enfoque ofrece varias ventajas con respecto a los modelos estructurales de vectores autorregresivos tradicionales utilizados habitualmente en los estudios de este ámbito. Las proyecciones locales pueden estimarse mediante técnicas de regresión simples, como los mínimos cuadrados ordinarios, y son robustas frente a posibles errores de especificación del modelo. También permiten la aplicación de especificaciones flexibles y no lineales. Esta flexibilidad se aprovecha para explorar los multiplicadores fiscales a lo largo de diferentes fases del ciclo económico, así como su magnitud en el marco de distintos niveles de eficiencia gubernamental. Como se indica en el anexo III.A1, la metodología de este capítulo hace uso de efectos fijos de tiempo y país, junto con controles para tener en cuenta el impacto extraordinario de la pandemia de COVID-19 en el período 2020-2022.

Un desafío clave de la modelización macroeconómica es la disponibilidad de datos, en particular para las estadísticas trimestrales de alta frecuencia (véase el anexo III. A2). Aunque muchos países latinoamericanos publican cuentas nacionales trimestrales y datos mensuales sobre las finanzas públicas, la longitud de las series temporales históricas varía significativamente. Además, se producen rupturas estructurales cuando los países realizan un cambio del año base de sus cuentas nacionales para adaptarlas a las nuevas normas estadísticas internacionales. Algunos países facilitan series históricas recalculadas, mientras que, en otros casos, esta tarea recae en los investigadores. Los datos anuales, en cambio, suelen estar disponibles para períodos más largos de tiempo en fuentes como la División de Estadística de las Naciones Unidas y la Penn World Table (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2015).

Las estadísticas de inversión pública plantean retos adicionales. Lo ideal sería que tanto los datos trimestrales como los anuales procedieran de las cuentas nacionales y cubrieran la formación bruta de capital fijo del gobierno general. De este modo, se obtendrían comparaciones coherentes entre países y series temporales, como se señaló en la sección anterior. Sin embargo, los datos derivados de las cuentas nacionales por sector institucional solo están disponibles en el caso de unos pocos países y, además, cuentan con una cobertura histórica limitada. Algunos países presentan un desglose de la formación bruta de capital fijo total entre los sectores público y privado, pero las definiciones varían. En algunos casos, la categoría de sector público incluye a grandes empresas estatales que no contribuyen necesariamente a los activos de capital público que prestan servicios públicos. En otros casos, no se dispone de ninguna de estas fuentes de datos, por lo que deben calcularse indirectamente por medio de las estadísticas de las finanzas públicas.



Otra cuestión clave en la estimación del impacto macroeconómico de la inversión pública es el momento en que se realiza. La precisión de las estimaciones del multiplicador fiscal depende de que los agregados de las cuentas nacionales, como el PIB, el consumo y las exportaciones netas, estén alineados con la variable de inversión pública. Según el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), en las cuentas nacionales, el registro de las transacciones se realiza según el principio del devengo, es decir, en el momento en que nacen, se modifican o se cancelan los derechos y las obligaciones. De esta forma, se refleja el momento económicamente relevante de la transacción. En cambio, el registro de las transacciones sobre la base del criterio de caja se realiza cuando se producen los pagos, lo que puede ocurrir mucho después de que se haya iniciado el proyecto de inversión. Esta discrepancia puede introducir sesgos, ya que los multiplicadores fiscales pueden captar el momento en que se realizan los pagos en lugar de los hechos económicos reales recogidos en las cuentas nacionales.

Dadas estas dificultades, en el presente estudio se hace especial hincapié en la recopilación de estadísticas basadas en el principio de devengo, con el objetivo de alinearlas con las cuentas nacionales (véanse las fuentes de datos en el anexo III.A2). Este enfoque es especialmente pertinente en el caso de los países en los que no se dispone de datos de inversión pública procedentes de las cuentas nacionales. Varios países de América Latina siguen el último *Manual de estadísticas de finanzas públicas* elaborado por el FMI (2014), que exige la presentación de informes en valores devengados. Sin embargo, este requisito suele limitar la longitud de las series temporales disponibles. Para mantener la coherencia, las series más largas basadas en el criterio de caja no se han extrapolado para que coincidan con los datos basados en el devengo. Dar prioridad a los datos basados en el devengo también afecta a la uniformidad de la cobertura institucional, ya que las series temporales largas para la inversión pública pueden incluir empresas estatales en algunos países.

## 1. La inversión pública ofrece a los encargados de formular políticas un instrumento importante para influir en la actividad económica, especialmente en períodos de recesión

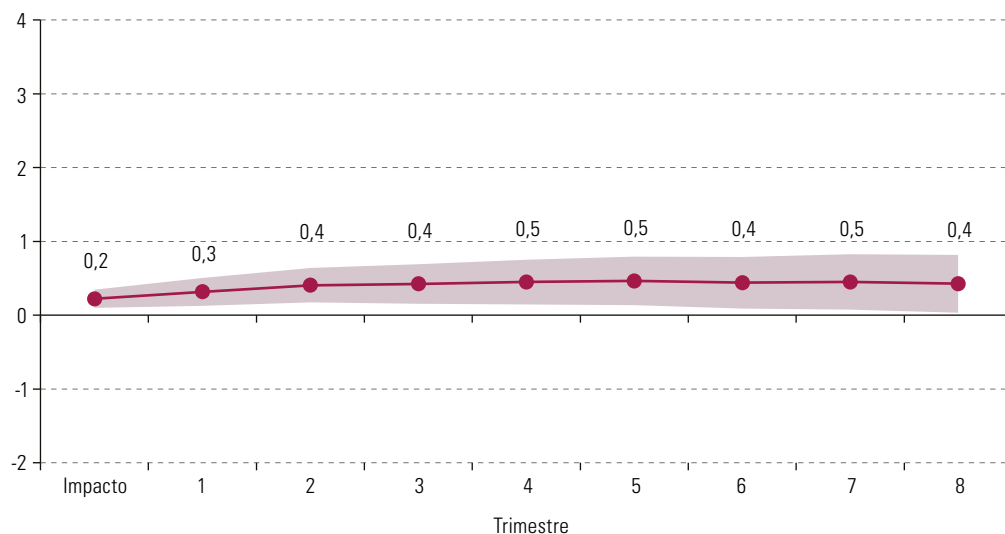
Los multiplicadores de la inversión pública en América Latina son positivos y estadísticamente superiores a 0 en todos los períodos. Las estimaciones basadas en datos trimestrales de alta frecuencia llegan a un multiplicador de 0,2 en el momento del impacto, que aumenta hasta un máximo de 0,5 al final del primer año tras el choque y, posteriormente, se estabiliza (véase el gráfico III.5). Estos resultados son plenamente coherentes con la idea de que el multiplicador fiscal capta el efecto neto de los choques de inversión pública en la economía. Los movimientos de otros elementos de la economía real, en particular las importaciones, pueden atenuar el multiplicador fiscal a corto plazo. La aplicación de la misma metodología a los datos anuales muestra que el multiplicador fiscal continúa aumentando a mediano plazo, y alcanza el 0,9 al cuarto año del choque inicial de gasto público en inversión. Sin embargo, estos resultados están necesariamente limitados por la disponibilidad de datos y no permiten llevar a cabo un análisis más detallado de los efectos a largo plazo de la acumulación de capital público sobre la producción y la productividad, tal como predice la teoría.

Estos resultados, basados ya sea en datos trimestrales o en datos anuales, coinciden en líneas generales con los de estudios sobre países en desarrollo y mercados emergentes. Kraay (2012), utilizando datos sobre préstamos de acreedores oficiales, estima que el multiplicador fiscal en los países en desarrollo es de alrededor de 0,4. Ilzetzki, Mendoza y Végh (2013) constatan que un choque de inversión puro, entendido

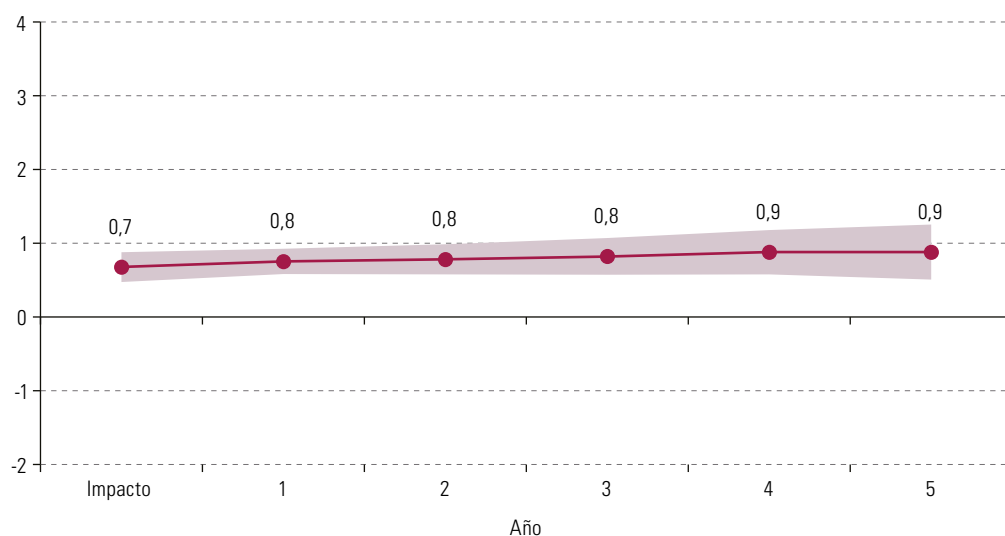
como cualquier cambio en el consumo público, da lugar a un multiplicador del impacto de 0,6 en los países en desarrollo, que aumenta a 0,75 a largo plazo. Del mismo modo, Gbohoui (2021), en un estudio sobre mercados emergentes y países en desarrollo, estima un multiplicador del impacto de 0,2, que aumenta a 0,56 al final del segundo año tras el choque. Furceri y Li (2017) llegan a resultados similares a partir de una muestra de mercados emergentes y países de ingreso bajo, con un multiplicador de 0,8 al cabo de cinco años. Llampén López et al. (2024) estiman que el multiplicador de la inversión pública en América Latina se eleva a 1,1 dos años después del impacto.

**Gráfico III.5**  
América Latina  
(15 países)<sup>a</sup>: multiplicador  
acumulativo del efecto  
de la inversión pública  
en el PIB  
(En múltiplos)

#### A. Datos trimestrales de alta frecuencia



#### B. Datos anuales



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

**Nota:** Las zonas sombreadas indican un intervalo de confianza del 90%. El término "impacto" se refiere al período en el que se inicia el proyecto de inversión pública, también conocido como período 0.

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

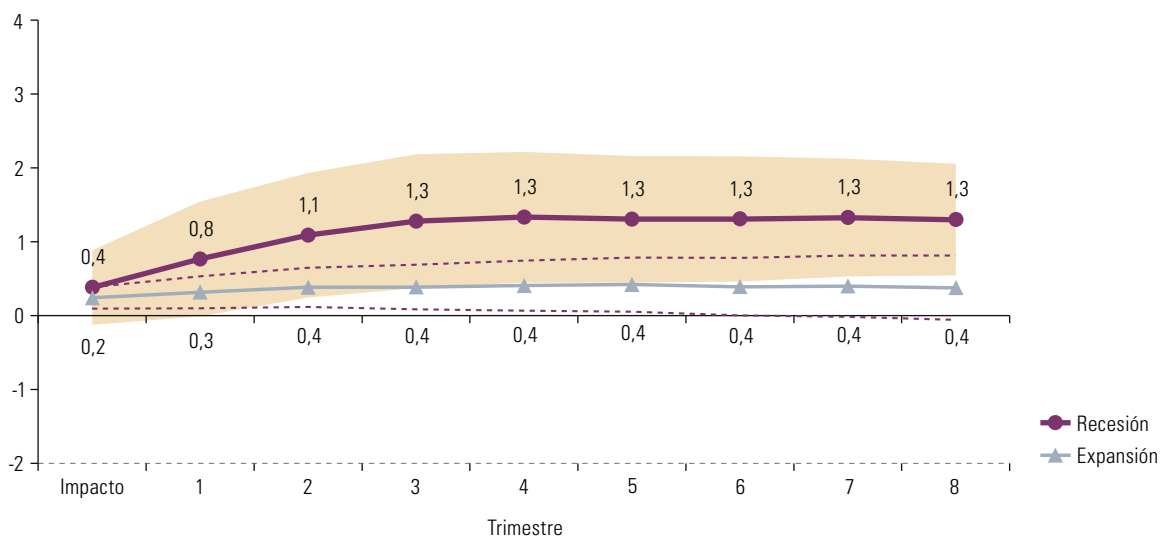
Los multiplicadores de la inversión pública en los mercados emergentes y los países en desarrollo parecen ser potencialmente inferiores a los de las economías avanzadas. En el caso de una muestra de países de la OCDE, Abiad, Furceri y Topalova (2016) calculan un multiplicador fiscal de 1,4 cuatro años después del choque inicial de inversión pública, un resultado que atribuyen a la expansión de la capacidad productiva de la

economía debido a la acumulación de capital público. Las estimaciones de Deleidi, lafrate y Levrero (2020) para un grupo de 11 países de la eurozona son incluso mayores, ya que se sitúan entre 0,93 y 1,21 en el momento del impacto, dependiendo de la especificación del modelo, y entre 2,43 y 3,12 cinco años después del choque.

En consonancia con los resultados de estudios empíricos recientes, los multiplicadores fiscales estimados para América Latina muestran diferencias significativas según los distintos estados del ciclo económico. A los efectos de este análisis, los períodos de recesión se definen como dos o más trimestres consecutivos de contracción económica, y los de expansión son los períodos en que la economía está en el otro estado. Como se observa en el gráfico III.6, el multiplicador acumulativo de la inversión pública en períodos de recesión es de 0,4 en el momento del impacto, mientras que se sitúa en 0,2 durante los períodos de expansión. Los multiplicadores de ambos estados aumentan a lo largo de los trimestres siguientes. En una fase recesiva, sin embargo, el multiplicador de la inversión pública aumenta hasta un máximo de 1,4 después de cuatro trimestres y es estadísticamente superior a 0 durante todo el período. En cambio, el multiplicador se estabiliza en 0,4 durante los períodos expansivos. Otros estudios empíricos sobre mercados emergentes y países en desarrollo llegan a resultados similares (Gbohoui, 2021; Petrović, Arsić y Nojković, 2021; Honda, Miyamoto y Taniguchi, 2020; Furceri y Li, 2017), al igual que aquellos que se centran en las economías avanzadas. Además, Abiad, Furceri y Topalova (2016) encuentran que un choque de inversión pública en un período de bajo crecimiento del ciclo puede atraer la inversión privada y dar lugar a una disminución de 0,35 puntos porcentuales en la tasa de desempleo a mediano plazo.

### Gráfico III.6

América Latina (15 países)<sup>a</sup>: multiplicador acumulativo del efecto de la inversión pública en el PIB, por estado del ciclo económico  
(En múltiplos)



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

**Nota:** Las zonas sombreadas indican un intervalo de confianza del 90%. El término "impacto" se refiere al período en el que se inicia el proyecto de inversión pública, también conocido como período 0.

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

La interpretación y las implicaciones de estos resultados en materia de políticas son evidentes, dadas las recientes tendencias de la inversión pública en América Latina. Si las demás condiciones no varían, un aumento de la inversión pública de una unidad de moneda nacional durante una recesión puede generar más de una unidad de actividad económica. Esto incluye el valor del choque de inversión pública en sí y la respuesta

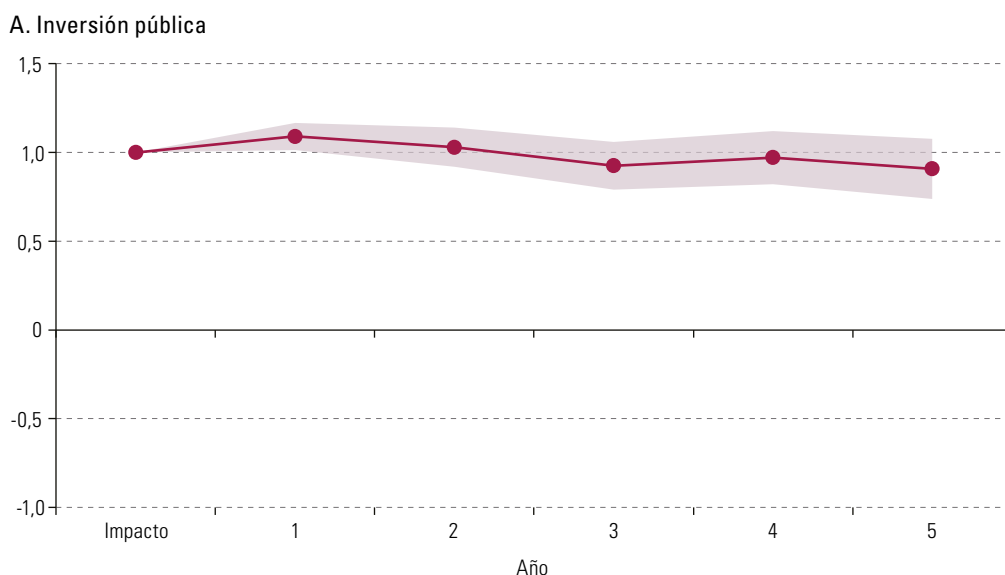
inducida del sector privado, principalmente en forma de consumo privado. Sin embargo, lo contrario también es cierto: la retirada de una unidad de moneda nacional en inversión pública durante una recesión puede suponer un gran costo económico. Estos resultados, en conjunto con las conclusiones de muchos otros estudios empíricos sobre el tema, también ponen de relieve la forma en que los esfuerzos de consolidación fiscal, dependiendo del momento en que se realicen, pueden generar respuestas económicas de segunda ronda no deseadas que podrían prolongar los períodos de atonía económica e incluso conducir a un aumento de la relación entre la deuda pública y el PIB.

## 2. La economía real responde a un choque de la inversión pública en distintas fases

El multiplicador fiscal global, como se explicó anteriormente, es una medida implícita del efecto neto de un choque de inversión pública sobre el PIB. Conceptualmente, a corto plazo, un choque de inversión pública comprende el cambio en la inversión pública en el momento del impacto y las respuestas de diferentes elementos de la economía real. Estas respuestas al impulso pueden derivarse de las medidas tanto de gasto como de oferta del PIB, y todas proporcionan una visión única de los efectos macroeconómicos de un impulso de la inversión pública. Cuando se analizan desde la perspectiva del gasto, que es el enfoque predominante en la literatura, es posible rastrear las respuestas inducidas de la inversión, el consumo y las exportaciones netas. La perspectiva de la oferta permite determinar qué sectores económicos responden al choque de inversión pública.

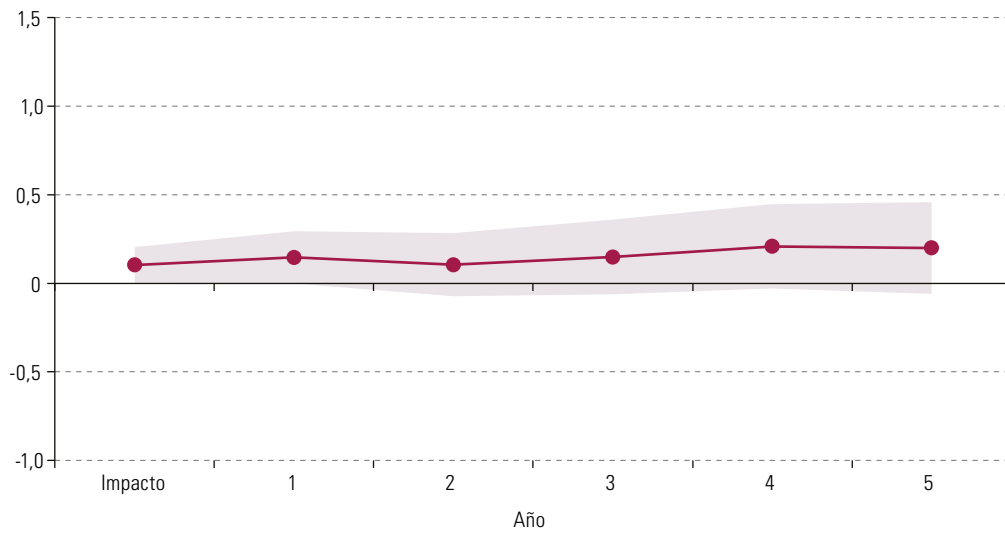
En el momento del impacto y al año siguiente, el efecto multiplicador fiscal, calculado a partir de datos anuales, se debe casi en su totalidad a la propia inversión pública. Como se observa en el gráfico III.7, el choque de inversión pública —que, en este caso, se ha ajustado al 1% del PIB y representa un compromiso de gasto— predomina en las respuestas de los componentes de gasto del PIB. Asimismo, se produce una reacción considerable del consumo privado, que presenta una respuesta inducida de 0,5 puntos porcentuales del PIB al choque de la inversión pública en el momento del impacto. El consumo público también aumenta en consonancia con la necesidad de adquirir bienes y servicios para el proyecto de inversión pública. El aumento del consumo, tanto privado como público, se ve casi totalmente compensado por un aumento de igual magnitud de las importaciones, con lo cual estos componentes no tienen ningún efecto neto sobre la producción económica. Este resultado no es sorprendente en una región en desarrollo, dada la elevada intensidad de las importaciones de bienes de capital.

**Gráfico III.7**  
América Latina  
(15 países)<sup>a</sup>: funciones  
de impulso-respuesta  
acumuladas de  
componentes  
seleccionados del gasto  
del PIB ante un choque  
de inversión pública  
del 1% del PIB  
(En puntos porcentuales  
del PIB)

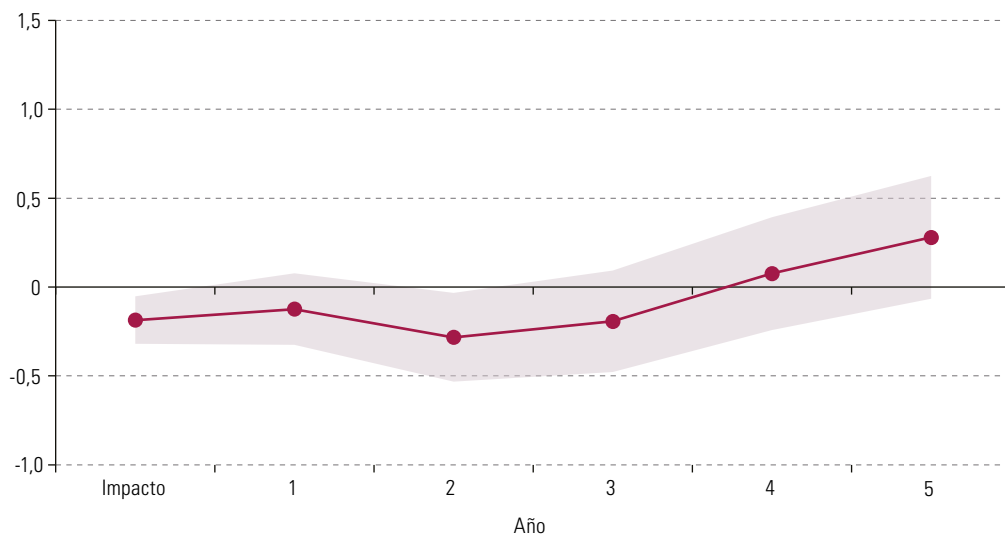




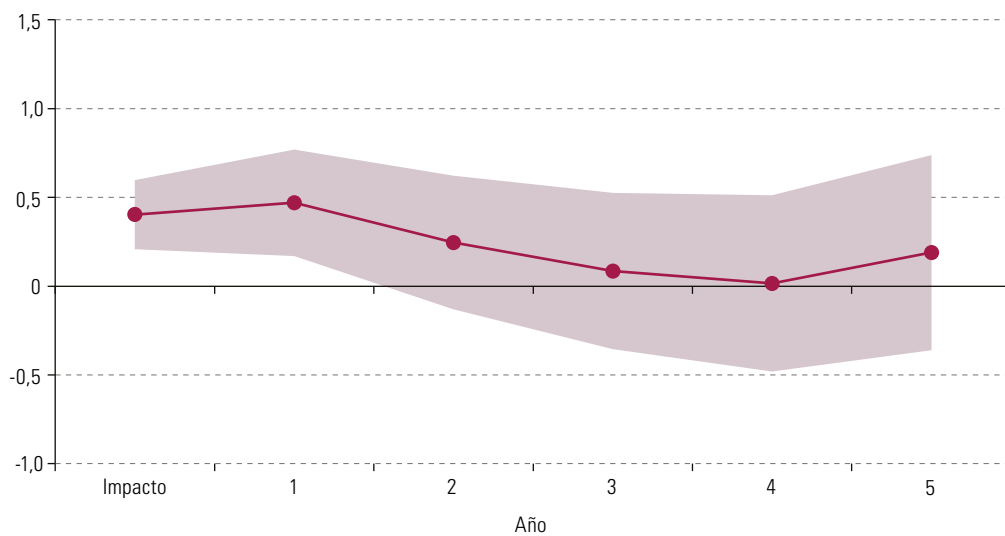
### B. Consumo público



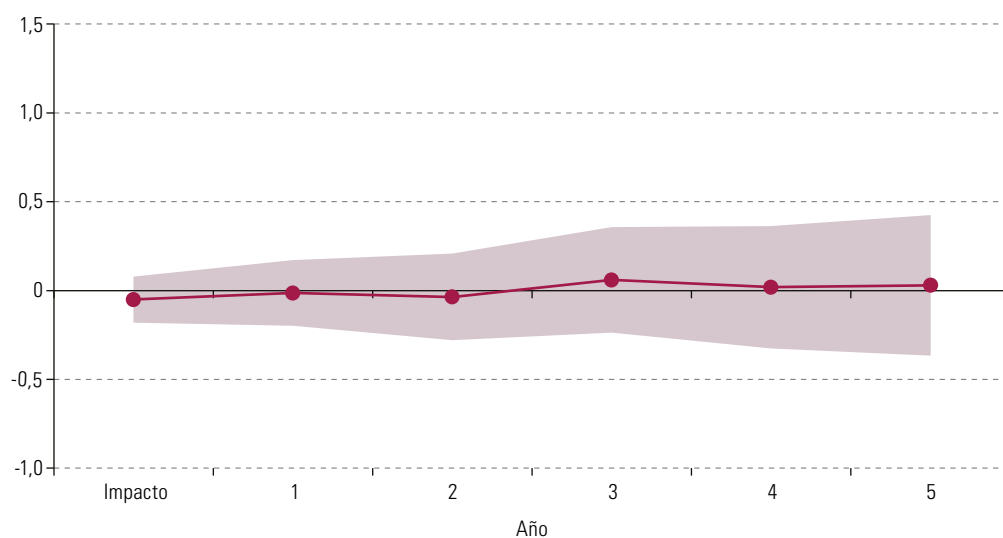
### C. Inversión privada



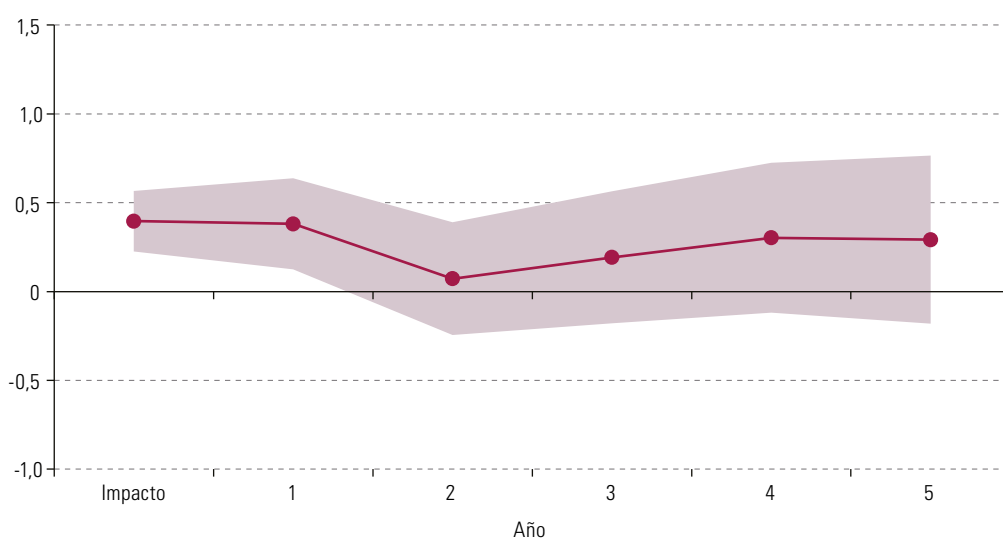
### D. Consumo privado



## E. Exportaciones



## F. Importaciones



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

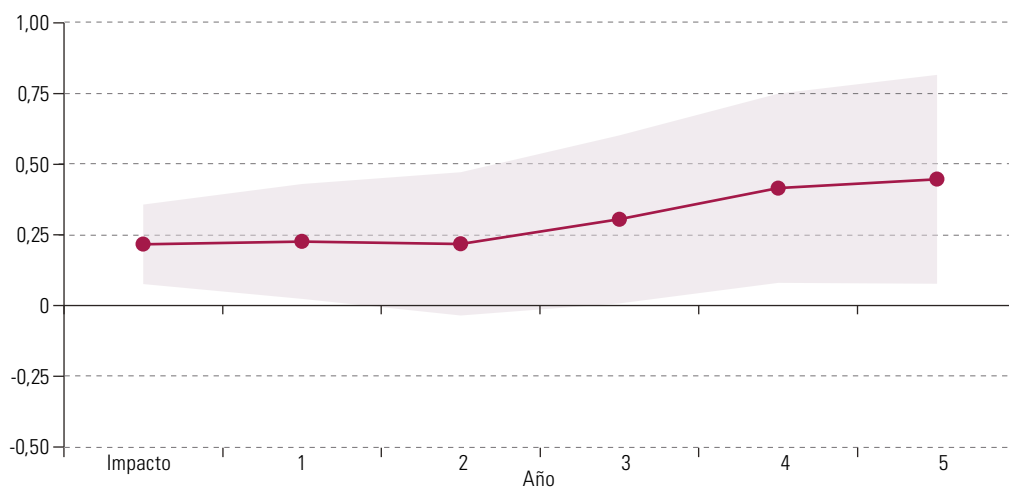
**Nota:** Las zonas sombreadas indican un intervalo de confianza del 90%. El término "impacto" se refiere al período en el que se inicia el proyecto de inversión pública, también conocido como período 0.

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

La propagación subsiguiente del choque de inversión pública a través de la economía real revela la existencia de distintas fases. Las fuertes respuestas registradas durante el período inicial, en particular del consumo privado y las importaciones, tienden a reducirse en los años inmediatamente posteriores al choque, lo que sugiere que este provoca un adelanto de las compras más que un cambio permanente en el nivel general del consumo privado. Las importaciones se mueven en paralelo a la inversión pública y el consumo privado. Estas tendencias se alinean potencialmente con la finalización

progresiva del proyecto de inversión pública inicial. Tras este período, se observa una clara fase secundaria caracterizada por una fuerte respuesta de la inversión privada y las importaciones, lo que refuerza la creación de empleo. En este período, la economía empieza a responder a la nueva infraestructura creada.

La respuesta inicial del consumo privado refleja, al menos en parte, la respuesta del mercado laboral al choque de inversión pública. Como se observa en el gráfico III.8, en el momento del impacto se produce una variación del 0,2% en el nivel global de empleo. En términos acumulativos, el nivel global de empleo cambia un 0,5% a mediano plazo. El aumento del empleo no se limita al empleo directo asociado al proyecto de inversión pública. Los efectos indirectos también son importantes, ya que la inversión pública genera una demanda de servicios auxiliares en una amplia gama de sectores. Este fenómeno puede dar pie a numerosos estudios futuros. El análisis del efecto de un choque de inversión pública sobre la distribución de la mano de obra entre los mercados formal e informal sería muy relevante en la región.



**Gráfico III.8**  
América Latina  
(15 países)<sup>a</sup>: función  
de impulso-respuesta  
acumulada del nivel  
de empleo ante un  
choque de inversión  
pública del 1% del PIB  
(En porcentajes)

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

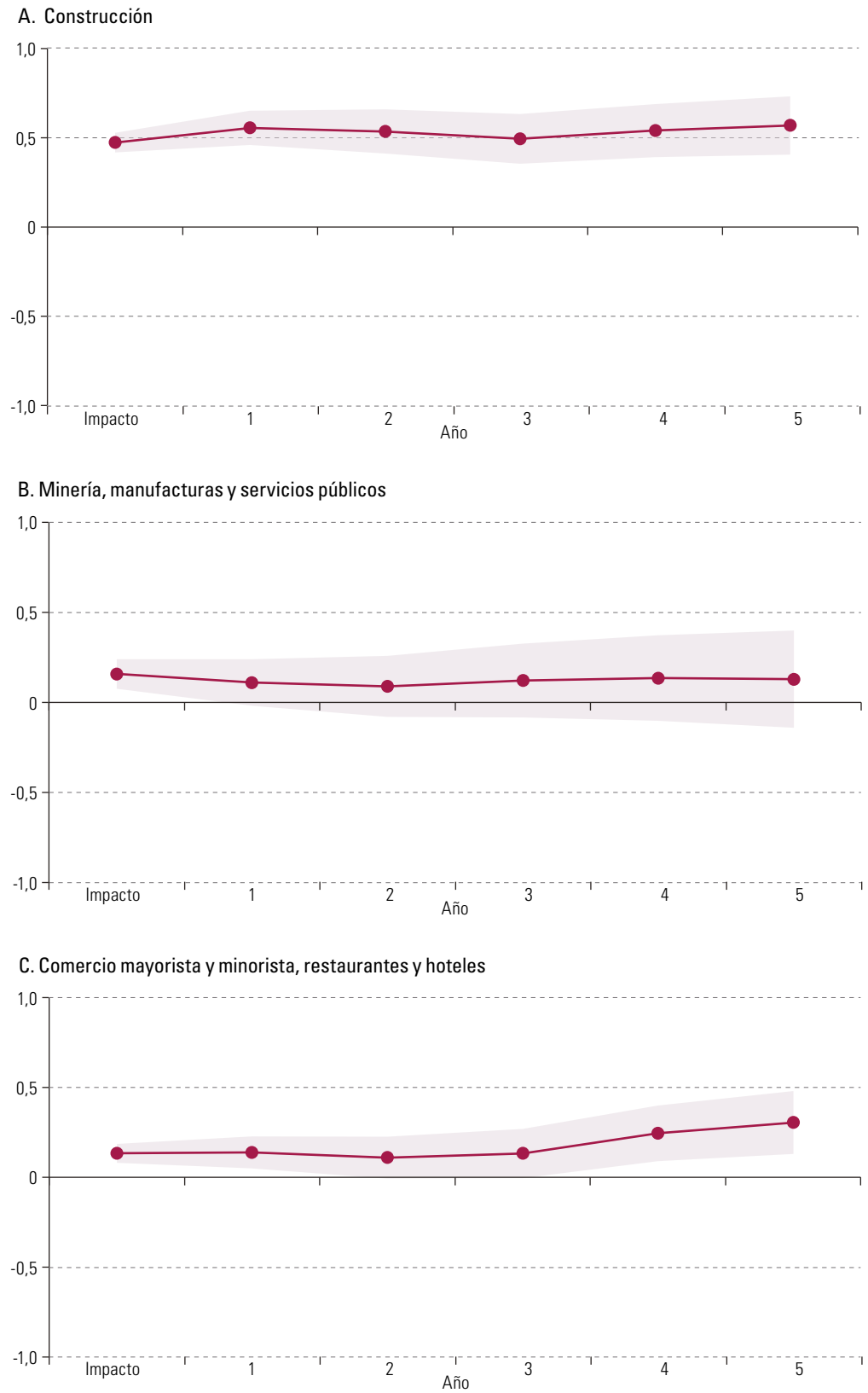
**Nota:** Las zonas sombreadas indican un intervalo de confianza del 90%. El término "impacto" se refiere al período en el que se inicia el proyecto de inversión pública, también conocido como período 0.

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

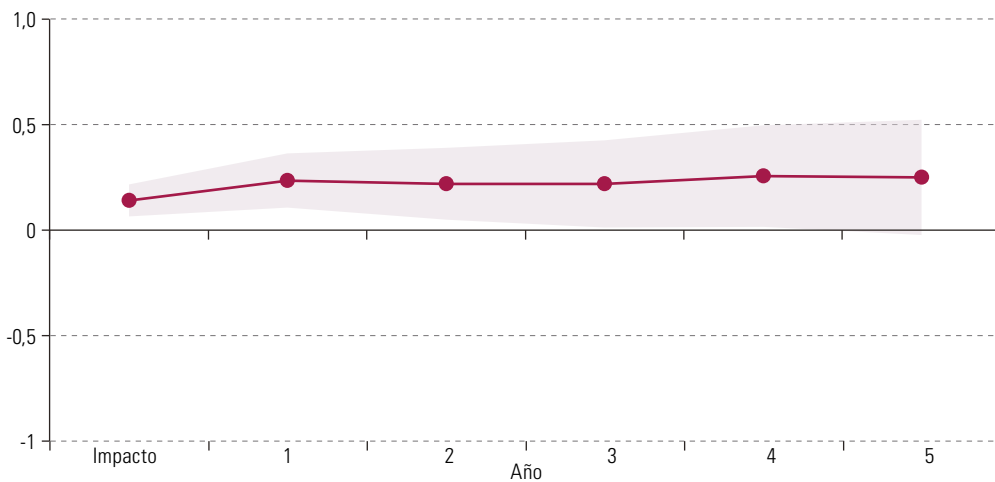
El predominio del efecto directo de la inversión pública se observa claramente cuando se analiza la economía real desde la perspectiva de la oferta. En el momento del impacto, el choque de inversión pública del 1% del PIB genera una respuesta de 0,5 puntos porcentuales del PIB por parte del sector de la construcción (véase el gráfico III.9). Esto se complementa con las respuestas de la minería, la industria manufacturera y los servicios públicos, lo que refleja, al menos en parte, la movilización de recursos para apoyar el proyecto de inversión. También aumentan los servicios financieros, empresariales y comunitarios, probablemente como reflejo del uso de servicios auxiliares de proveedores de servicios técnicos en los proyectos de construcción. Hay una respuesta menor del comercio mayorista, minorista, restaurantes y hoteles, lo que pone de relieve en parte las fugas causadas por las importaciones de bienes de consumo.

**Gráfico III.9**

América Latina (15 países)<sup>a</sup>: funciones de impulso-respuesta acumuladas de componentes seleccionados de la oferta del PIB ante un choque de inversión pública del 1% del PIB  
(En puntos porcentuales del PIB)



## D. Servicios financieros, empresariales y comunitarios



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

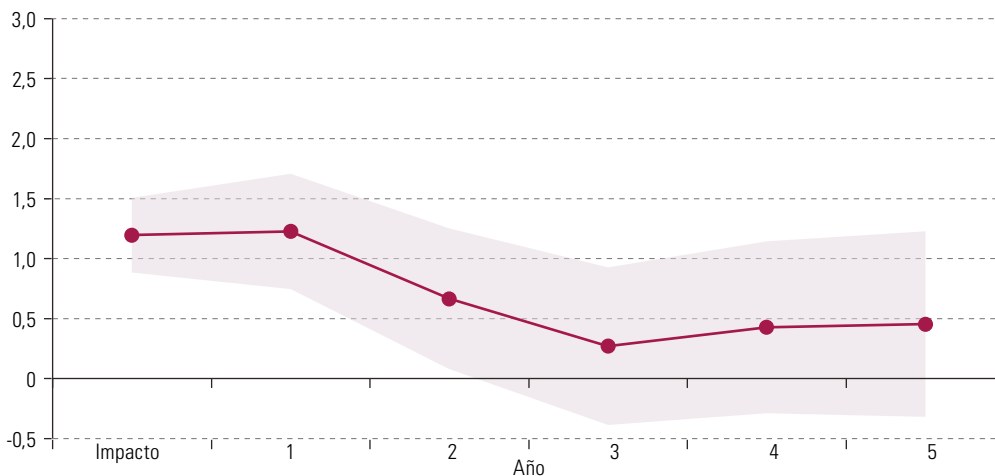
**Nota:** Las zonas sombreadas indican un intervalo de confianza del 90%. El término "impacto" se refiere al período en el que se inicia el proyecto de inversión pública, también conocido como período 0.

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

### 3. El impacto de la inversión pública en la productividad pone de relieve los retos a los que se enfrenta la región

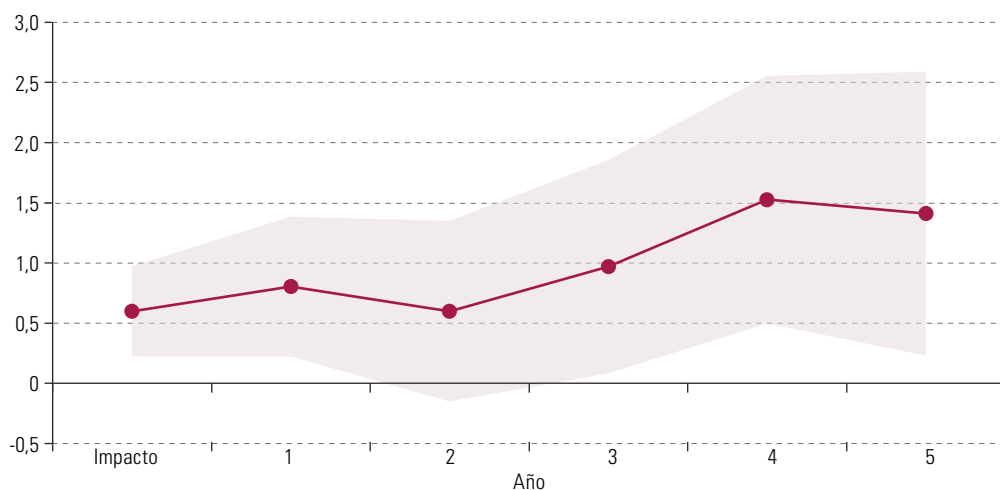
Como en el caso de la economía real, la respuesta de la productividad a un choque de inversión pública se divide en dos fases distintas. En la primera fase, existe un efecto significativo sobre el nivel de productividad total de los factores, que presenta un aumento del 1,2% (véase el gráfico III.10). Esto coincide en parte con el período probable de construcción del proyecto de inversión pública, lo que parece indicar que el proyecto inicial podría estar influyendo temporalmente en el equilibrio entre los mercados de trabajo formal e informal, ya que la construcción absorbe trabajadores informales de actividades en las que la productividad marginal del capital es menor. Sin embargo, esta bonificación de la productividad total de los factores se desvanece a mediano plazo y, en particular, en el segundo y tercer año tras el choque, lo que apunta a la posible vuelta de la mano de obra al mercado informal a medida que el proyecto de inversión pública se va completando.

## A. Productividad total de los factores



**Gráfico III.10**  
América Latina  
(15 países)<sup>a</sup>: funciones  
de impulso-respuesta  
acumuladas de medidas  
de productividad  
seleccionadas ante  
un choque de inversión  
pública del 1% del PIB  
(En puntos porcentuales)

## B. Productividad laboral



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

**Nota:** Las zonas sombreadas indican un intervalo de confianza del 90%. El término "impacto" se refiere al período en el que se inicia el proyecto de inversión pública, también conocido como período 0.

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

La dinámica de la productividad laboral en respuesta a un choque de inversión pública difiere de la de la productividad total de los factores. Aunque la productividad laboral también registra una respuesta estadísticamente significativa, esta es de menor magnitud, y el aumento acumulado es del 0,6% en el segundo año tras el impacto. Sin embargo, a partir del tercer año se produce una pronunciada respuesta acumulativa, que llega a situarse un 1,4% por encima del nivel anterior al choque de inversión pública en el quinto año. Esto coincide con un fuerte repunte de la inversión privada, lo que apunta a un efecto adicional de profundización del capital que refleja en parte las ganancias en eficiencia derivadas de la inversión pública inicial, las cuales empiezan a manifestarse a mediano plazo. Leduc y Wilson (2013) llegan a resultados muy similares en un estudio sobre la inversión en infraestructuras viarias en los Estados Unidos, en el que observan un repunte inicial de la productividad que, aunque se desvanece a corto plazo, va seguido de un fuerte repunte a mediano plazo. Sin embargo, también constatan que los efectos a largo plazo, más allá de diez años, son indeterminados.

En conjunto, estos resultados parecen indicar que el efecto de la inversión pública sobre la productividad es, en gran medida, de carácter intrasectorial. Esto coincide con otros análisis del mercado laboral que utilizan datos que abarcan un período similar. Por ejemplo, en CEPAL (2024b), se concluyó que el cambio anual promedio de la productividad laboral en América Latina entre 1991 y 2021 se debió casi en su totalidad (94%) a mejoras intrasectoriales. Este es un ámbito que es necesario analizar en futuros estudios para comprender los efectos inter- e intrasectoriales de la inversión pública. De particular relevancia para la región son las implicaciones de un choque de inversión pública para la informalidad y la productividad, así como las mejores formas de mantener los efectos positivos de dicho choque a mediano plazo.



## 4. La buena gobernanza es crucial para aprovechar plenamente el potencial de la inversión pública en favor del desarrollo

La importancia de la eficiencia de la inversión pública constituye un denominador común de los estudios empíricos en este ámbito. Esta conclusión resulta válida tanto para las economías avanzadas como para los mercados emergentes y los países en desarrollo (Adarov y Panizza, 2024; Llampén López et al., 2024; Furceri y Li, 2017; FMI, 2015; Buffie et al., 2012) y es robusta frente a una amplia gama de diferentes medidas de eficiencia del sector público y opciones de modelización. Aunque los estudios citados analizan distintos aspectos de la eficiencia de los gobiernos, esencialmente cada uno de ellos trata de responder a una pregunta fundamental: ¿hasta qué punto pueden beneficiarse los países de una mayor conversión de la inversión en capital productivo?

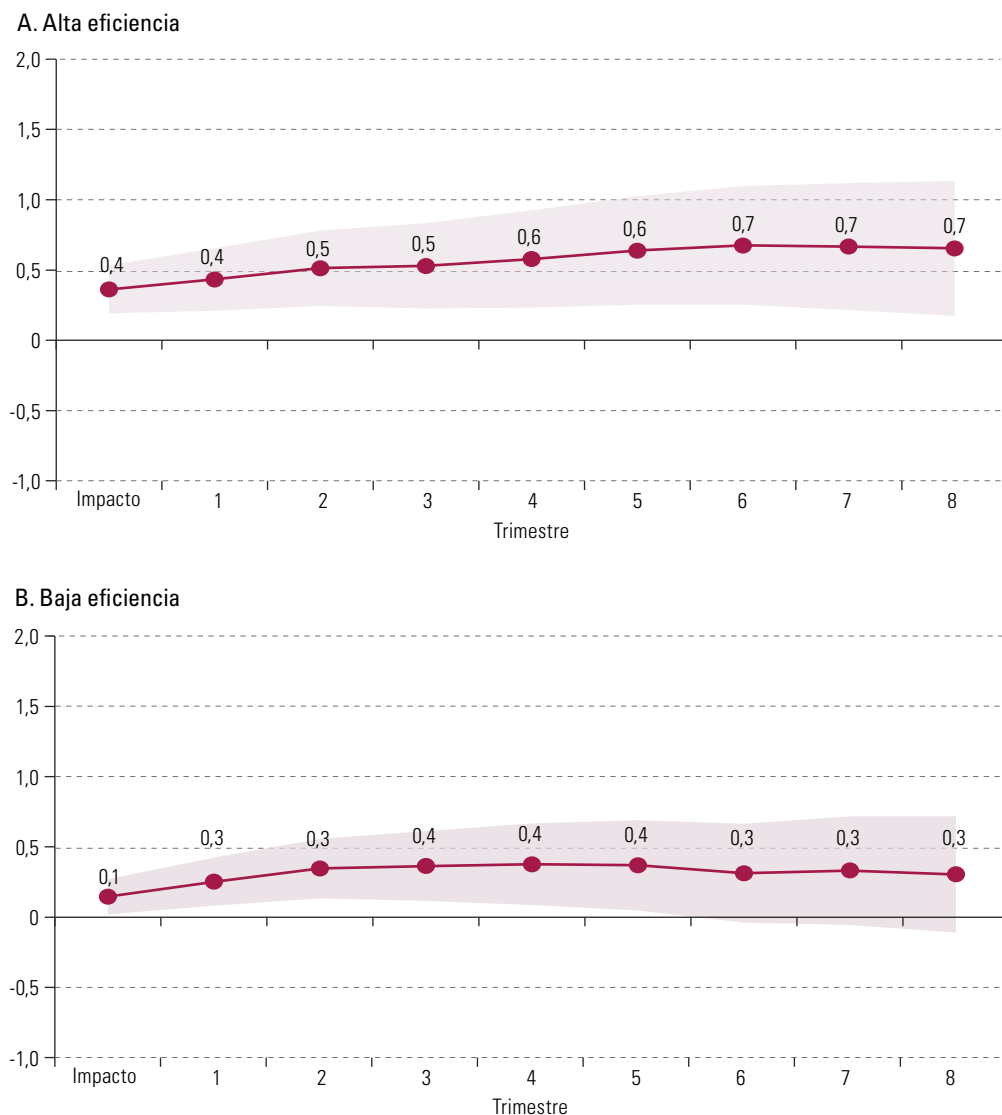
Esto es cierto incluso en los países donde la escasez de capital público hace suponer que la productividad marginal excepcionalmente alta de cada unidad adicional de capital debería compensar las brechas de eficiencia (Berg et al., 2015). La combinación de una buena gobernanza y la elevada productividad marginal del capital público podría hacer especialmente potente un impulso de la inversión pública, sobre todo en América Latina, donde el acervo de capital público es limitado. Lograr que la inversión pública sea una herramienta fiscal eficaz para el desarrollo significa aumentar la eficiencia del sector público en un entorno en el que el compromiso con la inversión pública se traduzca en un acervo de capital público creciente y productivo.

En consonancia con otros trabajos sobre el tema, las estimaciones del presente estudio parecen indicar que los multiplicadores fiscales de la inversión pública son significativamente mayores en los países latinoamericanos con mayor eficiencia inversora. En este análisis, la eficiencia de la inversión pública se mide utilizando el índice de eficiencia de la inversión pública del FMI (2015) (véase el anexo III.A2), que se basa en los servicios públicos que los países obtienen de su acervo de capital público. Este indicador se elabora para 118 países; los insumos se basan en los datos per cápita del acervo de capital público y el PIB, y los productos se miden a partir de los datos per cápita de camas de hospital, profesores de secundaria, consumo de electricidad (neto de importaciones) y longitud de la red de carreteras, junto con un indicador de acceso a los servicios básicos relacionados con el agua. Estos indicadores se corresponden, asimismo, con las metas establecidas en los ODS.

Como se observa en el gráfico III.11, el multiplicador acumulativo en estos países, basado en datos trimestrales, es de 0,7 en el segundo año tras el choque de inversión pública. Esto contrasta con un valor de 0,3 en los países con un menor nivel de eficiencia inversora. En este último caso, el multiplicador de la inversión pública no es estadísticamente diferente de 0 al final del segundo año. Llampén López et al. (2024) llegan a conclusiones similares, salvo por el hecho de que su estimación del multiplicador de la inversión pública para los países de alta eficiencia de América Latina es incluso mayor a los dos años (2,5), aunque esto puede deberse a la composición de su muestra y a la no inclusión de efectos fijos de tiempo en su modelo. La consecuencia de estos resultados es clara: los países podrían aumentar significativamente el impacto de su inversión pública “invirtiendo” en la gobernanza del sector público.

**Gráfico III.11**

América Latina (15 países)<sup>a</sup>: multiplicador acumulativo del efecto de la inversión pública en el PIB, por nivel de eficiencia  
(En múltiplos)



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

**Nota:** Las zonas sombreadas indican un intervalo de confianza del 90%. El término "impacto" se refiere al período en el que se inicia el proyecto de inversión pública, también conocido como período 0.

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

En este contexto, la CEPAL ha definido la debilidad de las capacidades institucionales y la gobernanza poco efectiva como una de las trampas del desarrollo que inhiben el crecimiento productivo, inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024a; Salazar-Xirinachs, 2023). Unas instituciones y unos mecanismos de gobernanza sólidos influyen directamente en la capacidad del sector público para aplicar políticas eficaces. Los sistemas de inversión pública no son una excepción. El grado de eficiencia y eficacia de la inversión pública está estrechamente relacionado con la capacidad institucional del sector público para planificar, ejecutar y evaluar los proyectos de manera eficaz. Así pues, el fortalecimiento de las capacidades TOPP es clave para mejorar la gestión de las inversiones, garantizar su sostenibilidad y maximizar sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, la inversión privada y el empleo (véase el cuadro III.1).



## Cuadro III.1

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para una gestión eficiente de la inversión

Capacidades	Características
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforzar la formación continua de los funcionarios públicos responsables de la formulación, el análisis y la gestión de las inversiones utilizando metodologías actualizadas y herramientas analíticas avanzadas.</li> <li>– Desarrollar un marco regulatorio que establezca criterios técnicos y procedimientos normalizados para la planificación, evaluación y ejecución de las inversiones públicas.</li> <li>– Mejorar la capacidad de análisis de los órganos rectores y llevar a cabo rigurosas evaluaciones <i>ex ante</i> con criterios relativos a su rentabilidad, impacto social, impacto ambiental y viabilidad financiera.</li> <li>– Determinar los criterios para la priorización de proyectos utilizando metodologías objetivas para clasificarlos en función de su impacto en el desarrollo económico, social y ambiental y de su sostenibilidad fiscal.</li> <li>– Digitalizar y automatizar los procesos, lo que incluye la creación de plataformas integradas para mejorar la trazabilidad y la transparencia en la gestión de las inversiones.</li> <li>– Crear capacidades para determinar y mitigar los riesgos financieros, ambientales y operativos de los proyectos.</li> </ul>
Operativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desarrollar bancos de proyectos para garantizar que las inversiones se destinen a aquellos que generen grandes beneficios económicos y sociales y puedan implementarse rápidamente en respuesta a los cambios del ciclo económico.</li> <li>– Hacer un uso estratégico de las herramientas de financiamiento, como el diseño y la aplicación eficaces de incentivos fiscales, mecanismos de financiamiento innovadores y alianzas público-privadas para complementar la inversión pública y aprovechar el capital privado.</li> <li>– Garantizar la independencia de las evaluaciones de los proyectos de inversión separando las funciones de las entidades de ejecución y los organismos de evaluación para minimizar los sesgos.</li> <li>– Reforzar las evaluaciones <i>ex ante</i> de los proyectos de inversión pública por parte de los órganos rectores.</li> <li>– Aplicar criterios de proporcionalidad en la toma de decisiones y dedicar más análisis y esfuerzos a los proyectos de mayor envergadura en función de su relevancia estratégica, beneficios sociales y viabilidad económica.</li> <li>– Promover un apoyo continuo y adaptable a los proyectos y llevar a cabo un seguimiento a lo largo de todo el ciclo del proyecto, de modo que puedan hacerse los ajustes oportunos para mejorar la ejecución y minimizar los retrasos y los sobrecostos.</li> <li>– Realizar evaluaciones <i>ex post</i> con fines de retroalimentación y definición de logros y áreas de mejora.</li> <li>– Incorporar disposiciones para la evaluación cualitativa de efectos importantes que no son fácilmente cuantificables en términos económicos.</li> </ul>
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Crear espacios de diálogo entre los principales actores implicados en la planificación, ejecución, regulación y supervisión de los proyectos de inversión.</li> <li>– Establecer mecanismos de participación ciudadana y de coordinación interinstitucional para debatir las prioridades de inversión y hacer frente a las brechas.</li> <li>– Facilitar redes de colaboración entre los niveles nacional, subnacional y local y con el sector privado para desarrollar alianzas público-privadas.</li> <li>– Aprovechar las instituciones internacionales que canalizan los flujos de inversión.</li> </ul>
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaborar una visión estratégica nacional de las infraestructuras en diferentes escenarios basados en las tendencias económicas, demográficas, tecnológicas y ambientales.</li> <li>– Formular planes estratégicos de inversión a largo plazo que proporcionen un marco coherente de sostenibilidad fiscal acorde con los objetivos de política para la toma de decisiones.</li> <li>– Realizar el seguimiento de las mejores prácticas y experiencias comparadas en materia de políticas de inversión para que las políticas fiscales puedan adaptarse a un entorno cambiante.</li> <li>– Elaborar previsiones aproximadas de las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo, incluidos costos y beneficios.</li> <li>– Introducir modelos de simulación para evaluar la vulnerabilidad de la inversión pública a las crisis económicas, los desastres y los cambios ambientales globales.</li> <li>– Introducir marcos de financiamiento a mediano y largo plazo para garantizar el gasto en inversión pública durante las crisis económicas.</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Armendáriz, E., Llemplén, Z. y Aron, S. (Eds.) (2024). *Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública: una revisión de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe y experiencias destacadas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0013348>; Torres, V. y Arenas, D. (Coords.) (2024). *Desafíos y oportunidades para la ejecución de proyectos de inversión pública con criterios de sostenibilidad: presentaciones en el XI Seminario de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, Seminars and Conferences Series* (109) (LC/TS.2024/65). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

A fin de mejorar los procesos de gobernanza en la gestión de las inversiones públicas, es preciso reforzar las capacidades técnicas de evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión, especialmente en el seno de los órganos rectores. El desarrollo de competencias especializadas en esta fase es clave para garantizar la existencia de un filtro riguroso que dé prioridad a los proyectos de alta calidad técnica y con gran potencial de impacto. Sin embargo, la eficacia de la inversión no solo depende de una sólida evaluación inicial, sino también de la supervisión y el seguimiento continuos a lo largo del ciclo de vida del proyecto, desde su formulación hasta su finalización. Por lo tanto, la evaluación *ex post* desempeña un papel fundamental al ofrecer una perspectiva clara del impacto real en relación con los objetivos iniciales, lo que permite definir los logros y las áreas susceptibles de mejora.

En cuanto al seguimiento de los proyectos de inversión, es esencial garantizar la independencia de las evaluaciones, minimizando los sesgos mediante la separación de las funciones de las entidades de ejecución y los organismos de evaluación, a fin de

lograr que se aprueben solo los proyectos más beneficiosos para la sociedad. Además, para orientar la asignación eficiente de recursos, es crucial reforzar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y establecer una visión estratégica nacional a mediano y largo plazo.

La elección del modelo de gestión de la inversión pública viene determinada por diversos factores, como el nivel de descentralización, el marco regulatorio, los incentivos de los actores clave y las brechas de infraestructura. Así las cosas, disponer de una normativa clara y bien estructurada facilita la planificación, ejecución y supervisión de los proyectos, garantizando que se ajusten a las prioridades del desarrollo sostenible. El desarrollo integral de las capacidades TOPP es, por tanto, esencial para gestionar eficazmente la inversión pública y potenciar la inversión privada con el fin de reducir las brechas de infraestructura y promover el desarrollo sostenible e inclusivo en la región.

## D. Observaciones finales

La profunda crisis de desarrollo a la que se enfrenta América Latina y el Caribe no es insuperable, pero los gobiernos, las empresas y los hogares deberán realizar esfuerzos concertados con el fin de llevar a cabo las transformaciones necesarias para establecer una senda de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible. La CEPAL (2024a) y Salazar-Xirinachs (2023) sostienen que estos esfuerzos deben dirigirse a lograr un mayor crecimiento económico, inclusivo y sostenible; reducir la desigualdad y promover mayores niveles de inclusión y movilidad sociales, y fomentar la sostenibilidad e intensificar la lucha contra el cambio climático.

En este contexto, y prestando especial atención a la política fiscal, la inversión pública es una herramienta importante para impulsar esta agenda. La región se caracteriza por un bajo nivel de inversión pública y una escasez de capital público. Tanto la teoría como los trabajos empíricos sugieren que incluso un modesto aumento de la inversión pública en este contexto podría reportar grandes dividendos en términos de producción económica, empleo y productividad. Los resultados econométricos presentados en el presente capítulo para América Latina corroboran tales predicciones.

Sin embargo, estos beneficios no están garantizados. El dividendo de desarrollo de la inversión pública depende fundamentalmente de los mecanismos de gobernanza y de las capacidades institucionales. Como se ha demostrado en este capítulo, el multiplicador de la inversión pública para los países más eficientes a la hora de transformar el capital público en servicios públicos es de 0,7 en el segundo año tras el impacto de la inversión pública. En los países menos eficientes, el valor es de solo 0,3 y no difiere estadísticamente de cero. Visto así, “invertir” en mecanismos de gobernanza y capacidades TOPP será crucial para aprovechar plenamente el potencial de la inversión pública en favor de las transformaciones que la región tanto necesita.

La capacidad de la inversión pública para desempeñar un papel anticíclico también depende en gran medida de la capacidad institucional de un país para ejecutarla. Responder a un cambio de ciclo económico exige agilidad en la distribución del capital. Los países con instituciones sólidas y ricos bancos de proyectos listos para su puesta en marcha pueden hacer frente a este reto. Para desempeñar un papel anticíclico, la inversión pública no tiene por qué limitarse a proyectos de gran envergadura. Los proyectos que, a pesar de su menor tamaño, no son menos importantes, como los de construcción o mejora de infraestructuras sociales —por ejemplo, escuelas y hospitales—, pueden ponerse en marcha más fácilmente y tener efectos tangibles sobre el empleo y los ingresos a nivel comunitario.

## Bibliografía

- Abiad, A., Furceri, D. y Topalova, P. (2016). The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies. *Journal of Macroeconomics*, 50, 224-240. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2016.07.005>.
- Adarov, A. y Panizza, U. (2024). Public investment quality and its implications for sovereign risk and debt sustainability. *Policy Research Working Paper* (10877). Banco Mundial. <https://hdl.handle.net/10986/42078>.
- Adarov, C., Clements, B. y Jalles, J. T. (2024). Revisiting public investment multipliers: nonlinear effects of the business cycle, fiscal space, efficiency, and capital stock. *Policy Research Working Paper* (10954). Banco Mundial. <https://hdl.handle.net/10986/42293>.
- Agencia Central de Inteligencia (2025, 3 de abril). *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook>.
- Armendáriz, E., Llempén, Z. y Aron, S. (Eds.) (2024). *Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública: una revisión de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe y experiencias destacadas*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0013348>.
- Aschauer, D. A. (1989a). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0).
- Aschauer, D. A. (1989b). Does public capital crowd out private capital? *Journal of Monetary Economics*, 24(2), 171-188. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90002-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90002-0).
- Auerbach, A. J. y Gorodnichenko, Y. (2013). Fiscal multipliers in recession and expansion. En A. Alesina and F. Giavazzi (Eds.), *Fiscal Policy After the Financial Crisis*. University of Chicago Press.
- Auerbach, A. J. y Gorodnichenko, Y. (2017). Fiscal stimulus and fiscal sustainability. *NBER Working Paper Series* (23789). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w23789>.
- Barro, R. J. y Redlick, C. J. (2011). Macroeconomic effects from government purchases and taxes. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(1), 51-102. <https://doi.org/10.1093/qje/qjq002>
- Batini, N., Eyraud, L., Forni, L. y Weber, A. (2014). Fiscal multipliers: size, determinants, and use in macroeconomic projections. *IMF Technical Notes and Manuals* (2014/004). Fondo Monetario Internacional.
- Baxter, M. y King, R. G. (1993). Fiscal policy in general equilibrium. *The American Economic Review*, 83(3), 315-334. <http://www.jstor.org/stable/2117521>.
- Berg, A., Buffie, E. F., Pattillo, C., Portillo, R., Presbitero, A. y Zanna, L.-F. (2015). Some misconceptions about public investment efficiency and growth. *IMF Working Papers* (2015/272). Fondo Monetario Internacional.
- Blanchard, O. y Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1329-1368. <http://www.jstor.org/stable/4132480>.
- Born, B., Juessen, F. y Müller, G. J. (2013). Exchange rate regimes and fiscal multipliers. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37(2), 446-465. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2012.09.014>
- Buffie, E. E., Berg, A., Pattillo, C., Portillo, R. y Zanna, L. (2012). Public investment, growth, and debt sustainability: putting together the pieces. *IMF Working Papers* (12/144). Fondo Monetario Internacional.
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., Colombo, V. y Nodari, G. (2015). Estimating fiscal multipliers: news from a non-linear world. *The Economic Journal*, 125(584), 746-776. <https://doi.org/10.1111/eoj.12263>.
- Calderón, C., Moral-Benito, E. y Servén, L. (2015). Is infrastructure capital productive? A dynamic heterogeneous approach. *Journal of Applied Econometrics*, 30(2), 177-198. <https://doi.org/10.1002/jae.2373>.
- Cavallo, E. y Daude, C. (2011). Public investment in developing countries: a blessing or a curse? *Journal of Comparative Economics*, 39(1), 65-81.
- Christiano, L., Eichenbaum, M. y Rebelo, S. (2011). When is the government spending multiplier large? *Journal of Political Economy*, 119(1), 78-121. <https://doi.org/10.1086/659312>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-\*).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P).
- Deleidi, M., Iafrate, F. y Levrero, E. S. (2020). Public investment fiscal multipliers: an empirical assessment for European countries. *Structural Change and Economic Dynamics*, 52, 354-365.
- Dell'Erba, S., Koloskova, K. y Poplawski-Ribeiro, M. (2014). Medium-term fiscal multipliers during protracted recessions. *IMF Working Papers* (2014/213). Fondo Monetario Internacional.
- Driscoll, J. C. y Kraay, A. C. (1998). Consistent covariance matrix estimation with spatially dependent panel data. *The Review of Economics and Statistics*, 80(4), 549-560.
- Eden, M. y Kraay, A. (2014). "Crowding in" and the returns to government investment in low-income countries, *Policy Research Working Paper* (6781). Banco Mundial.
- Feenstra, R. C., Inklaar, R. y Timmer, M. P. (2015). The next generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182. DOI: 10.1257/aer.20130954.
- Fisher, J. D. M. y Peters, R. (2010). Using stock returns to identify government spending shocks. *The Economic Journal*, 120(544), 414-436.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*.
- Fondo Monetario Internacional. (2015). Making public investment more efficient. *Policy Papers*.
- Foster, V., Gorgulu, N., Jain, D., Straub, S. y Vagliasindi, M. (2023). The impact of infrastructure on development outcomes: a meta-analysis. *Policy Research Working Papers* (10350). Banco Mundial.
- Furceri, D. y Li, B. G. (2017). The macroeconomic (and distributional) effects of public investment in developing economies. *IMF Working Papers* (17/217). Fondo Monetario Internacional.
- Gbohoui, W. (2021). Uncertainty and public investment multipliers: the role of economic confidence. *IMF Working Papers* (2021/272), Fondo Monetario Internacional.
- Gechert, S. y Rannenberg, A. (2018). Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis. *Journal of Economic Surveys*, 32(4), 1160-1182. <https://doi.org/10.1111/joes.12241>.
- Hall, R.E. (2009). By how much does GDP rise if the government buys more output? *Brookings Papers on Economic Activity*, 183-249. The Brookings Institution.
- Honda, J., Miyamoto, H. y Taniguchi, M. (2020). Exploring the output effect of fiscal policy shocks in low income countries. *IMF Working Papers* (2020/012). Fondo Monetario Internacional.
- Huidrom, R., Kose, M. A., Lim, J. J. y Ohnsorge, F. (2020). Why do fiscal multipliers depend on fiscal positions? *Journal of Monetary Economics*, 114(1), 109-125.
- Iizetzki, E., Mendoza, E. G. y Végh, C. A. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*, 60(2), 239-254. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2012.10.011>
- Izquierdo, A., Lama, R., Medina, J. P., Puig, J., Riera-Crichton, D., Vegh, C. y Vuletin, G. (2019). Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical exploration. *IMF Working Papers* (19/289), Fondo Monetario Internacional.
- Jayasuriya, R. y Wodon, Q. (2003). Efficiency in reaching the Millennium Development Goals. *World Bank Working Paper* (9). Banco Mundial.
- Jordà, Ò. (2005). Estimation and inference of impulse responses by local projections. *American Economic Review*, 95(1), 161-182. <https://doi.org/10.1257/0002828053828563>.
- Koh, W. C. (2017). Fiscal multipliers: new evidence from a large panel of countries. *Oxford Economic Papers*, 69(3), 569-590. <https://doi.org/10.1093/oep/gpw066>.
- Kraay, A. C. (2012). Government spending multipliers in developing countries: evidence from lending by official creditors. *Policy Research Working Paper* (6099). Banco Mundial.
- Leduc, S. y Wilson, D. (2013). Roads to prosperity or bridges to nowhere? Theory and evidence on the impact of public infrastructure investment. *NBER Macroeconomics Annual*, 27(1), 89-142. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1086/669173>.
- Leeper, E. M., Walker, T. B. y Yang, S.-C. (2010). Government investment and fiscal stimulus. *Journal of Monetary Economics*, 57(8), 1000-1012. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2010.09.002>.
- Llompén López, Z., Ardanaz, M., Valencia Arana, O. y Puig, J. (2024). ¿Cuánto impacta la eficiencia de la inversión pública en el crecimiento económico? Evidencia de países de América Latina y el Caribe. *Nota Técnica* (IDB-TN-2949). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013089>.
- Mountford, A. y Uhlig, H. (2009). What are the effects of fiscal policy shocks? *Journal of Applied Econometrics*, 24(6), 960-992. <https://doi.org/10.1002/jae.1079>.
- Owyang, M. T., Ramey, V. A. y Zubairy, S. (2013). Are government spending multipliers greater during periods of slack? Evidence from twentieth-century historical data. *American Economic Review*, 103(3), 129-134. <https://doi.org/10.1257/aer.103.3.129>.



- Perotti, R. (2004). Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries. *Working Paper Series* (276). Universidad Bocconi.
- Petrović, P., Arsić, M. y Nojković, A. (2021). Increasing public investment can be an effective policy in bad times: evidence from emerging EU economies. *Economic Modelling*, 94, 580-597. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.02.004>.
- Ramey, V. A. (2021). The macroeconomic consequences of infrastructure investment. En E. L. Glaeser y J. M. Poterba (Eds.), *Economic Analysis and Infrastructure Investment*. University of Chicago Press.
- Ramey, V. A. y Zubairy, V. (2018). Government spending multipliers in good times and in bad: evidence from US historical data. *Journal of Political Economy*, 126(2), 850-901. <https://doi.org/10.1086/696277>.
- Riera-Crichton, D., Vegh, C. A. y Vuletin, G. (2015). Procyclical and countercyclical fiscal multipliers: evidence from OECD countries. *Journal of International Money and Finance*, 52, 15-31. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2014.11.011>.
- Sachs, J. D., Lafortune, G. y Fuller, G. (2024). *Sustainable Development Report 2024: The SDGs and the UN Summit of the Future*. Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible y Dublin University Press. DOI:10.25546/108572.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023, diciembre). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-\*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Titelman, D., Hanni, M. y Pérez Benítez, N. (2024). Macroeconomic and fiscal consequences of climate change in Latin America and the Caribbean. *Journal of Globalization and Development*, 15(2), 145-169. <https://doi.org/10.1515/jgd-2023-0100>.
- Torres, V. y Arenas, D. (Coords.) (2024). Desafíos y oportunidades para la ejecución de proyectos de inversión pública con criterios de sostenibilidad: presentaciones en el XI Seminario de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, *Serie Seminarios y Conferencias* (109) (LC/TS.2024/65). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Uhlig, H. (2010). Some fiscal calculus. *American Economic Review*, 100(2), 30-34. <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.30>.
- Vagliasindi, M. y Gorgulu, N. (2021). What have we learned about the effectiveness of infrastructure investment as a fiscal stimulus? A literature review. *Policy Research Working Paper* (9796). Banco Mundial.
- Warner, A. M. (2014). Public investment as an engine of growth. *IMF Working Papers* (14/148). Fondo Monetario Internacional.

## Anexo III.A1

Los choques de inversión pública se detectan de acuerdo con la metodología de Blanchard y Perrotti (2002), que supone que el gasto público puede afectar contemporáneamente al PIB, pero que el gobierno tarda al menos un período en responder a los cambios en el estado de la economía. Otro enfoque, ampliamente utilizado en los estudios sobre las economías desarrolladas, consiste en hallar las innovaciones en el gasto público utilizando datos sobre los errores de previsión de gastos del gobierno. Este enfoque resulta problemático en el caso de los países latinoamericanos, ya que no se dispone de previsiones sistemáticas en materia de inversión pública.

La respuesta de los indicadores macroeconómicos a las innovaciones en la inversión pública se estima mediante la técnica de proyecciones locales lineales propuesta por Jordà (2005). Dicha técnica ofrece varias ventajas con respecto a los modelos estructurales de vectores autorregresivos tradicionales utilizados habitualmente en los estudios de este ámbito. Por ejemplo, las proyecciones locales pueden estimarse mediante técnicas de regresión simple, como los mínimos cuadrados ordinarios. También son robustas frente a posibles errores de especificación. Por último, pueden adaptarse fácilmente a especificaciones flexibles y no lineales.

Las funciones de impulso-respuesta se estiman utilizando la siguiente fórmula:

$$x_{t+h} = \alpha_i + \chi_t + \beta_{1,h} \text{choque}_{i,t} + \beta_{2,h} \text{choque}_{i,t} * \text{covid}_{i,t} + \beta_{3,h} \text{choque}_{i,t} * \text{eff}_i + \delta(L)z_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t+h} \quad (1)$$

para  $h = 0, 1, 2, \dots$

donde  $x$  es la variable de interés (por ejemplo, PIB, inversión pública, inversión privada o consumo privado, empleo, productividad laboral o productividad total de los factores), *choque* es el choque detectado y  $z$  es un vector de controles.  $L$  denota un polinomio en el operador de rezagos, mientras que  $\alpha_i$  y  $\chi_t$  capturan los efectos fijos de país y de tiempo. La variable ficticia *covid* solo es relevante para las estimaciones de las funciones de impulso-respuesta con datos trimestrales. La interacción *eff* solo se incluye en las regresiones que estiman el multiplicador en función del nivel de eficiencia de la inversión pública.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) produjo alteraciones económicas sustanciales, lo que dio lugar a funciones de impulso-respuesta anormalmente grandes que no reflejan la dinámica estructural. Dado que no existe consenso sobre cómo ajustar los cálculos para tener en cuenta este efecto, se emplea un enfoque de interacción de variables ficticias. La variable ficticia *covid* abarca el período comprendido entre el segundo trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2022, y aísla su impacto. Las funciones de impulso-respuesta y los multiplicadores fiscales estimados se basan en  $\beta_{1,h}$ , que capta la respuesta estructural a los choques de inversión pública.

La inferencia de los resultados estadísticos se basa en los errores estándar robustos de Driscoll y Kraay (1998), que tienen en cuenta la heteroscedasticidad, la autocorrelación y la dependencia transversal.

De acuerdo con Owyang, Ramey y Zubairy (2013),  $x_{t+h}$  representa una transformación de la variable dependiente. Los datos de las cuentas nacionales se calculan siguiendo a Hall (2009) y Barro y Redlick (2011) como:

$$(X_{t+h} - X_{t-1})/Y_{t-1} \quad (2)$$

donde  $X$  es la variable elegida y  $Y_{t-1}$  es el PIB real anterior al choque. Otras variables macroeconómicas se expresan en tasas de crecimiento.

Para mitigar la correlación serial, las regresiones incluyen cuatro rezagos de los choques y del PIB en primeras diferencias, divididos ambos por el PIB real con rezago. Las regresiones para otras variables de las cuentas nacionales incluyen además rezagos de la primera diferencia de la variable dependiente, dividida por el PIB real con rezago. En las regresiones de las variables que no pertenecen a las cuentas nacionales, se incluyen los rezagos de la tasa de crecimiento de la variable dependiente.

Los modelos dependientes del estado se estiman modificando la ecuación del siguiente modo:

$$x_{t+h} = \alpha_i + \chi_t + I_{t-1}[\beta_{1,R,h} \text{choque}_{i,t} + \beta_{2,R,h} \text{choque}_{i,t} * \text{covid}_{i,t} + \delta_{R,h}(L)z_{i,t-1}] + (1 - I_{t-1})[\beta_{1,E,h} \text{choque}_{i,t} + \beta_{2,E,h} \text{choque}_{i,t} * \text{covid}_{i,t} + \delta_{E,h}(L)z_{i,t-1}] + \varepsilon_{i,t+h} \quad (3)$$

donde  $I$  es una variable ficticia que indica recesiones, definidas como dos o más trimestres consecutivos de contracción. Por lo tanto,  $R$  y  $E$  se refieren a recesión y expansión, respectivamente.

Los multiplicadores fiscales se calculan como la integral de la respuesta del indicador macroeconómico dividida por la integral de la respuesta de la inversión pública. Como argumentan Mountford y Uhlig (2009), Fisher y Peters (2010) y Uhlig (2010), este método aborda la cuestión de políticas pertinente, ya que capta el cambio acumulativo en el PIB real (u otro indicador macroeconómico) en relación con el cambio acumulativo en el gasto público; en este caso, la inversión pública.

Un enfoque de variable instrumental de un paso estima directamente los multiplicadores fiscales y sus errores estándar asociados mediante:

$$\sum_{j=0}^h x_{i,t+j} = \beta_{1,h} \sum_{j=0}^h \text{invpub}_{i,t+j} + \beta_{2,h} \sum_{j=0}^h \text{invpub}_{i,t+j} * \text{covid}_{i,t} + \beta_{2,h} \sum_{j=0}^h \text{invpub}_{i,t+j} * \text{eff} + \delta_h(L)z_{i,t-1} + \alpha_{i,h} + \chi_{i,h} + \varepsilon_{i,t+h} \quad (4)$$

donde  $x$  e  $\text{invpub}$  denotan el PIB acumulado (u otras variables de las cuentas nacionales) y la inversión pública, respectivamente, de  $t$  a  $t+h$ . La interacción  $\text{eff}$  solo se incluye en las regresiones que estiman el multiplicador en función del nivel de eficiencia de la inversión pública. La variable  $\text{choque}$  sirve como instrumento para  $\text{invpub}$ , de acuerdo con la estrategia de detección de Blanchard y Perotti (2002).

El modelo dependiente del estado se estima de forma similar:

$$\sum_{j=0}^h x_{i,t+j} = I_{t-1} \left[ \beta_{1,R,h} \sum_{j=0}^h \text{pubinv}_{i,t+j} + \beta_{2,R,h} \sum_{j=0}^h \text{pubinv}_{i,t+j} * \text{covid}_{i,t} + \delta_{R,h}(L)z_{i,t-1} \right] + (I_{t-1} - 1) \left[ \beta_{1,E,h} \sum_{j=0}^h \text{pubinv}_{i,t+j} + \beta_{2,E,h} \sum_{j=0}^h \text{pubinv}_{i,t+j} * \text{covid}_{i,t} + \delta_{E,h}(L)z_{i,t-1} \right] + \alpha_{i,h} + \chi_{i,h} + \varepsilon_{i,t+h} \quad (5)$$

## Anexo III.A2

El análisis econométrico presentado en esta sección emplea estadísticas trimestrales y anuales para examinar el efecto de la inversión pública en los principales indicadores macroeconómicos. Los datos corresponden a 15 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Las estadísticas trimestrales abarcan el período 1990-2024. Sin embargo, el panel no está equilibrado, ya que la disponibilidad de datos de series temporales varía considerablemente entre países. Los datos de las cuentas nacionales (PIB real, formación bruta de capital fijo público y privado, y consumo público y privado) proceden de los bancos centrales o de los institutos nacionales de estadística. Estos datos se desestacionalizaron mediante el método X-13ARIMA-SEATS.

Cuando no se disponía de cifras desagregadas de inversión pública y privada en las cuentas nacionales, se calcularon indirectamente por medio de las estadísticas de las finanzas públicas. Se aplicaron determinados criterios para seleccionar los datos pertinentes.

- En primer lugar, se recopilaron estadísticas del nivel de gobierno que más se aproximaba al concepto de gobierno general de las cuentas nacionales.
- En segundo lugar, se seleccionaron los datos presentados en valores devengados, de conformidad con los conceptos de las cuentas nacionales. Esto dio lugar a series temporales más cortas en algunos países, ya que las estadísticas basadas en el principio del devengo se generalizaron a partir de la adopción de la edición de 2001 del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (FMI, 2001).

El segundo punto es crucial, ya que afecta a la correspondencia entre los choques de inversión pública y los movimientos de los agregados de las cuentas nacionales. En las cuentas nacionales, las transacciones se registran según el principio del devengo, es decir, en el momento en que nacen, se modifican o se cancelan los derechos y las obligaciones (SCN, 2008). En cambio, el registro de las transacciones basado en el criterio de caja se realiza cuando se producen los pagos, lo que puede ocurrir mucho después de que se haya iniciado el proyecto de inversión. Esta discrepancia puede introducir sesgos, ya que los multiplicadores fiscales pueden captar el momento en que se realizan los pagos en lugar del impacto económico real de la inversión. Por lo tanto, para limitar posibles sesgos, los datos de series temporales más largas presentados según el criterio de caja no se empalmaron con las series de datos registrados según el criterio de devengo.

El cuadro III.A2.1 ofrece una visión general de las fuentes de las estadísticas de inversión pública. En el caso de la Argentina, las cifras del gobierno general se calcularon indirectamente sumando las inversiones directas reales de la administración nacional y del sector público no financiero provincial; para limitar cualquier posible doble cómputo, no se incluyeron las transferencias de capital. El resultado es una subestimación, ya que los gobiernos municipales, según los datos anuales de las cuentas nacionales, representan entre el 20% y el 25% de la formación bruta de capital fijo del gobierno general.

**Cuadro III.A2.1**

Detalles de las estadísticas de inversión pública

País	Inicio	Fin	Tipo de estadística	Serie	Fuente
Argentina	2011 Trim 1	2023 Trim 3	Estadísticas de las finanzas públicas	Inversión real directa de la administración nacional, excluidas las transferencias de capital	Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía
			Estadísticas de las finanzas públicas	Inversión real directa del sector público no financiero provincial, excluidas las transferencias de capital	Subsecretaría de Coordinación Fiscal Provincial del Ministerio de Economía
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990 Trim 1	2024 Trim 2	Cuentas nacionales	Sector público, formación bruta de capital fijo	Instituto Nacional de Estadística (INE)
Brasil	2010 Trim 1	2024 Trim 2	Estadísticas de las finanzas públicas	Gobierno general, adquisición bruta de activos no financieros	Tesoro Nacional
Chile	2005 Trim 1	2024 Trim 2	Estadísticas de las finanzas públicas	Gobierno central, inversión bruta en activos no financieros	Banco Central
Colombia	2000 Trim 1	2024 Trim 4	Estadísticas de las finanzas públicas	Presupuesto General de la Nación, inversión	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Costa Rica	2006 Trim 1	2024 Trim 2	Estadísticas de las finanzas públicas	Gobierno central, inversión en activos no financieros	Ministerio de Hacienda
República Dominicana	2000 Trim 1	2024 Trim 2	Estadísticas de las finanzas públicas	Gobierno central, inversión bruta en activos no financieros	Ministerio de Hacienda
Ecuador	2000 Trim 1	2024 Trim 2	Estadísticas de las finanzas públicas	Sector público no financiero, formación bruta de capital fijo	Ministerio de Economía y Finanzas
Guatemala	2014 Trim 1	2024 Trim 2	Estadísticas de las finanzas públicas	Gobierno general, adquisición bruta de activos no financieros	Ministerio de Finanzas Públicas
Honduras	2000 Trim 1	2024 Trim 2	Cuentas nacionales	Sector público, formación bruta de capital fijo	Banco Central
México	1993 Trim 1	2024 Trim 2	Cuentas nacionales	Sector público, formación bruta de capital fijo	Banco de México
Nicaragua	2006 Trim 1	2024 Trim 2	Cuentas nacionales	Sector público, formación bruta de capital fijo	Banco Central
Paraguay	2003 Trim 1	2024 Trim 2	Estadísticas de las finanzas públicas	Gobierno central, inversión bruta en activos no financieros	Ministerio de Economía y Finanzas
Perú	1990 Trim 1	2024 Trim 3	Cuentas nacionales	Sector público, formación bruta de capital fijo	Banco Central de Reserva del Perú
Uruguay	1990 Trim 1	2020 Trim 2	Cuentas nacionales	Sector público, formación bruta de capital fijo	Banco Central

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

Las estadísticas anuales utilizadas en el análisis corresponden a la misma muestra de países y abarcan el período 1980-2019. Las estadísticas de las cuentas nacionales sobre producción y gasto, en moneda local a precios corrientes, proceden del conjunto de datos de las Naciones Unidas National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables.

El acervo de capital público y las desagregaciones de la formación bruta de capital fijo de los sectores público y privado, en moneda local a precios corrientes, se tomaron de la base de datos del FMI Investment and Capital Stock. La suma de estos componentes se aproxima a la variable de formación bruta de capital fijo de la base de datos de las cuentas nacionales. Una advertencia importante que debe hacerse respecto de este conjunto de datos es que el sector público no es estrictamente lo mismo que el gobierno general. En algunos países, incluye las empresas estatales, en particular las grandes compañías petroleras nacionales, que no participan necesariamente en el suministro de bienes y servicios públicos.

Posteriormente, las cuentas nacionales y la inversión se deflataron utilizando sus correspondientes deflatores. Las estadísticas de formación bruta de capital fijo, tanto de la inversión pública como de la privada, se convirtieron a valores reales utilizando el deflactor de la formación bruta de capital fijo. Las cifras del acervo de capital público se deflataron utilizando el deflactor del PIB.

Las estadísticas de empleo, promedio de horas trabajadas y productividad total de los factores proceden de la Penn World Table (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2015). La productividad laboral es una variable calculada y corresponde al PIB real promedio por hora trabajada por las personas empleadas.

La eficiencia de la inversión pública se mide utilizando el índice de eficiencia de la inversión pública del FMI (2015). Este se construye mediante un análisis envolvente de datos (DEA) de los indicadores de insumo y producto pertinentes para 118 países.

Se adopta un enfoque orientado al producto, y se evalúa cuánta producción adicional podría generarse con un determinado nivel de inversión. Por el contrario, un enfoque orientado a los insumos examinaría en qué medida sería posible reducir la inversión manteniendo el mismo nivel de servicios. El enfoque orientado al producto es la perspectiva pertinente para analizar cómo puede maximizarse el impacto en el desarrollo de la inversión pública y el capital público.

Para el cálculo, las variables del lado de los insumos incluyen el acervo de capital público per cápita y el PIB per cápita. Este último funciona como variable de control del desarrollo, según lo argumentado en FMI (2015) y Jayasuriya y Wodon (2003).

Por el lado de los productos, se elabora un indicador de producción física, que se basa en los datos per cápita de camas de hospital, profesores de secundaria, consumo de electricidad (neto de importaciones) y longitud de la red de carreteras, junto con un indicador de acceso a los servicios básicos relacionados con el agua. Las estadísticas sobre camas de hospital, profesores de secundaria y acceso a servicios básicos relacionados con el agua proceden de la base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, complementadas con datos adicionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Las cifras de consumo de electricidad (netas de importaciones) proceden de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos. La información sobre la longitud de la red de carreteras procede de *The World Factbook* (Agencia Central de Inteligencia, 2025). Para garantizar la cobertura de un gran número de países, se calcula el promedio de los datos disponibles de cada variable a lo largo del período 2010-2022. Finalmente, se aplica la técnica de normalización Z a todas las variables y, a continuación, la normalización min-max para que los valores se sitúen entre 0 y 1. El indicador de producción física final se calcula como el promedio simple de estos cinco valores para cada país.

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2025* analiza la evolución y las principales tendencias del ingreso y el gasto público, el déficit fiscal, la deuda pública y las cuentas fiscales subnacionales de la región durante 2024. En un contexto de espacio fiscal limitado, se confirman las dificultades de los países de la región para fortalecer los recursos disponibles, por lo que se mantiene una situación deficitaria persistente y niveles de endeudamiento elevados. Se examinan también las políticas de incentivos tributarios en sectores dinamizadores vinculados con la sostenibilidad ambiental, y se proponen estrategias para aumentar su efectividad y fortalecer su gobernanza. Asimismo, se evalúan los impactos macroeconómicos de la inversión pública, y se identifican las capacidades clave que permitirían mejorar su eficiencia, apuntalar el crecimiento económico y contribuir con una mayor movilización de recursos a un desarrollo más inclusivo y sostenible.



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 978-92-1-107369-0



9 789211 073690