

# Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2021

Los desafíos de la política  
fiscal en la recuperación  
transformadora pos-COVID-19



**COVID-19**  
**RESPUESTA**

**Daniel Titelman**

Director de la División de Desarrollo Económico  
CEPAL

22 de abril de 2021

# CONTEXTO COMPLEJO

- La persistencia de la pandemia, y la fragilidad del proceso de recuperación económica requieren extender los paquetes de medidas fiscales durante 2021 para continuar mitigando los efectos sociales, productivo y económicos de la pandemia.
- La dinámica del crecimiento en 2021 no logrará compensar la caída en el PIB de 2020 y esta sujeta a fuertes incertidumbres producto de la dinámica de vacunación, y la capacidad de los países para mantener políticas fiscales y monetarias expansivas.
- El lento crecimiento que se espera en los próximos años hará difícil recuperar el nivel de empleo y revertir los aumentos de pobreza y desigualdad en los países de la región.
- Se profundizan las desigualdades y la tendencia excluyente del crecimiento: Sectores tecnológicamente intensivos tenderán a recuperarse más rápido. Lenta y desigual recuperación del empleo, 10 años de retroceso en participación laboral de las mujeres.
- Aumentaron las brechas estructurales: A pesar de los esfuerzos fiscales (4.6% del PIB) para mitigar los efectos de la pandemia, aumentaron la desigualdad, pobreza, la informalidad, junto a un limitado espacio fiscal, baja productividad y fragmentación de sistemas de protección social y salud.

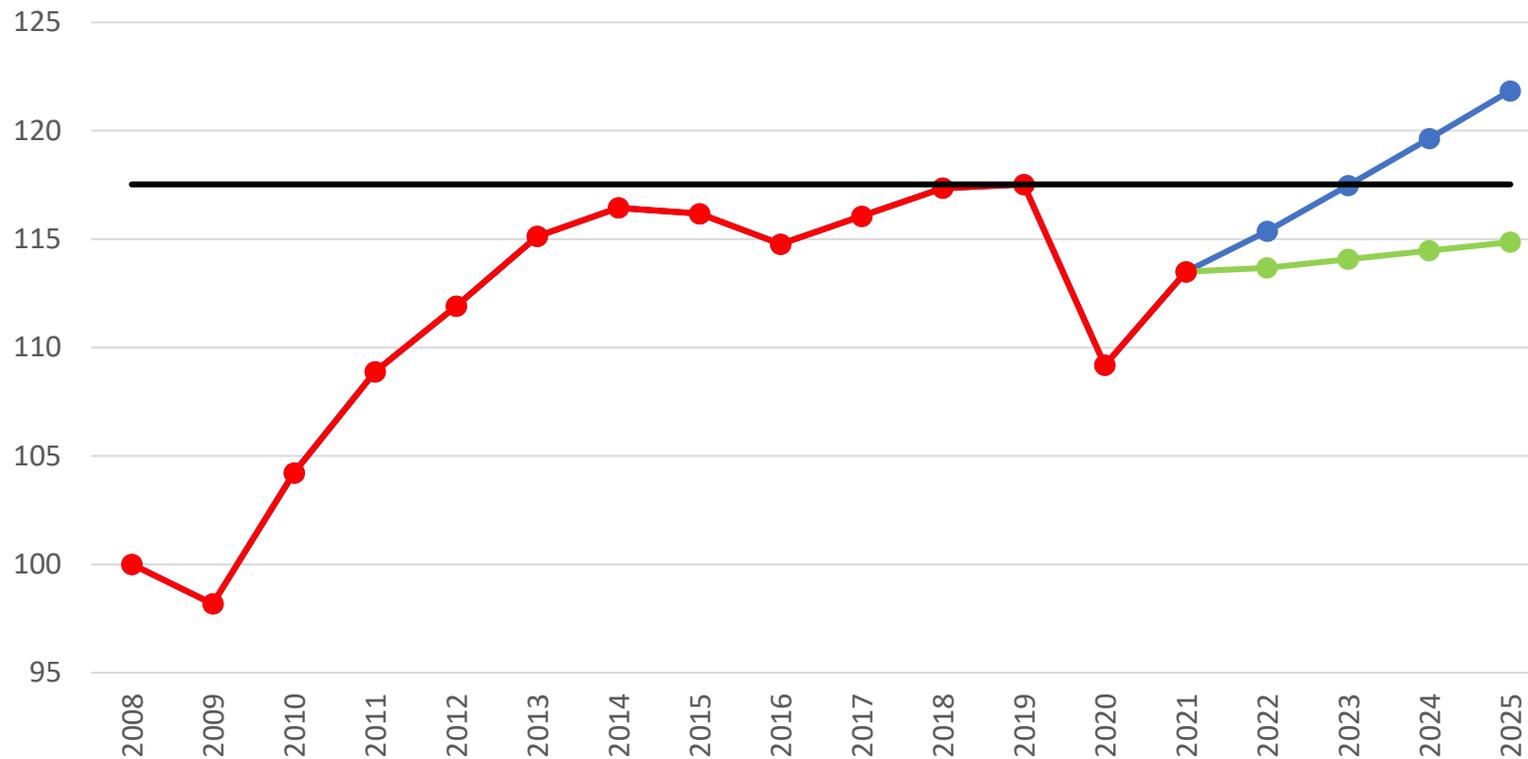
# DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL

- Dos grandes desafíos: Generar el financiamiento para mantener el gasto público frente a la pandemia, y fortalecer la sostenibilidad de una política fiscal expansiva. Ambos desafíos requieren repensar la orientación de las políticas de gasto e ingresos públicos.
- El gasto público como instrumento de desarrollo pasa por vincular la emergencia con la reactivación transformadora: impulso fiscal a la demanda interna, que promueva inversiones sostenibles e intensivas en empleo, especialmente para mujeres, la transformación productiva y el fortalecimiento y universalización de los sistemas de protección social.
- Financiamiento para el desarrollo para expandir el espacio fiscal en el corto y mediano plazo: Ampliación y redistribución de la liquidez global, el alivio de la deuda, fortalecer la capacidad de crédito de la banca de desarrollo y el uso de instrumentos innovadores de financiamiento.
- Ampliar el espacio fiscal y dar sostenibilidad al gasto público en el tiempo: Incrementar la recaudación tributaria y mejorar la distribución del ingreso a través de eliminar la evasión, reducir gastos tributarios, consolidar el impuesto a la renta y el alcance de los impuestos a la propiedad y el patrimonio, impuestos a economía digital, ambientales y relacionados con problemas de salud pública.

# EN 2021, LA REGIÓN TENDRÍA CRECIMIENTO POSITIVO CON LENTA RECUPERACIÓN DE LOS NIVELES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA PREPANDEMIA (2019)

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NIVEL DE PIB EN TÉRMINOS REALES

(Índice base 2008=100)



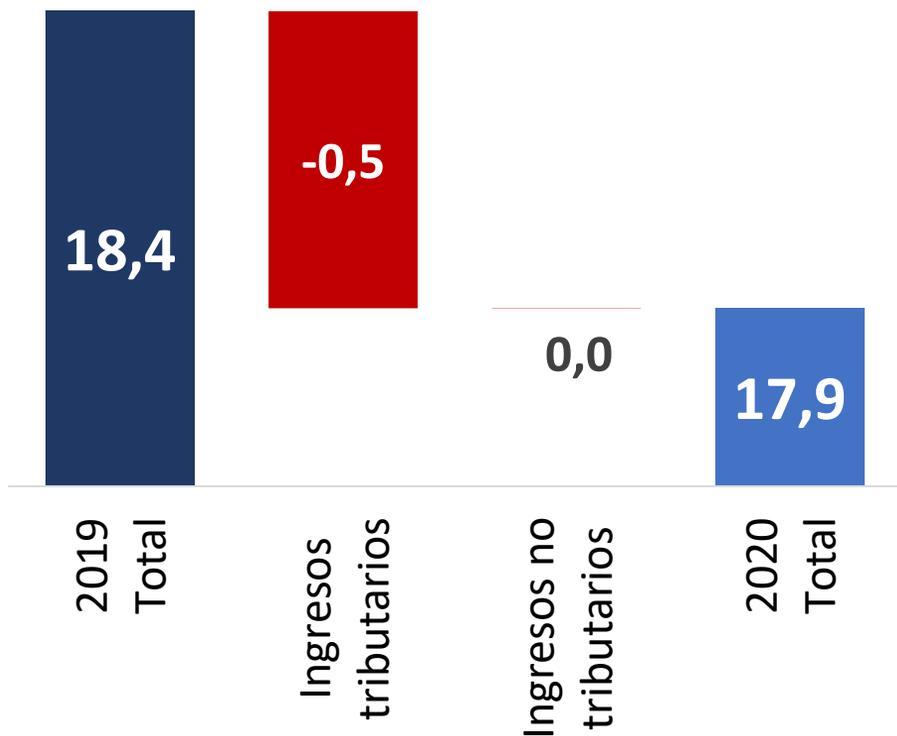
Después de la caída de 7.1% en 2020 y una tasa de en torno a 4% en 2021, con un crecimiento igual al de la última década (1,8%), se alcanzaría en 2023 el nivel de actividad prepandemia

Pero, con un crecimiento igual al del último sexenio (0,3%) no se alcanzaría en la próxima década el nivel de actividad pre pandemia

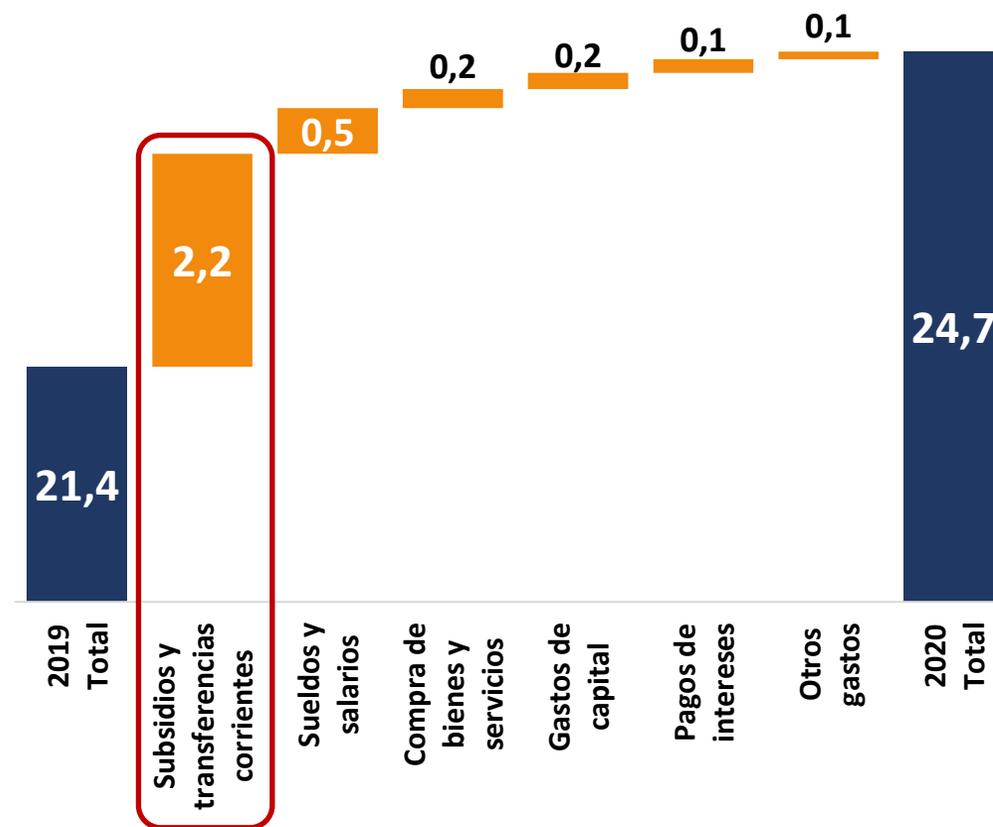
- Escenario con crecimiento en torno a 4% en 2021 y tasa de 1,8% a partir de 2022
- Escenario con crecimiento en torno a 4% en 2021 y tasa de 0,3% a partir de 2022

# DURANTE 2020 LA REGIÓN EXPERIMENTÓ UNA CONTRACCIÓN EN LOS INGRESOS PÚBLICOS Y UN IMPORTANTE AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO PARA MITIGAR LOS IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA

AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, POR COMPONENTE, 2019-2020  
(Porcentajes del PIB)



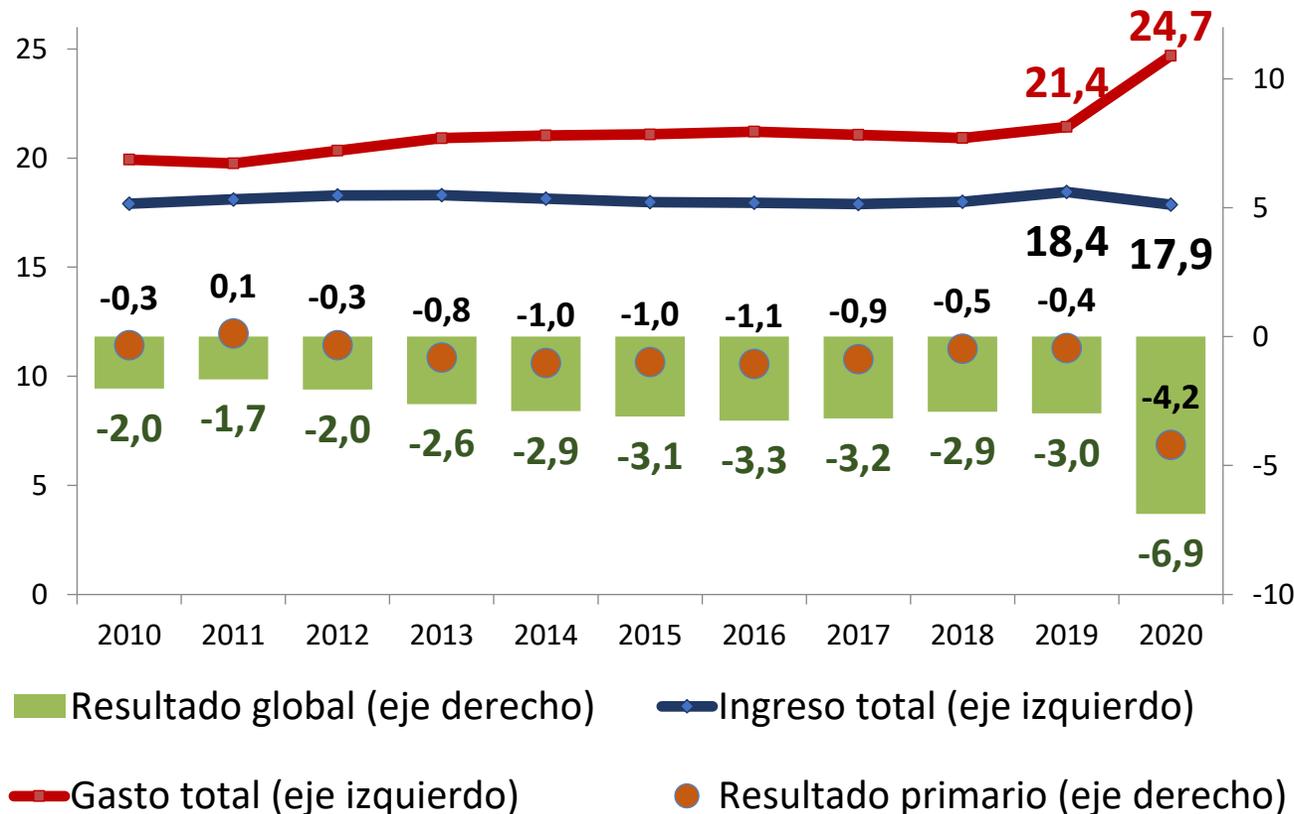
AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, POR COMPONENTE, 2019-2020  
(Porcentajes del PIB)



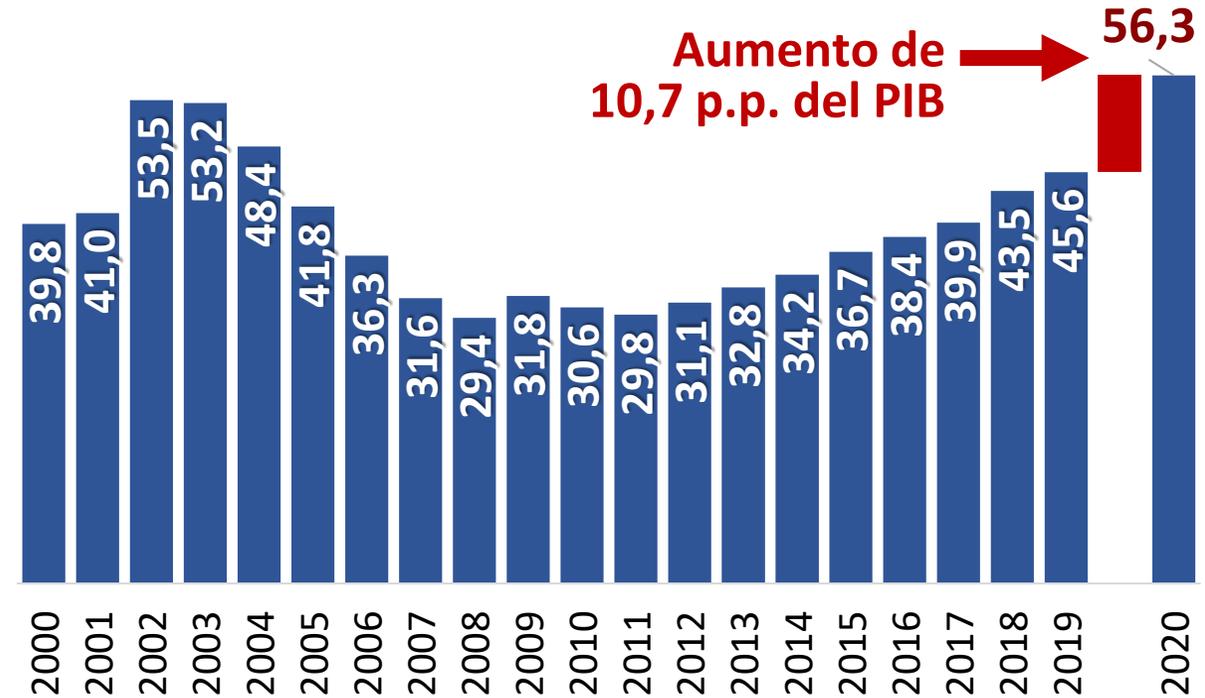
El mayor incremento en el gasto se dio a través de los subsidios y transferencias corrientes a hogares y al sector productivo

# MAYORES DÉFICITS, MÁS GASTO TOTAL Y UN GENERALIZADO AUMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA/PIB AUNADO A LA CAÍDA DEL PIB

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2010-2020  
(Porcentajes del PIB)



AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DEUDA PÚBLICA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2020  
(Porcentajes del PIB)



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

# DESAFÍOS PARA AMPLIAR EL ESPACIO FISCAL Y SOSTENER UNA POLÍTICA FISCAL EXPANSIVA EN PANDEMIA

## FORTALECER INGRESOS PÚBLICOS

- Eliminar evasión fiscal
- Reducir gastos tributarios
- Acceso a financiamiento internacional
- Aumentar recaudación tributaria, consolidar el impuesto a la renta, el alcance de impuestos a la propiedad el patrimonio y ambientales

## REPENSAR EL GASTO PÚBLICO

- Como instrumento de desarrollo
- Vinculando la emergencia con una reactivación transformadora
- Impulsar la demanda interna
- Apoyar la oferta: a Mipymes
- Priorizar inversiones sostenibles e intensivas en empleo (mujeres y jóvenes) hacia sectores más productivos.

# LA REGIÓN REQUIERE ORIENTAR ESTRATÉGICAMENTE EL GASTO COMO BASE PARA UNA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA

## Desafíos:

- Vincular demandas de corto plazo con inversiones de largo plazo.
- Crecimiento proempleo ante el cambio tecnológico acelerado
- Urgencia de invertir en el cuidado del ambiente y la inclusión social

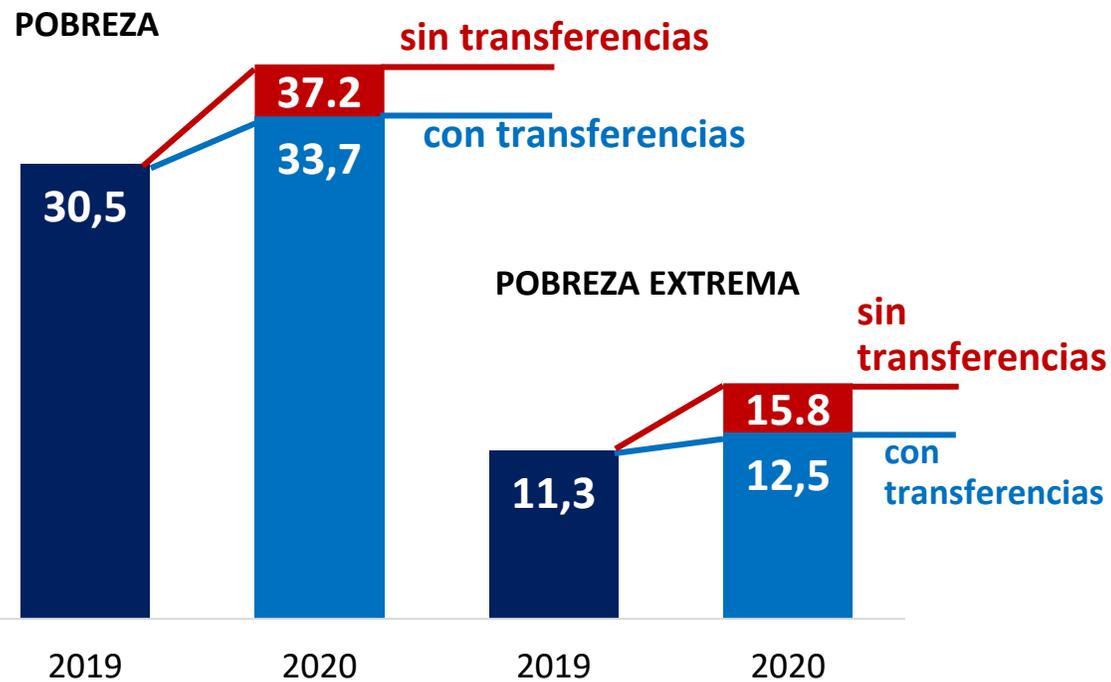
## Se propone orientar el gasto público hacia:

- Mantener transferencias sociales de emergencia (IBE) durante 2021.
- Apoyo a MIPYMES.
- Inversión intensiva en empleo decente en sectores estratégicos con igualdad de género.
- Incentivos al desarrollo productivo de cara a la revolución digital, la sostenibilidad y la acción climática con tecnologías limpias.
- La universalización de sistemas de protección social, la salud, el cuidado y la educación demandarán una trayectoria creciente del gasto público en el tiempo.

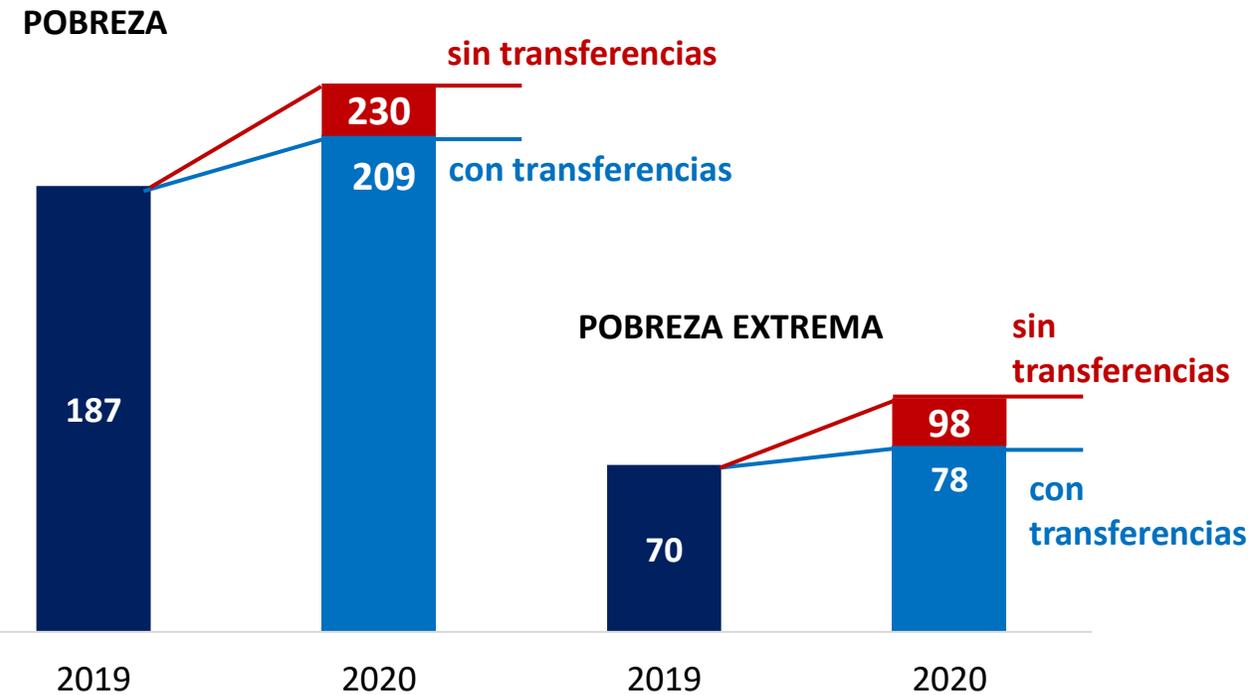
# ROL CENTRAL DEL GASTO PÚBLICO EN TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE EMERGENCIA PARA MITIGAR EL AUMENTO DE LA POBREZA

AMÉRICA LATINA: POBREZA Y POBREZA EXTREMA 2019 y 2020, CON Y SIN TRANSFERENCIAS MONETARIAS <sup>a</sup>

EN PORCENTAJES



EN MILLONES DE PERSONAS



Fuente: Panorama Social de América Latina 2020, CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). <sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La simulación no toma en cuenta cambios en las remesas a los hogares.

# OPCIONES PARA FORTALECER LA TRAYECTORIA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS Y LA CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

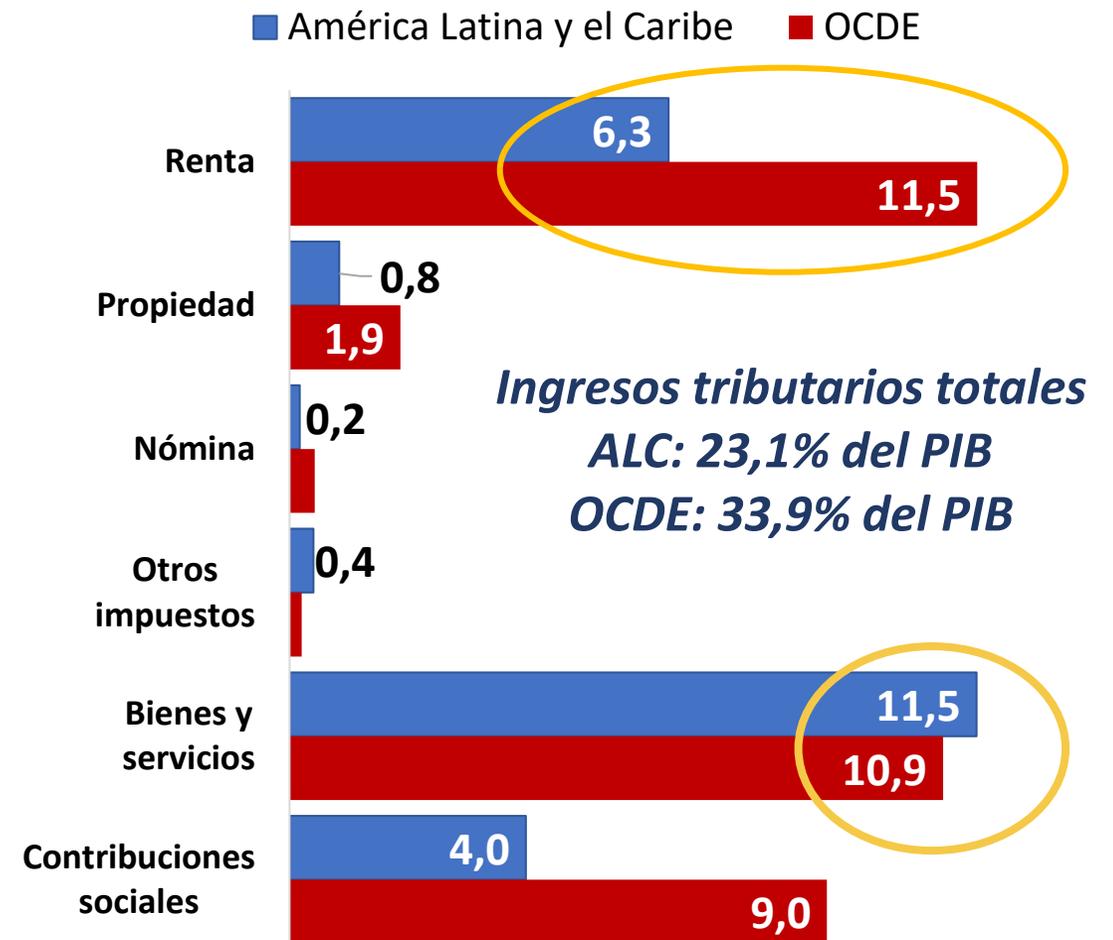
## ■ Eliminar evasión tributaria:

- *Incumplimiento tributario 2018: US\$ 325.000 millones, 6,1%/PIB.*
- *Reducir evasión de corporaciones multinacionales y de personas físicas a través de paraísos fiscales y traslado de beneficios.*
- *Acuerdos multilaterales para reducir la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.*

## ■ Acuerdos multilaterales para establecer una tasa mínima global para el impuesto a la renta corporativa.

- Impuesto “solidaridad” o a la riqueza, por ganancias sustanciales durante pandemia, para financiar la emergencia.
- Evaluar gastos tributarios (3.7% del PIB) y reorientarlos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Consolidar el impuesto a la renta a personas físicas y corporaciones.
- Extender el alcance de impuestos sobre el patrimonio y la propiedad.
- Impuestos a la economía digital, ambientales y relacionados con problemas de salud pública.
- Revisar y actualizar regalías de industrias extractivas.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES) Y OCDE: ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO GENERAL, 2018  
(En porcentajes del PIB)



# FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO E INSTRUMENTOS PARA AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE FINANCIAMIENTO EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO

*Complementar la liquidez generada por los DEGs mediante la creación de fondos multilaterales y mayor cooperación regional*

- El **Fondo para Aliviar los Efectos del COVID-19**. US\$ 516 mil millones (3% del PIB de los países en desarrollo) para préstamo concesionales sin condicionalidades.
- Fortalecer la cooperación regional aumentando la **capacidad de préstamo** y respuesta de instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales, estrechando vínculos entre ellas.

*Reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral con un mecanismo multilateral de reestructuración de deuda con los inversores privados*

- Para incluir **clausulas de acción colectiva** para facilitar y expeditar los procesos de negociación de deuda
- Para incorporar el **apoyo** de IFIs - organismos financieros multilaterales
- Evitar la **fragmentación y soluciones disímiles** y genera mayor certidumbre
- Agencias calificadoras de riesgo

*Instrumentos innovadores para aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo*

- **Instrumentos innovadores** que vinculen la capacidad de reembolso de los países con:
  - Su exposición y vulnerabilidad a desastres naturales (como se hace en el caso de las **cláusulas sobre los huracanes**)
  - Altibajos del ciclo económico (como en el caso de los **bonos vinculados al ingreso nacional**)
- Bonos **ODS**

# MECANISMOS INNOVADORES DE FINANCIAMIENTO

- **Ecuador:** bono social soberano por US\$400 millones para financiar el programa gubernamental “Casa para Todos”.
- **Guatemala:** de eurobonos por US\$ 1.200 millones, un primer tramo por US\$ 500 millones se estructuró como un Bono Social dirigido a proyectos para dar respuesta a los efectos del COVID-19 en el país.
- **Chile:** bonos soberanos verdes por US\$ 1.650 millones y operaciones en euros por US\$ 2.180 millones. Además de bonos sociales en pesos chilenos equivalentes a US\$ 2.111 millones para proyectos de apoyo a hogares, educación, salud, y programas para atender los efectos de por la crisis.
- **México:** bono soberano sustentable vinculado a ODS por EUR 750 millones (US\$ 890 millones) para financiar proyectos en educación, salud, agua, desarrollo de energía e infraestructura social en localidades de mayor rezago social.

## EN SUMA: CINCO MENSAJES

- 1. Gasto público como instrumento de desarrollo** requiere vincular la emergencia con una reactivación transformadora: a corto plazo con transferencias e ingresos de emergencia y apoyando a sectores productivos y a mediano plazo con la mira hacia la universalización de la protección social.
- 2. Mecanismos de financiamiento innovadores y acceso a la liquidez global** para países de renta media.
- 3. Impuestos a la solidaridad o a la riqueza** a quienes han obtenido ganancias sustanciales durante pandemia para financiar la emergencia.
- 4. Trayectoria sostenible de gasto público** con políticas tributarias dirigidas a eliminar la evasión, replantear los gastos tributarios, consolidar impuestos directos a la renta propiedad y patrimonio, impuestos verdes y a la economía digital.
- 5. Pactos fiscales/políticos** que contribuyan de forma sinérgica al crecimiento con inversiones hacia la acción climática con empleo decente, que asigne recursos a la economía del cuidado y la inclusión de género



**COVID-19  
RESPUESTA**

### Síguenos en:



<https://www.cepal.org/es>



[https://twitter.com/cepal\\_onu](https://twitter.com/cepal_onu)



<https://www.facebook.com/cepal.onu>



<https://www.youtube.com/user/CEPALONU>



<https://www.flickr.com/photos/cepal>