

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2018

Los desafíos de las políticas
públicas en el marco de la
Agenda 2030



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2018

Los desafíos de las políticas
públicas en el marco de la
Agenda 2030



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación del informe estuvo a cargo de Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico.

Participaron en la redacción del informe Ivonne González, Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez, Esteban Pérez Caldentey, Andrea Podestá, Ignacio Ruelas y Daniel Titelman. Se utilizaron insumos preparados por Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán en el capítulo II y por Oscar Cetrángolo y Javier Curcio en el capítulo III.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121982-1
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058620-7
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358080-6
(versión ePub)

N° de venta: S.18.II.G.9

LC/PUB.2018/4-P

Distr.: General

Copyright © Naciones Unidas, 2018

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-00082

Notas explicativas

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago, 2018.

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

Prólogo.....	7
Capítulo I	
La situación fiscal: evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe en 2017	9
Introducción.....	11
A. La política fiscal de la región sigue caracterizándose por la consolidación, pero la recuperación del espacio fiscal ha sido gradual.....	11
B. La consolidación fiscal y el repunte de la actividad económica atenuaron el crecimiento de la deuda pública.....	15
C. Los esfuerzos dirigidos a la consolidación fiscal se manifestaron en la contención del crecimiento del gasto público	20
D. Los ajustes del gasto público también incidieron en los objetivos socioeconómicos de la región	23
E. La evolución de los ingresos públicos empezó a apoyar la consolidación fiscal en 2017, particularmente en América del Sur	26
F. Los países mantuvieron un alto ritmo de activismo tributario en 2017.....	30
G. Los gobiernos subnacionales siguieron ajustando sus cuentas al nuevo contexto económico que enfrentan	34
Bibliografía.....	39
Capítulo II	
Los ingresos públicos en América Latina durante los últimos 30 años: tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas.....	41
Introducción.....	43
A. Los ingresos públicos en América Latina durante los últimos 30 años.....	44
B. Desafíos actuales relativos a los ingresos públicos en América Latina.....	54
C. Lineamientos de reforma de los mecanismos de ingresos públicos de la región	66
D. Conclusiones.....	73
Bibliografía.....	75
Capítulo III	
El gasto público en América Latina y el Caribe durante los últimos 30 años	77
Introducción.....	79
A. El gasto público a lo largo de tres décadas con marcadas diferencias.....	80
B. Principales desafíos del gasto público en América Latina	93
C. Reflexiones finales	105
Bibliografía.....	107
Capítulo IV	
El rol estabilizador de la política fiscal en América Latina y el Caribe a la luz de los nuevos debates	109
Introducción.....	111
A. El consenso en torno a la política fiscal antes de la crisis y el debate sobre una nueva política fiscal	112
B. El debate sobre una nueva política fiscal y su relevancia para los países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe	118
C. Conclusiones y desafíos	130
Bibliografía.....	131
Cuadros	
Cuadro I.1 Clasificación funcional del gasto público según la clasificación de las funciones del gobierno	24
Cuadro I.2 América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales por tipo de subsector institucional, 2015-2016.....	35
Cuadro I.3 América Latina (5 países): composición de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2016.....	36
Cuadro II.1 América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34 países): ingresos tributarios promedio, 2015	54
Cuadro III.1 América Latina y el Caribe: indicadores socioeconómicos seleccionados, 1995-2015	81
Cuadro III.2 América Latina: indicador sintético de calidad educativa por país en los operativos SERCE y TERCE	94
Cuadro III.3 América Latina: estructura del gasto en salud por país, 2015.....	97
Cuadro III.4 América Latina: indicadores del sistema de protección de la población mayor, alrededor de 2014-2015.....	101
Cuadro III.5 América Latina y el Caribe: indicadores de acceso a infraestructura por país, alrededor de 2016	104
Gráficos	
Gráfico I.1 América Latina y el Caribe: cambio de la postura fiscal, 2013-2017	12
Gráfico I.2 América Latina y el Caribe: resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017	13
Gráfico I.3 Centroamérica (6 países), Haití, la República Dominicana y México: resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017	13

Gráfico I.4	América del Sur (7 países): resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017	14
Gráfico I.5	El Caribe (11 países): resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017	15
Gráfico I.6	América Latina y el Caribe: deuda pública bruta del gobierno central, 2016-2017	16
Gráfico I.7	América Latina: factores explicativos de la dinámica de la deuda pública, 2013-2017	17
Gráfico I.8	América Latina: factores explicativos de la dinámica de la deuda pública, por subregión, 2013-2017	18
Gráfico I.9	América Latina: cambio en el pago de intereses y la deuda pública, 2016-2017	19
Gráfico I.10	América Latina y el Caribe: pago de intereses de la deuda pública bruta del gobierno central, 2016-2017	19
Gráfico I.11	América Latina y el Caribe (países seleccionados): contribución de los componentes del gasto público a la variación interanual de la relación entre este y el PIB, 2012-2017	21
Gráfico I.12	América Latina y el Caribe: composición del gasto total de los gobiernos centrales, 2015-2017	22
Gráfico I.13	América Latina (17 países): variación de los gastos de capital de los gobiernos centrales, 2016-2017	23
Gráfico I.14	América Latina y el Caribe (países seleccionados): composición del gasto público de los gobiernos centrales por funciones de gobierno, 2015-2016	25
Gráfico I.15	América Latina (4 países): clasificación cruzada del gasto total de los gobiernos centrales, 2015	26
Gráfico I.16	América Latina (14 países) y el Caribe (9 países): variación interanual de la recaudación real del impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta acumulada en 12 meses, 2015-2017	27
Gráfico I.17	América Latina y el Caribe (13 países): ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables, 2010-2017	28
Gráfico I.18	América Latina y el Caribe: composición del ingreso total de los gobiernos centrales, 2015-2017	29
Gráfico I.19	América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, intermedios y locales, 2010-2016	34
Gráfico I.20	América Latina (5 países): deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2010-2016	36
Gráfico I.21	América Latina: ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2016	37
Gráfico I.22	América Latina (10 países): composición de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, 2016	37
Gráfico I.23	América Latina (10 países): gastos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2016	38
Gráfico I.24	América Latina (10 países): composición del gasto público de los gobiernos subnacionales, 2016	39
Gráfico II.1	América Latina (18 países): evolución del nivel promedio de ingresos tributarios, 1990-2015	45
Gráfico II.2	América Latina (18 países): estructura relativa de la carga tributaria promedio, 1990 y 2015	46
Gráfico II.3	América Latina (18 países): variación de la carga tributaria promedio y el producto interno bruto promedio regional, 1994-2015	47
Gráfico II.4	América Latina (18 países): ingresos tributarios, 1990 y 2015	49
Gráfico II.5	América Latina (18 países): estructura relativa de los ingresos tributarios, 2015	50
Gráfico II.6	América Latina (18 países): evolución de los ingresos tributarios por grupos de países, 1990-2015	52
Gráfico II.7	América Latina (18 países): recaudación de los principales impuestos por grupo de países	53
Gráfico II.8	América Latina (15 países): estructura de la recaudación del impuesto sobre la renta, 2015	56
Gráfico II.9	América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): tasa media efectiva del décimo decil y su participación relativa en la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, alrededor de 2014	56
Gráfico II.10	América Latina (18 países): evolución por décadas de las alícuotas legales promedio de los principales impuestos vigentes, 1975-2015	57
Gráfico II.11	América Latina (15 países): gastos tributarios por tipo de impuesto, 2018 o año más reciente	59
Gráfico II.12	América Latina (14 países): recaudación y tasa de evasión estimada del impuesto al valor agregado, 2014 o año más reciente	60
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe (24 países): pérdidas de ingresos tributarios asociadas a la manipulación de precios del comercio internacional, 2004-2013	62
Gráfico II.14	América Latina (10 países): ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos y minerales, 2000, 2007 y 2015	63
Gráfico II.15	América Latina (10 países): dependencia de los ingresos fiscales provenientes de los sectores extractivos (hidrocarburos y minerales), 2007 y 2015	64
Gráfico II.16	América Latina (9 países): ingresos tributarios según nivel de gobierno, 2014	65
Gráfico II.17	América Latina (9 países): estructura relativa y nivel de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, 2014	66
Gráfico III.1	América Latina: estructura del gasto público según la clasificación económica, 1990-2016	82
Gráfico III.2	América Latina: inversión en infraestructura de los sectores público y privado, 1980-2015	83
Gráfico III.3	América Latina: evolución del gasto público corriente según la clasificación económica, 1990-2016	83
Gráfico III.4	América Latina (17 países): gasto público según finalidad y función, 2000-2005 y 2010-2015	84
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe: gasto público en programas de transferencias condicionadas, 1996-2015	88



Gráfico III.6	América Latina: gasto público por países, 1995 y 2015.....	89
Gráfico III.7	América Latina: evolución del gasto público total, por grupos de países, 1995-2016	90
Gráfico III.8	América Latina (19 países): composición del gasto público según su clasificación económica, alrededor de 2016.....	91
Gráfico III.9	América Latina: gasto público según clasificación funcional, por grupos de países, 2015.....	91
Gráfico III.10	América Latina (17 países): composición del gasto público según clasificación funcional, 2015.....	92
Gráfico III.11	América Latina (16 países): evolución del gasto público en educación, 2000, 2010 y 2015	94
Gráfico III.12	América Latina (países seleccionados): puntaje promedio en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) (por área), resultados originales y reescalados, 2000-2015	95
Gráfico III.13	América Latina: estructura del gasto en salud, 2015.....	97
Gráfico III.14	América Latina: indicadores de protección de la población mayor de los países agrupados por nivel de gasto.....	100
Gráfico III.15	América Latina y el Caribe: inversión en los programas de transferencias condicionadas, por país, alrededor de 2000, 2005, 2010 y 2015	103
Gráfico III.16	América Latina y el Caribe (13 países): estructura de la inversión pública en infraestructura por sector, 2015	105
Gráfico IV.1	Mundo (regiones seleccionadas): estímulo fiscal, 2008-2009	114
Gráfico IV.2	América Latina (5 países): estímulo fiscal, 2008-2010.....	115
Gráfico IV.3	Países desarrollados: crecimiento de la formación bruta de capital fijo en los cinco años previos y posteriores a las crisis financieras, 1970-2011	116
Gráfico IV.4	Países desarrollados: tasas de interés reales promedio, 1971-2015.....	117
Gráfico IV.5	América Latina (18 países): resultados fiscales y deuda pública bruta del gobierno central, 1990-2017	120
Gráfico IV.6	América Latina: países con reglas fiscales, por tipo de regla, 1998-2016	121
Gráfico IV.7	Países seleccionados: tasas de interés de largo plazo (10 años), 2000-2017	123
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe: saldo de títulos de deuda en mercados internacionales de los gobiernos generales, primer trimestre de 2000 a tercer trimestre de 2017	123
Gráfico IV.9	América Latina (19 países): gastos de capital del gobierno central, 1990-2016	127
Gráfico IV.10	Impuesto sobre la renta personal como porcentaje del PIB y el PIB per cápita, alrededor de 2013	129
Gráfico IV.11	Prestaciones en efectivo por desempleo, último año disponible	129
Recuadros		
Recuadro II.1	Nexos posibles entre la tributación y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países de América Latina	72
Recuadro IV.1	Un examen de la sostenibilidad de la deuda en América Latina	124

Prólogo

La presente edición del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* coincide con un importante hito: el trigésimo aniversario del Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL. Durante los últimos 30 años, este seminario ha sido un evento central en la agenda regional para la discusión de la política fiscal.

A lo largo de estas tres décadas, en sus diferentes ediciones, el seminario ha servido como foro de debate entre autoridades nacionales, expertos fiscales y funcionarios de organismos internacionales acerca del desempeño, los desafíos y las oportunidades de la política fiscal, y ha enriquecido el diseño y la gestión de políticas en los países.

En 2017 la dinámica fiscal de la región se caracterizó por una consolidación fiscal que se refleja en una mejora del resultado primario, aunque en algunos países todavía se observan déficits elevados. Destaca la mejora que se registró en América del Sur, donde el déficit primario promedio bajó del 1,9% del PIB en 2016 al 1,5% del PIB en 2017. En el norte de América Latina —conformado por Centroamérica, Haití, la República Dominicana y México— el resultado primario se volvió superavitario y alcanzó el 0,1% del PIB, en comparación con un déficit del 0,2% del PIB en 2016. En el Caribe, en cambio, el superávit primario se mantuvo estable en un 1,0% del PIB.

A su vez, la mejora en la posición fiscal y el repunte de la actividad económica atenuaron el crecimiento de la deuda pública en la región. La deuda pública bruta de América Latina alcanzó un 38,4% del PIB en 2017, cifra que representa un leve aumento de alrededor de 0,7 puntos porcentuales del PIB en relación con 2016, cuando se ubicó en un 37,6% del PIB. En el Caribe, la deuda pública del gobierno central alcanzó un 70,9% del PIB, lo que supone una disminución de 1,5 puntos porcentuales del PIB en relación con 2016 (72,5% del PIB). La consolidación fiscal en la región fue producto de una contención del crecimiento del gasto público y una reactivación de los ingresos fiscales. En particular, en 2017 se observó una reducción generalizada del gasto corriente primario en toda la región, que disminuyó del 15,5% del PIB en 2016 al 15,3% del PIB en 2017 en América Latina y del 21,9% del PIB en 2016 al 21,4% del PIB en el Caribe. En cambio, los pagos de intereses aumentaron levemente en toda la región, impulsados principalmente por la evolución de la deuda pública.

Se registró también una preocupante disminución de los gastos de capital en varios países, que llevó a una caída de estas erogaciones para el conjunto de América Latina (del 3,7% del PIB en 2016 al 3,5% en 2017). Resulta importante destacar que la merma en la inversión pública experimentada en los últimos años tendrá efectos más allá del corto plazo y que limitará el crecimiento potencial de la región aún más, lo que reafirma la importancia de adoptar medidas de protección de estos gastos para que no sean utilizados como el principal instrumento de ajuste.

A su vez, en 2017 se observaron señales de reactivación de los ingresos fiscales, sobre todo en América del Sur, donde el repunte de la actividad económica y las nuevas medidas tributarias adoptadas en 2016 impulsaron la recaudación tributaria. En concreto, la variación interanual real de la recaudación de los principales impuestos en América del Sur se volvió positiva a partir del tercer trimestre del año, después de más de cuatro trimestres consecutivos de contracción.

Cabe mencionar que la evolución de los ingresos públicos de la región en 2017 fue apoyada, en parte, por la estabilización de los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables. Se estima que los ingresos procedentes de la producción y la comercialización de hidrocarburos en la región se estabilizarán en alrededor del 3,3% del PIB en promedio, después de registrar caídas sustanciales en 2015 y 2016. Por su parte, los ingresos provenientes de la minería en la región se mantienen estables, pero bajos, con un promedio de alrededor del 0,4% del PIB.

Además de analizar las tendencias de la coyuntura fiscal en la región, esta edición del *Panorama Fiscal* aprovecha el trigésimo aniversario del Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL para examinar la evolución de la política fiscal durante las últimas tres décadas y los desafíos futuros que plantea la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin duda, su adopción en la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación

de la agenda para el desarrollo después de 2015 ha exigido una reformulación del papel de la política fiscal en la región, especialmente a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La cuestión del financiamiento del desarrollo sostenible ha adquirido un papel central y, entre las fuentes alternativas, se ha destacado la movilización de recursos internos. Entre otros obstáculos encontrados, en la mayoría de los países el nivel de recursos se encuentra por debajo de su nivel potencial, no solo por deficiencias en el diseño y la administración de los tributos, sino también, y principalmente, por la elevada evasión impositiva —tanto en el ámbito interno como internacional— y por la existencia de cuantiosos gastos tributarios. El impuesto a la renta personal, muy particularmente, continúa siendo el talón de Aquiles de los sistemas tributarios de la región, con una recaudación del 1,8% del PIB en 2015 para los países de América Latina en comparación con el 8,4% del PIB para los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Todo ello conduce a otro gran déficit a nivel regional: la escasa capacidad redistributiva de la tributación, con estructuras tributarias dominadas por impuestos indirectos regresivos, en una región como América Latina, que continúa siendo la más desigual del planeta a pesar de los avances logrados en esta materia durante la década pasada.

Ante esta evidencia, ampliar la base impositiva y mejorar el diseño del sistema tributario, fortalecer la administración de los impuestos y eliminar las vías para la elusión y la evasión fiscales resultan tareas clave para mejorar el financiamiento del desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo en los países de la región.

Por otra parte, ante la revisión de las políticas y el gasto público durante las últimas tres décadas, así como la situación actual en materia de intervención de los Gobiernos de América Latina y el Caribe, resulta inevitable cierta insatisfacción al comprobar la simultaneidad de dos fenómenos: el crecimiento de la presencia estatal y su debilidad o insuficiencia para lidiar con los graves problemas sociales y económicos de los países de la región. Las dificultades para alcanzar tanto niveles aceptables de inclusión, equidad e igualdad en el cumplimiento de los derechos, como una mayor eficiencia y eficacia de la intervención pública, siguen siendo la regla.

No obstante, pese a la gran heterogeneidad de situaciones, se ha observado una creciente preocupación por mejorar los efectos de las intervenciones. La trayectoria del gasto público de los países obedece a varios propósitos, entre ellos mejorar la educación y ampliar la cobertura de la protección social, lo que supone mejorar la distribución del ingreso y consolidar políticas públicas más equitativas.

Es preciso, entonces, considerar estrategias de mediano plazo para recorrer un sendero de reformas progresivas que no es único ni permanente y debe poder adaptarse a los rasgos de cada política en cada lugar y momento. No solo se trata de discutir el punto final de ese recorrido, sino también el funcionamiento de los sistemas durante un período de transición que, necesariamente, será prolongado y obligará a redefiniciones importantes durante el proceso. Además, la modernización y consolidación de una burocracia estatal dinámica, flexible y eficiente es un desafío permanente de todas y cada una de las políticas de gasto público.

En esta edición del *Panorama Fiscal* también se examina, desde la perspectiva de la región, el debate que se abrió sobre los desafíos de la política fiscal a partir de la crisis de 2008-2009. Esta nueva aproximación al rol estabilizador de la política fiscal que se llevó a cabo en los países desarrollados ha sido un soplo de aire fresco al debate sobre política fiscal y macroeconómica. En el caso de América Latina y el Caribe —que constituye una región muy heterogénea en términos de necesidades, capacidades y espacios fiscales— se constata la necesidad de fortalecer los estabilizadores automáticos, examinar los espacios para el uso de la deuda pública en un contexto global de bajas tasas de interés y reformular el papel del gasto público como instrumento para apoyar la demanda agregada.

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

La situación fiscal: evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe en 2017

Introducción

- A. La política fiscal de la región sigue caracterizándose por la consolidación, pero la recuperación del espacio fiscal ha sido gradual
- B. La consolidación fiscal y el repunte de la actividad económica atenuaron el crecimiento de la deuda pública
- C. Los esfuerzos dirigidos a la consolidación fiscal se manifestaron en la contención del crecimiento del gasto público
- D. Los ajustes del gasto público también incidieron en los objetivos socioeconómicos de la región
- E. La evolución de los ingresos públicos empezó a apoyar la consolidación fiscal en 2017, particularmente en América del Sur
- F. Los países mantuvieron un alto ritmo de activismo tributario en 2017
- G. Los gobiernos subnacionales siguieron ajustando sus cuentas al nuevo contexto económico que enfrentan

Bibliografía

Introducción

En este capítulo se revisa la evolución de la política fiscal de América Latina y el Caribe a través de los principales indicadores fiscales, así como de las principales medidas aprobadas durante 2017. De este análisis surgen los hechos estilizados que se indican a continuación.

Primero, la dinámica fiscal de la región se caracterizó por una consolidación fiscal que en 2017 se evidencia en una mejora del resultado primario, aunque en algunos países todavía se observan déficits elevados. Destaca la mejora que se registró en América del Sur, donde el déficit primario promedio bajó del 1,9% del PIB en 2016 al 1,5% del PIB en 2017. En el norte de América Latina —conformado en este análisis por Centroamérica, Haití, la República Dominicana y México— el resultado primario se volvió superavitario y alcanzó el 0,1% del PIB, en comparación con un déficit del 0,2% del PIB en 2016. En el Caribe, en cambio, se observó un superávit primario que se mantuvo en un 1,0% del PIB.

Segundo, la consolidación fiscal y el repunte de la actividad económica atenuaron el crecimiento de la deuda pública en la región. La deuda pública bruta de América Latina alcanzó un 38,4% del PIB en 2017, cifra que representa un leve aumento de solo 0,7 puntos porcentuales del PIB en relación con 2016. La favorable evolución del diferencial entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento económico real compensó el incremento debido al déficit primario (que fue menor que en 2016). En el Caribe, en cambio, la deuda pública del gobierno central alcanzó un 70,9% del PIB, lo que supone una disminución de 1,5 puntos porcentuales del PIB en relación con 2016.

Tercero, la consolidación fiscal fue producto de una contención del crecimiento del gasto público y una reactivación de los ingresos fiscales. En particular, en 2017 se observó una reducción generalizada del gasto corriente primario en toda la región. Ese año se observaron señales de reactivación de los ingresos fiscales, sobre todo en América del Sur, donde el repunte de la actividad económica y las nuevas medidas tributarias adoptadas en 2016 impulsaron la recaudación tributaria.

Cuarto, en los países de la región se mantuvo un alto nivel de activismo tributario durante el año. En la Argentina y el Ecuador se aprobaron reformas tributarias en 2017. Además, se identificaron medidas en varios países, particularmente relacionadas con los impuestos al consumo de energía, los impuestos al comercio internacional y los llamados “impuestos correctivos”¹. También se registraron ciertos avances en el desarrollo de políticas tributarias aplicadas a la economía digital en la región.

En lo que sigue, se analiza la evolución de los resultados fiscales y la deuda pública, las tendencias del gasto público y los ingresos fiscales, y las cuentas fiscales subnacionales.

A. La política fiscal de la región sigue caracterizándose por la consolidación, pero la recuperación del espacio fiscal ha sido gradual

Como se adelantó en el *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2017*, durante ese año la consolidación continuó siendo la principal característica de la orientación de la política fiscal en la región. Esto se reflejó tanto en el desempeño de los indicadores fiscales como en la intencionalidad de la política fiscal que se

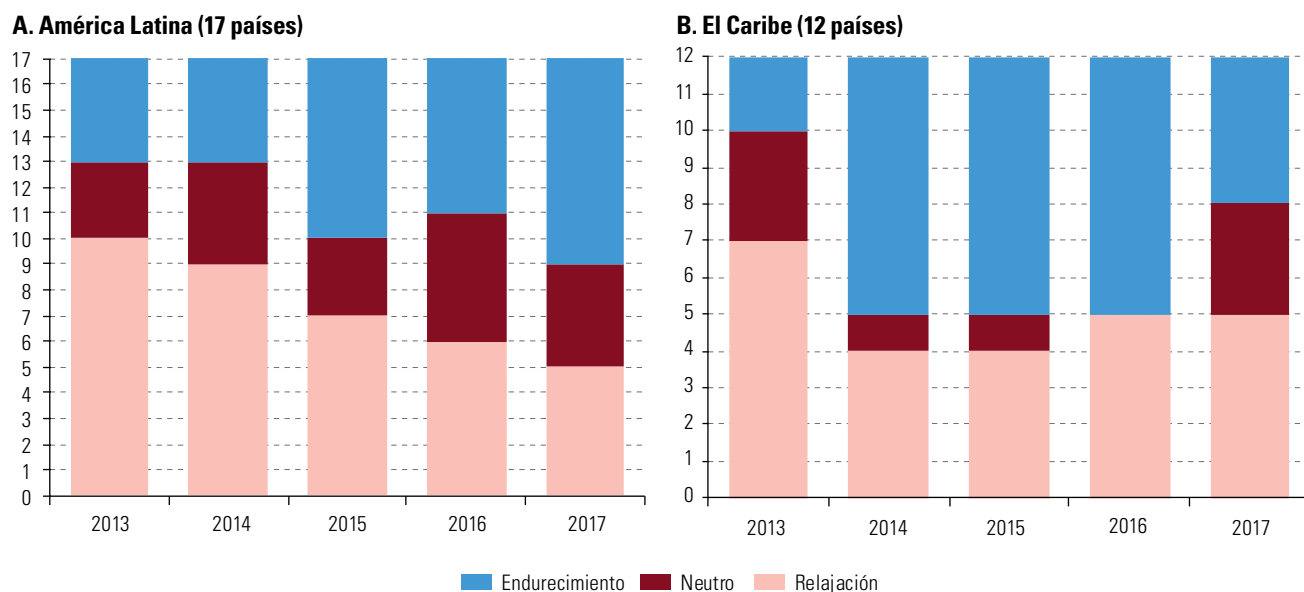
¹ Los “impuestos correctivos” suelen gravar los productos o servicios cuyo consumo quiere disminuirse, como el alcohol, el tabaco y los juegos de azar.

hizo patente en los presupuestos del año. Durante este, los lineamientos de política se basaron en medidas que suponían contener el crecimiento del gasto público o incrementar la presión fiscal, para recuperar espacio fiscal o por lo menos limitar la erosión de la posición fiscal. Como resultado, en ambas subregiones se observa un creciente número de países donde el cambio de la postura fiscal se puede calificar como neutro o de endurecimiento (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe: cambio de la postura fiscal, 2013-2017

(En número de países)



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

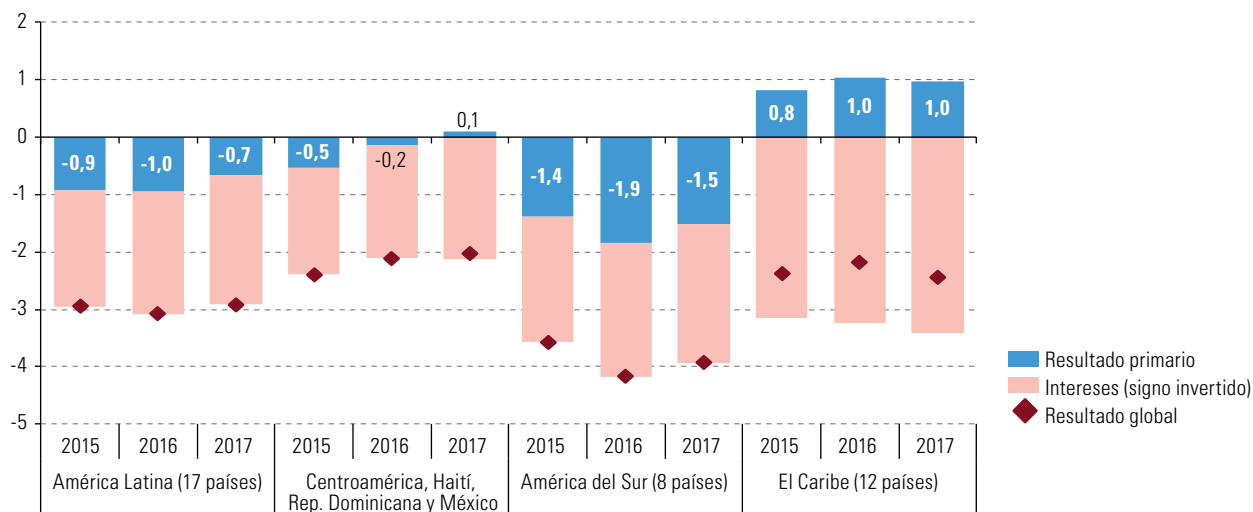
Nota: El endurecimiento se define como una mejora del resultado primario que representa 0,25 puntos del PIB o más en un año. La relajación se define como un empeoramiento de dicho resultado que representa 0,25 puntos del PIB o más en un año.

Sin embargo, es importante señalar que en el caso de América Latina el endurecimiento de la postura fiscal ha sido gradual, lo que ha traído consigo una recuperación relativamente lenta del espacio fiscal. Además, aunque el cambio de la postura fiscal de un número no desdeñable de países se puede describir como neutro, es decir, en ellos se ha logrado estabilizar el resultado primario, en varios todavía hay un déficit primario importante. Sin embargo, en el promedio de las economías de América Latina se registró una reducción del déficit primario, que pasó del 1,0% del PIB en 2016 al 0,7% del PIB en 2017 (véase el gráfico I.2). Por su parte, el resultado global promedio se redujo del 3,1% del PIB en 2016 al 2,9% del PIB en 2017.

Se observan tendencias muy diferentes, tanto entre las subregiones como en cada una de ellas. En el norte de América Latina —conformado por Centroamérica, Haití, la República Dominicana y México— el resultado primario promedio se volvió levemente superavitario, en comparación con un déficit del 0,2% del PIB en 2016. El resultado global de este grupo de países también mejoró, pero en menor medida (al pasar del 2,1% del PIB en 2016 al 2,0% del PIB en 2017), debido al incremento generalizado del pago de intereses, que aumentó del 2,0% del PIB en 2016 al 2,1% del PIB en 2017. Como se puede apreciar en el gráfico I.3, en esta subregión conviven situaciones fiscales diferentes. Por un lado, destaca el déficit primario elevado de Costa Rica, que aumentó del 2,4% del PIB en 2016 al 3,1% del PIB en 2017.

Gráfico I.2

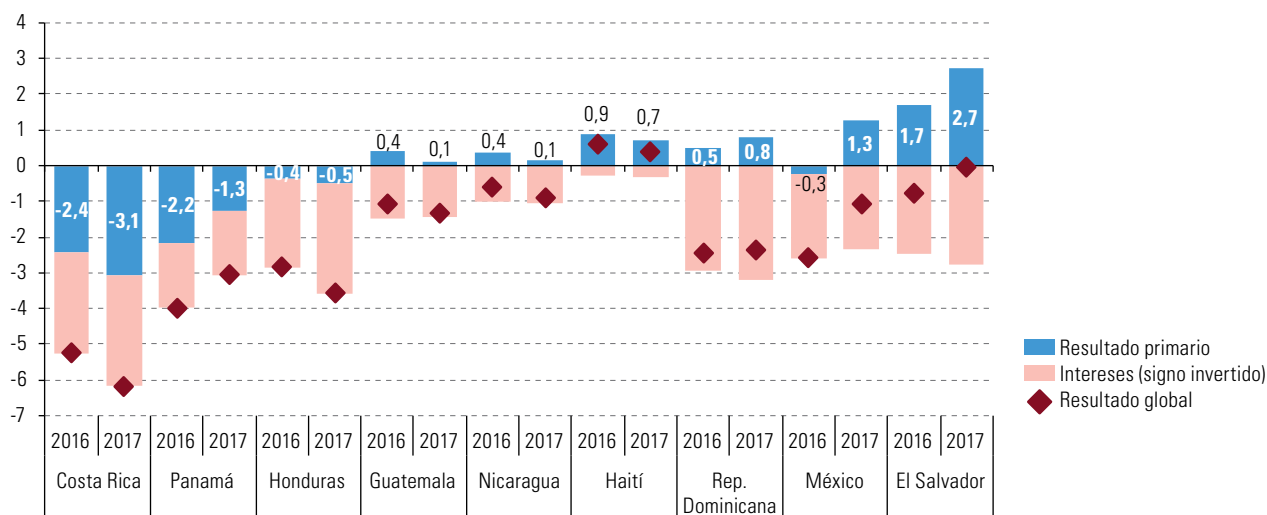
América Latina y el Caribe: resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017
(En porcentajes del PIB)



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

Gráfico I.3

Centroamérica (6 países), Haití, la República Dominicana y México: resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017
(En porcentajes del PIB)



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

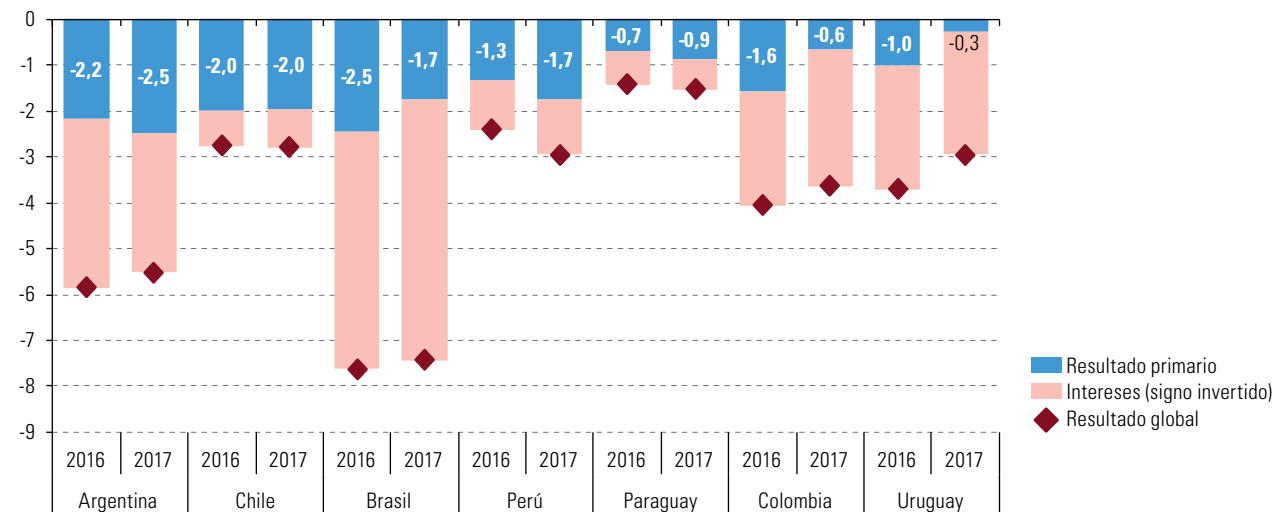
Por otro lado, en Panamá, la República Dominicana, México y El Salvador, el resultado primario mejoró. Destaca en particular el caso de México, donde el déficit primario del 0,3% del PIB en 2016 se convirtió en un superávit del 1,3% del PIB en 2017, gracias a los esfuerzos del Gobierno para contener el gasto público y al nivel histórico que alcanzó el remanente de operación que el Banco de México entrega al gobierno federal (1,5% del PIB). La mejora del resultado primario en la República Dominicana (del 0,5% del PIB en 2016 al 0,8% del PIB en 2017) y El Salvador (del 1,7% del PIB al 2,7% del PIB en esos años), compensó el incremento del servicio de la deuda pública y permitió que el resultado global se mantuviera relativamente estable.

En América del Sur, los esfuerzos para contener el crecimiento del gasto público han conllevado una reducción del déficit primario promedio, que pasó del 1,9% del PIB en 2016 al 1,5% del PIB en 2017 (véase el gráfico I.2). Como en el caso de los países del norte de América Latina, se observa un incremento en el pago de intereses (que pasó del 2,3% del PIB en 2016 al 2,4% del PIB en 2017). Esta alza atenuó el impacto de la reducción del déficit primario sobre el desempeño del resultado global, que se redujo del 4,2% del PIB en 2016 al 3,9% del PIB en 2017 (la primera mejora desde 2011).

Como se observa en el gráfico I.4, las medidas de consolidación adoptadas permitieron lograr reducciones importantes del déficit primario en Colombia (del 1,6% del PIB en 2016 al 0,6% del PIB en 2017) y el Uruguay (del 1,0% del PIB en 2016 al 0,3% del PIB en 2017). En Colombia, este resultado se debe al conjunto de medidas que contenía la estrategia de austeridad inteligente del Gobierno, con la que se buscó distribuir el peso del ajuste entre las diferentes herramientas disponibles (ingresos, gastos, deuda) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2016). En el Uruguay, después de dos años de aumento del déficit primario, se aprobaron medidas de consolidación (tanto en el área de los ingresos como de los gastos) con el fin de equilibrar las cuentas públicas.

Gráfico I.4

América del Sur (7 países): resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017
(En porcentajes del PIB)



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

No obstante, a pesar de los esfuerzos de consolidación, el déficit primario se mantiene elevado en América del Sur. En 2017, se registró un déficit primario superior al 1% del PIB en el Perú (1,7% del PIB), el Brasil (1,7% del PIB), Chile (2,0% del PIB) y la Argentina (2,5% del PIB). En comparación, en el norte de América Latina solo hay dos países que tienen este nivel de déficit (Costa Rica y Panamá). El nivel y la persistencia de este déficit limitan el espacio de políticas de estos países, dada la importancia de resguardar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo.

En el Caribe, el superávit primario se mantuvo con un promedio del 1,0% del PIB en 2017 (con exclusión de Dominica) (véase el gráfico I.5). Por su parte, el resultado global aumentó al 2,5% del PIB, debido al incremento en el pago de intereses (del 3,2% del PIB en 2016 al 3,4% del PIB en 2017). Cabe mencionar que la necesidad de seguir generando un superávit primario sustancial para abordar el elevado nivel de

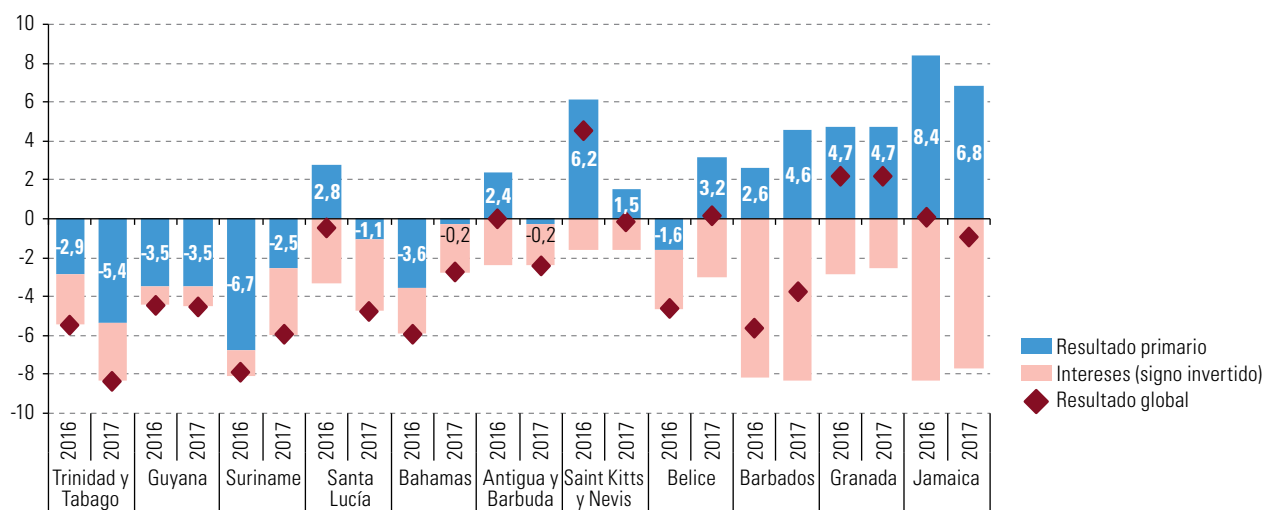


deuda pública en estos países limita en gran medida el espacio para que la política fiscal pueda impulsar la actividad económica. En este sentido, en el gráfico I.5 se pueden ver superávits elevados en Jamaica (6,8% del PIB), Granada (4,7% del PIB), Barbados (4,6% del PIB) y Belice (3,2% del PIB). Por el contrario, destaca el caso de Trinidad y Tabago, donde el déficit primario pasó del 2,9% del PIB en 2016 al 5,4% del PIB en 2017.

Gráfico I.5

El Caribe (11 países): resultado global, resultado primario y pago de intereses, 2015-2017

(En porcentajes del PIB)



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

B. La consolidación fiscal y el repunte de la actividad económica atenuaron el crecimiento de la deuda pública

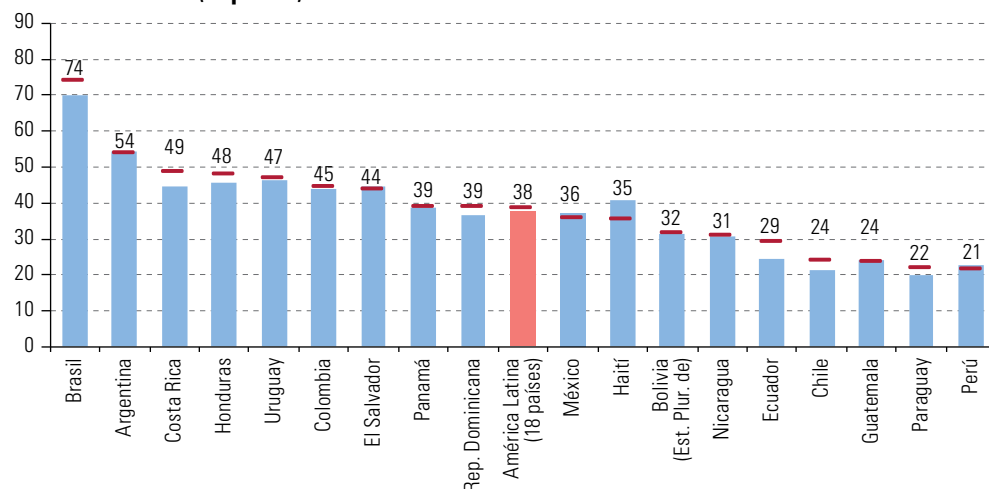
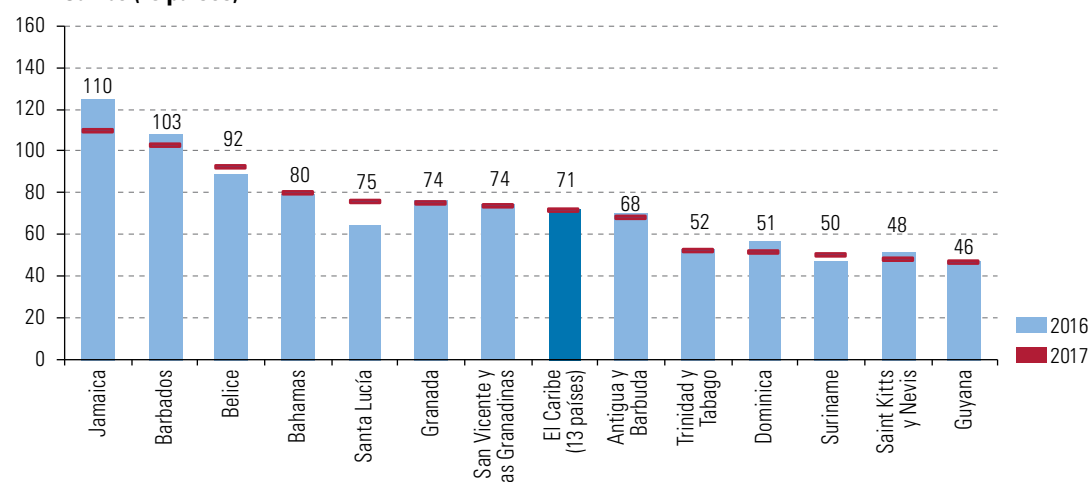
En 2017, la deuda pública bruta de América Latina alcanzó un 38,4% del PIB, cifra que representa un leve aumento de solo 0,7 puntos porcentuales del PIB en relación con 2016. Además, disminuyó el número de países donde la deuda se incrementó con relación a 2016, lo que a su vez se sumó a una caída del nivel de endeudamiento en 11 de los 18 países sobre los que se informa. Sin embargo, el año fue marcado por el incremento de la emisión de bonos soberanos en la mayoría de los países de la región. Diecisiete de los 18 países sobre los que se informa emitieron bonos soberanos durante 2017; solo Haití quedó fuera de este grupo, lo que contrasta de forma significativa con 2008, cuando solo 6 países lograron colocar deuda soberana.

En América Latina, el Brasil sigue siendo el país que tiene el mayor nivel de deuda pública, con un 74,0% del PIB, seguido por la Argentina, con un 53,7%, y Costa Rica, con un 48,8%. En el otro extremo se encuentra el Perú, con un 21,5% del PIB (el menor nivel de endeudamiento público de la región), seguido del Paraguay, con un 21,9%, y de Guatemala, con un 23,5% (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

América Latina y el Caribe: deuda pública bruta del gobierno central, 2016-2017^{a b c}

(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (18 países)**B. El Caribe (13 países)**

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

^a Cifras preliminares de 2017.^b Cobertura del gobierno general en el caso del Brasil.^c Cifras del sector público en los casos de Guyana y Jamaica.

A nivel de las subregiones, en América del Sur la deuda pública bruta aumentó 1,4 puntos porcentuales del PIB, con lo que se alcanzó un 38,6% de este en promedio. El Ecuador, el Brasil, Chile y el Paraguay son los países donde se observó el mayor incremento, con 4,4, 4,0, 2,5 y 2,0 puntos porcentuales, respectivamente. En Centroamérica, el nivel de endeudamiento se mantuvo estable con respecto al año anterior y se situó en un 38% de este en promedio, con incrementos en Costa Rica (4,1 puntos), Honduras (2,3 puntos) y la República Dominicana (2,2 puntos). Este escenario muestra que el nivel de endeudamiento de América del Sur ha aumentado mucho desde 2015 e incluso sobrepasó la tasa promedio de deuda pública de Centroamérica durante 2017.

En el Caribe, la deuda pública del gobierno central durante 2017 alcanzó un 70,9% del PIB, lo que supone una disminución de 1,5 puntos porcentuales de este en relación con 2016. Se mantiene la tendencia a la baja observada en los últimos años: el nivel de

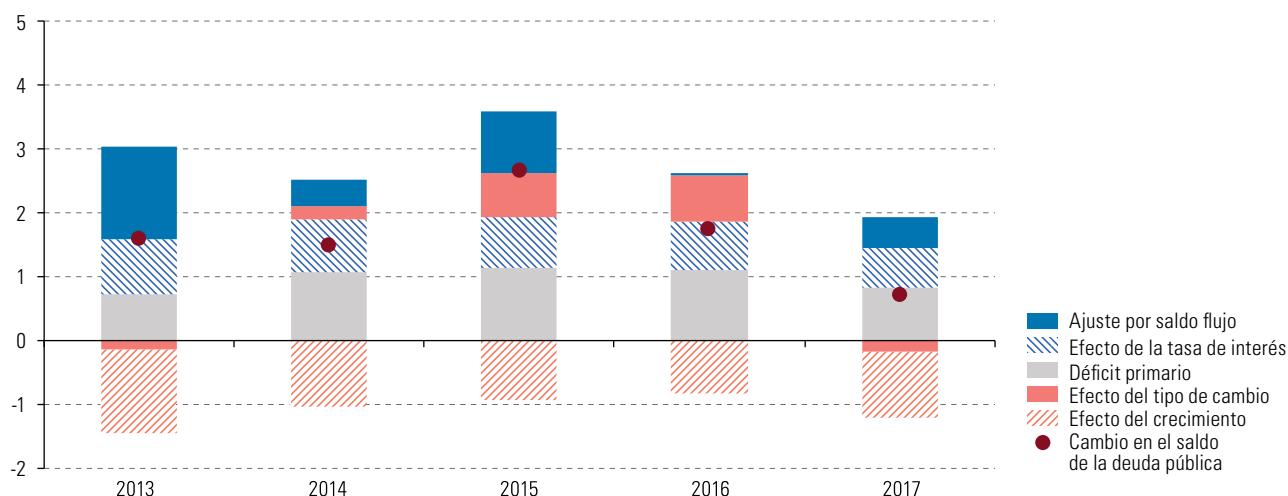
endeudamiento aumentó en solo 4 de los 13 países incluidos. Jamaica sigue siendo el país más endeudado, con un 109,5% del PIB, seguido por Barbados, con un 102,7%. Estos son, a la vez, los países donde el nivel de endeudamiento disminuyó más, al igual que en Dominica y Saint Kitts y Nevis (véase el gráfico I.6).

Resulta interesante examinar con más detalle la dinámica de la deuda pública en América Latina, dado que esta aumentó menos de lo que se hubiera esperado dado el déficit primario registrado². Como se muestra en el gráfico I.7, entre 2013 y 2016 la deuda pública aumentó más de un punto del PIB por año, lo que se explica sobre todo por la contribución del déficit primario, el efecto del tipo de cambio real (sobre todo en 2015 y 2016) y el efecto de la tasa de interés real. Por otro lado, la contribución negativa del crecimiento real disminuyó significativamente, lo que refleja la fuerte desaceleración que sufrió la región durante el período. Sin embargo, en 2017 se nota una cierta reversión de estas tendencias, que da como resultado un menor crecimiento de la deuda pública. En particular, el repunte de la actividad económica en la región, así como la baja de la tasa de interés real, contrarrestaron en mayor medida el crecimiento de la deuda debido al déficit primario.

Gráfico I.7

América Latina: factores explicativos de la dinámica de la deuda pública, 2013-2017

(En porcentajes del PIB)



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

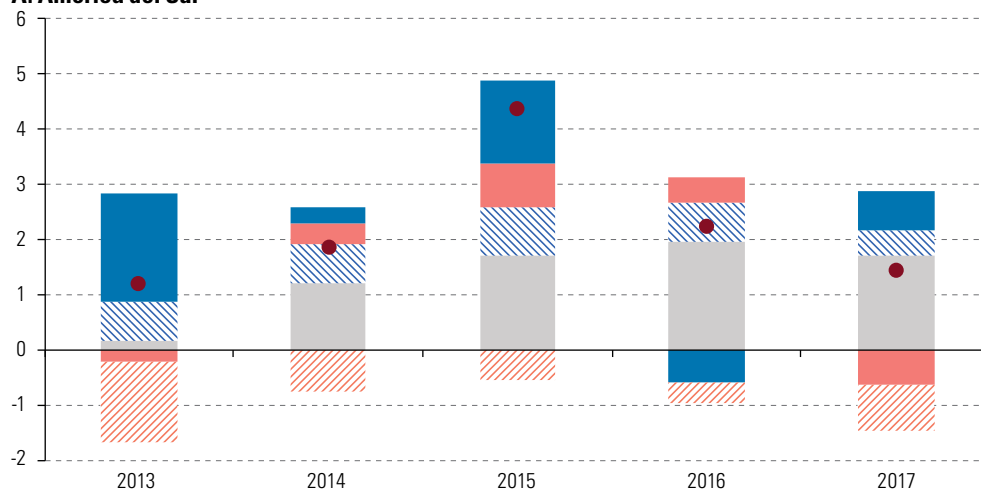
A nivel de las subregiones, aunque la deuda pública de los países de América del Sur aumentó en 2017, la posición de todas las variables relevantes mejoró en relación con 2016. El aumento de la deuda se explica principalmente por el déficit primario, que fue compensado por un diferencial de tasas negativo, por la mejora de las condiciones financieras (menores tasas de interés) y por el efecto de la recuperación económica (véase el gráfico I.8). En Centroamérica, este cambio fue casi nulo, resultado que se explica principalmente por el diferencial negativo de las tasas de interés y la tasa de crecimiento, dado que esta subregión ha mantenido tasas de crecimiento cercanas al 4%, y por la mejora continua en el déficit primario.

² Véase el recuadro IV.1 en el capítulo IV.

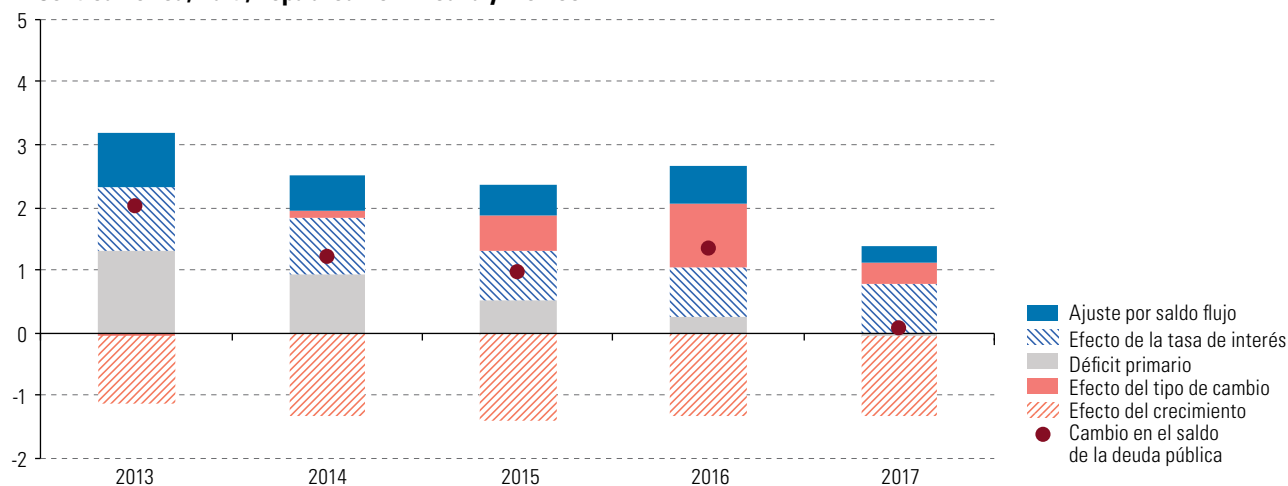
Gráfico I.8

América Latina: factores explicativos de la dinámica de la deuda pública, por subregión, 2013-2017
(En porcentajes del PIB)

A. América del Sur



B. Centroamérica, Haití, República Dominicana y México



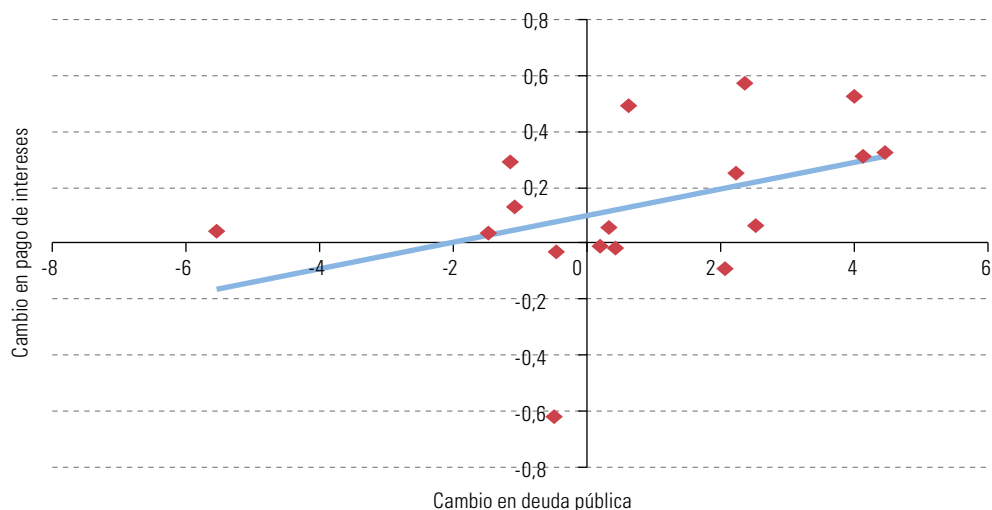
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A pesar de que bajó la tasa de interés real promedio en la región, el servicio de la deuda mantiene su tendencia alcista, que coincide con la evolución de la deuda pública. Como revela el gráfico I.9, en general hubo una estrecha relación entre la variación del stock de la deuda pública y el pago de intereses durante el año. Vale remarcar que existen otros factores que explican la evolución del pago de intereses a nivel de los países, como la variación del tipo de cambio y el uso de instrumentos con una tasa de interés variable, entre otros.

Gráfico I.9

América Latina: cambio en el pago de intereses y la deuda pública, 2016-2017

(En puntos porcentuales del PIB)



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

Durante 2017, el pago de intereses de América Latina alcanzó un 2,3% del PIB en promedio, 0,2 puntos porcentuales del PIB más que en 2016. Brasil sigue siendo el país de la región cuya deuda tiene un costo mayor, con un 5,7% del PIB, seguido de la Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, con niveles superiores o iguales al 3,0% del PIB (véase el gráfico I.10). En el otro extremo se encuentran Chile, el Paraguay y Haití, con niveles inferiores al 1% del PIB. En el Caribe, el pago de intereses alcanza un 3,4% del PIB, y son Barbados y Jamaica los países cuya deuda tiene mayor peso en las cuentas fiscales, con un valor que supera el 7% del PIB.

Gráfico I.10América Latina y el Caribe: pago de intereses de la deuda pública bruta del gobierno central, 2016-2017^a

(En porcentajes del PIB)

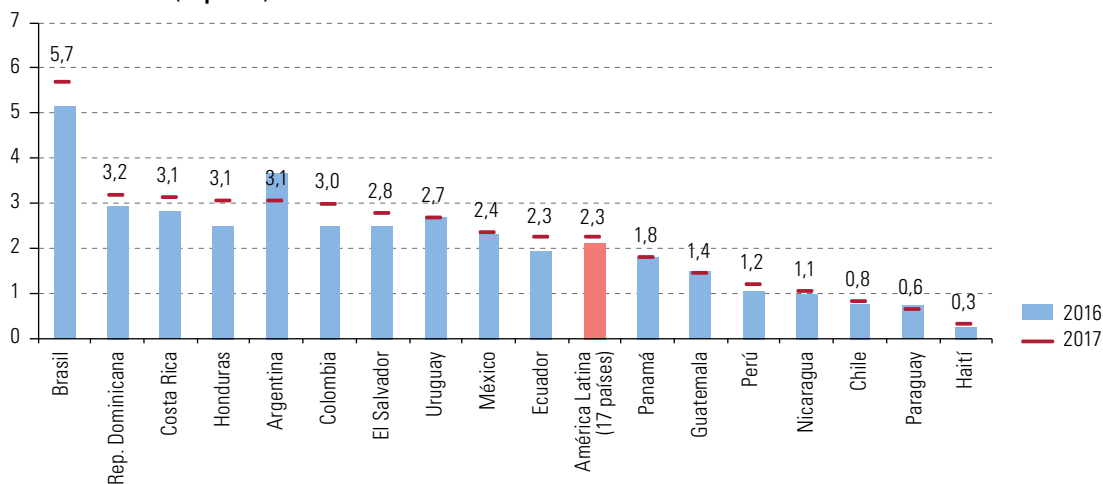
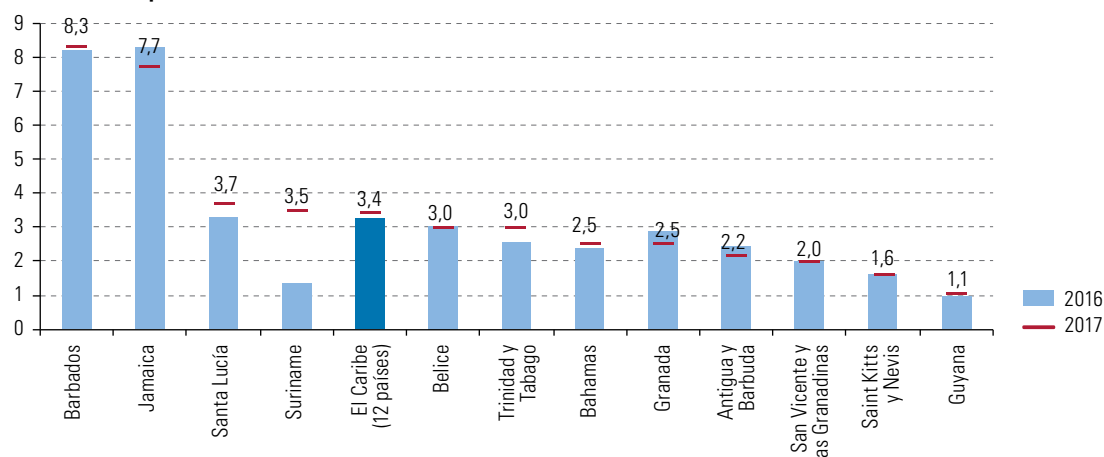
A. América Latina (17 países)

Gráfico I.10 (conclusión)

B. El Caribe (12 países)

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

^a Cobertura del gobierno general en el caso del Perú y del sector público federal en el caso de México.

C. Los esfuerzos dirigidos a la consolidación fiscal se manifestaron en la contención del crecimiento del gasto público

Se observa una ralentización progresiva del crecimiento del gasto público, aunque con matices subregionales. Como se ilustra en el gráfico I.11, la variación interanual en la relación entre el gasto público y el PIB ha tendido a disminuir en el último período. En América Latina se puede apreciar una fuerte desaceleración del gasto a partir de 2014, liderada sobre todo por los países del norte de la región, en respuesta a las crisis fiscales que surgieron en 2013 y 2014. En América del Sur, este proceso empezó con más intensidad en 2015 y se aceleró marcadamente en 2016 y 2017. En ambas subregiones de América Latina, el ajuste del gasto ha descansado más que nada en los gastos de capital, que muestran una contribución negativa al crecimiento del gasto. Se ve algo similar en el Caribe, donde los gastos de capital fueron objeto de un fuerte ajuste en los últimos años para contener la evolución del gasto, aunque en 2017 estos registraron un incremento.

No obstante, como se puede observar en el gráfico I.11, en 2017 el peso del ajuste empezó a caer más sobre el gasto corriente primario, cuyo ritmo de crecimiento disminuyó de forma significativa con respecto al producto en todas las subregiones. Esto se observa claramente en los presupuestos de 2017 —y en la exposición de motivos de los proyectos de presupuesto de 2018— en los que se ve una intención de limitar el crecimiento del gasto corriente a través de recortes o mayores eficiencias.

En México, por ejemplo, en el Paquete Económico de 2017 se apuntó a: i) la contención de los recursos destinados a servicios personales; ii) la reducción en los gastos de operación; iii) el privilegio de programas que contribuyen a la reducción de la pobreza a través de la disminución de las carencias sociales, y iv) la priorización de la inversión productiva sobre la administrativa (SHCP, 2016). En el mismo sentido, el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 del Perú previó una moderación del crecimiento del gasto corriente, con una tasa por debajo de la del producto dentro de las medidas para “asegurar el compromiso con la sostenibilidad fiscal” (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2016). En cuanto al Caribe, en el presupuesto de Antigua

y Barbuda se planteó que la postura fiscal será equilibrada y pragmática, garantizando la sostenibilidad a largo plazo y, al mismo tiempo, asegurando que la actividad económica no se vea obstaculizada por políticas fiscales demasiado conservadoras (Browne, 2017).

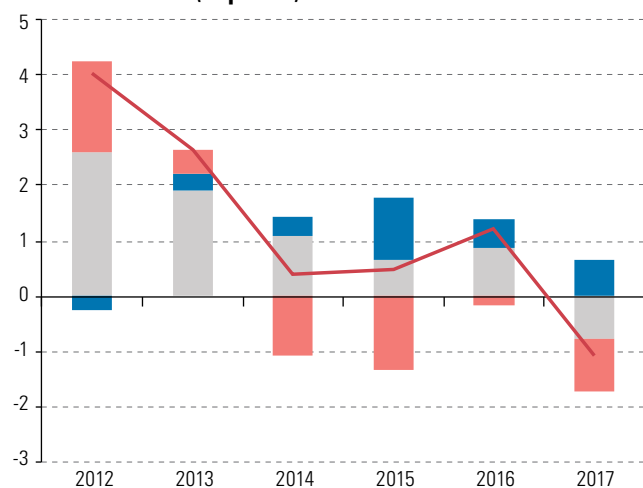
Como se mencionó anteriormente, resulta importante destacar también el papel que el creciente servicio de la deuda pública de la región desempeña en la formulación de políticas fiscales. Como se puede apreciar en el gráfico I.11, el incremento de dicho servicio ha creado una presión adicional sobre las cuentas fiscales, que los países han compensado con reducciones del gasto primario. En 2017, esto es más evidente en América Latina, en particular entre los países del norte (lo que refleja una contribución positiva al crecimiento del gasto público).

Gráfico I.11

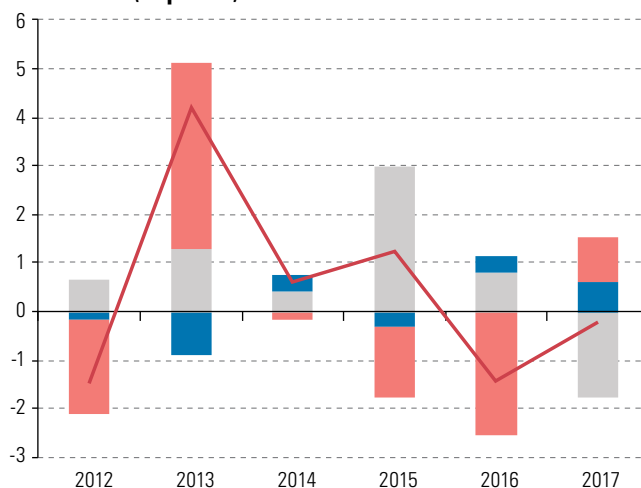
América Latina y el Caribe (países seleccionados): contribución de los componentes del gasto público a la variación interanual de la relación entre este y el PIB, 2012-2017

(En porcentajes)

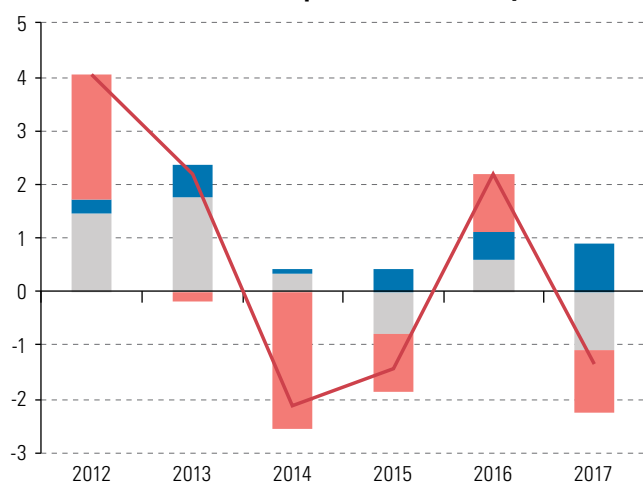
A. América Latina (17 países)



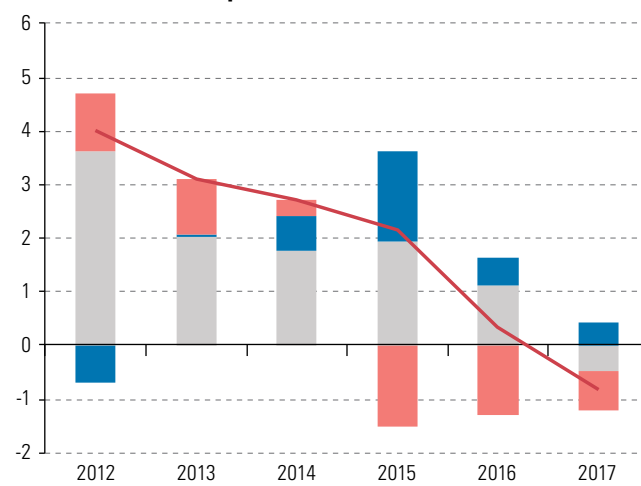
B. El Caribe (12 países)



C. Centroamérica, Haití, la República Dominicana y México



D. América del Sur (8 países)



■ Gastos de capital ■ Gasto corriente primario ■ Pago de intereses — Gasto total

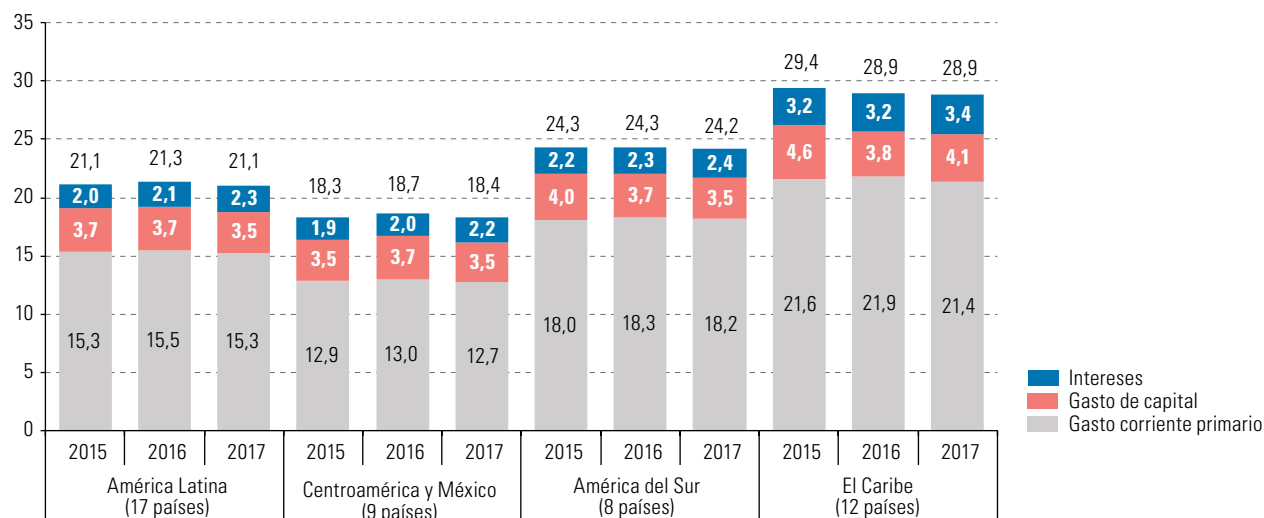
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Las tendencias descritas han conllevado un cambio en la composición del gasto público total en la región. Por un lado, como se puede apreciar en el gráfico I.12, en toda la región el peso del pago de intereses en el gasto total ha aumentado en relación con los otros componentes. Esto es quizá más evidente en el norte de América Latina, donde el servicio de la deuda pública alcanzó el 11,8% del gasto total (2,2% del PIB) en 2017, en comparación con el 10,5% (2,0% del PIB) en 2016. Por otro lado, fue muy generalizada la reducción del gasto corriente primario, que alcanzó 0,2 puntos del PIB en América Latina y 0,5 puntos del PIB en el Caribe. A nivel de los países, se registraron reducciones del gasto corriente primario en 10 de los 17 países considerados en América Latina y en 7 de los 12 países considerados en el Caribe.

Gráfico I.12

América Latina y el Caribe: composición del gasto total de los gobiernos centrales, 2015-2017^a

(En porcentajes del PIB)



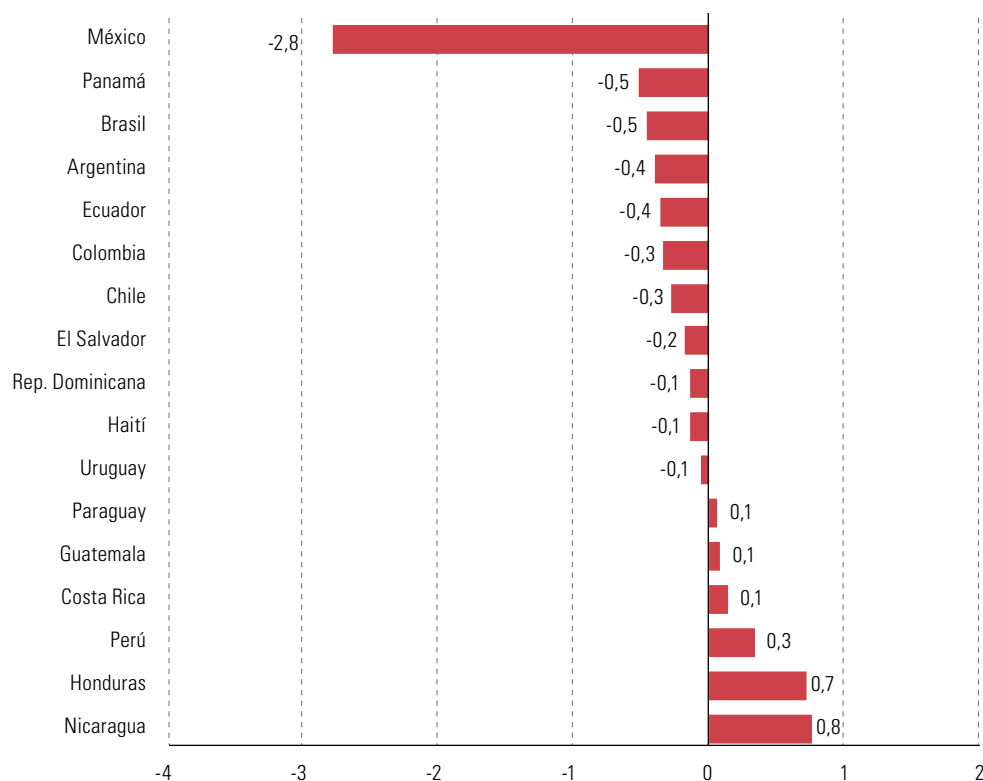
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedios simples.

En cuanto a los gastos de capital, se registró un preocupante descenso en 2017 en América Latina, tanto a nivel agregado como en ambas subregiones (véase el gráfico I.12). Como se puede apreciar en el gráfico I.13, se observan descensos en 11 de los 17 países informados, con reducciones iguales o por encima de 0,3 puntos del PIB en Chile, Colombia, el Ecuador, la Argentina, el Brasil, Panamá y México. Vale remarcar que en este último país esta reducción se explica principalmente por una elevada base de comparación en 2016 debido a ciertas transacciones financieras entre el gobierno federal de México y las empresas estatales (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad), en el marco de la reforma energética aprobada en 2013. En el Caribe, así como en el Perú, el incremento observado en estas erogaciones se debe, en parte, a los esfuerzos de reconstrucción después de desastres naturales.

Gráfico I.13

América Latina (17 países): variación de los gastos de capital de los gobiernos centrales, 2016-2017
(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Las cifras de México corresponden al sector público federal y las cifras del Perú al gobierno general.

D. Los ajustes del gasto público también incidieron en los objetivos socioeconómicos de la región

Otra forma de evaluar los cambios en la evolución del gasto público es a través de los objetivos socioeconómicos que con él se persiguen y el peso que estos adquieren dentro del presupuesto público de los países de la región. Con respecto al último período, entre 2012 y 2017, se ha analizado la repercusión que los ajustes del gasto han tenido sobre la inversión pública, pero el grado en que estos ajustes afectan los objetivos de política tiene la misma relevancia. Para aproximarse a ello se recurre entonces a la clasificación de las funciones del gobierno que, en sentido estricto, muestra el fin con el que se realizan los desembolsos (Comisión Europea y otros, 2016)³. En otras palabras, dicha clasificación permite analizar las funciones que persiguen las unidades de gobierno por medio de distintos tipos de gasto (véase el cuadro I.1). Es de suma relevancia para la región incorporar este tipo de clasificador en concordancia con las cifras de la clasificación económica: lograr una contabilidad funcional y económica unificada permitirá a los países de la región comprender la eficiencia con que asignan los recursos en distintos ámbitos, tanto económicos como sociales, y, a su vez, determinar si se cumplen los objetivos de política.

³ Sistema de Cuentas Nacionales (2008).

Cuadro I.1

Clasificación funcional del gasto público según la clasificación de las funciones del gobierno

1. Asuntos económicos
2. Servicios públicos generales
3. Defensa
4. Orden público y seguridad
5. Protección del medio ambiente
6. Vivienda y servicios comunitarios
7. Salud
8. Actividades recreativas, cultura y religión
9. Educación
10. Protección social

Fuente: Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, Nueva York, 2009.

Con esta mirada, la mayor parte (más del 60%) del gasto público total de los países de América Latina en 2016 se concentró en las funciones de servicios públicos generales (27,1%), salud (10%), educación (18,1%) y protección social (19,4%) (véase el gráfico I.14). Respecto a 2015, la estructura del gasto se mantuvo prácticamente constante. Aunado a ello, la composición de la mayor parte del gasto social difiere cuando se analiza por subregiones. En los países de Centroamérica y México, en efecto, se observa un mayor peso del gasto educativo (22,7%) y un menor peso del gasto en protección social (10,2%). En contraste, en los países de América del Sur se prioriza el gasto en protección social (27,6%) y se observa un menor peso relativo del gasto educativo (13,9%). En ambas subregiones, el gasto en salud mantiene una importancia relativa similar, cercana al 10% del gasto público total. Es importante mencionar que, a los efectos de la clasificación funcional, el gasto referente al pago de los intereses de la deuda forma parte de la función de servicios públicos generales.

En los países del Caribe destaca el mayor peso que adquieren los gastos en servicios públicos generales y se observan casos como el de Trinidad y Tabago en que esta función representa más del 50% del gasto total. En lo que respecta al gasto social, su participación en el gasto total se sitúa entre el 30% (como en las Bahamas, Jamaica, y Trinidad y Tabago) y el 40% (Barbados).

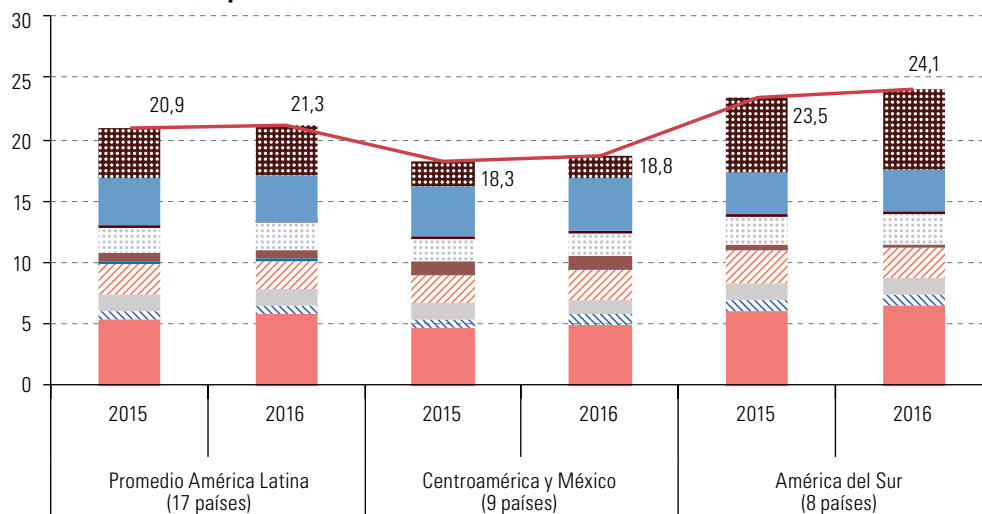
Incluir el análisis a partir de la clasificación cruzada del gasto público es de suma relevancia para los países de la región, dado que nos permite visualizar la eficiencia real del gasto, a través de su finalidad económico-funcional. En el caso de la Argentina, Chile, México y el Paraguay, en el gráfico I.15 se puede observar la distinta composición del gasto, tanto por funciones de gobierno como por finalidad económica. Así, destaca que el mayor porcentaje del gasto (más del 90% en la mayoría de los casos) que proviene de los servicios públicos generales, la protección social y la educación es gasto corriente. El gasto de capital, por su parte, adquiere mayor peso en funciones relacionadas con los asuntos económicos y la vivienda.

Gráfico I.14

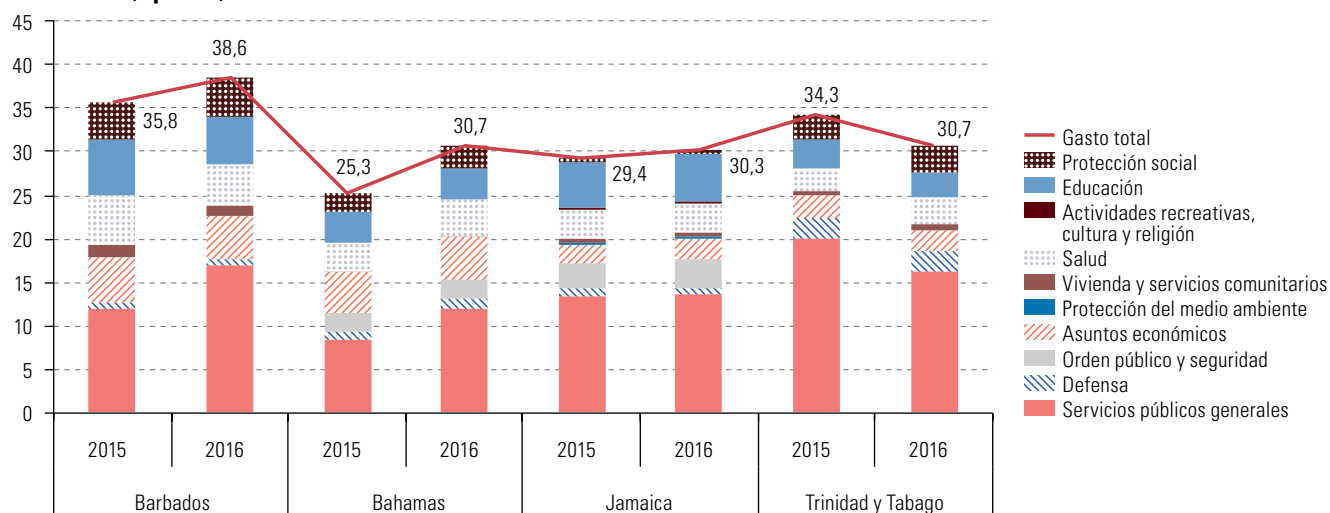
América Latina y el Caribe (países seleccionados): composición del gasto público de los gobiernos centrales por funciones de gobierno, 2015-2016^a

(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (17 países)



B. El Caribe (4 países)



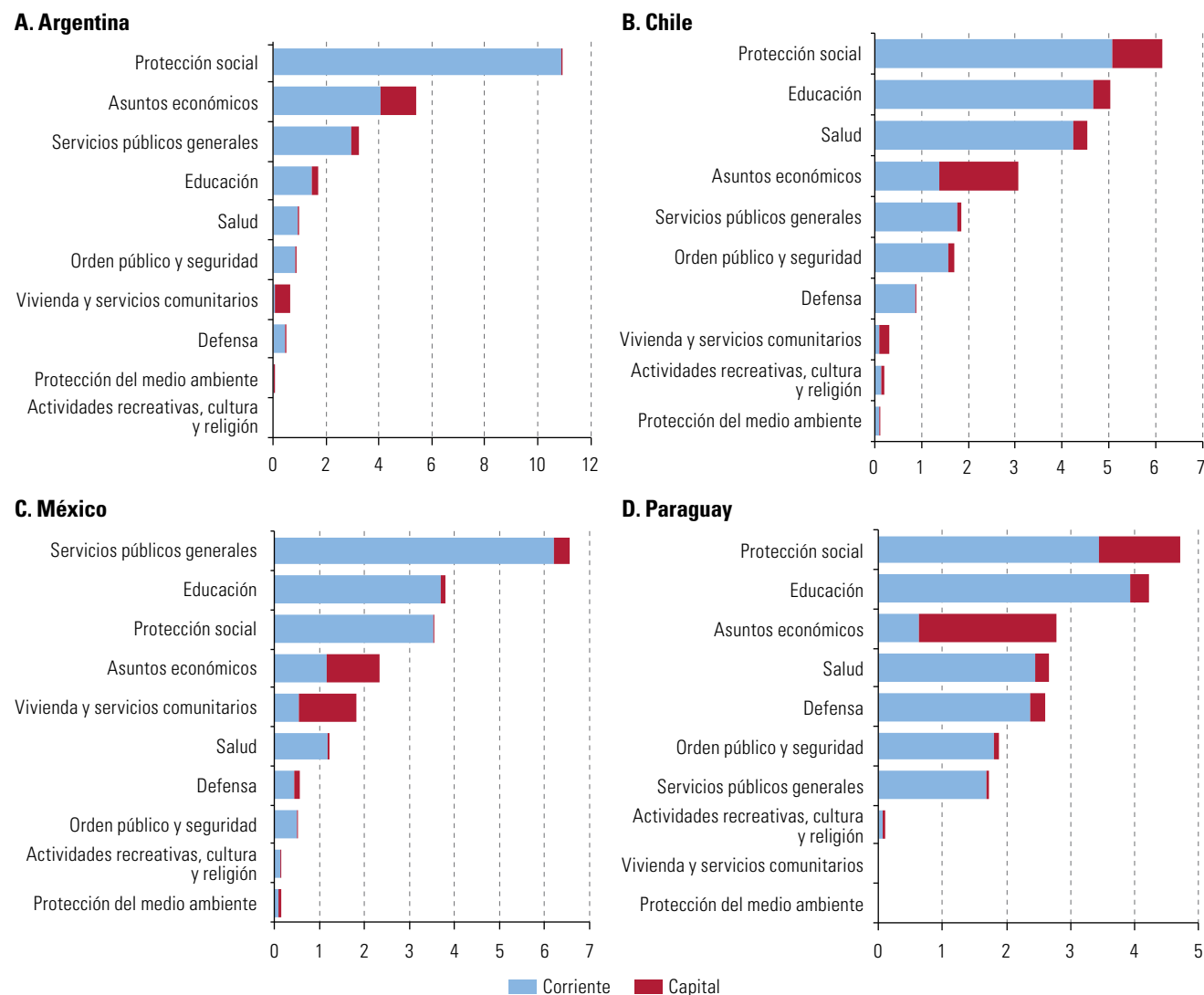
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedios simples.

Gráfico I.15

América Latina (4 países): clasificación cruzada del gasto total de los gobiernos centrales, 2015

(En porcentajes del PIB)



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

E. La evolución de los ingresos públicos empezó a apoyar la consolidación fiscal en 2017, particularmente en América del Sur

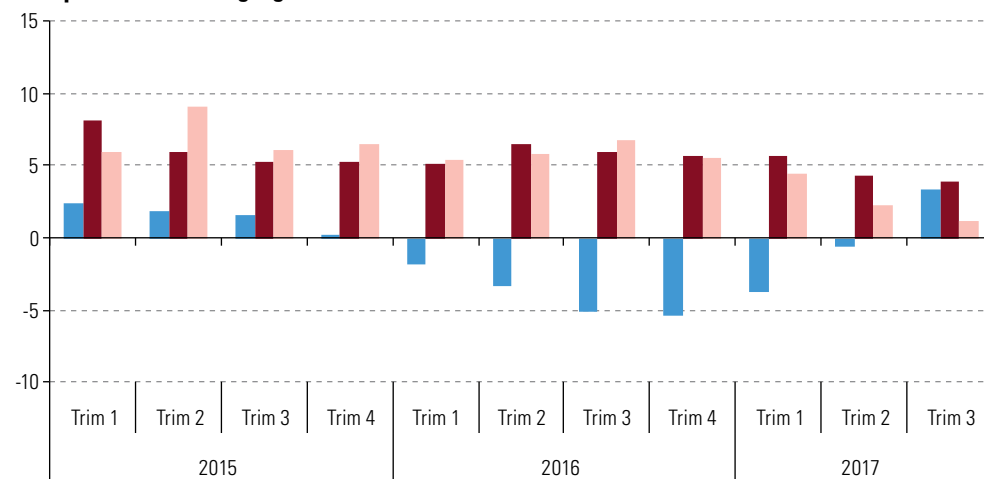
A partir del primer trimestre de 2017, se ve una mejora progresiva en la recaudación real de los principales impuestos en América del Sur (véase el gráfico I.16). Esta mejora se debe a una combinación de factores macroeconómicos y de políticas. Primero, después de dos años de contracción, la economía del continente volvió a crecer durante el año y alcanzó una tasa de crecimiento del 0,8% (CEPAL, 2018). Segundo, el arrastre de la recaudación fiscal causado por la caída de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales se suavizó gracias al incremento de los precios internacionales de estos productos. Tercero, en varios países, entre los que se destacan Colombia y el

Uruguay, se implementaron medidas fiscales en 2016 con el fin de aumentar la presión tributaria. Resulta importante remarcar que, en el caso de los dos impuestos que se examinan en el gráfico I.16, solo se volvieron a registrar tasas positivas de variación interanual a partir del tercer trimestre de 2017, después de más de un año de contracción.

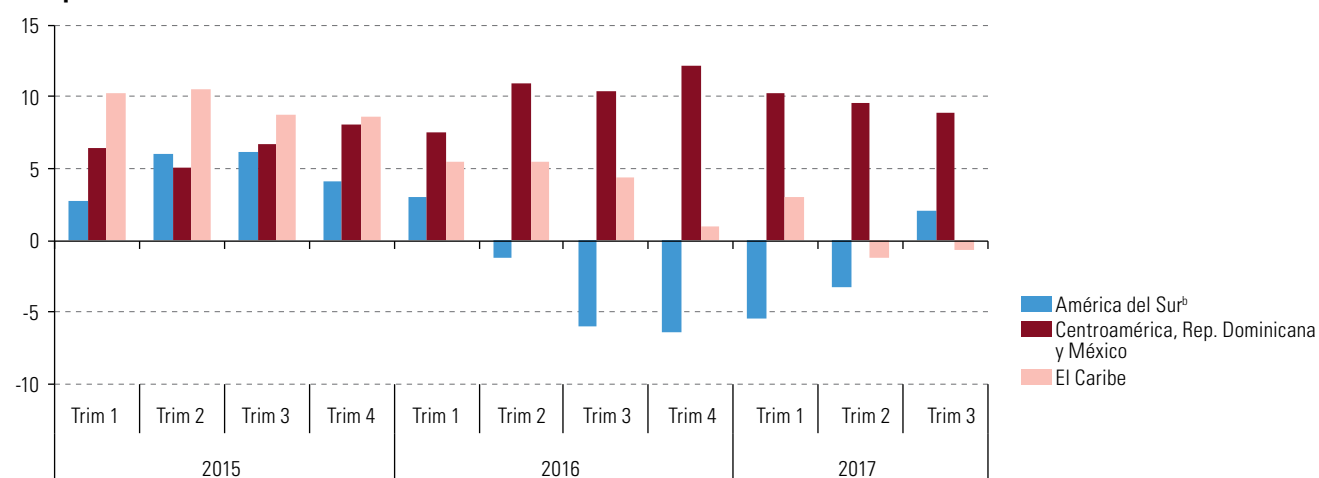
Gráfico I.16

América Latina (14 países) y el Caribe (9 países): variación interanual de la recaudación real del impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta acumulada en 12 meses, 2015-2017^a
(En porcentajes)

A. Impuesto al valor agregado



B. Impuesto a la renta



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

Nota: Las cifras de América del Sur corresponden a la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay. Las cifras de Centroamérica corresponden a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las cifras del Caribe corresponden a Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y Trinidad y Tabago.

^a Promedios simples de las tasas de variación.

^b Por razones analíticas, se excluyen los ingresos percibidos por concepto de programas de regularización de activos del impuesto sobre la renta en el Brasil y Chile. En el caso de la Argentina, los ingresos por este programa no se contabilizan en la recaudación del impuesto sobre la renta sino como ingresos por otros impuestos.

En cambio, en el norte de América Latina se observa una leve baja en las tasas de crecimiento de los principales impuestos. Esta tendencia es más evidente en la recaudación del impuesto al valor agregado, donde la variación interanual promedio se redujo del 5,7% a fines de 2016 al 3,9% en el tercer trimestre de 2017. Esto se debe

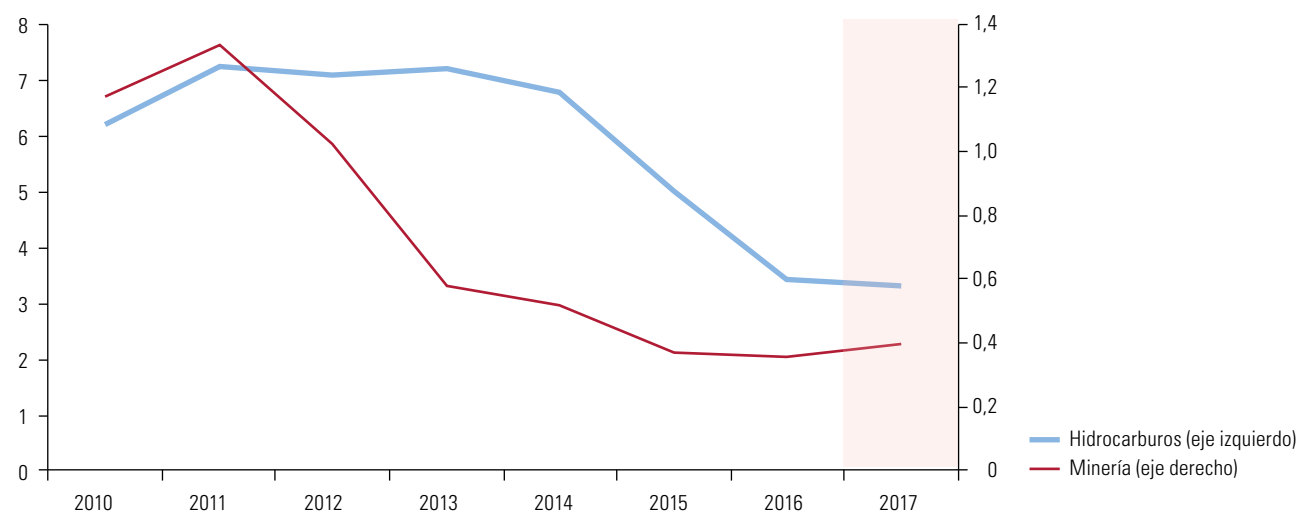
a la ralentización de la actividad económica, que en Centroamérica y México pasó del 3,0% en 2016 al 2,5% en 2017, y a la elevada base de comparación que algunos países tenían en 2016. Los ingresos por el impuesto sobre la renta también muestran señales de menor dinamismo durante el año, pero siguen creciendo a tasas altas, sobre todo si se los compara con el modo en que ha evolucionado la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), lo que refleja en parte el hecho de que la recaudación actual del impuesto sobre la renta se calcula en relación con los ingresos del período anterior.

En el Caribe, la recaudación tributaria fue menos dinámica en 2017, lo que es reflejo del magro crecimiento registrado en el año, que fue del 0,1% (CEPAL, 2018). Durante el año se desaceleraron los ingresos por concepto del IVA (o del impuesto sobre las ventas en algunos países que no cuentan con IVA), que en 2016 habían sido impulsados por medidas encaminadas a aumentar la recaudación en Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas. La recaudación del impuesto sobre la renta se mantuvo a niveles relativamente constantes, con tasas de crecimiento cercanas al cero. Hubo contracciones significativas en algunos países, sobre todo en Trinidad y Tabago, que afectaron dicha recaudación.

Resulta importante destacar que el arrastre que el declive vertiginoso de los ingresos fiscales provenientes de materias primas tuvo en los ingresos públicos se suavizó sustancialmente en 2017. Se estima que los ingresos procedentes de la producción y la comercialización de hidrocarburos en la región se estabilizarán en alrededor del 3,3% del PIB en promedio, después de registrar caídas sustanciales en 2015 y 2016 (véase el gráfico I.17). Sin embargo, resulta importante destacar que ahora se ubican 3,9 puntos del PIB por debajo del nivel máximo que alcanzaron en 2013 (7,2% del PIB). En cuanto a la minería, a pesar del repunte que el precio internacional de varios metales y minerales tuvo en 2016 y 2017, los ingresos provenientes de esta actividad se mantienen bajos (alrededor del 0,4% del PIB en promedio).

Gráfico I.17

América Latina y el Caribe (13 países): ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables, 2010-2017^a
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: En la minería se incluye la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, el Perú, la República Dominicana y Suriname. En los hidrocarburos se incluye la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Ecuador, México, el Perú, Suriname, Trinidad y Tabago, y Venezuela (República Bolivariana de).

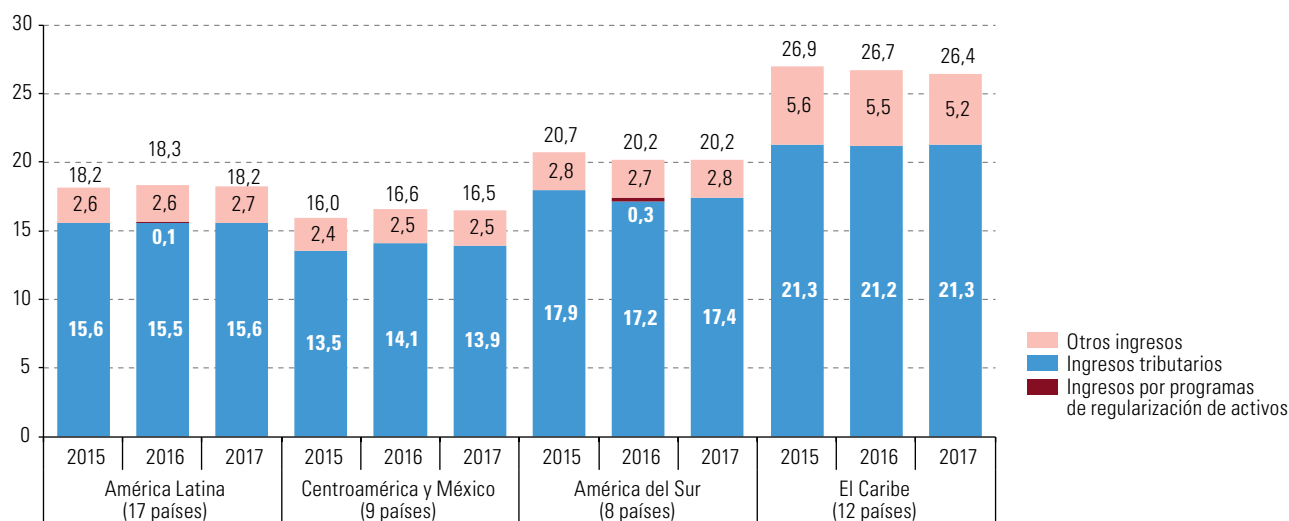
^a Promedios simples.

Por efecto de todas estas tendencias, en 2017 los ingresos totales de América Latina en su conjunto se mantuvieron básicamente estables y representaron el 18,2% del PIB. Los ingresos tributarios, con exclusión de los ingresos extraordinarios percibidos en 2016 por programas de regularización de activos, exhibieron un leve aumento y pasaron del 15,5% del PIB en 2016 al 15,6% del PIB en 2017 (véase el gráfico I.18). Por su parte, los otros ingresos —compuestos sobre todo por ingresos no tributarios— aumentaron levemente y llegaron al 2,7% del PIB.

Gráfico I.18

América Latina y el Caribe: composición del ingreso total de los gobiernos centrales, 2015-2017^a

(En porcentajes del PIB)



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

^a Promedios simples.

El aumento de la presión tributaria en América Latina se debe principalmente al repunte de este tipo de ingresos en América del Sur, que se incrementaron del 17,2% del PIB en 2016 —sin incluir los ingresos tributarios por programas de regularización de activos— al 17,4% del PIB en 2017. En particular, destaca el avance en materia de presión tributaria que se logró en el Uruguay (0,7 puntos del PIB) y en Colombia (0,6 puntos del PIB). En el Uruguay, este desempeño se explica sobre todo por un alza en la recaudación de los impuestos sobre la renta, que se modificaron en 2016 en el marco de un programa de consolidación fiscal. En Colombia, en la reforma tributaria aprobada a fines de 2016 se incluyó un incremento de la tasa general del IVA —del 16% al 19%— que dio lugar a un fuerte repunte en la recaudación de este impuesto.

En cambio, en Centroamérica, Haití, la República Dominicana y México hubo un leve descenso de la presión tributaria, en consonancia con la ralentización de la recaudación observada en los principales impuestos. Destaca en particular el caso de México, donde los ingresos tributarios cayeron 0,9 puntos del PIB. Esto ocurrió como reflejo del significativo descenso de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) que se aplica a las gasolinas y el diésel. Dicho descenso fue producto de una reducción de las cuotas aplicadas.

En el Caribe, en 2017 los ingresos totales cayeron del 26,7% del PIB en 2016 al 26,4% del PIB. Sin embargo, este resultado oculta una diversidad importante de tendencias en la subregión. Por un lado, destaca la caída de los ingresos totales en Trinidad y Tabago (del 30,8% del PIB en 2016 al 25,0% del PIB en 2017) como resultado de una nueva merma

de la recaudación tributaria (2,0 puntos del PIB) y una contracción de los otros ingresos (3,8 puntos del PIB). Esto se debió sobre todo a las menores utilidades provenientes de las empresas públicas y a una caída de los ingresos extraordinarios de capital. Por otro lado, los ingresos totales mejoraron en Suriname (3,4 puntos del PIB). Esto fue producto del alza en los ingresos no tributarios provenientes de la minería, ya que la presión tributaria se mantuvo estable después de caer considerablemente en 2016.

F. Los países mantuvieron un alto ritmo de activismo tributario en 2017

Al igual que en el año anterior, en varios países se mantuvo un alto ritmo de activismo tributario durante 2017⁴. La reforma más amplia del año fue la de la Argentina, en la que se incluyó una gran cantidad de modificaciones al marco tributario. Se aprobó una reducción gradual del 35% al 25% de la tasa del impuesto a las ganancias que se aplica a las sociedades (35% en 2018, 30% en 2019 y 2020, y 25% de 2021 en adelante). Con el argumento de incentivar la reinversión de utilidades, se introdujo una retención a la distribución de dividendos, con una tasa del 7% respecto de las utilidades devengadas en 2018 y 2019, y del 13% de 2020 en adelante. Esto implica que la carga tributaria sobre las ganancias distribuidas se mantiene en el mismo nivel. Con la misma lógica, se estableció un nuevo régimen de devolución anticipada de saldos a favor del IVA para las empresas que hayan realizado inversiones.

En la reforma se planteó impulsar la formalización del empleo a través de la creación de un mínimo no imponible de 12.000 pesos de salario bruto para las contribuciones patronales (empezando con un mínimo no imponible de 2.400 pesos en 2018, que aumentará gradualmente a 12.000 pesos en 2022). Al mismo tiempo, se unifican de manera gradual las alícuotas que se aplican al sector privado (en 19,5%) y se elimina el esquema de reducción de contribuciones por zona geográfica.

Se introdujo un impuesto a la renta financiera de las personas físicas, cuyas fuentes estaban exentas del impuesto con anterioridad. Se aumentó la deducción especial del impuesto a las ganancias que se les hace a los trabajadores autónomos, cuyo monto había sido históricamente muy inferior a la deducción especial que se les hacía a los trabajadores dependientes. Se eliminó el impuesto a la transferencia de inmuebles (ITI) y se introdujo un impuesto a la ganancia de capital por la venta de inmuebles, excepto los destinados a casa-habitación, con una alícuota del 15%.

En la reforma argentina también se planteó reducir las distorsiones que los diferentes impuestos pueden ocasionar. Se estableció que el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios se puede utilizar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias. Asimismo, se buscó un acuerdo con los gobiernos provinciales para reducir los impuestos sobre los ingresos brutos y los impuestos de sellos.

Entre otras medidas de la reforma argentina destacan varios cambios de los impuestos sobre el consumo. Por ejemplo, se amplió la base gravable del IVA para incluir los servicios digitales prestados por empresas del exterior. Por otro lado, se aumentaron las tasas de los impuestos internos que se aplican a algunos productos no saludables (bebidas alcohólicas, gaseosas y cigarrillos) y a las aeronaves y embarcaciones de alta gama, en tanto que se redujeron las tasas de los que se aplican a los productos electrónicos y a los autos y motos de gama media. Durante el debate sobre la reforma, en la Cámara de Diputados se incluyó una reducción del 21% al 10,5% de la tasa del IVA que grava la carne de pollo, cerdo y conejo.

⁴ Véanse los cuadros analíticos de las medidas adoptadas en la región en 2016 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/7/PF2017Cuadros_analiticos.pdf.



Por otro lado, en el Ecuador se aprobó la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera, que abarcó cambios en varios impuestos. En el caso del impuesto sobre la renta de las sociedades, se aumentó la tasa general del 22% al 25%, con una rebaja de tres puntos porcentuales para las microempresas y los exportadores. En este último caso, la tasa solo se rebaja si la empresa mantiene o aumenta su nivel de empleo. Se introdujeron también ciertas limitaciones a la reducción de la tasa por la reinversión de utilidades (principalmente se limitaron estos incentivos a exportadoras habituales y empresas manufactureras). Se ofrece una tasa del 22% a las empresas que celebran contratos de inversión dentro del primer año de vigencia de la Ley, cuando en los proyectos en cuestión se contribuya al cambio de la matriz productiva o se contemple la explotación minera. Vale remarcar que en la reforma también se incluyó una devolución del impuesto a la salida de divisas para las empresas exportadoras.

Además, en la reforma ecuatoriana se incluyeron ciertos beneficios para las microempresas y el sector agrícola. En este sentido, se estableció un mínimo no imponible de 11.290 dólares estadounidenses en relación con el impuesto sobre la renta de las microempresas y se exoneró a las nuevas microempresas del pago de ese impuesto por un período de tres años. También se creó una deducción del 10% para las microempresas, por sus compras a empresas de economía popular y solidaria (EPS). En cuanto al sector agrícola, por medio de la reforma se derogó el impuesto a las tierras rurales y se incluyó una exención del IVA para las actividades de riego y drenaje.

En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en la reforma del Ecuador se ampliaron los gastos deducibles para incluir los gastos por hijos (sin límite de edad) y padres dependientes. Sin embargo, vale remarcar que en el proyecto de ley original se contemplaban ciertas limitaciones a las deducciones por gastos personales, según ingreso y número de dependientes, pero estas medidas se descartaron en la versión aprobada por la Asamblea Nacional.

Más allá de estas reformas más amplias, se identificaron medidas tributarias en un número significativo de países durante 2017. En la mayoría de estos se buscaba generar ingresos adicionales, como un medio para fortalecer las cuentas públicas, no solo a nivel nacional sino también a nivel subnacional. En general, estas medidas se pueden dividir en tres tipos: aumento de los llamados “impuestos correctivos”, aumento de los impuestos al consumo de energía y aumento de los impuestos al comercio internacional. Además, durante el año se registraron ciertos avances en el desarrollo de políticas tributarias aplicadas a la economía digital en la región.

En algunos de países, durante el año se aumentaron los mencionados “impuestos correctivos”, que además de tener potencial recaudatorio pueden servir para lograr otros fines de política social, sobre todo en el ámbito de la salud. Por ejemplo, en la reforma tributaria argentina se incrementaron las tasas de los impuestos internos que se aplican a algunos productos no saludables (bebidas alcohólicas, gaseosas y cigarrillos). En Belice, se aumentó el impuesto específico sobre el consumo de cerveza, así como la tasa que se aplica al consumo de cigarrillos provenientes de la zona libre. En la misma línea, en Jamaica se subió el impuesto especial sobre el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y productos del tabaco, y en el Uruguay se aumentó un 12% el impuesto específico interno (IMESI) que grava los cigarrillos.

En la misma lógica, en la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Uruguay se incluyeron varias medidas relacionadas con los impuestos sobre los juegos de azar. Se estableció un nuevo impuesto específico que grava la realización de apuestas a través de máquinas electrónicas de juegos de azar o de apuestas automáticas de resolución inmediata, con una tasa del 0,75% del monto de la apuesta. Asimismo, se creó una nueva retención en la fuente en relación con el

impuesto sobre la renta de los premios obtenidos en los juegos de azar y las carreras de caballos: se aplicará una tasa del 12% sobre la diferencia entre el premio generado y la apuesta realizada (con algunas excepciones).

En varios países del Caribe se subieron los impuestos relacionados con el consumo de energía. En Barbados se aumentó la tasa del impuesto selectivo sobre la gasolina y el diésel. En Belice, además de subir la tasa del impuesto específico que se aplica a los combustibles, se bajó de 200 a 100 dólares mensuales de dicho país el umbral no imponible del impuesto general sobre las ventas respecto del consumo de electricidad. En Jamaica se aumentaron los impuestos específicos que gravan el consumo de combustibles y se redujo de 350 kWh a 150 kWh por mes el consumo no imponible de energía eléctrica a los efectos del impuesto general sobre el consumo.

Por otra parte, en algunos países se observó un aumento de los impuestos sobre el comercio internacional. En Barbados se aumentó del 2% al 10% la tasa del impuesto nacional de responsabilidad social que grava los bienes importados y los productos manufacturados en el país. En Belice se aumentó del 2% al 3% la tasa del impuesto ambiental sobre bienes importados. En el Ecuador se implementó una tasa de servicio de control aduanero que grava las importaciones, aplicando una tasa de 0,10 centavos al resultado de dividir el peso neto del bien en gramos por una unidad de control de este tipo de bien en gramos. En el Uruguay se aumentó la tasa consular del 2% al 3%, en relación con las importaciones provenientes de países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y del 2% al 5%, en lo que respecta a las de otros países. Por otro lado, en el Paraguay se está debatiendo la posibilidad de crear un nuevo impuesto sobre la exportación de soja (en el proyecto de ley se contempla una tasa del 15% sobre las exportaciones de soja en su estado natural).

En varios países se aprobaron medidas relacionadas con la tributación de la economía digital. En la Argentina, la reforma tributaria amplió la base gravable del IVA a los servicios digitales prestados por empresas del exterior a residentes. En el Brasil, las municipalidades de Río de Janeiro y São Paulo aprobaron la aplicación del impuesto sobre servicios (ISS) a la emisión en directo de audio, video, imágenes o texto a través de Internet, a los servicios de publicidad, al procesamiento, almacenamiento o alojamiento de datos, textos, imágenes, videos, páginas electrónicas, aplicaciones y sistemas de información, y al desarrollo de programas informáticos, incluidos los juegos electrónicos (con diferentes tasas en cada municipalidad). Además, en la mayoría de los estados brasileños se amplió la base gravable del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios y se incluyó la venta de software y otros bienes digitales, con una tasa reducida del 5% (salvo en el caso de los juegos electrónicos). En el Uruguay, se amplió la base imponible del IVA para gravar la prestación de servicios a residentes por parte de no residentes a través de Internet, plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas o similares.

También en el Uruguay, se modificó el tratamiento de las rentas de fuente internacional por servicios de Internet que alcanza el impuesto sobre la renta. A partir de 2018, las rentas por la producción, distribución o intermediación de películas cinematográficas y de cintas (*tapes*), y por la transmisión directa de televisión, se considerarán íntegramente como de fuente uruguaya y se gravarán en su totalidad (el tratamiento anterior permitía una determinación ficta). Las rentas que obtienen no residentes por la prestación de servicios a través de Internet, plataformas tecnológicas y aplicaciones informáticas en el país se gravarán con el impuesto sobre la renta. Asimismo, se gravarán las rentas por la mediación e intermediación en servicios prestados a través de Internet, plataformas tecnológicas y aplicaciones informáticas: se gravará el 100% de ellas cuando ambas partes de la transacción se encuentren en el país, o el 50% cuando alguna de ellas esté fuera de él.

En cuanto a otras medidas, en el Estado Plurinacional de Bolivia se aumentó del 22% al 25% la alícuota adicional del impuesto sobre las utilidades de las empresas que se aplica a las entidades de intermediación financiera, cuando el coeficiente de



rentabilidad respecto al patrimonio de estas entidades excede el 6%. En el Brasil se modificó la base gravable de la Compensación Financiera por la Explotación de Recursos Minerales (CFEM), que ahora se calcula sobre los ingresos brutos en vez de los ingresos netos. También se procuró aumentar la tasa de la regalía en relación con algunos productos: mineral de hierro (3,5%; 2% en el caso de los yacimientos marginales), niobio (3%), diamantes (2%) y oro (1,5%).

En El Salvador se aprobó una reforma de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones con el fin de mejorar la sostenibilidad del sistema y su financiamiento. Por un lado, se aumentó del 13% al 15% la tasa mensual de las cotizaciones del Sistema de Ahorro para Pensiones. Para los trabajadores, la tasa aumenta del 6,25% al 7,25% y, para los empleadores, el incremento sería del 6,75% al 7,75%. Un monto equivalente a 5 puntos porcentuales (que se reducirá hasta 2 puntos porcentuales en 2050) se destinará a la nueva Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), que apoyará el financiamiento del costo previsional del Gobierno.

Resulta importante destacar que en varios países se adoptaron medidas tributarias para impulsar la actividad económica o incentivar ciertas actividades económicas. En las Bahamas se redujo la tasa general del impuesto sobre las licencias de las empresas (del 1,5% al 1,25% de los ingresos) y se limitó esta tasa al 1% en el caso de los hoteles que tengan un volumen de negocios superior a los 400 millones de dólares de dicho país. En el Brasil se crearon nuevos incentivos para fomentar el sector petrolero y el del gas nacional, en particular nuevas reglas relativas a las deducciones de los gastos de exploración y producción, y cambios de las retenciones que se aplican a los acuerdos de flete de los buques. Además, se extendió hasta 2040 el programa Repetro, un régimen aduanero especial para el sector. En Panamá se introdujo un nuevo régimen legal especial para las operaciones de financiamiento del sector marítimo local e internacional, en el que, entre otras medidas, se exime del impuesto sobre la renta a las rentas provenientes de ciertas actividades relacionadas, por un período de 20 años.

Durante el año, en varios países se tomaron medidas tendientes a mejorar el cumplimiento tributario. En el ámbito internacional, la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Uruguay firmaron la Convención Multilateral para Aplicar las Medidas Relacionadas con los Tratados Fiscales para Prevenir la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios. Asimismo, la Argentina y el Brasil firmaron un Protocolo de Enmienda al Convenio para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal con Respecto a los Impuestos sobre la Renta. El Ecuador, El Salvador y el Uruguay crearon o modificaron sus listas de jurisdicciones de baja o nula imposición, o jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales. En la República Dominicana se estableció la obligación de divulgar información sobre el propietario efectivo final (*ultimate beneficial owner*) como parte de la declaración jurada del impuesto sobre la renta de las sociedades, lo que condice con la Ley contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Ley núm. 155-17 de 2017).

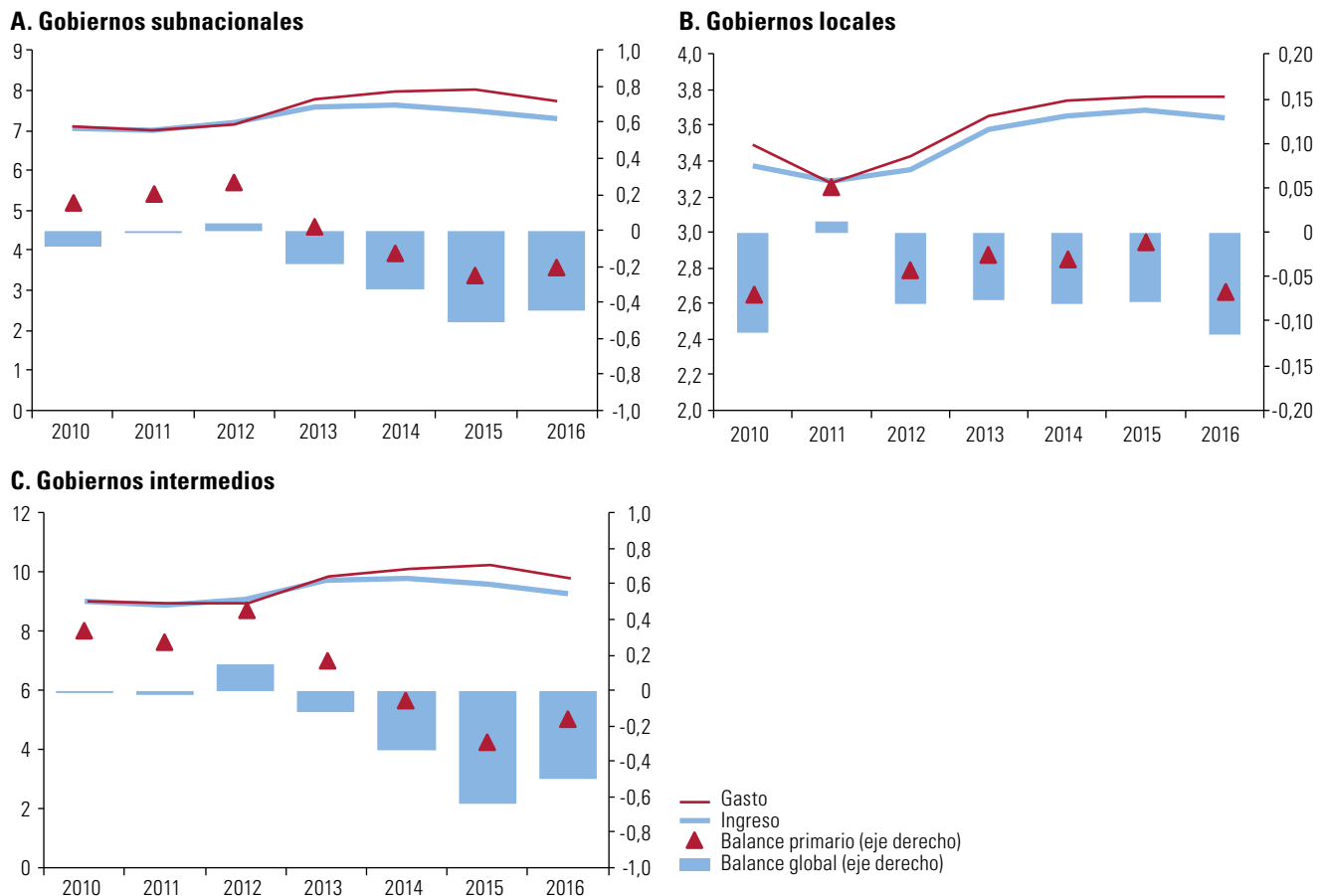
En el ámbito nacional, en la reforma argentina se incluyeron medidas contra la evasión: se modificó el Régimen Penal Tributario y se aumentaron las penas por evasión, garantizando la prisión efectiva en la mayoría de los casos. En el Brasil se reabrió el programa de regularización de activos no declarados en el extranjero y se creó un nuevo Programa Especial de Regularización Tributaria (PERT). En El Salvador se aprobó la Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras, que permitió pagar impuestos en mora sin intereses, recargos ni multas por un período de tres meses. Asimismo, en Guatemala se implementó una amnistía tributaria por el mismo período, para que los contribuyentes pagasen sus impuestos debidos sin multas, moras, intereses ni recargos (el porcentaje de exoneración de estos se redujo del 100% al 90% durante el período).

G. Los gobiernos subnacionales siguieron ajustando sus cuentas al nuevo contexto económico que enfrentan

Se empezaron a notar mejoras en las balanzas fiscales de los gobiernos subnacionales de la región, aunque en 2016 estas seguían siendo deficitarias en promedio (véase el gráfico I.19). Esta leve mejora se explica por la disminución de los gastos (en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, México y el Perú), el aumento de los ingresos (en el Brasil) y los cambios legislativos que contienen reglas fiscales orientadas al manejo responsable del déficit y la deuda pública⁵. Se observan cambios similares al analizar la cobertura de los gobiernos intermedios; en cambio, si solo se toman en cuenta los gobiernos locales, se nota un leve deterioro de la situación fiscal, que se atribuye principalmente a la evolución de las cuentas fiscales de estas entidades en el Perú.

Gráfico I.19

América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, intermedios y locales, 2010-2016^a
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay. La muestra de gobiernos locales está compuesta por la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Perú.

^a Promedios simples.

⁵ Este tipo de reglas fiscales orientadas a controlar el déficit e imponer límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales se han establecido en la Argentina (2000, 2004; incluso vale agregar que en 2017 se aprobó el nuevo régimen de responsabilidad fiscal), el Brasil (2000), el Ecuador (2010), México (2016) y el Perú (2016). Véanse más detalles sobre su análisis y operatividad en Ter Minassian (2007) y Jiménez y Ruelas (2016).

En cuanto a la comparación entre los países (véase el cuadro I.2), llama la atención los cambios en las cuentas fiscales de los gobiernos regionales del Estado Plurinacional de Bolivia y de los departamentales de Colombia —ambos países productores de recursos naturales no renovables—, donde la marcada disminución de los ingresos en 2016 se acompañó de una reducción semejante de los gastos, con la que, en el caso de Colombia, se logró contener el deterioro del resultado fiscal.

Cuadro I.2

América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales por tipo de subsector institucional, 2015-2016
(En porcentajes del PIB)

País	Gobierno	2015				2016			
		Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global	Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global
Argentina	Intermedio	15,2	15,9	-0,4	-0,7	15,3	15,9	-0,3	-0,6
	Local	3,5	3,6	-0,1	-0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Intermedio	11,7	12,8	-1,1	-1,2	9,8	11,4	-1,5	-1,6
Brasil	Intermedio	10,9	13,3	-0,9	-2,4	11,2	13,3	-0,8	-2,0
	Local	8,8	8,5	0,5	0,2	9,0	8,6	0,5	0,4
Chile	Local	3,6	3,5	0,1	0,1	3,7	3,7	0,1	0,1
Colombia	Intermedio	11,3	12,2	-0,8	-0,8	10,5	10,7	0,0	-0,1
Costa Rica	Local	1,1	1,2	-0,1	-0,1	1,1	1,3	-0,1	-0,1
Ecuador	Intermedio	5,0	4,2	0,8	0,8	5,1	4,1	1,0	1,0
México	Intermedio	10,2	10,4	0,2	-0,2	10,1	10,2	0,2	-0,2
	Local	2,0	2,0	0,1	0,0	1,6	1,5	0,1	0,0
Perú	Local	3,1	3,7	-0,6	-0,6	2,8	3,7	-0,9	-0,9
Uruguay	Intermedio	3,0	3,1	0,1	0,0	3,1	3,1	0,2	0,0

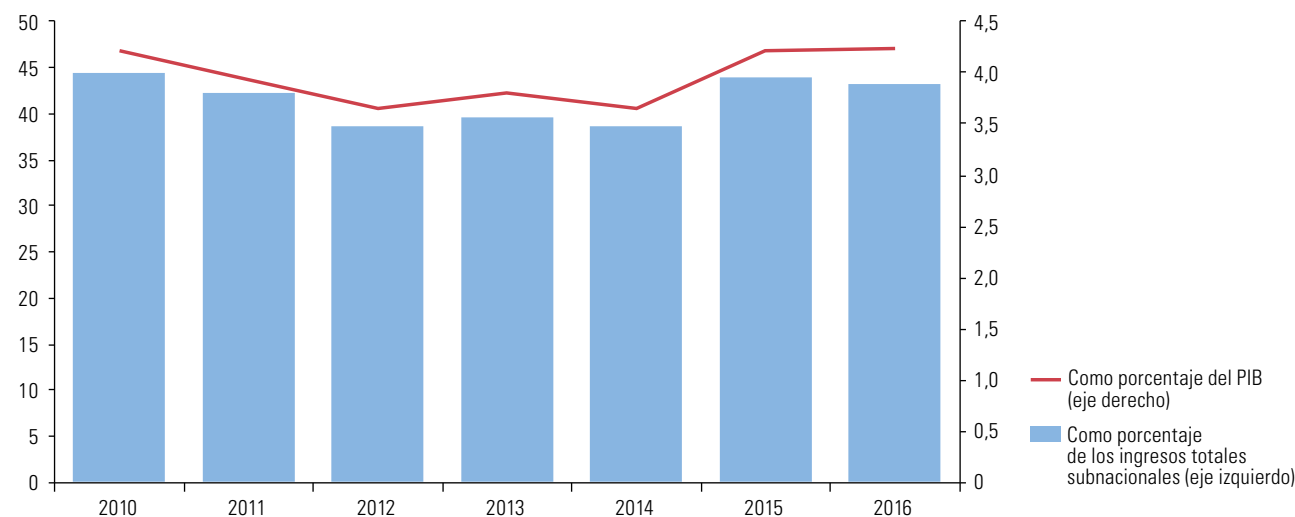
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En contraste, los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, las municipalidades de Chile y los gobiernos departamentales del Uruguay han consolidado resultados primarios positivos que, en el caso del primer país, ascienden al 1% del PIB, mientras que, en los otros dos, rondan entre el 0,1% y el 0,2% del PIB, respectivamente. Destaca, asimismo, el caso de los gobiernos estatales de México, donde los cambios de las cuentas fiscales han sido considerables, sobre todo si se tiene en cuenta que, en 2008, la magnitud del déficit primario fue del 1,4% del producto, cifra que mejoró hasta alcanzar en 2016 un superávit del 0,2%.

El nivel de deuda pública de los gobiernos subnacionales se mantiene bajo en términos del PIB. Sin embargo, vale resaltar el repunte que ha tenido en los últimos años, al pasar del 3,6% del PIB en 2014 al 4,2% del PIB en 2016 (véase el gráfico I.20). Asimismo, la deuda medida como porcentaje de los ingresos totales se mantiene por encima del 40%, lo que permite inferir niveles agregados que no implican un riesgo para la sostenibilidad, pero que al ser un promedio simple esconden diferencias. En este sentido, el análisis por país y unidad de gobierno muestra casos en que esta relación puede superar el 100% de los ingresos totales y otros en los que se mantiene por debajo del 10% (Jiménez y Ter Minassian, 2016; CEPAL, 2017a).

Gráfico I.20

América Latina (5 países): deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2010-2016^a
(En porcentajes del PIB y en porcentajes de los ingresos totales)



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

Nota: Los países considerados son la Argentina, el Brasil, el Ecuador, México y el Perú.

^a Promedios simples.

Resulta interesante resaltar que gran parte de la deuda pública de los gobiernos subnacionales se mantiene dentro de la frontera institucional del mismo sector público (véase el cuadro I.3). Esto a excepción de México y el Brasil, países que muestran un nivel importante de endeudamiento con la banca comercial que supera el 1% del PIB y equivale a más del 60% de la deuda total de las entidades federativas mexicanas y al 17% de la deuda estadual del Brasil. En el caso de la Argentina, sobresale la emisión de bonos subnacionales (3,4% del PIB).

Cuadro I.3

América Latina (5 países): composición de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2016
(En porcentajes del PIB)

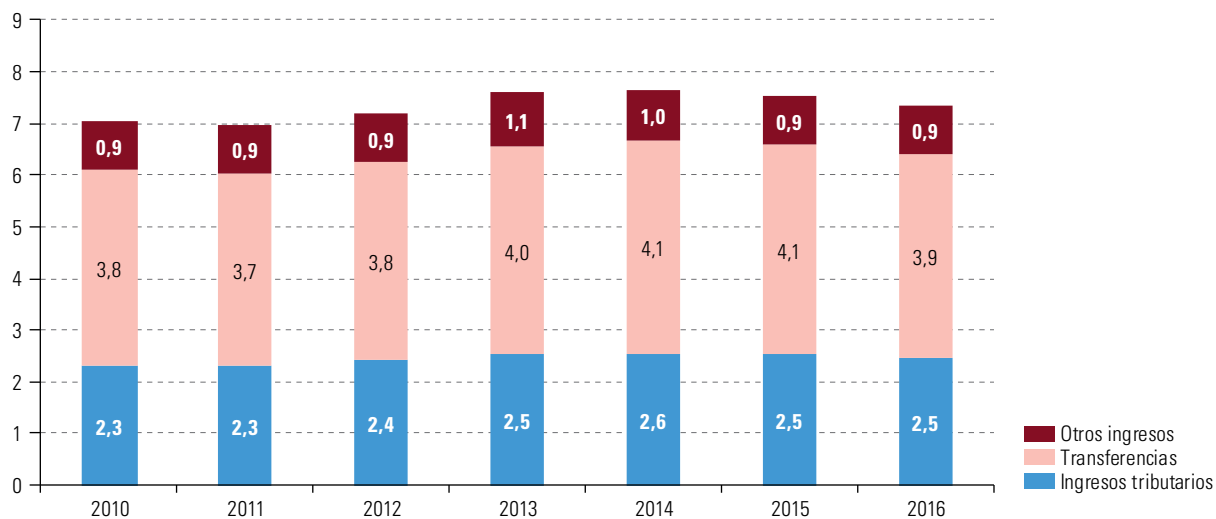
Composición	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Perú
Con el sector público	1,5	7,9	0,6	0,5	0,5
Con el sector privado u otros	0,2	1,5	0,2	1,7	0,0
Emisión de bonos	3,4	0,0	0,0	0,4	0,0
Deuda externa	0,6	1,6	0,4	0,0	0,0
Total	5,7	10,9	1,3	2,6	0,6

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

Los cambios en el resultado de las cuentas fiscales subnacionales en 2016 responden en promedio a una reducción del gasto, ya que los ingresos públicos se mantuvieron e incluso disminuyeron levemente. La disminución de los ingresos en 2016 se explica sobre todo por la reducción de las transferencias del gobierno central y, en algunos casos, por una menor recaudación de ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables que los niveles de gobierno comparten (véase el gráfico I.21).

Gráfico I.21

América Latina: ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2016^a
(En porcentajes del PIB)

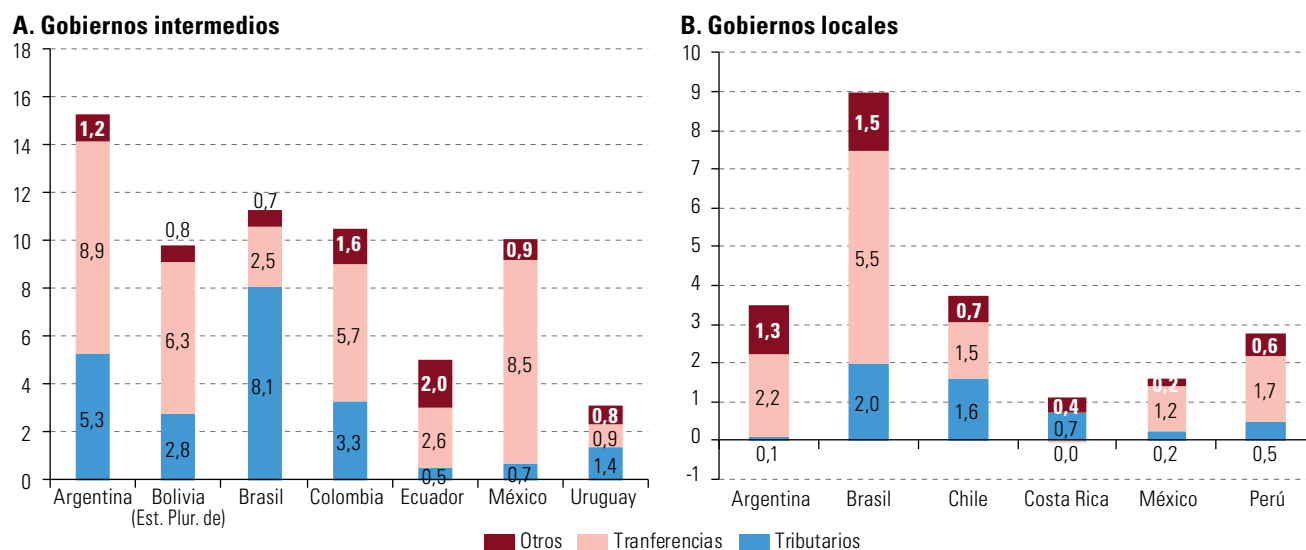


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Como se ilustra en el gráfico I.22, si bien hubo una caída de las transferencias, la participación de estas en la composición de los ingresos públicos sigue siendo alta.

Gráfico I.22

América Latina (10 países): composición de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, 2016
(En porcentajes del PIB)



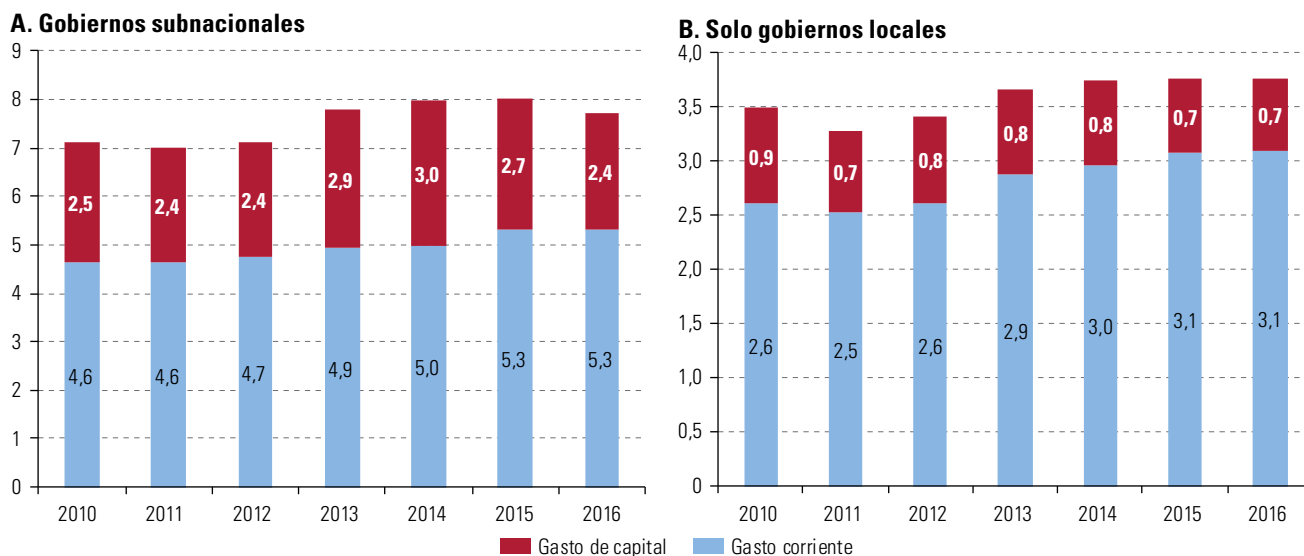
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La contención del gasto público subnacional se evidenció en una reducción de los gastos de capital. Como se puede apreciar en el gráfico I.23, aunque los gastos corrientes predominan en las erogaciones, el ajuste que se llevó a cabo en 2016 se centró en los gastos de capital, que en promedio cayeron del 2,7% del PIB en 2015 al 2,4% del PIB en 2016. Resulta importante destacar que la inversión pública de los gobiernos subnacionales en países productores de recursos naturales no renovables se suele financiar con transferencias provenientes de los ingresos que se recaudan a partir de esta actividad. Por el lado de los gobiernos locales, se observa que el gasto, tanto el corriente como el de capital, se mantuvo estable en relación con el producto.

Gráfico I.23

América Latina (10 países): gastos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2016^a

(En porcentajes del PIB)



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

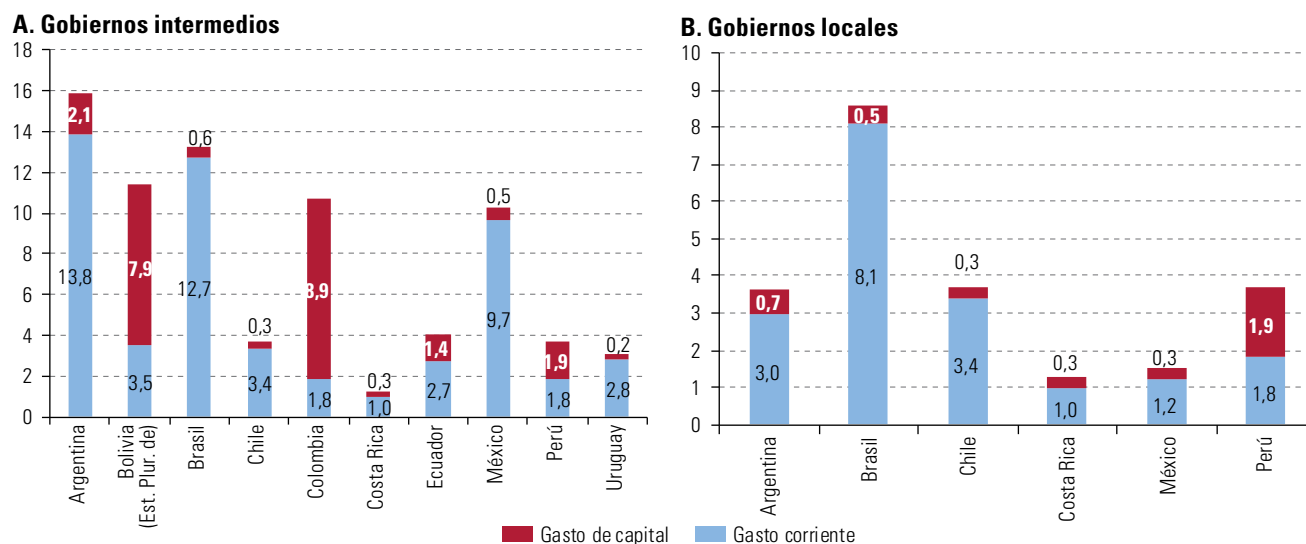
Nota: La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay. La muestra de gobiernos locales está compuesta por la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Perú.

^a Promedios simples.

Aunado a lo anterior, vale resaltar el alto nivel de gasto de capital que se observó en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Colombia, países que en 2016 mantenían un nivel agregado de gasto cercano al 8% del PIB, en el caso de los gobiernos regionales bolivianos, y al 9% del producto en el caso de los departamentos colombianos (véase el gráfico I.24). En cuanto a los gobiernos locales, destaca el caso del Perú, en donde la cifra agregada de gasto de capital asciende a casi el 2% del PIB.

Gráfico I.24

América Latina (10 países): composición del gasto público de los gobiernos subnacionales, 2016
(En porcentajes del PIB)



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

Bibliografía

- Browne, G. (2017), "2017 budget statement: building an economic powerhouse through innovation, creativity and people participation", Saint John, Ministerio de Finanzas y Gobernanza Empresarial, enero [en línea] http://www.caribbeanelections.com/eDocs/budget/ag_budget/ag_budget_2017.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(2018), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/28-P), Santiago, diciembre.
- _____(2017a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago, marzo.
- Comisión Europea y otros (2016), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* (ST/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.5), Nueva York [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>.
- Jiménez, J.P. e I. Ruelas (2016), "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 186 (LC/TS.2017/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Jiménez, J.P. y T. Ter-Minassian (2016), "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2016), "Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 Revisado" [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Programa-Economico/mmm-2017-2019-revisado.pdf>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2016), *Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2017*, Bogotá.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México) (2016), "Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2017", Ciudad de México [en línea] http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf.
- Ter-Minassian, T. (2007), "Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline?", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, N° 3, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).



CAPÍTULO



Los ingresos públicos en América Latina durante los últimos 30 años: tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas

Introducción

- A. Los ingresos públicos en América Latina durante los últimos 30 años
- B. Desafíos actuales relativos a los ingresos públicos en América Latina
- C. Lineamientos de reforma de los mecanismos de ingresos públicos de la región
- D. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, bajo la premisa de establecer un sendero viable hacia un futuro sostenible y poner fin a la pobreza y la desigualdad a escala mundial, 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas llegaron a un consenso respecto del documento final titulado “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Naciones Unidas, 2015). En ese marco, se planteó un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas que abarcan las esferas económica, social y ambiental, y que apuntan no solo a promover el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza, sino a garantizar la seguridad alimentaria, la educación inclusiva, la igualdad de género, la disponibilidad de agua y energía, el empleo digno y el crecimiento económico.

De acuerdo con los consensos alcanzados, existen tres fuentes de ingresos por excelencia que contribuyen al financiamiento de los ODS: i) las donaciones o la asistencia oficial para el desarrollo, ii) los flujos de inversión extranjera directa y iii) el conjunto diverso de recursos públicos internos. En particular, en la Agenda 2030 se muestra un interés especial en la “movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole” (Objetivo 17.1). La importancia de los recursos de origen interno se relaciona con la ventaja de que son relativamente más estables y sostenibles que otros tipos de financiamiento público. Además, recurrir en menor medida a los recursos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo o de la inversión extranjera directa reduce la dependencia de los países respecto de una masa de ingresos que son afectados por diversos factores exógenos que escapan al control directo del Estado.

En cuanto a la movilización de recursos internos, los países de América Latina se ven enfrentados a grandes desafíos a la hora de cumplir los ODS con una mirada en el horizonte 2030. Esos desafíos no solo abarcan la modificación de sus marcos institucionales, sino también cuestiones referidas a la forma de incrementar sus recursos fiscales a fin de obtener la cuantía de financiamiento público necesaria para concretar dichos objetivos.

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de introducir reformas estructurales en los sistemas de finanzas públicas, no solo para asegurar su sostenibilidad, sino también para dar un salto en términos del financiamiento público y de la capacidad de cada Estado de América Latina y el Caribe para aplicar políticas fiscales activas que contribuyan a establecer un sendero sólido de crecimiento inclusivo. En ese sentido, es prioritario que los países no solo protejan los importantes logros alcanzados en materia de ingresos públicos de la región durante la década pasada, sino que además procuren incrementar las fuentes de recursos (y consolidar las existentes) para elevar esa base actual de financiamiento hacia un nivel superior en los años venideros.

Ante este panorama, el principal objetivo del presente capítulo consiste en establecer una serie de lineamientos innovadores en materia de recursos fiscales (tributarios y no tributarios) para los países de la región con vistas a la Agenda 2030, sobre la base de las experiencias acumuladas durante las últimas décadas y de un análisis que se centre en las alternativas disponibles para superar los principales obstáculos estructurales.

Después de esta introducción, en la primera sección de este informe se analiza la evolución de los ingresos públicos en América Latina durante los últimos 30 años, destacando las tendencias de los principales instrumentos fiscales y de las medidas y las reformas adoptadas. En la segunda sección se ofrece una aproximación a los principales desafíos que enfrentan los países de la región en su afán por fortalecer y

consolidar sus ingresos públicos y asegurar, de esta manera, el financiamiento de la Agenda 2030. En la tercera sección se plantea, en primer lugar, una serie de aspectos que hacen al marco contextual de los países de la región y, seguidamente, un menú de políticas con el fin de alentar y profundizar el debate regional sobre la movilización de recursos internos y el fortalecimiento de los sistemas tributarios. Por último, se presenta una serie de conclusiones y reflexiones finales.

A. Los ingresos públicos en América Latina durante los últimos 30 años

1. La evolución general de los ingresos públicos en la región

En América Latina se han observado profundas transformaciones en materia fiscal en los últimos 30 años. Considerando el período completo, podría destacarse el sustancial incremento del nivel global de recursos, tributarios y no tributarios, así como los avances en la administración tributaria de los principales instrumentos de recaudación. Sin embargo, también es necesario remarcar que este proceso no ha sido para nada estable en el tiempo y ha sufrido fuertes oscilaciones a escala general y a nivel de cada país.

En un intento de establecer períodos parciales en la evolución temporal de los ingresos públicos de la región, es aceptable argumentar que los años ochenta se caracterizaron por un comportamiento variado e inestable del nivel de recursos fiscales. En casi todos los casos se registraron fuertes reducciones durante los primeros años del decenio, con una posterior recuperación, no siempre equivalente, en la segunda parte del período.

Estas fuertes fluctuaciones de los ingresos fiscales se debieron a la particular evolución de los ingresos tanto tributarios como no tributarios. En el primer caso, las variaciones más significativas —en particular las reducciones de la recaudación— estuvieron asociadas a la agudización de los procesos inflacionarios que se observaron en países como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Nicaragua y el Perú, así como a profundas recesiones ocurridas en la mayoría de las economías de la región, que se tradujeron en una fuerte contracción de las bases tributarias y en un aumento generalizado de la evasión impositiva y la informalidad económica (CEPAL, 1991).

En el caso de los ingresos no tributarios, las variaciones más notorias estuvieron relacionadas con la apropiación fiscal de las rentas de las empresas privadas, sobre todo en aquellos Estados que obtenían elevados ingresos fiscales de los productos de exportación. Ellos sufrieron la mayor exposición a la gran inestabilidad que, durante esos años, caracterizó a los precios de estos productos en los mercados internacionales. Este fenómeno fue particularmente importante en la determinación del ahorro de las empresas públicas durante la década mencionada, al menos en lo que respecta a aquellas vinculadas a la explotación de recursos naturales.

En ese contexto, en los países de América Latina se comenzaron a implementar ajustes fiscales más estrictos con el objetivo de alcanzar la estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad fiscal en el menor tiempo posible. Por el lado de los ingresos, esto se hizo evidente a partir de varias reformas tributarias que consolidaron algunas tendencias ya iniciadas, como la ampliación gradual de la base imponible y el aumento de la alícuota general del impuesto al valor agregado (IVA). También debe mencionarse la supresión de una gran cantidad de tributos de escasa recaudación pero alto costo administrativo (simplificación) y la transformación de los impuestos específicos al consumo en equivalentes *ad valorem* (eficiencia).

Gracias a estas y otras medidas, la carga tributaria promedio de la región mostró un incremento paulatino pero sostenido a lo largo de la década de 1990, pasando del 13,5% del PIB en 1990 al 15,9% del PIB en 2000 (véase el gráfico II.1). Por supuesto, esta evolución estuvo influenciada por el contexto macroeconómico general, lo que explica la desaceleración del ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios en la segunda mitad de la década, cuando los países de la región fueron afectados por las sucesivas crisis financieras de distintos países emergentes.

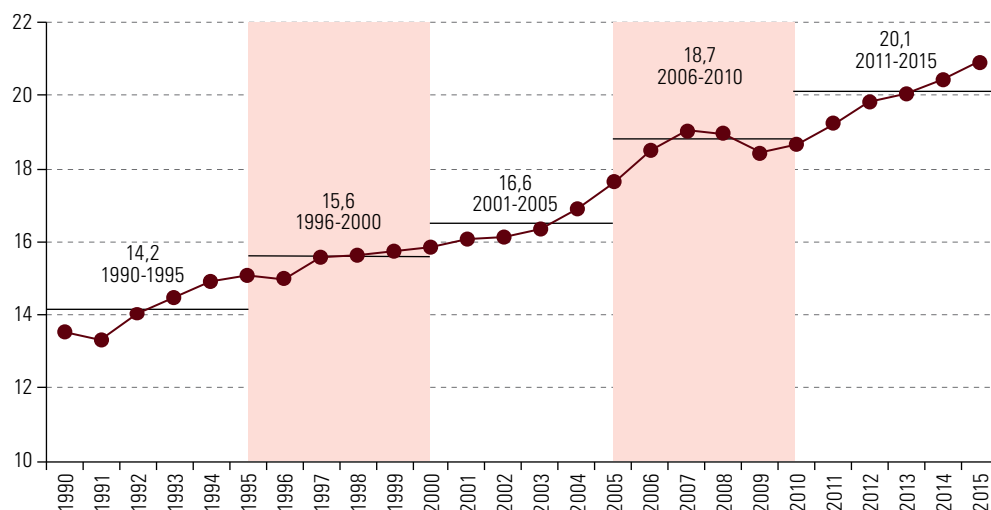


Gráfico II.1
América Latina (18 países):
evolución del nivel
promedio de ingresos
tributarios, 1990-2015^a
(En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017.

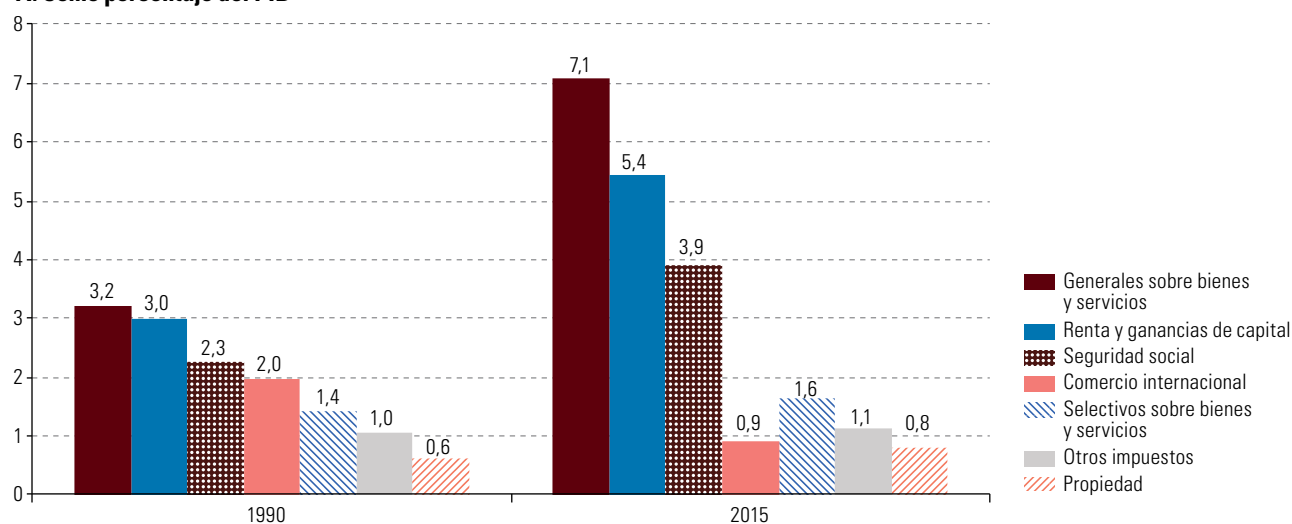
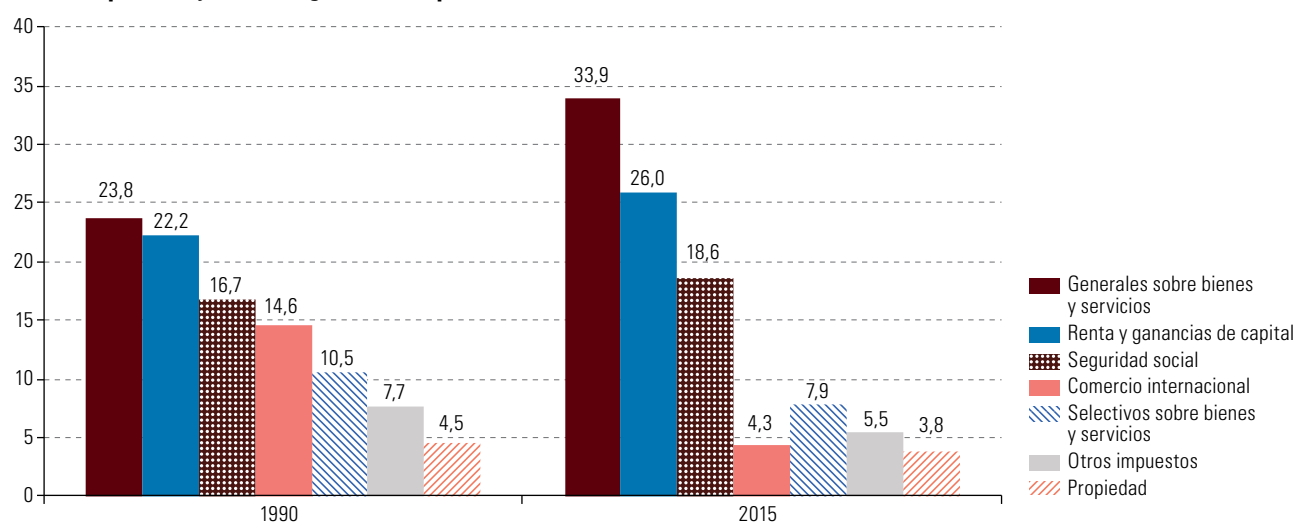
^a Para el cálculo del promedio regional, se consideran las cifras de 18 países seleccionados a nivel del gobierno general (incluye contribuciones de la seguridad social e ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales). Los 18 países seleccionados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Desde inicios de los años noventa, se intensificó la influencia de lo que se conoce como consenso de Washington sobre las políticas macroeconómicas de los países de la región. En consecuencia, además de las reformas tributarias que tenían un claro énfasis en los objetivos de eficiencia y simplificación —en detrimento de las cuestiones distributivas—, se materializó una oleada de privatizaciones de empresas estatales, principalmente en los sectores de las telecomunicaciones, los servicios públicos y también las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales. Desde una perspectiva fiscal, este proceso generó efectos diversos sobre las cuentas públicas (Chong y López-de-Silanes, 2005). En compensación por los ingresos directos que se dejaron de percibir, se recibieron ingresos en efectivo —que se agotaron en el corto plazo— y se generaron otros ingresos permanentes, como los ingresos tributarios (que reforzaron la recaudación) y no tributarios (regalías y cargos de operación) obtenidos de las firmas privatizadas.

En los primeros años del nuevo siglo comenzó a configurarse una nueva y trascendental etapa de los ingresos públicos a nivel regional. Especialmente a partir de 2003, los ingresos fiscales se incrementaron mucho en unos pocos años y alcanzaron máximos históricos en varios indicadores. La carga tributaria promedio pasó del 16,1% del PIB en 2002 al 19,0% del PIB en 2007 (véase el gráfico II.1). En parte, este notable resultado fue factible gracias a los avances en la administración del IVA y del impuesto sobre la renta (ISR), y a la reducción de un gran número de incentivos tributarios que significaban grandes pérdidas en términos de recursos. La introducción de impuestos sobre las transacciones financieras y de gravámenes mínimos sobre los ingresos o los activos también contribuyó a incrementar los recursos, al elevar el grado de cumplimiento y ampliar la gama de instrumentos de política tributaria.

Además del incremento del nivel de recursos, desde los primeros años del nuevo siglo comenzaron a plasmarse importantes cambios estructurales más allá de las características específicas de cada sistema tributario. En consecuencia, en los países de América Latina se fue confirmando una estructura tributaria típica que se apoya sobre dos pilares tributarios fundamentales: el IVA y el ISR. Como se observa en el gráfico II.2, la recaudación promedio de los impuestos generales sobre bienes y servicios (principalmente el IVA) pasó del 3,2% al 7,1% del PIB entre 1990 y 2015, y llegó a representar más de un tercio de la carga tributaria total, mientras que los ingresos tributarios por concepto de impuestos sobre la renta y las ganancias de capital (principalmente el ISR) pasaron, en promedio, del 3,0% al 5,4% del PIB entre los mismos años y alcanzaron una participación porcentual del 26,0% del total.

Gráfico II.2

América Latina (18 países): estructura relativa de la carga tributaria promedio, 1990 y 2015^a**A. Como porcentaje del PIB****B. Como porcentaje de la carga tributaria promedio**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017.

^a Los 18 países que se seleccionaron al nivel del gobierno general para elaborar este gráfico son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Por su parte, las contribuciones destinadas al financiamiento de la seguridad social se consolidaron como un tercer pilar tributario, aunque no en todos los países de la región: actualmente aportan, en promedio, el 3,9% del PIB y el 18,6% del total de la carga tributaria. Los gravámenes selectivos sobre bienes y servicios continuaron teniendo una participación nada despreciable en la mayoría de los países de la región, aunque su participación relativa promedio en la carga tributaria total haya disminuido hasta el 7,9%, frente al 10,5% que se registró en 1990. Mucho mayor fue la caída absoluta y relativa de los impuestos sobre el comercio internacional, que en la actualidad aparecen relegados a un plano secundario (aportan solo el 0,9% del PIB y el 4,3% del total). Por último, los impuestos sobre la propiedad mantienen su presencia históricamente débil a lo largo de la región, con una recaudación promedio inferior al 1% del PIB y al 4% del total.

Como era de esperarse, la crisis financiera internacional de 2008 tuvo un claro impacto negativo sobre las economías de la región. Sin embargo, superados los efectos más directos de dicha crisis, los ingresos públicos de los países, sobre todo los tributarios, retomaron la senda alcista hasta alcanzar rápidamente valores máximos históricos en el promedio regional y superar la barrera del 20% del PIB en los últimos años.

En el gráfico II.3 se pretende mostrar cuál ha sido la evolución conjunta de la carga tributaria promedio (medida por los cambios en puntos porcentuales) y el crecimiento de la economía (como tasa porcentual), ambos en promedios trienales y respecto del período inmediatamente anterior. Allí sobresalen claras diferencias entre los distintos períodos. Partiendo de una tasa de crecimiento promedio cercana al 3% y un aumento de la carga tributaria de poco más de un punto porcentual en el período de 1994 a 1996 (respecto del período de 1991 a 1993), se puede observar una tendencia declinante en el ritmo (no así en el nivel efectivo) de crecimiento económico regional y de evolución de la carga tributaria, que alcanzaron valores incrementales promedios del 1,6% y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente, en el período de 2000 a 2002.

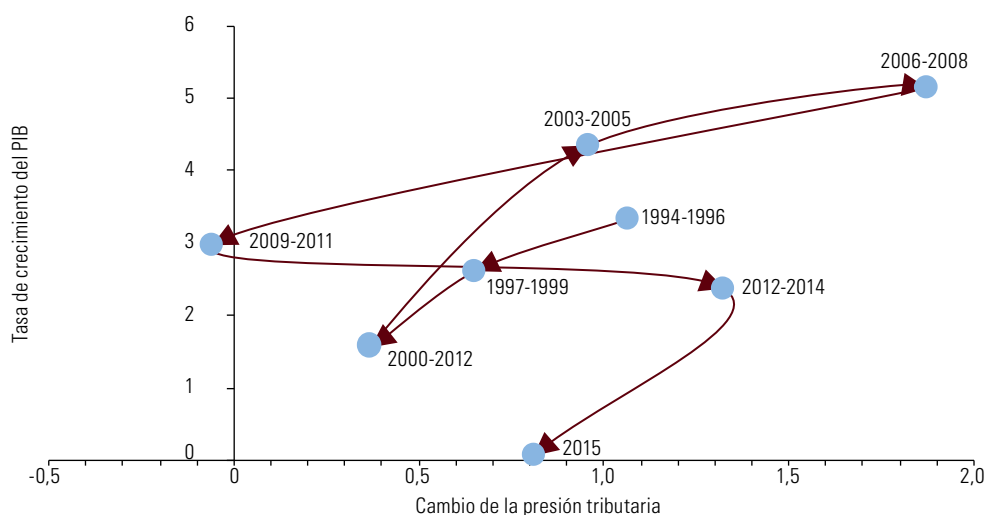


Gráfico II.3
América Latina (18 países):
variación de la carga
tributaria promedio
y el producto interno bruto
promedio regional,
1994-2015^a
(En puntos porcentuales del PIB
y en porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017; y Fondo Monetario Internacional (FMI), "World Economic Outlook Database", 2017 [base de datos en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>.

^a Los 18 países que se seleccionaron al nivel del gobierno general para elaborar este gráfico son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A partir de 2002, como se señaló, comienza a materializarse un profundo cambio de tendencia, en un contexto de crecimiento económico sostenido que alcanzó tasas extraordinarias en varios países de la región y se tradujo en un incremento excepcional de la carga tributaria a nivel regional. Se llegó al máximo en el período de 2006 a 2008, cuando, en promedio, el crecimiento anual alcanzó el 5,2% y el aumento de la carga tributaria se situó en 1,8 puntos porcentuales (pasó del 17,0% del PIB en el período de 2003 a 2005 al 18,8% del PIB en el período de 2006 a 2008). La crisis financiera de 2008 y 2009 tuvo sus repercusiones tanto en el nivel de actividad como, más profundamente, en la evolución de los ingresos tributarios de la región, que se redujeron al punto de detener la alentadora tendencia creciente que se venía manteniendo desde 2003.

Pasada la destacable recuperación que se observó en el ritmo de crecimiento de la carga tributaria durante el período de 2012 a 2014 (mucho más vigoroso que el del PIB promedio), el período más reciente es quizás el que plantea más interrogantes para los países de la región. Las perspectivas de crecimiento económico son, aunque positivas, más acotadas que en años anteriores en todos los casos, con un contexto internacional que en la actualidad se muestra favorable, pero con un dinamismo claramente menor a nivel macroeconómico. Esto restringe, al menos en el corto plazo, la posibilidad de incrementar con rapidez la carga tributaria. Ante esta coyuntura, y dada la necesidad de elevar el gasto público en diferentes áreas¹, la introducción de reformas fiscales tendientes a incrementar la movilización de recursos internos adquiere una relevancia muy significativa en todos los países de la región, más allá de las grandes diferencias que hay entre ellos.

2. La diversidad de casos a nivel regional

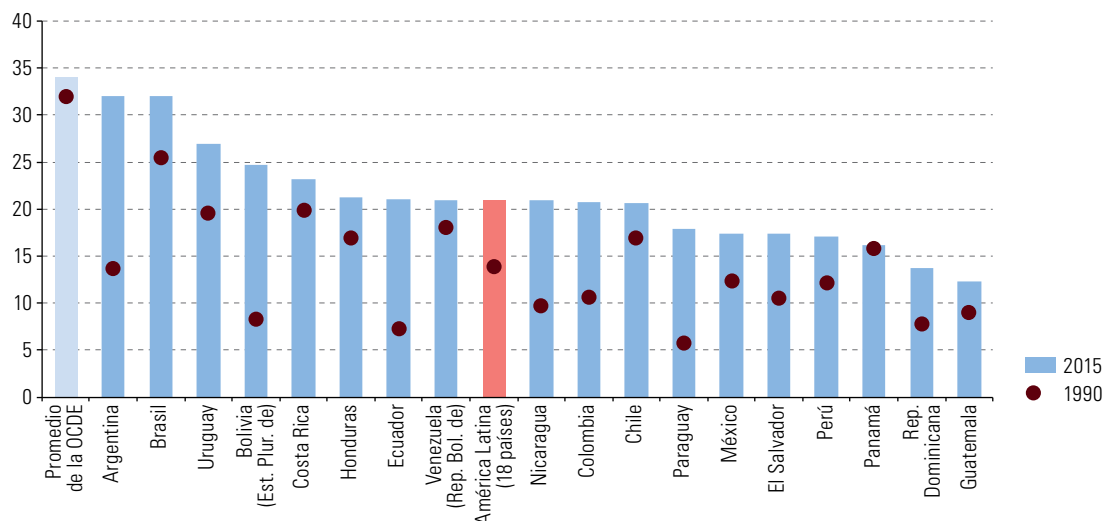
Actualmente, la mayor parte de los ingresos públicos con que cuentan los países de América Latina para financiar las funciones del Estado están constituidos por instrumentos de carácter tributario. Solo en algunos casos, los ingresos no tributarios adquieren una importancia significativa y están casi exclusivamente conformados por: a) instrumentos fiscales que se aplican a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales, o b) mecanismos de financiamiento público derivados de la explotación económica de algún recurso estratégico (el Canal Interoceánico de Panamá es el caso paradigmático a nivel regional). No obstante, más allá de las tendencias generales que puedan identificarse en la región en su conjunto, puede afirmarse que, si algo caracteriza a los ingresos públicos en América Latina, es la diversidad de casos en el plano regional.

Entrando en detalle sobre los valores más actualizados (véase el gráfico II.4), es posible distinguir países como la Argentina o el Brasil, cuya carga tributaria (32,1% y 32,0% del PIB, respectivamente) tiene un valor cercano al promedio que se calcula en relación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que era del 34,0% del PIB en 2015. También son destacables las cifras que se han alcanzado en el Uruguay (27,0% del PIB), el Estado Plurinacional de Bolivia (24,7% del PIB, con un crecimiento de 16 puntos porcentuales desde 1990) y Costa Rica (23,1% del PIB), que se encuentran claramente por encima del promedio del 20,9% del PIB que corresponde a los 18 países seleccionados de América Latina en el período más reciente.

¹ Véase un análisis actualizado sobre esta materia en Cetrángolo y Curcio (2018).

Gráfico II.4

América Latina (18 países): ingresos tributarios, 1990 y 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017.

Nota: Se consideran las cifras de los 18 países seleccionados a nivel del gobierno general.

En el entorno cercano al promedio de los 18 países seleccionados de América Latina es posible identificar un grupo de países cuya carga tributaria se ubicó entre el 21,2% y el 20,6% del PIB en 2015 (dichas cifras corresponden a Honduras y a Chile, respectivamente). Entre ellos se destacan Colombia, el Ecuador y Nicaragua, por el fuerte ascenso de la carga tributaria respecto de los valores registrados en 1990. Como puede observarse en el gráfico II.4, esta evolución favorable también se confirma en casos como el del Paraguay (17,9% del PIB, 12 puntos porcentuales más que en 1990) o El Salvador, e incluso en países donde el nivel de carga tributaria aún se halla rezagado respecto al promedio regional, como es el caso de la República Dominicana y Guatemala. No ocurre lo mismo en Panamá, donde el incremento entre 1990 y 2015 resulta casi insignificante en términos del producto.

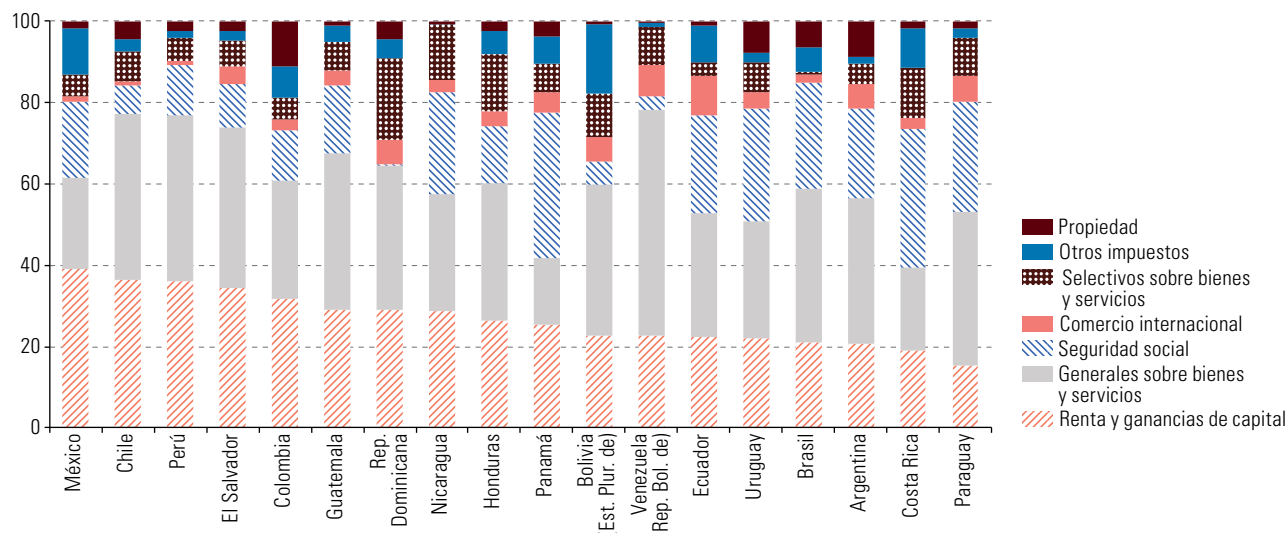
Las diferencias tributarias entre los países de América Latina no se limitan solo al nivel de recursos, sino que también pueden verificarse en el diferente peso relativo de los principales instrumentos vigentes en la actualidad. Así, por ejemplo, como se desprende del gráfico II.5, México es el país de la región donde los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital alcanzan el mayor valor relativo (cercano al 40%), mientras que el Paraguay se ubica en el extremo opuesto, ya que este grupo de tributos representa poco más del 15% en ese país.

En cambio, la predominancia de los tributos generales sobre bienes y servicios (particularmente del IVA) es muy marcada en varios países, como la República Bolivariana de Venezuela e incluso la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Brasil. No ocurre lo mismo en el caso de Panamá, Costa Rica o México, donde esos tributos aportan un monto acotado de recursos tributarios. De cualquier manera, cuando se suma el peso, también variable, de los impuestos selectivos, en la mayoría de los casos se comprueba el sesgo hacia la imposición indirecta, lo que tiene implicancias concretas en términos del impacto redistributivo de los sistemas tributarios de la región.

Gráfico II.5

América Latina (18 países): estructura relativa de los ingresos tributarios, 2015

(En porcentajes de la recaudación tributaria total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017.

Nota: Se consideran las cifras de los 18 países seleccionados a nivel del gobierno general.

Es necesario destacar que la elevada heterogeneidad que se observa tanto en el nivel como en la estructura relativa de la carga tributaria de los países de la región se vincula, en una parte importante, con las reformas que se han podido implementar en cada uno de ellos a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, existen otros factores fundamentales que también determinan la existencia de estas diferencias observables en los distintos sistemas de financiamiento público de los países de la región.

Un primer elemento de heterogeneidad en América Latina se relaciona con la organización política de los países, el grado de descentralización fiscal y la distribución de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en los países federales. Un segundo componente diferenciador está dado por la existencia de sistemas públicos de seguridad social numerosos y diversos, basados en el pago de contribuciones obligatorias, que tienen grados de desarrollo muy diferentes en cuanto a la movilización de recursos internos que generan. Un tercer elemento que potencia la heterogeneidad regional en materia fiscal y tributaria se vincula con la disponibilidad desigual de recursos naturales no renovables, debido a la posibilidad que brindan, a partir de su explotación económica, de producir una gran masa de recursos públicos para el financiamiento del Estado.

Vale enfatizar que los tres elementos mencionados tienen lógicas diferentes y, por lo tanto, admiten distintos enfoques. Mientras los dos primeros (descentralización fiscal y sistemas contributivos de seguridad social) tienen un origen institucional y, en teoría, son abordables desde la óptica política, la dotación de recursos naturales (renovables y no renovables) está determinada por cuestiones de carácter fortuito que se encuentran fuera del rango de acción de los gobiernos y que requieren, en consecuencia, respuestas de adaptación y aprovechamiento económico. Dada la relevancia desigual de estos tres factores en los países de la región, se volverá a hacer referencia a ellos en la sección B de este informe.

3. Una tipología de países a partir de la estructura de los ingresos fiscales

La heterogeneidad de casos y realidades es una característica distintiva de América Latina, incluso respecto a otras regiones del mundo. Si bien los países comparten algunos avances destacables y debilidades estructurales en cuanto al financiamiento público, un conjunto amplio de factores —económicos y no económicos— tornan muy compleja la elaboración de diagnósticos comunes para todos los países de la región y, mucho más, la posibilidad de establecer una fórmula única de reforma fiscal.

A pesar de esas salvedades, dado que se intenta establecer lineamientos generales que sirvan de guía para los hacedores de política tributaria y fiscal de los distintos países, en este documento se presentará una tipología de países en función de las principales características de la estructura de financiamiento público, con el objetivo fundamental de segmentar distintos paquetes de medidas concretas que se ajusten de una manera apropiada a sus realidades económicas. Entre otras opciones posibles, la tipología o agrupamiento de países que aquí se plantea es la siguiente:

- Grupo A: Argentina, Brasil y Uruguay

Estos países poseen, más allá de sus particularidades, sistemas tributarios consolidados que les permiten alcanzar niveles elevados de carga tributaria a partir de la aplicación de los tres principales pilares tributarios de la región (y también de los países desarrollados), que son el IVA, el ISR y las contribuciones de la seguridad social. Ello no implica que no admitan ni requieran la introducción de mejoras para garantizar el cumplimiento de los cuatro principios básicos de un sistema tributario ideal, a saber, la suficiencia, la equidad, la eficiencia y la simplicidad en la aplicación de los distintos instrumentos de recaudación.

- Grupo B: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)

Estos países han mostrado una elevada dependencia de los recursos fiscales derivados de sus industrias extractivas de hidrocarburos y minerales (se incluye el caso del Paraguay debido a los ingresos que obtiene por la venta de energía hidroeléctrica). Si bien es posible encontrar diferencias evidentes entre estos países, el hecho de contar con una fuente alternativa de ingresos suele vincularse a sistemas tributarios que no son tan exigentes en términos de carga fiscal, es decir, que exigen un menor grado de esfuerzo tributario y que, además, tienen fuentes más volátiles de financiamiento.

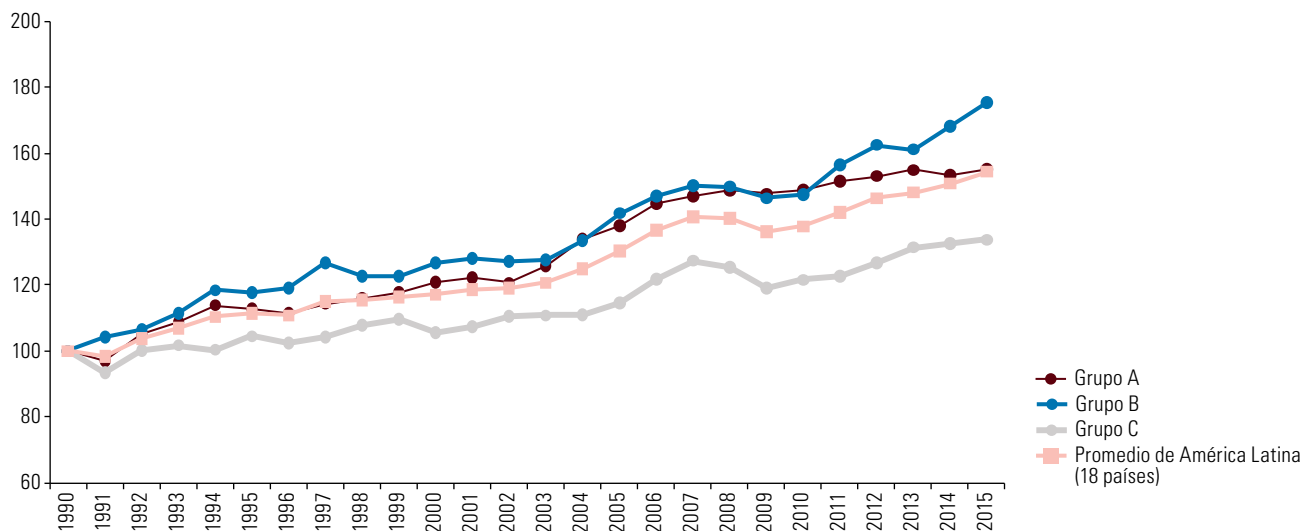
- Grupo C: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana

Por historia compartida o proximidad geográfica, el desarrollo de los sistemas tributarios de estos países ha venido convergiendo, algunas veces por medio de la cooperación entre los respectivos y sucesivos gobiernos, y otras, lamentablemente, a partir de la competencia entre ellos para atraer mayores flujos de inversión extranjera directa. A su vez, en la mayoría de estos casos —si no en todos— se han encontrado mayores obstáculos para consolidar los pilares tributarios, como el IVA y el ISR, debido a la persistencia de un elevado nivel de evasión tributaria e informalidad económica. En cuanto al peso que las contribuciones de la seguridad social tienen en la estructura tributaria, las diferencias entre estos países son muy marcadas.

En el gráfico II.6 se puede observar la diferente evolución de los tres grupos de países en cuanto al nivel de carga tributaria promedio de sus integrantes. Tomando como referencia los valores registrados en 1990, es posible comprobar que, en general, los tres grupos siguen la tendencia creciente del promedio regional, pero con visibles diferencias. Hasta 2002, el grupo A mantiene una evolución similar al promedio regional, el grupo B comienza a ubicarse por encima (es decir, muestra un ritmo de crecimiento relativamente más acelerado) y el grupo C se mueve siempre por debajo del comportamiento de la carga tributaria promedio de la región. A partir de 2003, el grupo A comienza a despegarse del promedio y, en pocos años, llega a igualar la evolución histórica que traía el grupo B, al menos hasta 2010, cuando el crecimiento de este último resurge con fuerza mientras que el grupo A comienza a retornar de forma paulatina hacia la tendencia regional. Por su parte, en el grupo C se ha venido abriendo una brecha cada vez mayor respecto del promedio regional. Esta se fue consolidando en los años posteriores a la crisis financiera de 2008 y 2009, que tuvo un impacto sensible en las economías que componen este conglomerado.

Gráfico II.6

América Latina (18 países): evolución de los ingresos tributarios por grupos de países, 1990-2015^a
(En porcentajes del PIB)^b



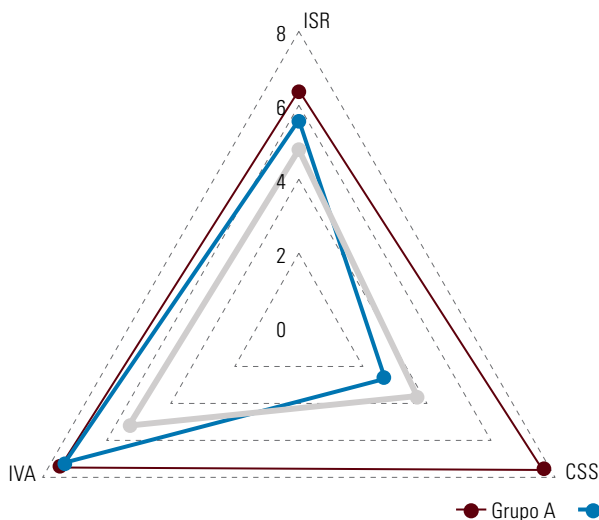
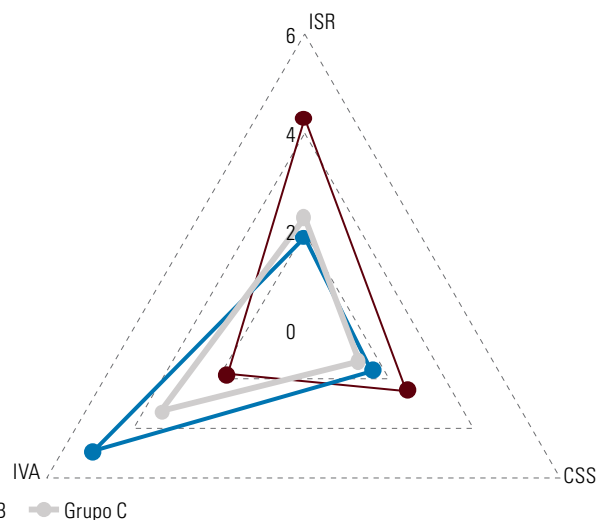
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017.

^a Los 18 países que se seleccionaron al nivel del gobierno general para elaborar este gráfico son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Base 1990=100.

Por último, resulta interesante observar las diferencias entre los tres grupos seleccionados respecto del peso relativo de los principales componentes de la estructura tributaria, así como su evolución en el tiempo. En el gráfico II.7 es posible advertir que, en la actualidad, el grupo A no solo tiene la mayor carga tributaria a nivel regional, sino que esta se apoya de manera balanceada en los tres pilares tributarios fundamentales: el IVA, el ISR y las contribuciones a la seguridad social (CSS). Cada uno de ellos genera un promedio de ingresos tributarios similar en términos del producto. Cuando se observa el cambio de la recaudación en puntos porcentuales del PIB, se puede comprobar que, en el caso del grupo A, el mayor incremento se ha dado en el ISR, luego en las CSS y, en menor medida, en el IVA.

Gráfico II.7

América Latina (18 países): recaudación de los principales impuestos por grupo de países^a
A. Recaudación, 2015
 (en porcentajes del PIB)

B. Variación, 1990-2015
 (en puntos porcentuales)


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017.

Nota: IVA corresponde a impuesto al valor agregado, ISR al impuesto sobre la renta y CSS a las contribuciones a la seguridad social. Se muestran los promedios simples correspondientes a los tres grupos sugeridos.

^a Los 18 países que se seleccionaron al nivel del gobierno general para elaborar este gráfico son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En cambio, en el grupo B se observa una estructura sesgada hacia el IVA (cuya cuantía promedio equivale a la del grupo A en porcentajes del PIB) y una participación relativamente baja de las CSS, incluso menor que la del grupo C, aunque debe considerarse que varios de los países incluidos en el grupo B poseen sistemas privados de seguridad social cuyos recursos no deben contabilizarse como parte de la carga tributaria. En términos de evolución histórica, el grupo B muestra el mayor crecimiento relativo en la recaudación del IVA (en puntos porcentuales) y el menor en términos del ISR. Por su parte, los países del grupo C, sin desconocer las importantes diferencias que existen entre ellos, exhiben el menor nivel de recaudación y el cambio más acotado en los tres impuestos mencionados.

Debe entenderse que no se pretende que la tipología sugerida en este documento sea taxativa. De hecho, constituye una alternativa entre otras tantas posibles. Tampoco es necesariamente compatible con una tipología que podría ensayarse en función de la estructura o el nivel del gasto público, puesto que estos responden a diferentes lógicas, preferencias y contextos (véase Cetrángolo y Curcio, 2018). Sin embargo, no deja de ser una forma útil de ordenar, no solo los diagnósticos —a partir de la identificación de problemas compartidos y logros simultáneos—, sino también las principales recomendaciones en términos de políticas de ingresos públicos o los lineamientos de reforma tendientes a resolver las debilidades que existen.

B. Desafíos actuales relativos a los ingresos públicos en América Latina

1. El nivel de recursos disponibles

En primer lugar, la cuestión acerca de la adecuación o la suficiencia de los recursos disponibles en los países de la región no es simple de resolver y menos de cuantificar. Precisamente, la dificultad radica en la inexistencia de un criterio único para definirlos, dadas las disímiles estructuras de financiamiento público y las muy variables idiosincrasias nacionales que determinan los niveles “socialmente aceptables” de carga fiscal.

Por un lado, desde una óptica comparativa, el nivel actual de ingresos tributarios resulta muy inferior al de los países de la OCDE (véase el cuadro II.1). Sin embargo, tomar como punto de referencia el nivel de recursos que recaudan los países desarrollados podría llegar a ser un criterio algo arbitrario y demasiado ambicioso —al menos en el corto plazo—, dado que en varios países de la región esto prácticamente significaría tener que duplicar el caudal de recursos fiscales. No obstante ello, si en los países latinoamericanos se pretende financiar de manera sostenible la provisión de bienes y servicios públicos con un alcance y un costo fiscal similares a los que tienen los países de la OCDE, resulta claro que el nivel actual de recursos fiscales es insuficiente, aun suponiendo que la eficiencia relativa del gasto público fuera similar, lo que no parece observarse en la realidad².

Cuadro II.1

América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34 países): ingresos tributarios promedio, 2015^a
(En porcentajes del PIB)

	América Latina	OCDE
Mínimo	12,4	16,2
Máximo	32,1	45,9
Promedio	20,9	34,0
Percentil 50	20,8	33,8
Percentil 75	22,6	37,8
Percentil 90	28,5	43,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017; OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/>.

^a Los 18 países de América Latina que se seleccionaron al nivel del gobierno general para elaborar este gráfico son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Por otro lado, en una serie de estudios se ha sugerido que los recursos tributarios se ubicarían por debajo del nivel que surgiría de considerar determinadas características estructurales de las economías latinoamericanas, como el grado de desarrollo medido en función del PIB per cápita (Rossignolo, 2015). Más allá de las limitaciones estadísticas de este tipo de estudios, su utilidad radica en que señalan y confirman la existencia de cierto margen o espacio fiscal en los países de la región en cuanto al objetivo de fortalecer las fuentes de financiamiento público. Si bien este potencial no es uniforme entre los países ni entre las figuras impositivas, los resultados de estos estudios sugieren que dicho margen parece ser mayor en la imposición a la renta personal y en las contribuciones a la seguridad social, al menos en aquellos países donde se observa un menor grado de esfuerzo fiscal.

² En CEPAL (2014) se repasan los resultados de los principales estudios en esta materia y se confirma una menor eficiencia del gasto público entre los países latinoamericanos en comparación con los países desarrollados, entre ellos algunos miembros de la OCDE.

2. El impacto distributivo de la tributación y el papel del impuesto sobre la renta personal

El nivel de desigualdad económica de América Latina se ha logrado reducir de forma considerable a lo largo de los últimos 15 años. Sin embargo, las estadísticas muestran que aún es la región más desigual del mundo y que 11 de sus países se encuentran entre los 20 más inequitativos del planeta (Duryea y Robles, 2016).

La política fiscal puede incidir a través de dos vías sobre la distribución del ingreso que determinan las fuerzas del mercado. Por un lado, se pueden generar mejoras directas mediante sistemas de transferencias de gasto público en sus principales funciones (salud, educación, sanidad, asistencia social y otras). En ese sentido, los sistemas tributarios desempeñan un papel protagónico en la captura de recursos para dedicar al financiamiento de esas transferencias.

Por otro lado, y de manera complementaria, los sistemas tributarios pueden diseñarse de modo de respetar efectivamente el principio de capacidad contributiva, exigiendo un mayor esfuerzo relativo a los contribuyentes de mayores recursos económicos, es decir, a los que pueden tener un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso.

Sin embargo, en América Latina la política fiscal continúa desempeñando un papel limitado a la hora de mejorar la distribución del ingreso disponible. Si bien en los países de la región se parte de niveles de desigualdad de los ingresos de mercado que son solo levemente superiores a los de la OCDE, la política fiscal que se aplica en estos últimos cumple un papel significativo en la reducción de la desigualdad, ya que, después de las transferencias e impuestos directos, el coeficiente de Gini cae un 36%, en comparación con solo un 6% en los países latinoamericanos (Hanni, Martner y Podestá, 2015). Más allá de las claras diferencias que hay entre los países, el 61% en promedio de la reducción del coeficiente de Gini en América Latina proviene de las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones), mientras que solo un tercio de este ya escaso impacto redistributivo tiene su origen en la tributación, particularmente en la aplicación del impuesto sobre la renta personal y el pago de las contribuciones a la seguridad social.

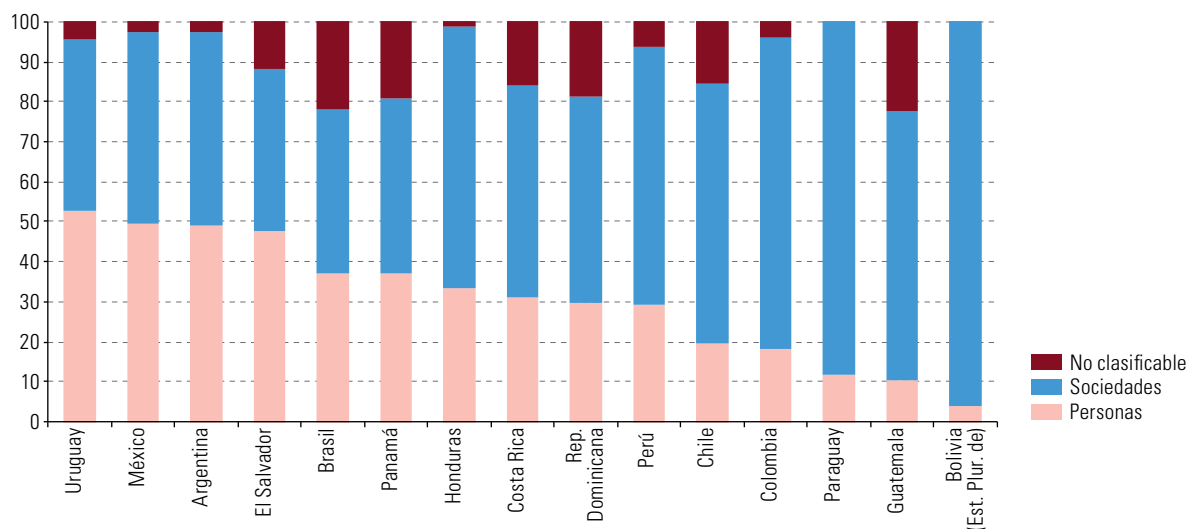
A nivel regional, es posible encontrar algunas coincidencias básicas en los resultados obtenidos, que indicarían que, en la actualidad, la tributación en América Latina tiene efectos regresivos o apenas progresivos, debido precisamente a la predominancia de la imposición indirecta sobre la directa. En esta última, la recaudación del ISR suele tener un componente mayoritario que aportan las sociedades y uno minoritario que aportan las personas físicas (véase el gráfico II.8). Entre las personas físicas, a su vez, la mayor parte del impuesto recae en los trabajadores asalariados, a quienes se les retiene el impuesto en el momento del pago de la remuneración, y se brinda un tratamiento más beneficioso a las ganancias de capital. Como resultado de ello, a causa de la debilidad recaudatoria y la reducida participación del impuesto más progresivo, el ISR personal, no se logra contrarrestar el peso de la regresividad de los impuestos que recaen sobre los bienes y servicios. Además, la casi inexistencia de la imposición patrimonial no contribuye en absoluto a cambiar este sesgo (Gómez Sabaini, Jiménez y Rossignolo, 2012).

Un análisis más profundo del funcionamiento del ISR personal como instrumento redistributivo permite comprobar, en primer lugar, que su recaudación se encuentra muy concentrada en el último decil de mayores ingresos en todos los países de América Latina (véase el gráfico II.9, eje derecho). La participación de dicho decil en la recaudación del ISR personal en todos los países de la región supera el 80,0%, excepto en el Uruguay y la Argentina, y representa el 88,0% en promedio, lo que supone un

fuerte contraste con el promedio que se calcula en relación con los países de la Unión Europea (el 39,2%). Es decir, los ingresos tributarios que genera el ISR personal provienen casi exclusivamente de los individuos de más altos ingresos. Esto debilita no solo el potencial recaudatorio del tributo, sino también su capacidad para modificar la distribución del ingreso en términos más generales. Es por ello que la incorporación de las clases medias al ámbito de este impuesto es, en la actualidad y desde el punto de vista histórico, uno de los principales desafíos en términos de política tributaria en toda América Latina (CEPAL, 2017a).

Gráfico II.8

América Latina (15 países): estructura de la recaudación del impuesto sobre la renta, 2015
(En porcentajes de la recaudación del tributo)

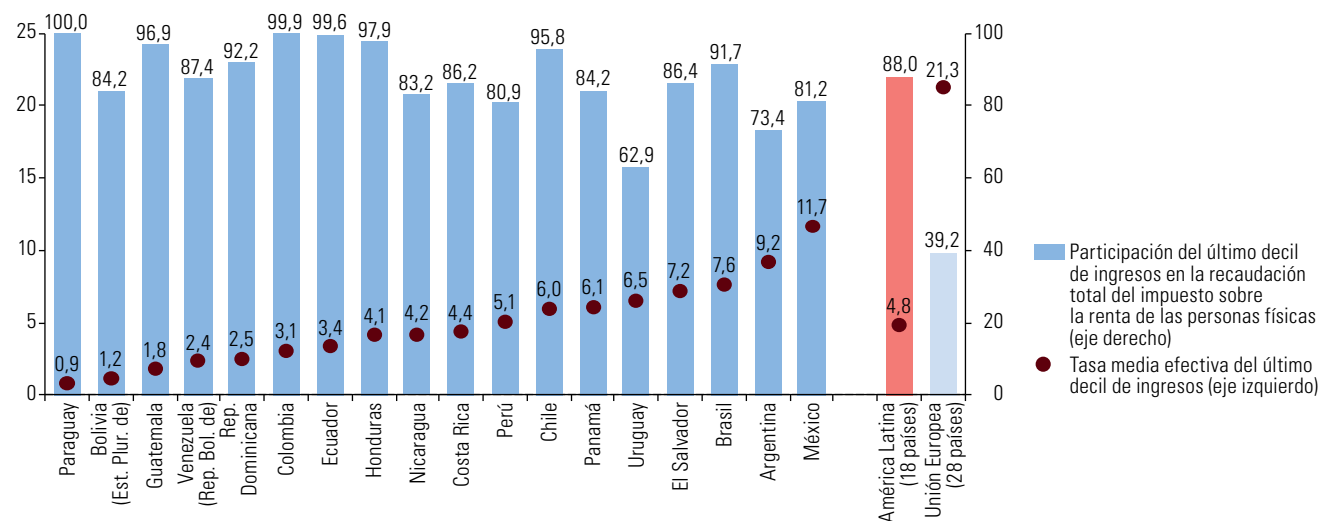


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017.

Nota: En el caso del Ecuador, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela no se pudo discriminar entre los tipos de contribuyentes, por eso no se los incluyó en el gráfico.

Gráfico II.9

América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): tasa media efectiva del décimo decil y su participación relativa en la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, alrededor de 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago, marzo, 2017b.

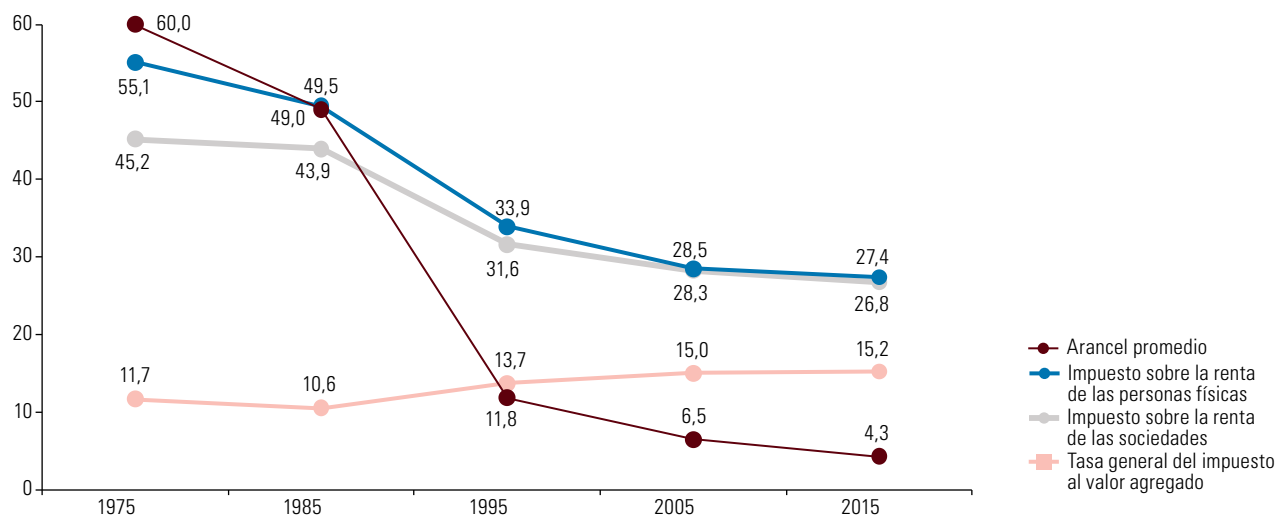
^a Las tasas medias efectivas se calculan a partir del ingreso bruto antes de impuestos directos.

El estado de situación de la capacidad redistributiva del ISR personal se agrava aún más cuando se observa que los contribuyentes más ricos soportan, en la práctica, una carga impositiva que resulta muy inferior a la que surgiría de aplicar las tasas legales máximas que establece la legislación tributaria. Como se puede apreciar en el gráfico II.9 (eje izquierdo), la tasa media efectiva del último decil más rico resultó ser del 4,8% en 2014 en el promedio de los países de América Latina, lo que representa otra importante brecha en comparación con lo que se observa en el promedio de los países de la Unión Europea (el 21,3%). Por lo tanto, en la práctica, la recaudación del gravamen está concentrada en una porción minoritaria de la población activa, y estos contribuyentes pagan considerablemente menos de lo que de hecho se paga en los países desarrollados, debido a que obtienen una proporción relativamente mayor de rentas de capital gravadas a tasas reducidas.

Son diversos los factores que limitan el desempeño del ISR personal en los países latinoamericanos. En sintonía con las tendencias internacionales que se iniciaron en los años ochenta, las alícuotas del impuesto a la renta societaria han venido descendiendo en todos los casos (véase el gráfico II.10). En el caso de los países de la región, esta reducción se ha extendido a las tasas marginales máximas del gravamen, lo que ha determinado que, en la actualidad, estas se encuentren claramente por debajo de las alícuotas vigentes en los países desarrollados, sobre todo en los de Europa Occidental.

Gráfico II.10

América Latina (18 países): evolución por décadas de las alícuotas legales promedio de los principales impuestos vigentes, 1975-2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Morán y M. Pecho, "La tributación en los últimos cincuenta años", *CIAT: 50 años en el quehacer tributario de América Latina*, Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2017.

^a Los 18 países que se seleccionaron para elaborar este gráfico son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Además, el gran número de exenciones, deducciones personales y gastos tributarios (especialmente en cuanto a las rentas de capital) erosiona la base imponible del tributo y, por lo tanto, hace que disminuya la cantidad de recursos recaudados. En años recientes se han registrado alentadores avances en este aspecto, ya que se han introducido sistemas duales de imposición sobre los ingresos como una forma parcial de alcanzar todas las rentas que obtiene el contribuyente. Tomando el antecedente pionero del Uruguay en 2007, el Perú, los países de Centroamérica, México y la Argentina son todos ejemplos de esta tendencia de reforma. No obstante, aunque estos ingresos

integren la base imponible, la cuantificación y el control de una gran parte de ellos resulta difícil para las administraciones tributarias, lo que da lugar a inequidades entre los contribuyentes según la fuente de rentas por la que se los grava.

El elevado nivel de evasión, morosidad y elusión constituye otro factor que ayuda a explicar el magro desempeño de este impuesto en los países de América Latina. Las evidencias disponibles, que no son para nada numerosas, dan cuenta de un grado de incumplimiento superior al 50% de la recaudación teórica que podría obtenerse si el gravamen funcionara de manera óptima (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010). A su vez, el gran tamaño del sector informal que se observa en las economías de la región favorece la subdeclaración o, directamente, el ocultamiento de rentas que obtienen los individuos de ingresos medios y altos, que deberían ser sujetos del impuesto. Este factor también influye sobre la recaudación efectiva que aportan las sociedades, sobre todo las de menor escala, que son mucho más numerosas y operan de forma exclusiva en el ámbito interno.

3. Los gastos tributarios y la eficiencia de los impuestos

Desde la óptica de la eficiencia económica, la base imponible de los principales impuestos que se aplican en los países de la región —el IVA y el ISR— adolece de graves limitaciones o filtraciones a causa de la existencia de múltiples tratamientos especiales que suelen tomar la forma de exenciones, deducciones, diferimientos y alícuotas reducidas.

Ya sean de carácter objetivo —porque recaen sobre una actividad económica o una manifestación de la capacidad contributiva— o de índole subjetiva —cuando están enfocados en determinados contribuyentes de acuerdo con sus características específicas—, los gastos tributarios pueden responder a una amplia gama de propósitos. Sin embargo, suelen identificarse dos tipos principales de instrumentos, según tengan por objeto, o bien incidir en el comportamiento de los agentes económicos para favorecer determinados efectos o resultados derivados de sus actividades (incentivos tributarios)³, o bien beneficiar a determinados grupos de la sociedad a través de una reducción de la carga impositiva efectiva que recae sobre ellos (gastos tributarios sociales).

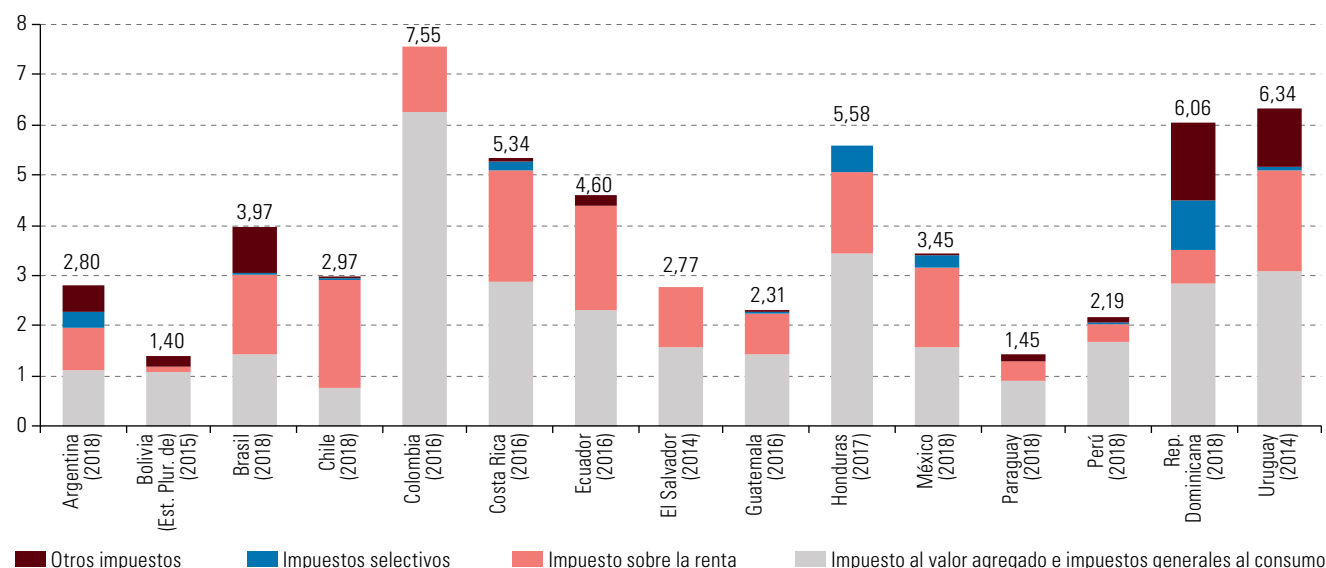
El principal inconveniente que plantean los gastos tributarios a nivel regional se vincula con la cuantía de los ingresos a los que se renuncia. De acuerdo con Podestá (2018), quien advierte sobre la complejidad que reviste la comparación entre países dadas las grandes diferencias metodológicas, las estimaciones oficiales más recientes dan cuenta de la importante magnitud de estas renuncias fiscales en la mayoría de los casos, con gastos tributarios que se sitúan generalmente por encima de los dos puntos porcentuales del PIB (véase el gráfico II.11). Solo en el Estado Plurinacional de Bolivia y en el Paraguay dichas renuncias se ubican por debajo de esos valores (alrededor del 1,4% del PIB). En el otro extremo se observa que el gasto tributario de Colombia, el Uruguay, la República Dominicana, Honduras y Costa Rica supera el 5% del producto.

³ Entre los objetivos habituales que se suelen perseguir por medio de los incentivos tributarios se encuentran, además del aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y el entrenamiento y desarrollo del capital humano.

Gráfico II.11

América Latina (15 países): gastos tributarios por tipo de impuesto, 2018 o año más reciente

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Podestá, *El gasto tributario en América Latina: tendencias actuales, avances y desafíos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2018.

En términos relativos, estas renuncias fiscales representan entre el 15% y el 30% de la recaudación efectiva de la mayoría de los países (Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú) (Podestá, 2018). En otros casos, se observa una participación relativamente baja (del 11,4% en la Argentina y del 6,3% en el Estado Plurinacional de Bolivia), en tanto que, en los países restantes, esta relación supera el 35%.

El análisis por tipo de impuesto muestra que, en casi todos los países, el grueso del costo fiscal se concentra sobre todo en el IVA y, luego, en el ISR. En el primer caso, el gasto tributario (medido como proporción del PIB) es particularmente elevado en Colombia⁴, Honduras y el Uruguay (superior al 3% del PIB); en el otro extremo se hallan Chile y el Perú, donde el costo fiscal es inferior al 1% del PIB. En el segundo caso, el gasto tributario es igual o superior al 2% del PIB en Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, con la particularidad de que, en la mayoría de los demás países, la magnitud del costo fiscal de los tratamientos preferenciales del ISR de las sociedades supera al del ISR que recae sobre las personas físicas (Podestá, 2018).

Dado el elevado costo fiscal que los gastos tributarios representan y la pérdida de eficiencia recaudatoria que implican en relación con los principales tributos, resultaría lógico esperar que su existencia estuviera debidamente justificada por los resultados que se derivan de su implementación. Aquí surge el segundo problema que suele asociarse a estos instrumentos en los países de la región: la falta de evaluación sistemática de los efectos económicos sectoriales y globales que estos tratamientos diferenciales provocan. En particular, existe un amplio desconocimiento acerca de los beneficios producidos, que, idealmente, no solo deberían estar en línea con los objetivos que se persiguen al introducir esos instrumentos, sino que, mucho más importante, deberían ser suficientes para compensar los costos fiscales asociados a ellos.

⁴ En este caso, según Podestá (2018), debido a la metodología aplicada se estaría sobreestimando el costo fiscal de este impuesto, ya que se consideran como gasto tributario ciertas exclusiones de bienes y servicios que no serían factibles de ser gravados y, por lo tanto, no provocarían una pérdida efectiva de recaudación.

4. La evasión interna e internacional

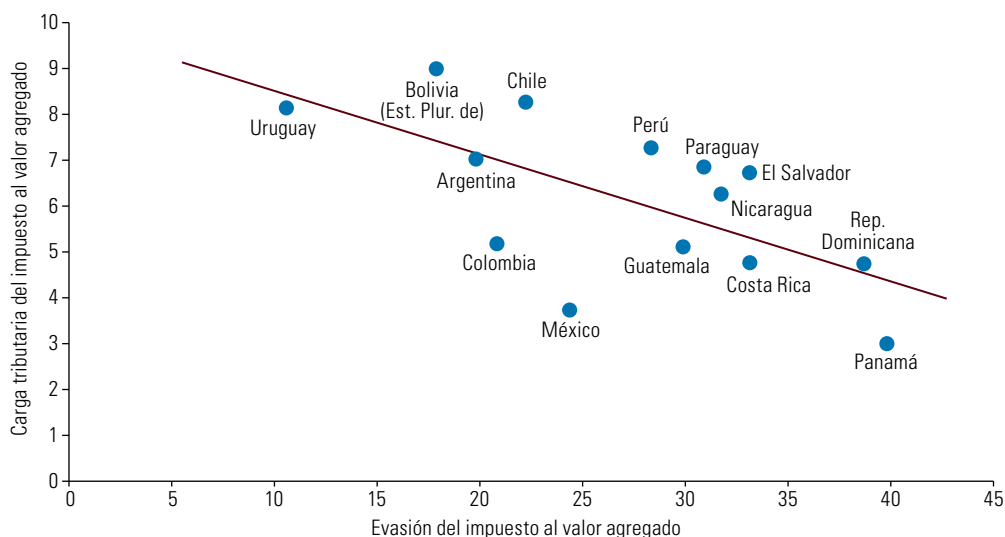
La evasión tributaria ha sido y continúa siendo uno de los principales obstáculos que afectan las finanzas públicas de los países de América Latina. Si bien hasta hace algunos años el enfoque predominante se concentraba en los impuestos que se aplican en el ámbito interno, la intensificación de las operaciones globales de las grandes empresas multinacionales ha obligado a los países a adoptar una mirada más amplia y sofisticada del problema.

En la mayoría de los países de la región, medir la evasión dista mucho de constituir una tarea institucionalizada que se lleve a cabo con la periodicidad adecuada y cuyos resultados se publiquen. Entre 2000 y 2008, se observaron importantes progresos en relación con el IVA, que se frenaron con la crisis financiera internacional y se han ido diluyendo —e incluso revirtiendo— durante los últimos años (Gómez Sabaini y Morán, 2016a). Las estimaciones más actualizadas de la región dan cuenta de un nivel de evasión que resulta inadmisiblemente en la mayoría de los casos, sobre todo en los países centroamericanos, por ejemplo, en Panamá o la República Dominicana, donde, precisamente, el IVA genera la menor cantidad de recursos tributarios en comparación con el resto de la región (véase el gráfico II.12).

Gráfico II.12

América Latina (14 países): recaudación y tasa de evasión estimada del impuesto al valor agregado, 2014 o año más reciente^a

(En porcentajes del PIB y en porcentajes de la recaudación teórica)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017, en lo que respecta a las cifras de recaudación; J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner, "Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina", *Libros de la CEPAL*, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; y cifras oficiales, en lo que respecta a la estimación de la evasión del impuesto al valor agregado.

^a Los datos que se presentan, tanto de recaudación como de evasión del impuesto al valor agregado, corresponden a los siguientes países y años: Argentina, 2007; El Salvador, 2010; México y Panamá, 2012; Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Nicaragua, 2013; Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, 2014.

En general, los países en los que se logra una mayor recaudación del IVA son aquellos en los que se observa una menor tasa de evasión. No obstante, hay excepciones, como las de Colombia o México, donde el ingreso tributario de este impuesto es bajo en términos comparativos, y las del Perú y el Paraguay, donde el rendimiento recaudatorio

es destacado a pesar de que la tasa de incumplimiento se sitúa en torno al 30%. Un aspecto llamativo es que, a pesar de lo que podría esperarse, el país que tiene la mayor alícuota general (Uruguay, 22,0%) es el que muestra la menor tasa de evasión del IVA en la región y, como era de prever, una de las mayores recaudaciones derivadas de este tributo. En el otro extremo se encuentra Panamá, donde, a pesar de que se aplica una tasa general muy baja (7,0%), se observa el mayor nivel de incumplimiento (cercano al 40%) y, como es lógico, una muy escasa recaudación asociada.

En el caso del ISR, como ya se señaló, no solo hay una cantidad muy inferior de estimaciones disponibles, sino que, además, se ha observado un mayor nivel de incumplimiento, tanto entre las personas físicas como entre las sociedades. Para tener una imagen global de la magnitud del problema a nivel de la región, cabe mencionar que, en 2015, según estimaciones de la CEPAL, mientras la evasión tributaria ascendía a un monto equivalente al 2,4% del PIB regional en el caso del IVA, esta representaba un 4,3% del PIB regional en el caso del ISR, lo que conjuntamente significó ese año un total aproximado de 340.000 millones de dólares.

Algo similar puede afirmarse respecto al resto de los gravámenes vigentes en los países de la región, sobre todo aquellos que tienen una relevancia evidente, como las contribuciones a la seguridad social, los tributos selectivos sobre determinados bienes y servicios, y los impuestos patrimoniales. En el primero de los casos, la situación es mucho más grave, pues afecta directamente el financiamiento de los sistemas de protección y su sostenibilidad financiera que, en definitiva, influye sobre la cantidad y la calidad de los beneficios que se otorgan a la ciudadanía (Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán, 2014).

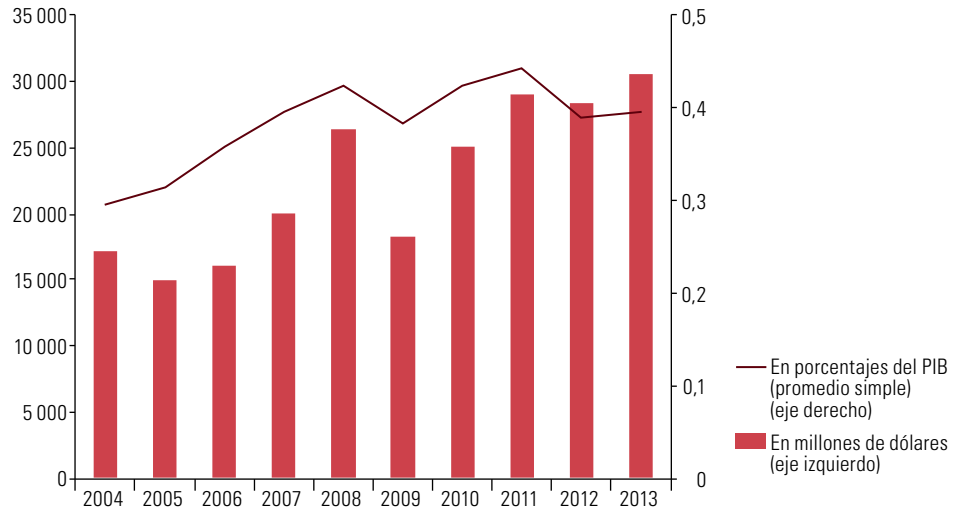
Por otro lado, en los últimos años se ha observado un creciente interés en abordar la dimensión internacional de la evasión tributaria, ante la evidencia de que hay enormes flujos de capital que se transfieren de sus países de origen hacia otras jurisdicciones, donde se los acumula para sacar provecho de ventajas tributarias y legales. Esto abarca tanto a diversas empresas multinacionales, que buscan reducir al mínimo posible la carga impositiva que soportan como entidades de escala global, como a numerosos individuos de ingresos muy elevados que, además de pagar menos impuestos, podrían ocultar sus patrimonios en países extranjeros, fuera del control de las entidades de recaudación nacionales. Afortunadamente, se ha ido tomando conciencia real de los efectos nocivos asociados a este fenómeno que, visto desde la óptica individual de los países, conduce a una erosión de las bases imponibles internas y atenta contra la eficiencia y la equidad global de cualquier sistema tributario.

Sin embargo, todavía es muy escaso lo que se sabe acerca de la magnitud de este problema. Algunos estudios de carácter global elaborados por organismos internacionales sugieren que las pérdidas fiscales asociadas a las maniobras de erosión de la base imponible y transferencia de beneficios serían muy significativas. Por ejemplo, la OCDE (2015) estimó que, en la actualidad, el total de pérdidas de recursos netos se ubicaría entre el 4% y el 10% de los ingresos anuales por concepto del impuesto sobre la renta societaria, lo que, en 2014, representaba un monto de entre 100.000 y 240.000 millones de dólares.

Si bien no se dispone de estudios de ese tipo que se refieran específicamente a los países de América Latina, en fecha reciente la CEPAL procuró estimar las salidas financieras ilícitas que se originan en la manipulación de los precios del comercio, así como también los recursos que el fisco deja de recaudar debido a esta problemática. De acuerdo con los cálculos realizados, el monto de los ingresos fiscales a los que se renuncia rondaría el 0,5% del PIB (véase el gráfico II.13), es decir, unos 31.000 millones de dólares anuales, lo que equivale a entre un 10% y un 15% de la recaudación efectiva del ISR corporativo (Podestá, Hanni y Martner, 2017).

Gráfico II.13

América Latina y el Caribe
(24 países): pérdidas
de ingresos tributarios
asociadas a la manipulación
de precios del comercio
internacional, 2004-2013
(En millones de dólares y en
porcentajes del PIB)



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

Es necesario reconocer que, desde hace más de una década y en respuesta directa a este fenómeno, se ha avanzado en la reforma de la legislación tributaria de los países de la región para incorporar mecanismos orientados a evitarlo o a disminuir sustancialmente su gravedad. Dado que la estrategia individual no ha resultado suficiente, un número cada vez mayor de países se ha involucrado y ha comprometido su participación activa en diversos foros regionales e internacionales que procuran sentar las bases de la cooperación y la coordinación de actividades y programas conjuntos tendientes a combatir las maniobras que utilizan los agentes privados. Al respecto, los esfuerzos de la OCDE —a través del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios— sobresalen por su alcance, tanto en lo que respecta a la elaboración de marcos normativos estándar, como a la provisión de espacios de encuentro y discusión entre un gran número de países, y a la promoción de una mayor transparencia financiera a nivel internacional. En ese marco, se han venido consolidando grandes avances en materia de intercambio automático de información fiscal entre países, tanto de manera bilateral como multilateral, y hay cerca de un centenar de ellos que participan en la fase de implementación efectiva de la Norma Común de Presentación de Información y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes (AMAC).

5. La dependencia fiscal respecto de los recursos naturales no renovables

La preponderancia de los recursos naturales no renovables en América Latina no es una característica novedosa, ya que históricamente esos recursos han constituido una de las principales fuentes de ingreso de divisas internacionales. Sin embargo, el ciclo alcista del precio internacional de los productos primarios (de 2003 a 2007) condujo a que los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas alcanzaran valores sin precedentes en varios países de la región. Superada la crisis financiera de 2008 y 2009, y pese a una rápida recuperación posterior, la drástica caída del precio internacional del petróleo crudo en 2014 (acompañada por un declive más lento en el sector de los minerales) planteó un gran desafío para la mayoría de los países.

En el gráfico II.14 se presentan los ingresos fiscales que se obtuvieron de la explotación de hidrocarburos y minerales en los años 2000, 2007 y 2015, con cifras que corresponden a ambos sectores en forma conjunta, pero en las que se hace una

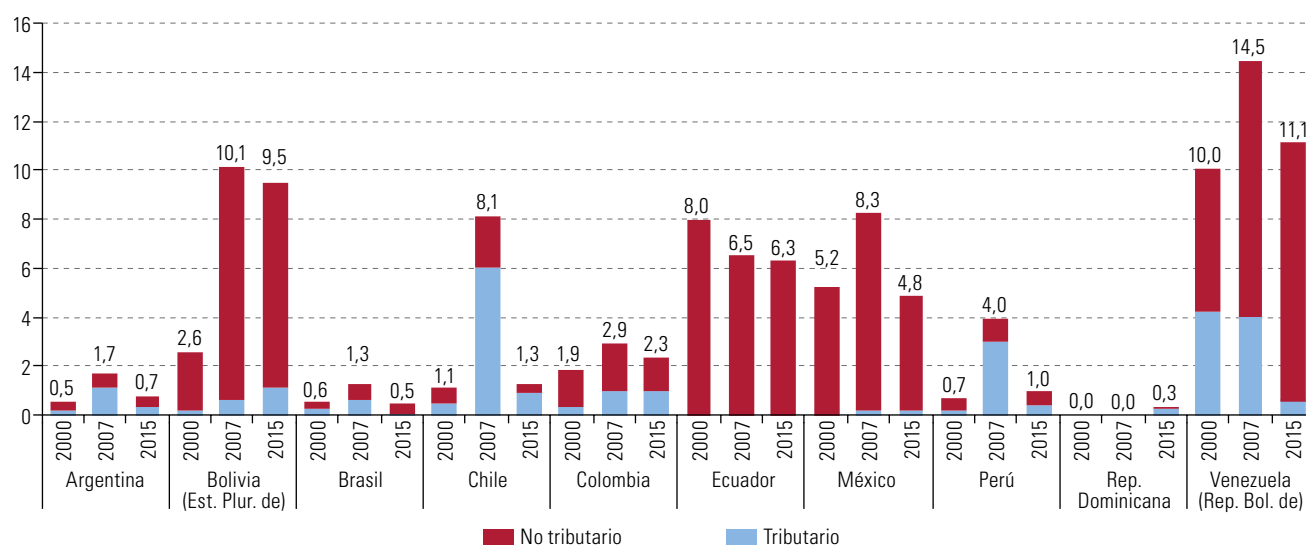
distinción entre el tipo de instrumento aplicado (tributario o no tributario). Si bien se observa una predominancia del segundo tipo de instrumento (sobre todo regalías, derechos y participaciones del Estado), en algunos casos es posible confirmar el peso que adquieren los ingresos tributarios (el ISR corporativo y otros complementarios) vinculados de forma directa con estas industrias extractivas. Independientemente de su clasificación, resulta evidente la importancia superlativa de esta fuente de recursos fiscales en algunos países de la región (en la actualidad sobresalen el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela), lo que obliga a considerarla en el momento de diseñar reformas en los mecanismos de financiamiento público.

Gráfico II.14

América Latina (10 países): ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos y minerales.

2000, 2007 y 2015

(En porcentajes del PIB)



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

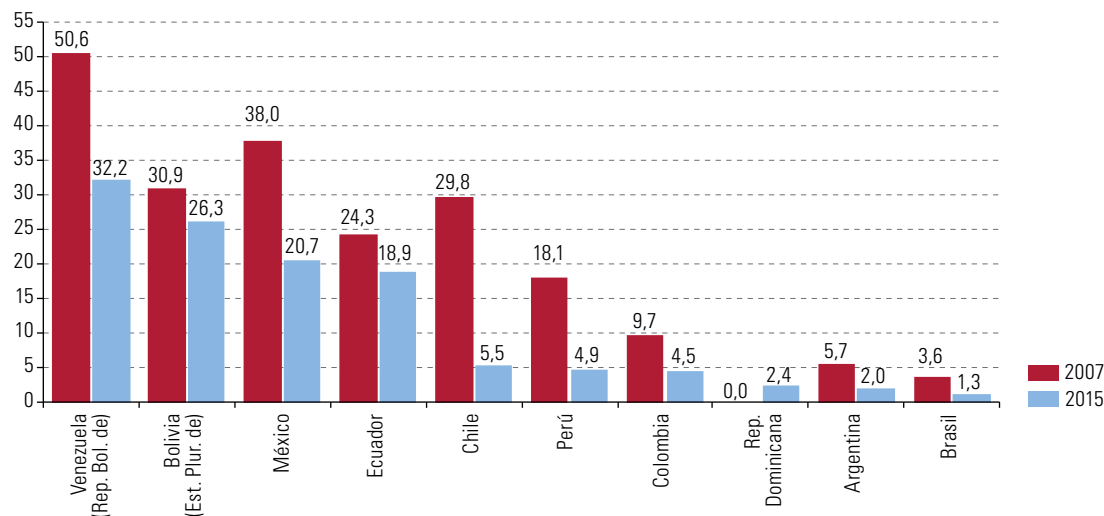
La evolución de estos recursos (y de su importancia relativa en el financiamiento del Estado) ha puesto de manifiesto una serie de implicancias asociadas a ellos que inciden directamente sobre los mecanismos de ingresos públicos. Por un lado, el ciclo alcista del precio internacional de los productos primarios (de 2003 a 2007) dejó en evidencia la elevada dependencia fiscal que generan los ingresos que se obtienen de recursos naturales no renovables en varios países de la región. Esta dependencia resulta peligrosa desde el punto de vista financiero ante la gran volatilidad del precio internacional de los productos comercializados.

En el gráfico II.15 se muestran evidencias de este fenómeno y se destacan dos hechos estilizados: i) la merma del peso de los ingresos por hidrocarburos y minerales (en porcentajes de los ingresos totales del Estado) respecto de los valores récord alcanzados en 2007, que ha sido drástica en los países petroleros como la República Bolivariana de Venezuela y México, así como en los que exportan minerales, como Chile y el Perú, y ii) la perduración de valores muy elevados de dependencia fiscal en los países productores de hidrocarburos, como el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela, a pesar de la prolongada caída del precio internacional del petróleo crudo, y la no perduración de esa dependencia en los países donde prima el sector de los minerales.

Gráfico II.15

América Latina (10 países): dependencia de los ingresos fiscales provenientes de los sectores extractivos (hidrocarburos y minerales), 2007 y 2015

(En porcentajes de los ingresos totales)



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

Nota: En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, los datos más recientes corresponden a 2014.

Además, la propia volatilidad de los ingresos fiscales que provienen de recursos naturales no renovables, influenciada por una serie de factores que escapan al control de los gobiernos, como el precio internacional de referencia y el hallazgo de yacimientos, puede transmitir una inestabilidad considerable al monto global de ingresos fiscales (incluidos los tributarios) y afectar la sostenibilidad fiscal de los países que están expuestos a este fenómeno.

Por último, aunque no menos importante, la distribución geográfica desigual de los yacimientos es una fuente de posible exacerbación de la desigualdad entre las regiones de un mismo país. Esto ha llevado a los países de la región a revisar y fortalecer los sistemas de financiamiento y redistribución solidaria entre los niveles de gobierno, a fin de evitar el aumento de las brechas territoriales ya existentes y de las tensiones políticas entre las jurisdicciones (Brosio y Jiménez, 2015).

6. El financiamiento de los gobiernos subnacionales

Debido a que los gobiernos locales tienen un contacto más directo con los ciudadanos, en la Agenda 2030 se les asigna un papel protagónico, tanto para traducir los objetivos globales hacia las comunidades, como para lograr que estas se comprometan con los cambios requeridos. A tales efectos, se debe garantizar una distribución justa de los recursos internos en el territorio de cada país, sobre todo en lo que se refiere al financiamiento de la infraestructura y los servicios básicos de los países en desarrollo.

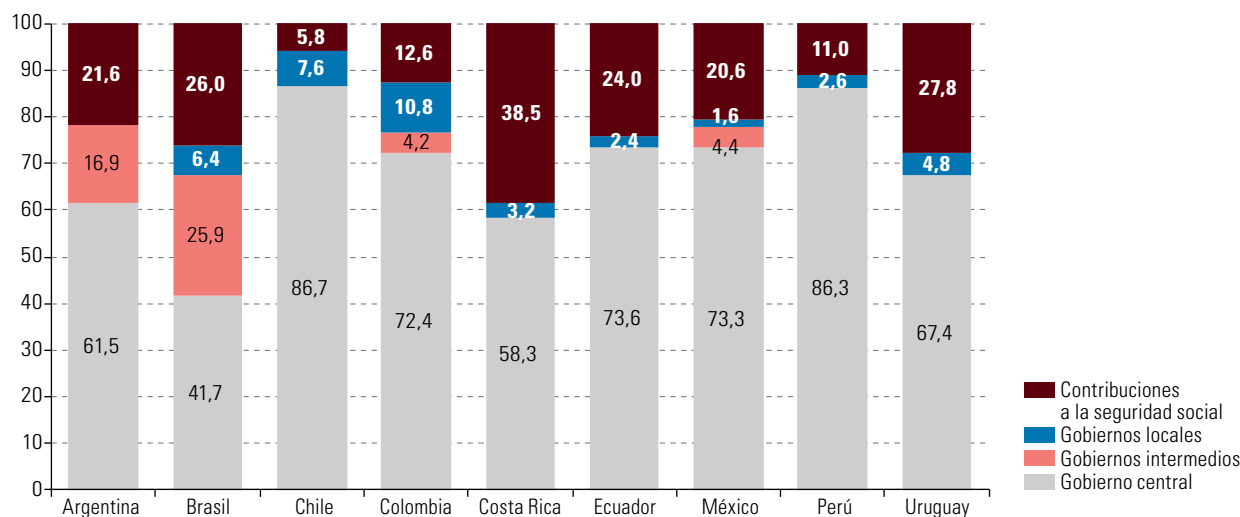
Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, la atribución de los ingresos tributarios parece estar sesgada de forma marcada hacia los gobiernos centrales; solo en algunos casos se registran considerables grados de descentralización fiscal hacia los gobiernos subnacionales (véase el gráfico II.16). Por ejemplo, en 2014, en el Brasil, los estados y los municipios en conjunto aportaron más del 32% de los ingresos tributarios del país, mientras que en la Argentina y Colombia, la contribución de los gobiernos subnacionales (provincias, en el primer caso, departamentos y municipios, en

el segundo) superó el 15% de la recaudación nacional total. Por su parte, Chile (7,6%), México (6,0%) y el Uruguay (4,8%) exhibieron una menor capacidad recaudatoria en los niveles inferiores de gobierno, componente que en el resto de los países de la región resultó casi insignificante.

Gráfico II.16

América Latina (9 países): ingresos tributarios según nivel de gobierno, 2014

(En porcentajes de la recaudación tributaria total de cada país)



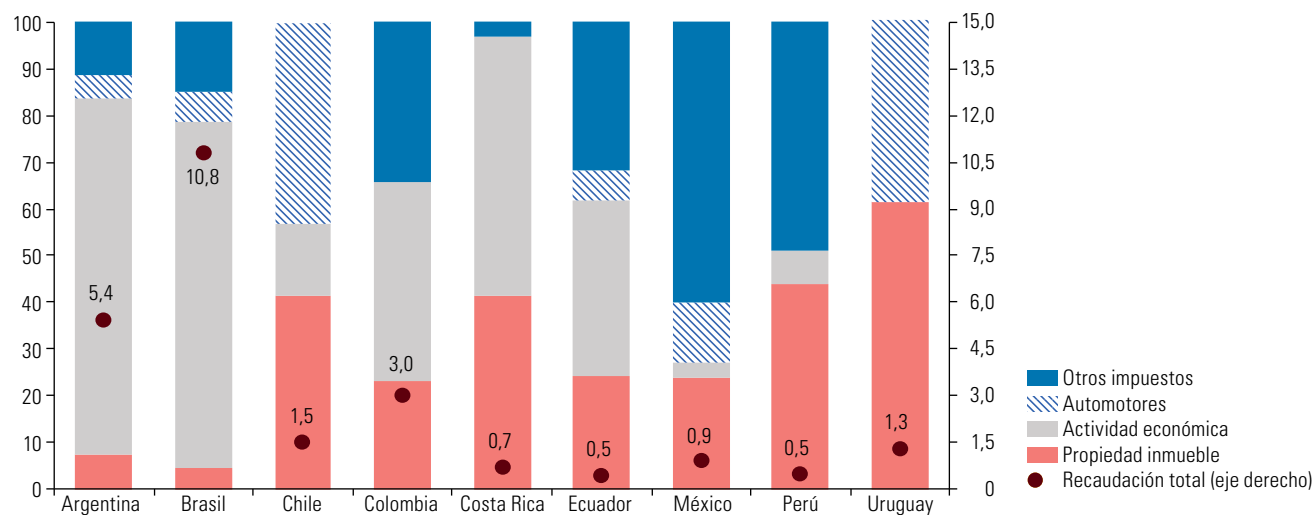
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017, en lo que respecta a las cifras de recaudación; J.C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner, "Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina", *Libros de la CEPAL*, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Dado este panorama, no debería sorprender el hecho de que, en la mayoría de los países de la región, los niveles inferiores de gobierno obtengan gran parte de su financiamiento a partir de los sistemas de transferencias por medio de los cuales los gobiernos centrales distribuyen entre las regiones una parte importante de los ingresos tributarios que recaudan por la aplicación de los principales gravámenes. La limitada asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales hace que, en consecuencia, sus recursos propios corrientes (tributarios y no tributarios) sean limitados en la mayoría de los casos. Esto propicia una situación de dependencia fiscal interjurisdiccional que constituye otro gran desafío en los países de la región.

Los impuestos que recaudan los gobiernos intermedios y locales son, en general, los que gravan el patrimonio, sobre todo el impuesto a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores. Sin embargo, más allá de las diferencias de nivel, y como se puede apreciar en el gráfico II.17, en algunos casos, como en la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica y el Ecuador, predomina la imposición sobre las actividades económicas (en forma de patentes o tributos sobre los ingresos brutos). Los impuestos sobre la renta prácticamente no existen a nivel subnacional, con la excepción del Brasil, donde de todos modos estos impuestos tienen una importancia marginal. Esto contrasta sensiblemente con lo que sucede en los países de la OCDE, donde más de un tercio de la recaudación subnacional promedio proviene de dichos tributos.

Gráfico II.17

América Latina (9 países): estructura relativa y nivel de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, 2014
(En porcentajes de la recaudación subnacional total y en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017, en lo que respecta a las cifras de recaudación; J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner, "Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina", *Libros de la CEPAL*, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

La baja recaudación de los tributos patrimoniales es un problema central de los gobiernos subnacionales y ello tiene tres aristas: i) las escasas y estrechas bases imponibles, ii) el bajo esfuerzo tributario —reforzado por la existencia de los sistemas de transferencias desde el gobierno central—, y iii) las limitaciones técnicas en la administración de los tributos asignados (Gómez Sabaini y Jiménez, 2017). Los impuestos sobre la propiedad suelen requerir sistemas sofisticados de información, lo que aumenta el costo de recaudarlos. La necesaria actualización de los registros catastrales suele mostrar serias deficiencias en algunos países de la región. A todo ello se suma la alta visibilidad del tributo, que implica que cualquier intento de reforma encaminada a fortalecerlo como fuente genuina de financiamiento tenga un alto costo político.

C. Lineamientos de reforma de los mecanismos de ingresos públicos de la región

1. El contexto actual y los aspectos coyunturales que se deben tener en cuenta

La enseñanza fundamental que surge del análisis de la evolución histórica y los desafíos actuales presentado en las secciones anteriores consiste en que los ingresos públicos de los países de la región han experimentado una serie de cambios estructurales a lo largo de las tres últimas décadas, que han sido de distinta magnitud e intensidad en cada caso específico. Sin embargo, esta lección no estaría completa si no se tuviera en cuenta que esas transformaciones —y las oleadas de reforma tributaria que las motivaron— se dieron en el marco de contextos macrofiscales muy diferentes, que supusieron diferentes oportunidades y restricciones.



Más allá del impacto variable que tuvieron sobre las economías de la región (en parte determinado por la aplicación dispar de políticas contracíclicas), la crisis financiera de 2008 y 2009 y el fin del extraordinario ciclo alcista de los precios internacionales de los productos básicos pusieron en evidencia los riesgos macroeconómicos a los que se encuentran expuestos los países de la región. En los años de posterior recuperación, la mayoría de los gobiernos supieron aprovechar la oportunidad para incrementar marcadamente el nivel de recursos fiscales disponibles. En años más recientes (de 2014 a 2016), la disminución del ritmo de crecimiento económico regional y global volvió a imponer restricciones de política económica y a obligar a la mayoría de los gobiernos a establecer la consolidación fiscal —a través del control del gasto público y el fortalecimiento de los ingresos— como pauta general de las finanzas públicas de la región.

A partir del *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (CEPAL, 2018), es posible extraer una serie de hechos estilizados relativos a la situación macroeconómica de los países de la región y al escenario macrofiscal que podría esperarse en los próximos años a nivel regional:

- El contexto externo es más favorable que el de los últimos tres años, con moderadas tasas de crecimiento global tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, y con proyecciones alentadoras para 2018. Sin embargo, el dinamismo actual y el esperado son considerablemente inferiores a los de los períodos pasados (de 2003 a 2007 o de 2010 a 2012, que fueron los ciclos expansivos más recientes).
- Se observa una recuperación del precio de los principales productos de exportación de la región, lo que dará lugar a un aumento promedio de los términos de intercambio en el corto plazo, sobre todo en los países exportadores de hidrocarburos y minerales.
- En el área fiscal, la consolidación de las cuentas públicas ha permitido contener y reducir levemente el déficit fiscal (que aún exhibe diferencias entre los países), no solo por la desaceleración de la expansión del gasto público, sino también por algún leve incremento del nivel de recursos públicos disponibles.
- A escala regional, se espera que la carga tributaria promedio se mantenga estable, debido al efecto compensado del aumento que tendrá lugar en los países de América del Sur, gracias al repunte de la actividad económica, y la leve caída que ocurrirá en los países de Centroamérica. El impacto de algunas reformas tributarias recientes (Colombia, Argentina, Honduras) aún es incierto, pero seguramente incidirá en el resultado futuro.
- En cambio, se prevé que los ingresos fiscales tributarios y no tributarios provenientes de recursos naturales no renovables muestren un paulatino aumento en consonancia con el repunte de los precios internacionales de referencia, aun cuando su relevancia fiscal se encuentra muy lejos de la que se observaba hace una década.

Ante este panorama, en los países se deben tomar ciertos recaudos a la hora de diseñar e implementar reformas fiscales de tipo estructural, es decir, aquellas que no solo implican modificar las alícuotas de los impuestos vigentes, sino además establecer una nueva configuración en el mecanismo de financiamiento del Estado, ampliando las bases imponibles existentes o sumando instrumentos nuevos o renovados de recaudación que sean capaces de constituirse en fuentes estables generadoras de recursos.

Con posterioridad a la crisis de 2008 y 2009, la política fiscal comenzó a ganar presencia tanto en los debates públicos como en la agenda de políticas de los gobiernos. Con el correr de los años, se ha ido incrementando el énfasis que se pone en el papel

que puede desempeñar como creadora de estímulos que contribuyan al crecimiento económico (Feldstein, 2016). Sin embargo, también ha venido ganando fuerza el papel de la política fiscal como herramienta contracíclica que permita suavizar las constantes fluctuaciones macroeconómicas. En ese sentido, los países deben encontrar un equilibrio entre los dos papeles de la política fiscal. En uno u otro, movilizar más recursos internos es una condición necesaria en tanto provee las bases del financiamiento de otras medidas de política fiscal. La forma en que los recursos fiscales se captan es tan importante como la manera en que se los gasta o se los aplica: se trata de dos caras de una misma moneda.

En ese ámbito, la complejidad de los procesos de reforma tributaria ha aumentado, ya que se pretenden lograr múltiples objetivos que van más allá del incremento de los recursos tributarios, lo que ya de por sí es difícil. Las reformas tributarias han pasado a convertirse en un ejercicio de negociación y conciliación de objetivos muchas veces contrapuestos, como sucede con la equidad, la eficiencia, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad ambiental. Aquí también es factible —y necesario— encontrar un equilibrio entre los distintos objetivos, para no hacerlos excluyentes sino complementarios.

Por último, también es fundamental tener en cuenta los aspectos que hacen a la economía política de las reformas tributarias. Esto requiere ahondar en las especificidades de cada país y, como señala Arenas (2016), analizar las dimensiones económica, técnica, institucional y política. Cada una de ellas impone condicionantes que pueden definir el éxito o el fracaso de cualquier reforma tributaria, independientemente del objetivo central que persiga.

No solo el contexto nacional (e internacional), sino además el momento en que se plantea la posibilidad de una reforma tributaria, resultan cruciales en cuanto a sus posibilidades de éxito. Dado que las reformas tributarias suelen implicar una serie de costos políticos —a veces muy importantes—, se debe considerar, en relación con cada impuesto o conjunto de impuestos que se pretenda perfeccionar, el grado de avance de cada país respecto a los estándares internacionales (y el grado de ambición del objetivo propuesto), junto con el momento histórico en el que se busca introducirlo en el sistema tributario. Así, por ejemplo, parece improbable plantear nuevas reformas comprensivas en países donde, en años recientes, se han llevado a cabo tales procesos, como Chile, Colombia o la Argentina. Lejos de que esto signifique la imposibilidad de incorporar mejoras, en esos casos particulares el énfasis deberá ponerse en aspectos relacionados con la administración de los tributos ya reformados, para elevar el nivel de cumplimiento y asegurar un trato equitativo entre los contribuyentes.

2. Opciones de reformas para los países de la región

Una vez considerado el marco contextual y las restricciones que este impone a los países de la región, es posible establecer una serie de alternativas o lineamientos generales de reforma que tiendan a fortalecer los mecanismos vigentes de ingresos públicos. Una manera apropiada de avanzar en el análisis consiste en segmentar las distintas opciones de reforma de acuerdo a los instrumentos disponibles. En primer lugar, se hará referencia a los impuestos tradicionales de los sistemas tributarios de América Latina, para luego dar lugar a la identificación de alternativas novedosas en materia de generación de recursos internos.

El escaso efecto redistributivo es una de las principales falencias de la tributación en los países de América Latina y, para revertir esta situación, resulta imperioso aumentar el peso relativo de la tributación directa dentro de la estructura tributaria. En ese sentido,

fortalecer el ISR personal constituye el principal desafío para todos los países y para ello es preciso recorrer dos caminos paralelos. Por un lado, considerar todas las rentas que fluyen hacia el sujeto gravado dentro de la base gravable del tributo, provengan estas de la actividad laboral, empresarial, financiera o mixta. El sistema dual, en el que se aplican tasas progresivas a las rentas del trabajo y proporcionales (reducidas) a las rentas del capital, se ha venido adoptando en un número creciente de países de la región en los últimos diez años. Esta variante constituye una escala intermedia entre el punto de partida representado por la deteriorada situación actual del ISR personal y un destino final representado por un sistema global de imposición sobre los ingresos donde los principios de equidad horizontal y vertical queden efectivamente plasmados. Además, los dividendos que provienen de sociedades, como los ingresos de intereses financieros, deberían quedar igualados en su tratamiento tributario, a fin de evitar sesgos en la estructura de financiamiento de los proyectos empresariales.

Por otro lado, el desarrollo de los procesos informáticos y el manejo de grandes bases de datos, sumados a los sistemas de retención y percepción en la fuente, en la actualidad permiten avanzar en un diseño tributario que estaba fuera del alcance de las administraciones tributarias de América Latina hasta hace unas pocas décadas. Se amplía el ámbito de influencia de los nuevos mecanismos de intercambio de información entre países, lo que permite aplicar el criterio jurisdiccional de renta mundial. Sabida la dificultad de los países para gravar de forma efectiva a los individuos más ricos, amerita considerar la aplicación de sobretasas o impuestos adicionales a pesar de las esperables resistencias.

Respecto del ISR corporativo, las reformas futuras deberían focalizarse en analizar en detalle la conveniencia (los costos y los beneficios) de mantener la numerosa serie de gastos tributarios y tratamientos especiales que se hallan vigentes en los países de América Latina. Se requiere elaborar informes de evaluación sobre los efectos de estos regímenes especiales, para determinar de forma fehaciente si su existencia se justifica dados los elevados costos recaudatorios que implican al fisco. Los ingresos tributarios adicionales brindarían cierto espacio fiscal, incluso para reducir las tasas del ISR corporativo con el objetivo de favorecer la inversión, complementado con un aumento de la tasa de imposición a los dividendos distribuidos que contemple un crédito por el ISR que paga la sociedad. Estos cambios deben coordinarse también con el tratamiento que se les da a otras rentas de tipo financiero, a fin de evitar arbitrajes que distorsionen las fuentes de financiamiento empresarial. Esta alternativa ha tomado cada vez más fuerza desde la reciente aprobación de la reforma tributaria de los Estados Unidos, en virtud de la cual la tasa de imposición a la renta corporativa se redujo al 21%.

En los países productores de hidrocarburos y minerales (grupo B), el ISR que pagan las sociedades (al igual que las regalías y otros cargos) reviste una importancia superlativa como instrumento de apropiación estatal de una parte de las rentas producidas en las industrias extractivas. En estos países también se deberían fortalecer todos los mecanismos posibles para controlar las operaciones de las empresas multinacionales y evitar el traslado de beneficios y la erosión de la base imponible. Para lidiar con el fenómeno de la dependencia fiscal respecto a estos recursos, en estos países se deberían promover reformas destinadas a fortalecer otros impuestos disponibles que supongan una menor exposición a la volatilidad de los mercados internacionales. En ese sentido, aunque se reconocen los beneficios de los fondos de estabilización, los programas de cobertura fiscal de los precios internacionales de referencia a través de distintos derivados financieros pueden constituir alternativas más factibles.

Como parte de un proceso necesario de fortalecimiento de la descentralización fiscal, los países de la región deberán realizar un gran esfuerzo para revalorizar el papel de la tributación patrimonial como fuente de recursos subnacionales (Gómez Sabaini

y Morán, 2016b). En la gran mayoría de los casos, los problemas son los mismos y, por ende, se aplican con cierta generalidad recomendaciones como ampliar la base gravable (eliminando exenciones y tratamientos especiales), aumentar las alícuotas y modernizar los catastros y la administración tributaria subnacional. Dada la gran dependencia respecto de las transferencias provenientes del gobierno central, resulta indispensable reforzar la capacidad institucional y los incentivos de los gobiernos locales para aumentar su caudal de recursos propios. Las alternativas como la asignación de nuevas potestades tributarias, por ejemplo, aplicar sobretasas en el ISR, el IVA o los impuestos selectivos, pueden brindar oportunidades en el marco de un compromiso mutuo entre los distintos niveles de gobierno.

En pos de la equidad que debe prevalecer en el sistema tributario y a pesar de las arduas negociaciones políticas que ello implique, deberá considerarse con mayor seriedad la aplicación de un gravamen sobre la transmisión gratuita de bienes (donaciones, legados y herencias). Como tributo ya sea nacional (Chile, Ecuador y Uruguay, entre otros) o subnacional (Brasil y Argentina), la relevancia de este tipo de imposición no está dada por el magro resultado recaudatorio que se suele alcanzar, sino por los bajos costos de eficiencia y su incidencia claramente progresiva sobre la distribución del ingreso y la riqueza. Para ello, es fundamental procurar un diseño del gravamen que sea de carácter personal y global, con exenciones mínimas (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2014).

Como se ha señalado, la recaudación del IVA se ha incrementado en todos los países a lo largo de las dos últimas décadas. Las sucesivas reformas enfocadas en la generalización y el fortalecimiento de este tributo lo han llevado a ser el principal instrumento generador de recursos tributarios a nivel regional, y le han permitido alcanzar un grado aceptable de maduración en la mayoría de los países, con las excepciones de México, Panamá y el Paraguay.

Cualquiera sea el caso, vale mencionar el rechazo que generalmente enfrentan los gobiernos que pretenden incrementar la alícuota general del IVA. Los fundamentos de ese rechazo suelen ser el potencial efecto negativo sobre el crecimiento y el impacto regresivo que suele asociarse a él. En cuanto al primer fundamento, un estudio muy reciente muestra que el efecto de los cambios tributarios sobre el PIB (el multiplicador tributario) depende de la tasa impositiva original. Un aumento de dos puntos porcentuales en la tasa del IVA, que tendría un impacto recaudatorio significativo en todos los casos, podría no tener casi ningún efecto negativo en el PIB de los países que tienen tasas impositivas bajas, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y el Paraguay, y hasta sería levemente expansivo en Panamá, cuya alícuota actual es del 7%. En cambio, el mismo aumento de la tasa impositiva provocaría una caída considerable del producto en países cuyas tasas de IVA son relativamente altas, como la Argentina, Chile y el Uruguay (Gunter y otros, 2017).

En cuanto al impacto distributivo, en la mayoría de los países se ha contemplado la existencia de tasas reducidas del impuesto en lo que respecta a los bienes de la canasta básica de consumo. Si bien esta práctica está bastante generalizada incluso en los países desarrollados, los efectos distributivos sobre cada decil de la población de acuerdo a sus ingresos no siempre son los deseados. En muchos casos, deberían revisarse las exenciones objetivas y subjetivas que reducen la base del impuesto. En todo caso, la mirada hacia el futuro en materia de IVA —y esto se aplica a todos los países de la región— debería concentrarse en introducir mecanismos que permitieran morigerar el impacto regresivo de este tributo, por ejemplo, a través de la compensación por medio de programas de transferencias condicionadas destinadas a los hogares de menores ingresos.



Otro tipo de impuesto sobre el consumo que puede utilizarse para incrementar el espacio fiscal son los impuestos selectivos, sobre todo los que recaen sobre bienes como las bebidas alcohólicas y azucaradas, el tabaco y los alimentos ricos en grasas, cuyo consumo ocasiona externalidades negativas en tanto el precio del bien no alcanza a reflejar los efectos perjudiciales colaterales que su consumo tiene sobre terceros o sobre la sociedad en su conjunto. La elasticidad precio de la mayoría de estos productos suele ser baja, por lo que estos tributos, al menos en un primer momento, generan un rendimiento recaudatorio significativo, si bien su objeto es desalentar el consumo. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2009) ha estimado que un incremento del 5% al 10% de la tasa impositiva que se aplica al tabaco podría significar un ingreso adicional anual de 1.400 millones de dólares por año en los países de bajos ingresos y de 5.000 millones de dólares anuales en los países de ingresos medios; un incremento del 50% del impuesto al tabaco podría cubrir cerca de la mitad de los gastos en salud pública de algunos países en desarrollo.

Un caso que merece destacarse es el de México, donde, en el contexto de la reforma tributaria aprobada a finales de 2013, se estableció un impuesto a las bebidas azucaradas y un impuesto *ad valorem* a los alimentos no esenciales de alto contenido calórico (bocadillos, postres y chocolate, entre otros). Según la OMS (2016), este tipo de experiencias pueden encontrarse también en países como Dinamarca, Finlandia y Francia. De acuerdo con un trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2015), se han podido comprobar resultados satisfactorios en términos de recaudación fiscal, una reducción de la demanda y de las consecuencias negativas asociadas con el consumo de bebidas azucaradas, y un mayor consumo de agua potable en las escuelas y los lugares públicos. Recientemente, se intentó introducir este tipo de impuesto en los sistemas tributarios del Ecuador y la Argentina, pero se terminó dando marcha atrás con la propuesta.

Por otra parte, el debate acerca de los impuestos o las cargas sobre la nómina salarial destinados a financiar programas de seguridad social no puede encararse de manera aislada. Por el contrario, deben considerarse junto con los beneficios que ofrecen en materia de protección social. De cualquier manera, aunque el nivel aceptado de contribución es resultado de negociaciones colectivas, este es relativamente bajo en algunos países. La creación de fondos a través de la ampliación de las contribuciones a la seguridad social está asociada, por su naturaleza, con la expansión de la cobertura de esta. En países como el Brasil, Costa Rica y el Uruguay, estos instrumentos están vinculados con la introducción de innovaciones encaminadas a promover la formalización del mercado laboral. Esto crea un círculo virtuoso en el cual, mientras más empresas migren hacia la formalidad, mayor será también la recaudación de los impuestos y las contribuciones.

Ante la creciente preocupación social por los efectos perjudiciales de la contaminación del medio ambiente y la congestión vehicular en los principales centros urbanos de América Latina, los impuestos ambientales ofrecen ciertas ventajas —dentro de la amplia gama de instrumentos disponibles— que merecen ser consideradas en las reformas tributarias futuras. Tomando como referencia lo observado en varios países de la OCDE, podrían realizarse esfuerzos concretos para afianzar el vínculo de la tributación vehicular (la más representativa de este tipo de gravámenes) con las políticas ambientales, a través de la adaptación de impuestos tradicionales en función de la eficiencia del consumo de combustible de los motores, la emisión de gases contaminantes, el planeamiento urbano y las políticas de transporte. Las opciones no se agotan allí, ya que incluyen el últimamente muy estudiado impuesto al carbono (con las recientes experiencias de Chile y México a nivel regional), los tributos que gravan la utilización de bolsas plásticas y la producción de residuos contaminantes aéreos, sólidos o líquidos, además de otros mecanismos innovadores que pueden contribuir de forma efectiva al aumento de los recursos destinados a usos específicos (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1

Nexos posibles entre la tributación y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países de América Latina

En el marco de la Agenda 2030, existe un consenso generalizado de que la movilización de recursos internos constituye un instrumento clave para alcanzar el desarrollo sostenible. A modo ilustrativo, se propone una vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con nuevas alternativas de tributación encaminadas a fortalecer los sistemas tributarios vigentes en América Latina. Dichas alternativas se resumen en el siguiente cuadro.

Alternativas innovadoras de política tributaria vinculadas con un conjunto de ODS seleccionados

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Reforma de política tributaria
6. Agua limpia y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos sobre la extracción de agua • Tarifas de saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante	<ul style="list-style-type: none"> • Gravámenes energéticos • Incentivos para la utilización de energías renovables
8. Trabajo decente y crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos tributarios para el consumo y la producción eficiente • Reducción de gravámenes distorsivos sobre el factor de trabajo
9. Industria, innovación e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Motivación de la inversión privada en investigación y desarrollo (I+D) de tecnologías verdes por medio de incentivos fiscales
10. Reducción de las desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la progresividad de los sistemas tributarios
11. Ciudades y comunidades sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos ambientales: contaminación sonora, del aire y del agua • Impuestos sobre la generación de residuos
12. Producción y consumo responsables	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos económicos para el uso eficiente de los recursos naturales: gravámenes sobre la forestación, impuestos sobre la generación de basura • Impuestos sobre la utilización de bolsas plásticas

La política tributaria adquiere un papel preponderante a la hora de crear incentivos para el cumplimiento de los ODS, no solo con instrumentos innovadores, sino también a partir de la reformulación de los impuestos vigentes. Por ejemplo, los impuestos que recaen sobre los combustibles y los vehículos automotores pueden adaptarse para que contribuyan al ODS 13 (acción por el clima), al orientar a los consumidores hacia opciones de bajo contenido de carbono. De manera similar, los gravámenes sobre las bolsas de plástico o sobre las emisiones de los buques pueden ser un mecanismo útil y viable para reducir la contaminación de los mares y los océanos (ODS 14).

Las reformas pendientes relativas a los desafíos que ya existen en América Latina también pueden vincularse con los ODS. Por ejemplo, el fortalecimiento del impuesto sobre la renta personal y los impuestos sobre el patrimonio pueden ser efectivos en la reducción de la desigualdad económica entre los países (ODS 10). A su vez, la reducción de la evasión interna y los flujos financieros ilícitos a nivel internacional resulta indispensable para asegurar la existencia de sociedades pacíficas e inclusivas y de instituciones de calidad (ODS 16). Además, la reforma de los sistemas tributarios puede movilizar recursos internos adicionales (ODS 17, alianzas para lograr los Objetivos), que pueden destinarse a financiar una mayor inversión pública que permita cumplir con otros objetivos, como la lucha contra la pobreza y el hambre, la salud pública, la educación de calidad y la igualdad de género (ODS 1 a 5).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Policy Brief: Fiscal Policies and the SDGs*, Ginebra, 2016 [en línea] <http://www.greenfiscaltaxpolicy.org/wp-content/uploads/2016/05/Fiscal-Policies-and-the-SDGs-Briefing-note.pdf>.

En materia de evasión tributaria es aún largo el camino por recorrer. Por un lado, es necesario continuar y avanzar con el fortalecimiento técnico y operativo de las administraciones tributarias, especialmente en lo que tiene que ver con la segmentación de los contribuyentes, para aplicar estrategias diferenciadas de fiscalización y control, así como de contacto con estos últimos. El tamaño de la economía informal en los países de la región y la prevalencia de los pequeños contribuyentes requiere alguna adaptación del marco legal y administrativo; los regímenes tributarios simplificados brindan la posibilidad de facilitar su progresiva formalización, lo que redundaría en beneficios sobre las bases imponibles de los impuestos como el IVA y el ISR.



Asimismo, a fin de disminuir la evasión fiscal, es vital fortalecer las atribuciones legales y las capacidades de las administraciones tributarias nacionales para realizar con eficacia las inspecciones de las grandes corporaciones multinacionales. En ese sentido, los actuales esfuerzos internacionales destinados a promover el intercambio automático de información entre dichas administraciones son medidas cruciales para alcanzar un progreso sostenido en la lucha contra la evasión fiscal internacional. Al igual que sucede en el ámbito nacional, es indispensable que los países se comprometan a aumentar el conocimiento y la precisión de las estimaciones cuantitativas en esta materia para avanzar en el control de este fenómeno.

En definitiva, las reformas fiscales que se necesitan en los países de América Latina no pueden ser una tarea fácil ni rápida y, para que den buenos resultados y permitan lograr cambios permanentes, deberán formar parte de un complejo proceso de negociación política entre distintos actores sociales, a fin de convenir los objetivos fundamentales —más allá del aumento de los recursos disponibles— que regirán el financiamiento del Estado en los años venideros. Todo paso previo que permita superar los obstáculos presentes y que tienda hacia ese horizonte de mediano plazo que se plantea en la Agenda 2030 será bienvenido y podrá ser tomado como referencia por otros países de la región para adaptarlo a sus propios contextos económicos, sociales e institucionales.

D. Conclusiones

A lo largo de los últimos 30 años, en los países de América Latina se ha observado una serie de profundos cambios en materia de políticas de ingresos públicos. Aunque este proceso ha adoptado configuraciones distintas en cada país, desde una perspectiva de largo plazo es posible identificar dos grandes oleadas de reformas fiscales.

Por un lado, en los años ochenta y noventa, la influencia del consenso de Washington se tradujo en una serie de efectos —positivos y negativos— en este ámbito, que, en cierta manera, sentaron las bases fundamentales sobre las que hoy se apoya el financiamiento del Estado en los países de la región. La privatización de las empresas públicas, el control de los procesos inflacionarios —que durante mucho tiempo habían afectado la sostenibilidad de las finanzas públicas—, la consolidación del impuesto al valor agregado, el abandono de los impuestos sobre el comercio internacional (aún con excepciones) y la eliminación de un gran número de tributos menores son todos ejemplos de esa primera generación de reformas fiscales.

En los primeros años del nuevo milenio, el resurgimiento de las cuestiones de equidad distributiva (menospreciadas en décadas anteriores) se puso de manifiesto en una serie de reformas fiscales que tuvieron al ISR como principal protagonista. El contexto internacional muy favorable, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la consolidación de procesos de crecimiento sostenido propiciaron un fortalecimiento de los ingresos públicos, tanto tributarios como no tributarios, y una mejora significativa de la posición fiscal de los países de América Latina. Esto permitió que se afrontaran satisfactoriamente los efectos de la crisis financiera de 2008 y 2009, y que, en los años siguientes, se retomara la tendencia creciente de la carga tributaria promedio, aunque el ritmo de crecimiento económico exhibiera una marcada desaceleración. Recientes y novedosas reformas fiscales, como las de México (2013), Chile (2014) o Colombia (2016), han reafirmado el afán de los países de la región por incrementar el monto de recursos disponibles sin descuidar los aspectos de equidad⁵.

⁵ La reforma tributaria de la Argentina, aprobada a fines de diciembre de 2017, es la única que va a contramano de la tendencia regional, al implicar una merma en el nivel de la carga tributaria total. No obstante, en ella también se incluyeron medidas progresivas, como la imposición a tasa uniforme de las rentas financieras.

Sin embargo, habiendo recorrido este largo camino y a pesar de los importantes logros alcanzados, existe consenso general acerca de la persistencia de un conjunto de debilidades estructurales en materia de ingresos públicos que, en la mayoría de los países de la región, impiden que dichos ingresos se consoliden como base del financiamiento del Estado y distorsionan sus variados efectos económicos.

Entre otros obstáculos, se halla que la cantidad de recursos de la mayoría de los países se encuentra por debajo de su nivel potencial, no solo por deficiencias en el diseño y la administración de los tributos, sino principalmente por la elevada evasión impositiva —tanto interna como internacional— y por la existencia de cuantiosos gastos tributarios. El ISR personal continúa siendo el talón de Aquiles de los sistemas tributarios de la región, con alícuotas marginales máximas muy inferiores a las de los países desarrollados, niveles de exención demasiado elevados en algunos casos, tratamientos diferenciados para las rentas de capital y tasas inadmisibles de incumplimiento del gravamen. Todo ello desemboca en otro gran déficit a nivel regional: la escasa capacidad redistributiva de la tributación, con estructuras tributarias dominadas por impuestos indirectos regresivos, en una región como América Latina, que continúa siendo la más desigual del planeta a pesar de los avances logrados en esta materia durante la década pasada.

Las necesidades de introducir reformas tributarias son numerosas a nivel regional, pero varían entre los países. Así, los lineamientos que se refieren al IVA solo son válidos para un conjunto de ellos, dados los grandes avances y el grado de consolidación del tributo en la mayoría de las estructuras tributarias vigentes. En cambio, las recomendaciones relativas al ISR, especialmente al impuesto sobre la renta de las personas físicas, son de aplicación general en todos los países analizados, al menos en cuanto a los aspectos relacionados con la ampliación de la base imponible, el tratamiento de las rentas de capital y la reducción de los niveles de incumplimiento, que son inadmisibles. El peso relativo de los ingresos fiscales que se obtienen de la explotación de recursos naturales no renovables en algunos países de la región obliga a considerar el funcionamiento del ISR corporativo, sobre todo en lo que respecta al control de las operaciones de las empresas multinacionales. En este sentido, también se debe evaluar la pertinencia de rebajar la alícuota para nivelarla con los promedios internacionales.

Además, dadas las crecientes necesidades de financiamiento y las dificultades que han encontrado la mayoría de los países de la región en sus intentos por incrementar la masa de recursos internos disponibles, resulta ineludible considerar una serie de instrumentos innovadores que no solo apuntan a generar mayores ingresos para el Estado, sino que también ofrecen la posibilidad de influir sobre el comportamiento privado, o bien desalentando prácticas que atentan contra el desarrollo sostenible, o bien fomentando acciones que puedan contribuir en tal sentido. La amplia gama de tributos ambientales (desde el impuesto al carbono hasta aquellos que gravan la utilización de bolsas plásticas o la producción de residuos contaminantes), así como la tributación sobre el tabaco y las bebidas azucaradas, constituyen los ejemplos más resonantes.

Con el objetivo de mejorar la progresividad de los sistemas tributarios, también podrían considerarse distintas variantes de impuestos solidarios sobre los ingresos más elevados (por ejemplo, impuestos al turismo internacional) y hasta gravámenes que se menospreciaron en épocas pasadas, como los que gravan la transmisión gratuita del patrimonio (donaciones y herencias). Estos últimos ofrecen un beneficio adicional porque afectan la concentración de la riqueza, que es aún mayor que la elevada concentración de ingresos que caracteriza a la región.



En la implementación de la Agenda 2030, la cuestión del financiamiento ha adquirido un papel central y, entre las fuentes alternativas, se ha destacado la importancia de movilizar los recursos internos. Entre estos, por su correspondencia con las prioridades colectivas, sobresalen aquellos que derivan de la recaudación tributaria. Es por ello que ampliar la base impositiva, mejorar el diseño del sistema tributario, fortalecer la administración de los impuestos y eliminar las vías que conducen a la elusión o la evasión fiscales resultan tareas clave para mejorar el financiamiento del desarrollo sostenible y del crecimiento inclusivo en los países de la región.

Bibliografía

- Arenas, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Brosio, G. y J. P. Jiménez (2015), "Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America", *Urban Public Economics Review*, N° 21, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/28-P), Santiago, diciembre.
- (2017a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago, marzo.
- (2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago, enero.
- (1991), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1990*, vol. 1 (LC/G.1676-P), Santiago.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2018), *El gasto público en América Latina y el Caribe durante los últimos 30 años*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Chong, A. y F. López-de-Silanes (2005), "The truth about privatization in Latin America", *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Mundial/Stanford University Press.
- Duryea, S. y M. Robles (2016), *Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Feldstein, M. (2016), "The future of fiscal policy", *Progress and Confusion: The State of Macroeconomic Policy*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017), "World Economic Outlook Database" [base de datos en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>.
- Gómez Sabaini, J. C., O. Cetrángolo y D. Morán (2014), "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Gómez Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez (2017), "La tributación en los gobiernos subnacionales", *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y D. Rossignolo (2012), "Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3477-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2016a), "Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno para los países de la región", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 172 (LC/L.4155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- (2016b), "La situación tributaria en América Latina", *Cuadernos de Economía*, vol. 35, N° 37, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Rossignolo (2014), "La tributación sobre las altas rentas en América Latina", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 13 (LC/L.3760), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

- Gunter, S. y otros (2017), "Non-linear distortion-based effects of tax changes on output: a worldwide narrative approach", *Discussion Paper*, N° IDB-DP-540, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comps.) (2010), "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (CEPAL/GIZ), abril.
- Morán, D. y M. Pecho (2017), "La tributación en los últimos cincuenta años", *CIAT: 50 años en el quehacer tributario de América Latina*, Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Naciones Unidas (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *Measuring and Monitoring BEPS: Action 11-2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*, París, OECD Publishing.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2016), *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Non-Communicable Diseases: Technical Meeting Report 5–6 May 2015, Geneva, Switzerland*, Ginebra.
- (2009), "Raising and channeling funds: working group 2 report", *Taskforce on Innovative Financing for Health Systems*, Ginebra, Alianza Sanitaria Internacional.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2015), *Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública*, Ciudad de México.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2016), *Policy Brief: Fiscal Policies and the SDGs*, Ginebra [en línea] <http://www.greenfiscalpolicy.org/wp-content/uploads/2016/05/Fiscal-Policies-and-the-SDGs-Briefing-note.pdf>.
- Podestá, A. (2018), *El gasto tributario en América Latina: tendencias actuales, avances y desafíos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Podestá, A., M. Hanni y R. Martner (2017), "Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 183 (LC/L.4277), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Rosignolo, D. (2015), "Estimación del esfuerzo tributario en los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Trabajo*, N° 3, Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).



CAPÍTULO



El gasto público en América Latina y el Caribe durante los últimos 30 años

Introducción

- A. El gasto público a lo largo de tres décadas con marcadas diferencias
- B. Principales desafíos del gasto público en América Latina
- C. Reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

En los últimos 30 años se registraron profundas transformaciones en el modelo de desarrollo económico y las formas institucionales que, durante el período de posguerra del siglo pasado, cimentaron un sostenido progreso económico y social, sobre todo en el mundo desarrollado. La crisis de los años setenta marcó un punto de inflexión que en América Latina fue potenciado por el estallido de la crisis de la deuda, que dio inicio a un período denominado la “década perdida” —en función de los indicadores económicos— pero que coincidió, en muchos casos, con la recuperación de los regímenes democráticos.

En ese contexto, los avances en materia de derechos civiles no estuvieron acompañados por las mejoras necesarias en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La legitimación de la democracia como la mejor manera de aumentar el bienestar de la población y la cohesión social continúa planteando desafíos. La búsqueda de una sociedad más cohesionada e integrada territorialmente, con pleno acceso a los servicios sociales para toda la población, es aún una asignatura pendiente. En la gran mayoría de los países latinoamericanos existen altos niveles de pobreza y desigualdad, que plantean fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

El flagelo de la desigualdad sigue siendo un reto fundamental en América Latina y el Caribe. En diferentes documentos institucionales, la CEPAL ha planteado una agenda para la igualdad como fuerza motora. Allí se sostiene que para lograr una mayor igualdad se necesitan cambios estructurales en tres áreas principales: favorecer un crecimiento dinámico y sostenido que genere más empleo y de mayor calidad; establecer una estructura productiva convergente con una mejor distribución de los factores productivos, la protección social universal y el desarrollo de capacidades; y promover la sostenibilidad del medio ambiente, modificando los patrones de consumo y producción (CEPAL, 2014a, 2012 y 2010).

Asimismo, se destaca que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —aprobados en 2015 por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas— constituyen un llamamiento colectivo y transformador a una acción que cambiará el curso de nuestro destino común hacia un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible.

El objetivo del presente capítulo es evaluar la evolución del gasto público en los países de América Latina durante las últimas décadas. Ello permitirá señalar los desafíos que tiene por delante la política de gasto de la región, diferenciando la situación de los distintos grupos de países y resaltando los aspectos específicos de cada política sectorial. Debido a que la temática permite diferentes aproximaciones, cabe realizar algunas aclaraciones acerca del enfoque adoptado en este caso, sin dejar de reconocer que un estudio más completo debe incorporar diferentes aspectos y análisis que exceden el alcance de este trabajo. En particular, se debe tener en cuenta que en otros capítulos de la presente publicación se tratan con exhaustividad los aspectos macroeconómicos del gasto público y los temas vinculados con la función de estabilización de las políticas públicas, su financiamiento y la política tributaria. También se debe hacer una aclaración acerca de los límites relacionados con el universo analizado: el cuerpo central del estudio se refiere a los países de América Latina, si bien se presentan algunas reflexiones referidas a los países del Caribe cuando se dispone de la información pertinente.

El capítulo se divide en tres secciones, además de esta introducción. Para cumplir con los objetivos planteados, en la primera se presenta un análisis de la evolución de los agregados y su estructura, tratando de vincular las trayectorias fiscales con otros

indicadores que permitan calificar las diferentes situaciones. En la segunda sección la mirada se concentra en la situación de cada grupo de países y se buscan similitudes y diferencias que permitan presentar los desafíos futuros con mayor grado de especificidad. En la tercera y última sección se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

A. El gasto público a lo largo de tres décadas con marcadas diferencias

Las cambiantes circunstancias del entorno macroeconómico y la economía internacional y el predominio de distintas concepciones respecto del funcionamiento de la economía a lo largo de las últimas tres décadas definen períodos caracterizados por diferentes visiones con respecto a la intervención pública. En esta sección se presenta un panorama de la situación promedio de la región y sus determinantes, que se profundiza en el análisis posterior por grupo de países. Para ello, luego de una breve caracterización de esos períodos, se describen el nivel y la estructura del gasto promedio de la región a lo largo de las diferentes etapas y se examinan los determinantes de esa evolución a partir de algunas reformas de las políticas públicas.

1. Un intento de periodización

En el último cuarto del siglo XX, los cambios en las políticas públicas definieron una particular evolución del nivel y la estructura del gasto público. A lo largo de esos años se observaron transformaciones que revelan una incidencia determinante de las modificaciones en los contextos regional e internacional.

En primer lugar, la crisis de la deuda desatada a principios de los años ochenta fue causa excluyente de un escenario macroeconómico dominado por una elevada volatilidad e insolvencia fiscal, que presentó diferentes grados de profundidad y duración según los casos. Durante aquellos años, las nuevas democracias debieron buscar formas de consolidación y convivir con las múltiples demandas de la sociedad en materia de políticas públicas que pudieran satisfacer las expectativas creadas por los nuevos gobiernos. Al mismo tiempo, encontraron límites difíciles de sortear por las restricciones al financiamiento y la propia volatilidad de las economías, que en muchos casos se manifestaron en elevadas tasas de inflación. El objetivo prioritario de las políticas públicas en ese período era el control de la emergencia.

Los años noventa marcaron el comienzo de un segundo período, cuando las dificultades para superar esa emergencia fueron el terreno fértil para el desarrollo de experimentos que comenzaban a dominar el debate en otras latitudes. De especial interés para este documento resulta señalar que, conforme las nuevas concepciones del papel del Estado, los gobiernos encararon amplios programas de reformas estructurales que abarcaron una gran variedad de áreas. Entre ellas sobresalen la privatización de empresas estatales, la descentralización de las políticas públicas, la desregulación de los mercados y el retiro del Estado de áreas hasta entonces dominadas por el sector público (por ejemplo, el sistema de pensiones). Durante este período, el objetivo manifiesto de las reformas en las políticas de gasto público consistió en mejorar la eficiencia.

En los primeros años del presente siglo, merced a un contexto internacional de expansión económica, aumento de los precios de los productos básicos y abundancia de liquidez en los mercados de capitales, se observó un cambio en la orientación de muchas políticas públicas que produjo modificaciones de diferente magnitud en varios países de la región. Se produjo un cambio en el eje de las políticas de reforma y predominó la preocupación por la equidad y los aspectos distributivos.

En la actualidad, si bien la gran mayoría de los países de la región cumplen con los requisitos del régimen democrático al tiempo que se consolidan los derechos políticos, deben enfrentar altos y persistentes niveles de pobreza y desigualdad. Los obstáculos que han encontrado para conjugar el crecimiento económico con una mayor equidad son, en la mayoría de los casos, difíciles de superar y constituyen el desafío central de las políticas públicas en los años por venir.

Como primera aproximación a los cambios en la definición de la intervención estatal en la economía, en el cuadro III.1 se muestra la manera en que, merced a un mayor número de políticas públicas y un entorno macroeconómico más favorable, los indicadores sociales más comúnmente utilizados mejoraron notablemente durante la última década, marcando una gran diferencia con respecto a la década anterior. El gasto público total como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (promedio simple de los países sobre los que se dispone de información) creció un 15% entre 1995 y 2005 y casi un 20% entre ese año y 2015.

Indicadores	1995	2005	2015	Crecimiento (en porcentajes)	
				1995-2005	2005-2015
PIB per cápita ^b	6 644,60	7 589,46	9 042,91	14,22	19,15
Coefficiente de Gini ^c ^d	0,52	0,51	0,47	-0,58	-8,98
Pobreza ^c	45,80	39,70	28,20	-13,32	-28,97
Desempleo	9,40	9,00	6,60	-4,26	-26,67
Informalidad ^e	...	63,39	53,20	...	-16,08
Gasto público total	20,07	22,93	27,29	14,25	19,04

Cuadro III.1
América Latina
y el Caribe: indicadores
socioeconómicos
seleccionados, 1995-2015^a

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

^a Promedios simples.

^b En dólares constantes de 2010.

^c De acuerdo con la disponibilidad de datos, se consideran países de América Latina únicamente, años 1994, 2005 y 2014.

^d Se considera solo la zona urbana.

^e Datos de la Organización Internacional del Trabajo. Se consideró el promedio simple de los países sobre los que se dispone de información (en 2005: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana; en 2010, se agregan Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay; en 2015, o 2013 y 2014, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay). Se excluye al sector agrícola.

Se observa un crecimiento del gasto público total equivalente a 7,4 puntos porcentuales del PIB en un período de dos décadas (incremento acumulado del 37% en 20 años), durante las cuales el producto por habitante creció un 36% en dólares constantes. Al mismo tiempo, aunque todavía es muy insuficiente y persisten amplias brechas, se aprecia una mejora sustantiva de los indicadores sociales y del mercado de trabajo.

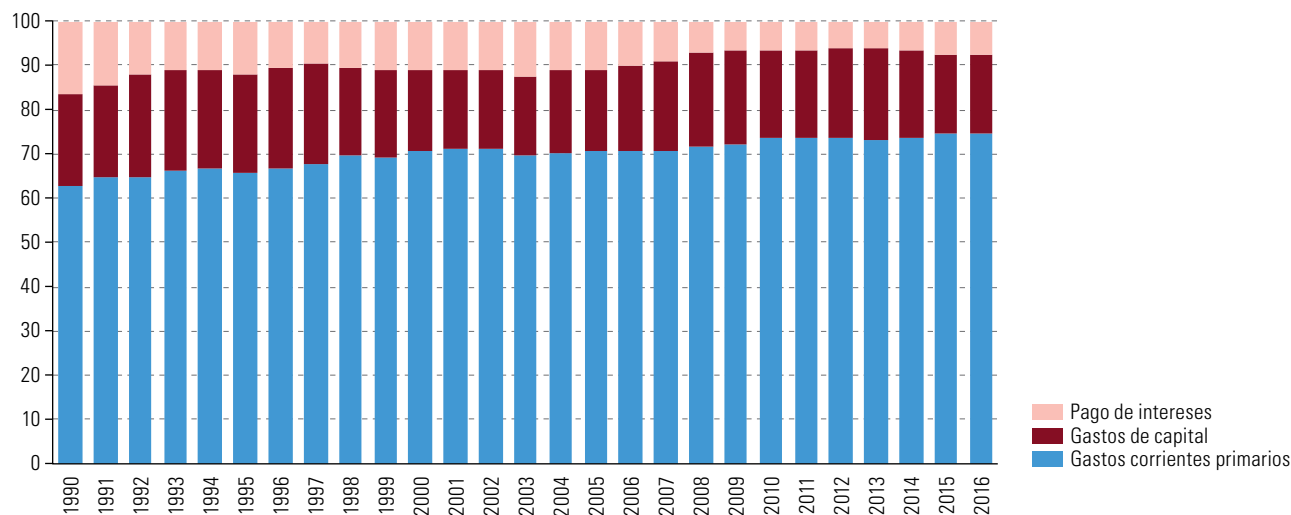
2. Cambios en la estructura económica del gasto

Las principales características de los diferentes períodos también se manifiestan en los cambios en la estructura de las erogaciones. Desde un punto de vista económico, la tendencia predominante en los años noventa fue una retracción en la participación del Estado que, en las cuentas de los gobiernos, se tradujo en una disminución de la participación de los gastos de capital en las erogaciones públicas, del 23% en 1992 a menos del 18% durante la primera mitad de la década de 2000. A partir de entonces, se recuperó hasta alcanzar el 22% en 2014 (véase el gráfico III.1). En los últimos años, se percibe una nueva retracción, en respuesta a la decisión de ajustar el nivel de erogaciones a las circunstancias actuales. Como se puede comprobar en el mismo gráfico, esa trayectoria coincide con una paulatina pérdida de importancia de los intereses de la deuda y una participación relativamente estable de los gastos corrientes primarios.

Gráfico III.1

América Latina: estructura del gasto público según la clasificación económica, 1990-2016

(En porcentajes)



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

La trayectoria de la inversión pública es una clara muestra de los principales rasgos de cada uno de los períodos por los que transitó la política de gasto público en las últimas tres décadas. En primer lugar, sufrió los obligados recortes en las economías que debieron hacer frente a la emergencia de los años ochenta. Luego, la pérdida de importancia sirvió para dar lugar a una mayor participación privada, en busca de mayor eficiencia. Por último, hubo cierta recomposición, aunque debido al predominio de objetivos distributivos se dio prioridad a otros destinos de las erogaciones.

Como se muestra en el gráfico III.2, la inversión pública en infraestructura sufrió un drástico recorte al finalizar la década de 1980, cuando la inversión promedio en la región fue del 3,6% del PIB. El máximo histórico se alcanzó en 1987, cuando llegó a representar el 4,7% del PIB. La “crisis de la deuda externa” obligó a los Estados a reducir su nivel de gasto y, con ello, el nivel de inversión pública¹.

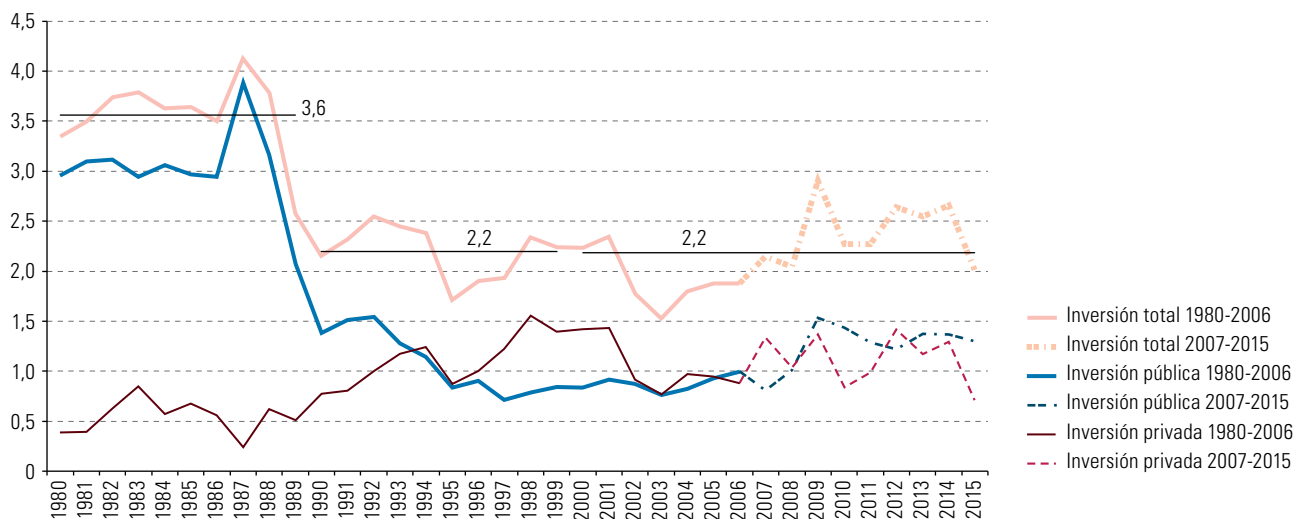
Más adelante, bajo condiciones macroeconómicas totalmente diferentes, la región experimentó cierta recuperación de la inversión pública, que se puede apreciar desde mediados de la primera década del nuevo siglo e incluso no disminuyó durante la crisis de 2009. El principal destino fue el transporte terrestre.

En este contexto, para analizar el gasto público en la región durante estas tres décadas se debe prestar especial atención a lo sucedido con el gasto corriente. La menor importancia relativa del pago de intereses a partir de la paulatina superación de la emergencia se compensó con el crecimiento del gasto corriente en transferencias y subsidios (véase el gráfico III.3). Cabe destacar el aumento escalonado de las erogaciones por sueldos y salarios, así como por la compra de bienes y servicios, durante el período. En particular, destaca el marcado incremento en estos rubros a partir de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, que refleja las políticas anticíclicas adoptadas en varios países de la región.

¹ Si bien la inversión privada desempeñó un papel preponderante en ese período, no logró compensar la menor participación del sector público. Los máximos niveles de inversión privada en este período corresponden a 1997 y 1998 y se explican por la venta de empresas de telecomunicaciones y eléctricas en el Brasil, la adquisición de la mayoría accionaria de la empresa chilena de energía Enel por parte de la empresa española ENDESA, S.A. y el desarrollo de concesiones viales en la Argentina, Chile, Colombia y México (Rozas, 2010).

Gráfico III.2

América Latina: inversión en infraestructura de los sectores público y privado, 1980-2015
(Como porcentaje del PIB)

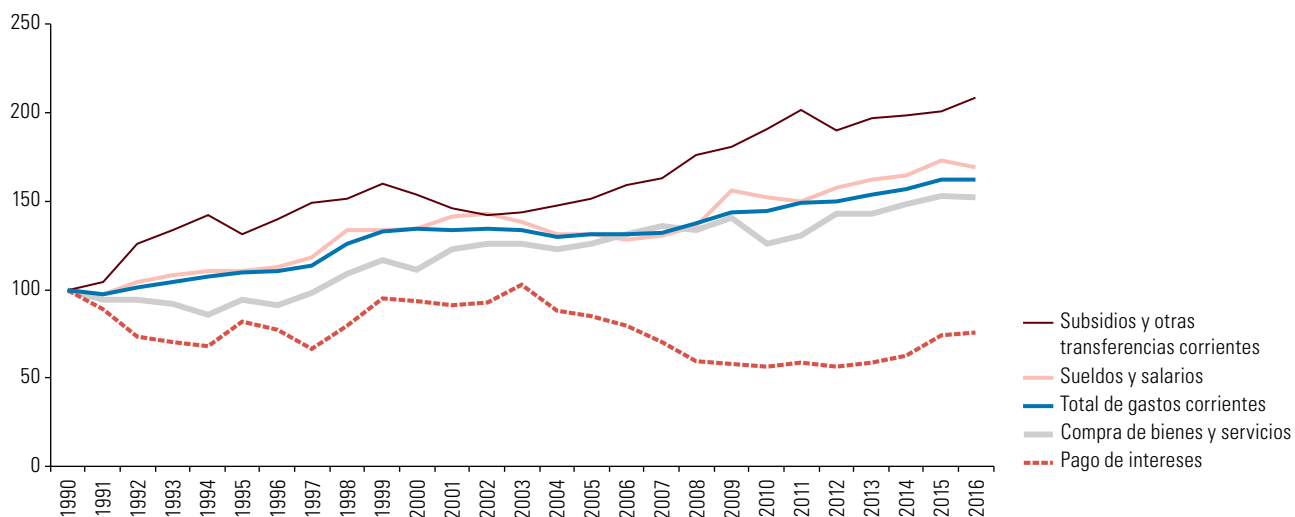


Fuente: Sánchez y otros, "Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 187 (LC/TS.2017/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Nota: Se incluyen los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile (excepto en 2015), Colombia, México y Perú. Asimismo, se incluyen los siguientes sectores: transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento. El transporte incluye solamente carreteras y ferrocarriles, excepto las inversiones públicas de la Argentina, que incluyen el total de transporte. La energía se refiere solo a la electricidad.

Gráfico III.3

América Latina: evolución del gasto público corriente según la clasificación económica, 1990-2016
(Como porcentaje del PIB, índice 1990=100)



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

3. La evolución del gasto público por función al comienzo del nuevo siglo

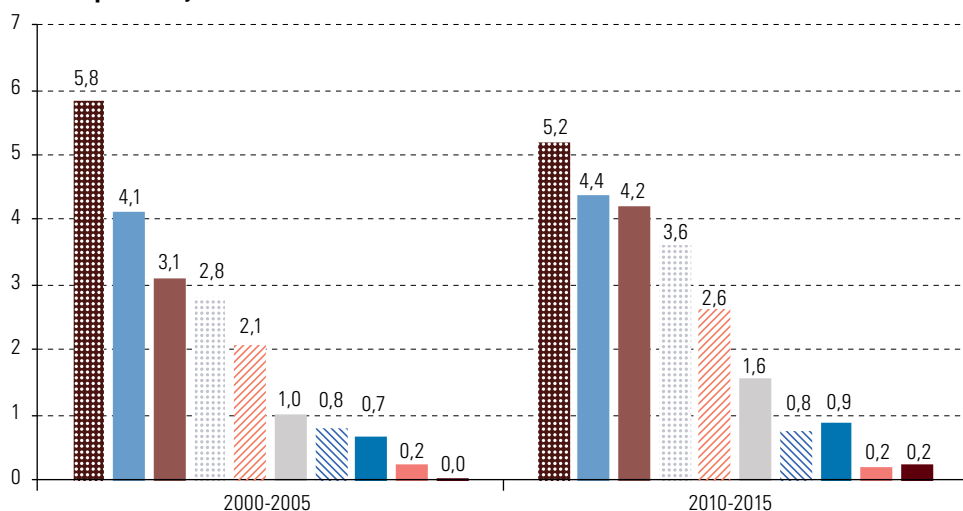
La información disponible a través de la clasificación funcional del gasto público ilustra claramente el cambio en la orientación de las políticas públicas al comienzo del nuevo siglo. En particular, el gasto público de la región refleja un mayor énfasis en la esfera social y la inversión pública. Cabe destacar, como se mencionó anteriormente, que esta reorientación también resultó favorecida por el contexto macroeconómico y la reducción de la deuda pública, que disminuyeron en gran medida el peso relativo de los servicios públicos generales —que incluyen los pagos de intereses— en la región (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4

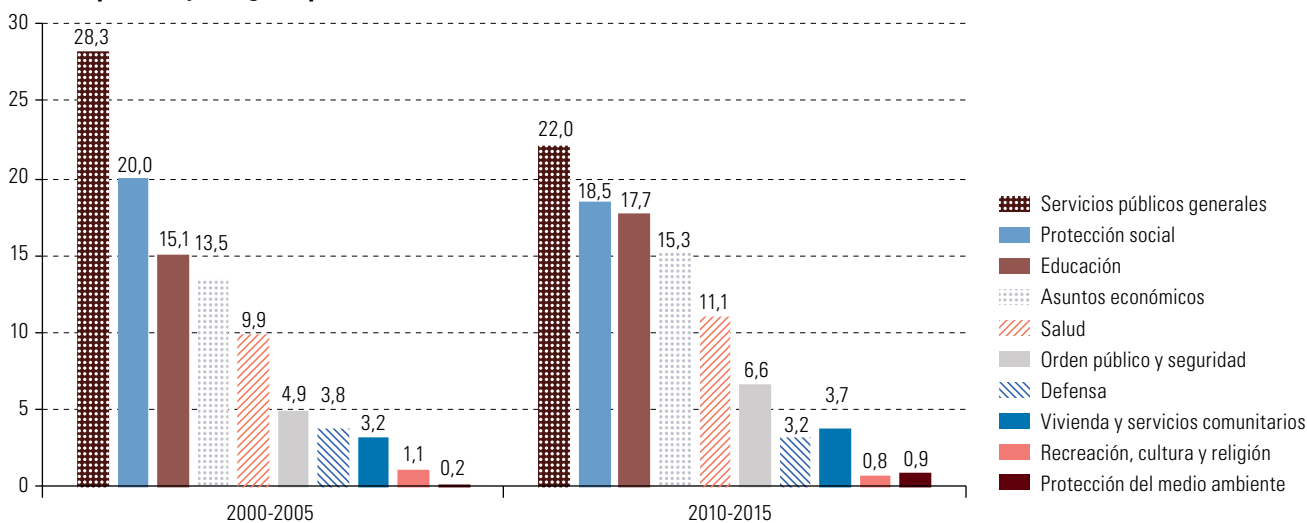
América Latina (17 países): gasto público según finalidad y función, 2000-2005 y 2010-2015^a

(Como porcentajes del PIB y en porcentajes)

A. Como porcentaje del PIB



B. Como porcentaje del gasto público total



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

Nota: La información corresponde al gobierno central de cada país, a excepción del Brasil, Colombia, la Argentina y México. En los dos primeros casos se refiere al gobierno general y en los dos últimos al sector público no financiero.

^a Promedios simples de cada período.

Como se muestra en el gráfico III.4, el gasto público destinado a los servicios sociales registró un incremento importante entre los períodos 2000-2005 y 2010-2015. Destaca el alza en el gasto educativo, que pasó del 3,1% al 4,2% del PIB en promedio y representó el 17,7% del gasto público en el último período. Los gastos en salud y protección social también aumentaron, aunque en menor medida.

Es importante destacar también el crecimiento del gasto destinado a los asuntos económicos, categoría que engloba la mayor parte de la inversión pública, como reflejo de la recuperación de los gastos de capital durante este período, analizado en la sección anterior. En la misma lógica, hubo un aumento en la inversión en vivienda y servicios comunitarios.

Resulta interesante comparar la evolución del gasto público en defensa con la del gasto en orden público y seguridad. Mientras en el primer caso no se observan grandes cambios durante el período analizado, los gastos en orden público y seguridad registraron un crecimiento importante, al pasar del 1,0% al 1,6% del PIB, equivalente al 7% de los gastos totales en el último período.

4. Los lineamientos de las políticas de gasto público

Más allá de la evolución del gasto funcional promedio y de sus principales rubros, analizada en la sección anterior, es importante revisar las principales orientaciones que delinearon la provisión de las funciones del gasto público, sus prioridades y la evolución de su composición.

Entre los rubros que más crecieron, sobresale el gasto en educación correspondiente a los niveles de enseñanza básica, media y superior, que aumentó de manera generalizada en el último cuarto de siglo. Como se señaló, durante el período analizado el producto real de los países aumentó significativamente, por lo que el crecimiento del gasto en moneda constante resultó aún mayor, demostrando una creciente priorización del sector educativo en las economías y sociedades latinoamericanas.

Al presentarse los hechos de esta manera, parecería que no existe diferencia entre las etapas mencionadas. No obstante, se debe tener en cuenta que la orientación principal en muchos países durante el período de búsqueda de mayor eficiencia en los años noventa se centró en la reasignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, que en muchos casos se tradujo en la descentralización del gasto desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Dadas las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan a la región latinoamericana y las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos de que dispone cada gobierno (CEPAL, 2017c), en un contexto de provisión pública descentralizada las transferencias financieras intergubernamentales y su grado de consistencia con las políticas sectoriales desempeñan un papel fundamental para evitar que se amplíen las brechas de desarrollo existentes entre las regiones de un mismo país.

Esos desafíos no son exclusivos del sector educativo, pero en este caso se manifiestan con mayor énfasis debido al papel de la educación como palanca para el desarrollo. En países conformados por territorios muy desiguales, como los latinoamericanos, la búsqueda de cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales para compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan presentar diferentes grados de descentralización, tengan un eje común (Cetrángolo y Goldschmit, 2011). Si los gobiernos centrales no logran cumplir con estos propósitos, las regiones más pobres resultan particularmente perjudicadas porque son las que presentan una base imponible más reducida para financiar las prioridades de gasto público local, entre las cuales se encuentra cada vez más la función educativa (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2009; CEPAL, 2017c).

Como contrapartida del incremento del gasto público en educación, mejoró la cobertura de la educación secundaria en la región y se registraron algunos avances en materia de calidad. Con respecto a la cobertura, habida cuenta de los niveles relativamente altos ya alcanzados en el nivel primario en América Latina a lo largo del siglo pasado, en las últimas décadas se observa, en términos generales, un lento crecimiento de la escolarización en ese nivel, que fluctúa alrededor del 92% de la población correspondiente por edad. Por otra parte, la cobertura del nivel de educación secundaria creció en forma sostenida en el período examinado. No obstante, el promedio del 75,7% en 2013 sugiere la existencia de importantes desafíos para ampliar la educación secundaria en el futuro. Cabe mencionar que la cobertura de educación primaria correspondiente a las niñas se incrementó por encima de la de los niños en la última década, alcanzando a nivelar el indicador y superando la histórica situación desfavorable. En el caso de la escuela secundaria la inequidad de género opera en sentido inverso, pues los adolescentes varones quedan relegados de la cobertura escolar, muy por debajo con respecto a las mujeres.

Para considerar lo sucedido con el gasto público en salud se debe tener en cuenta que, atendiendo a su organización institucional y financiamiento, en América Latina han predominado los sistemas híbridos que, por lo general, han tenido grandes dificultades para alcanzar la cobertura universal de servicios de salud de calidad. Los servicios de atención de la salud están a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, la regulación y la provisión, en la que coexisten un subsector público (mayormente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada mediante contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo). La forma en que estos tres subsectores se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud y determina la eficiencia en el uso de los recursos y los niveles de equidad alcanzados. En este sentido, el análisis exclusivo del gasto público resulta muy insuficiente para comprender la dirección de las políticas sectoriales.

La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o medicamentos constituye una muestra de la debilidad de las políticas públicas y se reconoce ampliamente como una fuente importante de inequidad. En este sentido, es común definir el grado de inequidad de los países en materia de salud según la participación del gasto de bolsillo en el gasto total de salud (OPS, 2002; OMS, 2010a). En promedio, el 43% del gasto en salud de la región corresponde a gasto privado, con guarismos por encima del 60% en Guatemala. El 78,1% de este porcentaje corresponde a gasto directo de los hogares, mientras el 17,9% se destina al financiamiento de planes prepagos de salud (OMS, 2010). De acuerdo con este criterio, los sistemas de salud de la región resultan muy inequitativos.

Además de la fragmentación entre subsectores, en muchos países también se observa un importante grado de fragmentación dentro de cada subsector (público, seguridad social y privado). La descentralización en la provisión pública impulsada fuertemente durante los años noventa (aunque no de manera exclusiva), mejoró los niveles de cobertura dentro de cada país. Sabiendo que la estructura de financiamiento del sistema de salud no es neutra desde la perspectiva de la equidad, la existencia de una doble institucionalidad asociada a la provisión pública y la seguridad social tuvo efectos negativos en el financiamiento y la prestación de los servicios. Además de promover la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos, se generan sistemas de salud diferenciados entre estratos sociales. A su vez, las dificultades para regular el subsector privado de salud, que en América Latina representa una proporción significativa del gasto total de salud, han agravado el uso poco eficiente de los recursos que la sociedad destina al sector salud².

² Cuanto más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. Por el contrario, el mayor peso del financiamiento de bolsillo estará acompañado de una menor redistribución y mayor inequidad. El hecho de que el gasto privado represente cerca de la mitad del gasto total en salud y el de bolsillo se aproxime a un 37% refleja las debilidades de los sistemas regionales de salud pública y seguridad social para brindar una cobertura de salud efectiva.

A lo largo de las últimas décadas, la integración de los diversos subsectores ha seguido diferentes caminos en los países de la región. En primer lugar, el caso de Costa Rica es un antecedente de integración previo al período aquí analizado. En segundo término, a partir de la reforma constitucional de 1988, en el Brasil se intentó la integración en plena emergencia debido a la eliminación de los seguros contributivos obligatorios. En tercer lugar, el objetivo de muchas reformas de la década de 1990 era aumentar la eficiencia (más allá de la descentralización de la provisión pública) mediante una mayor focalización del gasto público y la introducción del sector privado en el área de la seguridad social, siguiendo el ejemplo de Chile. Por último, en lo que va del nuevo siglo han predominado el debate y las políticas alrededor de la búsqueda de cobertura universal (Titelman, Acosta y Cetrángolo, 2014).

Tal vez la dinámica del gasto en previsión social sea la de mayor incidencia en el volumen total de erogaciones públicas, en particular en los países de América del Sur. Por una parte, esta refleja las consecuencias de la propia maduración en los sistemas de pensiones de la región. Por otra, esa evolución también es el resultado de las reformas que en las últimas tres décadas afectaron la organización y el financiamiento de la protección social en materia de ingresos para las personas mayores.

En la década de 1990 se encararon reformas estructurales de los sistemas de pensiones en muchos países, siguiendo modelos emparentados, en diversa medida, con la reforma chilena de principios de los años ochenta. Mientras en algunos casos se trató de reemplazar los tradicionales esquemas de reparto por los de capitalización individual (Chile, Bolivia (Estado Plurinacional de)), en otros se establecieron sistemas paralelos en los que convivieron los dos esquemas (Colombia, Perú) y en otros se introdujeron sistemas mixtos de reparto y capitalización, que combinaban beneficios privados y públicos (Argentina en 1994, Uruguay). Más allá de estas modificaciones estructurales, e independientemente del esquema adoptado, se observa una tendencia generalizada a la implementación de cambios paramétricos en la región.

Las reformas estructurales de los años noventa no produjeron los resultados prometidos por sus defensores. En primer lugar, los esquemas de capitalización no lograron mejorar los niveles de beneficios esperados porque no redujeron la informalidad laboral y no aumentaron la cobertura ni el ahorro nacional. En segundo lugar, estos nuevos esquemas presentaron elevados costos de intermediación. Por último, pero tal vez lo más relevante para los argumentos aquí desarrollados, los costos de transición fueron muy elevados, con un impacto significativo en las cuentas públicas de los países que emprendieron ese camino (Mesa Lago, 2004).

Ante la necesidad de enfrentar los problemas estructurales de los sistemas de pensiones tradicionales y las deficiencias propias de los procesos de reforma, en los últimos años se realizaron importantes modificaciones en los esquemas de protección de la población mayor. Los ejemplos más claros de reformulación crítica de las reformas previas corresponden a los cambios estructurales introducidos en la Argentina en 2008 y en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2010, donde se decidió revertir el proceso previo y dar por terminada la experiencia del sistema de capitalización, transfiriendo los fondos acumulados al sector público.

Más allá de estos casos extremos, se está desarrollando un importante debate sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento de los sistemas de cada país mediante modificaciones paramétricas (por ejemplo, en el Uruguay) y nuevas reformas de otro tipo. En 2008, se implementaron en Chile importantes reformas institucionales del esquema pionero en la introducción de la capitalización privada, al recuperar una mayor participación del Estado en la regulación y organización general del sistema e incorporar elementos para mejorar la cobertura de los sectores más vulnerables (Arenas de Mesa, 2010).

Tal vez la orientación más importante a nivel regional fue la creciente preocupación por incrementar la cobertura de pensiones en países caracterizados por una informalidad laboral muy significativa y difícil de revertir. En esta situación, un gran porcentaje de la población mayor no logra cumplir con los requisitos para acceder a prestaciones contributivas.

Por último, el componente del gasto público que ha sido objeto de mayores análisis en los años recientes es el de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Este ha tenido importantes repercusiones políticas y, simultáneamente, un modesto impacto en las cuentas públicas. Como se verá, este componente se ha desarrollado mucho en el último período, caracterizado por una mayor preocupación por la equidad y los efectos distributivos del gasto público.

Promediando la segunda mitad del siglo pasado, la creciente desocupación y precarización laboral dejó en evidencia las fallas del sistema contributivo de protección social para brindar cobertura a un amplio sector de la población. En respuesta a esta carencia, desde mediados de la década de 1990 comenzaron a implementarse en América Latina programas de transferencias monetarias que se caracterizan por el establecimiento de condicionalidades para acceder a la prestación. Estas iniciativas se han extendido y en la actualidad abarcan a casi todos los países de la región (Cetrángolo y Goldschmit, 2012; Cecchini y Atuesta, 2017).

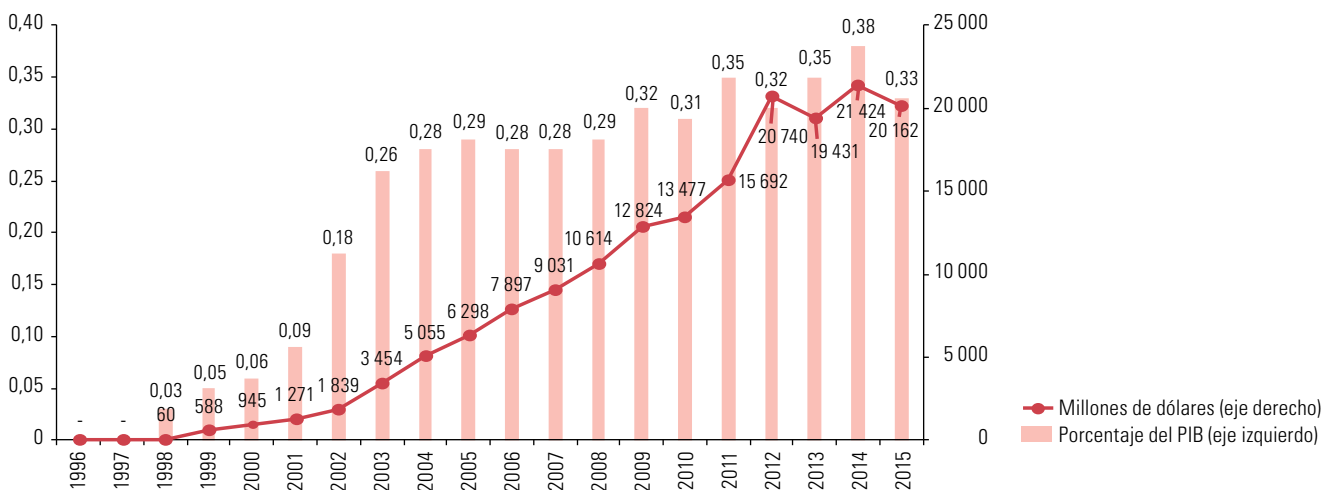
En la mayoría de los casos se trata de instrumentos centrales de las políticas de reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Durante los primeros años del presente siglo, los programas constituyeron una verdadera reforma en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza porque no adoptaron el modelo del seguro social y su sistema contributivo y, a su vez, se alejaron de la práctica dominante hasta entonces, que consistía en la entrega de “bolsas de alimentos” (Fonseca, 2006).

De acuerdo con las mediciones realizadas por Cecchini y Atuesta (2017), en las últimas dos décadas el gasto público en programas de transferencias condicionadas aumentó en la mayoría de países de América Latina y el Caribe, tanto medido en dólares corrientes como en relación con el PIB. En promedio, la inversión pública en estos programas pasó de representar el 0,06% del PIB regional en 2000 al 0,33% en 2015 (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5

América Latina y el Caribe: gasto público en programas de transferencias condicionadas, 1996-2015

(Como porcentaje del PIB y en millones de dólares corrientes)



Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, *serie Políticas Sociales*, N° 224, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

5. Tipología de países a partir de su nivel de gasto

De más está decir que la situación analizada en el apartado anterior refleja un promedio de casos detrás del cual existe una gran diversidad de situaciones. El gasto público total presenta sus niveles máximos (superiores al 40% del PIB) en el Brasil y la Argentina, los dos países donde, además, se ha llegado a las mayores cargas tributarias (Gómez Sabaini y Morán, 2018). Para alcanzar el promedio mencionado en el cuadro III.1 conviven en la región economías con niveles de gasto público muy diversos, que van desde los dos casos mencionados hasta los que tienen un gasto público inferior al 20% del PIB (Haití, Guatemala y el Paraguay).

Si bien no es posible obtener la evolución del gasto público en el mismo nivel de gobierno para todos los países de la región, se logró una aproximación muy razonable para la elaboración del gráfico III.6. Solo se debió recurrir a las cifras correspondientes al gobierno central en el caso de los países que presentaban un nivel muy reducido de erogaciones de los gobiernos subnacionales. Entre 1995 y 2015 los niveles de gasto público aumentaron en todos los países y, a nivel regional, pasaron del 20,1% al 27,3% del PIB, aproximadamente. Asimismo, se resalta la situación especial de los tres casos que muestran un mayor crecimiento: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Ecuador³.

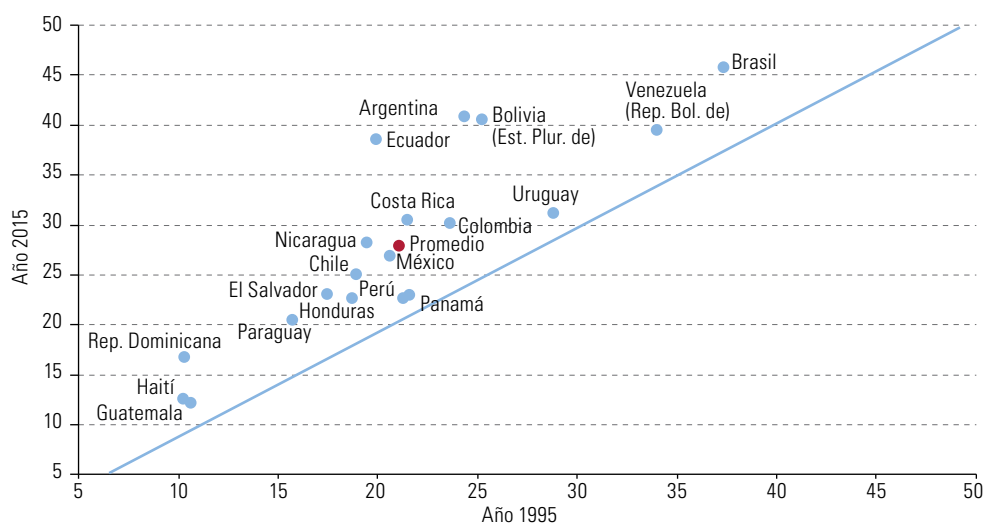


Gráfico III.6

América Latina: gasto público por países, 1995 y 2015

(Como porcentaje del PIB)

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

Entonces, y como resulta obvio, la evolución regional del nivel de erogaciones desde fines de los años noventa corresponde al promedio de situaciones muy diferentes. En el gráfico III.7 se observa la evolución del gasto público de cuatro grupos de países, clasificados según su nivel de erogaciones actual. Estos son:

- Grupo A: países con un nivel de gasto público superior al 40% del PIB (Argentina y Brasil). Siguen una trayectoria marcadamente más dinámica y presentan, en especial en los últimos diez años, incrementos mucho más significativos que el promedio⁴.

³ No puede dejar de señalarse la evolución del gasto público en la Argentina, donde se observa un incremento del gasto superior al 15% del PIB entre 2005 y 2015. En ese período la presión tributaria creció cerca de 10 puntos porcentuales del PIB y, en consecuencia, se alcanzó un nivel de desequilibrio fiscal de una magnitud excepcional (entre el 6% y el 7% del PIB) (Cetrángolo, Gómez Sabaini y Morán, 2015).

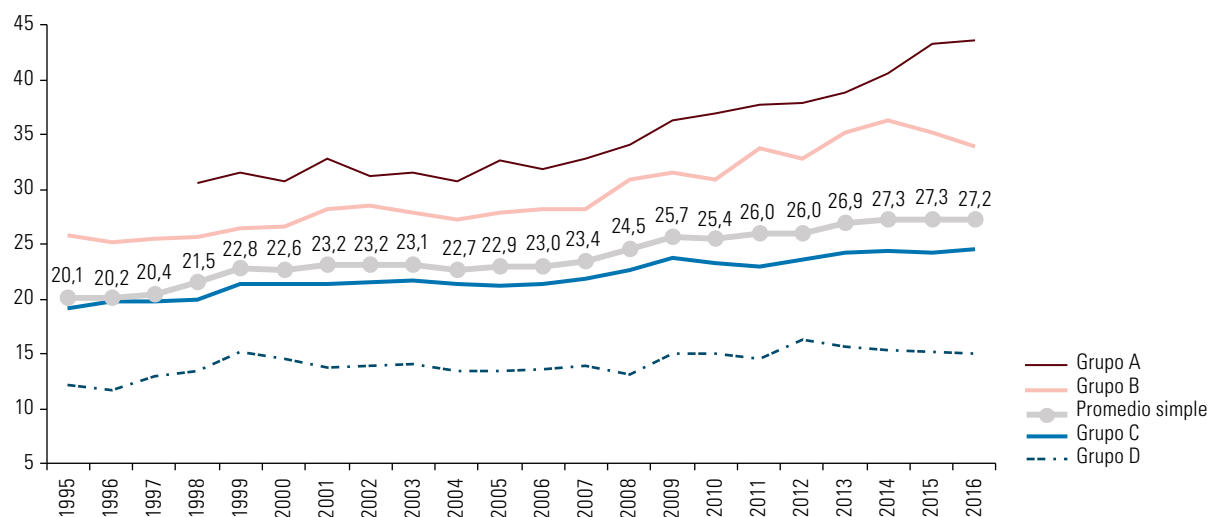
⁴ Si bien en 2015 el Estado Plurinacional de Bolivia alcanzó un nivel de gasto total equivalente al 40,6% del PIB, se trató de una situación excepcional de los años 2014 y 2015. En 2016 el gasto público de ese país volvió a ubicarse en un nivel similar al promedio de la última década (34%) y, en consecuencia, se decidió incluirlo en el grupo B.

- Grupo B: países con un nivel de gasto público entre el 30% y el 40% del PIB (Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), que crecieron a tasas similares a las del grupo A hasta que, en los últimos años, mostraron retrocesos.
- Grupo C: países con un nivel de gasto público entre el 20% y el 30% del PIB (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana), cuya trayectoria es muy similar al promedio regional.
- Grupo D: países con un nivel de gasto público inferior al 20% del PIB (Guatemala, Haití y Paraguay) y menores tasas de crecimiento.

Gráfico III.7

América Latina: evolución del gasto público total, por grupos de países, 1995-2016

(Como porcentaje del PIB)



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

Nota: Grupo A: gasto público superior al 40% del PIB; Grupo B: gasto público entre el 30% y el 40% del PIB; Grupo C: gasto público entre el 20% y el 30% del PIB; Grupo D: gasto público inferior al 20%.

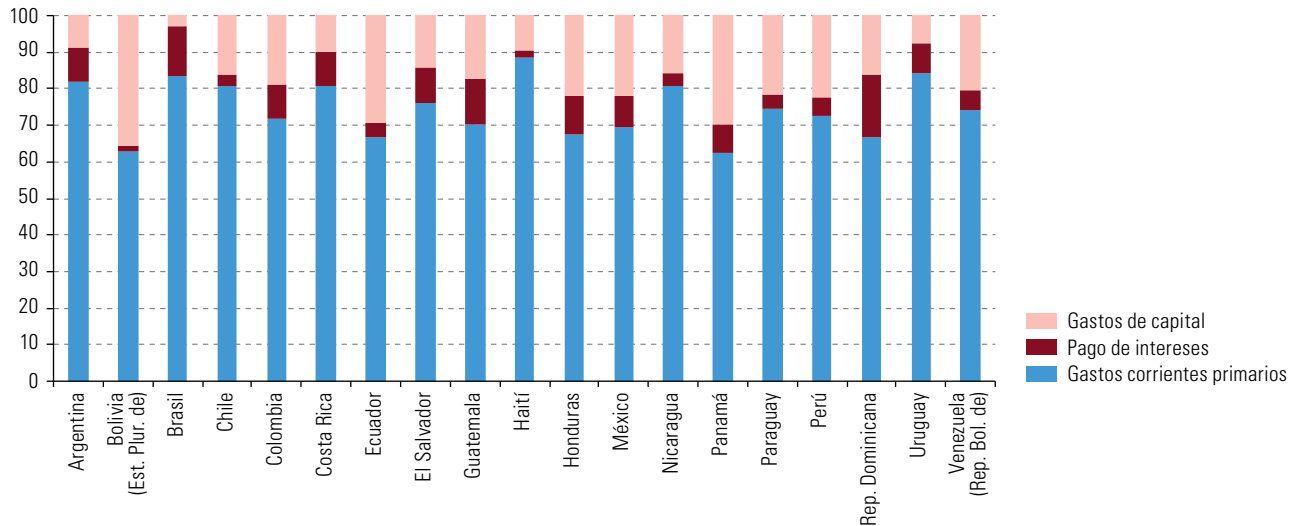
Más allá de la tipología presentada, resulta de interés analizar algunas situaciones particulares de cada país. A continuación, se presentan las diferencias entre las estructuras de gasto de los países y se indaga sobre los gastos correspondientes a diferentes políticas públicas en sectores seleccionados que revisten especial atención.

Como resultado de los diferentes caminos seguidos en los países de América Latina, un primer análisis de la estructura económica del gasto público resultante en cada caso permite distinguir, por una parte, aquellos países cuyo nivel de gasto de capital supera la quinta parte de sus erogaciones. En este grupo se encuentran algunos de los países que contaron con ingresos provenientes de recursos naturales (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, México y Paraguay).

En segundo lugar, hay algunos casos en que los intereses de la deuda representan más del 10% del total. Se trata del Brasil, Colombia, Guatemala y la República Dominicana. En el resto de los países examinados el gasto primario corriente representa más del 80% del total, a excepción de Honduras. Este país constituye un caso especial, pues presenta más de un 20% de gasto de capital y más de un 10% de pago de intereses, de manera que su gasto primario corriente representa apenas el 67,5% del total (véase el gráfico III.8).

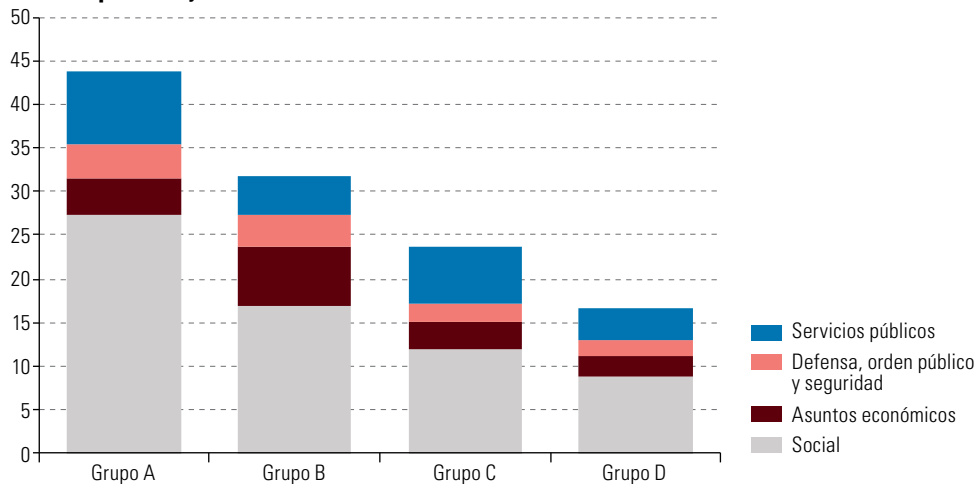
Gráfico III.8

América Latina (19 países): composición del gasto público según su clasificación económica, alrededor de 2016
(En porcentajes)



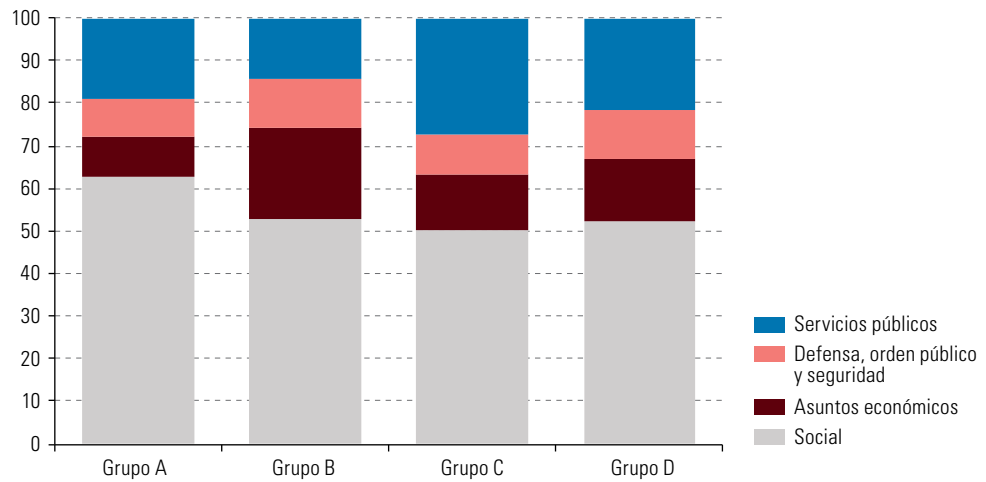
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En el gráfico III.9 se pueden apreciar los niveles y la composición de la estructura de las erogaciones públicas de los grupos de países desde una perspectiva funcional. Allí se observa que los mayores niveles de gasto están asociados a un mayor gasto social, en particular en protección social. Como se verá en la siguiente sección, los países con un gasto público más alto suelen ser los que han desarrollado Estados benefactores de alcance más extendido. No obstante, llama la atención la importancia de los gastos destinados a los asuntos económicos entre los países del grupo B, que refleja su mayor nivel de inversión pública.

A. Como porcentaje del PIB**Gráfico III.9**

América Latina: gasto público según clasificación funcional, por grupos de países, 2015
(Como porcentaje del PIB y en porcentajes)

Gráfico III.g (conclusión)

B. Como porcentaje del gasto público total

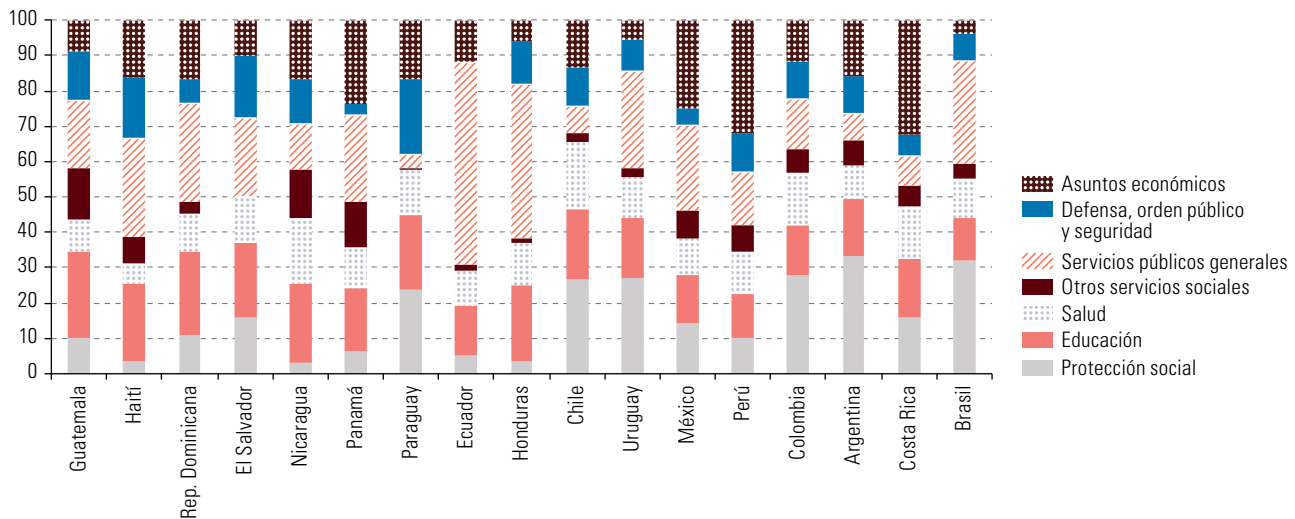
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Grupo A: gasto público superior al 40% del PIB; Grupo B: gasto público entre el 30% y el 40% del PIB; Grupo C: gasto público entre el 20% y el 30% del PIB; Grupo D: gasto público inferior al 20%.

Para complementar esta información y mejorar la apreciación de cada caso, en el gráfico III.10 se reproducen los datos presentándolos como estructura porcentual del gasto público de cada país. Resulta evidente el predominio del gasto social, aunque el peso de las diferentes funciones varía. En el promedio de la región (media simple), las erogaciones correspondientes a los servicios sociales representan el 57% del gasto total, con niveles superiores al 63% en la Argentina, Chile y Colombia. En el caso de Chile y en menor medida Colombia, ello es así a pesar de que gran parte del gasto en pensiones corresponde a gasto privado. En el otro extremo, en el Ecuador, Honduras y la República Dominicana el gasto social constituye menos del 40% del gasto total.

Gráfico III.10

América Latina (17 países): composición del gasto público según clasificación funcional, 2015
(En porcentajes)



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

B. Principales desafíos del gasto público en América Latina

Habiendo presentado los rasgos centrales y generales de la evolución y la situación actual del gasto público en América Latina, en esta sección se examinan los principales desafíos futuros en cada caso. Para ello, se analizan las circunstancias y características de los principales sectores de intervención, haciendo referencia a las políticas que han afectado su peso relativo en cada país. En particular, atendiendo a su especial significación para comprender la dinámica del gasto público en los países, se analizan las políticas en materia de protección social de la población mayor, salud, educación, las transferencias a los sectores más vulnerables y la inversión pública.

1. Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad

Algunos patrones comunes a la mayor parte de reformas ayudan a comprender las repercusiones del crecimiento del gasto público en educación. Las reformas se relacionan con la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria y preescolar y la garantía de horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación del contenido como mecanismos para ampliar la cobertura horizontal y vertical. Usualmente, ello supuso un incremento de los presupuestos educativos que, en general, tuvieron como destino prioritario el pago de salarios y un dispar avance en la ampliación de la infraestructura, en el marco de crecientes procesos de descentralización también disímiles.

El debate actual sobre el alcance y el contenido del derecho a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo muestra que los avances han sido muy desparejos a nivel regional. Esto también se comprueba en relación con los indicadores de repitencia y abandono. De manera complementaria deben mencionarse los problemas de sobreedad, con sus efectos negativos en la trayectoria escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje. El resultado de estas variables combinadas supone niveles actuales de calidad y rendimiento muy dispares y heterogéneos.

Según se observa en el gráfico III.11, el gasto educativo en relación con el PIB se incrementó de manera sostenida en la gran mayoría de los países de la región durante los últimos 15 años. Honduras y Panamá, donde se registraron reducciones significativas, constituyen claras excepciones, mientras que en Colombia, el Ecuador y Guatemala el indicador permaneció estable. Entre 2010 y 2015, se observa una desaceleración del incremento promedio regional del gasto, pese a que en la Argentina, Chile, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana el crecimiento se sostiene a un ritmo mayor que antes (Cetrángolo y Curcio, 2017).

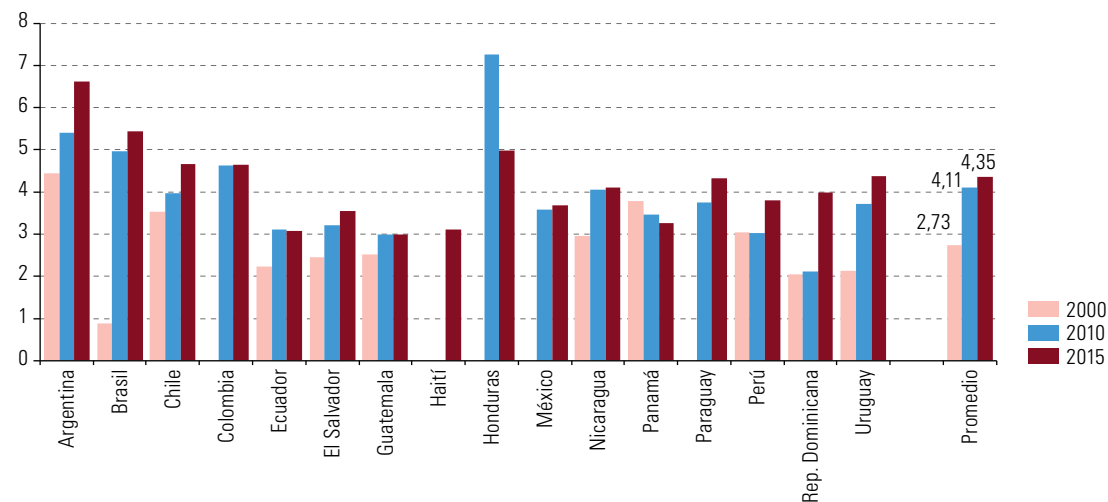
Si se analiza la calidad de la educación mediante el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se observa que, entre 2008 y 2013, el rendimiento educativo —medido según los resultados de las pruebas bajo análisis— mejoró en la gran mayoría de los países, excepto Costa Rica (estable en el nivel primario y levemente decreciente en el secundario), el Paraguay y el Uruguay, donde se redujeron los valores

obtenidos en las pruebas en el nivel secundario entre ambos operativos de evaluación⁵. No obstante, cabe señalar que en los casos de Costa Rica y el Uruguay se trata de sistemas cuyos resultados se encuentran muy por encima del promedio regional. Por otra parte, se observa que los valores obtenidos en el nivel secundario son mucho menores que los de la educación primaria en todos los países y la variabilidad es muy amplia entre los diferentes casos (véase el cuadro III.2).

Gráfico III.11

América Latina (16 países): evolución del gasto público en educación, 2000, 2010 y 2015

(Como porcentaje del PIB)



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

Cuadro III.2

América Latina: indicador sintético de calidad educativa por país en los operativos SERCE^a y TERCE^b

(Promedio simple de las puntuaciones obtenidas en matemática, lengua y ciencias)

País	Primaria		Secundaria	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	507,70	522,87	502,73	513,37
Brasil	504,30	529,44	509,87	521,78
Chile	545,75	576,86	531,69	568,76
Colombia	479,97	518,99	503,99	522,25
Costa Rica	550,51	550,18	556,26	540,35
Ecuador	462,74	516,30	453,47	501,91
Guatemala	452,03	497,78	453,64	488,51
México	531,27	534,33	535,77	547,27
Nicaragua	471,29	481,36	465,43	470,64
Panamá	465,13	492,04	465,39	473,07
Paraguay	477,35	484,39	464,27	459,82
Perú	473,96	527,07	477,06	511,12
República Dominicana	395,55	451,03	421,14	445,51
Uruguay	530,59	537,36	551,23	538,41
Promedio países	490,94	515,72	488,78	502,09

Fuente: O. Cetrángolo y J. Curcio, "Financiamiento y gasto educativo en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 192 (LC/TS.2017/95), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre, 2017, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de resultados: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*, Santiago, julio, 2015.

^a Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).

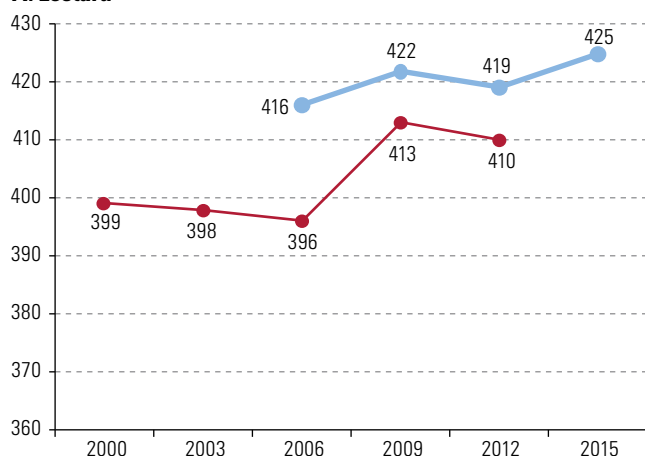
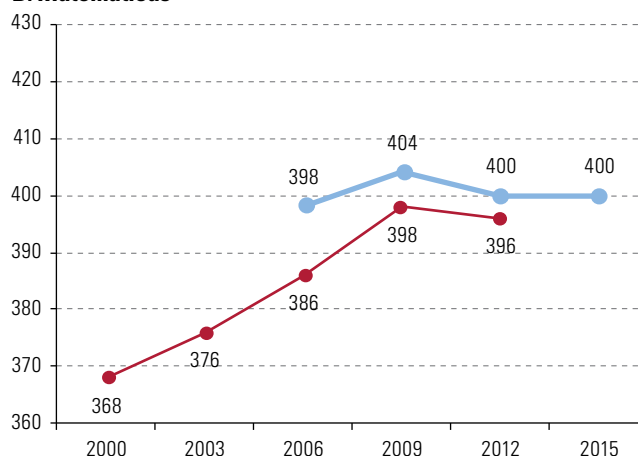
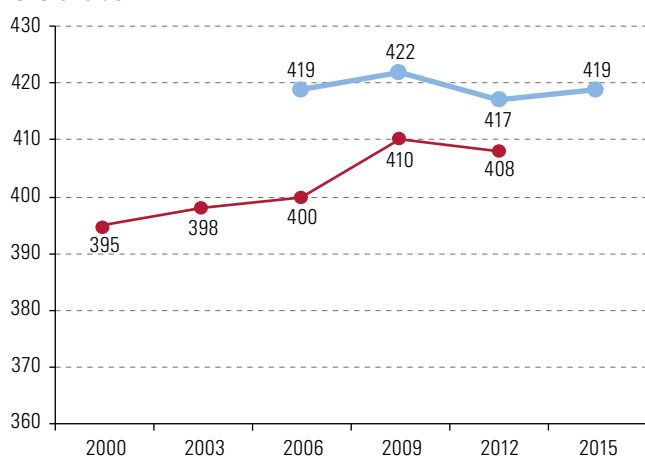
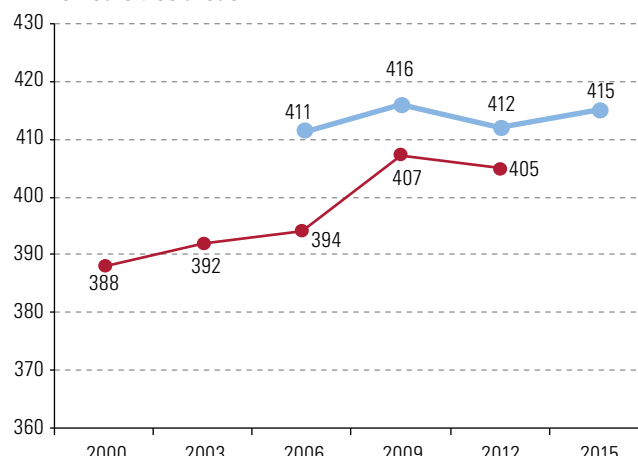
^b Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE).

⁵ Se trata de la segunda y la tercera edición de los estudios de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de América Latina elaborados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Este se creó en 1994 como una red de unidades de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de los países de América Latina. El SERCE se llevó a cabo en 2006 y las áreas estudiadas fueron matemática y lectura en tercer y sexto grado, y ciencias naturales en sexto grado. El TERCE se realizó en 2013 y comprendió la evaluación de las mismas áreas y grados que el estudio anterior.

A su vez, las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), también permiten medir la calidad educativa de acuerdo con los resultados en lectura, matemática y ciencias de los alumnos de 15 años (véase el gráfico III.12). A partir de lo señalado por Rivas y Scasso (2017), es posible analizar los cambios en la calidad educativa de los siete países de América Latina que participaron regularmente en las pruebas PISA entre 2000 y 2015 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay). En el estudio mencionado se modificó la escala de los resultados para permitir la comparabilidad a lo largo del tiempo y a partir de ese ejercicio se encontró que en algunos países hubo una importante mejora en todas las evaluaciones nacionales e internacionales durante el período analizado. El Perú es un claro ejemplo de mejora desde un punto de partida muy bajo. Chile parece haber mejorado durante la década de 2000 pero su ciclo está estancado en las pruebas de los años recientes. El Brasil, México y la Argentina mejoraron levemente en la primaria, pero no en la secundaria. Colombia y el Uruguay permanecen estables desde que comenzaron a realizarse las mediciones (Rivas y Scasso, 2017).

Gráfico III.12

América Latina (países seleccionados): puntaje promedio en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) (por área), resultados originales y reescalados, 2000-2015^a

A. Lectura**B. Matemáticas****C. Ciencias****D. Promedio tres áreas**

—●— Resultados reescalados —●— Resultados originales

Fuente: A. Rivas y M. Scasso, “¿Qué países mejoraron la calidad educativa?: América Latina en las evaluaciones de aprendizajes”, *Documento de trabajo*, N° 161, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2017.

^a Los resultados reescalados se presentan para favorecer la comparabilidad luego del cambio metodológico incluido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)-Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) en 2009.

Por lo visto, tal vez los desafíos más complejos e imprescindibles de las políticas públicas se encuentran en el gasto en educación. Los sistemas escolares son poco inclusivos desde el punto de vista socioeconómico, presentan importantes deficiencias en materia de calidad y rendimiento y no logran consolidarse como palanca del crecimiento y la igualdad. Es necesario combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia, pues solo la educación podrá sentar las bases de la tan deseada movilidad social y laboral que reducirá las brechas existentes. Las mejoras en la educación también son esenciales para permitir la incorporación del progreso técnico, la innovación y el aumento de la productividad que requieren las economías de la región. Ciertamente, existen aspectos específicos del gasto en educación que se consideran imprescindibles para solucionar los problemas: la disponibilidad de materiales, la incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de aprendizaje, la adecuación de la infraestructura escolar, la capacitación y las buenas prácticas de los docentes, su asistencia y puntualidad son factores reconocidos por su incidencia positiva en el aprendizaje.

No obstante, esos factores parecen insuficientes para revertir las debilidades actuales de los sistemas educativos. Sabiendo que las condiciones del entorno socioeconómico y cultural determinan en buena parte el aprendizaje, se debe reconocer la existencia de un círculo vicioso de reproducción intergeneracional de situaciones de vulnerabilidad que es necesario interrumpir. Si bien estos factores son comunes a la totalidad del gasto social, en la educación se encuentran las posibilidades más claras de su reversión.

Por último, y no solo con respecto a la provisión de servicios de educación, sino también de salud y otros servicios públicos que puedan proporcionarse de manera descentralizada, se plantea el desafío adicional que suponen las disparidades en cuanto a la capacidad financiera y de gestión entre los territorios. Lamentablemente no se ha encontrado una solución ideal y consensuada para lidiar con estas dificultades. No obstante, los intentos más recientes de transferencias con asignación específica a ciertos usos predeterminados constituyen una alternativa que merece un análisis más cuidadoso, en especial atendiendo a las dificultades de espacio fiscal para ampliar los presupuestos públicos.

2. Reducir la fragmentación de los sistemas de salud para alcanzar la cobertura universal y abordar la transición epidemiológica

En América Latina, la evolución del gasto público en salud durante las últimas décadas refleja las reformas promercado que luego dieron paso a una creciente preocupación por expandir la cobertura y el acceso a servicios de salud de calidad. En la mayoría de los países, ello se tradujo en definiciones con diverso grado de formalidad de la necesidad de asegurar el acceso universal de la población a los servicios de salud. No obstante, son escasas las referencias claras y explícitas acerca del nivel de cobertura garantizado. En la actualidad, el gasto promedio en salud de la región es del 7% del PIB. El 28% está a cargo del sector público y otro tanto corresponde a los seguros obligatorios. En consecuencia, como se muestra en el gráfico III.13, el dato más significativo es que el gasto privado en seguros voluntarios y de bolsillo es cercano al 43% del gasto total en salud.

Debido a la mencionada fragmentación del sector de la salud, con sus diferentes manifestaciones en los países latinoamericanos, el análisis de la participación del Estado en el sector resulta mucho más complejo. En el cuadro III.3 se presentan los niveles y la estructura del gasto en salud. Allí se puede comprobar que en el Uruguay, la Argentina y el Brasil el gasto total alcanza niveles cercanos al 9% del PIB, con una

elevada participación de los seguros obligatorios en los primeros dos países. No obstante, la presencia de seguros no resulta tan elevada como en Costa Rica, Chile y Colombia, donde —con diferentes sistemas— gran parte de las reformas se han concentrado en la seguridad social.

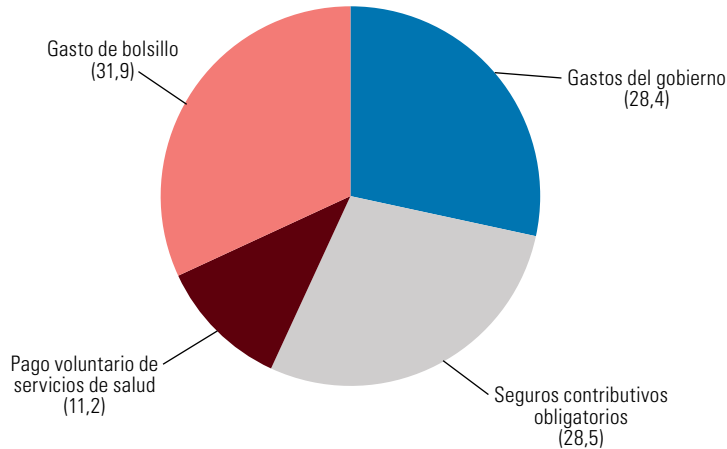


Gráfico III.13
América Latina: estructura del gasto en salud, 2015
(En porcentajes)

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

Nota: Promedio simple de 20 países.

Cuadro III.3

América Latina: estructura del gasto en salud por país, 2015

(Como porcentaje del PIB y en porcentajes)

País	Gasto total en salud como porcentaje del PIB	Gasto del gobierno	Seguros contributivos obligatorios	Pago voluntario de servicios de salud	Gasto de bolsillo
Argentina ^a	9,0	33,5	45,2	8,0	13,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,4	40,3	28,7	5,1	25,9
Brasil	8,9	43,3	0,0	28,4	28,3
Chile	8,1	2,2	58,6	7,0	32,2
Colombia	6,2	11,8	59,0	10,9	18,3
Costa Rica	8,1	9,7	66,3	2,5	21,5
Ecuador	8,5	28,9	21,1	6,3	43,7
El Salvador	6,9	37,7	28,6	5,8	27,9
Guatemala	5,7	17,8	15,9	10,5	55,8
Haití	6,9	11,8	1,9	50,0	36,3
Honduras	7,6	33,1	12,1	5,7	49,1
Jamaica	5,9	53,6	5,8	16,9	23,7
México	5,9	23,8	28,4	6,5	41,4
Nicaragua	7,8	36,3	24,0	3,8	36,0
Panamá	7,0	37,8	24,6	7,1	30,5
Paraguay	7,8	34,3	19,3	9,9	36,5
Perú	5,3	32,6	29,1	7,4	30,9
República Dominicana	6,2	27,6	20,0	8,7	43,7
Uruguay	9,2	27,7	42,2	13,9	16,2
Venezuela (República Bolivariana de)	3,2	20,3	27,4	6,5	45,8
Promedio simple	7,0	28,4	28,5	11,2	31,9

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS); para la Argentina: cifras oficiales de los subsectores público y seguridad social.

^a Los datos de la Argentina se obtuvieron tras la reformulación de sus cuentas nacionales.

Por definición, los mecanismos más solidarios son aquellos en que la totalidad de la población está incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas. Esto, a su vez, debería verse reflejado en menores niveles de gasto de bolsillo. En la región, ello se cumple en los países del Caribe de tradición sajona, Cuba y el Brasil (CEPAL, 2006). No obstante, en este último país el gasto privado representa una gran proporción del gasto total (el 3,7% del PIB), mientras que el gasto público constituye el 3,6% (OPS, 2011).

El resto de la región, donde se ha conservado parcialmente el financiamiento mediante cargas sobre la nómina salarial, se caracteriza por sistemas fragmentados. Mientras en algunos casos se ha tratado de integrar los sistemas contributivos financiados mediante esas cargas con los esquemas públicos con financiamiento tributario, en otros se mantiene una significativa segmentación de ambas formas de financiamiento⁶.

La cobertura efectiva en materia de salud resulta insuficiente y desigualmente distribuida, con escasa capacidad para combatir las desigualdades que caracterizan a los países de esta región. Aquí se entiende que el objetivo de la cobertura universal en materia de salud es mucho más ambicioso que el enunciado de garantizar el acceso a “algo” de cobertura para cada ciudadano y supone que todos los habitantes de un país tengan derecho a una cobertura homogénea y suficiente (tanto desde el punto de vista de la cantidad como de la calidad) que, necesariamente, dependerá del financiamiento. La cobertura universal implica equidad de acceso y protección financiera. Desde el punto de vista de las políticas públicas, la cobertura mediante recursos de cobro obligatorio (rentas generales y cotizaciones sobre los salarios) no debería discriminar por ingresos, como suele suceder en los sistemas fragmentados donde los trabajadores formales (y en algunos países sus familias) acceden a niveles de cobertura superiores a los del resto de la población (Titelman, Acosta y Cetrángolo, 2014).

Además, la imagen resultaría muy incompleta si no se incorporara la importancia de la articulación de los servicios sociales con el sector privado por medio de los diferentes agentes que lo conforman. En cada país la presencia del sector privado incide en la modelación de la oferta y el financiamiento de la salud (pero también de otros sectores sociales) y condiciona la implementación de las reformas necesarias, imponiendo nuevos desafíos. Subestimar la importancia de una regulación adecuada de la presencia privada en los diferentes sectores, en especial salud y educación, significaría una grave falencia para el logro de sus objetivos.

La falta de una cobertura universal de salud también amplifica los desafíos para formular políticas públicas que aborden los retos de la transición epidemiológica en la región. Destaca no solamente la creciente mortalidad por causas no transmisibles, sino también la disminución de la mortalidad por causas infecciosas y parasitarias (Di Cesare, 2011). Es importante subrayar que, en el primer caso, los cambios en el estilo de vida y los hábitos alimenticios han incrementado considerablemente la incidencia de la obesidad, que a su vez ha conllevado un aumento en la incidencia de enfermedades crónicas, en especial la diabetes (Kain y otros, 2014). Esta situación exigiría una inversión importante, dado que los costos relacionados con el tratamiento de estas enfermedades son mucho más elevados que los de las enfermedades transmisibles. En este sentido, se subraya la importancia de formular políticas de salud transversales, que fortalezcan los sistemas de salud y, al mismo tiempo, inviertan en programas de prevención.

⁶ Cabe destacar que, al incrementar los servicios de intermediación, la fragmentación de los sistemas de salud suele, en muchos casos, dar lugar a un aumento del gasto del sector, que no necesariamente se traduce en mayores prestaciones, sino que corresponde a una duplicación de costos y servicios.

3. Asegurar niveles mínimos de protección social y sistemas previsionales contributivos sostenibles para la población mayor en un contexto de transición demográfica

Con respecto al gasto destinado a las pensiones y, en general, a la protección de la población mayor, durante el período analizado se verificó la maduración de muchos de los sistemas tradicionales de previsión social de la región y, sin duda, esta área fue objeto del mayor número de debates y reformas. Como se mencionó, los países siguieron diversos caminos de reforma y el resultado hacia fines del siglo pasado era una generalizada insatisfacción con los sistemas, que brindaban una cobertura insuficiente y, en su mayoría, eran muy costosos y poco sostenibles.

Por su parte, los caminos seguidos en los diferentes países para lidiar con los problemas de cobertura de la población mayor presentan también una gran diversidad. Tal vez el rasgo más notable ha sido —de manera coherente con otras reformas de las políticas sociales destinadas a atender los derechos a ingresos de diferentes grupos poblacionales, en especial durante el último período— la preocupación por la equidad. Así, han proliferado los programas no contributivos destinados a complementar la cobertura brindada por los contributivos. Al estar estos financiados por recursos tributarios, los países debieron hacer frente a las tradicionales restricciones que tiene la región para incrementar su carga tributaria.

Si bien la trayectoria seguida en cada caso para resolver esta problemática es diferente y ha aumentado la heterogeneidad regional, la tendencia a la incorporación de programas no contributivos ha sido muy generalizada. Rofman y otros (2013) identifican sistemas establecidos como permanentes en el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay⁷. Estos programas se denominan focalizados, aunque en varios casos se hace mención explícita a la condición de focalización para lograr la universalización de los derechos.

El Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina merecen una mención especial. En el primer caso, la introducción del programa Renta Dignidad como derecho universal resultó de la reformulación de un esquema particular en el que, a partir de la privatización de la empresa petrolífera, se había establecido una prestación que alcanzaba solo a la población que vivía en el país en el momento de la privatización.

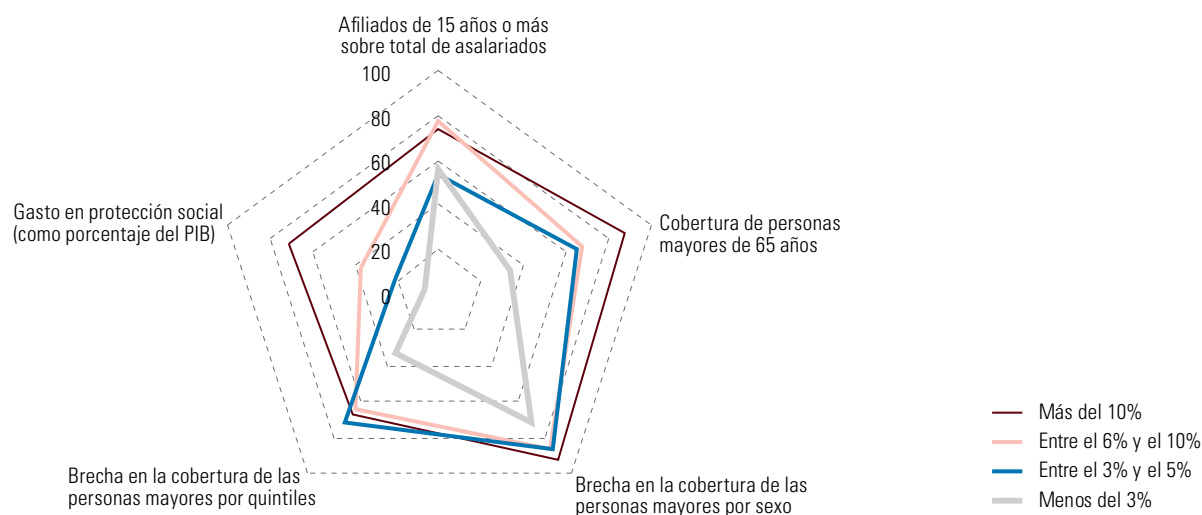
En cambio, el caso de la Argentina era una experiencia de cobertura muy amplia pero transitoria. Allí, mediante la introducción de las denominadas “moratorias previsionales”, se concedieron prestaciones contributivas a todos aquellos que no habían cumplido con los requisitos contributivos, pero mediante medidas de emergencia y por un tiempo determinado. Recién en 2016 se introdujo el derecho a una prestación universal para la población mayor.

Como síntesis de la situación regional y sus desafíos, en el gráfico III.14 se presenta información de los países, clasificados en cuatro grupos de acuerdo con su nivel de gasto público destinado a la protección social de la población mayor. Para cada grupo se ofrece información sobre la cobertura de activos y pasivos, así como sobre las brechas de cobertura entre los primeros y últimos quintiles de ingresos y entre hombres y mujeres en cada país.

⁷ En el caso de Chile, como parte de la reforma de 2008 tendiente a la configuración de un sistema integrado.

Gráfico III.14

América Latina: indicadores de protección de la población mayor de los países agrupados por nivel de gasto



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero, 2017.

Nota: La brecha de cobertura por sexo se calculó como la cobertura de mujeres en edad de jubilarse como porcentaje de la de los hombres. La brecha de cobertura por quintiles se define como la cobertura de 65 años del primer quintil de ingresos como porcentaje de la del quinto. El gasto en protección social de los países fue reescalado, de manera que el 14,60% del PIB=100. Los grupos corresponden a los siguientes países: "Más del 10%" incluye Argentina y Brasil; "Entre el 6% y el 10%" incluye Chile, Colombia y Uruguay; "Entre el 3% y el 5%" incluye Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de); y, "Menos del 3%" incluye Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana.

En primer lugar, la importancia de este tipo de erogaciones se evidencia en el hecho de que los países con mayor nivel de gasto en esta función (más del 10% del PIB) sean los mismos que forman el mencionado grupo A, de mayor gasto total: Argentina y Brasil. Allí se registra la más alta cobertura, tanto de población pasiva como activa, aunque la mayor cobertura de la población de más de 65 años denota la mayor amplitud de los esquemas prestacionales para los pasivos. En ese grupo, a su vez, se observan las menores brechas de cobertura entre mujeres y hombres.

En segundo lugar se ubican los países cuyo gasto en este rubro varía entre el 6% y el 10% del PIB. Este grupo incluye tres casos que fueron escenarios de importantes reformas a lo largo de las últimas décadas: Chile, Colombia y Uruguay. En este grupo llaman la atención, en sentido negativo, la baja cobertura de la población mayor de Colombia y, en sentido positivo, la ausencia de discriminación de las mujeres en el Uruguay, así como la elevada cobertura relativa de la población del primer quintil en Chile. La menor cobertura de personas mayores explica el menor gasto en relación con el grupo A, aunque teniendo en cuenta la cobertura similar de los activos, es de suponer que en el mediano plazo llegarán a coincidir.

En tercer lugar se encuentran varios países cuyos niveles de gasto en protección social de la población mayor varían entre el 3% y el 5% del PIB. Estos también presentan una cobertura muy inferior de la población activa, aunque con brechas de género y nivel de ingreso similares. Este grupo está integrado por el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, México, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Los restantes países presentan niveles de gasto inferiores al 3% del PIB y peores indicadores de cobertura y brechas de género e ingresos.

Por último, debe notarse que esta clasificación se basa en el gasto público en pensiones y otras modalidades de protección de la población mayor. En los países donde la participación privada se fue expandiendo, es necesario considerar de manera especial el tipo de reformas implementadas al interpretar los datos de cobertura. En el cuadro III.4 se ofrece información sobre los países que ayudará a calificar cada situación particular.

Cuadro III.4

América Latina: indicadores del sistema de protección de la población mayor, alrededor de 2014-2015
(En porcentajes)

País	Afiliados de 15 años o más sobre total de asalariados	Cobertura de personas mayores de 65 años	Cobertura de hombres en edad de jubilarse	Cobertura de mujeres en edad de jubilarse	Brecha en la cobertura de personas mayores por quintil de ingresos	Gasto en protección social (como porcentaje del PIB)
Brasil	78,0	84,2	87,2	75,2	62,10	14,60
Argentina ^a	68,9	90,0	84	81,3	70,44	13,95
Colombia	62,3	26,7	30,7	20,5	1,42	9,17
Uruguay	88,4	87,4	76,3	79	86,35	6,94
Chile	81,3	87,1	86,3	74,6	102,57	6,23
Paraguay	38,8	46,2	34,2	34	60,85	4,92
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	40,8	96,4	66,6	52,5	98,74	4,38
Costa Rica	74,5	66,8	73,7	60,7	71,45	4,00
México	44,0	70,6	75,6	66,4	94,33	3,82
Venezuela (República Bolivariana de)	72,6	60,4	53,5	47,8	21,94	3,58
Perú ^b	53,5	47,8	54,3	42,2	83,42	3,12
El Salvador ^b	50,7	16,4	17,6	10,7	5,99	2,73
República Dominicana ^b	70,7	17,2	19,3	11,2	25,86	1,82
Guatemala ^b	37,9	19,3	22,7	15	15,49	1,26
Panamá	76,1	78,6	75	57,9	64,59	1,18
Ecuador ^b	63,0	62,8	62,4	63,1	83,66	1,12
Honduras	37,8	9,6	11,5	7,2	3,60	0,84

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama Social de América Latina*, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero, 2017.

^a Se considera solo la zona urbana.

^b La información corresponde a la afiliación al sistema de pensiones.

En definitiva, teniendo en cuenta la magnitud del gasto en pensiones de muchos de los países de la región y, en sentido dinámico, las expectativas de maduración de los sistemas y el envejecimiento de la población (véase CEPAL, 2016), el análisis de esta función del Estado es fundamental para comprender la situación actual y las perspectivas fiscales de los países de la región. El desafío aquí consiste en construir y consolidar sistemas que aseguren a toda la población mayor algún tipo de ingreso que sea suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas y brinde beneficios contributivos que guarden alguna proporcionalidad con los aportes realizados a quienes se mantuvieron en el trabajo formal, reforzando los incentivos para formalizar el empleo. Todo ello en un marco que, de manera simultánea, permita brindar previsibilidad y sostenibilidad en el mediano plazo.

4. Generalizar niveles mínimos garantizados de protección de ingresos mediante programas de transferencias monetarias

Debido a la elevada informalidad de la economía y la necesidad de atender a la población más vulnerable (niños y niñas de los sectores más pobres de la sociedad), se desarrollaron soluciones mediante diversos programas de transferencias condicionadas, que se han difundido ampliamente, aunque distan mucho de ser una solución suficiente para esos problemas.

En ese contexto, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación adoptó la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social como una de las prioridades para hacer frente a la crisis mundial. Los niveles mínimos de protección social deberían asegurar el acceso universal, como mínimo, a las siguientes garantías básicas: i) el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; ii) la seguridad básica del ingreso para los niños; iii) la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan trabajar (por ejemplo, las personas con discapacidad o desempleadas); y iv) la seguridad básica del ingreso para las personas mayores, tratada en el apartado anterior.

La innovación más significativa en materia de políticas sociales de la región ha sido la introducción casi generalizada durante el último período de programas de transferencias monetarias condicionadas⁸. En 2015, el promedio regional invertido en estos programas alcanzó el 0,33% del PIB. Entre los países con mayor inversión de este tipo como porcentaje del PIB se encuentran la Argentina (0,59%), el Brasil (0,50%), la República Dominicana (0,43%) y el Uruguay (0,39%)⁹. En el otro extremo, los países de la región que presentan el menor nivel de inversión en estos programas expresado como porcentaje del PIB durante ese año se encuentran Belice, Guatemala, Haití y Panamá (todos por debajo del 0,1% del PIB de sus economías).

Estos resultados reflejan situaciones bastante dispares. En el caso de Belice y Haití se trata de programas muy pequeños, que deberían fortalecerse para cubrir efectivamente a la población objetivo y disminuir los niveles de extrema pobreza y pobreza. En Guatemala, el presupuesto del programa Mi Bono Seguro se redujo un 45% en términos nominales entre 2014 y 2015. En el caso de Panamá este resultado es la combinación de una leve disminución del gasto de la Red de Oportunidades en 2014 y 2015 y de elevadas tasas de crecimiento del PIB.

Al analizar la tendencia del gasto en programas de transferencias condicionadas entre 2000 y 2015 (véase el gráfico III.15), debe destacarse la situación del Brasil, cuya inversión en estos programas se incrementó de manera sostenida y pasó del 0,03% del PIB en 2000 al 0,50% del PIB en 2015. Entre 2005 y 2015, la Argentina y la República Dominicana registran los mayores incrementos de la inversión en estos programas como porcentaje del PIB, con aumentos cercanos a 0,50 y 0,37 puntos porcentuales, respectivamente. En el mismo período, se observa en varios países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México y Uruguay) una merma de la inversión en programas de transferencias condicionadas como porcentaje del PIB, que refleja una ralentización en el crecimiento de estas erogaciones.

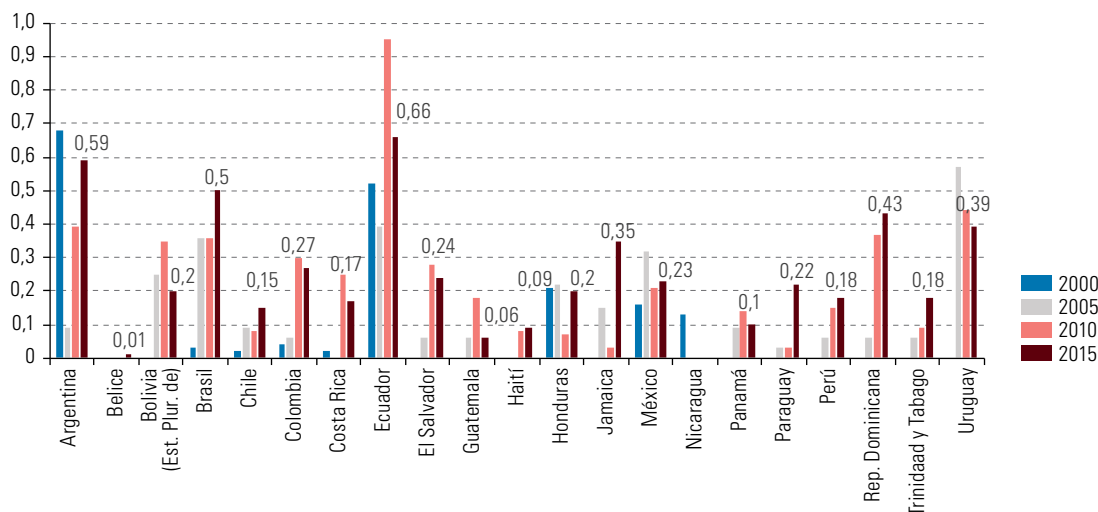
Aunque sería deseable que no se requirieran programas para asegurar ingresos básicos a los sectores más desfavorecidos, la situación actual y las expectativas a mediano plazo (en especial referidas al mercado de trabajo) impiden imaginar que se pueda prescindir de los programas de transferencias monetarias a los hogares más vulnerables. Así, estos programas integran objetivos de asistencia o reducción de la pobreza a corto plazo con la superación de la pobreza a largo plazo mediante estrategias de acumulación de capital humano. Ello se basa en la idea de que, dado que las estrategias utilizadas por los más pobres para afrontar las crisis pueden llevar al desahorro en capital humano y a perpetuar la pobreza, una acción dirigida simultáneamente a abordar las consecuencias y las causas de la pobreza puede interrumpir su reproducción intergeneracional (Villatoro, 2007).

⁸ Los programas de transferencias monetarias condicionadas que se desarrollaron en los países de la región se consideran “innovadores” por varios motivos, entre ellos sus mecanismos de focalización, el establecimiento de prestaciones “en efectivo” en lugar de “en especie” y las condicionalidades establecidas en muchos casos en relación con el desarrollo de ciertas acciones por parte de los destinatarios, como la asistencia escolar de los niños del hogar, controles de salud, vacunas y dosis de refuerzo (Hailu y Veras Soares, 2009).

⁹ Si bien el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador presenta una inversión en programas de transferencias condicionadas equivalente al 0,66% del PIB en 2015, se excluye del análisis porque esos recursos no solo incorporan la transferencia monetaria condicionada para familias con niños (que representa el 0,26% del PIB) sino también la pensión para personas mayores y la pensión para personas con discapacidad.

Gráfico III.15

América Latina y el Caribe: inversión en los programas de transferencias condicionadas, por país, alrededor de 2000, 2005, 2010 y 2015
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

En un futuro cercano, la cobertura horizontal y vertical de estos programas debería ampliarse con miras a brindar cobertura suficiente a la totalidad de la población que lo requiera. Si bien los programas para la atención de las familias con niños y adolescentes están bastante difundidos, todavía quedan por alcanzar grupos importantes de la población y, aún en los casos en que los programas efectivamente dan cobertura, esta suele ser muy insuficiente.

5. Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo

Por último, no es posible terminar este rápido repaso de la situación actual de las principales políticas de gasto público sin mencionar la persistencia generalizada de una brecha de infraestructura considerable, que deriva de los bajos niveles de inversión pública en el sector¹⁰. En un conjunto de países se ha logrado garantizar el acceso a la electricidad a toda la población. Este es el caso de la Argentina, Chile, Puerto Rico y Trinidad y Tabago. Sin embargo, menos del 38% de la población de Haití tiene acceso a dicho servicio. En 2015, la brecha en el sector energético fue del 2,98%, porcentaje que evidencia una mejora con respecto a 1990, cuando esta ascendía al menos al 14,4% (Sánchez y otros, 2017). Con respecto a la cobertura de infraestructura en telecomunicaciones, en 2016 había en América Latina y el Caribe una media de 126 líneas telefónicas cada 100 habitantes, el 87% de las cuales eran líneas de telefonía móvil (véase el cuadro III.5).

Aún con las limitaciones que tiene todo indicador sintético de variables tan diversas y con factores explicativos de gran complejidad como los relativos al acceso de la población a la infraestructura, se puede realizar una clasificación aproximada a partir del ordenamiento relativo de cada indicador. En ese sentido, el Uruguay, la Argentina,

¹⁰ Una serie de autores ha estimado que para acabar con dicha brecha, la región debería invertir aproximadamente el 5% del PIB en infraestructura, por un período de tiempo prolongado (Serebrisky y otros, 2015). Para profundizar el análisis de esta temática desde diferentes perspectivas se recomienda la lectura de CEPAL (2017a, 2015a y 2015b).

Chile y Costa Rica presentan los mejores niveles de cobertura en los cuatro sectores analizados, mientras el Brasil, el Paraguay, México, la República Bolivariana de Venezuela, Panamá, Colombia, El Salvador y el Ecuador muestran niveles de acceso a los servicios relativamente cercanos al promedio regional. Por último, los indicadores de acceso más limitado se registran en la República Dominicana, el Perú, Guatemala, Nicaragua, Honduras, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití.

Cuadro III.5

América Latina y el Caribe: indicadores de acceso a infraestructura por país, alrededor de 2016

País	Acceso a electricidad (en porcentajes) ^a	Acceso a agua potable (en porcentajes) ^b	Acceso a saneamiento (en porcentajes) ^b	Líneas telefónicas (cada 100 habitantes) ^c
Argentina	100,00	99,10	96,40	174,05
Belice	92,45	99,50	90,50	70,34
Bolivia (Estado Plurinacional de)	90,04	90,00	50,30	98,49
Brasil	99,65	98,10	82,80	139,31
Chile	100,00	99,00	99,10	146,29
Colombia	97,79	91,40	81,10	131,29
Costa Rica	99,36	97,80	94,50	175,56
Ecuador	98,98	86,90	84,70	99,13
El Salvador	95,13	93,80	75,00	155,18
Guatemala	85,49	92,80	63,90	125,40
Guyana	86,90	98,30	83,70	85,28
Haití	37,94	57,70	83,70	60,59
Honduras	88,65	91,20	82,60	96,38
Jamaica	97,10	93,80	82,60	126,55
México	99,17	96,10	85,20	103,70
Nicaragua	81,85	87,00	67,90	...
Panamá	91,60	94,70	75,00	188,15
Paraguay	99,00	98,00	88,60	109,92
Perú	92,92	86,70	76,20	126,81
Puerto Rico	100,00	...	99,30	109,87
República Dominicana	98,47	84,70	84,00	93,32
Trinidad y Tabago	100,00	95,10	91,50	180,78
Uruguay	99,66	99,70	96,40	181,07
Venezuela (República Bolivariana de)	99,11	93,10	94,40	111,42
América Latina y el Caribe	97,02	94,63	83,15	125,97
Países de la OCDE ^d	99,92	99,31	97,78	155,77

Fuente: Banco Mundial, "World Development Indicators", 2017 [en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.

Nota: La información de este cuadro corresponde a una metodología especial utilizada en el informe de referencia y puede no coincidir con los indicadores censales u otros de uso difundido. Véase más información en Banco Mundial (2017).

^a La información corresponde a 2014.

^b La información corresponde a 2015.

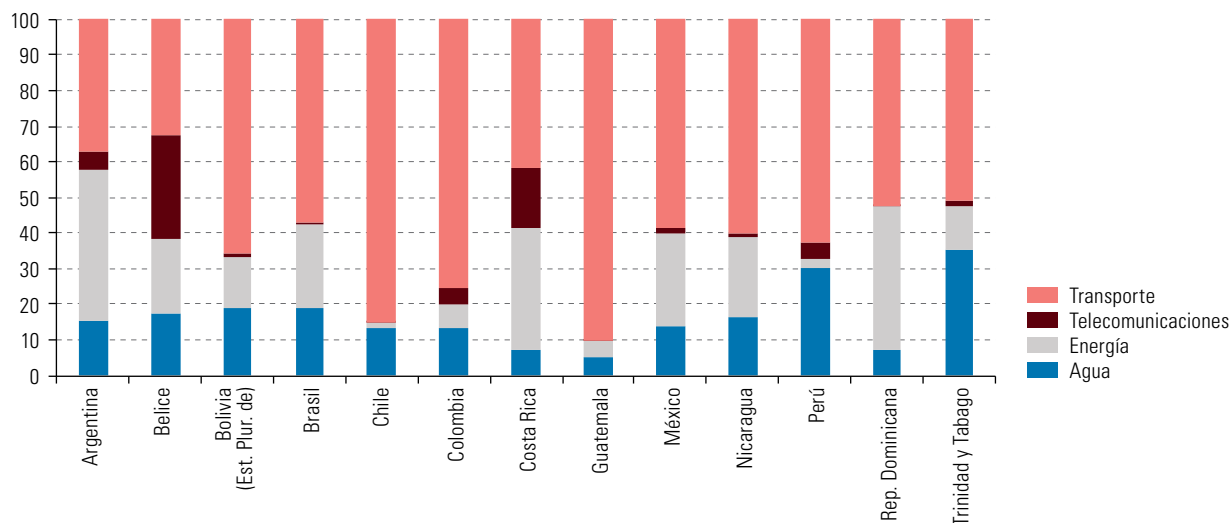
^c La información corresponde a 2016.

^d Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Al observar la estructura actual de la inversión pública en los países sobre los que se cuenta con información más reciente, se comprueba que gran parte de la inversión pública se destina al sector del transporte. En los extremos, en Belice el 33% de los recursos destinados a la inversión pública corresponden a dicho sector, mientras que en Guatemala esa cifra asciende al 90%. La escasa participación de la energía y las telecomunicaciones se relaciona con la consolidación del proceso de privatización que tuvo lugar en ambos sectores (véase el gráfico III.16).

**Gráfico III.16**

América Latina y el Caribe (13 países): estructura de la inversión pública en infraestructura por sector, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe (INFRALATAM) [base de datos en línea] <http://www.infralatam.info/>.

La provisión eficiente de servicios de infraestructura resulta esencial para la cohesión espacial, económica y social de una población, no solo porque integran el territorio sino también porque lo dotan de los servicios necesarios para la producción y la mejora de las condiciones y la calidad de vida de los individuos (Correa y Rozas, 2006). En este sentido, el desarrollo de infraestructura genera aumentos de la productividad y, por lo tanto, mayores tasas de crecimiento económico, al reducir los costos de producción, facilitar la acumulación de capital humano, la generación de empleo y la diversificación de la estructura productiva (CEPAL, 2015a; Serebrisky y otros, 2015).

C. Reflexiones finales

Después de revisar la evolución de las políticas y el gasto público durante los últimos 30 años, así como la situación actual en materia de intervención de los Gobiernos de América Latina, resulta inevitable cierta insatisfacción al comprobar la simultaneidad de dos fenómenos: el crecimiento de la presencia estatal y su debilidad o insuficiencia para lidiar con los graves problemas sociales y económicos de los países de la región. Las dificultades para alcanzar niveles aceptables de inclusión, equidad e igualdad en el cumplimiento de los derechos siguen siendo la regla.

No obstante, pese a la gran heterogeneidad de situaciones se ha comprobado una creciente preocupación por mejorar los efectos de las intervenciones. La trayectoria del gasto público de los países obedece a una variedad de situaciones pero, en general, coincide en cierta medida con las políticas de gasto condicionadas por la emergencia de los años ochenta, los intentos de mejorar la eficiencia mediante la retracción de la intervención estatal en los años noventa y —bajo condiciones especiales dominadas por la mayor disponibilidad de recursos y el cuestionamiento de la dirección previa de las reformas— la mayor preocupación por mejorar la educación y ampliar la cobertura de la protección social, que suponen la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y consolidar políticas públicas más equitativas.

En la actualidad, después de los vaivenes que se manifestaron de manera diversa en los distintos países y sin haber alcanzado plenamente ninguno de los objetivos planteados, el desafío es consolidar una síntesis que supere las diferentes posiciones y se centre en lograr sectores públicos solventes y eficientes, que permitan mejoras sostenidas y sostenibles en la calidad de las intervenciones, el desarrollo económico y la distribución del ingreso.

Para contribuir a la definición del conjunto de políticas requerido, se han presentado aquí los principales desafíos por grupos de países y sectores seleccionados. No obstante, la visión de los desafíos puede ser muy incompleta si no se incorpora la complejidad de abordar objetivos de políticas públicas que no son inmutables y, en consecuencia, deben considerarse como “blancos móviles”. Las respuestas del Estado deben tener la flexibilidad necesaria para reaccionar ante cambios con diferentes grados de previsibilidad. Algunas de esas modificaciones obedecen a factores que, inesperadamente, pueden afectar el entorno macroeconómico o la situación internacional, así como a cambios técnicos o en la propia dinámica de cada sector. Otras pueden ser mucho más previsibles, como los cambios en el clima y la demografía, que marcan tendencias a mediano y largo plazo y demandan una definición más clara de las políticas públicas.

Es preciso, entonces, considerar estrategias de mediano plazo para recorrer un sendero de reformas que no es único ni permanente y debe poder adaptarse a los rasgos de cada política en cada lugar y momento. No solo se trata de discutir el punto final de ese recorrido, sino también el funcionamiento de los sistemas durante un período de transición que, necesariamente, será prolongado y obligará a redefiniciones importantes durante el proceso. Sin duda, la capacidad de los gobiernos para conducir estos recorridos y el poder de negociación de los diferentes sectores involucrados serán cruciales en la definición de cada sendero particular. En diferente grado, cada reforma de las políticas de gasto tiene un impacto específico en diferentes sectores de la sociedad que, en función de su poder de negociación o veto, podrán poner límites a las reformas buscadas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en ese marco incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático. Mediante esos Objetivos y las 169 metas asociadas se procura dar continuidad y enriquecer los esfuerzos comenzados por los países al asumir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y guiar la acción de los gobiernos en el período que resta hasta 2030.

Uno de esos Objetivos, el ODS 10, enfatiza la preocupación por la equidad buscando “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”. Las metas específicas de este Objetivo incluyen, entre otras, iniciativas tan amplias como lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional; potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, situación de discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto; y adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

Frente a la complejidad de los objetivos planteados, en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Addis Abeba, se renovó el compromiso mundial para la financiación y movilización de recursos con miras a cumplir con los ODS. Las posibilidades de los países para cumplir con los ODS dependen del éxito de las políticas públicas —en particular las políticas sociales— que se han de implementar en los próximos años. Solo a partir de un mecanismo adecuado y oportuno de intervención estatal se podrá cumplir el propósito de la Asamblea General de las Naciones Unidas de avanzar hacia un futuro sostenible que permita una vida digna para todos, sin dejar a nadie atrás.

Por último, es necesario tomar conciencia de que las posibilidades de cumplir con la amplia y compleja agenda de reformas aquí planteada dependerán del fortalecimiento de las burocracias estatales. La ausencia de servicios civiles con una razonable capacidad para implementar las iniciativas de reforma puede determinar el fracaso de muchas de esas iniciativas o, en todo caso, hacer que los gobiernos con un mayor grado de realismo encaren reformas menos ambiciosas pero que puedan ser implementadas por las burocracias existentes. La modernización y consolidación de una burocracia estatal dinámica, flexible y eficiente es un desafío permanente de todas y cada una de las políticas de gasto público.

Bibliografía

- ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) (2012), *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva*, Buenos Aires, Observatorio de la Seguridad Social, abril.
- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Banco Mundial (2017), "World Development Indicators," 2017 [en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- Bertranou, F., L. Casanova y O. Cetrángolo (2015), "Protección social universal en América Latina: desafíos, experiencias y estrategias para enfrentar la informalidad de los mercados laborales," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 12 (LC/L.3998), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), mayo.
- Cecchini S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión," *serie Políticas Sociales*, N° 224, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, agosto.
- (2017c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago, marzo.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660 (SES.36/3)), Santiago, julio.
- (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago, agosto.
- (2015b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/L.3962), Santiago, marzo.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014* (LC/L.3766), Santiago, enero.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago, julio.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago, febrero.
- Cetrángolo O. y J. Curcio (2017), "Financiamiento y gasto educativo en América Latina," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 192 (LC/TS.2017/95), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Cetrángolo O., J. Curcio y F. Calligaro (2017), "Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe: casos de Chile, Colombia y México" *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 191 (LC/TS.2017/94), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Cetrángolo, O. y A. Goldschmit (2012), "Financing effective social policies and decentralization: impact, challenges and reforms. Latin American cases: Argentina," inédito.
- (2011), "Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina," *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, Documento de Proyectos (LC/W.409), A. Bárcena y O. Kacef (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.

- Cetrángolo, O., A. Goldschmit y J. P. Jiménez (2009), *El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina*, Bruselas, Programa URB-AL III, Unión Europea.
- Cetrángolo, O., J. C. Gómez Sabaini y D. Morán (2015), "Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 165 (LC/L.4042), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Correa, G. y P. Rozas (2006), "Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 108 (LC/L.2522-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Di Cesare, M. (2011), "El perfil epidemiológico de América Latina y el Caribe: desafíos, límites y acciones" (LC/W.395), *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://archivo.cepal.org/pdfs/2011/S2011938.pdf>.
- Fay, M. y M. Morrison (2007), *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, Washington D.C., Banco Mundial, agosto.
- Fonseca, A. (2006), "Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas" [en línea] <http://unicesar.ambientalex.info/infoCT/Sisprosocamelatanatramonconbr.pdf>.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2018), "Los ingresos públicos en América Latina durante los últimos treinta años", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hailu, D. y F. Veras Soares (2009), "Transferencias monetarias en África y América Latina: una sinopsis", *Poverty in Focus*, N° 15, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Kain y otros (2014), "Obesity prevention in Latin America", *Current Obesity Reports*, vol. 3, N° 2, junio.
- Mesa Lago, C. (2004), "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Panorama laboral temático 1: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010a), *Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*, Ginebra.
- _____(2010b), Global Health Expenditure Database [en línea] <http://apps.who.int/nha/database/Home/Index/en/>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2011), *Health situation in the Americas: basic indicators, 2011*, Washington D.C. [en línea] http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2012/dmdocuments/BI_2011_eng.pdf.
- _____(2002), *La salud en las Américas: edición de 2002*, Washington D.C.
- Rivas, A. y M. Scasso (2017), "¿Qué países mejoraron la calidad educativa?: América Latina en las evaluaciones de aprendizajes", *Documento de Trabajo*, N° 161, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Rofman, R., I. Apella y E. Veza, (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Rozas, P. (2010), "América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura", *Revista CEPAL*, N° 101 (LC/G.2455), Santiago, agosto.
- Rozas, P., J. L. Bonifaz y G. Guerra-García (2012), *El financiamiento de la infraestructura: propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* (LC/G.2505-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Ministerio de Obras Públicas de Chile (CEPAL/AECID/MOP), enero.
- Sánchez, R. y otros (2017), "Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 187 (LC/TS.2017/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Serebrisky, T. y otros (2015), *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿cómo, cuánto y quién?*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.
- Titelman, D., O. Acosta y O. Cetrángolo (2014), "Universal health coverage in Latin American countries: how to improve solidarity-based schemes", *The Lancet*, vol. 385, N° 9975, Londres, octubre.
- Villatoro, P. (2007), "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", documento presentado en el Seminario Internacional Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf.



CAPÍTULO

IV

El rol estabilizador de la política fiscal en América Latina y el Caribe a la luz de los nuevos debates

Introducción

- A. El consenso en torno a la política fiscal antes de la crisis y el debate sobre una nueva política fiscal
- B. El debate sobre una nueva política fiscal y su relevancia para los países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe
- C. Conclusiones y desafíos

Bibliografía

Introducción

La crisis financiera mundial de 2008-2009 y su impacto de corto y mediano plazo en las trayectorias de crecimiento del mundo desarrollado y de algunas economías en desarrollo ha puesto sobre la mesa la necesidad de debatir y repensar la teoría y la política macroeconómica. Esto atañe a varios ámbitos de acción, incluida la regulación financiera, la política macroprudencial, la política monetaria a nivel internacional y nacional, la administración del tipo de cambio y los flujos financieros y también, desde luego, la política fiscal.

La política fiscal ha cobrado particular relevancia en estos debates debido a varios factores. Entre ellos se incluyen la predominancia de bajas tasas de interés, lo que limita el papel de la política monetaria, abriendo así el espacio para promover el crecimiento con otro tipo de políticas; el prolongado bajo crecimiento de las economías más desarrolladas—incluso por debajo de su potencial— y también el papel más proactivo y contracíclico que en algunas economías ha adquirido la política fiscal. Algunas ideas que parecían estar obsoletas, como el multiplicador keynesiano, límites más amplios al endeudamiento o una mayor discrecionalidad fiscal, aparecen hoy como opciones viables y, según algunos autores, como parte de los elementos y consideraciones que podrían conformar una nueva política fiscal. Huelga decir que estas propuestas tienen detractores apegados a una política fiscal rígida, menos proactiva y más dedicada a mantener los equilibrios fiscales. Aun así, aunque no hay un consenso establecido, el debate está abierto y lejos de darse por concluido.

El debate macroeconómico actual se ha centrado esencialmente en los países desarrollados y, sobre todo, en las economías más cercanas al origen de la crisis financiera mundial y en las que más sintieron su impacto. En general, este debate ha afectado poco a las economías en desarrollo y en particular las de América Latina y el Caribe, con algunas excepciones. En el presente capítulo se intenta analizar y plantear algunas de las nuevas ideas sobre la política fiscal y debatir de manera abierta su aplicabilidad en América Latina. Más precisamente, en el capítulo se revisan las opciones de política fiscal de la región, a la luz de la nueva política fiscal que se está discutiendo a nivel global.

Cabe destacar, no obstante, que el contraste entre el presente y el pasado no es tan marcado en América Latina y el Caribe como en el mundo desarrollado. Por una parte, la región no recibió los embates de la crisis financiera mundial con la misma intensidad que los países desarrollados. Contrariamente a otros episodios, esta crisis no se gestó en el mundo en desarrollo. Además, como en la región la alta volatilidad macroeconómica estuvo lejos de moderarse durante la segunda globalización, la preocupación sobre la política fiscal, su capacidad estabilizadora y su sostenibilidad nunca perdieron fuerza. Por último, no todas las nuevas propuestas son aplicables a América Latina y el Caribe, una región muy heterogénea en términos de capacidades y espacios fiscales.

Este capítulo se ordenará de la siguiente manera. En primer lugar, se analizará el consenso existente en torno de la política fiscal y su relación con la función de estabilización antes de la crisis y sus canales de transmisión, para después analizar su reformulación a partir de la crisis financiera mundial de 2008-2009. Luego, se pasará revista a las principales características de la política fiscal en América Latina y las tendencias en la región antes de la crisis y se analizarán las opciones regionales a la luz del debate sobre una nueva política fiscal. Finalmente, se plantearán algunas conclusiones y desafíos pendientes.

A. El consenso en torno a la política fiscal antes de la crisis y el debate sobre una nueva política fiscal

1. Las ideas comúnmente aceptadas sobre la política fiscal en el mundo antes de la crisis

Antes de la crisis y en particular en el período de la gran moderación, término acuñado para reflejar un período histórico particular de más de dos décadas (1980-2006), caracterizado por una creciente estabilidad en los precios y en el nivel del producto interno bruto (PIB), las ideas comúnmente aceptadas sobre la política fiscal se guiaron por los cánones dictados por la nueva síntesis neoclásica o el nuevo consenso macroeconómico.

Este último se articula sobre la base de tres ideas: i) la existencia de niveles “naturales” del producto y la tasa de interés para caracterizar las posiciones de largo plazo; ii) la introducción de rigideces e imperfecciones microeconómicas fundamentadas en expectativas racionales, y iii) el análisis del corto plazo (ciclo y demanda agregada) como un tema de desviación entre las variables actuales y sus niveles naturales.

Una primera implicación en términos de política económica de este enfoque es la primacía de la política monetaria a través del manejo de la tasa de interés en relación con la tasa de interés natural para administrar el ciclo y, en general, de la demanda agregada, con el objetivo jerárquico de mantener la estabilidad de precios. Este marco tiene además dos propiedades fundamentales para su aceptación que justifican su validez en términos económicos y sociales. Estas son la contraciclicidad de la política monetaria y la idea de que estabilizar la inflación alrededor de su meta es equivalente a estabilizar el producto real alrededor de su nivel natural o la equivalencia entre la estabilidad nominal y la real (“la coincidencia divina”) (véanse Blanchard, 2006, y Blanchard y Gali, 2005). La única forma de aumentar el nivel del producto natural, su tasa de crecimiento o de reducir la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación es mediante políticas de oferta, que incluyen las reformas estructurales en el mercado de trabajo.

2. La política fiscal en el marco del nuevo consenso macroeconómico y los canales de transmisión

En este marco, la política fiscal aparece como subordinada a los fines de la política monetaria. El gobierno adhiere a la idea de equilibrar el presupuesto o al establecimiento de reglas fiscales para estabilizar la deuda pública bruta alrededor de una determinada proporción del PIB. Una política fiscal activa no tiene mayor impacto en el crecimiento. Existen tres canales de transmisión que justifican esta conclusión.

Un primer canal de transmisión es el del desplazamiento negativo (*crowding out*). La esencia de este argumento es que el gasto fiscal es ineficiente porque sustituye y desincentiva la actividad y el gasto privado. La versión más tradicional se basa en el siguiente razonamiento: un aumento del gasto público financiado por emisión de deuda absorbe ahorro y, por consiguiente, extrae fondos del mercado de dinero que podrían haberse orientado a financiar la inversión privada. El mecanismo basado en el desplazamiento negativo se ha generalizado, abarcando una multiplicidad de canales a través de los cuales un aumento del gasto público tiene un efecto negativo o nulo en el producto y el empleo. Entre estos canales destaca, en primer lugar, la absorción de ahorro privado por parte del sector público para financiar su gasto. Este canal de transmisión supone una independencia entre el ahorro del sector privado y el del sector público.



Un segundo canal de transmisión es el aumento de la tasa de interés propiciado por un aumento del gasto público. Al igual que el anterior, este argumento presupone que el volumen existente de ahorro está dado. Bajo esta óptica, el financiamiento del gasto público solo puede obtenerse mediante una transferencia de recursos del sector privado al público o del sector externo al sector público (o una combinación de ambos). Esta transferencia se obtiene compitiendo por fondos mediante aumentos de la tasa de interés. A su vez, el aumento de la tasa de interés desincentiva la inversión y aprecia el tipo de cambio. Ya sea por medio de uno u otro mecanismo, el aumento del gasto público se traduce en una disminución de la demanda agregada.

Una variante del argumento del desplazamiento negativo es la disminución de la demanda agregada debido a un aumento de los precios por el mayor gasto público. Al igual que en el primer caso, existe un volumen dado de ahorro por el cual compiten los sectores público y privado. También al igual que en el ejemplo anterior, se realiza una transferencia de recursos del sector privado al público. No obstante, aquí la transferencia de recursos se concreta a través de un aumento de precios, que disminuye el poder adquisitivo de los agentes económicos y actúa como un impuesto. En suma, según este argumento, el gobierno aumenta su gasto y por ende la demanda agregada, lo que se traduce en un aumento del nivel de precios que, a su vez, reduce el poder de compra de los agentes económicos.

Un tercer canal de transmisión, y quizás el más utilizado actualmente, es el de la llamada equivalencia ricardiana. Este argumento se organiza en torno a otro de los conceptos más importantes de la economía neoclásica, la hipótesis del ingreso permanente¹. La equivalencia ricardiana sostiene que un aumento del gasto público financiado con deuda presupone que tarde o temprano el gobierno aumentará impuestos para poder pagarla. Si los agentes económicos perciben que en el futuro tendrán que pagar más impuestos, podrán decidir ahorrar el ingreso adicional recibido como consecuencia del aumento del gasto público. Así, la expansión del gasto público no crea una mayor demanda agregada.

A estos canales de transmisión hay que añadir que el hecho de que los rezagos de la política fiscal sean más largos que los de una típica recesión limita profundamente el papel de la política fiscal como amortiguador de los ciclos económicos (Blinder, 2004). De acuerdo con este razonamiento, la política fiscal contracíclica tiende a acentuar las fases expansivas y recesivas de los ciclos económicos.

3. La crisis financiera mundial y la política fiscal

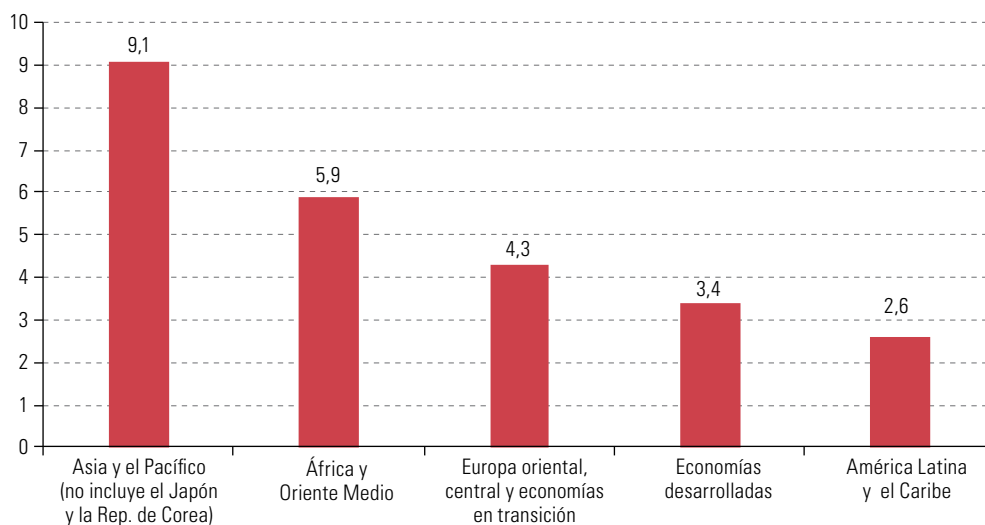
La crisis financiera mundial y sus consecuencias cuestionan esta lógica. Por una parte, la reacción de los bancos centrales de los Estados Unidos y Europa consistió en bajar las tasas de política monetaria a niveles cercanos a cero, lo que volvió inoperante la política monetaria convencional como instrumento de estabilización de la demanda agregada. Cuando comenzaron las dificultades financieras en el mercado de las hipotecas de alto riesgo, a mediados de 2007, la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió bajar la tasa de fondos federales. Entre julio de 2007 y el colapso de Lehman Brothers en 2008, la tasa de fondos federales cayó de un 5,26% a un 1,81%. Luego del episodio de Lehman Brothers esta declinó aún más para llegar a un mínimo del 0,16% en diciembre de ese mismo año.

Esto permitió, por lo menos en un principio, volver a poner a la política fiscal como instrumento de estabilización de la demanda agregada. De hecho, la evidencia disponible

¹ Según esta hipótesis, los agentes económicos basan sus decisiones de gasto en su ingreso permanente. Este se define como la trayectoria de ingreso de largo plazo.

muestra que las distintas regiones del mundo, ya se trate de regiones en desarrollo o desarrolladas, utilizaron la política fiscal para enfrentar el impacto de la crisis financiera mundial. El estímulo fiscal representó un 9,1%, 5,9%, 4,3%, 3,4% y 2,6% para Asia y el Pacífico, África y Oriente Medio, Europa oriental y central, economías avanzadas y América Latina y el Caribe, respectivamente (véase el gráfico IV.1)

Gráfico IV.1
Mundo (regiones seleccionadas): estímulo fiscal, 2008-2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: L. Laeven y F. Valencia, "The real effects of financial sector interventions during crises", *IMF Working Paper*, N° 11/45, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2011.

De manera más específica, en América Latina la respuesta fiscal fue heterogénea según el país. A partir de finales de 2008, los bancos centrales adheridos a sistemas de metas de inflación optaron por bajar las tasas de interés. Aparte del hecho de que la baja de las tasas de interés respondiera no solo a factores de contraciclicidad sino también a una política para evitar costos cuasifiscales crecientes derivados de operaciones de esterilización, la política monetaria mostró (contrariamente a lo preconizado por la teoría de metas de inflación y en general el nuevo consenso macroeconómico) ser un instrumento contracíclico insuficiente. Los países con metas de inflación recurrieron sin excepción a la política fiscal "discrecional".

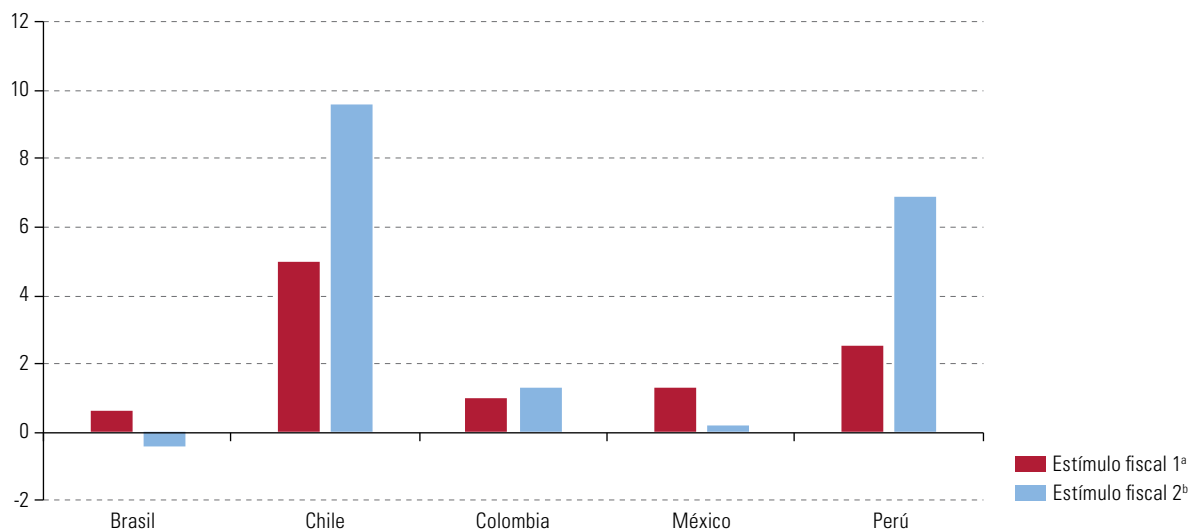
Como se muestra en el gráfico IV.2, los programas discrecionales de estímulo fiscal, ya sea que se midan en términos de su efecto neto en los balances fiscales totales como proporción del PIB (estímulo fiscal 1) o en términos del crecimiento del gasto primario, del balance primario cíclicamente ajustado como proporción del PIB potencial (estímulo fiscal 2), fueron particularmente importantes en el Perú (2,5% y 6,9% en términos de ambas magnitudes, respectivamente) y en Chile, el país que persigue de manera más ortodoxa el sistema de metas de inflación. Los estímulos fiscales de Chile superaron a los de los demás países con metas de inflación (5,0% y 9,6% de acuerdo con ambas magnitudes, respectivamente)².

² Cabe señalar que, aunque en el Brasil el estímulo fiscal fue menor al de los demás países, se emplearon otras medidas además de la tasa de política monetaria para contrarrestar los efectos de la crisis financiera mundial. En particular, la banca pública y el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES) influyeron muchísimo como instrumento contracíclico.

Gráfico IV.2

América Latina (5 países): estímulo fiscal, 2008-2010

(En porcentajes del PIB)



Fuente: L. Laeven y F. Valencia, "The real effects of financial sector interventions during crises", *IMF Working Paper*, N° 11/45, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2011.

^a El estímulo fiscal 1 corresponde a paquetes de estímulo fiscal discrecional anunciado, medidos mediante el efecto neto sobre los balances fiscales en el período 2008-2010 con relación al PIB real.

^b El estímulo fiscal 2 corresponde a la suma de las variaciones del balance primario cíclicamente ajustado (con relación al PIB potencial) para el mismo período.

Este cambio de orientación de la política fiscal fue apoyado por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Así, en la publicación *Perspectivas de la economía mundial: la vivienda y el ciclo económico* (FMI, 2008a) se hizo referencia al importante rol de la política fiscal a la hora de estabilizar la economía y se destacó que, fuera del apoyo fiscal oportuno que podrían proporcionar los estabilizadores automáticos, existía justificación para un estímulo discrecional adicional en algunos países³. Se advirtió, no obstante, que cualquier estímulo debía ser oportuno, bien dirigido y rápidamente retirado. De la misma manera, el Grupo de los 20 (abril de 2009, São Paulo) apoyó una expansión fiscal coordinada y sin precedentes que permitiría salvar millones de empleos.

Un segundo factor de cambio fue la persistente brecha entre el producto real y el potencial, que abrió un mayor espacio para el uso de la demanda agregada con el fin de expandir el producto, y puso de relieve la importancia del multiplicador keynesiano. De hecho, a partir de esos años empezaron a cuestionarse las estimaciones tradicionales del multiplicador keynesiano, que subestimaban su valor, lo que se traducía en ajustes fiscales mayores a los requeridos. De acuerdo con el FMI (2015), los multiplicadores son también elementos importantes que deben tenerse en cuenta en el diseño y asesoramiento de las políticas. Subestimar los multiplicadores puede llevar a los países a establecer objetivos fiscales inalcanzables y calcular erróneamente el ajuste necesario para reducir su coeficiente de deuda. Esto podría afectar la credibilidad de los programas de consolidación fiscal. Además, las autoridades podrían aplicar reiteradas rondas de ajuste en un esfuerzo para que las variables fiscales converjan en las metas oficiales, socavando la confianza y desencadenando un círculo vicioso de crecimiento lento, deflación y mayor ajuste.

³ Véanse también FMI (2008b) y Lavoie (2016). Las guías para enfrentar la crisis financiera mundial se establecieron en Spilimbergo y otros (2008), quienes afirmaron que los estabilizadores automáticos debían cumplir una importante función, al permitir aumentar temporalmente el número de empleos en el sector público (pero no aumentar el sueldo), reducir los impuestos e incrementar el rol de intermediario financiero del Estado. Todo esto estaba encaminado a reparar el sistema financiero y crear demanda para así recobrar la confianza que se había perdido debido a la crisis.

Las estimaciones tradicionales originadas en modelos econométricos, habitualmente basados en vectores autorregresivos, atribuían un rango al multiplicador de entre 0 y 1 en periodos de normalidad. Además, esta literatura hacía hincapié en que los multiplicadores del gasto tendían a ser mayores que los multiplicadores asociados a los impuestos.

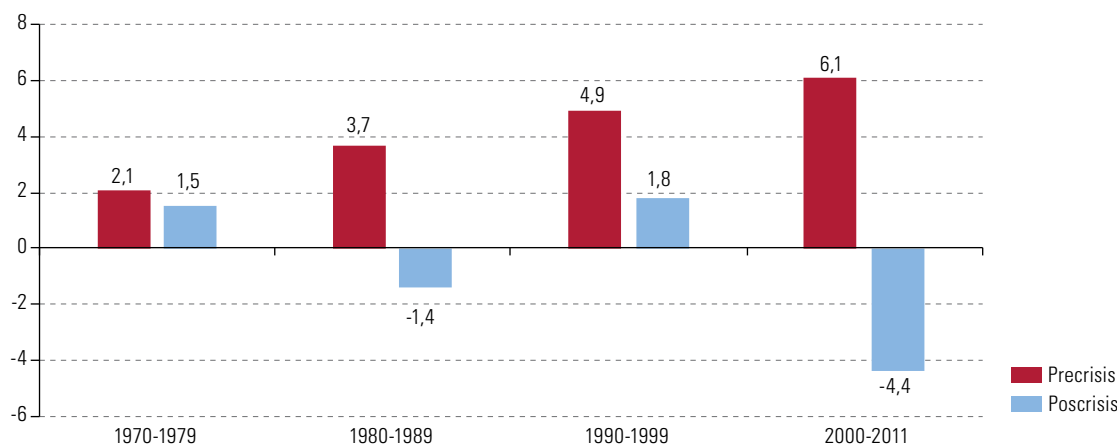
Tales estimaciones han sido cuestionadas en los últimos años. Por una parte, los estudios más recientes han demostrado que los multiplicadores pueden ser mayores a uno cuando la economía experimenta una recesión o cuando el mecanismo de transmisión de la política monetaria es inoperante. En segundo lugar, las estimaciones muestran que los multiplicadores del gasto no son mayores a los multiplicadores de los ingresos.

Una explicación habitual para estas diferencias en las estimaciones del multiplicador se relaciona con las diferentes metodologías utilizadas, sea el modelo de autorregresión vectorial o aquella que se basa en una aproximación narrativa (*narrative approach*). Otra importante razón que explica estas diferencias en el tamaño del multiplicador depende de varias características de las economías analizadas (Ilzetzki, Mendoza y Vegh, 2013) o del estado del ciclo de negocios (Auerbach y Gorodnichenko, 2013).

El argumento para el uso de la política fiscal como instrumento de estabilización de la demanda agregada se refuerza por el hecho de que las crisis más recientes que son de carácter financiero tienen un impacto prolongado tanto en la evolución del producto como de la inversión. El gráfico IV.3 muestra la tasa de crecimiento promedio de la inversión en los cinco años previos y posteriores a las crisis financieras para los periodos 1970-1979, 1980-1989, 1990-1999 y 2000-2011. En todos los casos, la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo fue menor luego de las crisis financieras⁴. Esto se condice con el hecho de que los ciclos de inversión muestran, para la gran mayoría de las regiones, una duración más corta (es decir, son más volátiles) que los del PIB. Las crisis financieras y la volatilidad de la inversión se traducen en una mayor percepción de incertidumbre (Baker, Bloom y Davis, 2016), lo que a su vez dificulta la toma de decisiones de inversión. La duración prolongada de los efectos de las crisis, es decir de los periodos anormales, cuestiona seriamente uno de los argumentos centrales en contra de la política fiscal contracíclica, el hecho de que los rezagos del mecanismo de transmisión de la política fiscal son más largos que el de una típica recesión (Blinder, 2004).

Gráfico IV.3

Países desarrollados: crecimiento de la formación bruta de capital fijo en los cinco años previos y posteriores a las crisis financieras, 1970-2011
(En porcentajes)



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

⁴ La disminución en la tendencia de largo plazo del crecimiento en esas economías no se origina con la crisis financiera mundial (2007-2009) o con la crisis del euro (2009-2013). Esto contradice a FMI (2015), donde se argumenta que la crisis financiera mundial provocó un cambio estructural en la tendencia de crecimiento de largo plazo de las economías más desarrolladas.

Un tercer factor que ha puesto de relieve la política fiscal es la prevalencia de bajas tasas de interés reales en los países desarrollados desde aproximadamente la década de 1990 (véase el gráfico IV.4). La disminución de las tasas de interés reales en el tiempo responde a distintos factores.

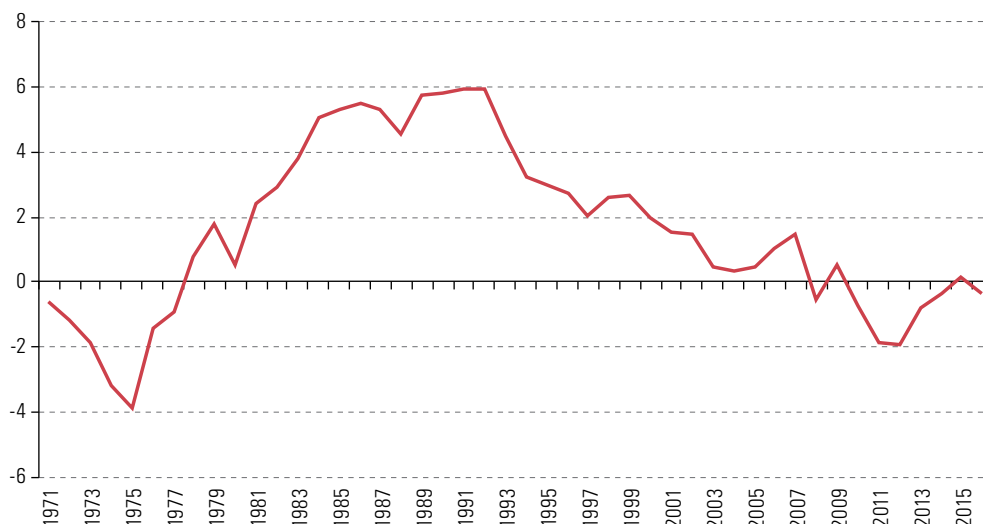


Gráfico IV.4
Países desarrollados: tasas de interés reales promedio, 1971-2015
(En porcentajes)

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

No obstante, un entorno macroeconómico de bajas tasas de interés tendenciales tiene importantes implicaciones para la política fiscal. En primer lugar, si la tasa de crecimiento de una economía es mayor a la tasa de interés a la cual el gobierno se endeuda, existe espacio para ampliar el gasto gubernamental o reducir impuestos. La condición de sostenibilidad del déficit público se expresa como:

$$(1) (x - r)b = D_p \Leftrightarrow b = \frac{D_p}{(x-r)}$$

Donde,

r = tasa de interés real; x = tasa de crecimiento del PIB real; D_p = déficit primario en relación al PIB; b = deuda fiscal a PIB

Tal como se desprende de la ecuación (1), el impacto sobre la deuda de la diferencia entre la tasa de crecimiento y la tasa de interés real siempre será mayor que el impacto que tiene la reducción del déficit primario. Además, mientras que la tasa de crecimiento de la economía sea positiva y mayor que la tasa de interés real, un déficit primario positivo está asociado con una disminución de la razón entre deuda pública y PIB. En este sentido, no se necesitan programas de austeridad para reducir la deuda pública⁵. La evidencia disponible para las economías desarrolladas es que, en general, la tasa de interés real siempre ha sido más baja que la tasa de crecimiento. De hecho, Kogan y otros (2015) muestran que eso es lo que ha ocurrido en los últimos dos decenios en los Estados Unidos⁶.

Según algunos autores (DeLong, 2016), esta situación reflejaría un problema de eficiencia dinámica de los mercados financieros, que empuja al alza a los activos riesgosos y a la baja a los activos que están libres de riesgo, como por ejemplo la deuda soberana. La solución a esta falla de mercado radicaría en aumentar la deuda pública. Al fin y al cabo, no hay razón para no utilizar activos de bajo riesgo para financiar la inversión pública.

⁵ Véanse dos puntos de vista opuestos en este tema en Taylor y otros (2012) y Alesina, Stantcheva y Teso (2018).

⁶ Según estos autores la tasa a la cual el Gobierno de los Estados Unidos se ha endeudado en los últimos 200 años ha promediado 100 puntos base por debajo de la tasa de crecimiento de la economía.

B. El debate sobre una nueva política fiscal y su relevancia para los países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe

El actual debate sobre la política fiscal ha aportado tres temas de interés. En primer lugar, la política fiscal, según las circunstancias específicas de una economía y el contexto, puede contribuir a la estabilización. En segundo lugar, es importante contar con estimaciones del multiplicador fiscal y de los distintos componentes del gasto. En tercer lugar, el debate actual ha puesto sobre la mesa la necesidad de estimar el impacto de los estabilizadores automáticos y de mejorar su diseño. Este debate ha dado paso a cuestionamientos de los umbrales tradicionales de la deuda pública.

Estos tres temas son de interés no solo para las economías desarrolladas sino también para las economías en desarrollo, incluidas las de América Latina y el Caribe. La región atraviesa por un período de bajo crecimiento desde hace un quinquenio. Aunque algunos bancos centrales han bajado la tasa de interés de política monetaria, esta no ha tenido la capacidad de traspaso deseada hacia la actividad real. Por otra parte, las condiciones externas favorables en el plano real y financiero no se han traducido en un mayor crecimiento del PIB o de la inversión.

En este contexto, se analizará a continuación la pertinencia de esta aproximación para evaluar y mejorar la capacidad estabilizadora de la política fiscal en la región y sus principales características.

1. Principales características de la política fiscal en América Latina y el Caribe

Tradicionalmente la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe se ha caracterizado como procíclica y volátil⁷. Esta prociclicidad se ha expresado habitualmente en que durante las recesiones el consumo del gobierno de los países de la región disminuye y los impuestos se incrementan, mientras que durante las expansiones pasa lo contrario.

Además, la política fiscal de los países de la región ha sido altamente volátil, originada fundamentalmente en las marcadas fluctuaciones de sus ingresos fiscales, que afectan la disponibilidad de recursos para la implementación de políticas de manera sostenible.

La volatilidad macroeconómica incide en los ingresos fiscales a través de las fluctuaciones de las bases tributarias, el PIB, el consumo o los precios de las materias primas. La volatilidad promedio de los ingresos tributarios en la región es casi tres veces mayor que en los países desarrollados (Kacef, Fanelli y Jiménez, 2011).

Cabe señalar que la excesiva volatilidad de los ingresos fiscales tiene un impacto mayor en los segmentos más vulnerables de la población, en forma directa a través de las fluctuaciones del gasto público social y en forma indirecta a través del gasto en infraestructura.

Es evidente que esta relación positiva entre recaudación, bases imponibles y ciclo no sería un problema si la política fiscal compensara ese comportamiento a través de medidas discrecionales o instituciones de carácter contracíclico o con la fortaleza de sus estabilizadores automáticos, ya sea por el lado del gasto público o del acceso al financiamiento.

⁷ El trabajo pionero dentro de esta línea de investigación ha estado a cargo de Gavin y Perotti (1997). Otros autores, como Sutton y Catão (2002), Alesina, Campante y Tabellini (2008), Bello y Jiménez (2008), Kaminski, Reinhart y Vegh (2004) y Talvi y Vegh (2005) llegaron a conclusiones similares. Véase una estimación reciente de la posición fiscal en relación con el ciclo en Ardanaz y otros (2015).

No obstante, la falta de mecanismos contracíclicos, la debilidad de los estabilizadores, junto con los recursos fiscales escasos y volátiles y las demandas sociales insatisfechas, pueden limitar el espacio fiscal disponible y generar una política de gasto público muy vinculada con el ciclo económico.

Esto ha significado que la política fiscal, en vez de cumplir con su rol estabilizador, profundice muchas veces la volatilidad del crecimiento.

Además, tomadas en su conjunto, las políticas fiscales han mostrado históricamente un sesgo hacia el déficit en muchos países, lo que se ha traducido en incertidumbre sobre la sostenibilidad de la deuda y sobre las condiciones financieras para el sector privado. Debido a este sesgo se implementaron ajustes fiscales en busca de una mayor solvencia, aun en períodos en los cuales podría haber sido recomendable una política expansiva. Tal característica inspiró las propuestas de leyes de responsabilidad fiscal y de reglas fiscales que se aplicaron en la región desde los años noventa.

Las políticas fiscales en América Latina se han caracterizado, en la mayoría de los casos, por fijar reglas de saldo presupuestario (es decir, superávit primario, equilibrio corriente) y reglas de gasto o deuda (límites o topes para su crecimiento o tamaño) (CEPAL, 2016). No obstante, las políticas basadas en reglas cuantitativas suelen funcionar bien en circunstancias normales, pero a medida que cambian las estructuras económicas y se producen alteraciones (por el lado tanto de la oferta como de la demanda), pueden perder relevancia o volverse demasiado rígidas (Ocampo y Vos, 2008). Además, puesto que los riesgos e incertidumbres para la economía pueden resultar no estacionarios, es decir las alteraciones transitorias pueden modificar permanentemente la trayectoria de las principales variables macroeconómicas, en momentos de tensión o crisis se impone cierta discreción para articular las políticas con el fin de minimizar el riesgo de pérdidas macroeconómicas ingentes.

Se ha sostenido que la herramienta de política fiscal adecuada para evitar los problemas señalados es la adopción de medidas y objetivos de déficit estructural o cíclicamente ajustado⁸. Pero esta no es una tarea exenta de tensiones y conflictos, debido a la dificultad para identificar la tendencia de largo plazo en muchas de nuestras economías y a que los cambios estructurales que han caracterizado a la política fiscal de la región entorpecen la estimación de las elasticidades del gasto y la tributación, dado que afectan la estabilidad de los parámetros. Además, no es fácil adaptarse a perturbaciones de intensidad desusada. El incentivo para aplicar una política fiscal austera en la parte alta del ciclo es contar con recursos durante la fase de recesión. Sin embargo, si una perturbación se prolonga en el tiempo, aumentará el incentivo a gastar el superávit "excesivo". Además de los problemas anteriores, en países federales o altamente descentralizados hay que agregar aquellos resultantes de la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Jiménez y Ter-Minassian, 2016; Grembi y Manoel, 2012).

Es por ello que en la región la política fiscal de estabilización tiene componentes discrecionales que son esenciales para estar en condiciones de dar buenas respuestas fiscales. En consecuencia, los estabilizadores automáticos, si bien operan, tienen menor importancia que en los países desarrollados, que cuentan con sectores públicos más grandes, seguro de desempleo y tributación progresiva. De allí que las respuestas discrecionales cumplan una función más destacada.

⁸ De acuerdo con la literatura especializada, se pueden utilizar diferentes indicadores para analizar el carácter cíclico de la política fiscal. La técnica más utilizada es la estimación de saldos fiscales estructurales o ajustados por el ciclo económico, es decir, corregidos por el impacto de la brecha entre el PIB real y potencial sobre los ingresos y gastos presupuestarios. Estas estimaciones se complementan con otros ajustes, como, por ejemplo, aquellos que permiten eliminar el impacto fiscal de los ciclos en los precios de los recursos naturales o de medidas fiscales de carácter transitorio. Los saldos resultantes se definen como estructurales.

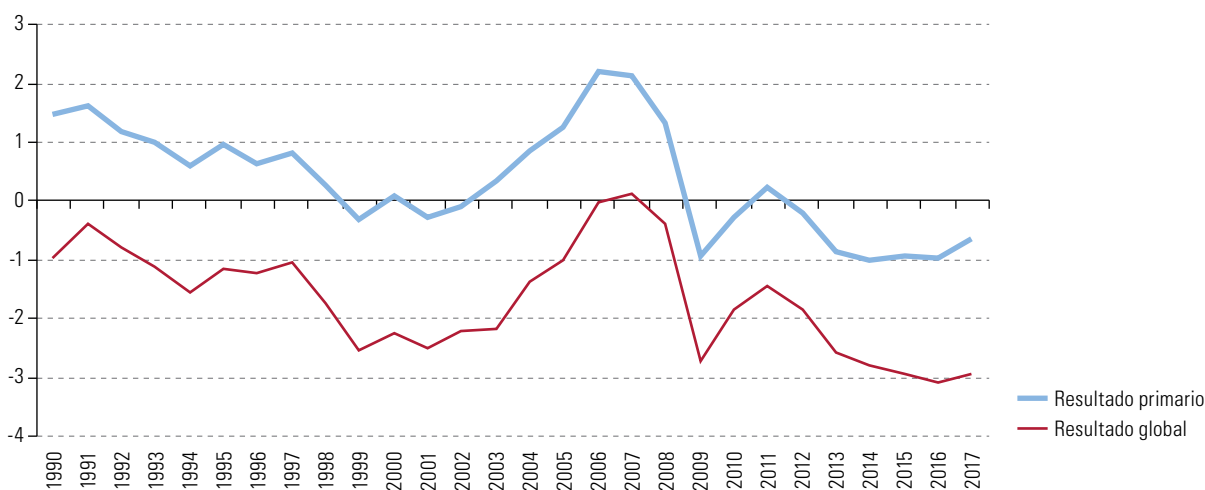
2. Tendencias de la política fiscal antes de la crisis 2008-2009

Durante los años noventa la política fiscal en la región estuvo sumamente influenciada por la crisis de la deuda de la década de 1980. El principal lineamiento de política fue una mayor disciplina fiscal, con el fin de disminuir los desequilibrios macroeconómicos que caracterizaron a los años ochenta (CEPAL, 2000). Dentro del marco de reformas estructurales, los países implementaron recortes del gasto público y, en menor medida, aumentos de la recaudación fiscal con el objeto de apoyar el combate a la inflación y además resguardar la sostenibilidad de la deuda pública. En consecuencia, los países empezaron a generar superávits primarios importantes, especialmente en la primera mitad de la década, con un promedio del 0,9% del PIB entre 1990 y 1997. Al mismo tiempo, el peso de la deuda pública cayó sustancialmente, de un promedio del 60,8% del PIB en 1990 al 37,0% del PIB en 1997 (véase el gráfico IV.5).

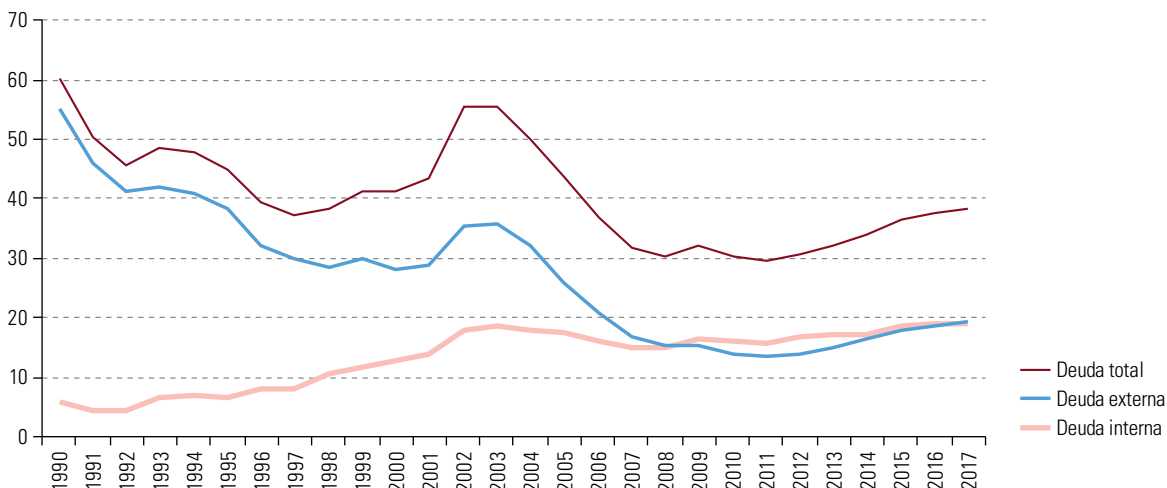
Gráfico IV.5

América Latina (18 países): resultados fiscales y deuda pública bruta del gobierno central, 1990-2017^a
(En porcentajes del PIB)

A. Resultados fiscales



B. Deuda pública bruta



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

^a Promedios simples.

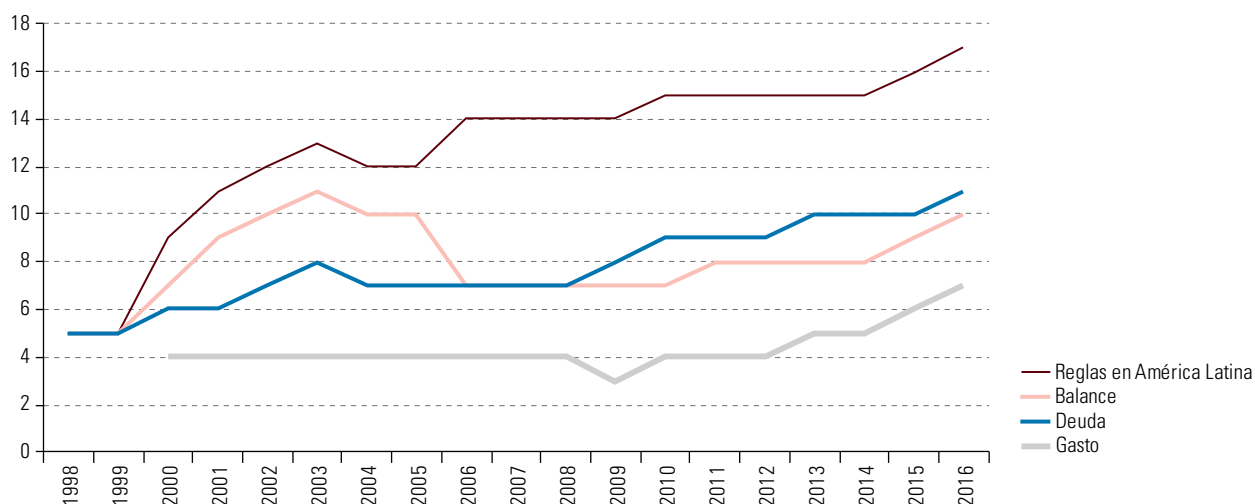
Sin embargo, cabe señalar que la política fiscal de esta época acusó varias inconsistencias graves (CEPAL, 2000). Los países pretendían reducir o eliminar sus déficits fiscales, pero sus esfuerzos se vieron neutralizados por otras medidas incluidas en los paquetes de reformas estructurales. Por ejemplo, los ingresos fiscales fueron socavados por reformas tributarias que buscaron reducir las tasas de impuestos, así como por la liberalización de las importaciones, que produjo una fuerte caída de los ingresos por concepto de aranceles. Además, se señala que la descentralización fiscal durante el período exacerbó los déficits fiscales de los gobiernos centrales, al transferir recursos a otras entidades del sector público, pero no las obligaciones correspondientes.

Este lineamiento de política fiscal se fortaleció aún más en la década de 2000 debido a la crisis asiática que estalló a finales de los años noventa y que provocó crisis en la Argentina (1998-2002) y el Brasil (1999). En este período se registró un empeoramiento del resultado fiscal y una nueva alza de la deuda pública. En respuesta, como muestra el gráfico IV.6, un creciente número de países de la región adoptó marcos institucionales y reglas fiscales con un énfasis en el equilibrio de las cuentas fiscales no solamente en el corto plazo, sino también en el mediano plazo (CEPAL, 2011).

Gráfico IV.6

América Latina: países con reglas fiscales, por tipo de regla, 1998-2016

(En número de países)



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

A partir de 2004 se observó una mejora generalizada en las cuentas fiscales de la región, liderada por los países de América del Sur. El alza en los precios de las materias primas exportadas de la región —en particular de petróleo crudo y de minerales y metales— impulsó los ingresos fiscales y los países empezaron a generar superávits primarios, lo que aceleró la disminución del peso de la deuda pública.

Cabe señalar que los países de la región aprovecharon este espacio fiscal adicional durante la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 para suavizar exitosamente el efecto de este choque sobre la demanda agregada. En algunos casos, los países se vieron obligados a modificar o suspender sus reglas fiscales durante este período para permitir una política más contracíclica (CEPAL, 2011).

3. La política fiscal de América Latina a la luz del debate sobre una nueva política fiscal

De acuerdo con lo expuesto en la sección A de este capítulo, se analizará a continuación la política fiscal regional en relación con tres ejes centrales que han surgido del debate sobre una nueva política fiscal:

- En un contexto de bajas tasas de interés, es importante reconsiderar el tema de la sostenibilidad de la deuda pública, incluso en países con altos niveles actuales;
- Es preciso mejorar el impacto del gasto público frente a la demanda agregada, dando prioridad a inversiones en infraestructura y capital humano, y
- Se deben fortalecer los estabilizadores automáticos, con un enfoque en el diseño de mejores instrumentos.

a) ¿Existe un espacio para más discrecionalidad en el gasto público dado el contexto de bajas tasas de interés en los mercados financieros internacionales?

En el contexto de la nueva normalidad descrito anteriormente, la persistencia del lento crecimiento y de las bajas tasas de interés en las economías desarrolladas —el llamado estancamiento secular— abre ciertos interrogantes sobre el uso de la deuda pública para impulsar la actividad económica. Es decir, en una situación hipotética en que las tasas de interés reales se mantienen por debajo de la tasa de crecimiento real, los gobiernos podrían mantener grandes déficits fiscales financiados con deuda sin temor a un aumento explosivo de la relación entre la deuda pública y el producto (Blanchard y Summers, 2017).

Para las economías desarrolladas, este argumento es más sencillo de demostrar debido a las tasas de interés excepcionalmente bajas que predominan, de acuerdo con la tendencia bajista que comenzó en los años ochenta (Yi y Zhang, 2016; Obstfeld y Tesar, 2015). Como ilustra el gráfico IV.7, las tasas de interés en estas economías han mostrado una tendencia a la baja a largo plazo y en términos reales es probable que permanezcan por debajo incluso de las estimaciones más pesimistas del crecimiento potencial del PIB⁹. Cabe señalar que el análisis histórico advierte que, aunque este diferencial suele ser negativo en las economías desarrolladas, existe una marcada volatilidad y la probabilidad de reversión a valores positivos —que generarían fuertes presiones sobre el crecimiento de la deuda pública— puede ser significativa (Mehrota, 2017).

Para la región, como se puede apreciar en el gráfico IV.7, las tasas de interés nominal de largo plazo en moneda nacional también muestran una tendencia descendente, pero en general se mantienen a niveles por encima de la tasa de crecimiento del PIB y la inflación esperada. Lo anterior genera una cierta limitación para que estos países puedan emitir deuda adicional en el mercado interno. Además, cabe señalar que los mercados financieros locales de la región no necesariamente cuentan con la profundidad para absorber un alza de la deuda pública sin tener repercusiones sobre la evolución de otras tasas de interés reales en la económica, lo que tendría un impacto negativo sobre el crecimiento y complicaciones por el manejo de la política monetaria.

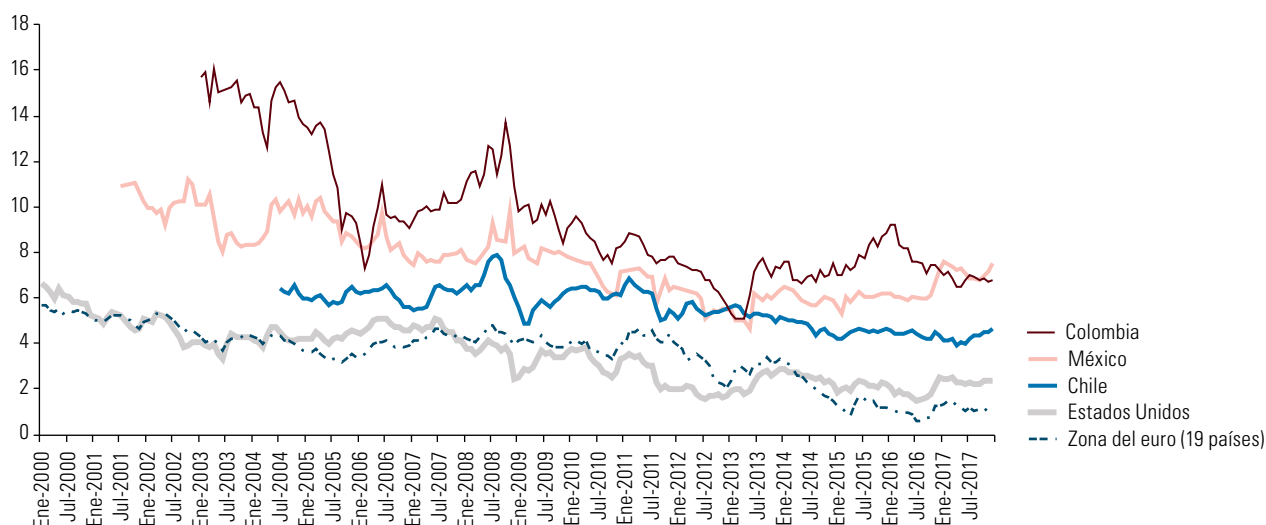
⁹ Esto es especialmente cierto para algunos países europeos, como Alemania, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza, donde los rendimientos reales implícitos sobre las emisiones de bonos a 10 años continúan siendo negativos y, en algunos casos, muy negativos (IPF, 2017).



Gráfico IV.7

Países seleccionados: tasas de interés de largo plazo (10 años), 2000-2017

(En porcentajes)



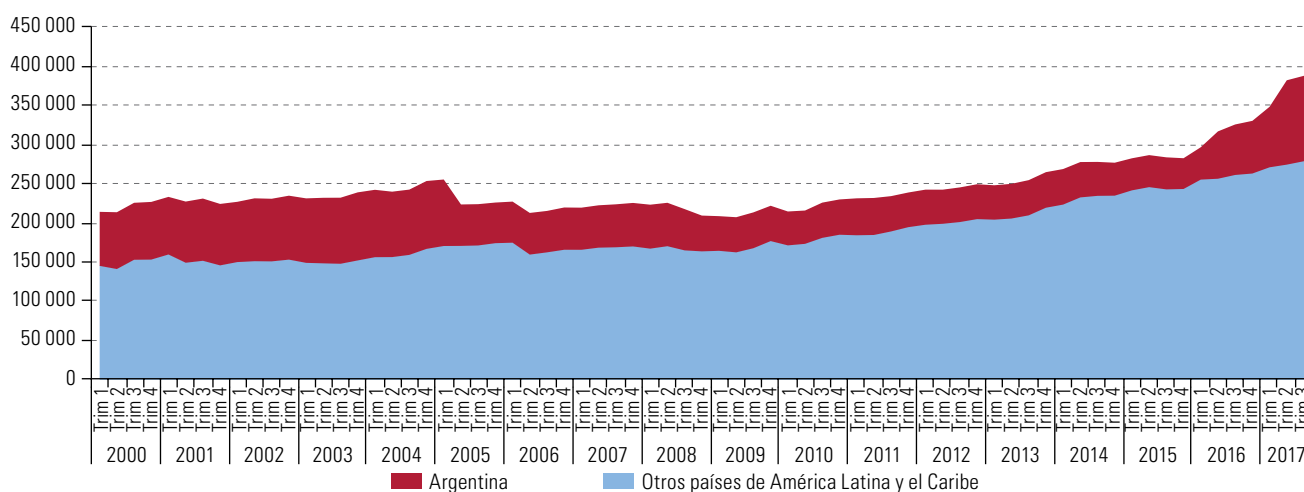
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg L.P. y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/>.

Por consiguiente, para que los países de la región puedan sacar provecho de este escenario de bajas tasas de interés mundial, deben acercarse a los mercados financieros internacionales para emitir deuda en moneda extranjera. En efecto, la consolidación de la institucionalidad macroeconómica en la región y la reducción del riesgo soberano han permitido a los países acceder cada vez más a los mercados internacionales para emitir deuda en condiciones muy favorables. Como se observa en el gráfico IV.8, el saldo de títulos de deuda en mercados internacionales de los gobiernos generales de la región ha aumentado notablemente, en particular a partir de 2014. Aunque en términos absolutos esta alza se explica por la Argentina, es importante subrayar que 17 países de América Latina y el Caribe emitieron bonos soberanos en 2017 (CEPAL, 2017a).

Gráfico IV.8

América Latina y el Caribe: saldo de títulos de deuda en mercados internacionales de los gobiernos generales, primer trimestre de 2000 a tercer trimestre de 2017

(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas del Banco de Pagos Internacionales (BPI).

La creciente integración financiera de la región, manifestada en la inserción en los mercados internacionales de bonos soberanos, también plantea ciertos riesgos. La historia de la región está marcada por crisis de la deuda que tuvieron efectos negativos sobre la posterior evolución de la economía, así como en el ámbito social (CEPAL, 2014). En particular, no se pueden descartar los riesgos inherentes a la emisión de deuda en moneda extranjera. Aunque la mayoría de los países de la región cuentan con elevados niveles de reservas internacionales, es preciso destacar los riesgos asociados al tipo de cambio y a la estructura de la deuda que podría generar problemas de liquidez. Por otro lado, el riesgo derivado de cambios de la tasa de interés podría ser menor en un contexto en que las tasas se mantienen bajas, especialmente si los instrumentos emitidos tienen una tasa fija.

No obstante, en un contexto en que las tasas de interés en el mercado internacional permanecen bajas por un período prolongado, se puede pensar que esto podría abrir un espacio para generar nuevos recursos para invertir en bienes públicos con altas tasas de rendimiento económicas y sociales. Un examen simple de la sostenibilidad de la deuda pública para los países de América Latina muestra que, en promedio, un alza en el gasto público financiado con deuda entre 2018 y 2030, en un contexto en que la tasa de interés real se mantiene entre un 0% y un 1%, se traduciría en un incremento de la deuda muy por debajo del déficit acumulado (véase el recuadro IV.1). Además, este aumento de la deuda relativo al producto podría ser aún menor si se consideran los posibles dividendos en términos de mayor crecimiento dada el alza en la inversión pública en estos escenarios.

Recuadro IV.1

Un examen de la sostenibilidad de la deuda en América Latina

Resulta interesante examinar algunos escenarios simples para establecer cómo el contexto financiero internacional podría afectar la evolución de la deuda pública en la región. Partiendo del cálculo de la dinámica de la deuda —que se define en función del saldo fiscal primario, la tasa de interés real y la tasa de crecimiento real—, se establecen cuatro escenarios posibles a partir de un incremento del déficit primario de un punto porcentual (reflejando un aumento del gasto público) y mejora o deterioro de las condiciones financieras reflejadas a partir de la tasa de interés real. Cabe señalar que en estos escenarios no se incorporan potenciales variaciones del tipo de cambio real.

En el cuadro siguiente se muestran los supuestos para los diferentes escenarios. En el caso del escenario base se toma la situación actual en 2017, con un déficit primario del 0,7% del PIB. Para los otros escenarios, se incrementa el déficit primario un punto porcentual (al 1,7% del PIB) y se altera la tasa de interés real al 0% en una perspectiva favorable, al 1% en una posición neutral y al 3% en un escenario menos favorable. Cabe señalar que en estos escenarios no se considera la posibilidad de que estas inversiones podrían autofinanciarse a través del aumento del crecimiento económico, como plantean DeLong y Summers (2012).

Cuadro

Escenarios de tasa de interés y balance fiscal primario equilibrado para proyección de la deuda pública

Escenario base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Condiciones en 2017	$r = 0\%$	$r = 1\%$	$r = 3\%$
$bp = -0,7$	$bp = -1,7\%$	$bp = -1,7\%$	$bp = -1,7\%$
$n^* = 2,6$	$n^* = 2,6$	$n^* = 2,6$	$n^* = 2,6$
$r = 1,8\%$	$r = 0\%$	$r = 1\%$	$r = 3\%$

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

Nota: bp = balance primario, n^* = tasa de crecimiento potencial del producto, r = tasa de interés real estimada para países emergentes a mediano plazo.

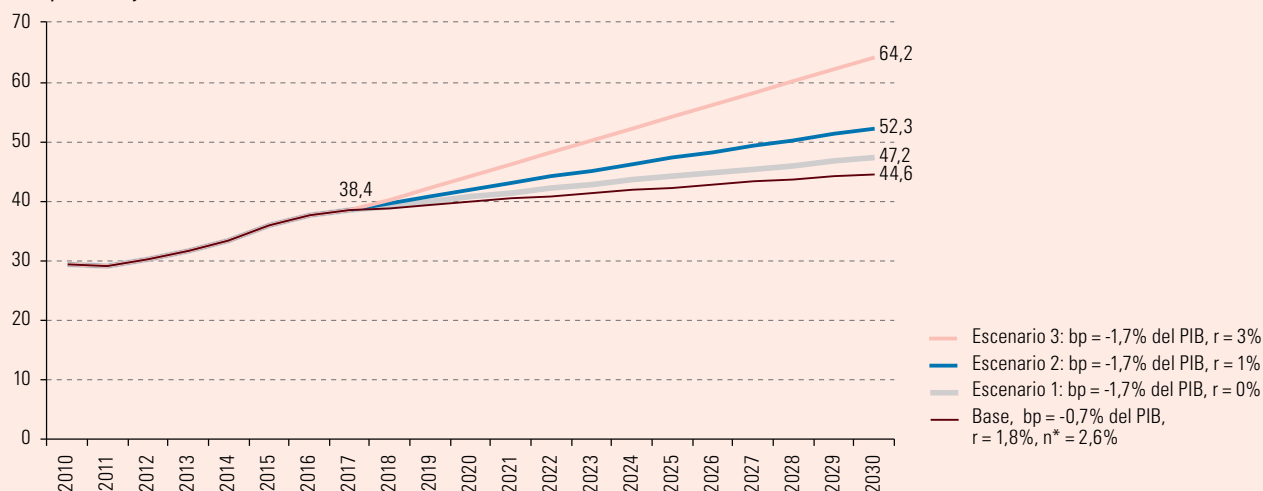
Recuadro IV.1 (conclusión)

Como se ilustra en el siguiente gráfico, en todos los escenarios el incremento de 1,0 punto porcentual del déficit primario conlleva un aumento de la deuda pública respecto del PIB. Sin embargo, es preciso dimensionar este incremento. Durante el periodo esta política generaría un déficit primario acumulado de 22,1 puntos porcentuales del PIB, del cual 13,0 puntos porcentuales corresponden al gasto nuevo, en este caso nueva inversión pública. Sin embargo, en los escenarios 1 y 2 el incremento de la deuda pública es mucho menor (pues el diferencial entre tasas se mantiene negativo), con aumentos de 8,8 y 13,9 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de un escenario de tasas menos favorable la deuda empieza a mostrar una tendencia alcista.

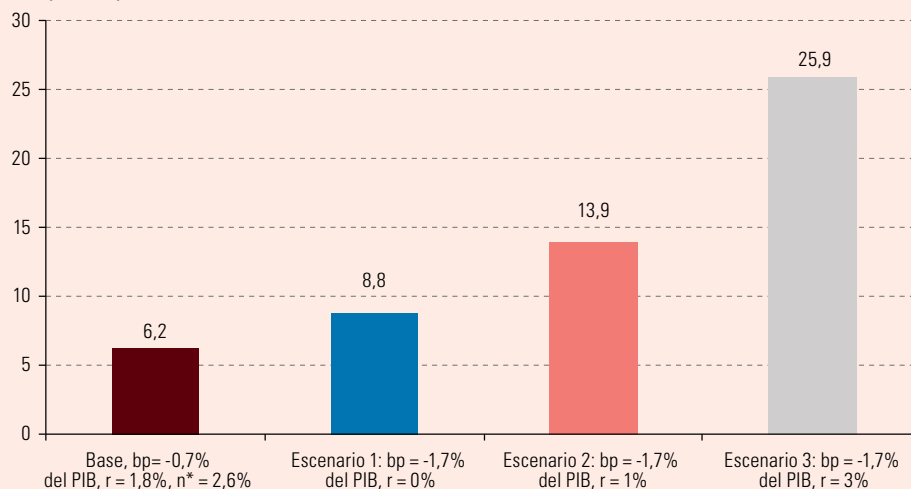
Gráfico

América Latina: deuda pública en el mediano plazo a 2030 para distintos escenarios de tasa de interés y un incremento (de 1 punto porcentual) del déficit primario

A. Deuda pública, 2010-2030 (en porcentajes del PIB)



B. Cambio de la deuda pública acumulada, 2017-2030 (en puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: bp = balance primario, n* = tasa de crecimiento potencial del producto, r = tasa de interés real estimada para países emergentes a mediano plazo.

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

Cabe preguntarse si existe espacio para una política fiscal con más discrecionalidad en el contexto de bajas tasas de interés descrito por Blanchard y Summers (2017). La evidencia sugiere que, dadas ciertas condiciones macroeconómicas y financieras, los países podrían aprovechar los mercados internacionales para generar recursos destinados a financiar una política fiscal más activa. No obstante, no se pueden descartar los riesgos asociados con el financiamiento externo. Además, el uso más amplio de estos mercados iría en contra del consenso regional en favor de la reducción de este tipo de deuda, surgido después de la crisis de la deuda.

b) ¿Puede el gasto público impulsar la demanda agregada?

El papel del gasto público en el debate sobre una nueva política fiscal no se limita a cuestiones de nivel, sino que también se refiere a la forma de mejorar su composición para fortalecer su contribución a la dinámica del producto potencial.

En particular, se destaca la importancia de impulsar la inversión pública como un puente hacia el futuro (CEPAL, 2015). Varios estudios recientes han constatado la relación positiva entre la inversión pública y el crecimiento económico de largo plazo, aunque la mayoría de estos se han enfocado en los países desarrollados (Fournier y Johansson, 2016; Ganelli y Tervala, 2016; Abiad, Furceri y Topalova, 2015). Cabe señalar que esto refleja en gran parte un mayor multiplicador fiscal para la inversión pública en comparación con el gasto corriente primario.

Para los países en desarrollo existen menos estudios, pero también apuntan a los posibles dividendos en términos de mayor crecimiento como resultado de un alza en la inversión pública. Por ejemplo, en FMI (2014) se examinan 120 casos de auges de inversión pública, principalmente en economías emergentes y países en desarrollo, y se encuentra un impacto muy positivo con un multiplicador acumulativo de inversión pública de entre 1,0 y 1,3 después de cinco años. Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2015) estiman para 16 países de América Latina un multiplicador acumulado de 2,7 después de cinco años para los gastos de capital, lo que se contrasta con un multiplicador de 1,6 para los gastos corrientes.

Cabe destacar los avances que la región ha logrado en el ámbito de la inversión pública. Como se aprecia en el gráfico IV.9, durante la última década hubo un incremento importante en los gastos de capital de los gobiernos centrales de la región. Entre 2007 y 2017 estos gastos fueron equivalentes al 20% de las erogaciones totales, en comparación con un promedio del 17% entre 1990 y 2006. Con relación al producto este incremento fue aún más notable, con un promedio del 4,2% del PIB en el período 2007-2017, en comparación con un promedio del 2,9% del PIB en los años anteriores.

Sin embargo, a partir de 2015 se observa una fuerte caída de los gastos de capital en la región, conforme a la merma de los ingresos públicos, especialmente aquellos provenientes de los recursos naturales no renovables. Como se detalló en el capítulo I, los ajustes al gasto público en la región en los últimos años se han concentrado en los gastos de capital. Esto pone de manifiesto la importancia de tomar medidas para proteger la inversión pública de los vaivenes del ciclo económico. En particular, destaca la necesidad de repensar las reglas fiscales existentes en la región para que puedan otorgar más espacio a la inversión pública, justamente para mejorar la acumulación de capital fijo en el largo plazo (CEPAL, 2017b).

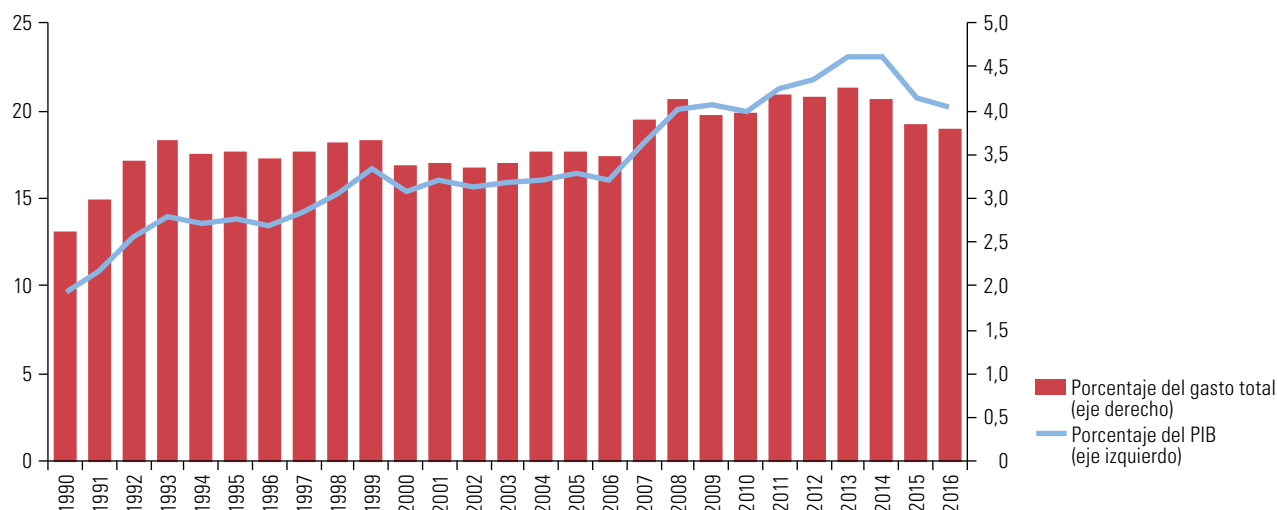
Es menester subrayar también la importancia de lograr una mayor eficiencia y eficacia del gasto público en general y de la inversión pública en particular para aprovechar plenamente cualquier cambio en la estructura del gasto. En términos generales, existe evidencia que muestra que aun en un contexto económico complejo, los países de América Latina cuentan con margen para mejorar la calidad y cantidad de los servicios públicos y pueden producir aún más con los recursos disponibles (véase una revisión de estudios recientes en CEPAL, 2014).



Gráfico IV.9

América Latina (19 países): gastos de capital del gobierno central, 1990-2016

(En porcentajes del PIB)



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

La mejora de la calidad del gasto a mediano y largo plazo requiere, además de un refinamiento de los instrumentos de política fiscal, una consolidación de los procesos, sistemas e instituciones, con la finalidad de materializar el gasto en políticas y programas públicos que, en última instancia, son los bienes y servicios que se brindan a los ciudadanos y permiten cumplir con los objetivos de desarrollo.

En el ámbito de la inversión pública, varios autores han encontrado que, más allá de la magnitud de los montos del gasto en inversión, cobra relevancia el análisis de otras dimensiones de los proyectos que inciden en su impacto (Dabla-Norris y otros, 2011; Armendáriz y otros, 2016; CEPAL, 2017a). En particular, destacan debilidades en la región en la gestión de la implementación de los proyectos y el monitoreo de los activos públicos (Cerra y otros, 2016).

Otro tema que no puede quedar de lado cuando se discute sobre el empleo del espacio fiscal es el de la capacidad y margen de maniobra con que cuentan los gobiernos para tomar medidas de política fiscal que impulsen el crecimiento económico. Varios autores constatan que existe un alto nivel de gasto inflexible en América Latina (Ruiz del Castillo, Cetrángolo y Jiménez, 2009; Hallerberg, Scartascini y Stein, 2009; Crispi y otros, 2004; Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004). En promedio, más del 80% de los presupuestos públicos de los países de América Latina responde a algún tipo de lineamiento u obligación que restringe la posibilidad de reasignar o modificar la estructura del gasto.

c) ¿Se pueden fortalecer los estabilizadores automáticos en la región?

Como ya se señaló, en la literatura económica se constata que en América Latina la magnitud de los estabilizadores automáticos —impuestos y transferencias— es relativamente modesta, especialmente en comparación con la de los países industrializados. Martner (2000) estima una sensibilidad presupuestaria (el cambio en el resultado fiscal debido a un cambio de un punto porcentual en la brecha del producto) de 0,15 puntos del PIB, en promedio, para 12 países de América Latina, en comparación con un promedio de 0,50 puntos del PIB para los países de la Unión Europea. Más recientemente,

estimaciones de Daude, Melguizo y Neut (2010) para un grupo de ocho países de la región apuntan a una sensibilidad presupuestaria promedio de 0,21 puntos del PIB, o casi la mitad del valor registrado para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Por otro lado, un estudio reciente del FMI (2015) sugiere que la sensibilidad de los resultados globales de los países de América Latina es limitada no solamente en comparación con los países desarrollados sino con otros países emergentes y en desarrollo. Los países de la región incluidos en la muestra de ese estudio revelan un coeficiente de estabilización fiscal —derivado de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios del saldo presupuestario global con la brecha del producto y una constante— de una mediana de 0,35 puntos del PIB (promedio de 0,29 puntos del PIB), en comparación a una mediana de 0,77 puntos del PIB para las economías desarrolladas y de 0,58 para los mercados emergentes y las economías en desarrollo.

Estos resultados para América Latina tal vez no sean sorprendentes, dado que la capacidad de los estabilizadores automáticos para mediar choques macroeconómicos no solo es una función de su respuesta a los cambios en el producto (elasticidad) sino que también es proporcional a su tamaño absoluto en relación con el PIB. En este sentido, cabe mencionar que los instrumentos asociados en la literatura con los estabilizadores automáticos —los impuestos y los gastos relacionados con programas de protección social frente a choques económicos— son de menor tamaño en la región en comparación con los países desarrollados y, en algunos casos, con otras regiones en desarrollo.

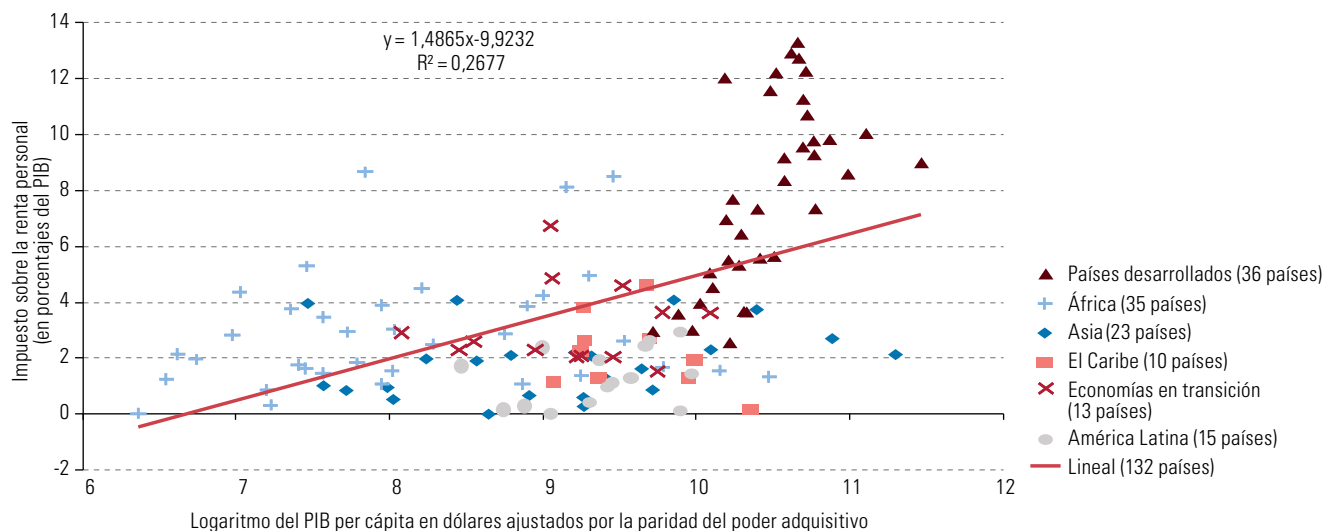
Por el lado de los impuestos, se observa una debilidad importante en el impuesto sobre la renta personal en la región. La recaudación de este impuesto en América Latina es excepcionalmente baja en comparación con otras regiones, incluso cuando se toman en cuenta las diferencias de desarrollo representadas por el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) (véase el gráfico IV.10). Así, aunque Daude, Melguizo y Neut (2011) encuentran que la elasticidad de este instrumento con respecto a cambios del producto en América Latina es alta, superior a los valores informados para los países de la OCDE, el bajo nivel de ingresos limita considerablemente su poder estabilizador.

Asimismo, por el lado del gasto público, los pisos de protección social en los países en desarrollo de la región brindan solo un apoyo limitado durante las recesiones cíclicas. Por ejemplo, un elemento clave en la literatura sobre estabilizadores automáticos es la disponibilidad de seguro de desempleo para los trabajadores en tiempos de recesión económica. Sin embargo, como revela el gráfico IV.11, en América Latina y el Caribe los beneficios en efectivo por desempleo alcanzan a relativamente pocos trabajadores desempleados, aproximadamente un 12,2% según lo estimado por la OIT (2017). Cabe señalar que se suele asumir que los gastos corrientes primarios en América Latina no responden automáticamente al ciclo y, por lo tanto, no incluyen este aspecto en sus estimaciones (Martner, 2000; Daude, Melguizo y Neut, 2011). En cambio, entre los países de la OCDE los pisos de protección social, especialmente los programas de seguro de desempleo, tienen un papel clave.

Ante este panorama, es evidente que hay espacio para fortalecer los estabilizadores automáticos en la región, no solamente para amortiguar la volatilidad macroeconómica, sino para responder a la realización de los derechos humanos fundamentales expresados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, un impuesto sobre la renta personal más progresivo y con una base imponible más amplia fortalecería su función redistributiva además de aumentar su papel estabilizador. Del mismo modo, un piso de protección social más sólido no solo serviría de apoyo a la estabilización de la demanda agregada frente a choques negativos, sino que también aceleraría el progreso hacia otras metas claves de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como combatir la pobreza y la desigualdad, empoderar a las mujeres y mejorar la cohesión social (ILO, 2011).

Gráfico IV.10

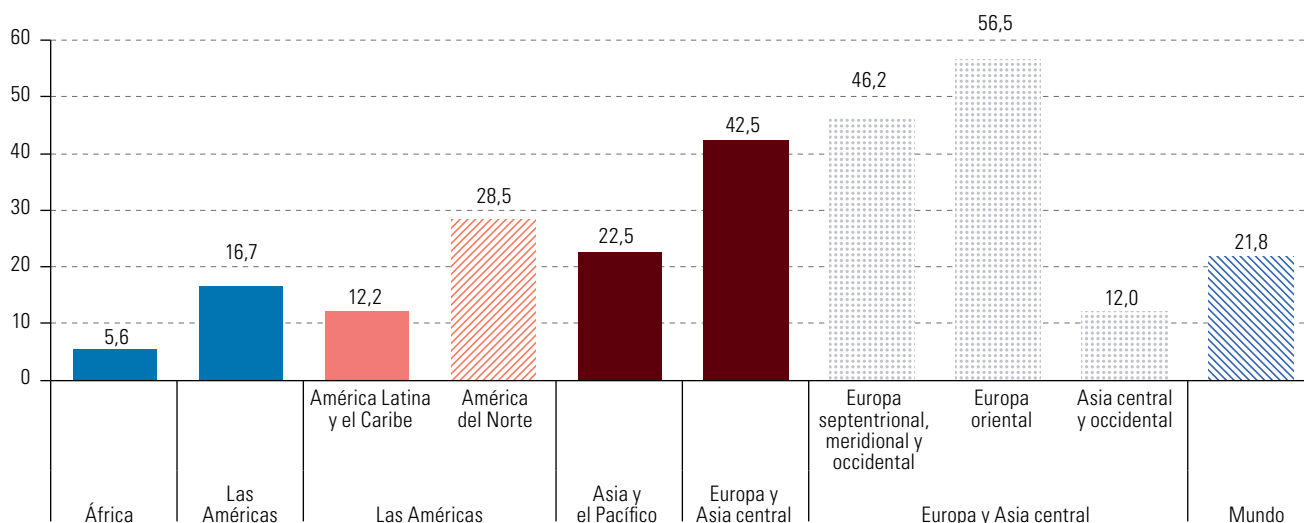
Impuesto sobre la renta personal como porcentaje del PIB y el PIB per cápita, alrededor de 2013
(En porcentajes del PIB y en dólares ajustados por la paridad del poder adquisitivo (PPA) en términos del PIB per cápita)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, París, 2016; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Foro Africano de Administración Tributaria/Comisión de la Unión Africana (OCDE/FAAT/CUA), *Revenue Statistics in Africa 1990-2014*, París, 2016; Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Revenue Longitudinal Data (WoRLD)* [base de datos en línea] <http://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>.

Gráfico IV.11

Prestaciones en efectivo por desempleo, último año disponible
(En porcentajes de beneficiados)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*, Ginebra, 2017.

Sin embargo, además de fortalecer los estabilizadores automáticos existentes, los países de la región deben aprovechar el debate internacional sobre el diseño de nuevos instrumentos (Blanchard, Dell'Ariccia y Mauro, 2010; Blanchard y Summers, 2017). Desafortunadamente, todavía no hay muchos estudios al respecto, aunque se destaca el valioso aporte de McKay y Reis (2016), cuyo análisis examina los cambios implícitos

en el diseño de seguros sociales cuando se toma en cuenta su papel como estabilizador automático. No obstante, el contexto actual exige a los países innovar en este ámbito.

En efecto, es preciso examinar en futuros trabajos el potencial de nuevos instrumentos para proteger a las poblaciones en situación de vulnerabilidad de caer en la pobreza (con créditos tributarios o estímulos automáticos según un criterio económico como un alza en la tasa de desempleo) o apoyar la formación de capital fijo (créditos tributarios vinculados con el ciclo) o suavizar la evolución de las cuentas fiscales subnacionales (marcos de transferencias que se vinculan con el ciclo).

C. Conclusiones y desafíos

Como se mencionó, a partir de la crisis financiera mundial de 2008-2009, la capacidad estabilizadora de la política fiscal se revalorizó significativamente y se recurrió a ella en forma generalizada, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

La nueva aproximación al rol estabilizador de la política fiscal en los países desarrollados le ha dado un impulso renovado al debate sobre política fiscal y macroeconómica, y aunque las propuestas que han surgido para adoptar una política fiscal más flexible y proactiva no puedan aplicarse automáticamente en la región, el análisis de las propuestas formuladas en este debate nos permite plantear una serie de objetivos que podrían mejorar la capacidad estabilizadora de la política fiscal.

La política fiscal de estabilización no puede diseñarse sin tener en cuenta la naturaleza y tipo de choque que enfrenta una economía. En América Latina la política fiscal de estabilización va más allá de una política contracíclica. También debe considerar las características de la volatilidad agregada (tipo de choque, tamaño de las fluctuaciones cíclicas, frecuencia de las crisis). El estudio de la región muestra que las iniciativas de estabilización incluyen una amplia gama de factores y no se limitan solo a iniciativas anticíclicas y estabilizadores automáticos. Estos incluyen, entre otros, políticas de ajuste estructural y políticas anticrisis.

Existe una clara necesidad de fortalecer los estabilizadores automáticos de la política fiscal, por el lado tanto del gasto como de los ingresos. Reforzar los sistemas de protección social, así como mejorar el impuesto a la renta personal redundaría en un doble beneficio al mejorar el rol de estabilización y el impacto redistributivo de la política fiscal.

Es importante perfeccionar las estimaciones del multiplicador fiscal a fin de tener una mejor evaluación del tamaño, la persistencia y los determinantes del impacto de la política fiscal en la demanda agregada.

Resulta central para el análisis y diseño de la política fiscal refinar el concepto de política fiscal discrecional. Para ello es necesario contar con una buena tipología de las reglas fiscales utilizadas en la región, así como de las diferentes formas de discrecionalidad, que esté fundada teóricamente y tenga contrapartes empíricas bien identificadas. Las nociones dicotómicas, como la de "reglas" frente a "discrecionalidad", no tienen un fundamento empírico bien determinado, por lo que enfrentan limitantes a la hora de considerarse recomendaciones de política.


Por último, es necesario priorizar el gasto en infraestructura, destacándose la importancia de impulsar la inversión pública como un puente hacia el futuro y de fortalecer la contribución del gasto público a la dinámica del producto potencial. Además, habrá que mejorar la calidad del gasto en capital, consolidando procesos, sistemas e instituciones, con el fin de optimizar la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas.

Bibliografía

- Abiad, A., D. Furceri y P. Topalova (2015), "The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies", *IMF Working Paper*, N° 15/95, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Alesina, A., F. Campante y G. Tabellini (2008), "Why is fiscal policy often procyclical?", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, N° 5, Hoboken, Wiley, septiembre.
- Alesina, A., S. Stantcheva y E. Teso (2018), "Intergenerational mobility and preferences for redistribution", *American Economic Review*, vol. 108, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, febrero.
- Ardanaz, M. y otros (2015), "Structural fiscal balances in Latin America and the Caribbean: new dataset and estimations", *IDB Working Paper series*, N° 579, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Armendáriz, E. y otros (2016), "La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina", documento preparado para el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 8 a 11 de noviembre [en línea] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3B0BFEE130669F58052580B200813641/\\$FILE/armendar.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3B0BFEE130669F58052580B200813641/$FILE/armendar.pdf).
- Auerbach, A. (2017), "Fiscal policy", documento preparado para la conferencia Rethinking Macroeconomic Policy, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics (PIIE), 12 a 13 de octubre [en línea] <https://piie.com/system/files/documents/auerbach20171012paper.pdf>.
- (2002), "Is there a role for discretionary fiscal policy?", *NBER Working Paper*, N° 9306, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), noviembre.
- Auerbach, A. y Gorodnichenko (2013), "Fiscal multipliers in recession and expansion", *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, A. Alesina y F. Giavazzi (eds.), Chicago, University of Chicago Press, junio.
- Baker, S., N. Bloom y S. Davis (2016), "Measuring economic policy uncertainty", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, N° 4, Oxford, Oxford University Press, noviembre.
- Bello, O. y J. Jiménez (2008), "Política fiscal y ciclo económico en América Latina", documento presentado en el taller Política Macroeconómica y Fluctuaciones Cíclicas, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 a 11 de abril.
- Blanchard, O. (2006), "Monetary policy: science or art?", documento preparado para el coloquio Monetary Policy: A Journey from Theory to Practice, Frankfurt, Banco Central Europeo, 16 a 17 de marzo [en línea] <https://economics.mit.edu/files/742>.
- Blanchard, O., G. Dell'Ariccia y P. Mauro (2010), "Rethinking macroeconomic policy", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 42, suplemento, Hoboken, Wiley, septiembre.
- Blanchard, O. y J. Gali (2005), "Real wage rigidities and the new Keynesian model", *NBER Working Paper*, N° 11806, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), noviembre.
- Blanchard, O. y L. Summers (2017), "Rethinking stabilization policy: back to the future", documento preparado para la conferencia Rethinking Macroeconomic Policy, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics (PIIE), 12 a 13 de octubre [en línea] <https://piie.com/system/files/documents/blanchard-summers20171012paper.pdf>.
- Blinder, A. (2004), "The case against the case against discretionary fiscal policy", *CEPS Working Paper*, N° 100, Princeton, Universidad de Princeton, junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), "Capital flows to Latin America: 2017 year in review" (LC/WAS/TS.2017/9), Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, D.C., diciembre.
- (2017b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, septiembre.
- (2016), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/L.4140), Santiago, marzo.
- (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago, agosto.
- (2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago, enero.
- (2011), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago, octubre.
- (2000), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2102-P), Santiago, agosto.

- Cerra, V. y otros (2016), "Highways to heaven: infrastructure determinants and trends in Latin America and the Caribbean," *IMF Working Paper*, N° 16/185, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.
- Crispi, J. y otros (2004), "Reasignaciones presupuestarias en Chile: conceptualización y análisis cuantitativo," *Estudios de Finanzas Públicas*, N° 4, Santiago, Ministerio de Hacienda, febrero.
- Dabla-Norris, E. y otros (2011), "Investing in public investment: an index of public investment efficiency," *IMF Working Paper*, N° 11/37, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Daude, C., Á. Melguizo y A. Neut (2011), "Fiscal policy in Latin America: countercyclical and sustainable?," *Economics: The Open-Access, Open-Assessment e-Journal*, vol. 5, Kiel Institute for World Economy/Leibniz Information Centre for Economics, septiembre.
- Debrun, X. y R. Kapoor (2010), "Fiscal policy and macroeconomic stability: automatic stabilizers work, always and everywhere," *IMF Working Paper*, N° 10/111, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- DeLong, J. (2016), "Did macroeconomic policy play a different role in the (post-2009) recovery?," Boston, Banco de la Reserva Federal de Boston, octubre [en línea] <https://www.bostonfed.org/-/media/Documents/economic/conf/great-recovery-2016/j-bradford-delong.pdf>.
- DeLong, J. y L. Summers (2012), "Fiscal policy in a depressed economy," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 43, N° 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Echeverry, J., L. Fergusson y P. Querubín (2004), "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal," *Documento CEDE*, N° 2004-01, Bogotá, Universidad de los Andes, enero.
- Fanelli, J. y J. Jiménez (2010), "Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal en América Latina," *Pensamiento Iberoamericano*, N° 6, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), *Fiscal Monitor. Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Washington, D.C., abril.
- (2014), *Fiscal Monitor. Back to Work: How Fiscal Policy Can Help*, Washington, D.C., octubre.
- (2008a), *Perspectivas de la economía mundial: la vivienda y el ciclo económico*, Washington, D.C., abril.
- (2008b), *Perspectivas de la economía mundial: tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones*, Washington, D.C., octubre.
- Fournier, J. y Å. Johansson (2016), "The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality," *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1344, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), diciembre.
- Ganelli, G. y J. Tervala (2016), "The welfare multiplier of public infrastructure investment," *IMF Working Paper*, N° 16/40, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Gavin, M. y R. Perotti (1997), "Fiscal policy in Latin America," *NBER Macroeconomics Annual 1997*, vol. 12, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Grembi, V. y A. Manoel (2012), "Fiscal rules for subnational governments? Evidence from Latin America," *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J. Jiménez (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (2009), "The budget process as a political arena," *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process*, Cambridge, Harvard University Press/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ilzetzki, E., E. Mendoza y C. Vegh (2013), "How big (small?) are fiscal multipliers?," *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, N° 2, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- IPF (Investment Property Forum) (2017), "Investment Property Forum European consensus forecasts of prime office rents," Londres, noviembre [en línea] <http://www.ipf.org.uk/asset/CD8599BF-DB3F-4991-B48732192B386039/>.
- Jiménez, J. y T. Ter-Minassian (2016), "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Kacef, O., J. Fanelli y J. Jiménez (comps.) (2011), "Volatilidad macroeconómica y respuestas de políticas," *Documentos de Proyectos (LC/M.396)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Unión Europea, agosto.

- Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004), "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies," *NBER Working Paper*, N° 10780, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), septiembre.
- Kogan, R. y otros (2015), "Difference between economic growth rates and treasury interest rates significantly affects long-term budget outlook," Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities, febrero [en línea] <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/2-27-15bud.pdf>.
- Laeven, L. y F. Valencia (2011), "The real effects of financial sector interventions during crises," *IMF Working Paper*, N° 11/45, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Lavoie, M. (2016), "Rethinking macroeconomic theory before the next crisis," Nueva York, Institute for New Economic Thinking, 23 de septiembre [en línea] <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/rethinking-macro-theory>.
- Martner, R. (2000), "Los estabilizadores fiscales automáticos," *Revista CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- McKay, A. y R. Reis (2016), "The role of automatic stabilizers in the U.S. business cycle," *Econometrica*, vol. 84, N° 1, Hoboken, Wiley, enero.
- Mehrota, N. (2017), "Debt sustainability in a low interest rate world," *Hutchins Center Working Paper*, N° 32, Washington, D.C., The Brookings Institution, junio.
- Obstfeld, M. y L. Tesar (2015), "Long-term interest rates: a survey," Washington, D.C., Council of Economic Advisers (CEA), julio [en línea] https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/interest_rate_report_final.pdf.
- Ocampo, J. y R. Vos (2008), "Policy space and the changing paradigm in conducting macroeconomic policies in developing countries," *New Financing Trends in Latin America: A Bumpy Road Towards Stability*, BIS Papers, N° 36, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI), febrero.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*, Ginebra, noviembre.
- (2011), *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra, octubre.
- Riera-Crichton, D., C. Vegh y G. Vuletin (2015), "Procyclical and countercyclical fiscal multipliers: evidence from OECD countries," *Journal of International Money and Finance*, vol. 52, Amsterdam, Elsevier.
- Ruiz del Castillo, R., O. Cetrángolo y J. Jiménez (2009), "Rigideces y espacio fiscal en América Latina: un estudio de experiencias comparadas," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 97 (LC/L.3136-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Spilimbergo, A. y otros (2008), "Fiscal policy for the crisis," *IMF Staff Position Note*, N° 08/01, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- Sutton, B. y L. Catão (2002), "Sovereign defaults: the role of volatility," *IMF Working Paper*, N° 02/149, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.
- Talvi, E. y C. Vegh (2005), "Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries," *Journal of Development Economics*, vol. 78, N° 1, Amsterdam, Elsevier, octubre.
- Taylor, L. y otros (2012), "Fiscal deficits, economic growth and government debt in the USA," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, N° 1, Oxford, Oxford University Press, enero.
- Yi, K. y J. Zhang (2016), "Real interest rates over the long run," *Economic Policy Paper*, N° 16-10, Minneapolis, Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, septiembre.



En 2017 la dinámica fiscal de la región se caracterizó por una consolidación fiscal que se refleja en una mejora del resultado primario, aunque en algunos países todavía se observan déficits elevados. Esta consolidación fue producto de una contención del crecimiento del gasto público y una reactivación de los ingresos fiscales. A su vez, la mejora de la posición fiscal y el repunte de la actividad económica atenuaron el crecimiento de la deuda pública en la región.

En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018* se examina la evolución de la política fiscal en las últimas tres décadas y los desafíos futuros para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos. Sin duda, su adopción por parte de los países requerirá una reformulación del papel de la política fiscal, desde el punto de vista tanto del gasto como de los ingresos.

Al mismo tiempo, se examina —desde la perspectiva de la región— el debate que se abrió sobre los desafíos de la política fiscal a partir de la crisis de 2008-2009. Esta nueva aproximación al papel estabilizador de la política fiscal en los países desarrollados ha dado un nuevo impulso al debate sobre la política fiscal y macroeconómica en América Latina y el Caribe.



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

