

CAPÍTULO



Evolución de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe en 2019

- A. El deterioro del entorno macroeconómico afectó la dinámica de las finanzas públicas de la región
- B. La recaudación de ingresos extraordinarios contribuyó a la estabilidad de los ingresos totales en América Latina
- C. El gasto público tuvo un comportamiento relativamente estable en América Latina y el Caribe durante 2019
- D. América Latina registró mayores déficits fiscales, lo que revirtió la tendencia de reducción de déficits de los últimos dos años
- E. La deuda sigue aumentando en América Latina, mientras que el Caribe continuó con la reducción del endeudamiento
- F. Las finanzas públicas subnacionales han visto disminuido su espacio de política en los últimos años, con un sostenido déficit fiscal y un aumento de su deuda pública

Bibliografía

A. El deterioro del entorno macroeconómico afectó la dinámica de las finanzas públicas de la región

Como se adelantó en el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (CEPAL, 2019a), la evolución de los principales indicadores macroeconómicos mundiales creó un contexto desfavorable para el manejo de la política fiscal en los países de América Latina y el Caribe en 2019. La actividad económica a nivel mundial se desaceleró, con una variación interanual del 2,5% en 2019 (su nivel más bajo desde la crisis financiera y económica de 2008-2009), en comparación con el 3,1% en 2018 y el 3,2% en 2017. El comercio internacional, como lo indican los volúmenes del comercio mundial, se contrajo durante 2019 en un contexto de ralentización económica y crecientes tensiones comerciales entre los Estados Unidos y varios de sus socios comerciales, sobre todo China. El crecimiento en este último país se redujo a su nivel más bajo en 30 años, con una variación interanual del 6,1% en 2019 en comparación con el 6,6% del año anterior. Las economías desarrolladas no fueron ajenas de esta dinámica, pues se observó una desaceleración significativa en la zona del euro y en el Japón. Solamente los Estados Unidos registraron un crecimiento dinámico, en gran parte debido a un estímulo fiscal sustancial.

Los precios internacionales de los productos básicos se debilitaron durante 2019 como resultado de la dinámica económica mundial. Las cotizaciones internacionales de minerales y metales industriales cayeron (1,3% de variación interanual para una canasta de bienes) durante el año, a medida que se desaceleró el crecimiento en China, el principal consumidor mundial de estos bienes. El petróleo crudo también registró un crecimiento negativo (-11,5%) después de experimentar una importante caída a fines de 2018. Los precios de alimentos, bebidas tropicales y oleaginosas (importantes en Centroamérica, la Argentina, el Brasil, Colombia, el Paraguay y el Uruguay) siguieron contrayéndose en 2019 (4,4%). Cabe destacar que estas tendencias de los precios afectaron los ingresos fiscales en la región durante el año.

En este entorno, la actividad económica en América Latina y el Caribe disminuyó bruscamente en 2019. Según las proyecciones de (CEPAL, 2019a), la región creció un 0,1% en 2019, lo que representó una desaceleración generalizada y sincronizada de la actividad económica de 18 de los 20 países de América Latina y de 23 de los 33 países de la región toda. La demanda interna, que fue el principal impulsor del crecimiento económico en los últimos años, se redujo en 2019. El consumo privado fue especialmente débil. Tuvo una contribución negativa al crecimiento durante el primer semestre del año, lo que produjo efectos colaterales en la recaudación de impuestos en la región.

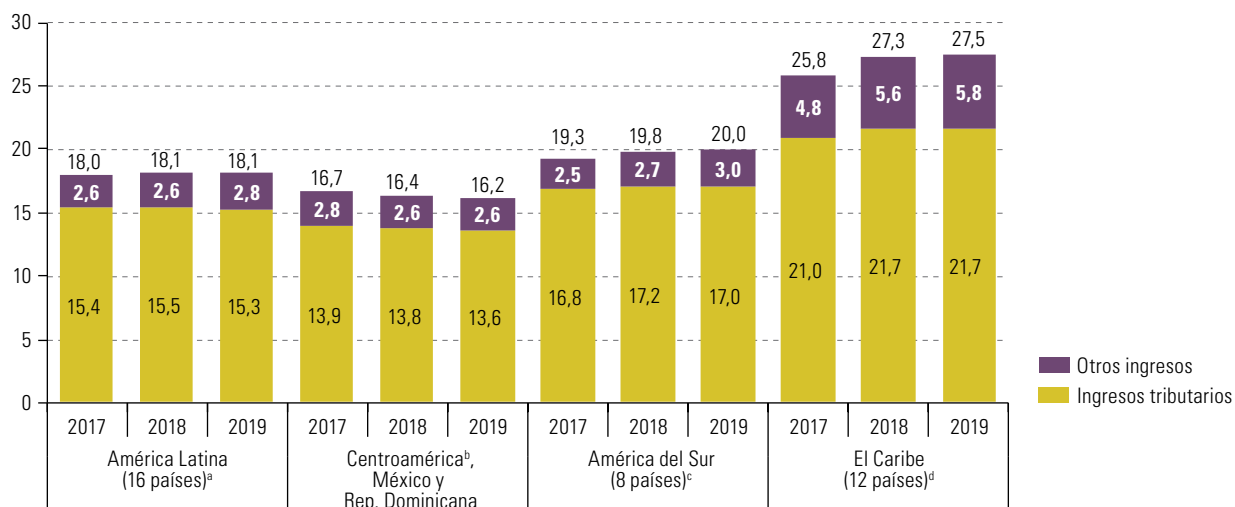
A este contexto se sumaron crecientes presiones sobre el gasto público para atender demandas sociales y reducir la desigualdad, lo que complejizó la conducción de la política fiscal. En este escenario, se espera que la política fiscal contribuya a impulsar la actividad económica, atender las demandas sociales y a reducir la desigualdad. Sin embargo, el espacio fiscal se ha visto limitado por el deterioro del entorno macroeconómico y por desafíos estructurales de las finanzas públicas, como la baja presión tributaria y capacidad redistributiva de la política fiscal y la deficiente provisión de bienes y servicios públicos. Esta realidad pone de relieve la necesidad de analizar la evolución de las finanzas públicas para entender los espacios de acción fiscal con los que se cuenta. Además, esto proveerá información relevante para la toma de decisiones relacionadas con el replanteamiento de la política fiscal de forma que contribuya a la búsqueda de soluciones a la problemática económica y social que vive la región.

B. La recaudación de ingresos extraordinarios contribuyó a la estabilidad de los ingresos totales en América Latina

A pesar del contexto macroeconómico antes descrito, durante 2019 el promedio de los ingresos totales en América Latina se mantuvo estable en comparación con el nivel del año anterior, en un 18,1% del PIB (véase el gráfico II.1). Sin embargo, esta estabilidad media se vio influenciada por la recaudación de ingresos de naturaleza extraordinaria que, en algunos casos, ayudaron a compensar ingresos tributarios y, en otros, produjeron un alza en los otros ingresos (ingresos no tributarios, ingresos de capital, donaciones). Además, la dinámica de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables contribuyó a que algunos países registraran menores ingresos totales (véase el recuadro II.1).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe: composición de los ingresos públicos por subcomponente, 2017-2019
 (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; 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 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^c Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

^d 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.

Durante 2019 se registró una contracción de los ingresos tributarios en América Latina, producto del debilitamiento de la actividad económica, sobre todo la ralentización del consumo privado, y de los menores precios internacionales de las materias primas. Los ingresos tributarios de los Gobiernos centrales representaron el 15,3% del PIB en 2019 en comparación con el 15,5% en 2018, con reducciones de 0,2 puntos porcentuales tanto en Centroamérica, México y la República Dominicana como en América del Sur. Esta situación pone de relieve la importancia de fortalecer la recaudación, particularmente con respecto a la evasión tributaria (véase el recuadro II.2).

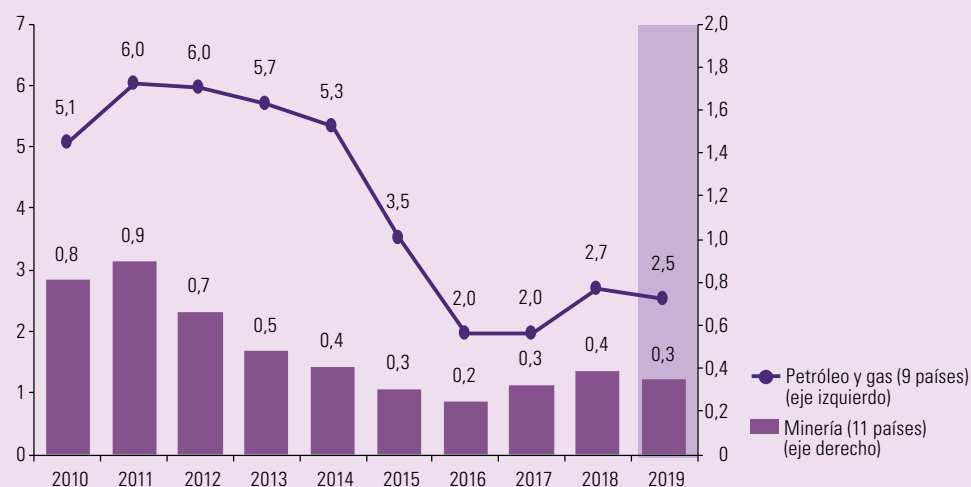
Las cifras preliminares parecen indicar que los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables cayeron en la región durante 2019, en línea con la evolución de los precios internacionales de las materias primas (véase el gráfico 1). Se prevé que los ingresos relacionados con la exploración y producción de hidrocarburos hayan alcanzado el 2,5% del PIB en 2019, por debajo del 2,7% del PIB en 2018. Se esperan reducciones en muchos de los países incluidos en la muestra, sobre todo aquellos que dependen principalmente de ingresos no tributarios que se mueven al ritmo de la evolución de los precios (regalías y otras participaciones en el valor comercial de la producción). En cambio, los ingresos petroleros pueden haber aumentado en Colombia y Trinidad y Tabago, ya que los pagos del impuesto sobre la renta por las ganancias de 2018 compensarían la disminución de los ingresos no tributarios.

Recuadro II.1

Ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: ingresos fiscales observados y estimados provenientes de la exploración y producción de hidrocarburos y de la minería, 2010-2019
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Nota: La muestra de países en el caso de la minería incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Perú y República Dominicana. La muestra de países utilizada respecto de la exploración y producción de hidrocarburos incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tabago. Los valores correspondientes a 2019 se basan en estimaciones oficiales de cada Gobierno a partir de los documentos presupuestarios de 2020 o de cifras anuales preliminares. Cuando las cifras de 2019 no estuvieron disponibles, se estimaron a partir de datos mensuales (por lo general, de los primeros nueve meses del año). Cuando no se dispuso de datos mensuales, los ingresos se estimaron aplicando el cambio interanual del precio del producto más representativo (o cesta de productos en el caso de la minería) para el país, expresado en términos de moneda nacional, a los ingresos observados de 2018.

En el caso de los ingresos mineros, se proyecta que hayan disminuido en promedio, al caer a un 0,3% del PIB en 2019 desde un 0,4% en 2018. Sin embargo, es probable que esta reducción no haya sido uniforme en todos los países, como sucede en el caso de los productores de hidrocarburos. La trayectoria de los ingresos mineros refleja en gran medida la evolución de los precios y la producción relevantes para la canasta de exportaciones de cada país. No obstante, es probable que los precios más bajos hayan afectado a los ingresos tributarios y no tributarios durante el año.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

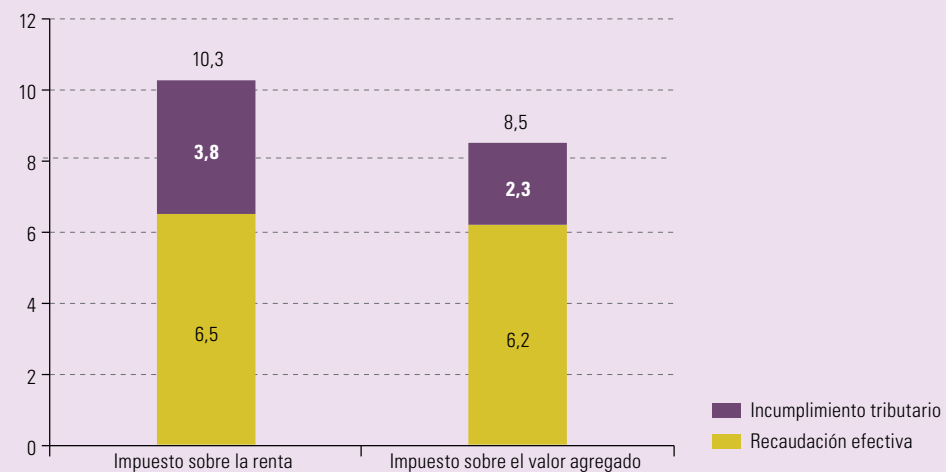
Recuadro II.2

Estimación del incumplimiento tributario en América Latina

Según las últimas estimaciones de la CEPAL, el incumplimiento tributario en América Latina se ubicó en 325.000 millones de dólares en 2018, un valor equivalente al 6,1% del PIB. La evasión del impuesto sobre la renta corporativa y personal sigue siendo elevada, pues alcanzó un 3,8% del PIB (véase el gráfico 1). Vale destacar que ese alto nivel de evasión y elusión debilita no solamente la recaudación de este impuesto, sino su poder redistributivo y su papel como estabilizador automático. Por su parte, el incumplimiento del impuesto sobre el valor agregado (IVA) llegó al 2,3% del PIB. Es importante señalar que las pérdidas recaudatorias representan un desafío importante desde el punto de vista de la capacidad de reacción de la política fiscal ante choques macroeconómicos y de la movilización de recursos nacionales para el financiamiento del desarrollo sostenible.

Gráfico 1

América Latina: incumplimiento en el pago del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2018
(En porcentajes del PIB)



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

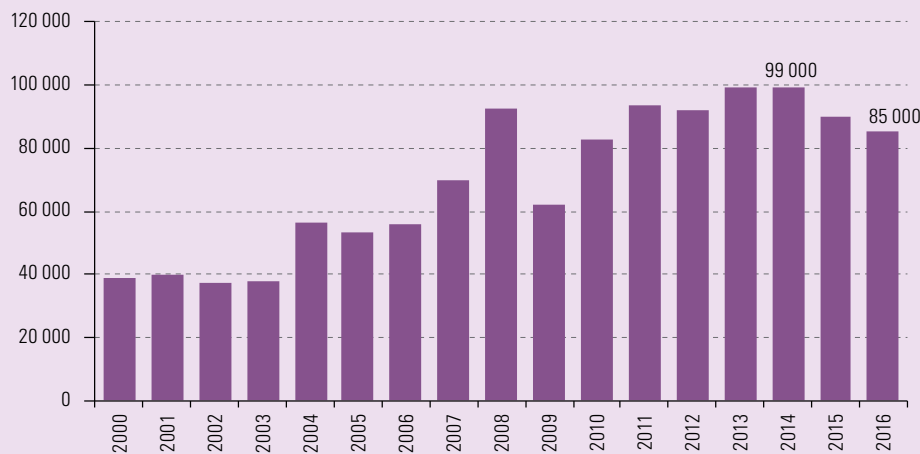
Nota: Las estimaciones se basan en estudios nacionales sobre el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado. Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el producto interno bruto (PIB) a precios corrientes en dólares. Los países incluidos son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, en el caso del impuesto sobre la renta, y la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay en el caso del IVA.

En cuanto a los flujos financieros ilícitos producto de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, la CEPAL estima que ascendieron a 85.000 millones de dólares en 2016, equivalente al 1,6% del PIB regional (véase el gráfico 2). Esta estimación se refiere a las discrepancias que surgen de la subdeclaración o sobredeclaración de bienes importados y exportados. Es decir, hay una facturación comercial incorrecta cuando el valor registrado de una transacción difiere entre el país de exportación y el país de importación.

Estas distorsiones pueden surgir en transacciones comerciales, tanto entre empresas relacionadas que forman parte de una sola empresa multinacional (mediante los precios de transferencia) como entre empresas independientes (en las que existe colusión entre el exportador y el importador). No obstante, las estimaciones hechas por la CEPAL para la región parecen indicar que la mayoría de estas discrepancias en los precios se deben a transacciones dentro de las cadenas de valor mundial, en muchos casos entre empresas relacionadas (CEPAL, 2016). Ello pone de relieve la necesidad de fortalecer las administraciones tributarias y aduaneras en la región para abordar este desafío.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (33 países): montos estimados de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, 2000-2016
 (En millones de dólares)



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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016 (LC/G.2684-P), Santiago, 2016.

Recuadro II.2 (conclusión)

A nivel de los países, destacan las caídas de los ingresos tributarios registradas en Chile, Honduras, Panamá y el Uruguay (véase el gráfico II.2). Entre los factores que influyeron en este resultado se encuentra, por un lado, la merma en la recaudación del impuesto sobre la renta en Chile, Honduras (eliminación del 1,5% de cobro adelantado por concepto del impuesto) y el Uruguay (menores precios de la soja). Por su parte, la recaudación del IVA se debilitó, sobre todo la del IVA externo, debido al menor dinamismo de las importaciones. En Chile, la menor recaudación del IVA se explica por la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes), que les permitió postergar el pago del IVA correspondiente a los meses de noviembre, diciembre y enero, y realizarlo a partir de febrero de 2020, sin multas ni intereses. En este contexto, es importante mencionar que algunos países llevaron a cabo programas de regularización tributaria durante el año (cuyos ingresos son de naturaleza extraordinaria) que contribuyeron a compensar, en parte, el debilitamiento de la recaudación tributaria (véase el recuadro II.3).

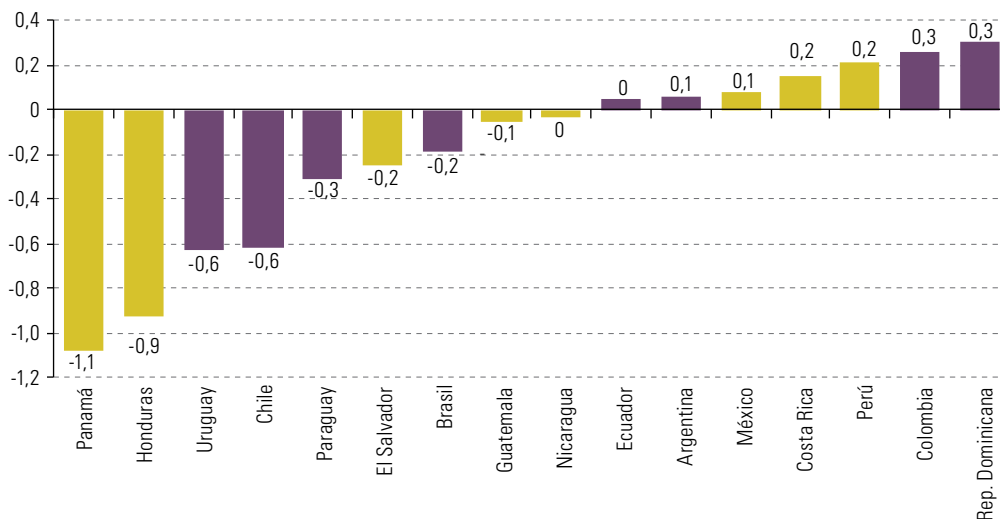


Gráfico II.2

América Latina: variación de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales, por subregión, 2018-2019
 (En puntos porcentuales del PIB)

■ Países de Centroamérica, México y Rep. Dominicana
 ■ Países de América del Sur

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

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

Recuadro II.3
 Programas de regularización tributaria en 2019

En los últimos años, los países de la región han recurrido a programas de regularización tributaria con el fin de fomentar la formalización de los contribuyentes y, al mismo tiempo, fortalecer su recaudación fiscal. Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre los programas implementados durante 2019, la mayoría correspondieron a amnistías tributarias generales, en que los contribuyentes podían liquidar sus pasivos tributarios en términos favorables, en muchos casos con una condonación total o parcial de los pagos de intereses, recargos o multas.

Cuadro 1
 América Latina: ejemplos recientes de programas de regularización tributaria

País	Beneficio	Fechas de vigencia	Recaudación
Colombia	Impuesto con una tasa reducida (13%) sobre activos omitidos o pasivos inexistentes. Esta tasa se rebaja al 6,5% cuando los activos omitidos se reinviertan en el país.	1 de enero de 2019 a 25 de setiembre de 2019	1,1 billones de pesos colombianos (0,1% del PIB). Se normalizaron 13,4 billones de pesos colombianos (alrededor del 1,3% del PIB) de activos y pasivos en el exterior, de los cuales se repatriaron 4 billones de pesos colombianos (alrededor del 0,4% del PIB).
Costa Rica	Se condonan intereses y se aplica un porcentaje por concepto de multas.	4 de diciembre de 2018 a 4 de marzo de 2019	207.309 millones de colones costarricenses (0,6% del PIB); el 88% corresponde al impuesto sobre la renta. Por tipo de contribuyente, el 99% de este monto correspondió a personas jurídicas (Ministerio de Hacienda, 2019).
Honduras	Se condonan intereses, recargos y multas.	25 de abril de 2019 a 23 de julio de 2019	
Panamá	Se condonan intereses, recargos y multas.	11 de octubre de 2019 a 29 de febrero de 2020	77,2 millones de balboas (0,1% del PIB) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).
Trinidad y Tabago	Se condona el pago de intereses y multas.	15 de junio de 2019 a 15 de setiembre 2019	2.382 millones de dólares de Trinidad y Tabago (1,5% del PIB).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Hacienda, "Recaudación por amnistía tributaria superó la expectativa de 0,5% del PIB", San José, 5 de marzo de 2019 [en línea] <https://www.hacienda.go.cr/noticias/15009-recaudacion-por-amnistia-tributaria-supero-la-expectativa-de-05-del-pib>; Ministerio de Economía y Finanzas, "Amnistía tributaria", Ciudad de Panamá, 30 de enero de 2020 [en línea] <https://www.mef.gob.pa/2020/01/amnistia-tributaria/>; legislación nacional y cifras oficiales.

El caso más llamativo de este tipo de programa fue el implementado en Trinidad y Tabago, que permitió recaudar alrededor del 1,5% del PIB en un período de tres meses durante 2019. Con una amnistía tributaria similar en Costa Rica se logró recaudar un 0,6% del PIB. De esa cifra, un 99% correspondió a pagos de personas jurídicas y un 88% estaba asociado con deudas tributarias del impuesto sobre la renta. Por su parte, en Panamá la amnistía tributaria logró una recaudación del 0,1% del PIB hasta el 30 de enero de 2020. A diferencia de los otros países donde el impuesto sobre la renta corporativa fue clave, en el caso panameño el impuesto sobre los inmuebles fue el que registró la mayor recaudación (18,1% del total).

En Colombia se implementó un programa de regularización de activos no declarados y pasivos no existentes en el exterior. Los contribuyentes que se acogieron a este beneficio podían optar por el pago de impuesto de normalización tributaria a una tasa del 13%. Esta tasa se reduciría al 6,5% en el caso de que el contribuyente optara por repatriar sus activos para reinvertirlos en el país por un período definido en el marco del programa. Cuando el programa terminó a fines de setiembre, los activos y pasivos declarados representaban alrededor del 1,3% del PIB, lo que se tradujo en una recaudación de alrededor del 0,1% del PIB. Conviene señalar que, de los activos normalizados, se repatrió alrededor del 0,4% del PIB.

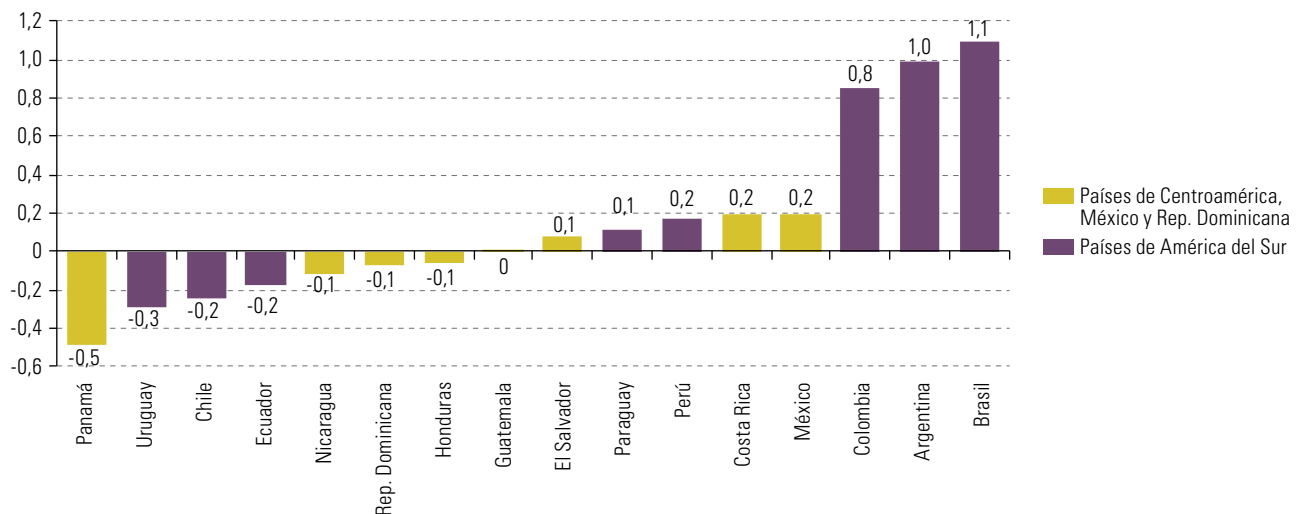
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Hacienda, "Recaudación por amnistía tributaria superó la expectativa de 0,5% del PIB", San José, 5 de marzo de 2019 [en línea] <https://www.hacienda.go.cr/noticias/15009-recaudacion-por-amnistia-tributaria-supero-la-expectativa-de-05-del-pib>; Ministerio de Economía y Finanzas, "Amnistía tributaria", Ciudad de Panamá, 30 de enero de 2020 [en línea] <https://www.mef.gob.pa/2020/01/amnistia-tributaria/>; legislación nacional y cifras oficiales.



Respecto de los otros ingresos (ingresos no tributarios, ingresos de capital, donaciones) representaron un 2,8% del PIB en 2019, lo que equivale a un incremento de un 0,2% del PIB en relación con su nivel del año anterior. Este resultado se debe principalmente a que, en América del Sur, dichos ingresos llegaron al 3,0% del PIB en 2019 frente al 2,7% en 2018, en parte debido a la percepción de ingresos extraordinarios. Como se puede apreciar en el gráfico II.3, los ingresos por este concepto registraron durante el año importantes alzas en la Argentina (1,0% del PIB), el Brasil (1,1% del PIB) y Colombia (0,8% del PIB). En el caso de la Argentina, destaca el traspaso de utilidades del Banco Central al gobierno central como factor principal en este incremento. Por su parte, en el Brasil, el alza en los otros ingresos se debe a los pagos por derecho de explorar y desarrollar yacimientos petrolíferos en el país en el marco de la última ronda de licitaciones realizada en noviembre de 2019. Además, el gobierno central ha recibido mayores dividendos de instituciones financieras públicas (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Caja Económica Federal (CEF) y Banco del Brasil). En Colombia, el incremento se debe principalmente al alza en los ingresos de capital, en concreto por los mayores dividendos de Ecopetrol que ha percibido el gobierno central y por la inclusión de las utilidades que el Banco Central remite al gobierno central dentro de los ingresos totales.

Gráfico II.3

América Latina: variación en otros ingresos de los gobiernos centrales, por subregión, 2018-2019
 (En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: En los casos de México y el Perú, las cifras corresponden al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

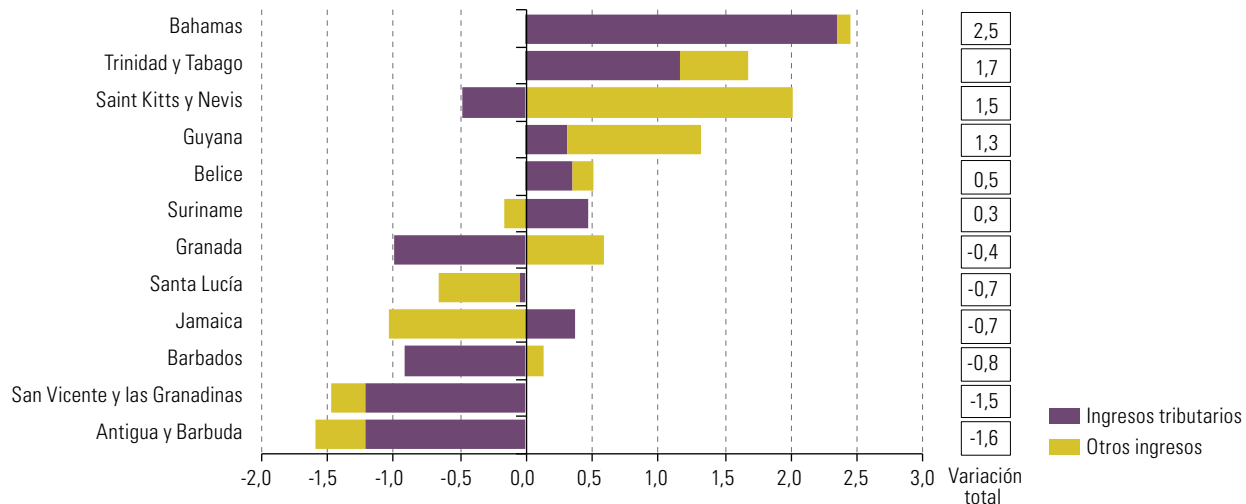
En el Caribe, la dinámica de los ingresos públicos también estuvo marcada por la recaudación de ingresos de naturaleza extraordinaria. El promedio de ingresos totales de la subregión tuvo un ligero incremento en 2019, al situarse en un 27,5% del PIB, frente al 27,3% en 2018. Al analizar el comportamiento de los componentes de los ingresos, se observa que la recaudación tributaria se mantuvo estable en un 21,7% del PIB, después de mostrar un alto dinamismo en 2018 debido a la implementación de medidas tributarias en algunos países. No obstante, a pesar de esta estabilidad en el promedio, el desempeño de la recaudación tributaria fue desigual a nivel de los países. Destacan los incrementos registrados en las Bahamas debido al aumento de la tasa del IVA (del 7,5% al 12%), y en Trinidad y Tabago, debido al programa de regularización tributaria. En cambio, en Antigua y Barbuda, Barbados y San Vicente y las Granadinas, los ingresos tributarios se contrajeron. Ello se debió, principalmente, a la reducción de los ingresos provenientes de los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios y relacionados con el comercio internacional.

Por su parte, los otros ingresos (compuestos por ingresos no tributarios, de capital y donaciones) representaron un 5,8% del PIB en 2019, en comparación con un 5,6% en 2018. Destacan los incrementos observados en Saint Kitts y Nevis debido al programa de ciudadanía a cambio de inversiones, y en Guyana debido al traslado de fondos depositados en el Banco Central, relacionados con el pago de ExxonMobil por el derecho de explotar yacimientos petrolíferos en el país (Ministerio de Finanzas de Guyana, 2019).

Gráfico II.4

El Caribe: variación en ingresos totales de los gobiernos centrales, 2018-2019

(En puntos porcentuales del PIB)



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

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

C. El gasto público tuvo un comportamiento relativamente estable en América Latina y el Caribe durante 2019

En América Latina, el gasto público total se situó en un 21,2% del PIB, lo que representó un incremento marginal de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto al nivel de 2018 (véase el gráfico II.5). Este ligero aumento también se observó en las subregiones de Centroamérica, México y la República Dominicana y América del Sur. Con respecto a los principales componentes del gasto, se registró además un leve incremento de 0,1 puntos porcentuales del PIB en el gasto corriente primario y en los pagos de intereses. Mientras tanto, los gastos de capital se mantuvieron estables en un 3,2% del PIB durante el año, después de registrar una tendencia a la baja que comenzó en 2014.

Con respecto al gasto corriente primario en América Latina, durante 2019 alcanzó el 15,4% del PIB, en comparación con un 15,3% del PIB en 2018. Esta variación se reprodujo en los promedios correspondientes a Centroamérica, México y la República Dominicana y América del Sur. No obstante, a nivel de determinados países, los resultados fueron diversos. Como se muestra en el gráfico II.6, destacan los incrementos registrados en el Brasil (0,6 puntos porcentuales del PIB) por las transferencias de fondos provenientes de la licitación de concesiones de exploración y producción de petróleo y gas en noviembre, y en el Ecuador (1 punto porcentual del PIB) por las transferencias al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en cumplimiento de una orden de la Corte Constitucional

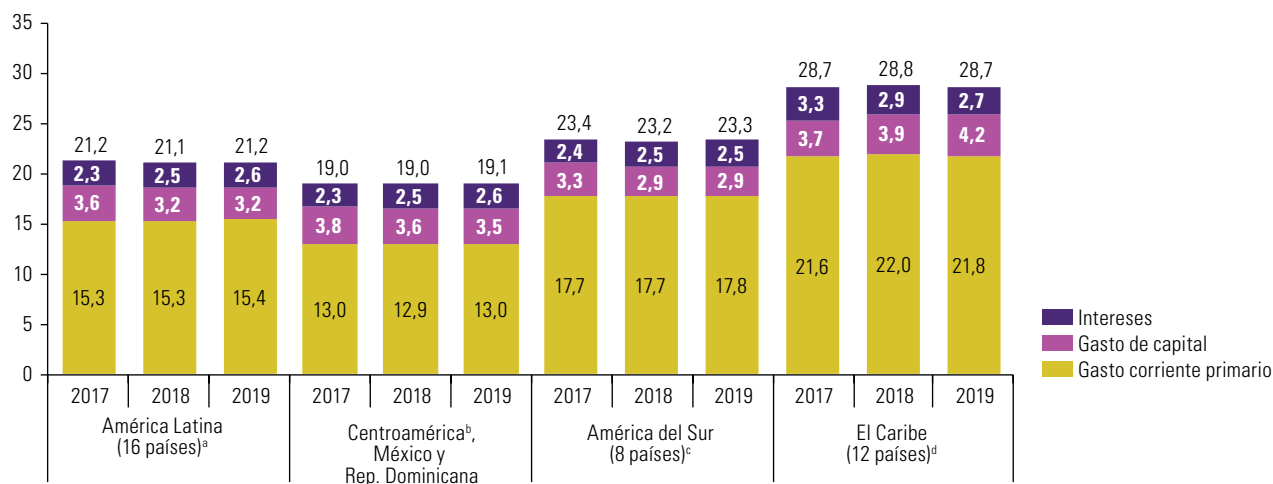


del Ecuador¹. También cabe destacar el caso de la República Dominicana (0,5 puntos porcentuales del PIB) debido a mayores subsidios y transferencias al sector público, incluido el sector eléctrico. En cambio, la Argentina y Panamá registraron contracciones importantes en el gasto corriente primario en un contexto de consolidación fiscal.

Gráfico II.5

América Latina y el Caribe: composición del gasto público por subcomponente, 2017-2019

(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; 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 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

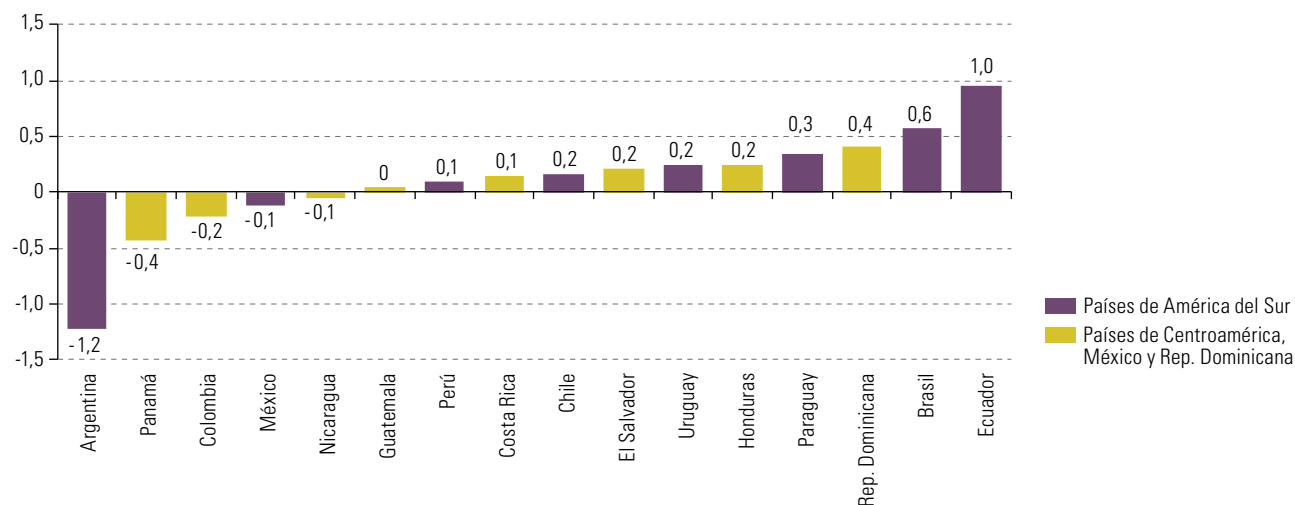
^c Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

^d 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 II.6

América Latina: variación interanual en el gasto corriente primario del gobierno central, 2018-2019

(En puntos porcentuales del PIB)



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

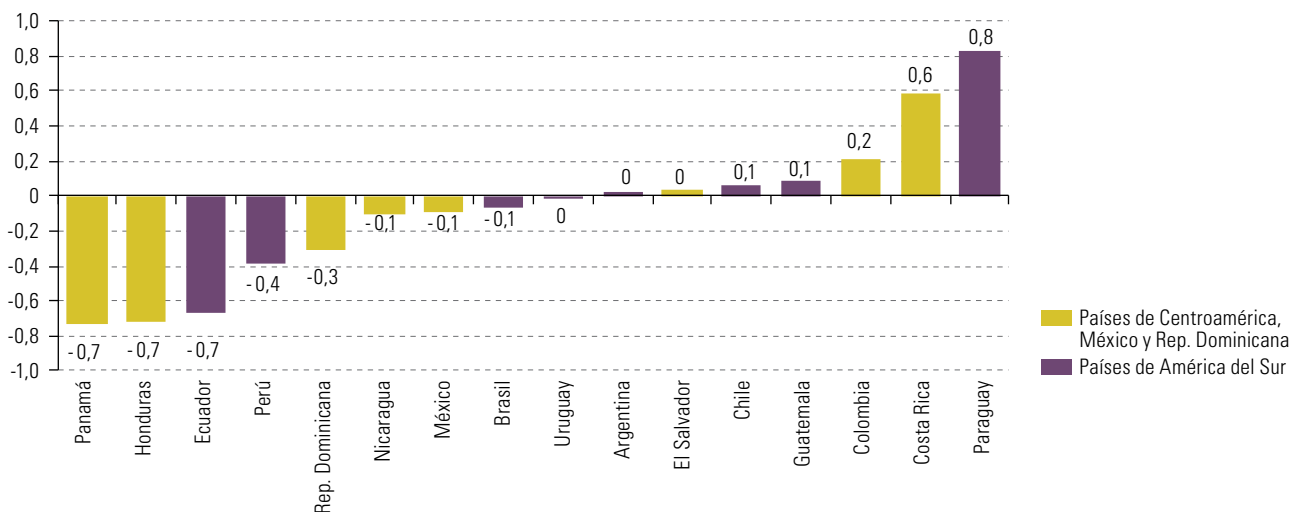
Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

¹ El aporte del gobierno central para financiar el 40% del fondo de pensiones se suspendió en 2015 como parte de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que reemplazó esta contribución del gobierno central con una garantía. En marzo de 2018 la Corte Constitucional del Ecuador consideró que este cambio era inconstitucional y ordenó al gobierno central que reanudara la transferencia de recursos al IESS a partir de 2019.

En cuanto a los gastos de capital en América Latina, se atenuó la tendencia a la baja registrada en los últimos años, ya que estas erogaciones se mantuvieron estables en 2019 respecto del año anterior (3,2% del PIB). A nivel de las subregiones, en Centroamérica, México y la República Dominicana alcanzaron un 3,5% del PIB en 2019 frente al 3,6% en 2018, mientras que en América del Sur se mantuvieron estables en un 2,9% del PIB. A nivel de los países, se observaron diversas situaciones en el comportamiento de los gastos de capital (véase el gráfico II.7). Destacan los incrementos registrados en Costa Rica por un traslado de fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para invertir en proyectos de infraestructura, y en el Paraguay, debido a la sostenida ejecución de proyectos viales (Ministerio de Hacienda de Costa Rica 2020; Ministerio de Hacienda del Paraguay, 2019; BID, 2019). En cambio, se observaron disminuciones importantes en los gastos de capital en el Ecuador, Honduras, Panamá, el Perú y la República Dominicana. Ello es reflejo del impacto de medidas de consolidación fiscal y, en algunos países, de menores ingresos provenientes de recursos naturales no renovables.

Gráfico II.7

América Latina: variación interanual en los gastos de capital del gobierno central, 2018-2019
 (En puntos porcentuales del PIB)



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

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

Por su parte, los pagos de intereses en 2019 representaron un 2,6% del PIB, lo que supuso un incremento marginal de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto a 2018. A nivel subregional, los países de Centroamérica, México y la República Dominicana registraron un aumento en este rubro de gasto en igual proporción al promedio regional, mientras que en América del Sur se mantuvo estable en un 2,5% del PIB. Por su parte, en cuatro países se registran aumentos en los pagos de intereses por encima del promedio regional: Argentina (0,6% del PIB), Colombia (0,4% del PIB), Costa Rica (0,6% del PIB) y Ecuador (0,3% del PIB). Entretanto, los países que registraron contracciones en los pagos de intereses fueron el Brasil (1,1% del PIB), el Uruguay (0,3% del PIB) y Honduras (0,2% del PIB). Pese a estas tendencias, la Argentina, el Brasil y Costa Rica se mantienen como los tres países de América Latina que pagan mayores intereses en proporción de su PIB, con niveles superiores al 4% del PIB (véase el gráfico II.8).

En el Caribe se observa cierta reconfiguración de la composición del gasto total, que se ubicó en un 28,7% del PIB en 2019, lo que representó una reducción marginal frente al 28,8% en 2018. Destaca el aumento en los gastos de capital, que alcanzaron un 4,2% del PIB en 2019, en comparación con un 3,9% en 2018. Al mismo tiempo, se registró una leve disminución en los pagos de intereses, lo que refleja la tendencia a la baja en el nivel de la deuda pública.

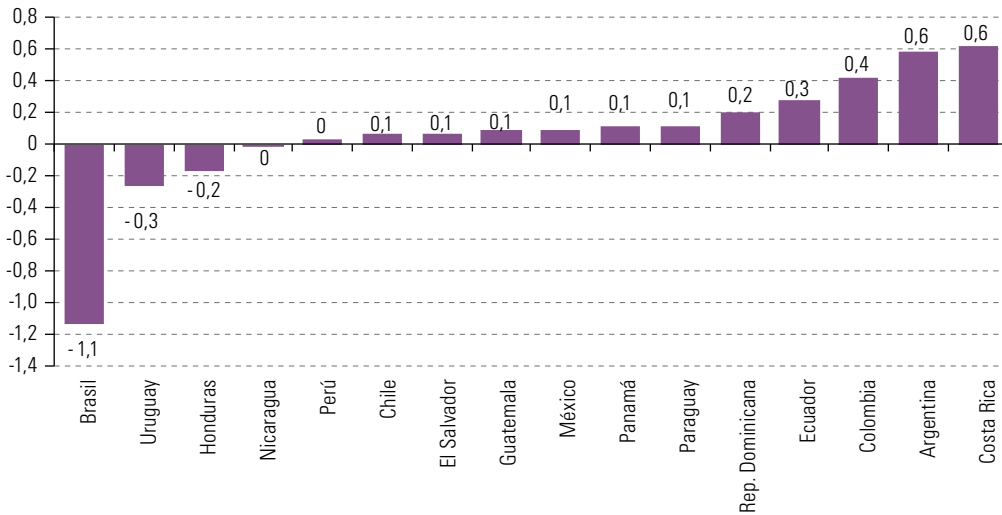


Gráfico II.8
América Latina: variación interanual en los pagos de intereses del gobierno central, 2018-2019
(En puntos porcentuales del PIB)

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

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

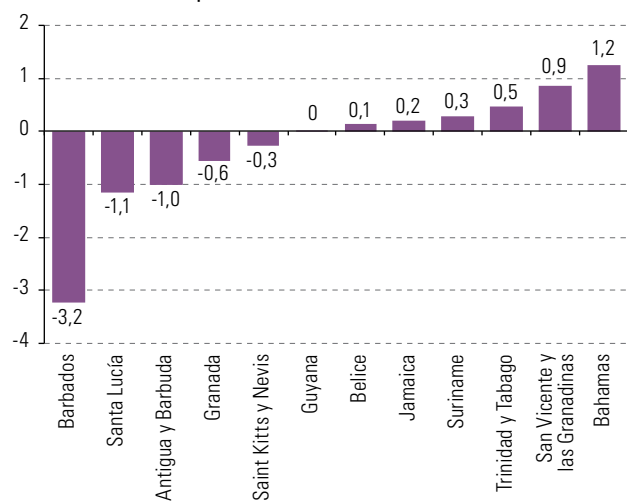
Asimismo, el gasto corriente primario se contrajo levemente en el año, aunque este resultado estuvo influenciado por marcadas contracciones en algunos países. Al respecto, pueden mencionarse los casos de Barbados (3,2% del PIB), Santa Lucía (1,1% del PIB) y Antigua y Barbuda (1,0% del PIB) (véase el gráfico II.9). A la inversa, seis países del Caribe aumentaron sus gastos corrientes primarios en proporción de su PIB, con variaciones superiores a 0,5 puntos porcentuales del PIB en las Bahamas, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. En el caso de las Bahamas, el incremento del 1,2% del PIB se debe a mayores pagos por bienes y servicios como resultado de la liquidación de atrasos con proveedores (Banco Central de las Bahamas, 2019). En San Vicente y las Granadinas, la dinámica al alza del gasto corriente primario se debió al aumento de las transferencias y de los gastos de personal, asociado a una revalorización de los salarios de profesores. Varios factores incidieron en el aumento del gasto corriente primario en Trinidad y Tabago. Entre ellos cabe destacar el aumento de los subsidios a hogares destinados a combustibles y al pago de pensiones no contributivas, así como una transferencia de recursos para cubrir costos asociados con el cierre de negocio de la empresa Petroleum Company of Trinidad and Tobago (Petrotrin) (Gobierno de la República de Trinidad y Tabago, 2019).

Por su parte, los gastos de capital de los países del Caribe mantuvieron su tendencia al alza en 2019, con un aumento generalizado en la subregión. Destaca la ejecución de varios proyectos de infraestructura en San Vicente y las Granadinas (una planta de energía geotérmica, un proyecto de rehabilitación y mitigación de desastres financiado por el Banco Mundial, entre otros), que impulsaron un incremento del 1,5% del PIB en los gastos de capital. En el caso de Guyana, la implementación de un ambicioso programa de inversión pública, liderado por inversiones en obras públicas y generación de electricidad, conllevó un aumento del 0,9% del PIB en las erogaciones de capital (Ministerio de Finanzas de Guyana, 2019). En Santa Lucía, se destacan diversas inversiones en infraestructura, incluido el proyecto de remodelación del Aeropuerto Internacional Hewanorra.

Gráfico II.9

El Caribe: variación interanual en el gasto corriente primario y los gastos de capital del gobierno central, 2018-2019
 (En puntos porcentuales del PIB)

A. Gasto corriente primario



B. Gastos de capital



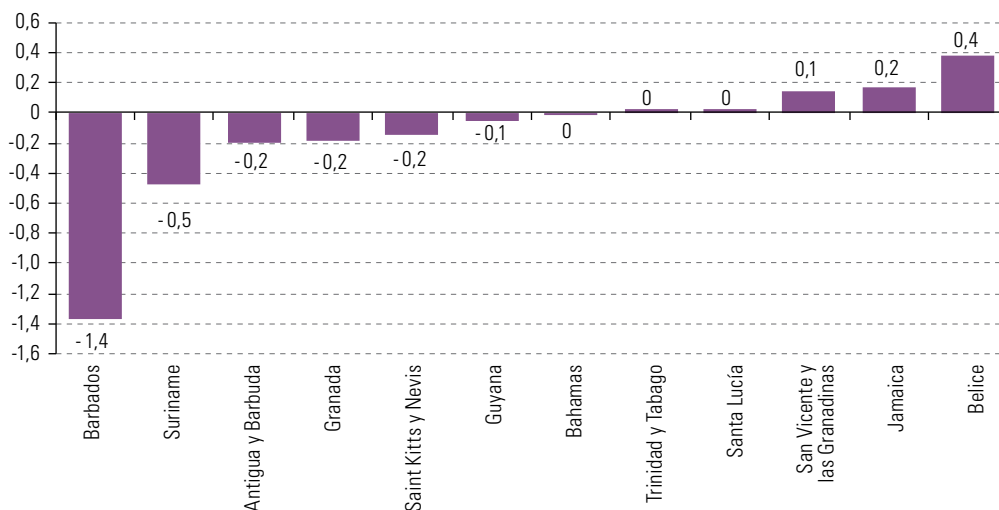
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

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

De forma coherente con la contracción de la deuda pública en el Caribe, el pago de intereses sigue una trayectoria a la baja, al ubicarse en un 2,7% del PIB en 2019, en comparación con un 2,9% del PIB en 2018. Solo tres países experimentaron un aumento de los intereses de su deuda en relación con el producto: Belice (0,4% del PIB), Jamaica (0,2% del PIB) y San Vicente y las Granadinas (0,1% del PIB) (véase el gráfico II.10). Las mayores contracciones corresponden a Barbados (1,4% del PIB) y Suriname (0,5% del PIB). Entre los países del Caribe, Jamaica se mantiene como el que paga mayores intereses en proporción de su producto, con un 6,5% del PIB en 2019, seguido por Suriname (3,3% del PIB), Santa Lucía (3,1% del PIB) y Trinidad y Tabago (3,1% del PIB).

Gráfico II.10

El Caribe: variación interanual en los pagos de intereses del gobierno central, 2018-2019
 (En puntos porcentuales del PIB)



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

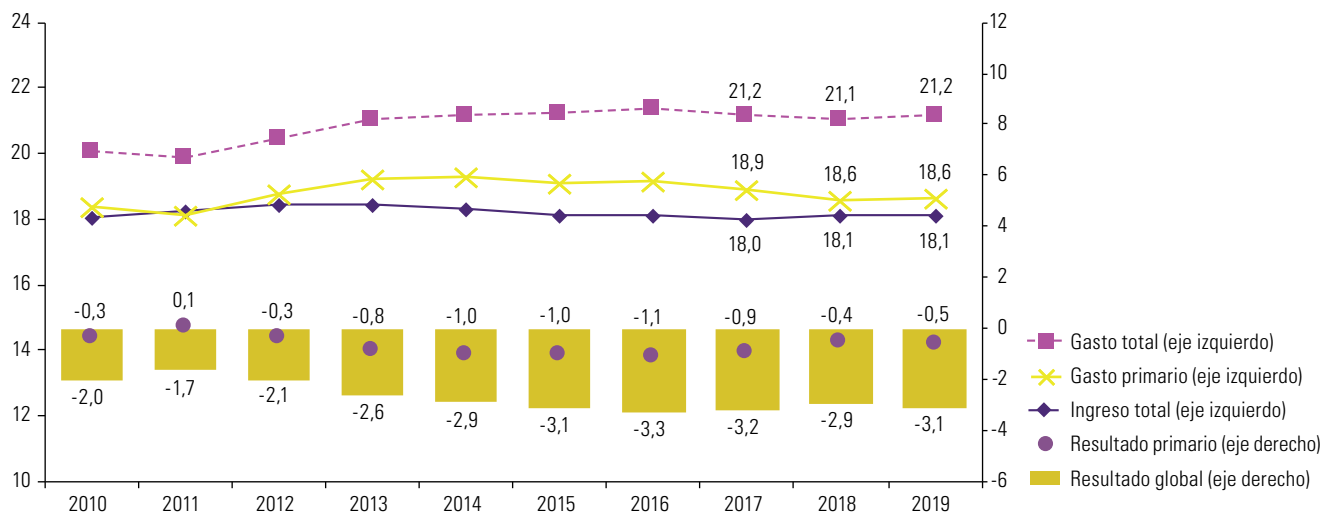
Nota: En el caso de Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al gobierno federal, y en el de Barbados, al sector público no financiero.

D. América Latina registró mayores déficits fiscales, lo que revirtió la tendencia de reducción de déficits de los últimos dos años

En América Latina, el resultado primario del gobierno central, como medida del esfuerzo fiscal para poner la deuda pública en una senda sostenible, registró un leve deterioro, con un déficit promedio del 0,5% del PIB en 2019, en comparación con el 0,4% del PIB en 2018 (véase el gráfico II.11). Este resultado se debió al incremento marginal del gasto primario. Mientras tanto, el resultado global se ubicó en un 3,1% del PIB en 2019, en comparación con un 2,9% del PIB en 2018. Resulta importante señalar que, si no hubiera sido por la percepción de ingresos extraordinarios en varios países, el incremento observado en ambos déficits habría sido mayor.

Gráfico II.11

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.

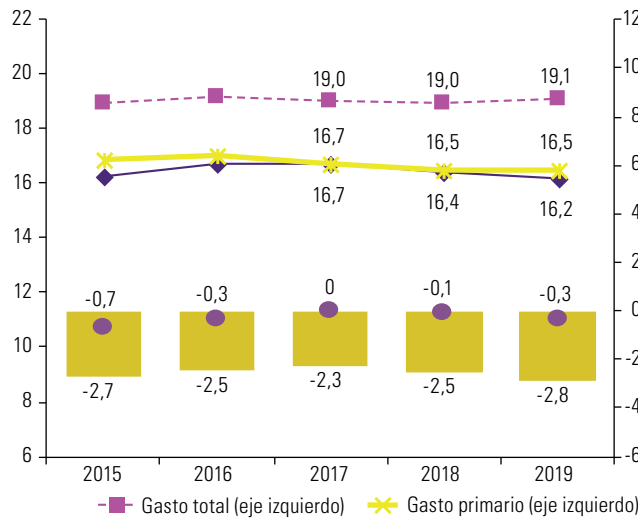
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El comportamiento de los déficits fue distinto de una subregión a otra. En el caso de Centroamérica, México y la República Dominicana, en 2019 se registró un déficit en el resultado primario de un 0,3% del PIB, lo que implicó un deterioro de 0,2 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2018. Mientras tanto, en el resultado global se observó un déficit del 2,8% del PIB en 2019, lo que representó un deterioro de 0,3 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2018. En el caso de los países de América del Sur, los resultados primario y global se estabilizaron con déficits del 0,8% y el 3,3% del PIB (véase el gráfico II.12). Es importante mencionar que, como se analizó anteriormente, la percepción de ingresos extraordinarios en algunos de estos países influyó en la estabilidad de ambos indicadores.

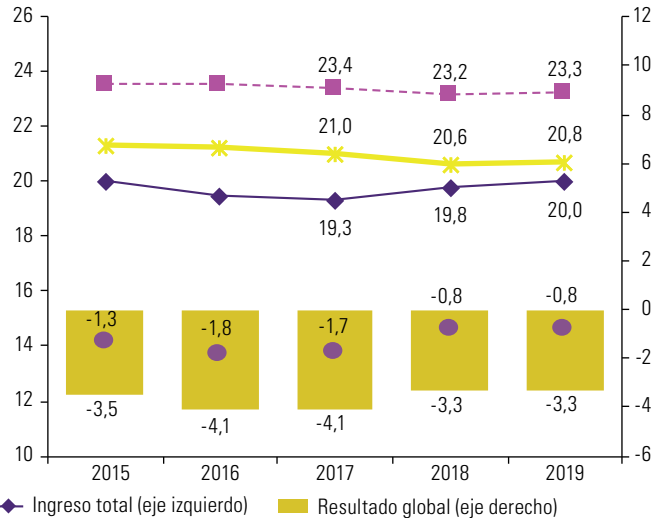
Gráfico II.12

América Latina: indicadores fiscales de los gobiernos centrales, por subregión, 2015-2019
 (En porcentajes del PIB)

A. Centroamérica^a, México y República Dominicana



B. América del Sur (8 países)^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.

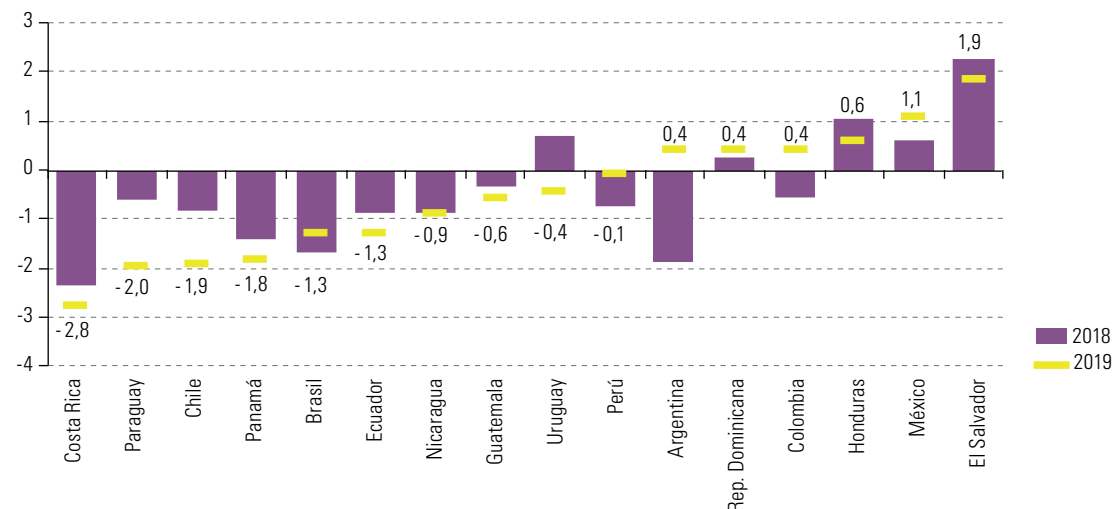
^a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

A nivel de los países, puede observarse un amplio espectro de resultados. Un total de 10 de los 16 países de América Latina incluidos en el gráfico II.13 registraron un déficit en el resultado primario en 2019. A su vez, seis de estos observaron déficits primarios superiores al 1% del PIB (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Paraguay). En cambio, el resultado primario en 2019 fue superavitario en seis países (Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, México y República Dominicana).

Gráfico II.13

América Latina: resultado primario de los gobiernos centrales, 2018-2019
 (En puntos porcentuales 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.

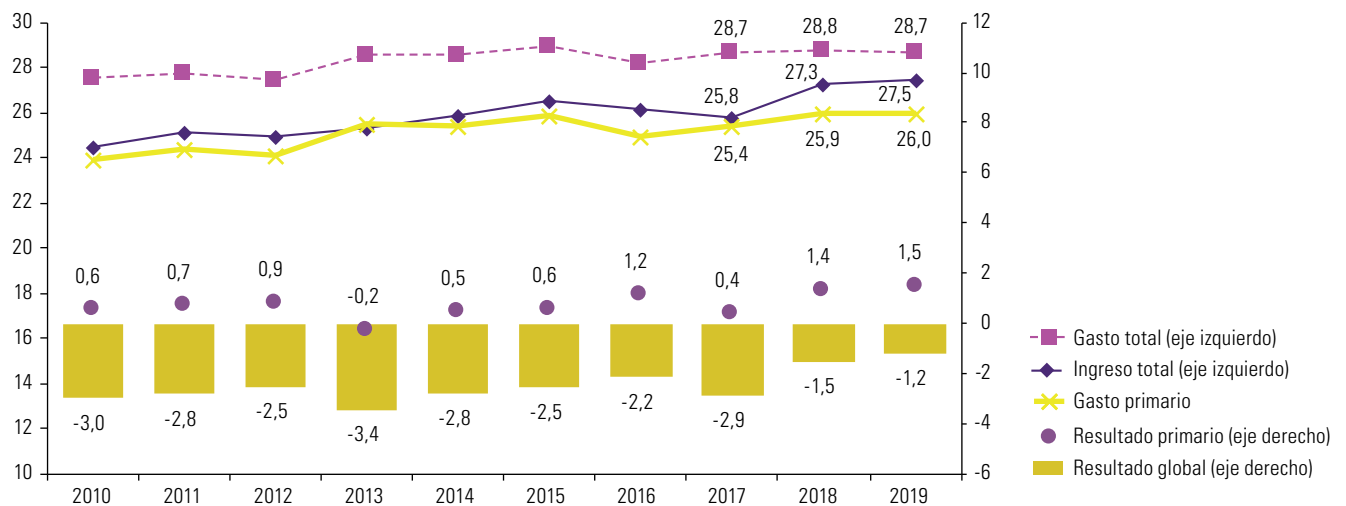


Más allá de la magnitud de los déficits primarios, en 2019 se observaron oscilaciones importantes en la posición fiscal de cada país. Por un lado, en la Argentina el resultado primario se volvió superavitario (alcanzó un 0,4% del PIB en 2019, frente al -1,9% del PIB en 2018) debido a las medidas de ajuste que el país implementó en el marco de su acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Colombia también pasó de una posición deficitaria a superavitaria. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este resultado se vio influenciado en parte por unos ingresos extraordinarios percibidos durante el año. A la inversa, se registran variaciones interanuales negativas de más de 1 punto porcentual del PIB en Chile (1,1% del PIB), el Paraguay (1,4% del PIB) y el Uruguay (1,2% del PIB).

El resultado fiscal en el Caribe mantuvo una trayectoria de mejoría durante 2019. Las tendencias en los ingresos y gastos (sobre todo de los pagos de intereses) se tradujeron en una disminución del déficit en el resultado global, que alcanzó un 1,2% del PIB en 2019 frente al 1,5% en 2018 (véase el gráfico II.14). Por su parte, el resultado primario se mantuvo superavitario, registrando un ligero aumento con respecto al año anterior (1,5% del PIB en 2019 frente al 1,4% en 2018). No obstante, como en el caso de otras partes de la región, el ligero aumento de los ingresos totales se debió en parte al alza de los ingresos extraordinarios.

Gráfico II.14

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.

E. La deuda sigue aumentando en América Latina, mientras que el Caribe continúa con la reducción del endeudamiento

En 2019, la deuda bruta de los gobiernos centrales de América Latina alcanzó un promedio del 45,2% del PIB, lo que representó un aumento de 3,3 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2018. Este incremento se vio influenciado por el comportamiento de la deuda bruta de los gobiernos centrales de Centroamérica, México y la

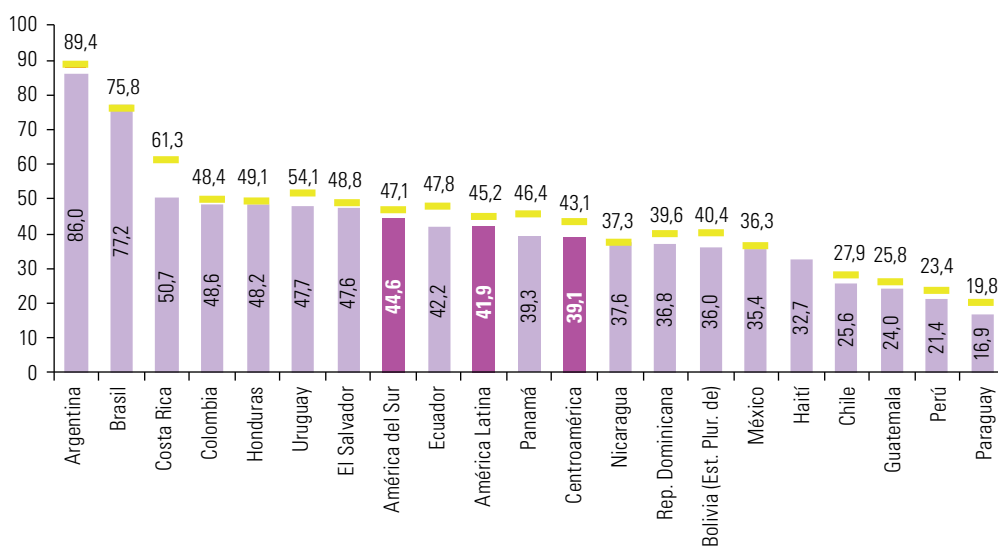
República Dominicana, que aumentó en 3,9 puntos porcentuales del PIB en el mismo período. En América del Sur, el promedio aumentó en 2,5 puntos porcentuales del PIB, para ubicarse en un 47,1 % al cierre de 2019. La Argentina, el Brasil y Costa Rica se mantienen como los tres países de la región que tienen mayor endeudamiento en proporción de su PIB, mientras que Guatemala, el Paraguay y el Perú siguen siendo los países con los porcentajes más bajos de la región (véase el gráfico II.15). En el Caribe, la tendencia es de una contracción de la deuda, que pasó del 71,1 % al 68,5 % del PIB entre 2018 y 2019.

Gráfico II.15

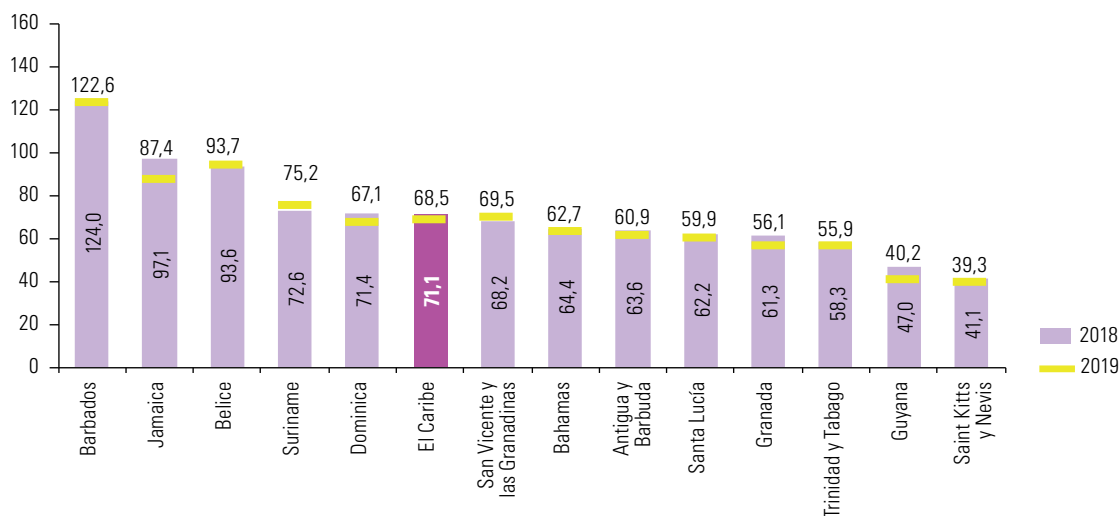
América Latina y el Caribe: deuda pública bruta del gobierno central, 2018-2019

(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (18 países)^{ab}



B. El Caribe (13 países)^c



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

Nota: Cifras al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, Honduras y todos los países del Caribe, mientras que las de Nicaragua son del primer trimestre de 2019.

^a La cobertura corresponde al gobierno general en el caso del Brasil y al Tesoro General de la Nación en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

^b El dato de Centroamérica incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

^c Cifras del sector público en los casos de Belice, Guyana y Jamaica.

De acuerdo al *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014), el sector público no financiero (SPNF) debe consolidar la información relacionada con el gobierno central, los gobiernos locales, los organismos estatales, los fondos de seguridad social y las sociedades públicas no financieras con el fin de contar con un panorama exhaustivo del gobierno general.

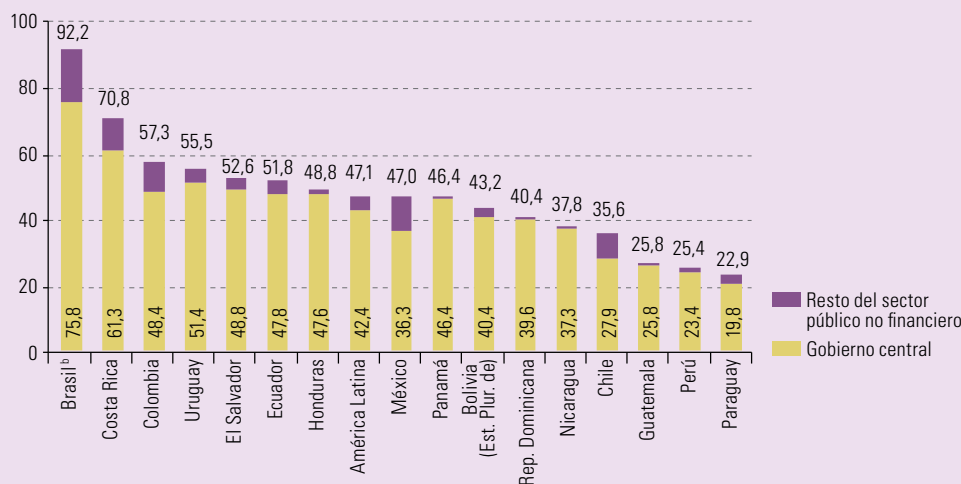
A pesar de que la mayoría de los países de América Latina siguen estas normas contables para presentar sus saldos de deuda bruta, algunos no incluyen las empresas públicas en su clasificación oficial (Brasil, Paraguay) o excluyen algunas (Panamá). Existen otros países que, si bien excluyen la banca pública en tanto sector público financiero, incluyen operaciones de mercado libre realizadas por el Banco Central (Brasil) o pasivos de bancos de desarrollo (Argentina, Ecuador, México). En el caso de México, la información de deuda pública se desglosa en tres categorías: i) deuda del gobierno federal; ii) deuda del sector público, y iii) saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP). El sector del gobierno federal no solo incluye las obligaciones contratadas por el Gobierno (préstamos, bonos, entre otros), sino también las cuentas relacionadas con la seguridad social y los bonos de pensiones de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El sector público federal total abarca la información del gobierno federal, las empresas públicas productivas (PEMEX y CFE) y la banca pública de desarrollo.

En cuanto al SHRFSP, constituye un concepto más amplio de la deuda pública, al incluir todos los instrumentos de política pública que pueden implicar endeudamiento a cargo del sector público, incluso las obligaciones del sector público no presupuestario. Desde la reforma de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2014, el SHRFSP está compuesta por: el sector público presupuestario, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), las obligaciones derivadas del programa de apoyo a deudores de la banca, el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) (carreteras), la banca de desarrollo, los fondos de fomento (sin contar activos o valor de recuperación) y los proyectos de inversión de infraestructura productiva con registro diferido en el gasto público de la CFE.

La deuda bruta del sector público no financiero (SPNF) en América Latina alcanzó un 47,1% del PIB en promedio en 2019, siendo el Brasil (92,2%), Costa Rica (70,8%) y Colombia (57,3%) los tres países que presentaron los saldos más altos (véase el gráfico 1). En estos tres casos, junto con el de México, el resto del sector no financiero representó más del 8% del PIB. A la inversa, en Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, este subsector no superó 1 punto del PIB.

Gráfico 1

América Latina (16 países)^a: deuda pública bruta del sector público no financiero por subsector, 2019
 (En porcentajes del PIB)



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

^a Se excluyen la Argentina, Haití y Venezuela (República Bolivariana de) por falta de información.

^b La cifra del sector público no financiero corresponde a una estimación del FMI realizada en julio de 2019.

Recuadro II.4

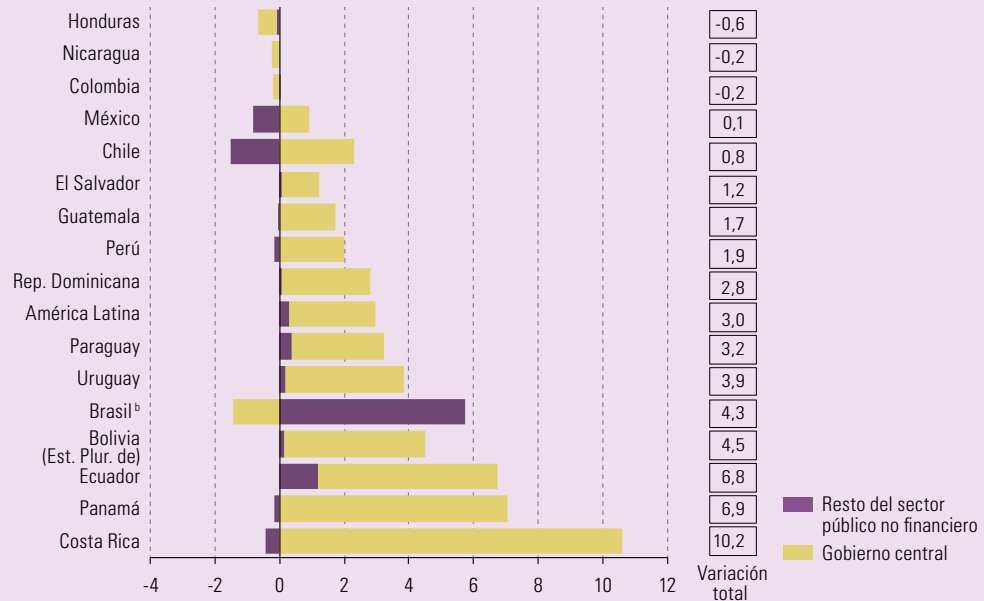
Tendencias y desafíos de la deuda bruta del sector público no financiero en América Latina

Recuadro II.4 (conclusión)

En comparación con 2018, la deuda bruta del SPNF en América Latina aumentó 3 puntos, pasando de un 44.1% a un 47.1% del PIB en promedio. Este comportamiento incremental se ha visto influenciado principalmente por los resultados del gobierno central puesto que, por lo general, las variaciones del resto del sector público no financiero no superan 1 punto del PIB. En los casos de Chile, Costa Rica, México, Panamá y el Perú, la contribución del resto del sector público al aumento de la deuda del SPNF es incluso negativa. El único país donde el crecimiento del endeudamiento del resto del sector no financiero es superior al del SPNF es el Brasil, con variaciones respectivas de 5,7 y 4,3 puntos del PIB (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

América Latina (16 países)^a: variaciones de la deuda pública bruta del sector público no financiero por subsector, 2018-2019
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Fondo Monetario Internacional (FMI) y cifras oficiales.
^a Se excluyen la Argentina, Haití y Venezuela (República Bolivariana de) por falta de información.
^b La cifra del sector público no financiero corresponde a una estimación del FMI realizada en julio de 2019.

Los países de América Latina han logrado avances en la armonización de su contabilidad en lo que respecta al SPNF. Sin embargo, hay ciertas particularidades que se relacionan con la institucionalidad propia de cada país. El avance hacia una contabilidad armonizada y desagregada del SPNF permitiría fortalecer la transparencia fiscal respecto de la posición financiera del sector público total y, en especial, de sus fondos de seguridad social, las empresas públicas, los gobiernos locales y los organismos estatales semiautónomos. La consolidación de esta información de manera exhaustiva, estructurada y pertinente facilitaría la determinación de posibles riesgos financieros y, por consiguiente, la formulación de medidas de prevención y de mitigación adecuadas con miras a resguardar la estabilidad macroeconómica.

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; y cifras oficiales.



La tendencia alcista del endeudamiento en América Latina (3,3 puntos del PIB) se vio principalmente influenciada por los casos de Costa Rica, Panamá y el Ecuador, con incrementos de deuda bruta de 10,6, 7,1 y 5,6 puntos del PIB, respectivamente (véase el gráfico II.16). Se observa una situación distinta en el Caribe, donde la gran mayoría de los países registraron una contracción de su deuda como porcentaje del PIB. Jamaica experimentó una reducción de su deuda bruta en 9,7 puntos del PIB entre 2018 y 2019, seguida por Guyana (6,8 puntos), Granada (5,1 puntos) y Dominica (4,2 puntos). Mientras tanto, Suriname, San Vicente y las Granadinas y Belice han aumentado su deuda en relación con su producto entre 2018 y 2019, con 2,6, 1,4, y 0,1 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

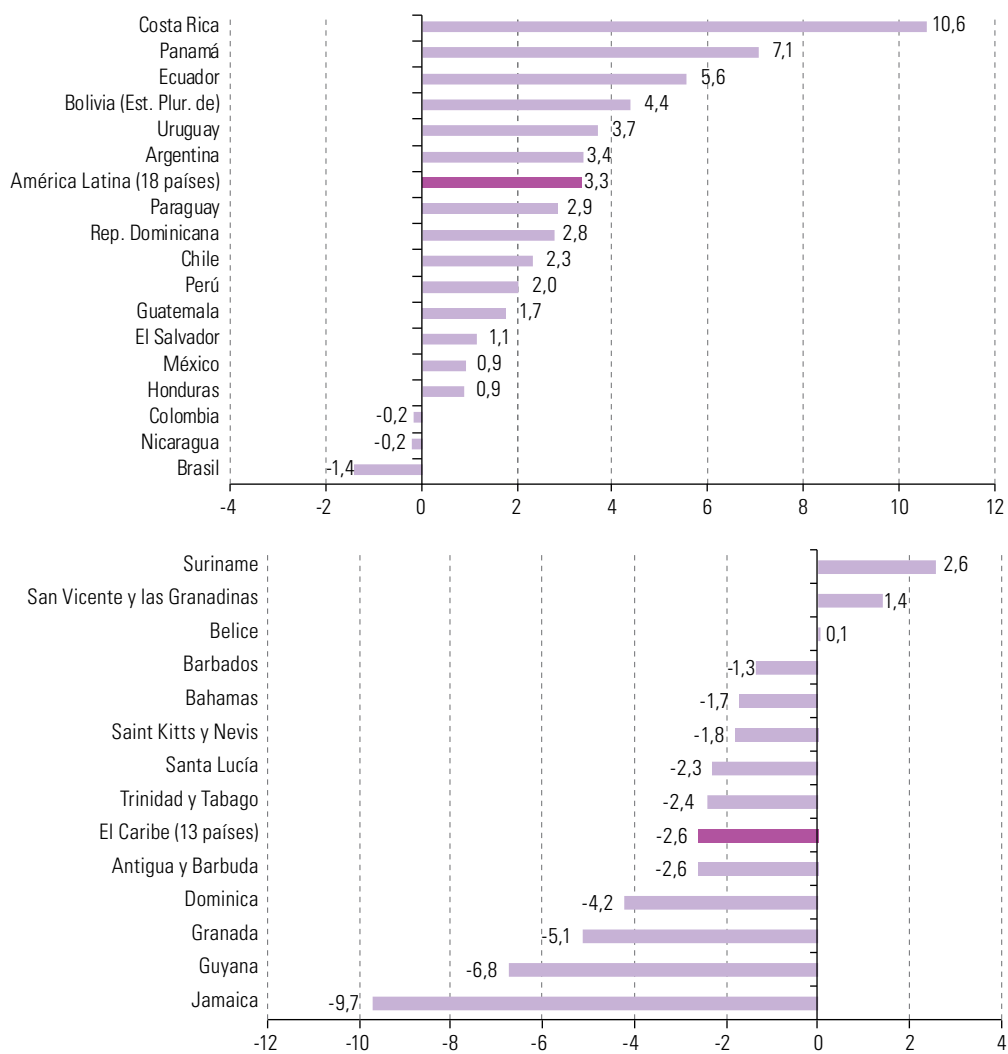


Gráfico II.16
 América Latina y el Caribe: variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2018-2019^a
 (En puntos porcentuales del PIB)

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

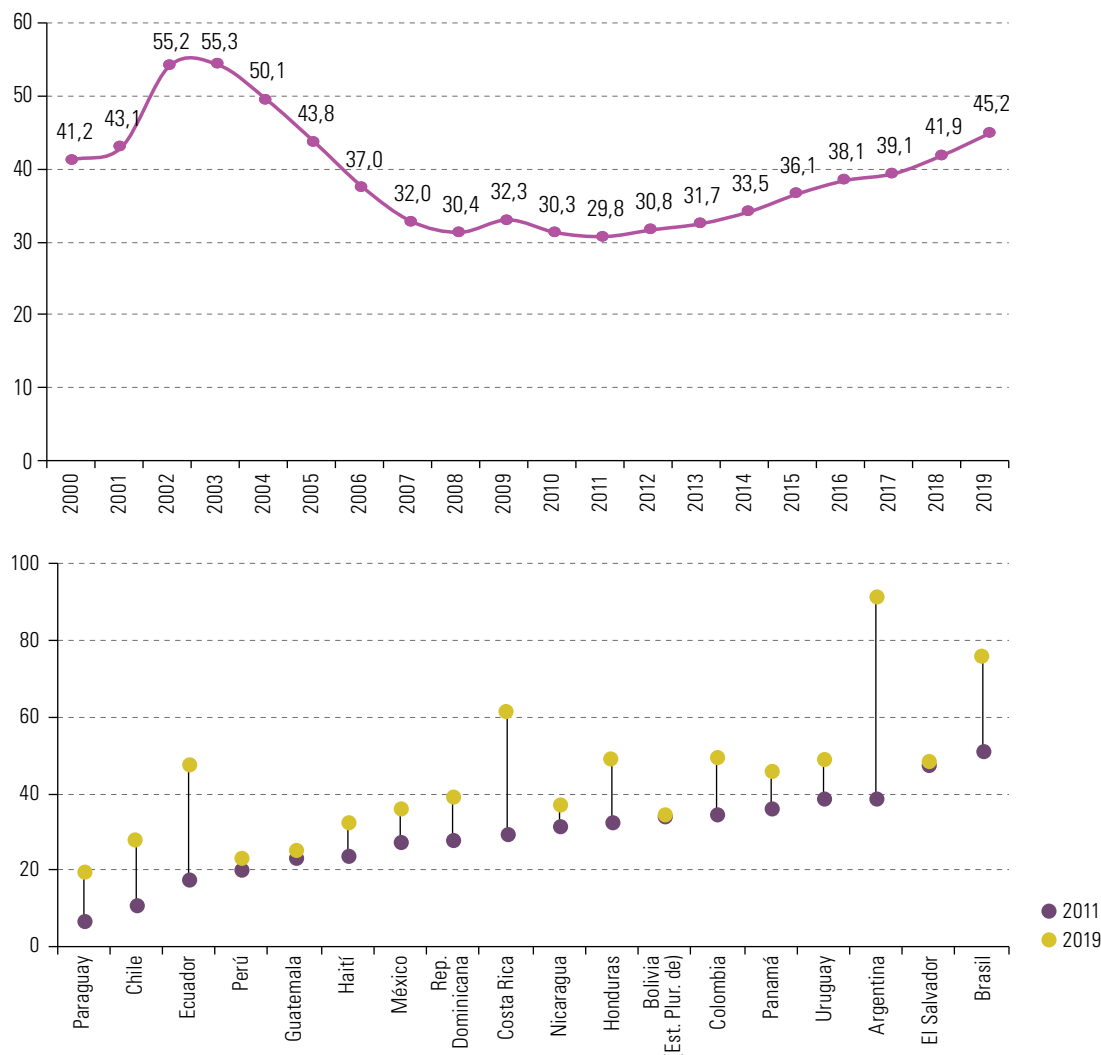
Nota: La cobertura corresponde al gobierno general en el caso del Brasil y al Tesoro General de la Nación en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

^a Cifras al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, Honduras y todos los países del Caribe, mientras que las de Nicaragua son del primer trimestre de 2019.

En los últimos 20 años, el nivel más bajo de la deuda pública bruta de los Gobiernos centrales de América Latina se registró en 2011, con un 29,8% del PIB. Desde entonces, el saldo del endeudamiento en la región ha aumentado 15,4 puntos porcentuales del PIB, hasta alcanzar un 45,2% en 2019. La desagregación de la información revela que 6 de los 18 países de los que se cuenta con información han incrementado su nivel de deuda por encima del crecimiento promedio regional: la Argentina, con un incremento equivalente a 50,5 puntos porcentuales del PIB, Costa Rica con 31,7 puntos, el Ecuador con 30,1 puntos, el Brasil con 24,5 puntos, Chile con 16,9 puntos y Honduras con 16,4 puntos (véase el gráfico II.17).

Gráfico II.17

América Latina (18 países): variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2019^a
 (En porcentajes del PIB)



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

Nota: La cobertura corresponde al gobierno general en el caso del Brasil y al Tesoro General de la Nación en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

^a Cifras al tercer trimestre de 2019 en el caso de Guatemala, Honduras y todos los países del Caribe, mientras que las de Nicaragua son del primer trimestre de 2019. En el caso de Haití, el último año de registro corresponde al segundo trimestre de 2018.



Recuadro II.5

Emisiones de deuda en los mercados financieros internacionales, 2019

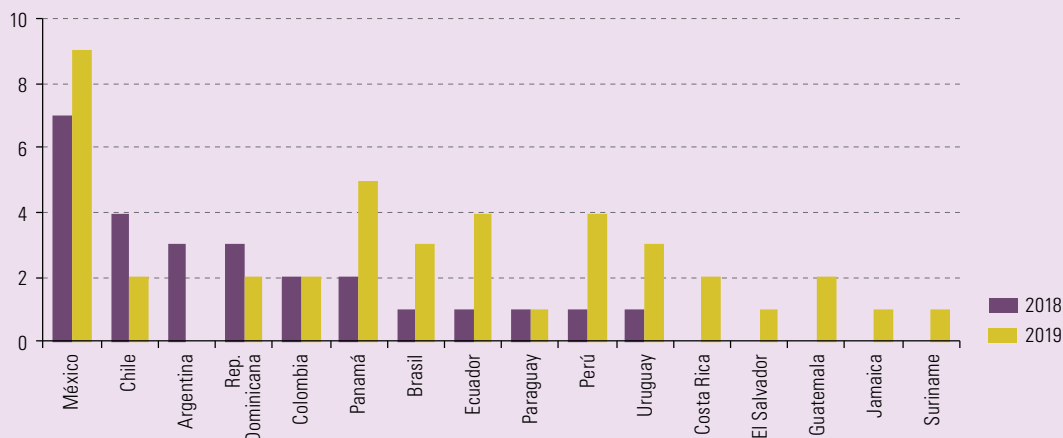
Durante 2019, los países de la región colocaron 42 354 millones de dólares en concepto de bonos a través de los mercados internacionales de capitales, lo que representó un aumento del 15,7% respecto de 2018. Este resultado se debe a condiciones de acceso más favorables, a pesar de un deterioro en la calificación del crédito. En un documento publicado recientemente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se establece que, entre enero y octubre de 2019, se registraron 18 bajas y tan solo 11 mejoras en las notas crediticias de la región América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019b). En paralelo, se contrajeron los márgenes en un contexto de reducción de la volatilidad en los mercados de capitales debido al cierre de la primera fase del acuerdo comercial entre los Estados Unidos y la República de China, así como al compromiso por parte de los bancos centrales de mantener políticas monetarias acomodaticias.

En este contexto, se multiplicó el número de colocaciones de bonos soberanos por los países de la región (de 26 en 2018 a 42 en 2019), así como el número de países (de 11 en 2018 a 15 en 2019). Destaca el regreso de algunos países a los mercados de bonos soberanos, como Costa Rica y Suriname, que no habían colocado bonos desde 2015 y 2016, respectivamente. En noviembre de 2019, Costa Rica colocó 1 500 millones de dólares a través de dos operaciones: una a un plazo de 10 años con una tasa del 6,13% y la otra (300 millones de dólares) a un plazo de 25 años con una tasa del 7,16%. Cerca del 80% se asignó a fondos de tenedores de largo plazo, que incluyen fondos de pensiones, administradores de cartera y aseguradoras, mientras que el resto se asignó a bancos y fondos de cobertura. La República de Suriname emitió bonos de mediano plazo (tres años) por un monto total de 125 millones de dólares, a una tasa del 9,88%.

México sigue siendo el mayor emisor de la región, con siete operaciones en 2018 y nueve en 2019. Durante este último año, Panamá, el Perú y el Ecuador se destacaron por el aumento importante de sus operaciones en comparación con 2018 (véase el gráfico 1). Al contrario, la República Argentina, después de haber emitido el mayor monto de bonos en 2018 (9 000 millones de dólares), no recurrió al mercado internacional de capitales para financiar su déficit fiscal en 2019.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (16 países): emisiones de títulos de deuda pública en los mercados internacionales, 2018-2019
 (En número de operaciones)



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

Con 9 897 millones de dólares en 2019, México se encuentra en el primer lugar del *ranking* regional de los bonos soberanos colocados, pues representa un 23% del monto total correspondiente a América Latina y el Caribe. Le siguen el Perú, con 5 491 millones de dólares (13%); el Brasil (4 500 millones de dólares y un 11% del total); Panamá (4 300 millones de dólares y un 10% del total), y el Ecuador (4 125 millones de dólares y un 10% del total) (véase el gráfico 2). Estos cuatro últimos países son los que más han aumentado sus montos colocados en los mercados financieros internacionales respecto de 2018, alcanzando variaciones del 79%, el 200%, el 146% y el 37%, respectivamente. Solo tres países registraron una reducción de sus montos emitidos en 2019: Chile, con una variación negativa del 48%; la República Dominicana (20%), y el Paraguay (6%).

A nivel cuasisoberano, que se refiere a las empresas públicas o mixtas con garantía del Estado, México lidera también el *ranking* con 8 115 millones de dólares emitidos en 2019 a través de PEMEX (7 500 millones de dólares) y de la Comisión Federal de Electricidad (615 millones de dólares). En segundo lugar se encuentra Chile con 3 832 millones de dólares emitidos, en su mayor parte por la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) (3 300 millones de dólares), seguido por la empresa brasileña Petrobras, que emitió 3 000 millones de dólares. En total, el sector corporativo cuasisoberano suma 19 712 millones de dólares colocados en 2019, o sea, un crecimiento del 3,3% respecto de 2018. Este incremento refleja el deterioro de los márgenes operacionales de las empresas públicas de la región y, en especial, de las que pertenecen al sector petrolero. Un caso ilustrativo es el de PEMEX, que ha registrado pérdidas por unos 35 000 millones de dólares (2,7% del PIB) en 2019, lo que contrasta con la utilidad integral que ascendió a 2 184 millones de dólares en 2018.

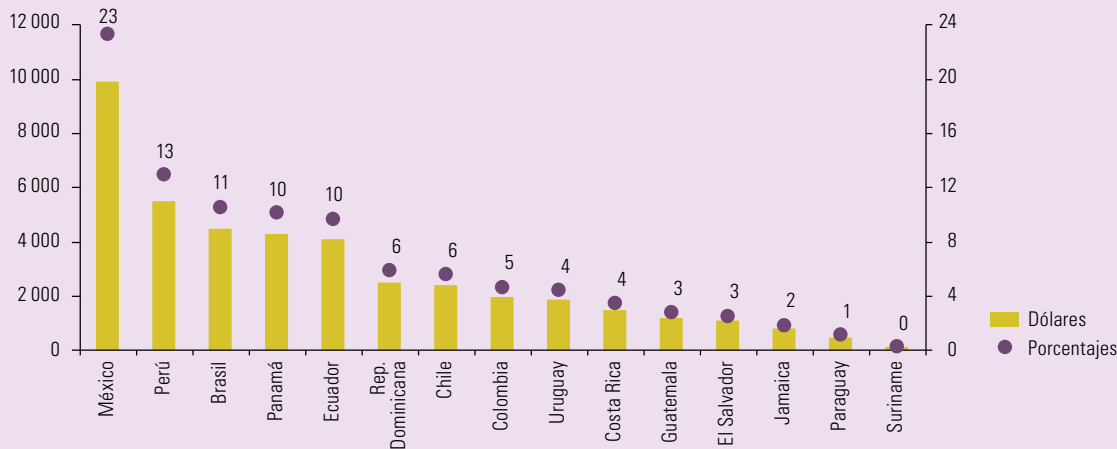
Estas tendencias en el sector público corporativo ponen de relieve la necesidad de una mayor transparencia y planificación en la gestión interna de estas empresas, lo que trae a colación los argumentos ya conocidos en favor de un fortalecimiento de la gobernanza corporativa. Es preciso también considerar las debilidades de estas entidades en materia de gobernanza fiscal: en primer lugar, las restricciones presupuestarias relativamente blandas (o sea, la manera en que las empresas públicas captan recursos desde los gobiernos) y, en segundo lugar, la manera en que los gobiernos usan los recursos de estas empresas mediante operaciones cuasifiscales que suelen deteriorar su hoja de balance.

Recuadro II.5 (conclusión)

En total, las emisiones de deuda (incluidos los sectores soberano y cuasisoberano) en los mercados internacionales totalizaron 62.067 millones de dólares, lo que equivale al 1,2% del PIB proyectado para 2019. El sector soberano (gobiernos centrales) representa la mayor parte, con un 0,8% del PIB frente a un 0,4% del PIB en el sector cuasisoberano (véase el gráfico 3). Panamá, con operaciones equivalentes a 4.800 millones de dólares, es el país que más emitió en proporción de su producto, con un 7,0% del PIB, seguido por Jamaica (5,2%), El Salvador (4,1%) y el Ecuador (3,8%). En el caso de México, el mayor emisor de la región en términos de operaciones realizadas y de montos colocados, las emisiones totales representan el 1,4% del PIB, el 55% de cuya cifra corresponde al sector soberano.

Gráfico 2

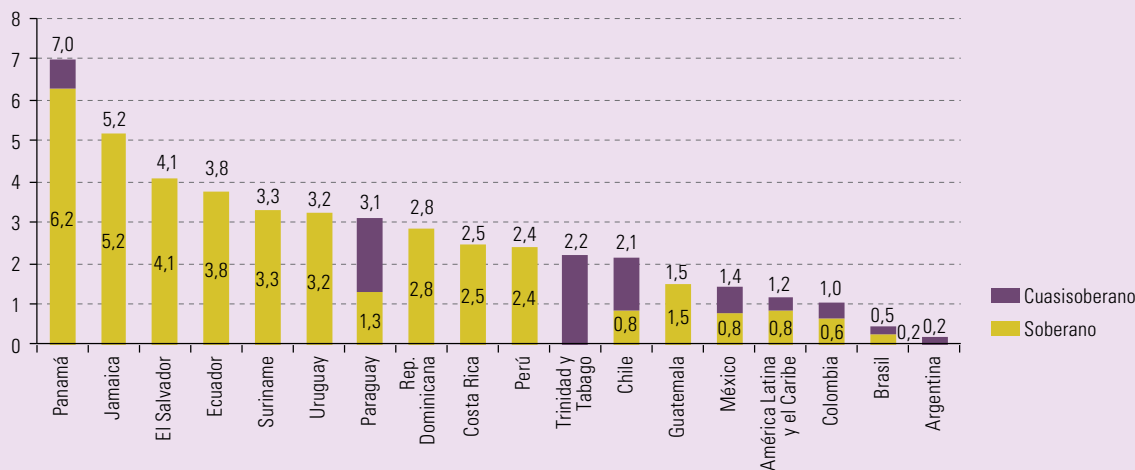
América Latina y el Caribe (15 países): emisiones de títulos de deuda pública en los mercados internacionales, 2019
 (En millones de dólares y porcentajes de participación)



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

Gráfico 3

América Latina y el Caribe (17 países): emisiones de títulos de deuda pública por sector institucional, 2019
 (En porcentajes del PIB)



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

En enero de 2020, cuatro países de la región realizaron importantes operaciones en los mercados financieros internacionales para, entre otras cosas, mejorar la composición de su deuda en términos de costos y de vencimiento. Es preciso remarcar que dichas operaciones se produjeron en el marco de condiciones muy favorables en los mercados globales de capitales, los cuales aún no se habían visto impactados por los efectos de la pandemia del COVID-19. De esta manera, Chile colocó cerca de 3.000 millones de dólares en bonos verdes, con tasas de entre un 0,695% y un 3,275%, a plazos de 10 a 30 años, para financiar proyectos de infraestructura (ampliación de determinadas líneas del metro de Santiago) y operaciones de manejo de pasivos (recompra). México, por su parte, realizó cuatro operaciones por un monto total cercano a los 4.000 millones de dólares, cuyos cupones se encuentran en un rango del 1,1% al 4,5%. Colombia, el Perú y la República Dominicana también han aprovechado tasas a la baja para financiar de manera exclusiva la recompra de bonos que vencían en los próximos dos años, sustituyéndolos por bonos con cupones inferiores.

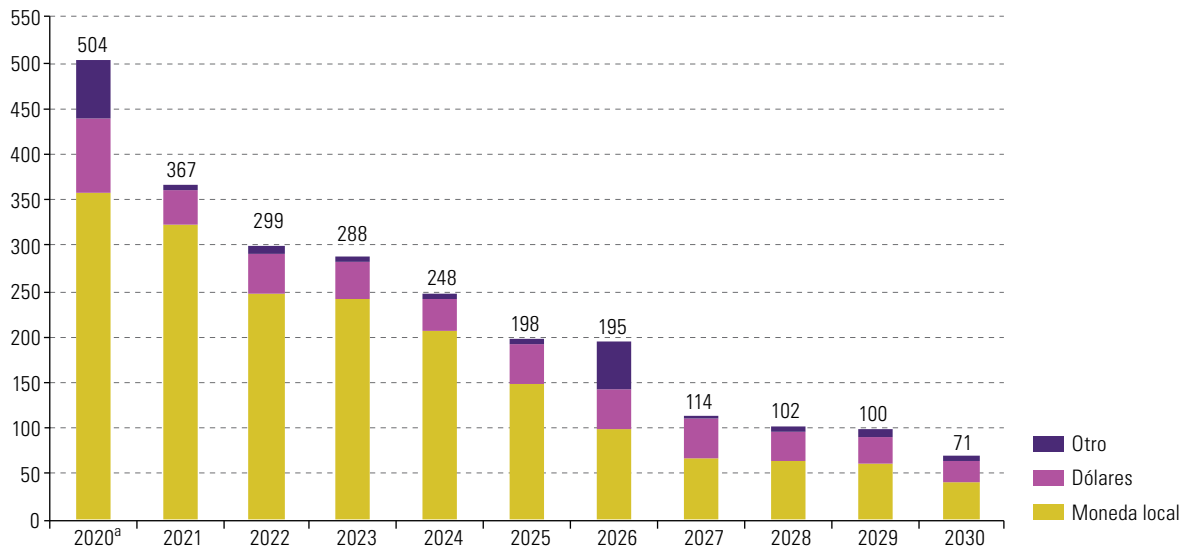
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de Dealogic y LatinFinance; CEPAL, *Capital Flows to Latin America and the Caribbean* (LC/WAS/TS.2019/6), Washington, D.C., 2019.



Ante el escenario de incertidumbre financiera que se vive a nivel mundial, es importante analizar las presiones futuras sobre el servicio de la deuda pública. Según cifras de Bloomberg (correspondientes a febrero de 2020) sobre instrumentos de deuda soberana para los que existe un mercado secundario, se estima que, entre 2020 y 2030, los países de América Latina enfrentarán obligaciones por servicios de la deuda (capital e intereses) por 2.485 millones de dólares (véase el gráfico II.18). De este monto, el 77% (1.904 millones de dólares) se registra en el período 2020-2025, con una marcada concentración de 504.000 millones de dólares (20% del total) en 2020. Este perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública debería cambiar en los próximos meses debido a las presiones que ejerce la pandemia del COVID-19 sobre las necesidades de financiamiento de los gobiernos centrales.

Gráfico II.18

América Latina (17 países): perfil de vencimiento de los servicios de la deuda pública por tipo de moneda, 2020-2030
 (En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Bloomberg [base de datos en línea] <https://www.bloomberg.com/>.

Nota: Las cifras corresponden a instrumentos para los que existe un mercado secundario, por lo que pueden no coincidir con las cifras oficiales. La muestra incluye la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

^a Incluye los impagos acumulados de la Argentina y del Ecuador.

Al analizar la composición de los servicios de la deuda acumulados para el período 2020-2025 por tipo de moneda, puede observarse que el 80% de los créditos fueron contratados en moneda nacional, mientras que los contratados en dólares representan un 15%. Sin embargo, esta composición está muy influenciada por el Brasil, que emitió cerca del 97% de sus títulos en moneda local. Por ese motivo, al excluir al Brasil del grupo regional, los créditos en moneda local representan un 65% de los servicios de la deuda pública de América Latina y los emitidos en dólares, un 26% (véase el gráfico II.19). En cuanto a las tasas de interés, cerca del 49% corresponde a tasas fijas, mientras que un 31% corresponde a tasas flotantes, un 16% a cupón cero² y un 4% a otros. Al no incluir al Brasil, las proporciones se modifican a un 60% a tasas

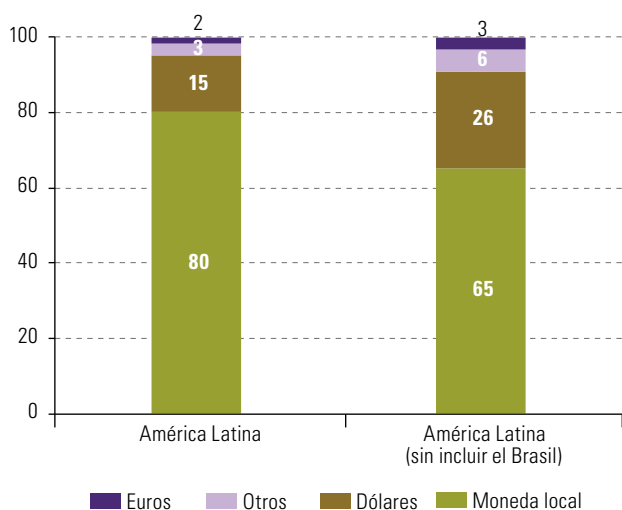
² Instrumento que no paga intereses. Se comercializa por debajo su valor nominal y a la fecha de su vencimiento este valor se amortiza, ya que la tasa de interés que el emisor paga queda implícita en el descuento al que se emite el bono. Generalmente, estos instrumentos son emitidos por las tesorerías de los gobiernos.

fijas, un 20% a tasas flotantes, un 11% a cupón cero y un 9% a otros, dado que la proporción de tasas flotantes en ese país es del 33%. La participación significativa de los cupones flotantes implica cierto nivel de sensibilidad del pago de intereses a las variaciones de tasas de referencia, como el tipo de oferta interbancaria de Londres (líbor), la tasa de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos, o la tasa del Banco Central en el caso del Brasil.

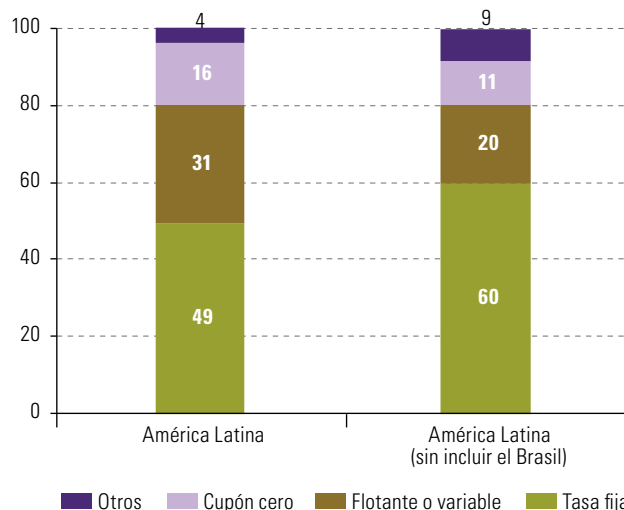
Gráfico II.19

América Latina (17 países): servicios de la deuda pública en los próximos cinco años por tipo de moneda y tipo de interés
 (En porcentajes)

A. Tipo de moneda



B. Tipo de interés



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Bloomberg [base de datos en línea] <https://www.bloomberg.com/>.

Nota: Las cifras corresponden a instrumentos para los que existe un mercado secundario, por lo que pueden no coincidir con las cifras oficiales. La muestra incluye la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

La desagregación de la información por países pone de relieve cierta heterogeneidad respecto de la composición de los servicios de la deuda. Costa Rica, Guatemala y Nicaragua se destacan por tener una participación relativamente alta de moneda extranjera y de tasas flotantes, por lo que se encuentran doblemente expuestas a las variaciones cambiarias y a las variaciones de tasas de interés externas. En segundo lugar, existe un grupo de países que cuenta con una proporción importante de moneda extranjera, pero mayormente con tasa fija. Tal es el caso de El Salvador, Panamá y el Paraguay. A la inversa, el Brasil, el Ecuador y México contratan mayormente créditos en moneda local, pero registran una participación de entre el 19% y el 33% de tasas flotantes. Por último, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay cuentan con los menores grados de sensibilidad externa al tener una baja participación en moneda extranjera y a tasas flotantes (véase el cuadro II.1).



Cuadro II.1

América Latina (17 países): estructura de los servicios de la deuda pública, acumulado 2020-2025

(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Servicios de la deuda (en miles de millones de dólares)			Tipo de moneda (en porcentajes)			Tipo de tasa (en porcentajes)			
	Total	Principal	Interés	Moneda nacional	Dólares	Otro	Fijo	Flotante	Cupón cero	Otro
Argentina	248	152	95	25	44	32	42	6	17	35
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8	1	7	80	19	1	100	0	0	0
Brasil	889	771	118	97	3	0	52	33	15	0
Chile	40	28	12	86	9	5	93	0	7	0
Colombia	80	50	30	70	16	14	91	8	2	0
Costa Rica	37	23	14	62	38	-	86	14	0	0
Ecuador	22	12	10	0	94	6	80	19	0	1
El Salvador	4	2	3	0	100	-	91	9	0	0
Guatemala	3	2	2	28	72	0	78	22	0	0
Honduras	13	10	3	88	11	1	89	7	4	0
México	437	327	110	89	8	3	66	26	8	0
Nicaragua	0	0	0	0	21	79	0	90	0	10
Panamá	15	9	6	0	97	3	91	7	2	0
Paraguay	4	2	1	41	59	0	84	8	9	0
Perú	45	12	32	83	16	1	97	1	0	2
República Dominicana	43	25	18	72	28	-	97	3	0	0
Uruguay	18	12	6	63	35	2	87	3	10	0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Bloomberg [base de datos en línea] <https://www.bloomberg.com/>.

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

F. Las finanzas públicas subnacionales han visto disminuido su espacio de política en los últimos años, con un sostenido déficit fiscal y un aumento de su deuda pública

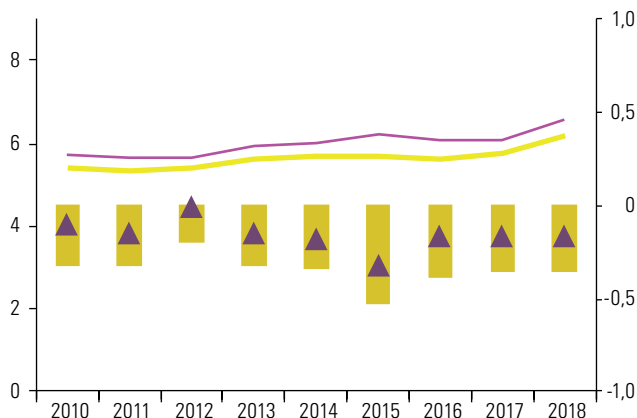
Si bien en los últimos años los ingresos de los gobiernos subnacionales han mostrado un ligero crecimiento, los gastos han aumentado en mayor proporción, con lo que se ha reducido el espacio fiscal disponible³. Esto ha influido en la evolución de resultado fiscal y del endeudamiento subnacional, a través de la deuda pública, cuya tendencia ha resultado creciente desde 2015 y llegó a su máximo en 2018. Además, los países de la región, en promedio, mantienen balances tanto primarios como globales deficitarios (véase el gráfico II.20). Esta evolución agregada de las finanzas subnacionales puede desagregarse en dos subgrupos: gobiernos intermedios (provincias, estados, departamentos) y gobiernos locales (municipios).

³ La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay; tanto a nivel local como intermedio.

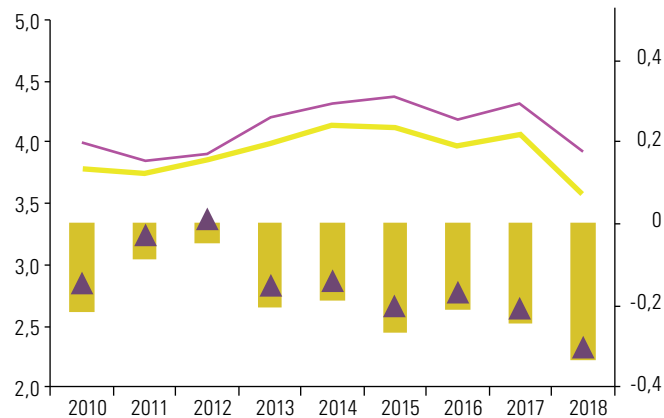
Gráfico II.20

América Latina (9 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, intermedios y locales 2010-2018^a
 (En porcentajes del PIB)

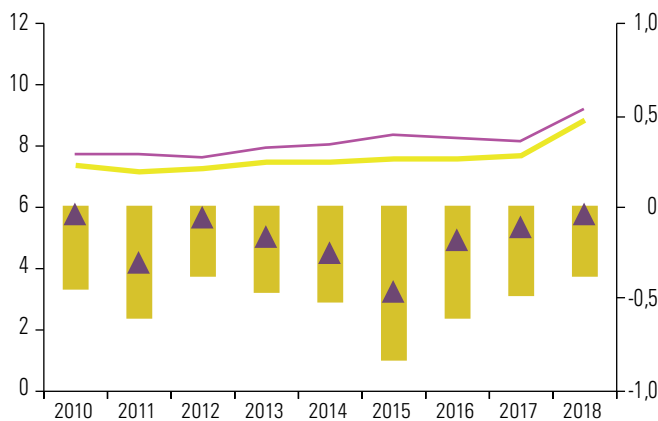
A. Gobiernos subnacionales



B. Gobiernos locales



C. Gobiernos intermedios



— Gasto — Ingreso Balance global (eje derecho) ▲ Balance primario (eje derecho)

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

Nota: La muestra de gobiernos locales está compuesta por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Perú. La muestra de gobiernos intermedios está compuesta por la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Uruguay. En 2018 no se incluyó información de Colombia ni de los gobiernos locales de la Argentina.

^a Promedios simples.

En promedio, los ingresos de los gobiernos subnacionales han mostrado una tendencia creciente en los últimos años, impulsada por los ingresos de los gobiernos intermedios (véase el cuadro II.2). En el Brasil, los recursos de los gobiernos intermedios aumentaron un 0,6% del PIB en los últimos años, pasando del 11,2% del PIB en 2016 al 11,8% en 2018. De igual manera en el Ecuador, los ingresos intermedios aumentaron del 5,1% al 5,4% del PIB en el mismo período.

Entre aquellos que registran una caída en sus ingresos sobresale la Argentina, que a nivel intermedio (provincias) observa una caída tanto en los ingresos como en el gasto entre 2017 y 2018, si bien los gastos presentan una caída de mayor magnitud. El resultado se observa en el balance primario y global, que disminuye alrededor del 1% del PIB, llegando a tener un superávit del 0,7% y el 0,1% del PIB en 2018. Esta mejora fiscal corresponde a la significativa aceleración de la inflación en la Argentina, que se traslada con mayor rapidez a los ingresos que a los gastos. Esto da lugar a un ahorro temporal, si bien se espera que dicho efecto sea transitorio, ya que el gasto provincial (del que más del 65% corresponde a salarios y jubilaciones) responde con mayor demora a la inflación.



Cuadro II.2

América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales por tipo de sector institucional, 2016-2018
 (En porcentajes del PIB)

País	Gobiernos	2016				2017				2018			
		Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global	Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global	Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global
Argentina	Intermedios	15,0	15,6	-0,3	-0,7	15,6	16,1	-0,1	-0,5	15,2	15,2	0,7	0,1
	Locales	3,3	3,3	0,1	0,1	3,4	3,4	0,0	0,0	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Intermedios	11,2	11,1	-1,4	-1,5	11,5	...	...	...	11,8	...	...	...
Brasil	Intermedios	11,2	13,3	-0,8	-2,0	11,5	12,9	-0,6	-1,4	11,8	13,2	-0,4	-1,3
	Locales	7,9	8,6	-0,5	-0,7	7,7	8,5	-0,7	-0,8	8,1	8,9	-0,6	-0,7
Chile	Locales	3,8	3,7	0,1	0,1	3,8	3,7	0,1	0,1	3,9	3,8	0,2	0,2
Colombia	Intermedios	2,5	3,4	-0,9	-0,9	2,5	3,0	-0,4	-0,4	...	...	...	...
	Locales	7,3	7,3	0,2	0,1	7,6	7,7	0,0	-0,1	...	...	...	...
Costa Rica	Locales	1,1	1,3	-0,1	-0,1	1,1	1,3	-0,2	-0,2	1,2	1,4	-0,3	-0,3
Ecuador	Intermedios	5,1	4,1	1,0	1,0	5,1	4,0	1,1	1,1	5,4	4,4	1,0	1,0
México	Intermedios	8,7	9,9	-0,4	-1,2	8,4	10,0	-0,8	-1,6	8,4	10,0	-1,6	-1,6
	Locales	1,5	1,5	0,1	0,0	1,9	1,9	0,1	0,0	1,7	1,7	0,1	0,0
Perú	Locales	2,7	3,6	-0,9	-0,9	2,8	3,7	-0,8	-0,8	2,9	3,8	-0,8	-0,8
Uruguay	Intermedios	3,2	3,1	0,2	0,1	3,2	3,2	0,1	0,0	3,3	3,3	0,0	0,0

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

Por el lado de los gobiernos locales, estos muestran una caída de los ingresos en 2018. Si bien hubo una caída del gasto, no fue en la misma proporción, ya que se produjo un aumento en el déficit global y primario. Los ingresos de los gobiernos locales representaron un 3,6% del PIB, mientras que el gasto representó un 3,9% en 2018.

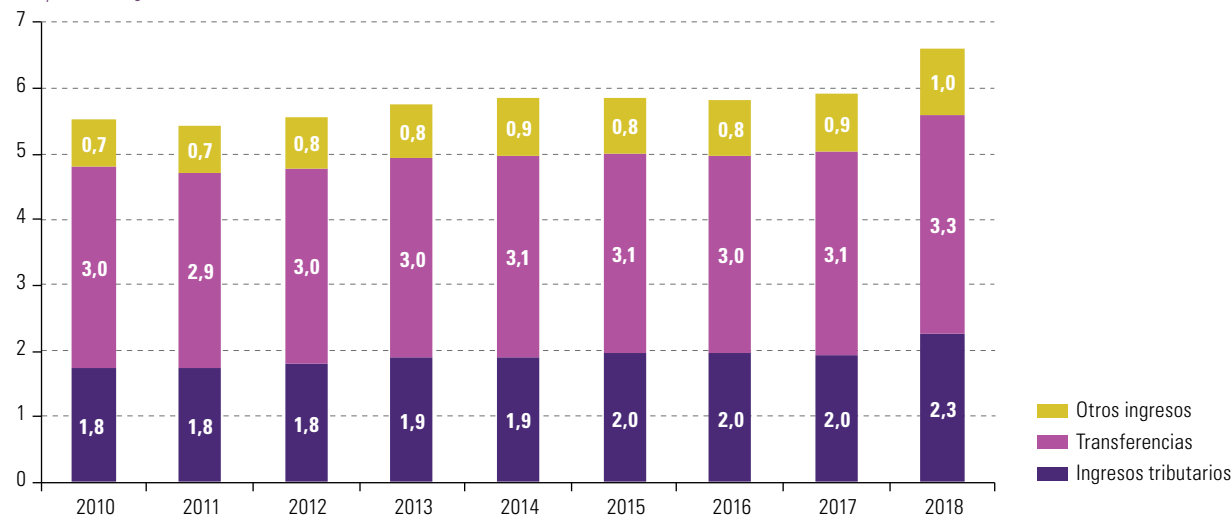
En cuanto a la composición de los ingresos, la mayor parte proviene de transferencias del gobierno central, seguido de los ingresos tributarios (véase el gráfico II.21). En el caso de los gobiernos locales, en promedio, las transferencias disminuyeron 0,2 puntos porcentuales del PIB en 2018, mientras que en el de los gobiernos intermedios aumentaron 0,5 puntos porcentuales. En México, en el mismo año, las transferencias representan el 75,1% de los ingresos totales de los gobiernos locales y el 94,1% de los gobiernos intermedios. En el caso de los gobiernos intermedios en la Argentina, las transferencias representaron el 56,4% de los ingresos totales. En general, el peso de las transferencias en los ingresos de los gobiernos subnacionales se ha mantenido constante desde 2010 hasta 2018. Los casos atípicos son el Ecuador y el Perú, donde las transferencias se contrajeron en 12,7 y 5,0 puntos porcentuales, respectivamente, en el período señalado.

Los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales han tenido una expansión desde 2000 hasta 2018, de un 1,4% del PIB hasta llegar al 2,3% del PIB, con lo que ha aumentando su importancia en el total de ingresos (véase el gráfico II.22)⁴. En términos de composición, en 2018, la recaudación tributaria representó el 36,4% de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, mientras que en 2000 supuso el 32%. En promedio, se ven ligeros aumentos en todas las categorías de impuestos, con la mayor variación en los impuestos sobre la producción, la venta y las transferencias.

⁴ Los países incluidos en el promedio son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay.

Gráfico II.21

América Latina (9 países): composición de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2018
 (En porcentajes del PIB)

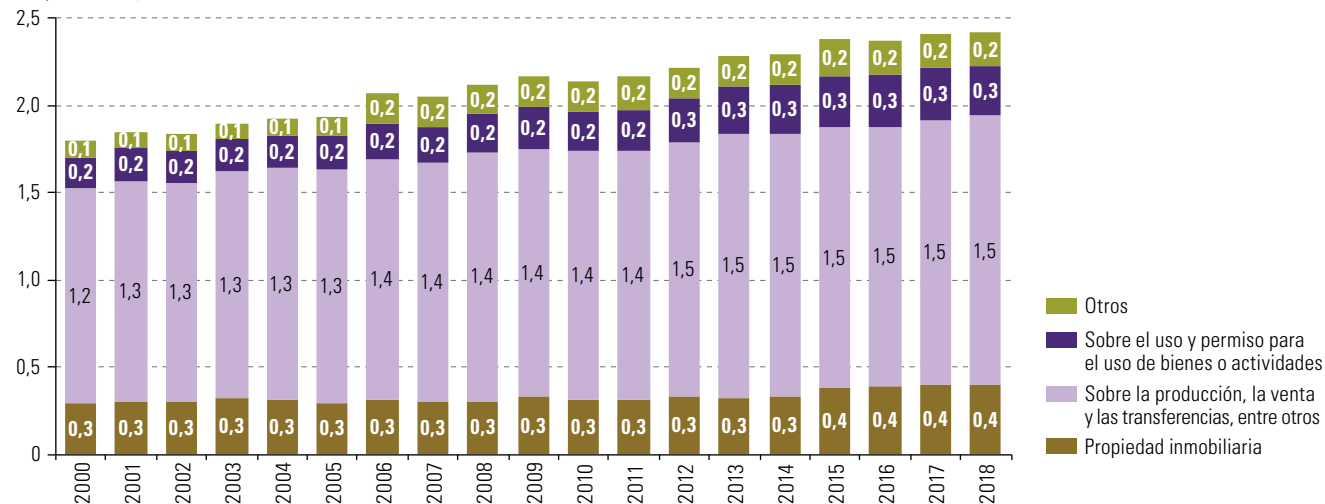


Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En 2018 no se incluyó información de Colombia ni de los gobiernos locales de la Argentina.

Gráfico II.22

América Latina (9 países): evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, por tipo de impuesto, países seleccionados, 2010-2018
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2017*, París, 2019, sobre la base de cifras oficiales.

El Brasil es el país que recauda una mayor cantidad de tributos a nivel subnacional como porcentaje del PIB, pues en 2018 esa cifra representó el 10,4% del PIB. Le sigue la Argentina con una recaudación del 5,3% del PIB. En contraste, cuatro de los países de la muestra no pasan del 1% del PIB (véase el gráfico II.23). Como se mencionó en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019*, es evidente la dificultad de los gobiernos subnacionales para aprovechar el potencial de la recaudación tributaria como fuente de ingresos (CEPAL, 2019c).

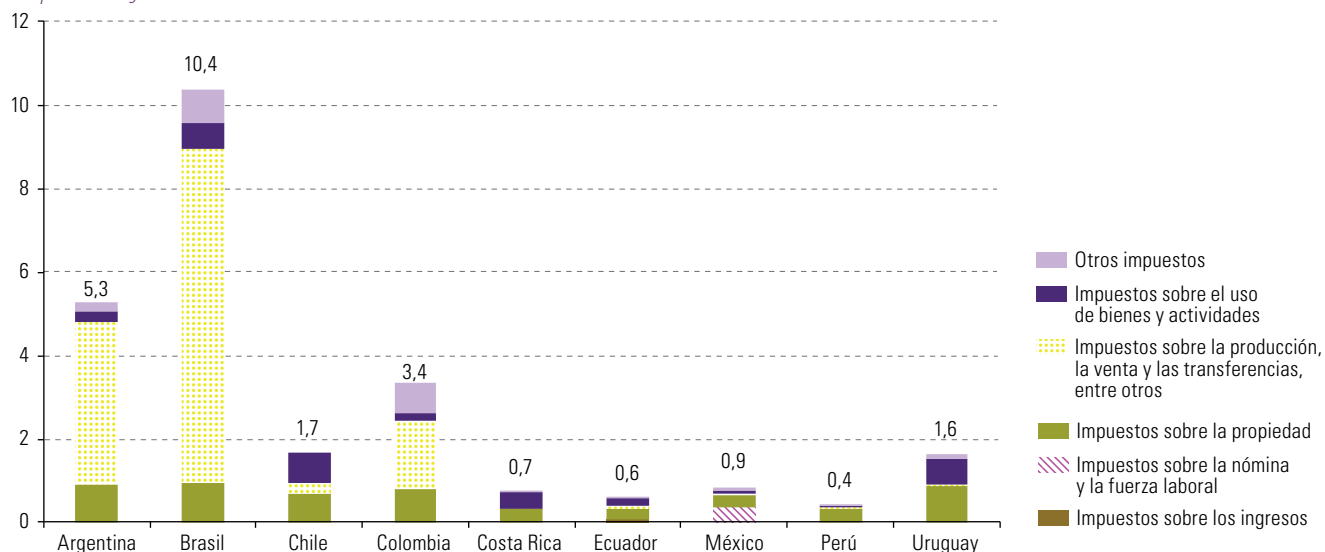
El gasto total de los gobiernos subnacionales ha tenido una tendencia creciente, pues ha pasado del 5,7% del PIB en 2010 al 6,6% en 2018 (véase el gráfico II.24). Los gastos corrientes son los que impulsaron este crecimiento, ya que, en casi todos los países incluidos en la muestra, tanto a nivel intermedio como local, se observa una variación positiva. Los gobiernos intermedios de la Argentina son los que presentan



el mayor aumento en gasto corriente, del 11,2% del PIB en 2010 al 13% en 2018. Les siguen los gobiernos locales del Brasil, que pasan del 7,2% del PIB al 8,4% en el mismo periodo. En cuanto al gasto de capital, se ha mantenido bajo y relativamente constante, en torno a un promedio del 1,4% al 1,5% del PIB en el período objeto de análisis.

Gráfico II.23

América Latina (9 países): composición de los ingresos tributarios a nivel subnacional por país, 2018
 (En porcentajes del PIB)

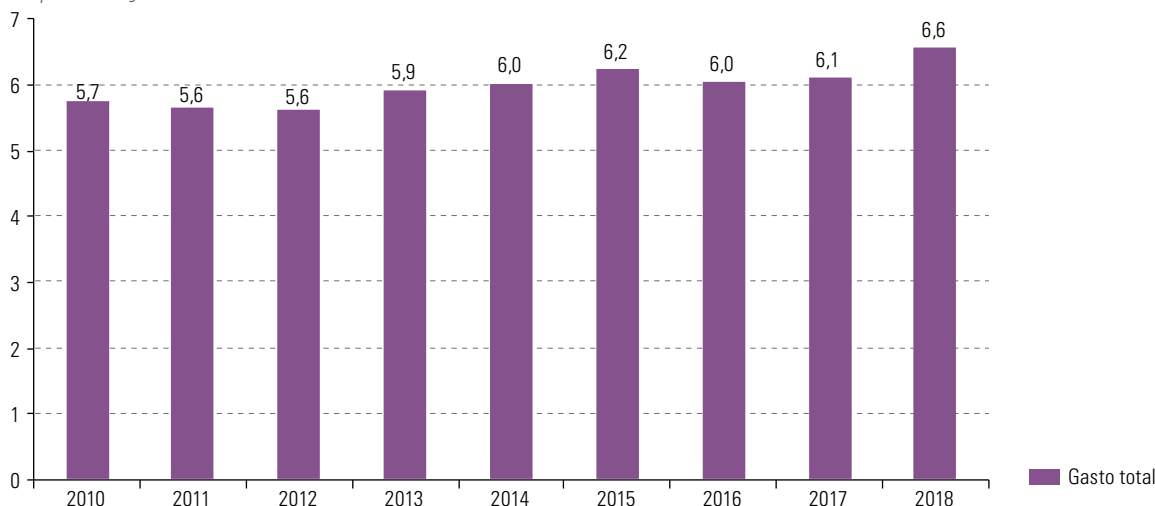


Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2017*, París, 2019, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En el caso del Brasil, Colombia y México, la información está agregada a nivel intermedio y local.

Gráfico II.24

América Latina (9 países): evolución de los gastos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2018
 (En porcentajes del PIB)



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

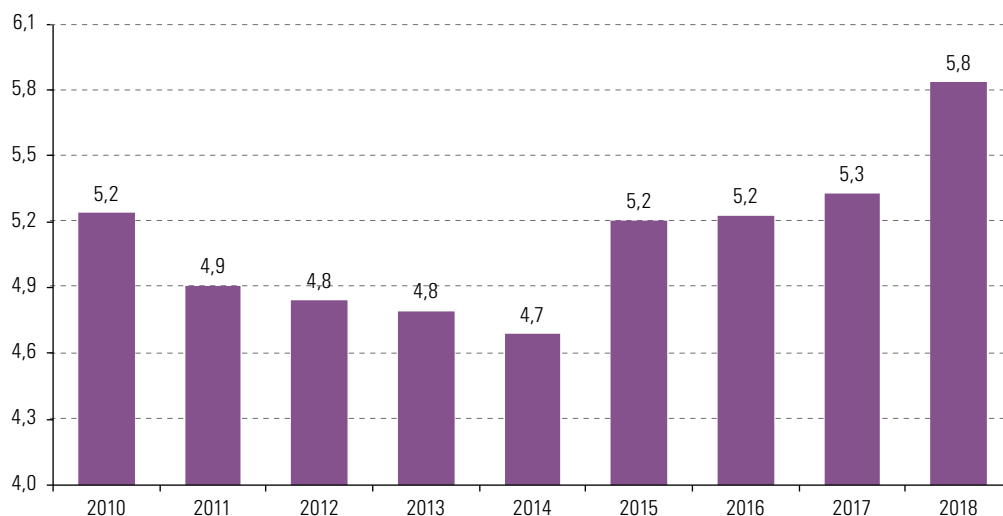
Nota: En 2018 no se incluyó información de Colombia ni de los gobiernos locales de la Argentina.

En línea con esta evolución, los niveles de deuda subnacional muestran una tendencia creciente a partir de 2015 (5,2% del PIB) y llegaron al 5,8% del PIB en 2018 (véase el gráfico II.25). Este aumento corresponde principalmente a la Argentina y el Brasil. En el caso de la Argentina, después de 2009 la deuda comenzó a disminuir y llegó a su punto más bajo en 2014, cuando representó el 4,3% del PIB, mientras que en 2018 alcanzó el 7,5%. En el Brasil, la deuda comenzó a disminuir a partir de 2011 con un 10,8% del PIB y llegó al 12,8% en 2018.

En el caso del Perú, en 2017 la deuda se contrajo al 0,3% del PIB, cuando en 2016 equivalía al 0,6%, y a partir de 2018 aumentó al 0,5% del PIB (véase el gráfico II.26). Esta volátil evolución de la deuda se debe al acogimiento de nuevos regímenes, tanto de los gobiernos locales como regionales, que permitieron la reestructuración de pasivos con los sistemas de pensiones. De este modo se crearon condiciones ventajosas que redujeron el saldo de deuda total (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018). En cuanto a la Argentina, se aprecia un incremento de la deuda con el sector privado y en las emisiones de deuda, y una disminución de las obligaciones con el resto del sector público. En cambio, en el Brasil, la mayor parte de la deuda corresponde a obligaciones con el sector público. Esta deuda corresponde a obligaciones con el gobierno federal y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que se renegociaron en 2018 para ofrecer un mayor plazo de pago.

Gráfico II.25

América Latina (4 países): deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2010-2018
 (En porcentajes del PIB)

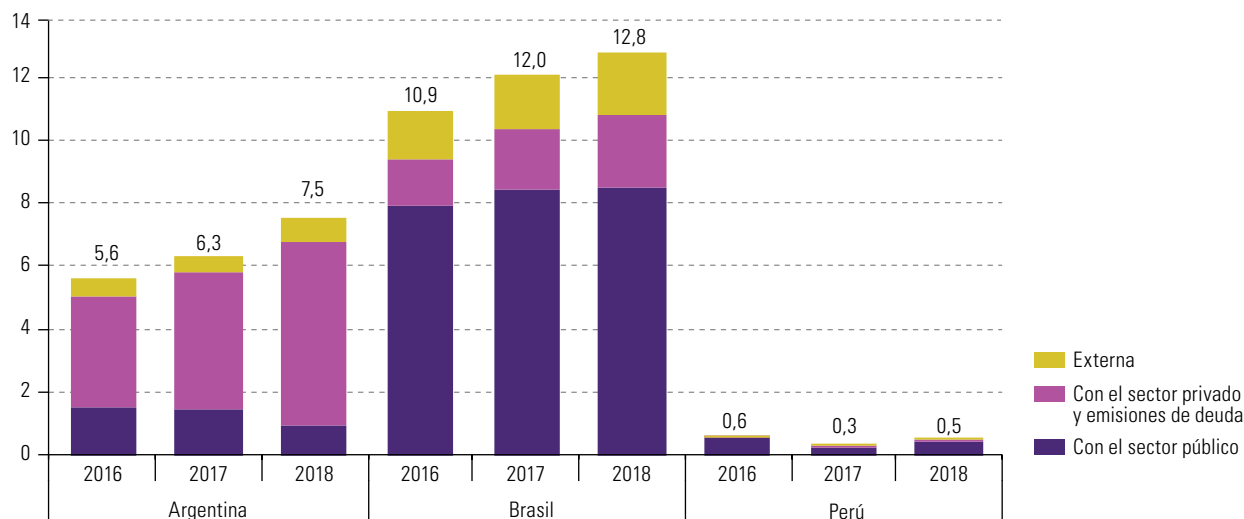


Fuente: Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Los países considerados son la Argentina, el Brasil, México y el Perú; información agregada a nivel intermedio y local.

Gráfico II.26

América Latina (3 países): composición de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, 2018
 (En porcentajes del PIB)



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

Bibliografía

- Banco Central de las Bahamas (2019), "Monthly economic and financial developments: August 2019"; Nassau [en línea] <https://www.centralbankbahamas.com/download/081414800.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2019), "Costa Rica mejorará su infraestructura vial y su movilidad urbana con apoyo del BID"; Washington, D.C., 26 de septiembre [en línea] <https://www.iadb.org/es/noticias/costa-rica-mejorara-su-infraestructura-vial-y-su-movilidad-urbana-con-apoyo-del-bid>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago, diciembre.
- ____ (2019b), *Capital Flows to Latin America and the Caribbean* (LC/WAS/TS.2019/6), Washington, D.C., diciembre.
- ____ (2019c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, marzo.
- ____ (2016), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- Kose, A. y otros (2020), *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018), *Informe anual de evaluación de cumplimiento de reglas fiscales de los gobiernos regionales y gobiernos locales 2017*, Lima, mayo.
- Ministerio de Finanzas de Guyana (2019), *Mid-year Report 2019*, Georgetown [en línea] <https://finance.gov.gy/wp-content/uploads/MYR-2019.pdf>.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2020), "Al día con Hacienda: cifras fiscales a diciembre 2019"; San José, enero [en línea] https://www.hacienda.go.cr/docs/5e3200533b2d9_Boletin%201%20Al%20Dia%20con%20Hacienda%202020%20FINAL_.pdf.
- Ministerio de Hacienda del Paraguay (2019), "Cierre Fiscal 2019. Informe de la situación financiera: administración central, datos preliminares"; Asunción, diciembre [en línea] https://www.hacienda.gov.py/situfin/documentos/SITUFIN%20diciembre_2019.pdf.
- Moreno, M. y otros (2020), "Debt is not free"; *IMF Working Paper*, N° 20/1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), enero.
- Musacchio, A. y otros (2019), *Fixing State-Owned Enterprises: New Policy Solutions to Old Problems*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.
- Trinidad y Tabago, Gobierno de la República (2019), *Review of the Economy 2019: Stability, Strength, Growth*, Puerto España [en línea] <https://www.finance.gov.tt/wp-content/uploads/2019/10/REVIEW-OF-THE-ECONOMY-2019-1.pdf>.