

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2020

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



COVID-19
RESPUESTA



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2020

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



COVID-19
RESPUESTA



Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

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

Publicación de las Naciones Unidas

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

ISBN: 978-92-1-004739-5
(versión pdf)

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

Nº de venta: S.20.II.G.9

LC/PUB.2020/6-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.20-00154

Notas explicativas

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

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

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

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

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

Capítulo IV

Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr

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

Cuadros

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

Gráficos

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



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


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

Recuadros

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

Diagramas

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



La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha generado la mayor crisis sanitaria, humana, económica y social que la región haya enfrentado en el último siglo. La región ha actuado rápidamente ante la crisis, adoptando paquetes de medidas fiscales de diversas magnitudes y alcances. En este contexto, la política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto humano y económico en el corto plazo y, al mismo tiempo, proporcionar el impulso necesario para lograr un crecimiento sostenible e incluso en un mundo post COVID-19.

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020*, junto con analizar los desafíos de la política fiscal ante la actual crisis, proporciona un panorama amplio de la problemática de la evasión fiscal en la región. Se presentan los desafíos de la medición de este fenómeno y las medidas que los países están tomando para hacerle frente. Además, se compara la asignación funcional del gasto público en los países, lo que incide en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



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

