

CAPÍTULO

La política fiscal y los desafíos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Introducción

- A. El punto de partida: la débil posición fiscal antes de la crisis
- B. Respuestas de política fiscal para abordar la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)
- C. El complejo contexto de financiamiento para 2020
- D. La política fiscal en el corto y mediano plazo

Bibliografía

Introducción

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha originado la mayor crisis sanitaria, humana, económica y social que el mundo haya enfrentado en el último siglo. La capacidad de contagio exponencial del virus genera una alta probabilidad de saturación de los sistemas sanitarios y aumenta el riesgo de muerte por la enfermedad. Ante la falta de tratamientos y vacunas para enfrentar el virus, los esfuerzos para controlar y mitigar su propagación se han centrado en el autoaislamiento de las personas, la cuarentena y el distanciamiento físico.

Estas medidas han causado una interrupción repentina de la actividad económica mundial y regional, provocando caídas abruptas de la oferta y la demanda agregada. Hoy resulta difícil estimar la duración que tendrán las medidas para controlar y mitigar la propagación de contagios. Ello genera una elevada incertidumbre respecto de la trayectoria que la actividad económica seguirá en los próximos meses.

Las cifras económicas preliminares señalan que el mundo ha entrado en una fuerte recesión y dan indicios de que esta probablemente sea de una intensidad superior a la de la crisis financiera mundial, lo que tendría graves consecuencias para el bienestar de la población. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyecta que la economía de la región sufrirá una contracción del 5,3% en 2020 (CEPAL, 2020a). En consecuencia, se estima que la tasa de desempleo en 2020 se ubicaría en alrededor del 11,5%, lo que representaría un aumento de 3,4 puntos porcentuales respecto del nivel de 2019 (8,1%). Como resultado, el número de desempleados de la región llegaría a 37,7 millones en 2020, frente a 26,1 millones en 2019, lo que equivaldría a un incremento cercano a 11,6 millones personas.

Ante este contexto, se prevé que en 2020 la pobreza en América Latina aumentaría al menos 4,4 puntos porcentuales (28,7 millones de personas adicionales) con respecto al año anterior, por lo que alcanzaría un total de 214,7 millones de personas (el 34,7% de la población de la región). Dentro de esos totales, la pobreza extrema aumentaría 2,6 puntos porcentuales (15,9 millones de personas adicionales) y llegaría a afectar a un total de 83,4 millones de personas (el 13,5% de la población de la región). Al mismo tiempo, la CEPAL proyecta que la desigualdad aumentaría y que el coeficiente de Gini registraría incrementos que podrían ir desde el 0,5% hasta al 6,0% en los países de la región (CEPAL, 2020b).

Ante la magnitud de la crisis, resulta indispensable que los países y la comunidad internacional promuevan respuestas contundentes que permitan contrarrestar la gravedad de sus posibles efectos en el bienestar de las personas y en la economía.

En este sentido, la política fiscal se convierte en una herramienta fundamental para que los países y la comunidad internacional impulsen medidas precisas y oportunas que permitan contener la crisis a través del cuidado de la salud y la protección del bienestar de las personas, así como acelerar la capacidad de reactivación de la economía conforme se vaya superando la crisis sanitaria.

Controlar la pandemia y proteger la salud de la población, garantizando los recursos que requiera el sector de la salud. A corto plazo, la política fiscal debe tener como una de sus prioridades garantizar que el sector de la salud cuente con los recursos necesarios para combatir la pandemia. Esto requerirá de insumos e inversión adicional en equipo médico y del pago del personal actual y adicional que pueda necesitar el sector. Además, se deberán generar las condiciones para asegurar la provisión de dichos insumos. Para ello será necesario incurrir en mayores niveles de gasto en salud en los próximos meses, que podrían ser considerables en comparación con los presupuestos de salud para este año. Los países de la región están haciendo esfuerzos para proveer el gasto

adicional que precisará el sector de la salud, recurriendo, entre otras herramientas, a reorganizaciones presupuestarias. Atender la emergencia sanitaria es un requisito para salir de la crisis y requiere del compromiso internacional para reconocer que la capacidad fiscal de cada país y su acceso a insumos médicos no deben ser una limitante para fortalecer a corto plazo los sistemas de salud.

Proteger el bienestar de los hogares, especialmente las familias más vulnerables. Atenuar el impacto de la crisis, especialmente en los grupos más vulnerables, requiere de la protección de los ingresos de los hogares. Para ello es necesario fortalecer los sistemas de protección social que atienden a los sectores vulnerables (incluidos los estratos medios) a través de transferencias directas, seguros de desempleo y beneficios a subempleados y trabajadores por cuenta propia. Además, se requiere mantener el acceso a servicios básicos, alimentos y medicamentos, especialmente de los estratos de la población que son más vulnerables a caer en la pobreza.

Preservar la capacidad productiva y crear las condiciones para la reactivación de la actividad económica a través de mecanismos de liquidez para las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (pymes). Tras la superación de la crisis sanitaria será necesario reactivar ágilmente la actividad económica. Para ello es fundamental cuidar la capacidad productiva y el empleo durante la etapa de aislamiento, a fin de facilitar la reactivación una vez superada la crisis sanitaria. Con ese propósito, se requerirá disponer de mecanismos que contribuyan a proveer de liquidez a las empresas, especialmente a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Estos apoyos podrían condicionarse a que las empresas beneficiarias se comprometan a no despedir trabajadores durante un tiempo determinado. Una vez superada la emergencia sanitaria, impulsar la inversión pública será también un factor fundamental que contribuirá a reactivar la economía y el empleo.

En línea con estas prioridades, los países de la región han presentado paquetes de medidas fiscales de magnitudes importantes. Estos esfuerzos han estado enfocados en incrementar los aportes presupuestarios al sector de la salud con el fin de resguardar su capacidad de atención a través de la adquisición de insumos materiales y la contratación de personal. Adicionalmente se han fortalecido los programas de transferencias dirigidos a sectores vulnerables, a través de bonos extraordinarios, del fortalecimiento de los programas sociales existentes y de los programas de pensiones. También se han impulsado medidas para la protección de los ingresos laborales y para apoyar el consumo de productos de primera necesidad, como alimentos y servicios básicos. El apoyo a las empresas se ha canalizado a través de créditos, garantías estatales y medidas de alivio tributario.

Sin embargo, estos esfuerzos fiscales tienen lugar en un entorno macroeconómico poco favorable y altamente incierto, en el que los países de la región enfrentan posiciones fiscales complejas debido a los siguientes factores:

- un limitado espacio fiscal, como consecuencia de déficits persistentes y del aumento de la deuda pública en los años anteriores a la crisis;
- menores ingresos fiscales por la caída del nivel de actividad económica y de precios de los recursos naturales;
- importantes requerimientos de gasto público a corto plazo para fortalecer los sistemas de salud, proteger el bienestar de la población y mantener el empleo, y
- el endurecimiento de las condiciones financieras, que implicará mayores costos de financiamiento de los requerimientos de gasto público.

Ante este complicado panorama, los países de la región deben encontrar fórmulas para financiar adecuadamente los paquetes de medidas necesarios para hacer frente a la crisis. Las medidas anunciadas dan testimonio de los esfuerzos de los países de



la región por utilizar las herramientas que tienen a su disposición a muy corto plazo, como la reorganización de las prioridades presupuestarias y el uso de fondos de ahorro para canalizar recursos a las necesidades de gasto urgentes.

Sin embargo, estos esfuerzos deberán ser complementados con mayores recursos, en un momento en que están cayendo los ingresos presupuestarios, por lo que para potenciar las acciones de emergencia se requerirá que los países cuenten con acceso a mecanismos adecuados de financiamiento. Dado que las condiciones financieras se han deteriorado, un creciente número de países de la región se encuentran solicitando financiamiento de los organismos financieros multilaterales.

En este contexto, este capítulo presenta un análisis detallado de la situación fiscal actual de la región y de las medidas que se han anunciado para contener la pandemia de la COVID-19. En la primera sección se analiza el contexto fiscal en América Latina y el Caribe antes de la irrupción de la pandemia y cómo la evolución de las cuentas fiscales en la última década ha reducido el espacio fiscal para reaccionar a la crisis socioeconómica actual. En la segunda sección se examina el esfuerzo fiscal que los países han impulsado para responder a la crisis y se brinda un panorama detallado de las medidas de política fiscal —gasto público, alivio tributario y apoyo de liquidez respaldado por el Gobierno— que se han anunciado o implementado en la región. En la tercera sección, se analiza el complejo entorno de financiamiento, caracterizado por la caída de los ingresos públicos y las condiciones adversas del mercado financiero, que enfrentan los países de la región en 2020. Finalmente, en la cuarta sección se presentan reflexiones sobre algunos de los retos que enfrentará la política fiscal a corto y mediano plazo.

A. El punto de partida: la débil posición fiscal antes de la crisis

En esta sección se presenta un análisis del contexto macroeconómico y fiscal que ha prevalecido en América Latina y el Caribe en el período anterior al brote de la COVID-19 a nivel mundial. Como se ha señalado en el *Informe Especial COVID-19 N° 2* (CEPAL, 2020a), la región ha pasado por un período de bajo crecimiento caracterizado por la existencia de déficits gemelos —de la cuenta corriente y fiscal— durante la última década. En términos generales, los ingresos públicos en la región se han estancado y han sido insuficientes para cubrir el creciente nivel del gasto público. Este desequilibrio ha conllevado déficits persistentes, globales y primarios, y un aumento del nivel de la deuda pública. En este sentido, la evolución de las cuentas fiscales en la última década ha dejado a la región en una débil posición para hacer frente a la crisis actual. No obstante, resulta importante señalar que cada país se encuentra en una situación distinta, con diferencias en su respectivo espacio fiscal.

El contexto macroeconómico descrito ha sido poco favorable para la evolución de los ingresos públicos, que se han mantenido estancados con el paso del tiempo. Como puede observarse en el gráfico I.1, los ingresos totales en América Latina han mostrado poco dinamismo en la última década. Entre 2010 y 2019, fueron equivalentes en promedio al 18,2% del PIB, con un coeficiente de variación del 0,8%. No obstante, resulta importante señalar el cambio observado en la composición de los ingresos totales durante la década. En 2010, los denominados “otros ingresos” —ingresos no tributarios, ingresos de capital y donaciones externas— en América Latina alcanzaron un 3,6% del PIB. Este valor cayó progresivamente a través de los años hasta llegar al 2,6% del PIB en 2018, antes de presentar un leve repunte al 2,8% del PIB en 2019. Esta evolución en su conjunto representó una reducción de 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2019.

Gráfico I.1

América Latina (16 países)^a: ingresos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019
 (En porcentajes del PIB)



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

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

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

En cambio, la presión tributaria de los gobiernos centrales ha aumentado, como resultado de una ola de reformas y medidas tributarias (Arenas de Mesa, 2016). Los ingresos tributarios subieron del 14,5% del PIB en 2010 al 15,5% del PIB en 2018, antes de disminuir levemente al 15,3% del PIB en 2019. A pesar de esta reducción, se observa un incremento de 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2019, lo que compensó la disminución de otros ingresos. Vale la pena destacar que durante el mismo período cinco países de América Latina registraron aumentos de 2 puntos porcentuales del PIB o más —Chile, El Salvador, Honduras, México y Uruguay— y otros cuatros presentaron incrementos superiores a 1 punto porcentual del PIB —Colombia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay.

Como se muestra en el gráfico I.2, la evolución de los ingresos totales está altamente relacionada con la tendencia de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables¹. La tendencia a la baja de los precios de los metales y minerales, que se inició en 2011, y el desplome del precio del petróleo crudo en el período 2014-2015 repercutieron fuertemente en la evolución de los ingresos totales en la región. Los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera cayeron del 1,0% del PIB en 2011 al 0,2% del PIB en 2016, y luego aumentaron levemente hasta un valor estimado del 0,4% del PIB en 2019.

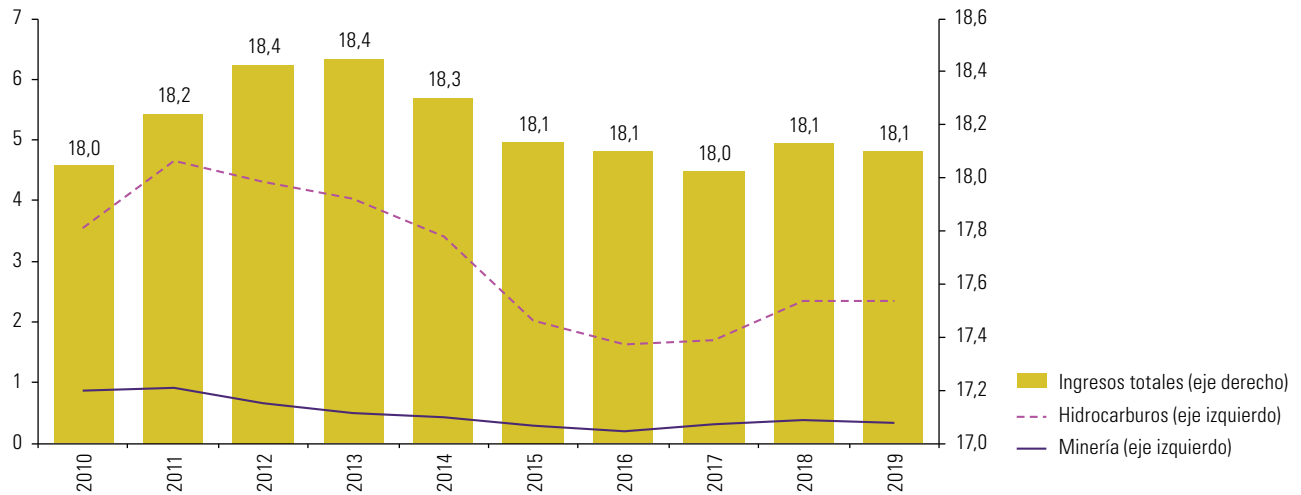
Por su parte, los ingresos relacionados con la exploración y la extracción de hidrocarburos pasaron del 5,2% del PIB en 2011 al 2,0% del PIB en 2017, y luego aumentaron levemente hasta el 2,5% del PIB en 2019. A pesar de mayores niveles de producción en países como el Brasil y Colombia, en la región se observa una disminución generalizada de la producción de petróleo crudo. Se destaca el caso de México, uno de los grandes productores tradicionales de la región, donde la producción se ha contraído durante la década.

¹ Los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables incluyen ingresos tributarios (por ejemplo, pagos del impuesto sobre la renta de las sociedades) e ingresos no tributarios y de capital (por ejemplo, regalías y dividendos o excedentes).

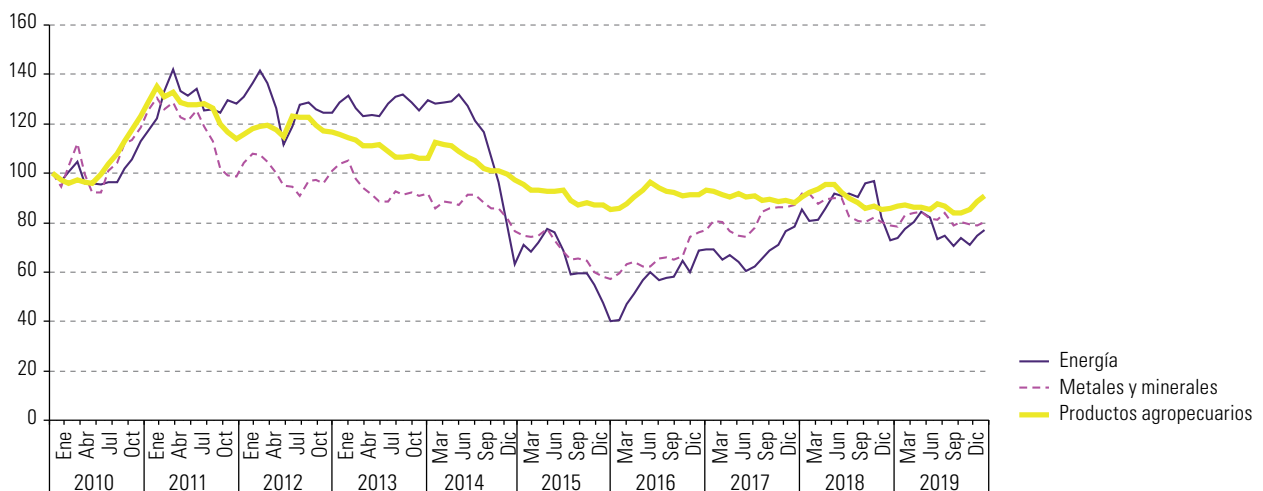
Gráfico I.2

América Latina (16 países)^a: ingresos totales de los gobiernos centrales, ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables y precios internacionales de materias primas, 2010-2019

A. Ingresos totales e ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (en porcentajes del PIB)^b



B. Precios internacionales de materias primas (índice, 100=promedio de 2010)



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

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

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

^b La muestra de países para la minería incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana. La muestra de países para la exploración y producción de hidrocarburos incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

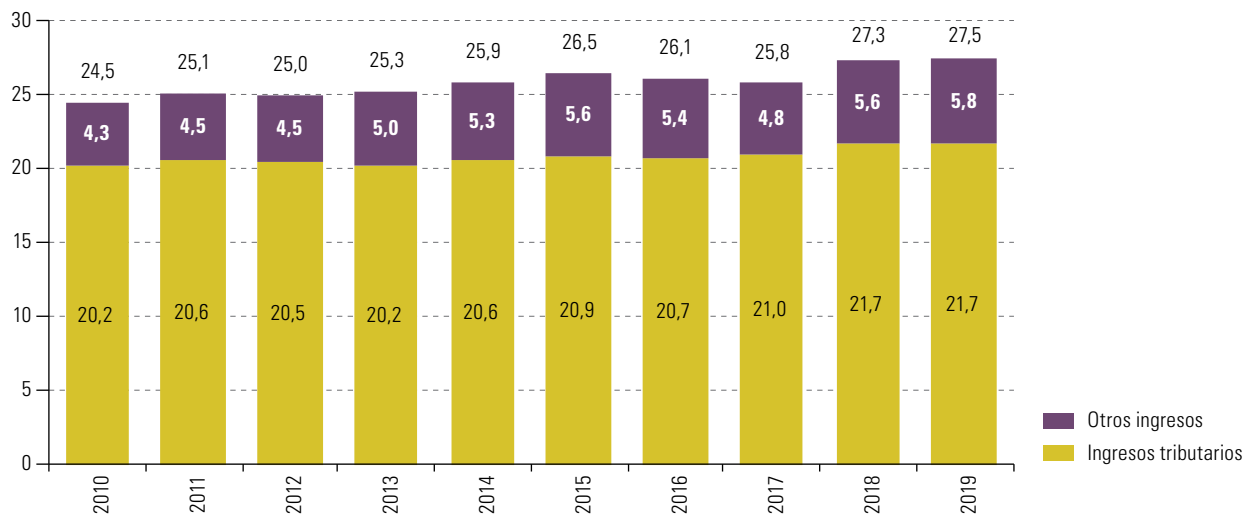
Aunque no se cuenta de forma generalizada con información sobre los ingresos fiscales provenientes de la explotación de productos agropecuarios, la caída de su precio internacional también ha reducido la rentabilidad de este sector en los países productores —y, a su vez, la recaudación del impuesto sobre la renta—, así como el valor de sus exportaciones —que afecta la recaudación de impuestos sobre el comercio en algunos países, principalmente en la Argentina.

Los ingresos totales en el Caribe no han estado al margen del complicado entorno macroeconómico descrito para América Latina. No obstante, en esta subregión se han presentado otros factores que influyen sustancialmente en la evolución de los ingresos públicos, como desastres naturales de gran magnitud que conllevan contracciones significativas de la recaudación fiscal; dotaciones de donaciones externas no recurrentes,

y otros ingresos extraordinarios. A pesar de lo anterior, se observa una tendencia al alza de los ingresos totales durante la última década (véase el gráfico I.3). Entre 2010 y 2019 dichos ingresos registraron un promedio del 25,9% del PIB y en el período 2018-2019 alcanzaron niveles por encima del 27% del PIB.

Gráfico I.3

El Caribe (12 países)^a: ingresos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

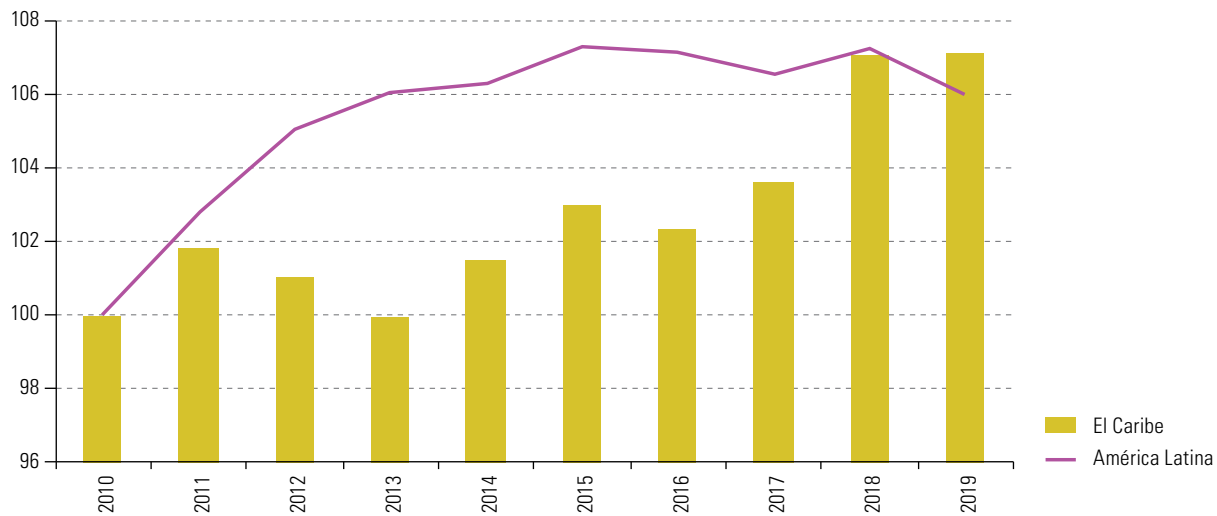
^a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

De todas formas, como resultado de los factores señalados antes, los ingresos totales en el Caribe han sido 4,5 veces más volátiles que en América Latina (con un coeficiente de variación del 3,8%). Como se analizó en CEPAL (2019), la evolución de los ingresos no tributarios —incluidos en la categoría de “otros ingresos” en el gráfico I.3— ha sido particularmente volátil en ciertos países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental donde se perciben ingresos extraordinarios provenientes de los Programas de Ciudadanía por Inversión. Para dimensionar el efecto de estos programas sobre la evolución de los ingresos totales, puede considerarse el caso de Saint Kitts y Nevis, donde los ingresos provenientes del Programa de Ciudadanía por Inversión alcanzaron un 15,3% del PIB en 2018, frente al 5,8% del PIB en 2017, es decir, se tradujeron en un incremento de 9,5 puntos porcentuales del PIB solamente en un año.

Por su parte, los ingresos tributarios de los gobiernos centrales se mantuvieron relativamente estables en el Caribe durante el grueso del período. Aunque algunos países fueron activos en materia de política tributaria, no se observó el mismo nivel generalizado de activismo tributario que en América Latina en la primera mitad de la década. No obstante, en los últimos años más países se han sumado a un proceso de reformas tributarias, en algunos casos para cerrar brechas fiscales. Como resultado de lo anterior, la presión tributaria a fines de la década se ubicó alrededor de un 7% por encima del nivel de 2010, un incremento similar al que se produjo en los países de América Latina en la primera mitad de la década (véase el gráfico I.4). Resulta importante señalar que este incremento en el Caribe corresponde en gran medida a la creación o modificación de impuestos indirectos, destacándose la adopción del impuesto sobre el valor agregado (IVA) en algunos países y aumentos en tasas de impuestos específicos.

Gráfico I.4

América Latina (16 países)^a y el Caribe (12 países)^b: ingresos tributarios de los gobiernos centrales, 2010-2019
 (Índice, 100=nivel en porcentajes del PIB en 2010)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

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

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

La última década fue un período de expansión del gasto público en América Latina y el Caribe. Entre 2010 y 2019, su nivel aumentó del 20,1% del PIB al 21,2% del PIB en América Latina, es decir, registró un incremento de 1,1 puntos porcentuales (véase el gráfico I.5). En el mismo período, los gastos totales en el Caribe aumentaron del 27,5% del PIB al 28,7% del PIB. Aunque el nivel de las erogaciones públicas se ha mantenido relativamente estable desde 2013 en ambas subregiones, su composición ha cambiado progresivamente con el paso del tiempo.

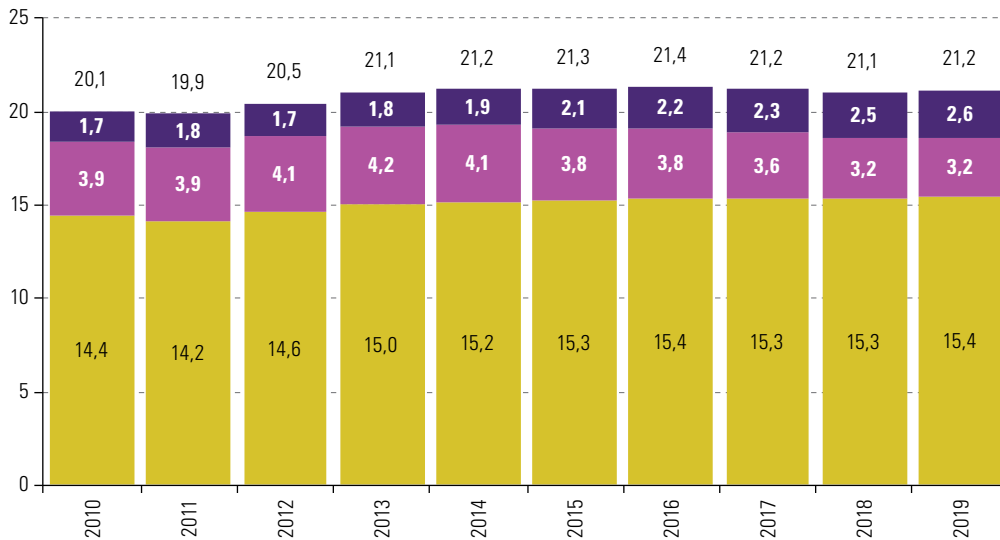
El principal factor detrás de este proceso de recomposición ha sido la evolución de los pagos de intereses. En América Latina estas erogaciones han registrado un aumento casi continuo, en concordancia con los mayores niveles de deuda pública, pasando del 1,7% del PIB en 2010 al 2,6% del PIB en 2019 (un aumento de 0,9 puntos porcentuales). En cambio, en el Caribe los pagos de intereses han tendido a la baja durante la década, pasando del 3,6% del PIB en 2010 al 2,7% del PIB en 2019 (una reducción de 0,9 puntos porcentuales del PIB). Como resultado de estas tendencias, los pagos de intereses en América Latina en 2019 se ubican un 50% por encima de su nivel de 2010, mientras que en el Caribe en 2018 se sitúan un 24% bajo el nivel de 2010 (véase el gráfico I.6). Debido a ello, los países del Caribe han podido dirigir progresivamente más recursos a erogaciones públicas en otros ámbitos, como la inversión pública y el gasto social.

A pesar de lo anterior, la evolución de los otros componentes del gasto público no ha sido igual. Por un lado, resulta importante destacar el dinamismo del gasto corriente primario en ambas subregiones, lo que refleja en gran medida el crecimiento del gasto social. Como se detalla en el capítulo IV, los recursos destinados a la política social han crecido en la región, particularmente a partir de la crisis económica y financiera mundial del período 2008-2009. Estos aumentos no se retiraron después de la crisis, ya que en gran parte respondieron a las necesidades preexistentes de una mayor provisión de bienes y servicios públicos en la región.

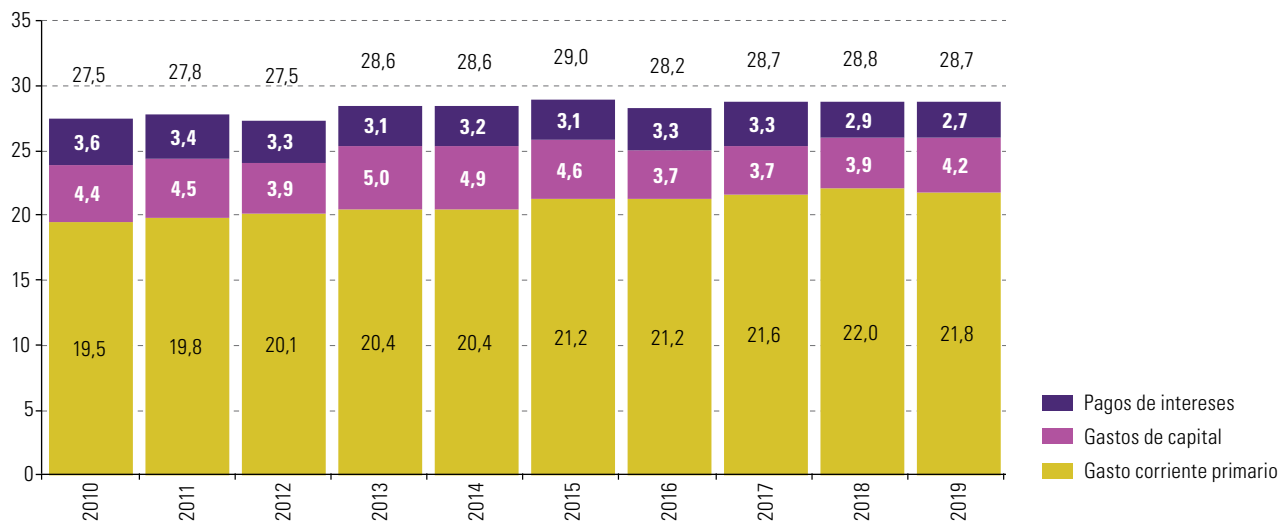
Gráfico I.5

América Latina (16 países) y el Caribe (12 países): gastos totales de los gobiernos centrales, por componentes, 2010-2019
 (En porcentajes del PIB)

A. América Latina^a



B. El Caribe^b



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

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

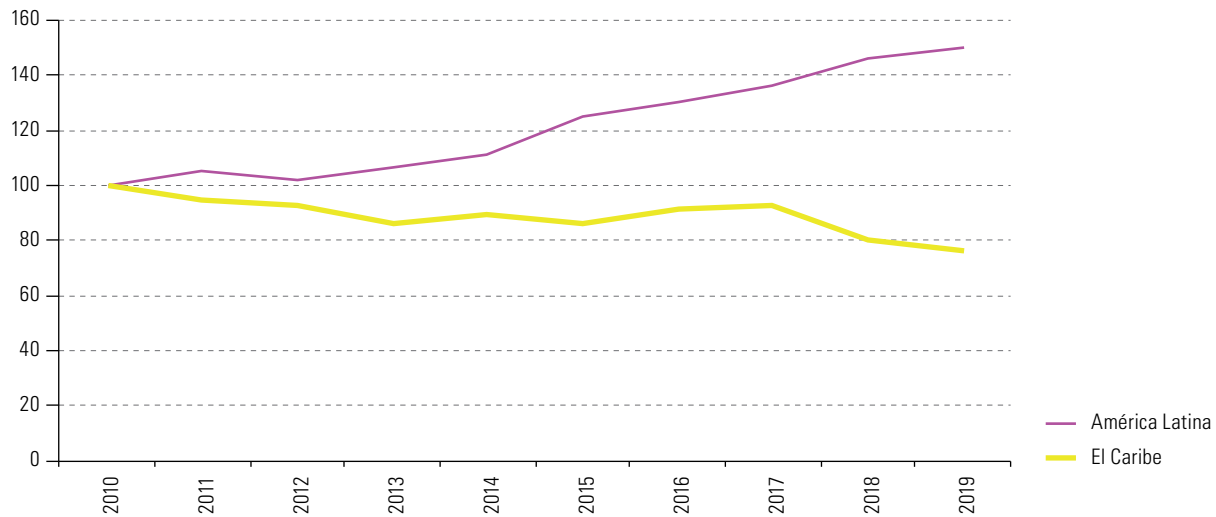
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.



Gráfico I.6

América Latina (16 países)^a y el Caribe (12 países)^b: pagos de intereses de los gobiernos centrales, 2010-2019
 (Índice, 100=nivel en porcentajes del PIB en 2010)



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

Nota: Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

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

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

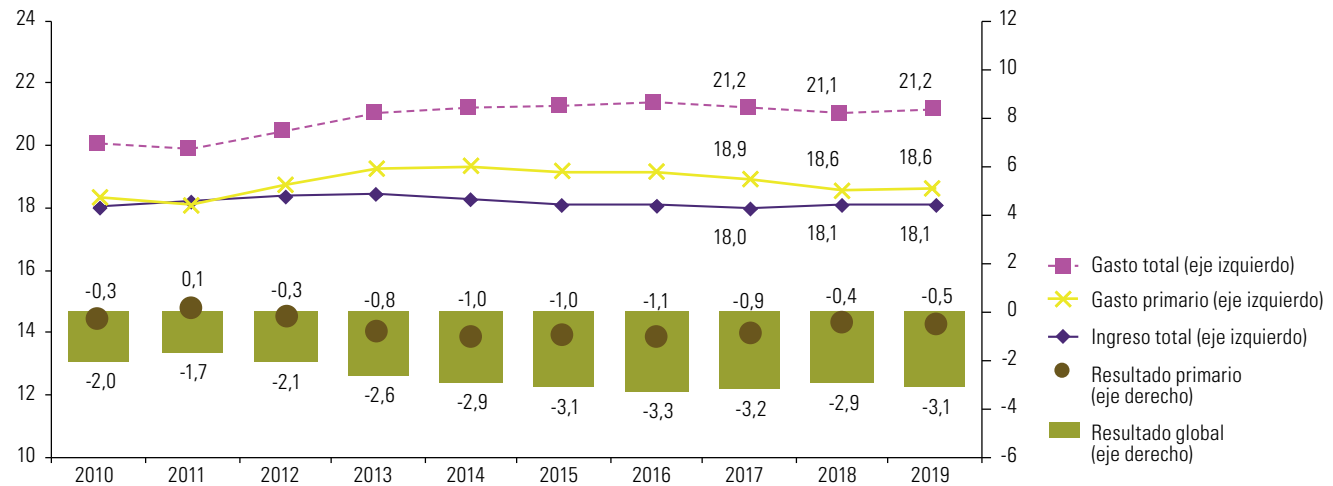
En cambio, los gastos de capital han disminuido para compensar el incremento del pago de intereses en América Latina, mientras que en el Caribe han empezado a recuperarse. Las erogaciones de capital en América Latina cayeron del 3,9% del PIB en 2010 al 3,2% del PIB en 2019 (-0,7 puntos porcentuales). Cabe destacar que esta reducción es aún más marcada cuando se compara el nivel de 2019 con el reciente máximo del 4,2% del PIB registrado en 2013, lo que evidencia un retroceso de 1,0 punto porcentual del PIB. En el Caribe, los gastos de capital han subido en los últimos años, pasando del 3,7% del PIB en 2017 al 4,2% del PIB en 2019, después de una contracción significativa entre 2013 y 2016, cuando cayeron del 5,0% del PIB al 3,7% del PIB.

Los ingresos estancados y las mayores erogaciones públicas han redundado en déficits fiscales elevados y persistentes a través de la década en América Latina. El resultado primario ha mantenido un déficit desde 2012. Entre 2012 y 2019 promedió un -0,8% del PIB, aunque alcanzó un máximo del -1,1% del PIB en 2016, antes de llegar al -0,5% del PIB en 2019 (véase el gráfico I.7). A pesar de esta mejora, producto de los esfuerzos de consolidación fiscal en la región, el resultado primario se mantiene por debajo del nivel necesario para frenar el crecimiento de la deuda pública. Hay que destacar que el resultado primario necesario para lograr esa meta seguirá aumentando en la medida en que los otros determinantes subyacentes de la dinámica de la deuda, principalmente el diferencial entre tasa de interés y crecimiento y la variación del tipo de cambio, se deterioren².

² Si el diferencial entre tasa de interés y crecimiento es positivo, se necesita un superávit fiscal primario para estabilizar o reducir la relación entre deuda y PIB. Cuanto mayor sea el nivel de deuda inicial, mayor será el superávit primario requerido.

Gráfico I.7

América Latina (16 países)^a: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019
 (En porcentajes del PIB)



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

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

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

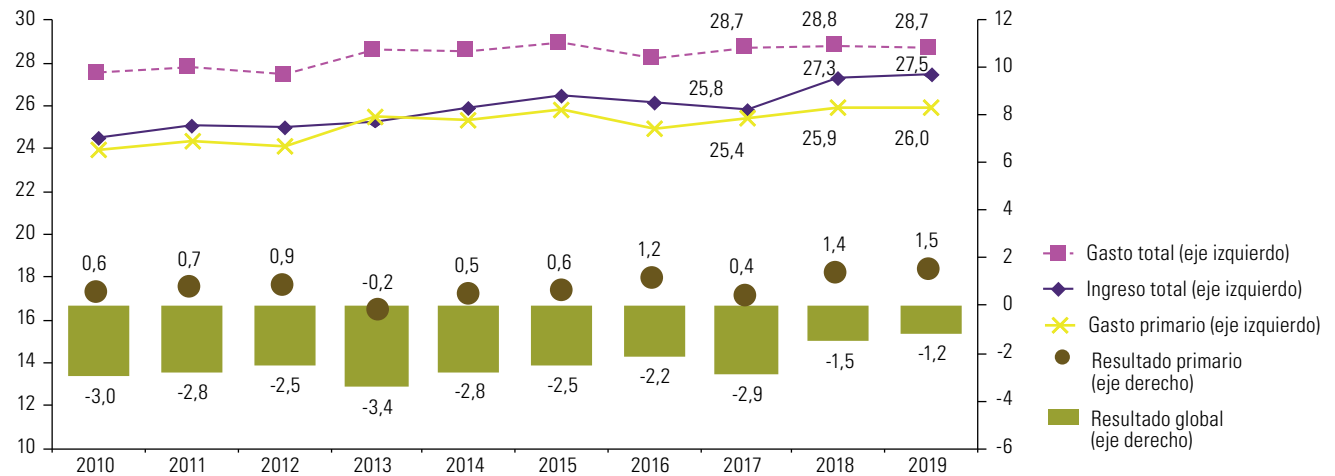
Al mismo tiempo, el déficit fiscal global aumentó significativamente, promediando el 2,9% del PIB entre 2012 y 2019. Ha habido pocos cambios en su nivel durante el período, lo que refleja la dificultad de aumentar ingresos y reducir el nivel del gasto público total en un período caracterizado por un aumento continuo de los pagos de intereses. Cabe mencionar que los altos déficits totales persistentes implican grandes necesidades de financiamiento neto, lo que aumenta la vulnerabilidad de los países a las condiciones del mercado financiero, especialmente durante los períodos de alta volatilidad. Por otra parte, el financiamiento total neto también puede ocultar riesgos de financiamiento brutos sustanciales, por cuanto un alza en el servicio de la deuda en un año podría limitar los recursos disponibles para financiar el déficit global.

El resultado global en el Caribe también ha presentado un déficit durante la última década, aunque con niveles que han variado en forma significativa a través de los años. Entre 2010 y 2019, se registró un promedio de un -2,5% del PIB, y en 2013 se alcanzó un máximo del -3,4% del PIB (véase el gráfico I.8). Por su parte, el resultado primario en general se ha mantenido superavitario —con un promedio del 0,8% del PIB— a medida que los países han implementado programas de ajuste fiscal para abordar sus elevados niveles de deuda. Resulta oportuno señalar que estos superávits primarios son considerables en algunos países: Barbados (6,5% del PIB en 2019), Granada (6,8% del PIB), Jamaica (6,5% del PIB) y Saint Kitts y Nevis (6,0% del PIB).

Los déficits fiscales acumulados durante la última década han conllevado un incremento concomitante en los niveles de endeudamiento público en América Latina. Después de haber registrado una leve contracción entre 2010 y 2011, la trayectoria de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales en la subregión fue de crecimiento constante, de modo que dicha deuda pasó del 29,8% del PIB en 2011 al 45,2% del PIB en 2019 (véase el gráfico I.9). En los últimos cinco años, puede notarse una aceleración del endeudamiento en proporción del producto, puesto que entre 2015 y 2019 se registró un crecimiento anual promedio de 2,3 puntos porcentuales del PIB, frente a 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2014. La tendencia promedio de la subregión ha sido influida por los resultados de la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, el Brasil, Chile y Honduras, cuyos niveles de deuda se han incrementado en valores que van de alrededor de 16,4 a 50,5 puntos porcentuales del PIB entre 2011 y 2019.

Gráfico I.8

El Caribe (12 países)^a: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2010-2019
 (En porcentajes del PIB)



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

Nota: Promedios simples. En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal y en el de Barbados, al sector público no financiero.

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

A. Promedio subregional de deuda pública bruta del gobierno central
 (en porcentajes del PIB)

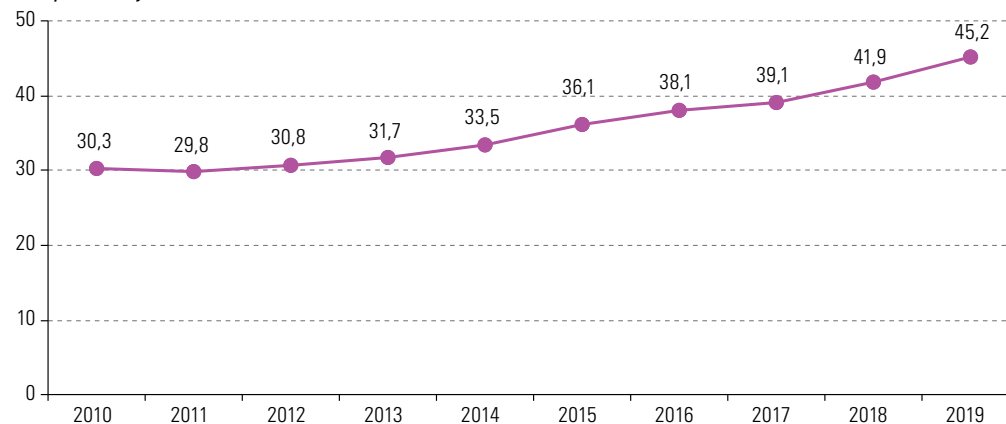
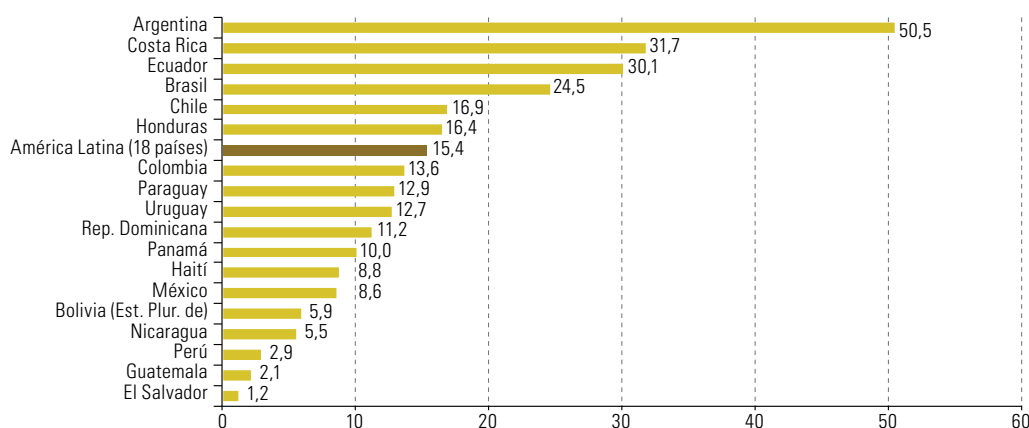


Gráfico I.9
 América Latina
 (18 países)^a: deuda
 pública bruta del
 gobierno central,
 2010-2019

B. Variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2019
 (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 cierre corresponden al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, al primer trimestre de 2019 en el caso de Nicaragua y al segundo trimestre de 2018 en el caso de Haití.

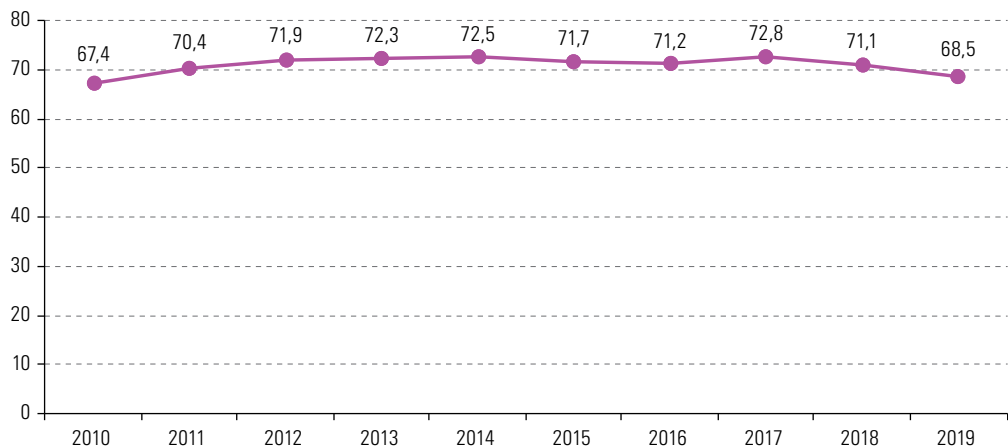
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el Caribe, la deuda pública bruta de los gobiernos centrales ha mostrado un comportamiento relativamente estable entre 2010 y 2019, pasando del 67,4% del PIB al 68,5% del PIB. Ello se debe a los importantes esfuerzos que han realizado los países de esta subregión en los últimos dos años para contener la dinámica alcista de la deuda, lo que se ha traducido en una contracción de 4,3 puntos porcentuales de la deuda entre 2017 y 2019. Esta señal positiva no debe ocultar una situación bastante débil en cuanto a la posición fiscal del Caribe, que tiene niveles de deuda superiores a los observados en la subregión de América Latina. Este panorama general presenta una gran heterogeneidad en los distintos países. Entre 2010 y 2019, los niveles de endeudamiento se redujeron en cinco países, entre los cuales destaca Saint Kitts y Nevis, con una reducción de 50,9 puntos porcentuales del PIB. Al contrario, en ocho países se produjo un incremento de la deuda como proporción del PIB. Suriname registró un aumento de 47,7 puntos porcentuales del PIB, seguido por Barbados, con un aumento cercano a los 30 puntos porcentuales, mientras que en las Bahamas, Trinidad y Tabago y Belice, el incremento fue de 22 puntos porcentuales o una cifra cercana a esa (véase el gráfico I.10).

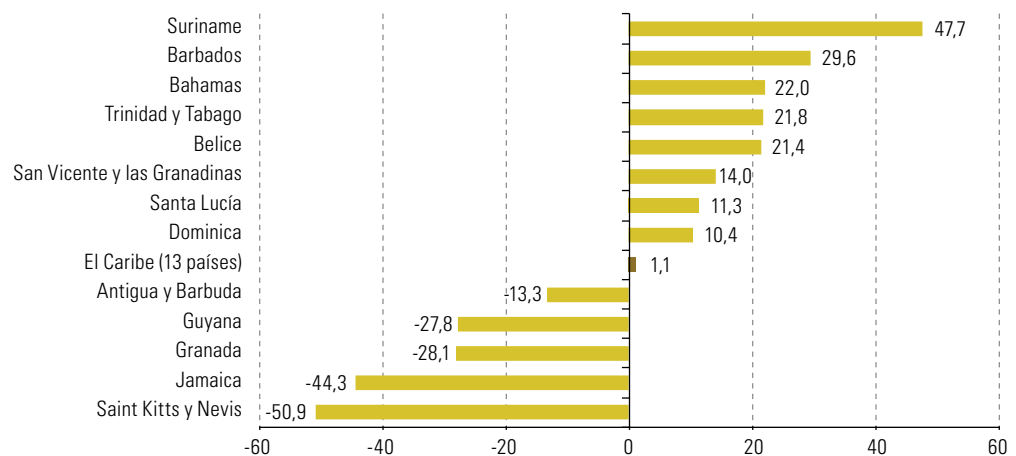
Gráfico I.10

El Caribe (13 países)^a:
 deuda pública bruta
 del gobierno central,
 2010-2019

**A. Promedio subregional de deuda pública bruta del gobierno central
 (en porcentajes del PIB)**



**B. Variación de la deuda pública bruta del gobierno central
 (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 cierre corresponden al tercer trimestre de 2019.

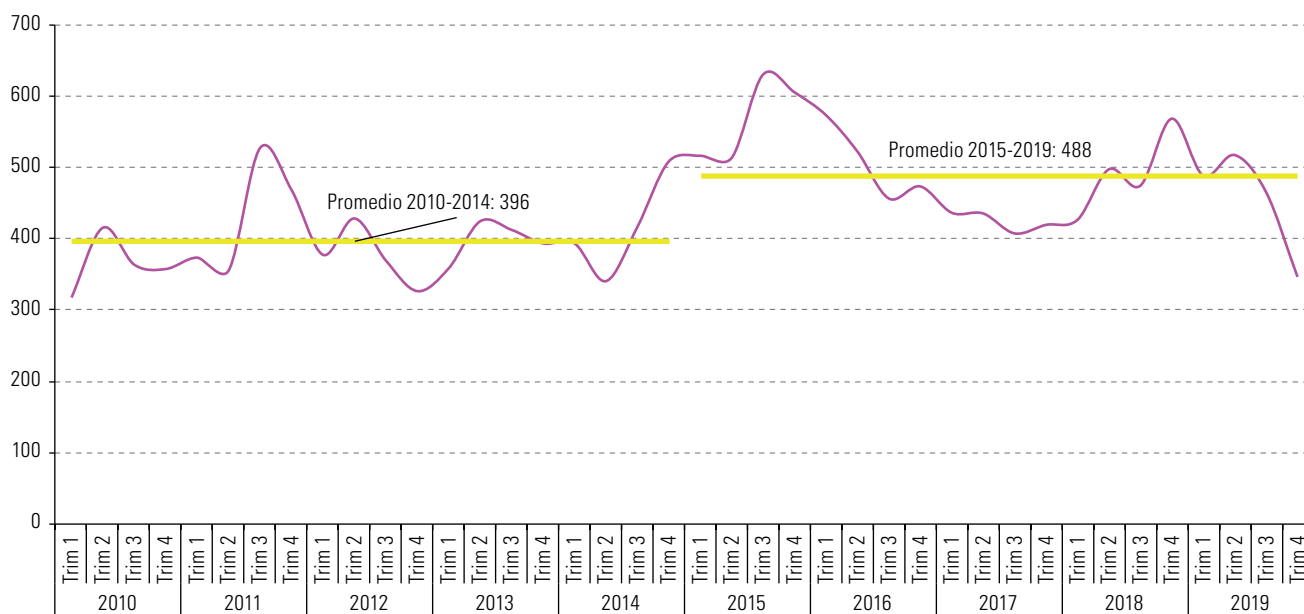
^a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago



Frente a un deterioro generalizado de los resultados primarios y globales y un aumento de los niveles de endeudamiento en América Latina, así como una volatilidad pronunciada en los mercados financieros internacionales, las primas de riesgo, medidas a través del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI Global), experimentaron fluctuaciones en el período 2010–2019, con una tendencia al alza. En el caso de América Latina, el promedio regional en el período 2010-2014 fue de 396 puntos básicos, frente a 488 puntos básicos en el período 2015-2019 (véase el gráfico I.11). Esta coyuntura entraña un aumento de los costos de la deuda, lo que se ve reflejado en el pago de intereses, que pasa del 1,7% del PIB en 2010 al 2,6% del PIB en 2019. Es importante destacar la mejora que presenta el EMBI Global para América Latina en el segundo semestre de 2019, con una reducción de 119 puntos básicos en comparación con el cierre del primer semestre del año. Como se expondrá en este documento, dicha mejora permitió a ciertos países colocar bonos soberanos en los mercados financieros internacionales a tasas atractivas durante dicho período. No obstante, esta ventana de oportunidad fue de corta duración, ya que el EMBI Global repuntó a partir de enero de 2020.

Gráfico I.11

América Latina: diferencial de rendimientos del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI Global), 2010-2019
(En puntos básicos)



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

B. Respuestas de política fiscal para abordar la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

A pesar de la evolución del contexto fiscal descrita anteriormente, los países de la región han anunciado importantes paquetes de medidas fiscales para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), cuya magnitud y amplitud dependen de las características propias de cada país en lo que respecta al avance de la pandemia, las capacidades de sus sistemas de salud y redes de protección social, su posición fiscal y la estructura de su economía. Por ello, resulta importante examinar los instrumentos fiscales relacionados con acciones de gasto público, ingresos fiscales y provisión de liquidez, además del efecto heterogéneo que estos paquetes de medidas tendrán sobre las cuentas públicas, en particular, sobre el nivel de los ingresos y gastos totales.

Las medidas de gasto público incluidas en estos paquetes representan tanto reasignaciones presupuestarias como gastos presupuestarios extraordinarios financiados con nuevos recursos (véase el cuadro I.1). Vale la pena remarcar que un aumento del nivel total del gasto público puede incidir en el nivel de los ingresos públicos, dependiendo de la fuente de financiamiento. Si el aumento de los gastos va acompañado por nuevos impuestos o modificaciones de las tasas actuales, podrían incrementarse los ingresos recaudados. En cambio, si se recurre al endeudamiento, el cambio en el nivel de gasto no conlleva una variación en los ingresos recaudados a corto plazo.

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

Herramientas de política fiscal	Modalidades	Impacto sobre las cuentas públicas a corto plazo	
		Ingresos	Gastos
Gastos públicos	Reasignación presupuestaria	No	No
	Gastos presupuestarios extraordinarios	Sí, en caso de ser financiados por nuevos impuestos o tasas No, en caso de ser financiados por endeudamiento	Sí, aumento
Ingresos públicos	Alivio tributario (ingresos no percibidos)	Sí, reducción	No
Apoyo de liquidez respaldado por el gobierno ^a	Garantías estatales de crédito	No	No
	Préstamos del gobierno al sector privado (<i>policy lending</i>)	No	No
	Capitalización de fondos o instituciones públicas financieras	No	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

^a Las transacciones financieras del sector público suelen ser clasificadas como “por debajo de la línea” y no corresponden a gasto público. En este sentido, los préstamos del gobierno al sector privado —que suelen definirse como préstamos con fines de política pública, o *policy lending*— representan una adquisición de activos por parte del sector público (FMI, 2014, págs. 79-80). La capitalización, o inyección de capital en una entidad pública, se considera una transacción financiera en la medida en que la transacción no representa un subsidio para cubrir pérdidas recurrentes (en este caso, la transacción se clasificaría como un gasto público) (FMI, 2014, págs. 148-149). Finalmente, las garantías estatales de crédito generan pasivos contingentes, los cuales podrían convertirse en un gasto público en determinadas situaciones; en este caso, cuando el beneficiado incumple sus obligaciones financieras (FMI, 2014, pág. 84).

Por otra parte, en lo que respecta a los ingresos, la principal medida de política anunciada han sido las modificaciones temporales del código tributario para proporcionar alivio fiscal a los contribuyentes, lo cual representa un ingreso tributario no percibido por el fisco y no un gasto presupuestario³.

³ Los gastos tributarios, como exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas y diferimientos, pueden considerarse como medios indirectos de gastos realizados a través del sistema tributario. Véase más información al respecto en el capítulo IV de CEPAL (2019).



Finalmente, entre las medidas de liquidez respaldadas por los gobiernos, se han incluido la provisión de garantías de crédito, los préstamos al sector privado y la capitalización de fondos e instituciones financieras públicas. Estas medidas, que consisten en transacciones “por debajo de la línea”, que cambian la composición del balance general del sector público o generan pasivos contingentes, generalmente no generan gastos públicos a corto plazo (véase el cuadro I.1). No obstante, es importante subrayar que estas medidas pueden crear riesgos fiscales en caso de que se generen obligaciones futuras que se conviertan en un gasto público si los beneficiarios incumplen con el pago de sus pasivos financieros⁴.

Resulta importante dimensionar el esfuerzo fiscal de las medidas contempladas en los paquetes que los gobiernos han anunciado para hacer frente a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis económica resultante. Este esfuerzo se basa en medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, desgravación fiscal y liquidez (exceptuando las garantías estatales). Como ilustra el gráfico I.12, este esfuerzo fiscal representa, en promedio, un 3,2% del PIB de 2019 de los países de América Latina representados al 20 de mayo de 2020. La cobertura de estos paquetes varía ampliamente en los distintos países, del 0,2% a más del 10% del PIB (véase el gráfico I.12)⁵. Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

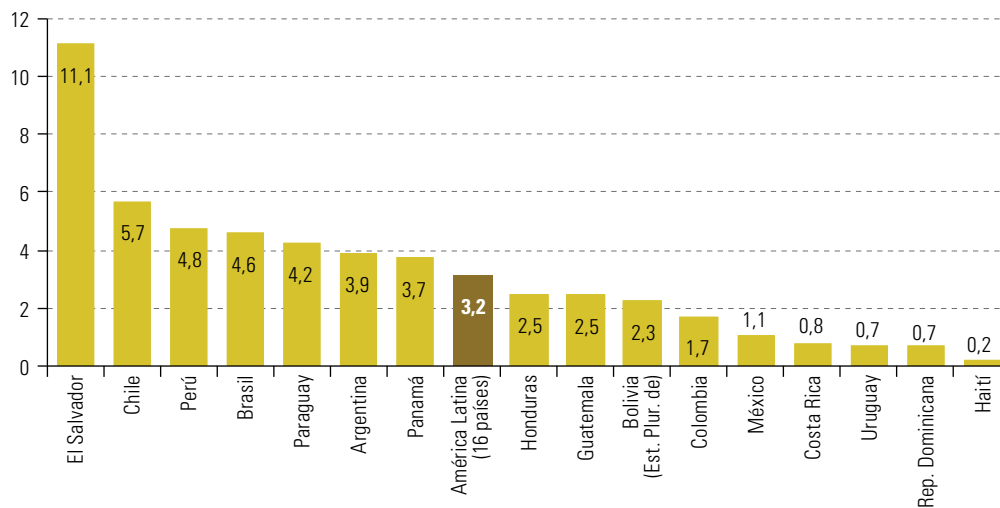


Gráfico I.12
 América Latina
 (16 países): esfuerzos
 fiscales de las medidas
 anunciadas para
 enfrentar la pandemia
 de la enfermedad por
 coronavirus (COVID-19)^a
 (En porcentajes del PIB)

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

^a Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

Adicionalmente, varios países pusieron a disposición del sector privado garantías estatales para respaldar su capacidad de endeudamiento. En el caso de Chile, el Ministerio de Hacienda anunció una ampliación del del Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios (FOGAPE) con aportes adicionales de hasta 3.000 millones de dólares

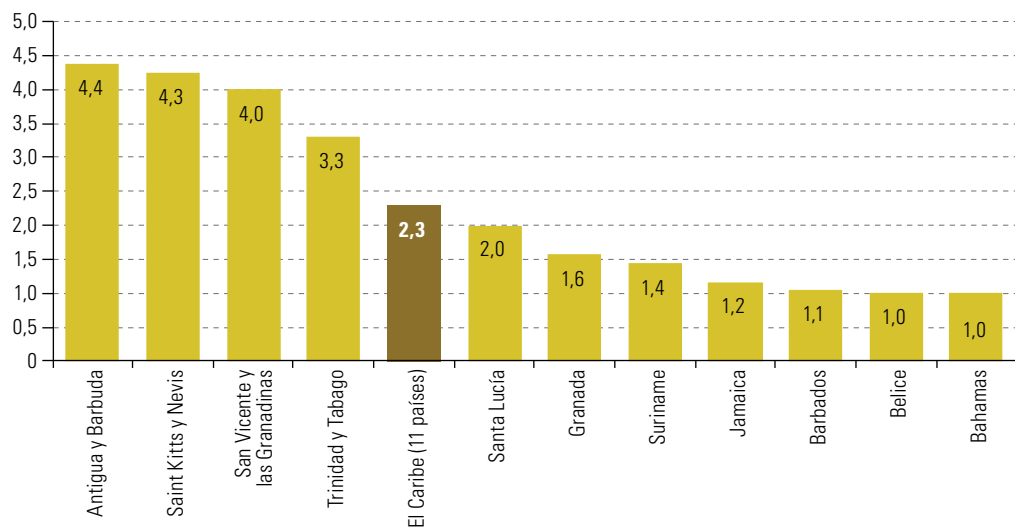
⁴ Véase más información en FMI (2014).

⁵ En el caso de El Salvador, la Asamblea General aprobó el Decreto n° 608 (26 de mayo de 2020) y el Decreto n° 640 (5 de mayo de 2020), en virtud de los cuales se aportaron 3.000 millones de dólares a través de la creación de dos fideicomisos para financiar el plan de emergencia elaborado por el Poder Ejecutivo en respuesta a la pandemia de la COVID-19. De acuerdo con los decretos mencionados, los recursos provendrán de fuentes externas de financiamiento, ya sean los mercados internacionales de capitales o las instituciones financieras internacionales.

(equivalentes al 1,2% del PIB) lo que permitirá otorgar garantías de créditos por hasta 24.000 millones de dólares (equivalentes al 10% del PIB). En el Perú, el Banco Central inyectó 60.000 millones de soles (equivalentes a un 8% del PIB) en el capital de bancos privados para aumentar las líneas de créditos a mipymes y el Tesoro ofrece garantías a los bancos respecto de los créditos entregados. En Colombia, el Gobierno creó tres nuevas líneas de crédito en el Fondo Nacional de Garantías para mipymes y trabajadores independientes por un monto total de 16 billones de pesos (equivalentes al 1,5% del PIB). En el Paraguay y el Uruguay, se realizaron capitalizaciones adicionales a los fondos de garantías, lo que permitió llevar sus líneas de crédito disponibles al 1,3% y al 4,5% del PIB respectivamente. De la misma manera, el Gobierno argentino creó un Fondo de Afectación Específica que contará con 30.000 millones de pesos que el Estado transferirá al Fondo de Garantías Argentino, lo que aumenta su capital disponible a 91.920 millones de pesos (equivalentes al 0,4% del PIB).

En el Caribe, 11 países han presentado medidas fiscales importantes ante la pandemia de la COVID-19, a pesar de sus reducidos espacios fiscales. El promedio de los 11 países sobre los cuales se cuenta con información alcanza el 2,3% del PIB. Cabe destacar a Antigua y Barbuda, a Saint Kitts y Nevis y a San Vicente y las Granadinas, cuyos paquetes fiscales superan los 4 puntos del PIB (véase el gráfico I.13).

Gráfico I.13
El Caribe (11 países):
esfuerzos fiscales
de las medidas
anunciadas para
enfrentar la pandemia
de la enfermedad por
coronavirus (COVID-19)^a
(En porcentajes del PIB)

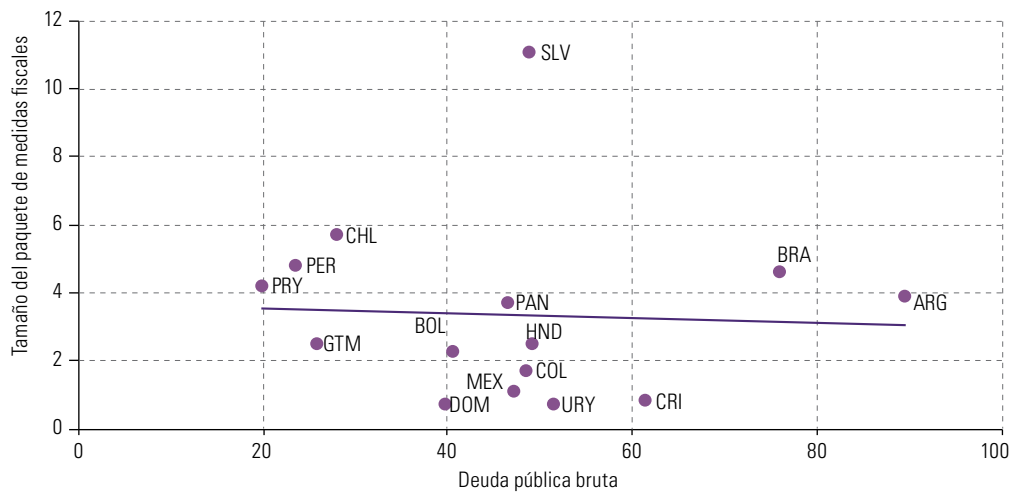


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

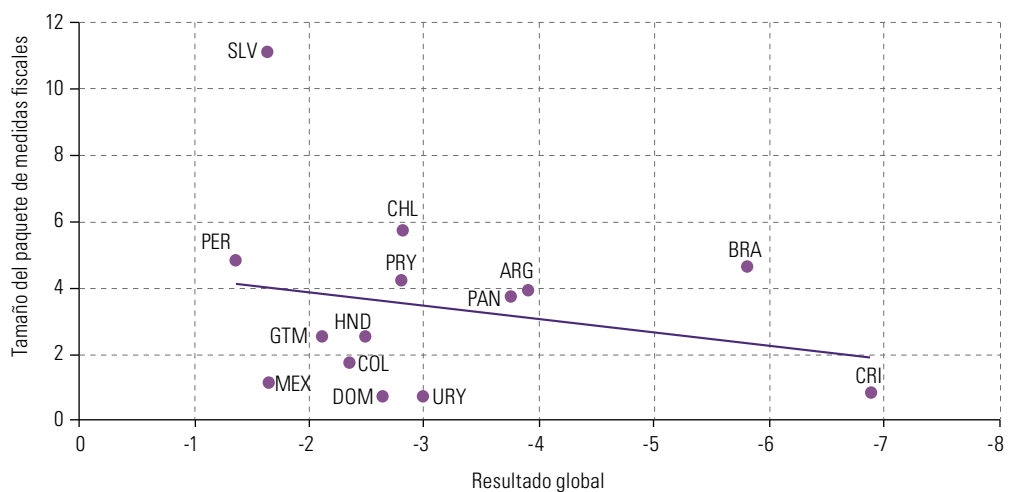
^a Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

Como se mencionó anteriormente, la heterogeneidad del tamaño de los paquetes de medidas fiscales se debe a una multitud de factores estructurales y coyunturales propios de cada país. Sin embargo, una condicionante es el espacio fiscal que cada país tiene a su disposición para llevar a cabo sus políticas públicas destinadas a hacer frente a la crisis. Dos factores importantes que inciden sobre el espacio fiscal son el nivel de deuda pública y el resultado global de las operaciones del gobierno central. Como parece indicar el gráfico I.14, los países con menores niveles de deuda pública o déficit fiscal, en general, han podido hacer mayores esfuerzos fiscales que los países que se encuentran en la situación opuesta. No obstante, esta relación no es necesariamente determinante. Por ejemplo, el Brasil ha adoptado un paquete de medidas fiscales de considerable magnitud, a pesar de su nivel de endeudamiento y su resultado global, lo que refleja, en parte, su capacidad de movilizar recursos a través del mercado financiero interno.

A. Relación con el nivel de deuda pública bruta de los gobiernos centrales de 2019



B. Relación con el resultado global de los gobiernos centrales de 2019



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

^a Este esfuerzo resulta de las medidas de gasto —reasignaciones y gastos extraordinarios—, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). Las cifras corresponden a medidas anunciadas que se han aprobado o están en proceso de ser aprobadas, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

Los paquetes de medidas fiscales anunciados en la región son interesantes tanto por sus similitudes como por sus diferencias en lo que respecta a su formulación. Si bien los principales objetivos de dichas medidas están alineados en los países —fortalecer los sistemas de salud, apoyar a los hogares vulnerables y proveer liquidez para apoyar a las empresas—, las herramientas específicas empleadas a menudo varían bastante en términos de alcance y magnitud. A continuación, se analizan las medidas de gasto público y política tributaria que los países han adoptado en la región para hacer frente a la pandemia de la COVID-19⁶.

1. Políticas de gasto público y de apoyo de liquidez respaldado por el gobierno

Como puede apreciarse en el cuadro I.2, 19 países de América Latina y el Caribe han decidido fortalecer su sistema sanitario a través del incremento de las partidas presupuestarias del sector de la salud, la inversión en infraestructuras sanitarias, la compra de insumos médicos

⁶ La información presentada en esta sección corresponde a las medidas anunciadas o adoptadas hasta el 20 de mayo de 2020.

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^a (En porcentajes del PIB)

y la contratación de personal adicional. Destaca también el gran número de países (20) que implementaron líneas de créditos o subsidios para las empresas, a fin de sostener su flujo de caja y prevenir eventuales despidos y quiebras, haciendo hincapié en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Además, 8 países ampliaron o crearon líneas de créditos garantizados (véase el cuadro I.2).

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)

Fortalecer el sistema sanitario	Sostener la liquidez del sector empresarial			Proteger los ingresos y el bienestar de los hogares					Apoyar la actividad económica	
	Líneas de créditos			Empleo	Pensiones	Consumo	Grupos vulnerables	Otro	Inversión en infraestructura	Vivienda
	Total	Micro, pequeñas y medianas empresas	Garantías estatales							
Bahamas	Argentina	Bahamas	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Antigua y Barbuda
Barbados	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bahamas	Bahamas	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bahamas	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Barbados	Argentina
Brasil	Brasil	Brasil	Chile	Barbados	Brasil	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil		El Salvador	Granada
Chile	Colombia	Chile	Colombia	Bolivia (Estado Plurinacional de)	México	Chile	Chile		Granada	Guatemala
Colombia	Colombia	Chile	México						Guatemala	Guatemala
Ecuador	El Salvador	Ecuador	Paraguay	Brasil		El Salvador	Colombia		México	México
El Salvador	Guatemala	El Salvador	Perú	Chile		Guatemala	Costa Rica			
Granada	Jamaica	Granada	Uruguay	Colombia		Honduras	Ecuador			
Guatemala	Santa Lucía	Guatemala		Costa Rica		Panamá	El Salvador			
Haití		Honduras		Cuba		Paraguay	Granada			
Honduras		Jamaica		El Salvador		República Dominicana	Guatemala			
México		México		Granada		Uruguay	Haití			
Panamá		Panamá		Haití			Honduras			
Paraguay		Paraguay		Jamaica			Jamaica			
Perú		Perú		México			México			
Saint Kitts y Nevis		Trinidad y Tabago		Paraguay			Panamá			
San Vicente y las Granadinas		Uruguay		República Dominicana			Paraguay			
Suriname				Santa Lucía			Uruguay			
Trinidad y Tabago				Trinidad y Tabago						
				Uruguay						

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

En lo que respecta a la protección de los ingresos de los hogares más afectados, 19 países de la región anunciaron transferencias monetarias para los trabajadores que experimentan un cese parcial o completo de su actividad. El segundo foco de atención son los grupos considerados como vulnerables debido a su pertenencia a los tramos más bajos de ingresos. Los instrumentos dirigidos a estos grupos, registrados en 17 países, incluyen transferencias no condicionadas, como bonos extraordinarios y temporales, o el incremento de los subsidios de los programas sociales existentes. En tercer lugar, existe una preocupación sobre el acceso a bienes y servicios básicos, pues 11 países han adoptado medidas específicas que apuntan a la entrega directa o al subsidio de una canasta de alimentos y de otros servicios, como electricidad y agua. Finalmente, cabe mencionar la reactivación de grandes proyectos de infraestructura en la Argentina, Barbados, El Salvador, Granada, Guatemala y México, con el objetivo de sostener la inversión y la actividad a mediano plazo. En cuatro de ellos se adoptaron además medidas para preservar el acceso a la vivienda (véase el cuadro I.2).

a) Atención de la crisis sanitaria

Frente a la rápida progresión de la pandemia en algunos países, y a las presiones que esta ejerce sobre los sistemas sanitarios, varios países de la región tomaron la decisión de incrementar los aportes presupuestarios al sector de la salud, con el fin de resguardar su capacidad de atención. Los recursos prometidos se han canalizado principalmente hacia la adquisición de insumos materiales y humanos. En el Paraguay,



la Ley de Emergencia aprobada a fines de marzo autorizó al Ministerio de Hacienda a realizar los ajustes presupuestarios necesarios para destinar un monto equivalente a un 1,3% del PIB de 2019 al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. De la misma manera, Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Chile, el Perú, Saint Kitts y Nevis y el Uruguay, entre otros, propusieron un incremento neto de la partida presupuestaria del sector de la salud. En el caso del Uruguay, el aporte presupuestario adicional contempló, entre otros fines, la creación de refugios para personas en situación de calle.

Algunos países aprovecharon fondos financieros ya existentes o crearon nuevos fondos para canalizar recursos hacia el sistema de salud. Destaca la creación del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, en México, a través del cual el gobierno federal podría contar con recursos adicionales de hasta 180.733 millones de pesos mexicanos (cerca de 7.700 millones de dólares, o un 0,7% del PIB de 2019). A su vez, en Colombia, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con 14,8 billones de pesos (un 1,4% del PIB de 2019) financiados con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En el Brasil, se asignó el saldo del fondo del Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vías Terrestres (DPVAT) —el seguro obligatorio de accidentes de tránsito— al Sistema Único de Salud. Puede mencionarse también la reforma del Fondo Emergente, en Guatemala, para permitir al Estado enfrentar la pandemia de la COVID-19. Este fondo fue creado inicialmente como un mecanismo de respuesta a los efectos de los fenómenos naturales, para autorizar la compra de bienes y servicios relacionados con la emergencia.

Se observa también en la región el uso de transferencias intergubernamentales para movilizar recursos hacia los gobiernos subnacionales, que a menudo se encuentran en la primera línea de la lucha contra la COVID-19. Por ejemplo, en el Brasil, se anunciaron transferencias equivalentes al 1,1% del PIB de 2019 para los estados y municipios, con el fin de reforzar la red de asistencia sanitaria a nivel local. Esta medida se ve complementada por la interrupción del pago de la deuda de los gobiernos subnacionales al gobierno federal, lo que permitiría liberar 12.600 millones de reales (un 0,2% del PIB de 2019). A su vez, el gobierno federal de México anunció un adelanto de las transferencias a los gobiernos subnacionales para que estos cuenten con la liquidez necesaria para hacer frente a la emergencia sociosanitaria, mientras que, en la Argentina, se creó el Programa para la Emergencia Financiera Provincial, que contempla una asignación de recursos por un monto total de 120.000 millones de pesos argentinos (un 0,6% del PIB de 2019) provenientes del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional y del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Los Gobiernos de la región también han recurrido a inversiones en infraestructura sanitaria física para aumentar la capacidad de las redes de salud existentes. En México, se lanzó un Plan Estratégico para la Atención de la Contingencia COVID-19, que define una red de 70 hospitales de referencia para atender pacientes y 20 hospitales adicionales de reconversión, donde se concentrará la atención en la etapa crítica. En El Salvador, el Ministro de Obras Públicas y de Transporte anunció la construcción de un hospital para atender hasta 1.200 pacientes afectados por el coronavirus. El financiamiento de esta obra y del equipamiento del hospital —equivalente al 0,3% del PIB de 2019— proviene de aportes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), de la cooperación japonesa y del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID).

b) Protección del ingreso y el bienestar de los hogares

Con respecto a la protección de los ingresos de las personas que podrían verse más afectadas por la pandemia y por las medidas de confinamiento, un número significativo de los países de la región desbloqueó fondos adicionales para fortalecer las redes de seguridad social, con el fin de aumentar tanto la cobertura como el monto de los beneficios otorgados. Destaca el gran número de transferencias no condicionadas

destinadas a sectores identificados como vulnerables, ya sea por sus niveles de ingreso o de informalidad laboral.

En la misma línea, se crearon bonos extraordinarios y transitorios de entre 40 y 345 dólares mensuales para los hogares más vulnerables en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Perú, para sostener los ingresos de las familias pertenecientes a los tramos más bajos de ingresos. A través de estas medidas se contempla beneficiar a cerca de 940.000 personas en Chile, 3 millones de familias en Colombia, cerca de 400.000 familias en Costa Rica y el Ecuador, y 1,5 millones de familias en El Salvador. En Guatemala, el bono de 1.000 quetzales (126 dólares) para las familias más afectadas económicamente es administrado por el recién creado fondo Bono Familia, cuyos recursos ascienden a 6.000 millones de quetzales (un 1% del PIB de 2019). En la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, el bono se entrega por número de hijos o hijas escolarizados, y alcanza los 47 y 72 dólares por hijo o hija, respectivamente.

En otros países, como el Brasil, Colombia, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, se decidió fortalecer los programas sociales existentes. El Brasil, por ejemplo, aprobó una ampliación del programa Bolsa Família de 3.100 millones de reales (620 millones de dólares), mientras que, en Colombia, se busca aumentar el número de beneficiarios del principal programa de transferencias monetarias condicionadas, Familias en Acción. En el Paraguay, se destinarán 300 millones de dólares al empleo y 33 millones de dólares a reforzar los programas sociales Tekoporã y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza. Por su parte, el Uruguay destinó recursos adicionales para fortalecer los planes del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y duplicar los montos de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). En la República Dominicana, se introdujo el programa Quédate en Casa, mediante el cual se aumentó el número de familias cubiertas por el programa ya existente Comer es Primero y se creó un bono extraordinario de 5.000 pesos dominicanos por un período de dos meses.

Algunos países hacen hincapié en los sistemas de pensiones de los jubilados, ya sea a través del incremento de las rentas o las facilidades de pago, o del adelanto del pago de las pensiones. En el Estado Plurinacional de Bolivia, se implementaron facilidades para el cobro de la Renta Dignidad, permitiendo a los familiares de los jubilados, por ejemplo, retirar el beneficio en las cajas correspondientes. El Brasil, por su lado, dispuso el anticipo de la segunda cuota de la tercera renta de los jubilados y pensionados del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) para el mes de mayo. De la misma manera, México va a destinar 21.000 millones de pesos mexicanos (el 0,1% del PIB de 2019) al adelanto de las pensiones, mientras que, en el Ecuador, se anunció la entrega de créditos en condiciones blandas para personas mayores a través del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). En la Argentina y el Paraguay, se decidió aumentar las rentas de los pensionados, lo que, en el primer país, se materializa en un bono complementario y transitorio destinado a que la renta mensual alcance los 296 dólares.

En cuanto al impacto de la pandemia de la COVID-19 sobre los ingresos de los trabajadores, varios países han creado programas para asegurar los ingresos mínimos de trabajadores y hogares. Entre estos programas, algunos países han implementado programas de bonos extraordinarios para trabajadores informales, cuentapropistas y empleados de mipymes, a los cuales los beneficiarios pueden acceder directamente por su cuenta. El valor monetario y la temporalidad del programa varía entre los países de la región. En el cuadro I.3 se incluyen cuatro casos seleccionados (Argentina, Brasil, Costa Rica y Paraguay). En Chile, el Parlamento está avanzando en la aprobación de una prestación mensual para los trabajadores independientes que experimentaron una baja de sus ingresos. Según el proyecto de Ley, el trabajador independiente podrá solicitar hasta tres prestaciones en un período de nueve meses.



Cuadro I.3

América Latina (4 países): programas de bonos extraordinarios, 2020

País	Nombre del programa	Beneficiarios	Monto del bono
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Trabajadores, monotributistas sociales y de categorías A y B, personal doméstico y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) o Progresar de 18 a 65 años que no perciban ingresos de ningún tipo, ya sean autónomos o perceptores de transferencias estatales	10.000 pesos argentinos (157 dólares) mensual durante dos meses
Brasil	Auxílio Emergencial	Trabajadores informales, desempleados y microempresarios individuales que integran familias de bajos ingresos	600 reales (120 dólares) durante tres meses
Costa Rica	Bono Proteger	Trabajadores que se encuentran en ruptura o cesación parcial de actividad y cuyo ingreso mensual bruto era inferior a 1.300 dólares	Entre 62.500 y 125.000 colones (110 y 220 dólares, respectivamente) mensuales durante tres meses, dependiendo de la situación laboral del trabajador
Paraguay	Programa Pytyvõ	Cuentapropistas o dependientes de micro, pequeñas y medianas empresas que no coticen a la seguridad social o no sean jubilados o pensionados	Un 25% del salario mínimo vigente, es decir, 548.210 guaraníes (84 dólares) mensuales durante dos meses

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

Es importante mencionar que se han establecido medios electrónicos —con frecuencia, sitios web elaborados especialmente para este fin—, a través de los cuales los beneficiarios pueden inscribirse a los programas. Esto refleja no solo una respuesta a las restricciones de movimiento debidas a las medidas de salud pública, sino también la necesidad de llegar a potenciales beneficiarios que tienen un vínculo limitado con el sistema tributario o no están registrados en otros programas sociales. Destaca el caso del Paraguay, donde el Gobierno ha lanzado una aplicación para teléfonos inteligentes para realizar los trámites y acceder a los servicios del Programa Pytyvõ.

En lo que respecta al sector privado, los países han aplicado diversas modalidades para apoyar los ingresos de los trabajadores. Algunos países han establecido bonos y subsidios solicitados por las empresas en nombre de sus empleados. El Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) en Colombia consiste en un bono mensual por empleado correspondiente a un 40% del salario mínimo (351.000 pesos) destinados a las empresas que pueden comprobar una pérdida del 20% de sus ingresos entre febrero y marzo de 2020. En Guatemala, se estableció un subsidio económico para los trabajadores del sector privado cuyos contratos han sido suspendidos a causa de la pandemia. Este beneficio, cuyo valor se fija en 75 quetzales diarios (10 dólares), debe ser solicitado por las empresas, que, a su vez, tienen que cumplir ciertos requisitos establecidos por el programa. En una línea similar, la República Dominicana puso en marcha el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) para apoyar, de manera transitoria, a los trabajadores formales de los sectores más afectados por la crisis. Los trabajadores cuyas empresas accedan al programa y tengan salarios inferiores a 5.000 pesos dominicanos (93 dólares) mensuales recibirán una transferencia monetaria no condicionada de 5.000 pesos dominicanos. Los trabajadores que tengan salarios que superen este umbral recibirán un aporte mensual que será cubierto en un 70% por el Gobierno —hasta un monto máximo de 8.500 pesos dominicanos (157 dólares) mensuales— y en un 30% por el empleador.

Otros países, como Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Cuba, El Salvador y Jamaica, han creado mecanismos financieros específicos para mantener el flujo de caja de las empresas y asegurar ingresos mínimos a las personas cuyos empleadores han sido afectados por la crisis. En el Brasil, por ejemplo, se creó una línea de créditos equivalente al 0,6% del PIB de 2019 a bajo interés para microempresas y pequeñas empresas cuyo objetivo es pagar las nóminas y garantizar los empleos. Según la iniciativa, el Gobierno pagará un monto de los salarios de los empleados de hasta dos salarios mínimos (2.090 reales o 365 dólares) durante dos meses.

Durante este período, la empresa que acepte el financiamiento no podrá despedir a sus trabajadores. Este tipo de mecanismo se creó también en el Estado Plurinacional de Bolivia a través de un plan de apoyo a la nómina, que otorga préstamos de hasta 615 dólares a cada empleado.

Los países también han recurrido a programas para cubrir directamente la nómina de las empresas en tiempos de crisis económica. Por ejemplo, la Argentina amplió el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), mediante el cual el Estado se hace cargo de complementar una parte del salario mensual de los trabajadores de empresas cuyos ingresos por ventas se vean disminuidos. Además, se entregará un pago mensual y una cobertura médica a todos los trabajadores asalariados que puedan demostrar despidos injustificados mientras dure la situación de desempleo. A esta medida se suma un aumento de las prestaciones por desempleo a un mínimo de 6.000 pesos y un máximo de 10.000 pesos mensuales. En Chile, el Ecuador, México, el Paraguay y el Perú, se extendieron los beneficios a los trabajadores del sector formal a través de transferencias provenientes de las instituciones de la seguridad social.

Finalmente, varios países han adoptado iniciativas orientadas explícitamente al consumo de productos de primera necesidad. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se está distribuyendo una canasta familiar gratuita a 1,2 millones de los hogares de menores ingresos, al igual que en Honduras, donde el programa Honduras Solidaria pretende llegar a 3,2 millones de personas. En Chile, se ha creado un programa similar, cuyo objetivo es distribuir canastas de alimentos entre 2,5 millones de familias vulnerables. En la República Dominicana, mediante el programa Quédate en Casa, se entrega un subsidio de hasta 93 dólares a los trabajadores informales para que puedan adquirir alimentos de la canasta básica a través de los 6.800 comercios pertenecientes a la Red de Abastecimiento Social (RAS). Medidas semejantes han sido anunciadas en la Argentina, El Salvador y Guatemala, donde los gobiernos han propuesto la entrega de canastas alimentarias en especie o a través de aportes monetarios. Algunos países han recurrido a modalidades más indirectas, al anunciar una moratoria en el aumento de los precios de ciertos productos básicos o medidas para subsidiar el acceso a servicios clave como el agua y la electricidad. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Gobierno financiará el 50% del consumo de agua potable y de la energía eléctrica cuya factura mensual sea igual o inferior a 120 bolivianos (18 dólares) durante los meses de abril, mayo y junio. De la misma manera, el Paraguay subsidiará el consumo de electricidad, agua y comunicaciones, mientras que en Guatemala el Instituto Nacional de Electrificación subsidiará el consumo de electricidad para las personas que consumen hasta 125 kWh mensuales. Por último, en Chile se decretaron facilidades y postergaciones de pago de las cuentas de luz, agua e Internet para los usuarios que pertenecen al 40% de los hogares más vulnerables.

c) Mantenimiento de la liquidez de las empresas, en especial de las mipymes

Un tercer eje de intervención para enfrentar la pandemia de la COVID-19 apunta al sector corporativo y, en especial, a las mipymes. Para paliar el impacto de la crisis, los países han recurrido a programas de apoyo de liquidez respaldado por los propios gobiernos. Estos programas —que suelen adoptar la forma de transacciones “por debajo de la línea” y, por lo tanto, no necesariamente constituyen un gasto público a corto plazo, como se explicó anteriormente— han permitido a los países responder rápidamente a las necesidades financieras de las empresas, particularmente las mipymes, a través de las instituciones existentes y el sistema financiero formal.



En algunos casos, este apoyo de liquidez respaldado por el gobierno ha adoptado la forma de préstamos gubernamentales al sector privado o la capitalización de instituciones financieras públicas. Varios países han adoptado estas medidas para facilitar el acceso a crédito de las mipymes, a las cuales a menudo les resulta más difícil acceder al sistema financiero formal. En el Brasil, se anunciaron varias medidas, entre las cuales cabe mencionar el aporte adicional de 1.000 millones de dólares del Gobierno al Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER) y la ampliación en 21.600 millones de dólares de las líneas de créditos de la Caja Económica Federal destinados a mipymes. En Chile, se anunció la capitalización del Banco del Estado de Chile (BancoEstado), así como la creación de un fondo solidario para asegurar el acceso al financiamiento de las mipymes.

Otros países han ampliado estos esfuerzos para cubrir una gama más amplia de empresas. En Colombia, el gobierno nacional, junto con el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), ha incrementado el capital disponible del fondo Colombia Responde para ampliar el número de créditos destinados a empresas afectadas por la pandemia. La expansión del fondo se llama Colombia Responde para Todos y ofrece préstamos en condiciones favorables para todos los sectores (salvo el agropecuario) por un monto total de 600.000 millones de pesos colombianos (un 0,06% del PIB de 2019). Guatemala ha creado el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, con un monto inicial de 378 millones de dólares (un 0,5% del PIB de 2019) para otorgar créditos de hasta 2.500 quetzales (315 dólares) por persona natural o jurídica. El gobierno federal de México, por su lado, anunció la entrega de 3 millones de créditos de entre 10.000 y 25.000 pesos mexicanos (entre 425 y 1.100 dólares) a las pequeñas empresas inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que han mantenido el mismo nivel de empleo durante marzo y la primera quincena de abril de 2020. Del mismo modo, el Paraguay y el Uruguay implementaron líneas de crédito flexibles para las empresas en general, incluyendo tasas preferenciales y plazos extendidos para la amortización del capital.

En El Salvador y en Panamá se crearon fondos de liquidez especiales para financiar créditos con condiciones blandas a las mipymes y, en especial, a las que pertenecen al sector agropecuario. El Plan Panamá Agro Solidario, por ejemplo, contará, en primer lugar, con una línea de 150 millones de dólares para el suministro directo o indirecto (subsidios) de insumos de primera necesidad para los agricultores del país. En segundo lugar, 150 millones de dólares serán destinados a préstamos de hasta 100.000 balboas con un interés del 0% para agroexportadores de arroz, frijoles y maíz.

Estas medidas han sido acompañadas, en ciertos casos, por garantías estatales que permitan a las empresas acceder a financiamiento a través del sector financiero. El programa Reactiva Perú contempla garantías de crédito de hasta 60.000 millones de soles (cerca del 8% del PIB de 2019), a las que pueden acceder empresas de todos los tamaños, desde microempresas hasta grandes empresas. La garantía otorgada por el programa varía según el tamaño del préstamo, desde el 98% para créditos de hasta 30.000 soles hasta el 80% para préstamos de entre 5 y 10 millones de soles.

En varios casos, estas garantías han sido diseñadas para enfocarse en las mipymes. En el caso de Chile, el aporte de 3.000 millones de dólares al Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), permitirá disponer de las líneas de créditos garantizados de hasta 24.000 millones de dólares (un 10% del PIB de 2019). En el Perú, se creó el Fondo de Apoyo Empresarial, de 300 millones de soles (87 millones de dólares), que brindará garantías especialmente a las pymes. Adicionalmente, se decretó la ampliación de la cobertura de los créditos del Fondo Crecer hasta el 90% en el caso de las micro y pequeñas empresas, hasta el 70% en de las medianas empresas y hasta el 60% en el caso de las empresas exportadoras.

Colombia ha propuesto la creación de tres nuevas líneas de crédito, en el marco del Fondo Nacional de Garantías, a beneficio de las mipymes, por un monto total de 16 billones de pesos colombianos (un 1,5% del PIB de 2019), mientras que, en la Argentina, se creó un fondo de afectación específica con 30.000 millones de pesos que el Estado transferirá al Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), lo que aumenta su capital disponible hasta 91.920 millones de pesos (un 0,4% del PIB de 2019). Por su parte, el Uruguay incrementó el fondo de garantías de crédito de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para que las instituciones financieras accedan a garantías por un monto de hasta 2.500 millones de dólares (un 4,5% del PIB de 2019). Finalmente, el Paraguay capitalizó el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOGAPY) por 100 millones de dólares, lo que ha permitido incrementar las posibilidades de crédito hasta 500 millones de dólares (un 1,3% del PIB de 2019).

d) Medidas de apoyo a la actividad económica

La Argentina, Barbados, El Salvador, Granada, Guatemala y México anunciaron el aumento de su presupuesto de inversión para reactivar proyectos de infraestructura. Adicionalmente, Guatemala creó un fondo de garantía para vivienda social con una capitalización inicial de 100 millones de quetzales (13 millones de dólares) y la Argentina lanzó el plan “Argentina construye” con una inversión inicial de 29.000 millones de pesos (450 millones de dólares) para la construcción de 5.500 nuevas viviendas, el financiamiento de 42.900 refacciones que incluyen obras de gas, electricidad e infraestructura sanitaria, el otorgamiento de microcréditos para la adquisición de materiales de construcción y la realización de obras de pequeña escala, así como el acondicionamiento de espacios comunitarios en barrios populares. En México, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) destinarán 177.000 millones de pesos mexicanos (cerca de 7.400 millones de dólares) al otorgamiento de créditos de vivienda durante los próximos nueve meses en beneficio de 442.500 trabajadores.

2. Medidas complementarias de alivio tributario

Hasta la fecha, los países de América Latina y el Caribe han anunciado o implementado un número de medidas tributarias con el fin de aliviar el impacto de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). En general estas medidas han buscado contribuir a atender directamente la crisis sanitaria o proporcionar liquidez a través de un alivio tributario temporal para hogares y empresas. Como se puede apreciar en el cuadro I.4, las medidas para apoyar los esfuerzos frente a la pandemia se basan principalmente en modificaciones de los impuestos indirectos, particularmente los aranceles. Los cambios tributarios para favorecer el flujo de caja de los hogares y empresas se han centrado en la postergación del pago de impuestos. Cabe destacar que todavía hay pocos ejemplos del uso de estímulos tributarios para apoyar la reactivación de la actividad económica en la región.



Cuadro I.4

América Latina y el Caribe: medidas tributarias anunciadas para abordar la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Instrumento	Atención de la crisis sanitaria	Provisión de liquidez a hogares y empresas							
		Postergación y facilidades de pago				Devoluciones aceleradas	Tratamiento preferencial		
		Hogares	Empresas				Hogares	Empresas	
			Total	Sector específico	Pymes			Total	Pymes
Impuesto sobre la renta	Bolivia (Estado Plurinacional de) Guyana	Argentina Belice Brasil El Salvador Guatemala Guyana Panamá Paraguay Perú República Dominicana San Vicente y las Granadinas Santa Lucía	Argentina Belice Brasil Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile Colombia Costa Rica El Salvador Granada Guatemala Guyana Honduras Panamá Paraguay Perú República Dominicana Santa Lucía	Colombia El Salvador Honduras República Dominicana	Chile Panamá Perú Paraguay	Belice Chile Perú Trinidad y Tabago	Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile Honduras Saint Kitts y Nevis Santa Lucía	Bolivia (Estado Plurinacional de) Honduras Panamá
Contribuciones sociales o paraestatales			Argentina Brasil Barbados Colombia Uruguay	Argentina Colombia	Argentina Uruguay			Argentina Brasil	
Impuesto sobre bienes y servicios	Argentina Bolivia (Estado Plurinacional de) Brasil Colombia El Salvador Guatemala Guyana Honduras Jamaica Panamá Paraguay Perú Saint Kitts y Nevis San Vicente y las Granadinas Venezuela (República Bolivariana de)		Brasil Chile Colombia Costa Rica Ecuador Honduras Paraguay República Dominicana Uruguay	Colombia	Chile	Belice Perú Trinidad y Tabago	Dominica Guyana San Vicente y las Granadinas	Colombia Costa Rica Dominica	Bolivia (Estado Plurinacional de) Colombia
Otros impuestos		Chile	Brasil Chile Colombia Granada Guatemala Guyana	Ecuador ^a San Vicente y las Granadinas ^a	Brasil Colombia		Brasil Chile	Brasil Chile Colombia	

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

^a Se difiere el pago de impuestos de forma general.

a) Atención de la crisis sanitaria

Muchos países han tomado medidas para reducir el costo de los insumos sanitarios importados en respuesta a la magnitud de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19. Algunos países han recurrido a exenciones arancelarias para la importación de insumos médicos. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Panamá, el Paraguay y el Perú han reducido a cero la tasa de los aranceles de importación de productos médicos y hospitalarios. Por su parte, la Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas han eximido los suministros médicos del pago de impuestos de importación.

Las medidas tributarias destinadas a reducir los precios de los productos médicos no se han limitado a los impuestos a la importación; algunos países han realizado modificaciones a los impuestos sobre bienes y servicios con un objetivo similar. Por ejemplo, Colombia, El Salvador, Guyana, Honduras, el Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (República Bolivariana de) establecieron una exención del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para productos sanitarios claves. Asimismo, las donaciones de insumos sanitarios a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) en Guatemala están exentas del IVA. En el Paraguay el IVA para la venta de productos sanitarios se redujo a un 5%. En el Brasil se ha reducido la tasa del impuesto federal sobre los productos industrializados a cero para los insumos sanitarios. En Jamaica, la venta de grandes cantidades de alcohol quedó eximida del impuesto especial al consumo para así garantizar el acceso a desinfectantes para manos a base de alcohol.

Algunos países han establecido nuevas deducciones del impuesto sobre la renta para incentivar donaciones de dinero al sistema de salud. En el Estado Plurinacional de Bolivia, como medida para canalizar recursos al sistema de salud, las donaciones pecuniarias a centros de salud efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2020 podrán deducirse de la base gravable del impuesto sobre la renta corporativa. Estas donaciones no pueden superar el 10% de la utilidad neta imponible del año fiscal 2019. En la misma línea, en Guyana las empresas podrán deducir de sus impuestos todas las donaciones que hagan a instituciones sanitarias con el objetivo de apoyar la prevención y el tratamiento de la COVID-19.

b) Provisión de liquidez a través del alivio tributario temporal a hogares y empresas

Las modificaciones tributarias adoptadas se han enfocado principalmente en la postergación de los pagos del impuesto sobre la renta para hogares y empresas. Varios países de la región han prorrogado el plazo de presentación de la declaración jurada o el pago del impuesto sobre la renta para el año fiscal 2019. Además, resulta importante mencionar que algunos países —por ejemplo, El Salvador— han permitido a las personas físicas saldar sus pasivos tributarios en cuotas. En el caso de las empresas, varios países (Chile, Costa Rica, Granada, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) han suspendido el pago de anticipos del impuesto sobre la renta para el año fiscal en curso. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, la suspensión del pago de anticipos se ha acompañado de facilidades de pago, como la posibilidad de pagar en cuotas sin que esto devengue en intereses ni sanciones. Estos beneficios también se han extendido al pago de deudas tributarias de períodos fiscales anteriores.

Algunos países han puesto en marcha medidas para prorrogar el plazo del pago de contribuciones sociales y parafiscales por parte de las empresas. Por ejemplo, en Barbados, los empleadores que mantengan más de tres cuartos del complemento personal de sus empleados podrán diferir sus contribuciones al sistema de la seguridad



social por tres meses, con la posibilidad de extender esta prórroga otros tres meses. En el Brasil se han suspendido los pagos de las empresas al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) y se han reducido un 50% las contribuciones de estas al Sistema S, que financia la educación técnica profesional. En la Argentina y Colombia se ha modificado el pago de contribuciones sociales para los sectores impactados por la crisis. En la Argentina se ofreció una reducción de hasta el 95% de los pagos de las contribuciones patronales para el mes de abril, y en marzo y abril se postergó el pago de estas contribuciones en el caso de las empresas que operan en actividades de esparcimiento, transporte y turismo. En Colombia se ha suspendido el cobro de la contribución parafiscal del turismo por las ventas generadas por un período de seis meses. En el Uruguay se difirió el pago de aportes al Banco de Previsión Social (BPS) por parte de las pymes de los meses de abril y mayo.

Los impuestos indirectos también han sido objeto de modificaciones para proporcionar liquidez a las empresas. Destaca la postergación del pago del IVA en Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, aunque se observan particularidades en la implementación de estas medidas en cada país. En Costa Rica las empresas deben presentar declaraciones durante los meses de abril, mayo y junio, pero no efectuarán el pago; este se difiere hasta fines de diciembre. En cambio, en la República Dominicana los contribuyentes pueden solicitar acuerdos de pago para abonar el impuesto sobre el valor agregado correspondiente a febrero en hasta cuatro cuotas. En el Brasil, se difieren los pagos de abril y mayo de la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS) —un impuesto sobre los ingresos brutos—, que se pagará en agosto y octubre.

En algunos casos las medidas de alivio fiscal se han enfocado en empresas de ciertos sectores o en las pymes. Por ejemplo, en Colombia, el Ecuador, El Salvador, la República Dominicana y San Vicente y las Granadinas varias medidas tributarias han buscado dar alivio a sectores particularmente impactados por la crisis, como el turismo y el transporte. Al mismo tiempo, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Panamá, el Paraguay y el Perú han adoptado medidas específicas para dar alivio a las mipymes. Por ejemplo, en el caso de los microempresarios individuales, el Brasil ha postergado seis meses el pago de las contribuciones sociales al Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y los principales impuestos sobre la venta de bienes y servicios subnacionales: el impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (estadual) y el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (municipal). Las demás empresas que forman parte del Sistema Integrado de Pagos de Impuestos y Contribuciones de las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES) —un régimen de tributación simplificada para mipymes— pueden aprovechar los mismos beneficios, pero por un período más corto.

Una medida fiscal que se ha empleado en varios países para proporcionar liquidez rápidamente a los hogares y las empresas es la devolución acelerada de impuestos. Chile, Colombia, el Perú y Trinidad y Tabago han implementado medidas para acelerar la devolución de los impuestos sobre la renta, en particular para personas físicas y las mipymes. De manera similar, Colombia, el Perú y Trinidad y Tabago han adoptado medidas similares para el IVA. Por su parte, Belice ha acelerado la devolución de todos los impuestos.

Los países también han adoptado una serie de tratamientos fiscales especiales, o beneficios fiscales, para apoyar a las familias, proteger el empleo y reducir el costo de obtener crédito. En Colombia se adelantó la implementación de la devolución anticipada del IVA para un millón de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, lo que se traducirá en una transferencia monetaria bimestral de 75.000 pesos colombianos (19 dólares). En Dominica, Guyana y San Vicente y las Granadinas no se aplicará el IVA al consumo de electricidad.

Honduras, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía aprobaron beneficios fiscales para empresas vinculados a sus niveles de empleo. En Honduras, las empresas que no despidan ni suspendan a sus empleados entre marzo y diciembre de 2020 estarán calificadas para un crédito fiscal especial, equivalente al 10% de la nómina de la empresa. En la misma línea, Santa Lucía proveerá un crédito fiscal especial a las empresas, cuyo valor está determinado por el porcentaje de empleados retenidos (con un mínimo del 30%). Dominica y Saint Kitts y Nevis han reducido la tasa del impuesto sobre la renta corporativa para las empresas que mantienen un cierto porcentaje de sus empleados. En el caso de Dominica esta medida contempla una reducción en la tasa del 25% al 17% para las empresas que se comprometen a continuar empleando al menos el 80% de su personal a partir del 1 de enero de 2020, por un período de 12 meses. En el de Saint Kitts y Nevis, se ha reducido la tasa del 33% al 25% durante los meses de abril a junio para las empresas que mantengan al menos el 75% de sus empleados. Al mismo tiempo, el Brasil y Chile han adoptado tratamientos tributarios preferenciales para reducir el costo del financiamiento de los hogares y empresas. En el Brasil las operaciones de crédito han quedado eximidas del pago del impuesto sobre las operaciones financieras (IOF) por un período de 90 días. En la misma línea, Chile ha reducido a cero la tasa del impuesto de timbres y estampillas —que grava las operaciones de crédito— por seis meses.

c) Estímulos tributarios para promover el consumo y la actividad económica

Si bien el objetivo actual de la política fiscal es proporcionar un alivio temporal a los contribuyentes, el sistema tributario también puede servir como una herramienta para apoyar la reactivación de la actividad económica a medida que la crisis actual disminuya. Hasta la fecha, pocos países han promulgado medidas en esta área. No obstante, resulta interesante señalar el caso de Jamaica, que anunció una serie de cambios tributarios para apoyar la economía del país: se reducirá la tasa del IVA del 16,5% al 15% para promover el consumo privado, y el Gobierno otorgará un crédito tributario de 375.000 dólares jamaicanos a las pymes que presenten declaraciones juradas.

Recuadro I.1

Políticas fiscales e igualdad de género en el contexto de la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

La estructura tributaria y la recaudación, así como las asignaciones presupuestarias, tienen impactos en las desigualdades de género, porque afectan la distribución de los recursos, la provisión de bienes y servicios públicos y el financiamiento de las políticas de género^a. Las lecciones aprendidas de las crisis anteriores muestran que, a menos que se incorpore una perspectiva de género en la respuesta a la COVID-19, las políticas podrían no ser efectivas para abordar las discriminaciones que viven las mujeres y podrían aumentar las brechas de desigualdad. El impacto desproporcionado de la crisis sobre las mujeres puede detectarse en la sobrecarga de trabajo no remunerado, el potencial aumento de la pobreza y la precariedad laboral, el acceso limitado a los servicios públicos y el financiamiento insuficiente para las políticas de igualdad de género.

Cabe destacar que las mujeres de la región están absorbiendo el impacto de medidas como la suspensión de las clases en los centros educativos y de la atención en los servicios públicos no esenciales, que se han traducido en la intensificación de la carga de trabajo no remunerado y de cuidados. En particular, en un contexto en el que los sistemas sanitarios están operando al máximo de sus capacidades, el costo de la atención a la salud se traslada a los hogares, lo que aumenta la presión sobre el tiempo de las mujeres. Además, la crisis de los cuidados tiene un gran impacto en el trabajo doméstico remunerado, un sector que emplea al 11,4% de las trabajadoras de la región^b.

En América Latina y el Caribe las mujeres están sobrerrepresentadas en los hogares pobres. Si los efectos de la COVID-19 llevan a una contracción regional del PIB del 5,3% y a un aumento del desempleo de 3,4 puntos porcentuales proyectados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la pobreza podría aumentar 4,4 puntos



Recuadro I.1 (continuación)

porcentuales. Esto significaría que alrededor de 110 millones de mujeres en la región se encontrarían en situación de pobreza. Antes de la crisis, las mujeres ya se encontraban sobrerrepresentadas entre las personas desempleadas, y una de cada dos mujeres desempeñaba un trabajo informal^c, lo que hoy ocasiona su acceso limitado a la protección social. Actualmente, las mujeres están en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria y se encuentran expuestas a un mayor riesgo de infección, ya que representan el 72.8% de las personas ocupadas en el sector de la salud. Asimismo, las mujeres están concentradas en sectores económicos que están siendo fuertemente afectados por la crisis, tales como los servicios, el comercio y el turismo.

Para abordar la dimensión de género en la respuesta a la pandemia, los Gobiernos de la región están implementando medidas en áreas como la prevención de la violencia contra las mujeres, la promoción de la corresponsabilidad de los cuidados, la protección del empleo y los ingresos y el acceso a prestaciones. Es preciso considerar, además, las medidas fiscales que tienen impacto de género y efectos distributivos específicos a raíz de la posición desigual que ocupan hombres y mujeres en la economía como trabajadores, consumidores, empresarios y responsables (o no) del trabajo no remunerado y de cuidados. En el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos de la región se han comprometido a fortalecer la cooperación para combatir la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos y a aumentar la progresividad de los sistemas tributarios a fin de contar con financiamiento necesario para las políticas de igualdad de género^d. También han acordado implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, así como dinamizar la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado^e. A continuación, se detallan algunas de las acciones que están impulsando los Gobiernos de la región.

Medidas relacionadas con el empleo en sectores de actividad con alta presencia de mujeres

En países como las Bahamas, Belice y Jamaica se han implementado medidas de apoyo al empleo en el sector del turismo. Los trabajadores independientes de la industria turística bahameña podrán recibir un beneficio de desempleo temporal para el que se han asignado 10 millones de dólares de las Bahamas. Las mujeres representan casi el 60% de los trabajadores en actividades de alojamiento y alimentación en América Latina y el 61% en el Caribe. Dada la concentración de mujeres en este sector, las medidas pueden contribuir a compensar la pérdida de sus ingresos. En cuanto al trabajo doméstico remunerado, en Colombia, el Ecuador, México y el Perú se han impulsado campañas de información para garantizar los derechos de las trabajadoras domésticas ante la pandemia de la COVID-19. En la Argentina se han adoptado medidas como establecer que las trabajadoras de casas particulares gocen de una licencia remunerada mientras dure el aislamiento social preventivo e incluirlas como población objetivo del bono Ingreso Familiar de Emergencia. En Chile, la Ley que Faculta al Acceso de Prestaciones del Seguro de Desempleo de la Ley núm. 19.728 en Circunstancias Excepcionales incluye a las trabajadoras domésticas que cotizan en el sistema de pensiones, que podrán acceder al dinero de sus cuentas de indemnización mediante un giro equivalente al 70% de sus ingresos (durante el primer mes).

Prestaciones y transferencias

Varios Gobiernos de la región han aumentado la cobertura o los montos de los programas de transferencias existentes o han creado nuevos bonos. Las mujeres son beneficiarias operativas de estas transferencias, principalmente por el hecho de pertenecer a hogares en situación de pobreza o ser responsables económicas de sus hogares. En algunos países se han dispuesto subsidios extraordinarios; en el caso de la Argentina este subsidio es automático y consta de un único pago, y corresponde, entre otros, a las beneficiarias de las Asignaciones Universales por Hijo y por Embarazo para Protección Social. En el Brasil, el bono de emergencia para trabajadores informales, microemprendedores individuales, autónomos y desempleados tiene un valor de 600 reales (120 dólares) mensuales y se concede a hasta dos personas de la misma familia, pero contempla el pago mensual de 1.200 reales (240 dólares) para las mujeres de hogares monoparentales. Cabe destacar que en países como Colombia, Costa Rica y el Paraguay los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres trabajan en conjunto con la institucionalidad encargada de la definición de los criterios para la entrega de subsidios a fin de asegurar que se tenga en cuenta a las mujeres en los diferentes instrumentos de protección social.

Recuadro I.1 (conclusión)

Inversión pública en políticas clave para la autonomía de las mujeres

Varios países implementaron protocolos y planes coyunturales para la atención a mujeres víctimas de violencia y la prevención de esta en el contexto de emergencia por la pandemia. En algunos países se han destinado recursos públicos adicionales para hacer frente al aumento de denuncias por violencia de género. Por ejemplo, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia expidió una resolución con criterios para destinar recursos con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados y aumentar los cupos para mujeres en las casas de acogida, albergues y refugios en el país. Por su parte, el Gobierno de México ha realizado una inversión de 405 millones de pesos mexicanos para apoyar la operación de los refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género y los centros de atención externa que atienden a mujeres en situación de violencia.

Medidas para garantizar el consumo de productos de primera necesidad

Algunos países de la región han impulsado políticas de suspensión de pagos de servicios básicos, control de precios de productos de primera necesidad y alivios tributarios. Por ejemplo, el Gobierno de El Salvador ha suspendido por tres meses el pago de servicios básicos y créditos. También se han establecido precios máximos de venta para los productos esenciales de la canasta básica. Este tipo de medidas impactan positivamente en los hogares pobres, donde existe una mayor proporción de mujeres y donde estos costos representan un porcentaje relevante del gasto total.

Si bien el contexto regional e internacional es muy adverso, para avanzar hacia una reactivación económica que no deje a nadie atrás es preciso ampliar el espacio fiscal a fin de movilizar recursos públicos que permitan poner en marcha iniciativas para hacer frente a la COVID-19 desde una perspectiva de género. Asimismo, se vuelve imprescindible expandir la cobertura de los instrumentos de protección social para abordar la situación de las trabajadoras informales, domésticas o con empleos precarizados y las mujeres sin ingresos propios, aquellas que viven en hogares en situación de pobreza y las que tienen personas dependientes a cargo. El análisis de anteriores programas sociales demuestra que es importante evitar que el acceso a las transferencias esté sujeto a condicionalidades que repercutan en la sobrecarga de trabajo de cuidado de las mujeres o profundicen las desigualdades de género.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informes COVID-19*, Santiago, 2020; *Compromiso de Santiago*, Santiago, 2020; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Bahamas: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects", 2020 [en línea] <https://drive.google.com/file/d/1DF7WdqqzRMLu5wk9WysRVMcaaii-rnD4/view>; "Argentina: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects", 2020 [en línea] https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VvmtSO2Yuj67-mzQWaw_gVWQeGgf-BjNLgGdFs8Ntmw/edit#gid=1732232661; "Colombia: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects", 2020 [en línea] <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1eHseTVB7-JKAKrsYQ7ZVIFa7XBjukKfgvfJ7qr2GY1E/edit#gid=895376555>; "Mexico: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects", 2020 [en línea] https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VcntjBqQrKuugBi0_fUvZM3t5DB7ed3G0c1objVs4c/edit#gid=413197414; "El Salvador: follow-up of the evolution of COVID-19, measures and effects", 2020 [en línea] <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XKx1IPsp8HTgmKWphNcnzJ3alxGY68e0JahmiZpPkkg/edit#gid=1171831751>; *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019; *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, 2018; ILOSTAT, 2020 [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>; Presidencia de la Nación Argentina, "Emergencia sanitaria: decreto 310/2020", *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2020a [en línea] <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>; "Emergencia sanitaria: decreto 309/2020", *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 2020a [en línea] <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227114/20200324>; Gobierno del Brasil, "Solicitar Auxílio Emergencial de R\$ 600 - Coronavírus - Covid-19", Brasília, 2020 [en línea] <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-auxilio-emergencial-de-r-600-covid-19>; Ministerio de Salud y Protección Social, "Resolución número 595 de 2020", Bogotá, 2020 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.595%20de%202020.pdf; Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), "Lineamientos de operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2020 [en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591242&fecha=07/04/2020.

^a Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45032/4/S1900723_es.pdf.

^b Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf.

^c Véase [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf.

^d Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf.

^e Véase [en línea] https://conferenciawmujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf.



Recuadro I.2

América Latina: el impacto de la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre las finanzas públicas intergubernamentales

La crisis económica producto de la pandemia de la COVID afecta profundamente las perspectivas económicas y sociales de los países de la región. Es por ello que resulta sumamente relevante discutir no solo qué medidas deben tomarse, sino también qué nivel de gobierno las llevaría a cabo y cómo se distribuiría la carga de ese financiamiento. El "quién hace qué" y "el quién lo financia" vuelven a estar en tensión.

El impacto sobre los gobiernos intermedios y locales será tan heterogéneo como sus capacidades de respuesta^a, en función de las diferentes presiones sobre el gasto que ejerza la provisión de servicios públicos básicos, atención médica y apoyo a la economía local. Por el lado de los ingresos, la capacidad dependerá del nivel y la estructura de la recaudación tributaria, la base imponible de los ingresos propios, el monto y la composición de las transferencias intergubernamentales, así como la posibilidad, el origen y el destino del endeudamiento subnacional. Estas características varían entre países y determinarán importantes diferencias en el impacto que tendrá la crisis en la provisión de bienes y servicios y el acceso a financiamiento de las distintas instancias de gobierno.

Las características de la pandemia y sus consecuencias ejercen presión sobre los sectores públicos consolidados y tensan la relación entre los diferentes niveles de gobierno, sin distinguir entre países federales o unitarios. En algunos casos existen claras disputas de competencias entre distintas autoridades, como en el Brasil y Colombia, o que incluso aluden a la autonomía de los estados, como sucede en México. En la Argentina han surgido conflictos entre provincias y sobre los mecanismos de compensación derivados de la explotación de recursos naturales, el debate sobre la posible emisión de cuasimonedas o la cesión de facultades a autoridades locales para el control de precios. También se han creado tensiones en el ámbito del financiamiento local, como en Chile, o por el endeudamiento y la reestructuración de la deuda, como en el Brasil y el Ecuador. La mayoría de estos casos se traducen en políticas públicas incoherentes entre sí, cuando no contradictorias, en un mismo territorio^b.

Cada nivel de gobierno se enfrenta a un fuerte nivel de exigencia: se piden respuestas cruciales e inmediatas para la economía y el cuidado de la salud a los gobiernos centrales, mientras que la pandemia y sus consecuencias colocan a los gobiernos subnacionales en la primera línea de la respuesta pública: en la mayoría de los casos tienen que garantizar la continuación de los servicios básicos, proporcionar otros nuevos —como la desinfección—, cuidar de las personas más vulnerables y sin hogar y ayudar a las personas mayores durante el confinamiento. Por ello, ha de tenerse en cuenta que el deterioro de la situación distributiva puede requerir una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno, a fin de aprovechar las ventajas comparativas de cada uno: por ejemplo, dada su cercanía con las personas, los gobiernos locales pueden ser los más indicados para observar a las personas más afectadas por la crisis y proporcionar ayuda individual, ya sea dinero en efectivo, alimentos o cuidados.

Si bien la pandemia no discrimina entre ricos y pobres, su impacto directo y el de las principales políticas adoptadas para contenerla —como el bloqueo de todas las actividades no esenciales, el cierre de las escuelas y el confinamiento en el hogar— golpean con más intensidad a los más vulnerables, es decir, a las personas de menores ingresos, con trabajos informales o desempleadas.

Una dimensión adicional que refleja la creciente desigualdad producto de esta crisis son las condiciones de la vivienda. El confinamiento impone una carga desproporcionada sobre las familias pobres que viven en viviendas superpobladas, construidas con materiales de baja calidad y situadas en zonas carentes de servicios básicos. El hacinamiento en los hogares, combinado con la falta de suministro de agua potable y servicios de saneamiento, aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas. La recomendación más común y sencilla de confinarse y lavarse frecuentemente las manos puede ser difícil de cumplir en lugares sin un acceso adecuado a servicios básicos como el agua potable, el saneamiento o los alimentos. Esta dimensión se sitúa en el núcleo de las desigualdades regionales que es necesario atender, ya que las regiones más pobres de los países de América Latina suelen presentar un mayor porcentaje de personas que viven en condiciones de hacinamiento^c.

Las crisis entre niveles de gobierno se multiplican: las capacidades y el acceso a recursos propios para responder de manera expedita a una crisis de esta naturaleza no son las mismas entre los distintos niveles y las diferencias se ven profundizadas ante unas demandas inéditas en cantidad y calidad. El avance del contagio es exponencial, lo que amenaza un aumento en la demanda de servicios hospitalarios que puede sobrepasar las capacidades locales para atenderla, sobre todo en regiones y territorios pobres. Una de las opciones que surge es el mejoramiento de los sistemas de transferencias intergubernamentales, en especial su componente de igualación. Existen varios instrumentos simples y compensadores a corto plazo^d, entre los que destacan: i) aquellos centrados en las funciones de gasto por habitante para prestar servicios equiparables en cantidad y calidad en cada territorio; ii) los de redistribución de ingresos centrados en la base gravable potencial de los territorios, la actividad económica y las propiedades inmuebles, y iii) aquellos que toman como referencia los ingresos locales provenientes de actividades extractivas para compensar a los gobiernos de regiones que no tienen acceso a estos recursos^d. Estas medidas adquieren relevancia dada la profunda desigualdad de la región en lo individual y lo territorial.

Recuadro I.2 (conclusión)

No todos los países sentirán la crisis con la misma magnitud ni mediante los mismos canales. Este carácter asimétrico lleva a pensar que no procede recomendar soluciones únicas, sino que se requerirán acciones específicas y ajustadas a cada situación en particular. Asimismo, cabe señalar que, si bien gran parte de las medidas anticrisis fueron tomadas por los gobiernos centrales, muchas han requerido o requerirán recursos, ya sean humanos o financieros, de los gobiernos subnacionales, así como una acción coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Esto crea la necesidad de una mayor coordinación intergubernamental y abre una vía adicional de vulnerabilidad de la política fiscal frente a la crisis.

Ante la crisis económica y su impacto en la situación social de los países de la región es importante asegurar el financiamiento de los gobiernos intermedios y locales a fin de resguardar la provisión pública en materia de protección social y salud. Los sistemas de coordinación interjurisdiccionales y de los gobiernos centrales desempeñan un papel importante en la articulación de políticas que permitan compensar la provisión de servicios públicos entre las distintas regiones de un país. Esto adquiere una particular relevancia en América Latina y el Caribe, una región que se caracteriza por una alta desigualdad en la distribución del ingreso y por un elevado grado de disparidad regional. Los recursos deben trasladarse a donde más se necesitan —especialmente en situaciones de escasez—, tomando en cuenta las diferentes capacidades administrativas y de gestión de los actores para facilitar la implementación y la ejecución.

Será necesario mejorar las respuestas de ocasiones anteriores, además de recurrir a instrumentos distintos de los habituales. Los gobiernos nacionales, intermedios y locales enfrentan un doble desafío: coordinar las relaciones fiscales intergubernamentales para que ningún gobierno quede abandonado a su suerte y brindar respuestas rápidas y efectivas en sus territorios. Puede que ello requiera reorganizar una parte sustancial de las relaciones intergubernamentales, lo que seguramente será una ardua tarea, pero una crisis profunda como la actual puede facilitar el consenso para la solución de problemas que en tiempos normales parecen completamente irresolubles.

Fuente: Gobierno del Estado de São Paulo, “Governo de São Paulo anuncia estado de calamidade pública em território paulista”, São Paulo, 2020 [en línea] <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-anuncia-novas-medidas-para-intensificar-o-combate-ao-coronavirus/>; *La Silla Vacía*, “Con el coronavirus, Colombia se federalizó”, 2020 [en línea] <https://lasillavacia.com/coronavirus-colombia-se-federalizo-75890/>; G. Cejudo y D. Gómez, “¿Federalismo en cuarentena?”, *Nexos*, Ciudad de México, 2020 [en línea] <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>; P. Romo, “Jalisco podría abandonar el pacto fiscal”, *El Economista*, Ciudad de México, 2020 [en línea] <https://www.economista.com.mx/estados/Jalisco-podria-abandonar-el-pacto-fiscal-20200410-0034.html>; G. Origlia, “Provincia blindada: San Luis no deja pasar a productores de otras regiones”, *La Nación*, Buenos Aires, 2020 [en línea] <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/coronavirus-san-luis-impide-paso-productores-trabajadores-nid2349595/>; S. Spaltro, “Contra el ‘barril crioillo’, el instituto de Lapeña propone liberar recursos por hasta US\$ 2500 millones”, *El Cronista*, Buenos Aires, 2020 [en línea] <https://www.cronista.com/economiapolitica/Contra-el-barril-criollo-el-instituto-de-Lapena-propone-liberar-recursos-por-hasta-us-2500-millones-20200330-0079.html>; E. Burgo, “La economía que viene: el fantasma de las cuasimonedas en las provincias amenaza”, *Clarín*, Buenos Aires, 2020 [en línea] https://www.clarin.com/economia/fantasma-cuasimonedas-provincias-amenaza_0_fsJ032ruC.html; *Clarín*, “Comienza el viernes. Publican el decreto que faculta a los intendentes a controlar los precios: todo lo que establece”, Buenos Aires, 2020 [en línea] https://www.clarin.com/politica/publican-decreto-faculta-intendentes-controlar-precios-establece_0_Db12ubVQc.html; Senado de Chile, “Senado aprueba veto presidencial sobre permiso de circulación”, Santiago, 2020 [en línea] <https://www.senado.cl/senado-aprueba-veto-presidencial-sobre-permiso-de-circulacion-senado/2020-03-31/191724.html>; R. Rodríguez, “Coronavirus: após decisão do STF, SP vai suspender pagamento de R\$ 7,2 bilhões ao governo federal”, *Globo*, 2020 [en línea] <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/23/coronavirus-apos-decisao-do-stf-sp-vai-suspender-pagamento-de-r-72-bilhoes-ao-governo-federal.gh.html>; O. Narvaez, “Gerente del BDE ratifica que están atendiendo solicitudes de moratoria de los GAD”, Quito, Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), 2020 [en línea] <https://bde.fin.ec/los-gad-pueden-reestructurar-sus-deudas-con-el-banco-de-desarrollo-del-ecuador-b-p/>; G. Brosio, J. Jiménez e I. Ruelas, “Federalismo en tensión: las finanzas públicas intergubernamentales frente la crisis del COVID19 en América Latina”, *Foco Económico*, 2020 [en línea] <https://focoeconomico.org/2020/04/15/federalismo-en-tension-las-finanzas-publicas-intergubernamentales-frente-la-tesis-del-covid19-en-america-latina/>; “Desigualdades territoriales, transferencias de igualación y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 126 (LC/PUB.2018/26-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; E. Pineda y A. Radics, “Gobiernos subnacionales y coronavirus: cinco acciones críticas que apoyamos desde el BID”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020 [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-america-latina/>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París, 2020.

^a Véase [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-america-latina/>, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/> y <https://focoeconomico.org/2020/04/15/federalismo-en-tension-las-finanzas-publicas-intergubernamentales-frente-la-tesis-del-covid19-en-america-latina/>.

^b Véase [en línea] <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>.

^c Véase [en línea] <https://focoeconomico.org/2020/04/15/federalismo-en-tension-las-finanzas-publicas-intergubernamentales-frente-la-tesis-del-covid19-en-america-latina/>.

^d Véanse más detalles sobre sistemas de igualación [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44303/RVE126_Jimenez.pdf?sequence=1&isAllowed=y.



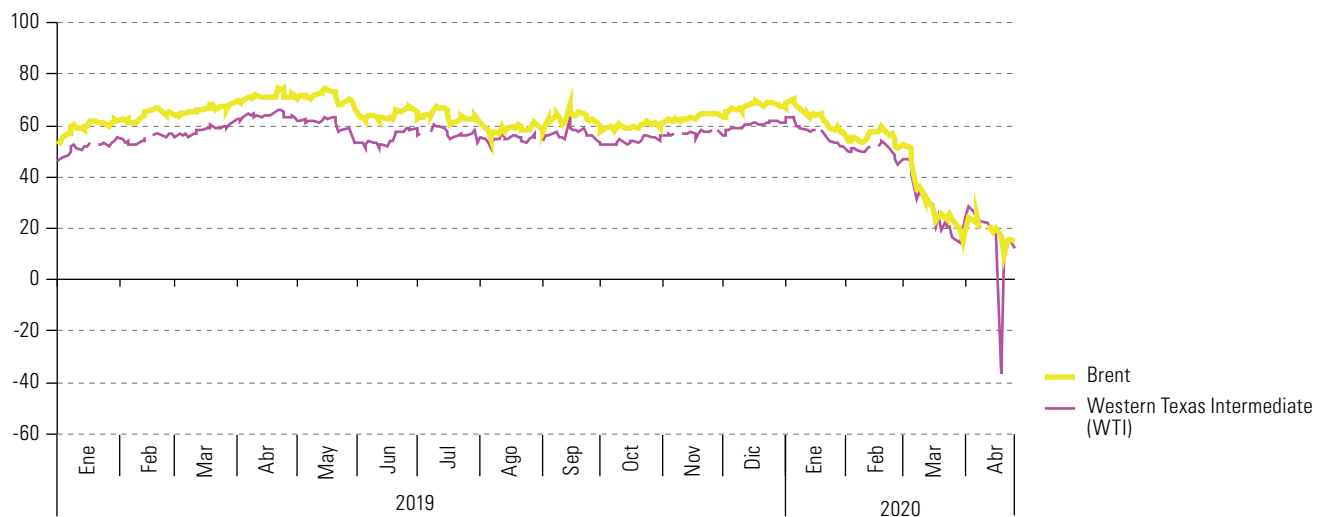
C. El complejo contexto de financiamiento para 2020

Las fuentes tradicionales de financiamiento para las operaciones de los Gobiernos de la región —la recaudación de ingresos fiscales y la emisión de deuda pública— se ven obstaculizadas por el entorno actual. La marcada contracción en la actividad económica que empieza a manifestarse en el primer semestre de 2020, junto con la caída en los precios del petróleo y los minerales, supondrá una reducción significativa de los ingresos de los gobiernos centrales en la región. Las restricciones al movimiento y a la actividad comercial están repercutiendo negativamente en el consumo privado, lo que afectará directamente la recaudación de los principales impuestos indirectos. A ello se añaden las medidas de alivio tributario, como la postergación o moratoria del pago de IVA y el impuesto sobre la renta. En lo que concierne los impuestos directos, el incremento probable del número de desocupados y de la informalidad laboral afectarían los ingresos fiscales.

Al mismo tiempo, el entorno actual constituye un escenario complejo respecto de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables. Esto se ve claramente en el mercado del petróleo crudo, que ha experimentado una alta volatilidad. Los principales precios de referencia del mercado, Brent y Western Texas Intermediate (WTI), cayeron bruscamente a medida que la Arabia Saudita y la Federación de Rusia aumentaron la producción para retener su participación en el mercado mundial (véase el gráfico I.15). Esta tendencia a la baja se vio agravada por el estallido de la crisis del coronavirus, que causó una disminución en la demanda de petróleo en todo el mundo. A medida que las consecuencias económicas de la pandemia evolucionan, estos precios han seguido bajando. En el caso del WTI, alcanzaron valores negativos a fines de abril, ya que compradores y vendedores buscaron cerrar sus posiciones antes de tomar posesión de petróleo que no podían almacenar.

Gráfico I.15

Precios *spot* diarios del petróleo crudo, Western Texas Intermediate y Brent, enero de 2019 a abril de 2020
(En dólares por barril)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos.

En cuanto a los instrumentos de deuda, estos mercados se han caracterizado por una importante volatilidad desde la expansión del coronavirus a través del mundo, con una notable aversión al riesgo que lleva a los inversionistas a preferir activos seguros. Esta tendencia se ve reflejada en el diferencial de rendimientos del índice de bonos de mercados emergentes (EMBIG) a partir del que se aprecian las primas de riesgo país. Como se mencionó en la sección A del presente capítulo, el indicador registró una mejora al cierre de 2019, al perder 119 puntos básicos en comparación con el cierre del primer semestre de 2019. No obstante, esta mejora fue de corta duración ya que repuntó a partir de enero de 2020 hasta alcanzar un máximo durante el año de 827 puntos básicos el 23 de marzo de 2020 para luego mostrar un gradual descenso hasta llegar a 585 puntos básicos el 25 de mayo.

A pesar de este volátil contexto, México llevó a cabo a fines abril de 2020 una operación por un monto total de 6.000 millones de dólares con una tasa promedio del 4,7125%. Anteriormente, Panamá realizó en marzo de 2020 una emisión de 2.500 millones de dólares con tasas de corte del 4,5%, mientras que el Perú realizó una emisión de 3.000 millones de dólares con una tasa promedio del 2,585%. Finalmente, Guatemala emitió 1.200 millones de dólares a una tasa promedio del 5,8125% y Chile realizó el 5 de abril de 2020 una colocación de bonos en dólares por 1.458 millones de dólares a una tasa del 2,454%, junto con una reapertura de bonos en euros equivalentes a 542 millones de dólares a una tasa del 1,165%. Estos casos muestran la importante heterogeneidad entre los países de la región respecto del acceso a los mercados financieros externos, mientras se incrementa la competencia en estos mercados debido al número importante de países (tanto emergentes como avanzados) que enfrentan necesidades de endeudamiento al mismo tiempo. En este contexto, los países que podrían verse beneficiados son aquellos que cuentan con una mayor capacidad de endeudamiento dado su bajo perfil de riesgo. Es por esta razón que un número creciente de países está tomando medidas extraordinarias para encontrar respuesta a sus necesidades de financiamiento.

En el Brasil, por ejemplo, el banco central se ha comprometido a reanudar sus operaciones de recompra de bonos soberanos denominados en dólares por un monto estimado a 50.000 millones de reales (0,7% del PIB de 2019). El Gobierno interino del Estado Plurinacional de Bolivia, por su lado, se ha beneficiado de un préstamo de emergencia sanitaria del banco central por un monto total de 7.000 millones de bolivianos (2,5% del PIB de 2019). En Guatemala, se acordó financiar los tres fondos creados para administrar los recursos destinados a la contención de la pandemia de COVID-19 con aportes del banco central. El monto total alcanza los 11.000 millones de quetzales (1,9% del PIB de 2019) a una tasa cero y con un plazo debidamente acordado entre el Gobierno y la autoridad monetaria. Una medida similar se ha anunciado en la República Dominicana por un monto total de 12.000 millones de pesos dominicanos (223 millones de dólares). Del mismo modo, la Ley de Emergencia Sanitaria adoptada en abril de 2020 en el Paraguay autoriza al banco central a adelantar los recursos necesarios para la lucha contra la COVID-19 a título de préstamo sin interés. En la región del Caribe, el Gobierno de Belice anunció que el paquete fiscal se financiará principalmente con préstamos del banco central, mientras que el Consejo Monetario del Banco Central del Caribe Oriental aprobó donaciones a los Gobiernos miembros por un total de 1,5 millones de dólares.

Otra vía explorada por los países de la región para financiar sus planes de contención de la pandemia y de recuperación económica ha sido el financiamiento multilateral. Como puede apreciarse en el gráfico I.16, 20 países de América Latina y el Caribe se han visto beneficiados por las líneas de crédito de emergencia de instituciones multilaterales al 20 de mayo de 2020. Destaca el Ecuador con préstamos que ascienden a 1.987 millones de dólares en total, seguido por Costa Rica (1.179 millones de dólares),

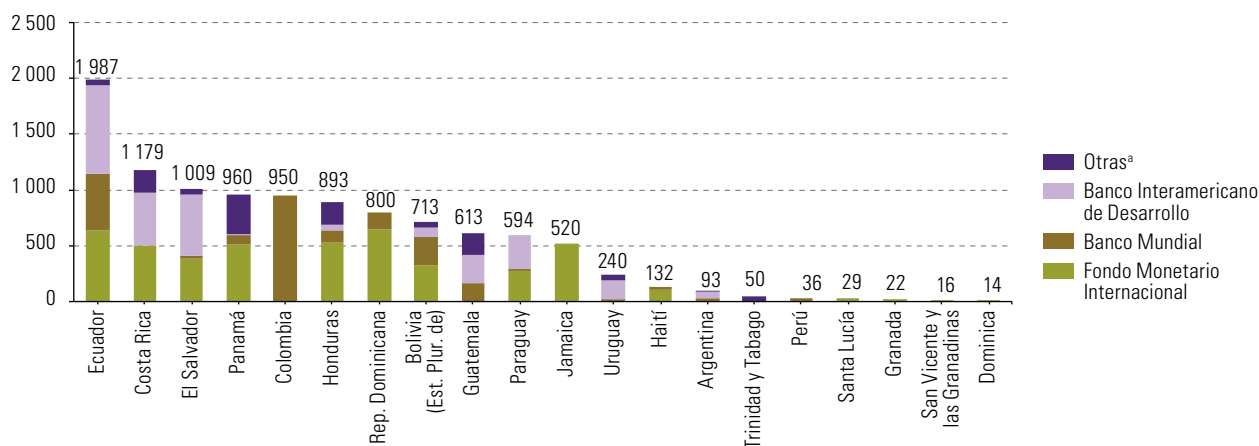


El Salvador (1.010 millones de dólares), Panamá (960 millones de dólares) y Colombia (950 millones de dólares), entre otros (véase el gráfico I.16A). Con relación al PIB de 2019, los aportes de las instituciones multilaterales son más significativos para los países de Centroamérica y del Caribe, alcanzando el 3,7% del PIB de 2019 en El Salvador y en Honduras, el 3,4% en Santa Lucía, el 3,3% en Jamaica y el 2,4% en Dominica. En América del Sur, destacan Costa Rica y el Ecuador, con el 1,9% y el 1,8% del PIB de 2019, respectivamente, seguidos por el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Paraguay, con financiamientos que representan entre el 1,4% y el 1,7% del PIB de 2019 (véase el gráfico I.16B).

Gráfico I.16

América Latina y el Caribe (20 países): financiamiento multilateral para enfrentar la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

A. Financiamiento multilateral según instituciones (en millones de dólares)



B. Financiamiento multilateral en relación con el PIB de 2019 (en porcentajes del PIB de 2019)



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

^a La categoría "otras" incluye al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Organismo Francés de Desarrollo (AFD).

Varios países de la región han aprovechado el financiamiento de emergencia del FMI, o están negociando medidas con dicha institución. Al cierre de mayo de 2020, el FMI aprobó las solicitudes del Estado Plurinacional de Bolivia (327 millones de dólares, equivalentes al 0,8% del PIB de 2019), de Costa Rica (504 millones de dólares,

equivalentes al 0,8% del PIB de 2019), el Ecuador (643 millones de dólares, equivalentes al 0,6% del PIB de 2019), El Salvador (389 millones de dólares, equivalentes al 1,4% del PIB de 2019), de Honduras (530 millones de dólares, equivalentes al 2,2% del PIB de 2019), de Jamaica (520 millones de dólares, equivalentes al 3,3% del PIB de 2019), de Panamá (515 millones de dólares, equivalentes al 0,8% del PIB de 2019), el Paraguay (274 millones de dólares, equivalentes al 0,7% del PIB de 2019), y la República Dominicana (650 millones de dólares, equivalentes al 0,7% del PIB de 2019) bajo la modalidad del Instrumento de Financiamiento Rápido. El financiamiento concedido a través de este instrumento liberará recursos para atender la pandemia y, al mismo tiempo, resguardar la balanza de pagos. Además, Haití recibió un alivio de la deuda dentro del marco reforzado del Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes (FFACC) y un Servicio de Crédito Rápido (SCR) por unos 112 millones de dólares (equivalente al 1,3% del PIB de 2019). En el Caribe, el FMI autorizó préstamos por 65,6 millones de dólares a Dominica, Granada, Santa Lucía y a San Vicente y las Granadinas a través del SCR. A ello debe agregarse la renovación de las líneas de créditos flexibles a Colombia y a México por 10.800 millones de dólares y 61.400 millones de dólares, respectivamente. A inicios de mayo, Chile y el Perú solicitaron también esta línea de crédito por montos que ascienden a 23.800 millones de dólares y 11.000 millones de dólares, respectivamente.

Al mismo tiempo, el Banco Mundial ha aprobado préstamos solicitados por algunos países para fortalecer sus sistemas de salud en el marco del servicio COVID-19 Fast-Track Facility. Entre ellos se encuentran la Argentina (35 millones de dólares), el Ecuador (500 millones de dólares), El Salvador (20 millones de dólares), el Estado Plurinacional de Bolivia (254 millones de dólares), Colombia (950 millones de dólares), Honduras (113 millones de dólares), el Paraguay (20 millones de dólares) y la República Dominicana (150 millones de dólares). Además, Haití recibió una subvención de 20 millones de dólares para cumplir con el mismo objetivo. En cuanto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), puso a disposición 2.000 millones de dólares en recursos para apoyar a los países de la región en la contención de los efectos de la pandemia. Al cierre de mayo de 2020, un total de diez países de América Latina se habían beneficiado de este apoyo financiero; entre ellos destacan la Argentina (58 millones de dólares en apoyo a la provincia de Buenos Aires), Costa Rica (475 millones de dólares), el Ecuador (794 millones de dólares), el Salvador (550 millones de dólares), Guatemala (250 millones de dólares), el Paraguay (300 millones de dólares) y el Uruguay (170 millones de dólares). Finalmente, es preciso mencionar los recursos ofrecidos por Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), que alcanzan los 2.500 millones de dólares en créditos regionales de emergencia, además de recursos no reembolsables de 400.000 dólares por país. Se otorgaron créditos a Costa Rica, El Salvador, el Ecuador, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago por 50 millones de dólares en el marco de la emergencia sanitaria producida por la pandemia.

D. La política fiscal en el corto y mediano plazo

La pandemia del coronavirus y la crisis humana, económica y social provocada por ella están teniendo un alto costo para la región. A pesar de las medidas de salud pública adoptadas a la fecha —como el aislamiento físico y las restricciones a la actividad comercial—, una parte cada vez mayor de la población está siendo víctima del virus y el número de vidas perdidas continúa aumentando. Por su parte, la actividad económica se ha detenido en muchos países y, como ha proyectado la CEPAL, registraría en 2020 su peor contracción en la historia reciente.



En este contexto, los paquetes de medidas fiscales ya anunciados y en vías de implementación representan un primer paso en lo que podría ser un largo camino hacia la recuperación de la región. Algunos países ya están anunciando nuevos conjuntos de medidas fiscales para reforzar las primeras medidas adoptadas. En los meses que vienen, los países deberán formular e implementar importantes medidas de estímulo fiscal con el objetivo de contribuir a la reactivación de la actividad económica, la inversión y la creación de empleo de calidad.

Un desafío clave para hacer realidad estas medidas fiscales es la movilización de los recursos necesarios para financiarlas. Como se vio en este capítulo, los ingresos públicos se han estancado durante la última década y es probable que la crisis actual provoque una disminución significativa adicional. Por lo tanto, será necesario tomar medidas para fortalecer la movilización de recursos internos, particularmente a través de los mecanismos de recaudación. Un área que merece especial atención es la tributación directa, que es excepcionalmente débil en la región. La baja recaudación del impuesto sobre la renta y los impuestos sobre la propiedad no solo limitan la generación de ingresos, sino también el poder redistributivo del sistema tributario en su conjunto.

Es importante remarcar que una de las principales barreras para una mayor movilización de recursos internos en la región es el elevado nivel de evasión fiscal. Resulta importante dimensionar el impacto de este fenómeno con respecto a la recaudación fiscal. Según las últimas notificaciones de la CEPAL, el incumplimiento tributario se ubicó en 325.000 millones de dólares en 2018, equivalente al 6,1% del PIB (véase el capítulo II). Como se detalla en el capítulo III, los países han mostrado avances concretos con el objetivo a reducir los niveles de evasión tributaria. No obstante, estas medidas deben reforzarse para generar el financiamiento interno que permita abordar los retos del mediano plazo provocados por la pandemia.

Sin embargo, el financiamiento de los paquetes de medidas actuales y los que probablemente se requieran en el mediano plazo precisará de un mayor acceso a fuentes de financiamiento en condiciones adecuadas. Como se analizó en el capítulo, las condiciones actuales del mercado financiero son desfavorables para la mayoría de los países de la región. Aunque algunos continúan emitiendo cantidades significativas en bonos, un número creciente de países ha recurrido a instituciones financieras internacionales para solicitar financiamiento de emergencia. Si bien estas instituciones han tomado medidas importantes para proporcionar un acceso rápido al financiamiento, los países de la región necesitarán soluciones adicionales a corto y mediano plazo que contemplen facilidades para el servicio de la deuda y una revisión de los programas de préstamos concesionales existentes y de las políticas de graduación para los países de ingresos medios. Un mecanismo que podría aumentar el espacio fiscal de muchos países de la región en el corto plazo sería el alivio del servicio de la deuda. Para algunos países altamente endeudados una suspensión de sus obligaciones durante el período de un año liberaría recursos sustanciales.

En este sentido, la cooperación y gobernanza internacionales son imprescindibles para generar soluciones a problemas comunes para la región. En cuanto a la deuda, tanto gobiernos nacionales, instituciones financieras internacionales como inversores privados podrían beneficiarse del desarrollo de mecanismos y programas innovadores para abordar la problemática de los altos niveles de endeudamiento. Además, en términos tributarios, la cooperación y gobernanza internacionales también juegan un papel fundamental en la generación de mecanismos que fomenten el intercambio de información fiscal y financiera a fin de reducir los espacios de evasión y elusión tributaria y los flujos financieros ilícitos, así como para el control y el uso racional de gastos tributarios, evitando la competencia perjudicial en materia tributaria.

Es innegable que América Latina y el Caribe enfrenta una de las crisis humanas, económicas y sociales más graves de los últimos tiempos, que se ve agravada por las debilidades socioeconómicas estructurales de la región. La pandemia del coronavirus ha dejado en evidencia los déficits de los sistemas de protección social, tanto en el mercado laboral como en la seguridad social, y en la provisión limitada de bienes y servicios públicos cruciales de alta calidad. Al mismo tiempo, el impacto asimétrico de la crisis en la sociedad refleja las profundas fracturas —por ingresos y riqueza, género, etnia y edad, entre otros factores— que caracterizan a la región.

Las políticas públicas que se impulsen en este momento y durante el proceso de reactivación posterior a la pandemia influirán decididamente en la trayectoria de desarrollo que seguirá América Latina y el Caribe. Por lo tanto, debe aprovecharse la oportunidad para atender las persistentes desigualdades que han prevalecido en la región. En este sentido, es crucial que los países de la región aceleren su transición a estados de bienestar social que garanticen el bienestar de sus sociedades y proporcionen una base sólida para el crecimiento económico. La reducción de la desigualdad, el fortalecimiento de los sistemas de protección social —lo que incluye avanzar hacia un ingreso básico universal—, la provisión de servicios de educación y salud de calidad y un sistema de pensiones dignas deben ser piedras angulares del modelo de desarrollo sostenible que ha de forjarse a medida que la región salga de esta crisis.

En este contexto, el papel de la política fiscal, y el del Estado en general, tendrá una importancia creciente en los próximos años. Por lo tanto, es fundamental convocar a nuevos pactos fiscales que permitan comenzar a diseñar marcos fiscales fuertes con las herramientas necesarias para financiar los estados de bienestar y, a su vez, responder a las necesidades del ciclo económico. La política fiscal debe incidir positivamente en el logro de esta meta a través de una política tributaria progresiva y un gasto público eficiente, eficaz e igualador que privilegie las necesidades de las sociedades de la región.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, 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.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, 21 de abril.
- (2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, 12 de mayo.
- (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.