

## CAPÍTULO

# La situación fiscal: evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe en 2018

### Introducción

- A. La consolidación fiscal continúa, aunque su ritmo difiere en los distintos países
  - B. La deuda pública bruta se incrementó en América Latina en su conjunto
  - C. La contribución del gasto público al crecimiento continúa siendo baja
  - D. Los ingresos públicos se mantienen estables en promedio, pero su evolución difiere de manera significativa entre los países
  - E. Las distintas dimensiones de la desigualdad y los desafíos de la política fiscal
  - F. Evasión y elusión fiscal y flujos financieros ilícitos en la región
  - G. Los gobiernos subnacionales registraron un aumento de sus déficits en 2017
- Bibliografía

## Introducción

El proceso de consolidación fiscal en América Latina y el Caribe continuó en 2018. El déficit primario en el conjunto de los países de América Latina se redujo del 0,8% del PIB en 2017 al 0,5% del PIB en 2018. Este ajuste se debió principalmente al recorte registrado en el gasto primario —los gastos totales excluidos los pagos de intereses—, que disminuyó de un 19,0% del PIB en 2017 a un 18,6% del PIB en 2018. En el Caribe, el superávit primario aumentó del 0,9% al 2,1% del PIB en el mismo período, lo que se condice con la necesidad de continuar generando superávits primarios sustanciales para estabilizar y reducir el elevado nivel de deuda pública.

Se registran distintas tendencias en la evolución de la deuda pública bruta en la región. Por un lado, en América Latina, la deuda pública bruta tiende al alza, y alcanzó un 42,3% del PIB en 2018, frente al 39,4% del PIB registrado en 2017. Este incremento refleja principalmente el comportamiento de la deuda bruta en la Argentina, que aumentó 38 puntos porcentuales del PIB entre 2017 y el tercer trimestre de 2018, alcanzando un nivel del 95,4% del PIB. Es importante señalar que este aumento registrado en América Latina ha conllevado un incremento en los pagos de intereses. En cambio, en el Caribe, el nivel de la deuda pública bruta ha disminuido, aunque se mantiene elevado, al pasar del 74,3% del PIB en 2017 al 72,4% del PIB en 2018.

El gasto público —y su contribución al crecimiento del PIB— se contrajo en América Latina de un 21,3% del PIB en 2017 a un 21,1% del PIB en 2018. Destaca la reducción registrada en los gastos de capital, del 3,6% del PIB en 2017 al 3,2% del PIB en 2018, el nivel más bajo desde 2007. Se observa también una reducción del gasto corriente primario en América del Sur que podría ejercer presión a la baja sobre el gasto social. En cambio, en el Caribe, la baja en los pagos de intereses de los últimos años continuó en 2018, lo que ofreció la posibilidad de equilibrar la composición del gasto público total. Es interesante señalar que se observa un incremento de la inversión pública en la mayoría de los países del Caribe.

En cuanto a los ingresos públicos, aunque en el conjunto de América Latina se mantuvieron en el mismo nivel del año anterior (un 18,1% del PIB), esta estabilidad ocultó la presencia de tendencias opuestas en esta parte de la región. Los ingresos totales de los países de Centroamérica y México descendieron debido a la reducción de los ingresos no tributarios y la ralentización de la recaudación tributaria, especialmente en el caso de los impuestos sobre el consumo. En cambio, en América del Sur se produjo un incremento, como resultado del mayor dinamismo de la recaudación tributaria y el alza de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables. En el Caribe, un aumento de la recaudación tributaria y de los ingresos por otros conceptos, incluidos los programas de ciudadanía por inversión, impulsó la evolución de los ingresos totales, que llegaron a representar el 27,6% del PIB en 2018, frente al 26,3% del PIB registrado en 2017.

Si bien en la última década se han producido grandes mejoras en las tendencias distributivas regionales, los datos de los últimos años muestran un enfriamiento de la tendencia a la reducción de la desigualdad (CEPAL, 2019). Esta desaceleración, en un contexto macroeconómico incierto, hace necesario afinar la intervención pública con fines redistributivos, a través de la provisión y cobertura del gasto público social, de las transferencias intergubernamentales y de los distintos instrumentos fiscales que permitan financiar dicho gasto. Por el lado del financiamiento, más allá de la mejora

observada en los últimos años, la recaudación del impuesto sobre la renta personal (IRP) continúa siendo muy baja (un 1,6% del PIB en promedio), mientras que el nivel de recaudación de los impuestos al patrimonio se sitúa en torno al 0,5% del PIB.

La última estimación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evasión y elusión fiscal en la región sugiere que el costo regional de este fenómeno alcanzó un 6,3% del PIB en 2017, una cifra equivalente a 335.000 millones de dólares. La tasa de incumplimiento del impuesto sobre la renta continúa siendo elevada, y ciertos países recaudan menos de la mitad de los recursos que sus sistemas tributarios deberían generar. Por otra parte, de acuerdo también con las últimas estimaciones de la CEPAL, los flujos ilícitos producidos por la manipulación de los precios del comercio internacional de bienes disminuyeron levemente, hasta los 85.000 millones de dólares en 2016, el equivalente al 1,5% del PIB regional. Destaca no solamente su caída en términos absolutos, sino la reducción observada en relación con el valor exportado, que se podría interpretar como el resultado de un mayor control sobre estas transacciones por parte de las autoridades.

En lo que respecta a los gobiernos subnacionales, en 2017 se registró, en promedio, un aumento del déficit tanto global como primario de los resultados fiscales de los países más descentralizados de la región, motivado fundamentalmente por el crecimiento del déficit fiscal subnacional en la Argentina, el Brasil y México. Esta evolución supuso una reducción notable, a partir de 2012, del espacio fiscal con el que cuenta este nivel de gobierno, en línea con lo sucedido a nivel de los gobiernos centrales, como resultado del aumento del gasto, el escaso aprovechamiento de las bases imponibles subnacionales (como el impuesto predial) y el crecimiento de la deuda pública. Teniendo en cuenta que, en varios países de la región, la provisión de servicios básicos como los de educación, salud e infraestructura se ha ido asignado con cada vez mayor frecuencia a los distintos subniveles de gobierno, el estrechamiento del espacio fiscal subnacional puede afectar la adecuada provisión de dichos servicios en el ámbito del sector público consolidado.

## A. La consolidación fiscal continúa, aunque su ritmo difiere en los distintos países

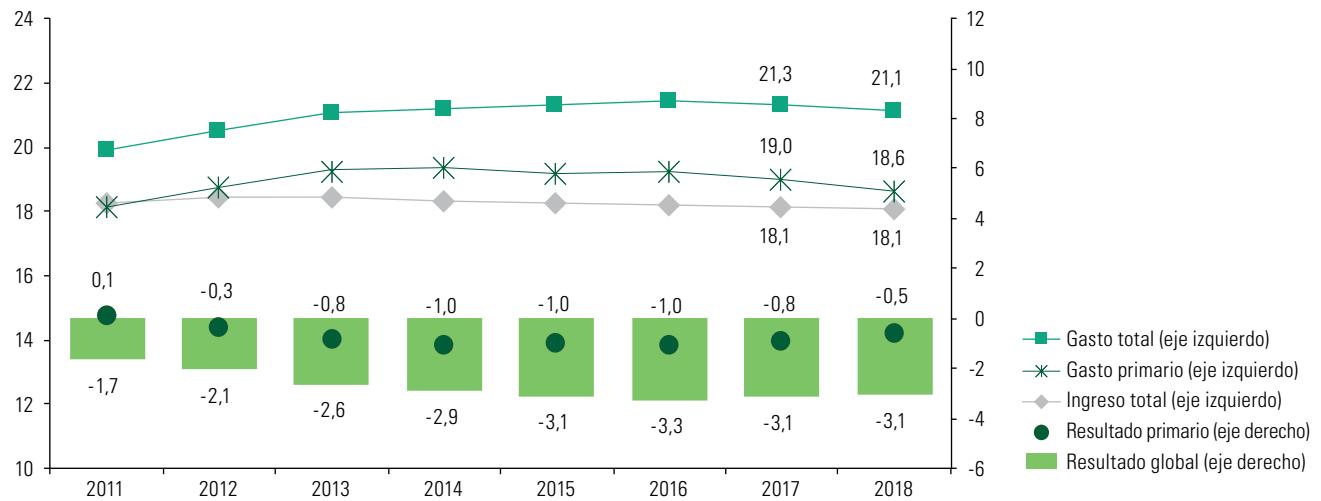
Ante la complejidad del contexto macroeconómico y el aumento de la incertidumbre, los países de América Latina continuaron las gestiones encaminadas a equilibrar sus cuentas fiscales en 2018. Este esfuerzo adicional refleja una inquietud respecto de la sostenibilidad de la deuda pública, especialmente en la Argentina y el Brasil. Al mismo tiempo, aumenta el reconocimiento de la necesidad de abordar los desafíos provenientes del sector externo, sobre todo los referidos al acceso a los mercados financieros internacionales y el aumento del costo del financiamiento, como resultado del incremento del riesgo soberano y la mayor volatilidad cambiaria, entre otros factores.

En este contexto, el déficit primario de los 16 países de América Latina que figuran en el gráfico I.1 se redujo, en promedio, del 0,8% del PIB en 2017 al 0,5% del PIB en 2018, el nivel más bajo desde 2012. Destaca la contracción del gasto primario, que compensó con creces el alza en los pagos de intereses y conllevó una reducción de los gastos totales. A pesar de esta reducción, el déficit global se mantuvo relativamente estable a causa de la estabilidad observada en la evolución de los ingresos totales a nivel regional.



### Gráfico I.1

América Latina (16 países): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2011-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** Las cifras son promedios simples. En los casos del Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, las cifras corresponden a proyecciones realizadas sobre la base de un acumulado de 12 meses hasta noviembre de 2018.

<sup>a</sup> Argentina (administración pública nacional), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (sector público federal), Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú (gobierno general), República Dominicana y Uruguay.

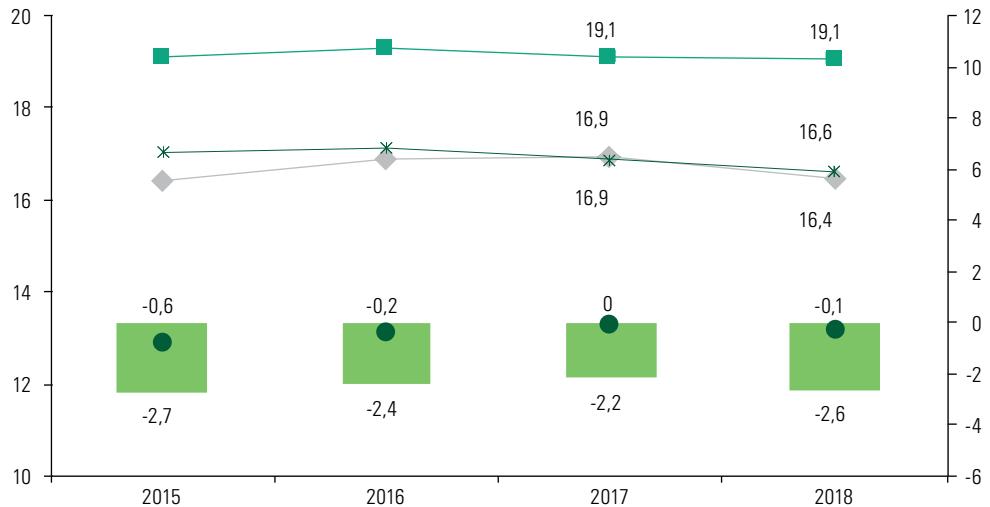
Resulta interesante examinar la evolución fiscal de los principales grupos de países de América Latina. En los países de Centroamérica y México, el resultado primario experimentó un ligero deterioro en 2018, pero sigue oscilando alrededor del equilibrio (véase el gráfico I.2). Por una parte, se registró una caída importante de los ingresos totales, influida por la ralentización de la recaudación tributaria y la elevada base de comparación del año anterior, cuando varios países del grupo percibieron ingresos extraordinarios. Por otra parte, esta reducción fue compensada en gran medida por un recorte del gasto primario, que afectó principalmente a los gastos de capital.

En cambio, la interacción de la evolución de los gastos primarios y los ingresos totales incidió en la mejora del déficit primario en América del Sur (véase el gráfico I.2). Por un lado, destaca la fuerte contracción del gasto primario (del 21,1% del PIB en 2017 al 20,6% del PIB en 2018), que refleja tanto los recortes del gasto corriente primario como los gastos de capital. Por otro lado, los ingresos totales repuntaron durante el año, impulsados por la reactivación del crecimiento en algunos países, así como por la recuperación de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables, como consecuencia del aumento de los precios internacionales de las materias primas. Cabe mencionar que, a causa de los factores que se acaban de mencionar, el resultado global disminuyó en 2018 y regresó al nivel registrado en 2015 (-3,5% del PIB).

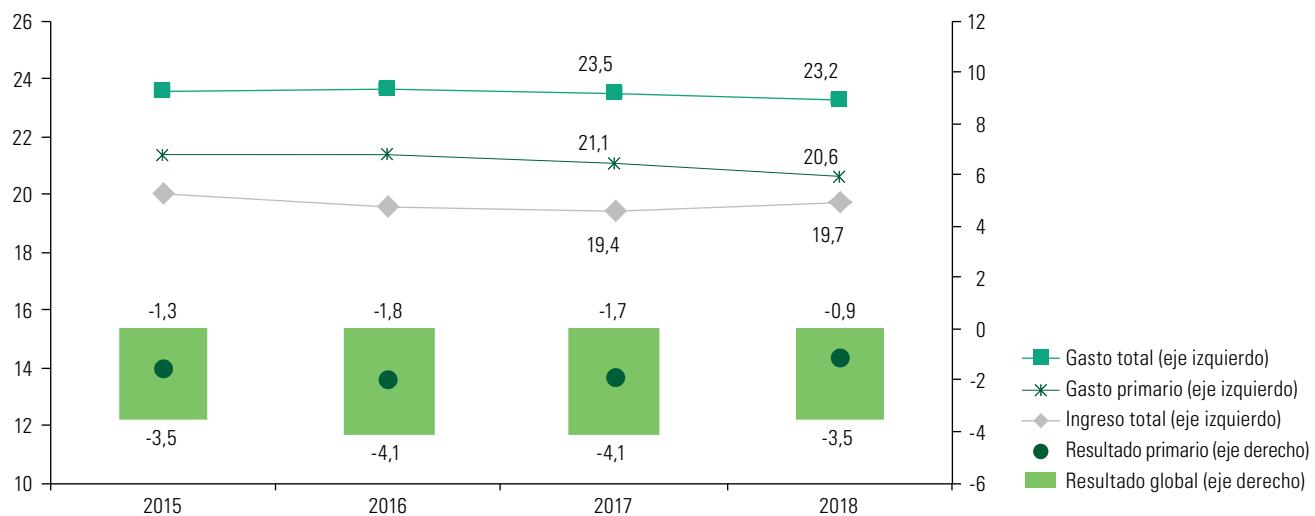
### Gráfico I.2

América Latina (subregiones seleccionadas): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2015-2018  
(En porcentajes del PIB)

#### A. Centroamérica<sup>a</sup> y México



#### B. América del Sur (8 países)<sup>b</sup>



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

**Nota:** Las cifras son promedios simples. Se excluye Haití por revisión de cifras. En los casos del Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana las cifras corresponden a proyecciones realizadas sobre la base de un acumulado de 12 meses hasta noviembre de 2018.

<sup>a</sup> Se incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

<sup>b</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Cabe subrayar la magnitud del ajuste fiscal en varios países de América Latina. Como se puede apreciar en el gráfico I.3, se registran ajustes importantes en el resultado primario de la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y el Perú. En la mayoría de estos países, la mejora del resultado primario se debe a recortes sustanciales del gasto primario, en particular del gasto corriente primario en la Argentina (1,1% del PIB) y Colombia (1,2% del PIB). Por otro lado, destacan las contracciones de los gastos de capital registradas en la Argentina (0,6% del PIB) y Costa Rica (0,6% del PIB). En cambio, en Chile y el Perú, la evolución favorable de los ingresos públicos apoyó este proceso.

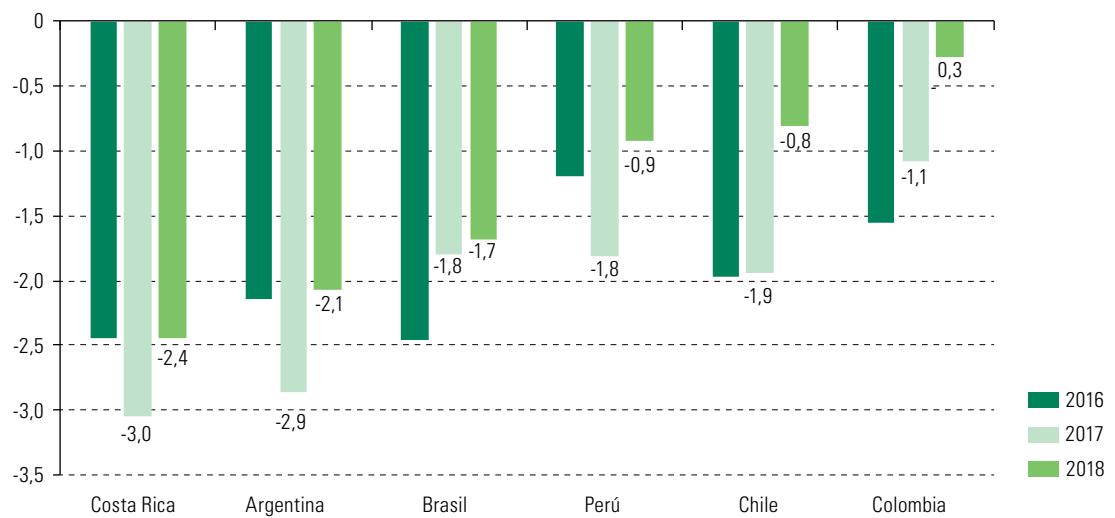


En el Caribe, la recaudación significativamente alta de ingresos fiscales en 2018 incidió en la notable mejora del superávit primario (véase el gráfico I.4). Este resultado se debe principalmente a los ingresos extraordinarios registrados en Saint Kitts y Nevis, así como al incremento de los ingresos tributarios en las Bahamas y Trinidad y Tabago. Los gastos primarios, por su parte, se incrementaron ligeramente debido al aumento de los gastos de capital. En este contexto, el resultado primario mejoró en las Bahamas (un 0,9% del PIB frente al -0,8% del PIB en 2017), Saint Kitts y Nevis (un 6,4% del PIB frente al 3,6% del PIB en 2017) y Trinidad y Tabago (un -1,2% del PIB frente al -6,0% del PIB en 2017).

### Gráfico I.3

América Latina (6 países): resultado primario de los gobiernos centrales, 2016-2018

(En porcentajes del PIB)

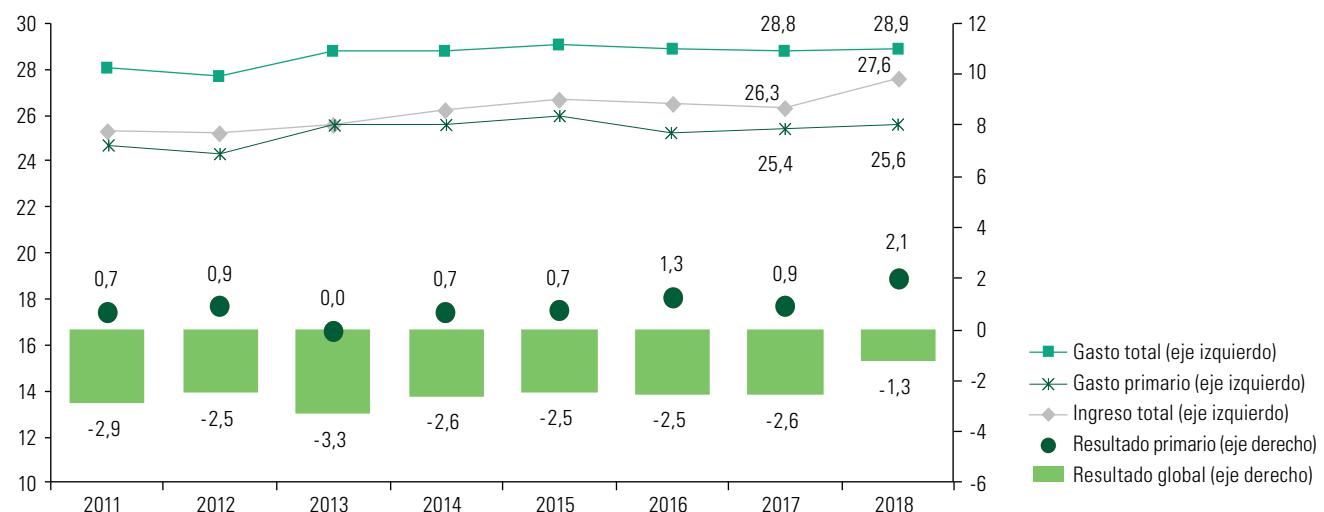


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

### Gráfico I.4

El Caribe (12 países): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2011-2018<sup>a,b</sup>

(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Se excluye Dominicana.

<sup>b</sup> Las cifras corresponden a promedios simples. Las cifras de 2018 corresponden a proyecciones derivadas de los presupuestos de 2019, estimaciones oficiales para el cierre de 2018 o el acumulado de 12 meses hasta el tercer trimestre de 2018.

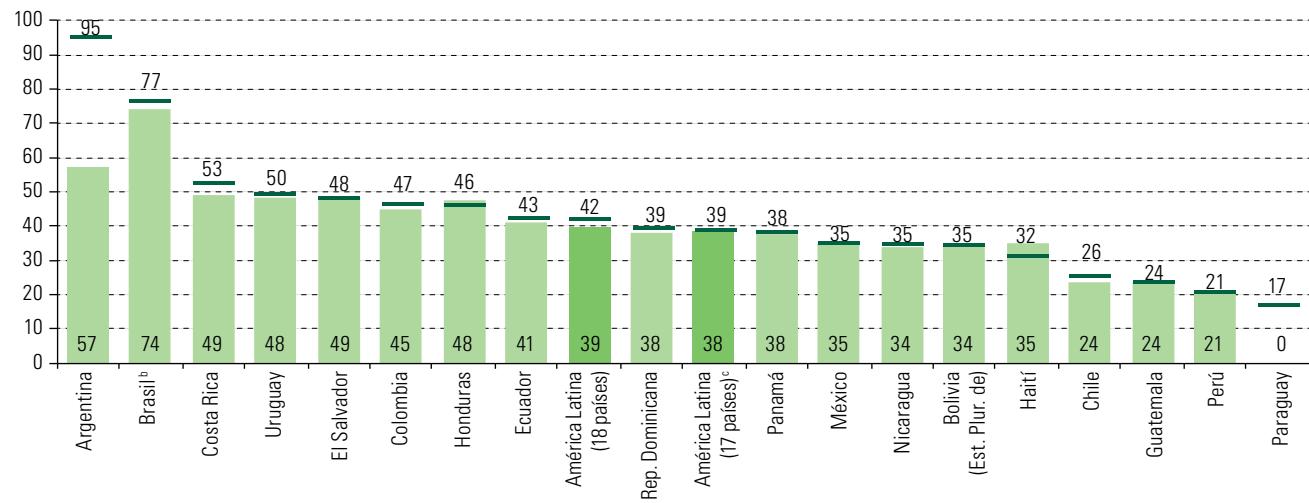
## B. La deuda pública bruta se incrementó en América Latina en su conjunto

La deuda pública bruta de los gobiernos centrales de los 18 países de América Latina incluidos en el gráfico I.5 aumentó, en promedio, del 39,4% del PIB en 2017 al 42,3% del PIB en 2018. Este aumento de 2,9 puntos porcentuales del PIB refleja el sesgo producido por el comportamiento del nivel de endeudamiento en la Argentina durante el año. Sin incluir a este país, el promedio pasó del 38,4% del PIB en 2017 al 39,2% del PIB en 2018, un aumento de 0,8 puntos porcentuales del PIB en relación con 2017. De los 18 países sobre los que se dispone de información, en 14 de ellos se incrementó la deuda pública bruta, y los principales aumentos se produjeron en la Argentina (38,3 puntos del PIB), Costa Rica (3,8 puntos del PIB) y el Brasil (2,7 puntos del PIB).

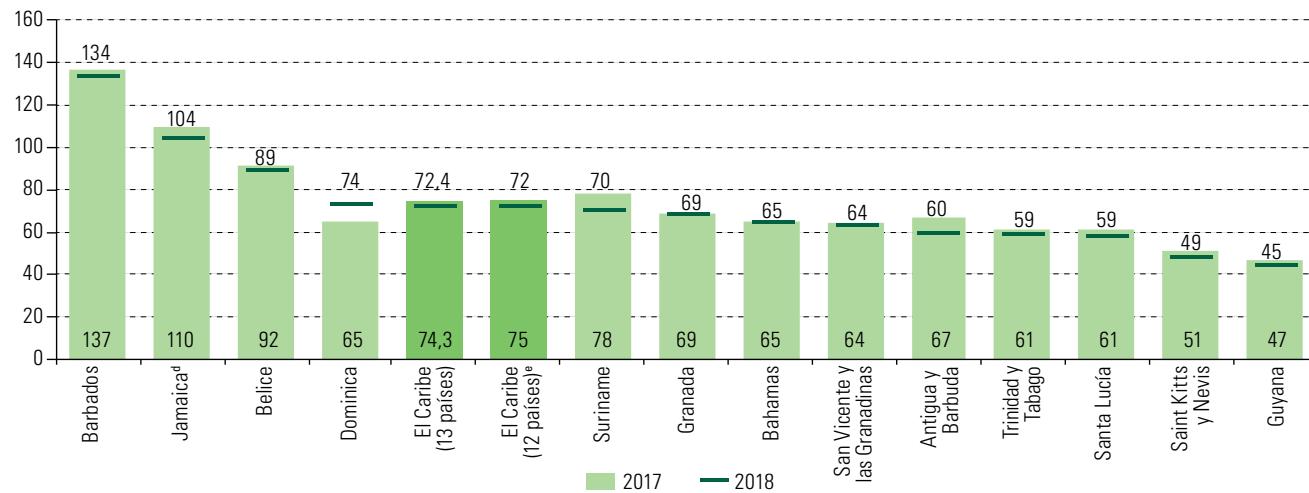
Gráfico I.5

América Latina y el Caribe: deuda pública bruta del gobierno central, 2017- 2018  
(En porcentajes del PIB)

### A. América Latina (18 países)<sup>a</sup>



### B. El Caribe (13 países)<sup>a</sup>



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

<sup>a</sup> Cifras preliminares para 2018.

<sup>b</sup> La cifra del Brasil corresponde al gobierno general.

<sup>c</sup> En el promedio de América Latina (17 países), no se incluye a la Argentina.

<sup>d</sup> Las cifras de Guyana y Jamaica corresponden al sector público.

<sup>e</sup> El promedio del Caribe (12 países) excluye Dominica.

En el ámbito nacional, destaca el caso de la Argentina, cuyo nivel de endeudamiento se elevó más de 38 puntos porcentuales del PIB entre 2017 y el tercer trimestre de 2018, con lo que alcanzó una cifra de deuda pública bruta del 95,4% del PIB. Como se puede apreciar en el gráfico I.5, el nivel de endeudamiento público en el Brasil alcanza un 76,7% del PIB y, en Costa Rica, un 53% del PIB. Mientras tanto, el Paraguay presenta el nivel de deuda pública bruta más bajo de la región (un 17,3% del PIB), seguido del Perú (20,9%) y de Guatemala (23,9%). Es importante mencionar que los factores que intervienen en la evolución de la deuda pública difieren en los distintos países (véase el recuadro I.1).

#### Recuadro I.1

##### La dinámica de la deuda pública bruta en América Latina

Son diversas las variables que intervienen en la evolución de la deuda pública; entre ellas, pueden mencionarse la existencia de déficits o superávits fiscales primarios, la tasa de crecimiento de la economía, las tasas de interés pagadas por la deuda, el tipo de cambio y otros factores exógenos, como los procesos de condonación y reestructuración de la deuda<sup>a</sup>.

Como se puede apreciar en el gráfico que figura a continuación, la interacción de estas variables se tradujo en una evolución distinta de la deuda pública bruta en los diferentes países. En primer lugar, en línea con la mejora observada en el resultado primario en América Latina, el efecto de este componente como factor explicativo fue menor en 2018, con la excepción de ciertos países, como Costa Rica, el Ecuador y Panamá. En segundo lugar, el efecto del crecimiento sobre el comportamiento de la deuda pública fue muy dispar, lo que refleja la evolución del PIB en la región, aunque destacan los casos de la República Dominicana y Nicaragua.

##### América Latina (15 países): contribuciones al cambio de la deuda pública, 2017-2018

(En puntos porcentuales del PIB)



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

En tercer lugar, cabe subrayar el efecto de la tasa de interés, que contribuyó a incrementar el nivel de endeudamiento. Es preciso señalar que la tasa de interés, por construcción según la metodología, es una tasa implícita que se calcula como la relación entre el pago de intereses y el saldo de la deuda pública del período anterior, corregido por el deflactor del producto. Por lo tanto, los cambios en esta tasa implícita no necesariamente reflejan cambios en la tasa efectiva, sino que podrían surgir del pago puntual de un cupón de un bono o del efecto de la variación del tipo de cambio sobre el servicio de la deuda. En este sentido, el menor efecto del tipo de cambio podría explicarse por el papel más importante desempeñado por la tasa de interés.

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

<sup>a</sup> Véase más información sobre la metodología utilizada en este recuadro en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago, 2016.

Pasando al ámbito subregional, el nivel de endeudamiento de Centroamérica se mantuvo estable. Alcanzó un 39,2% del PIB en el promedio de 2018, con un leve aumento de 0,3 puntos porcentuales del PIB, y solo Costa Rica se apartó de esta tendencia, dado que registró un incremento de la deuda cercano a 4 puntos porcentuales del PIB. En América del Sur, se produjo un aumento de 5,5 puntos porcentuales del PIB (del 40,0% del PIB en 2017 al 45,5% del PIB en 2018). Los incrementos en la mayoría de los países sobre los que se dispone de información fueron inferiores a esa cifra, a excepción de los de la Argentina y el Brasil. Al excluir a la Argentina, el nivel de endeudamiento en promedio aumentó del 37,9% del PIB en 2017 al 39,3% del PIB en 2018, un incremento de 1,4 puntos porcentuales del PIB.

En el Caribe, la deuda pública del gobierno central alcanzó un 72,4% del PIB en 2018, lo que supuso una disminución de casi 2 puntos porcentuales del PIB en relación con 2017. En general, se observa una tendencia a la baja en los niveles de endeudamiento de la región, puesto que solo en 2 de los 13 países incluidos aumentó la deuda pública. Si bien hay países que registran todavía cifras superiores al 100% del PIB, como Barbados y Jamaica —que en 2018 alcanzaron un endeudamiento del 134% y el 104% del PIB, respectivamente—, debe tenerse en cuenta el hecho de que ambos países disminuyeron de manera significativa su nivel de endeudamiento (véase el gráfico I.5). Destaca el caso de Barbados, que, a partir de junio de 2018, suspendió el pago de intereses y amortizaciones vencidas de su deuda pública externa, con el fin de negociar un acuerdo de reestructuración con sus acreedores externos.

En 2018, el pago de intereses en el promedio de los países de América Latina alcanzó un 2,5% del PIB, cifra superior al 2,3% del PIB registrado en 2017. A nivel subregional, en América del Sur, el pago de intereses alcanzó el 2,6% del PIB en promedio y, en los países de Centroamérica y México, un 2,5% del PIB.

Si nos referimos a países concretos, el Brasil sigue manteniendo el mayor nivel de pago de intereses de la región, con un 5,6% del PIB, seguido de la Argentina y Costa Rica, con un 3,9% y un 3,6% del PIB, respectivamente. Estas elevadas tasas se explican principalmente por el vencimiento de montos cuantiosos de deuda durante 2018. En el otro extremo, con niveles de costo de la deuda inferiores al 1% del PIB, se encuentran Chile y el Paraguay.

En el Caribe, el pago de intereses disminuyó a un 3,3% del PIB en 2018, frente a un 3,4% del PIB en 2017 (véase el gráfico I.6). Barbados y Jamaica son los países que presentan el mayor peso de deuda sobre las cuentas fiscales, aunque también son los que más deuda han recortado en la subregión, lo que debería traducirse en una reducción del pago de intereses en los próximos años.

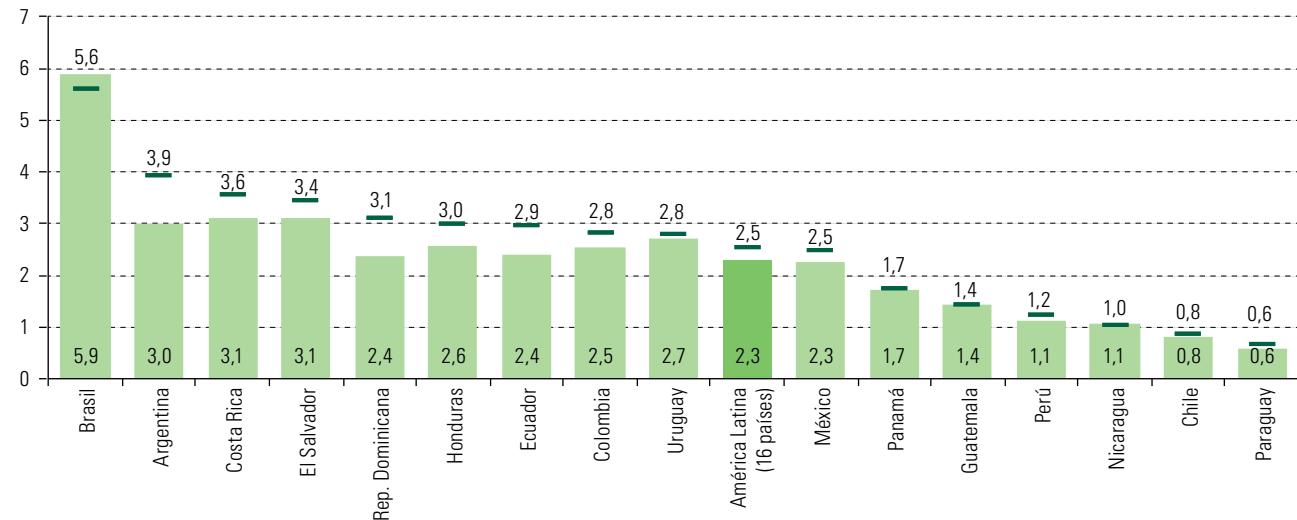
Es relevante analizar las presiones futuras sobre el servicio de la deuda pública —pagos de intereses y amortización de la deuda— en América Latina. En un escenario donde el tipo de cambio se ha depreciado de forma generalizada, la recuperación económica aún es lenta y las tasas de interés internacionales están en alza, la presión sobre el costo de la deuda pública parece estar aumentando.



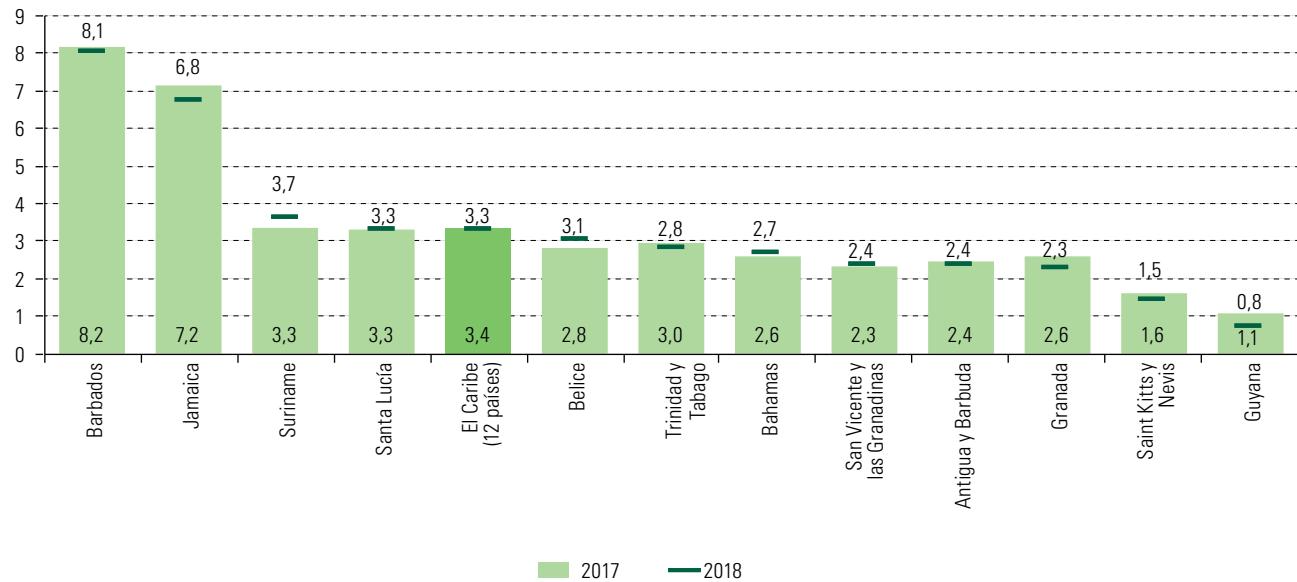
### Gráfico I.6

América Latina y el Caribe: pago de intereses de la deuda pública bruta del gobierno central, 2017 y 2018  
 (En porcentajes del PIB)

#### A. América Latina (16 países)<sup>a</sup>



#### B. El Caribe (12 países)<sup>b</sup>



■ 2017 ■ 2018

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

<sup>a</sup> Se excluye Haití. En los casos del Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, las cifras corresponden a proyecciones realizadas sobre la base de una acumulada de 12 meses hasta noviembre de 2018.

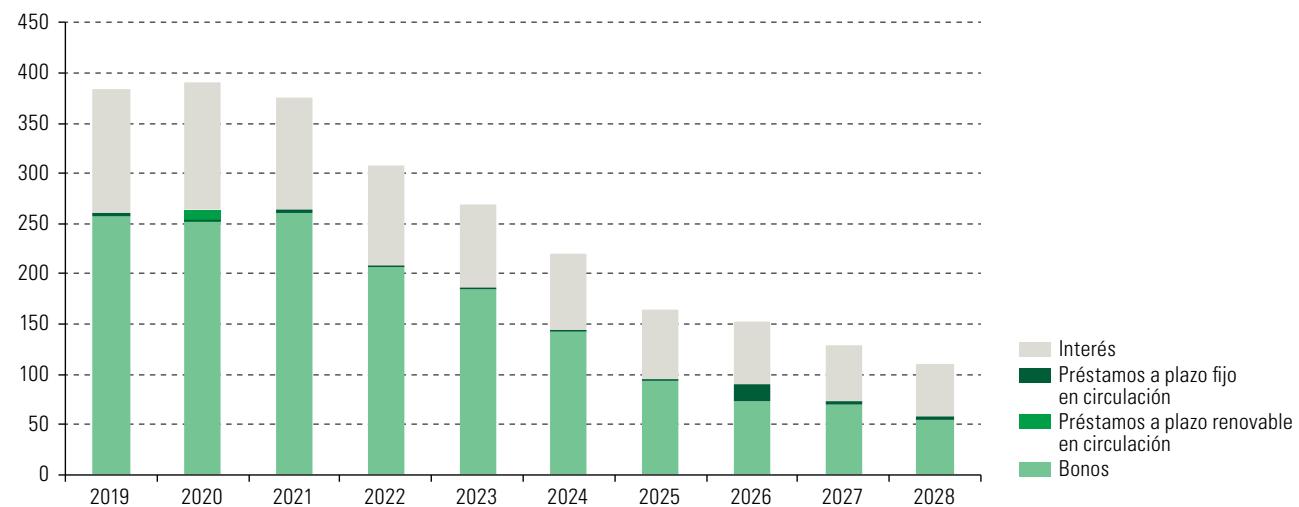
<sup>b</sup> Se excluye Dominicana. Las cifras de 2018 corresponden a proyecciones derivadas de los presupuestos de 2019, estimaciones oficiales para el cierre de 2018 o el acumulado de 12 meses hasta el tercer trimestre del 2018.

Como se observa en el gráfico I.7, el servicio de la deuda pública en los próximos años, de acuerdo con Bloomberg, permite determinar la posible vulnerabilidad de la región a los cambios que podrían producirse en las condiciones externas y los posibles desajustes, tanto cambiarios como monetarios, que podrían experimentarse. En el caso de América Latina, las obligaciones (amortizaciones y pagos de cupones) acumuladas a cinco años alcanzan un total de 1,7 billones de dólares. De esta cifra, un 68% corresponde a pagos del principal y un 32%, a pagos de cupones (interés). Cabe señalar que la información que se presenta aquí refleja los instrumentos de deuda pública que cuentan con un mercado secundario, por lo que no necesariamente corresponde al total publicado por cada país en sus cuentas fiscales.

#### Gráfico I.7

América Latina (17 países): perfil del servicio de la deuda pública, 2019-2028<sup>a</sup>

(En miles de millones de dólares)



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

**Nota:** Las cifras corresponden principalmente a instrumentos para los cuales existe un mercado secundario. El perfil de la deuda corresponde a los valores registrados en enero de 2019.

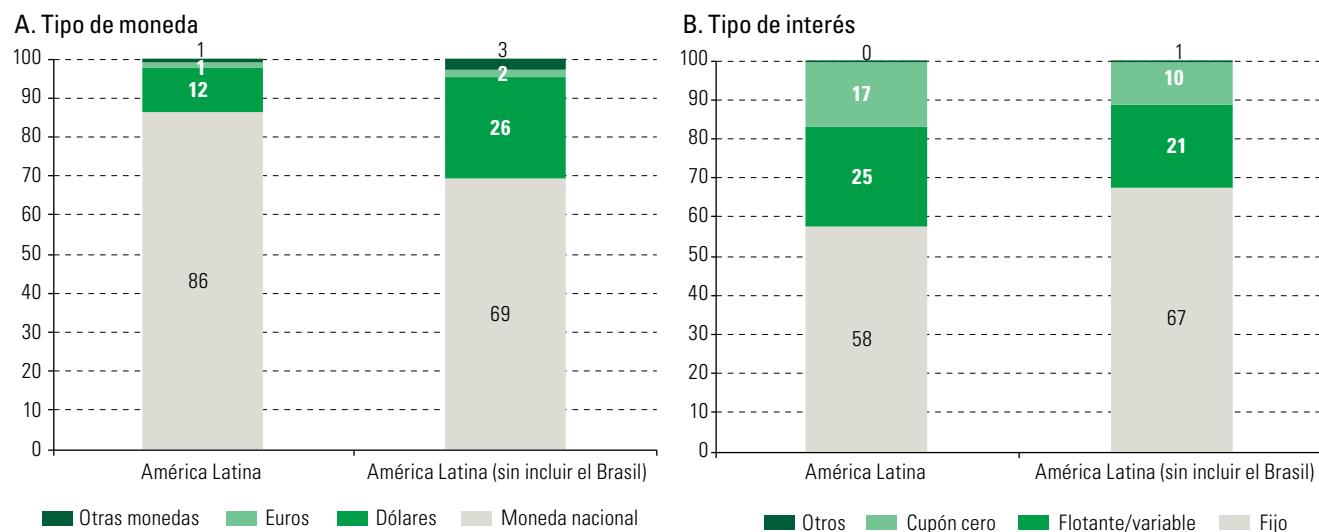
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En cuanto a la composición del servicio de la deuda pública acumulada a cinco años, las cifras demuestran que la mayor parte se denomina en moneda nacional (86%) (véase el gráfico I.8). De las otras monedas, solo destaca la participación del dólar de los Estados Unidos, que asciende a un 12% del total. No obstante, si no se incluye el Brasil, esta distribución cambia de manera significativa, al caer la participación de la moneda nacional (69%) y aumentar la del dólar (26%). Esta diferencia se debe principalmente al nivel de deuda pública del Brasil, así como al hecho de que la mayor parte está emitida en moneda nacional.



### Gráfico I.8

América Latina (17 países): servicio de la deuda pública en los próximos cinco años, por tipo de moneda y tipo de interés<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

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

Al analizar los tipos de interés asociados con el servicio de la deuda pública acumulada a cinco años, destaca la alta participación de los pagos con tasas fijas y con cupón cero<sup>1</sup> en los países de América Latina. Como se puede apreciar en el gráfico I.8, la parte que corresponde a las tasas flotantes o variables se ubica en un 25%, lo que supone un cierto nivel de sensibilidad a los cambios en las tasas de interés tanto a nivel interno como en los mercados financieros internacionales. Destacan también las diferencias que se observan en esta estructura de tipos de interés dependiendo de si se toma en cuenta el conjunto de los países de América Latina o si se excluye al Brasil. En este caso, el porcentaje de pagos con tasas flotantes o variables se reduce al 21%, dado que este tipo de instrumento representa un 28% del total en el Brasil.

Al desglosar la información por países, se percibe una heterogeneidad de situaciones en América Latina y en los posibles canales de transmisión de choques provenientes del sector externo sobre la dinámica de la deuda. En primer lugar, entre los países incluidos en el cuadro I.1, se pueden apreciar diferencias marcadas en cuanto al tamaño del servicio de la deuda pública en los próximos cinco años. Al considerar solamente las amortizaciones, se observa que las cifras oscilan entre el 1% del PIB de 2018 en Guatemala y el Perú y el 40% en Honduras. En este contexto, uno de los principales desafíos para los países es la necesidad de refinanciar su deuda pública en un mercado financiero menos favorable que el de años anteriores. Al mismo tiempo, esto podría conllevar un alza en los pagos de intereses y en el nivel de endeudamiento.

En segundo lugar, destaca la relativamente alta proporción de dólares en la composición del servicio de la deuda pública a nivel nacional (véase el cuadro I.1). Aunque, en el agregado, el dólar desempeña un papel menor, en la mayoría de los países, esta moneda adquiere relevancia como porcentaje del total. En este sentido, un posible canal de vulnerabilidad podría venir por el lado de la depreciación de las monedas nacionales y el impacto de este fenómeno sobre los pagos de cupones denominados en dólares.

<sup>1</sup> Instrumento emitido que no paga intereses. Se comercializa por debajo su valor nominal y, a la fecha de su vencimiento, este valor se amortiza, compensando al inversionista por el hecho de que no paga cupones.

**Cuadro I.1**

América Latina (17 países): estructura del servicio de la deuda pública, acumulado de 2019-2023

(En miles de millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

País	Servicio de la deuda (en miles de millones de dólares)			Servicio de la deuda (en porcentajes del PIB de 2018)			Tipo de moneda (en porcentajes)			Tipo de cupón (en porcentajes)			
	Total	Principal	Interés	Total	Principal	Interés	Nacional	Dólares	Otro	Fijo	Flotante o variable	Cupón cero	Otro
Argentina	145	94	51	30	20	11	33	61	6	71	11	16	3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2	1	1	4	3	2	16	84	0	100	0	0	0
Brasil	1000	696	304	52	36	16	98	1	0	51	28	21	0
Chile	25	16	8	8	5	3	87	12	2	100	0	0	0
Colombia	65	38	27	19	11	8	65	17	18	94	0	6	0
Costa Rica	20	13	6	33	22	11	57	43	0	89	9	2	0
Ecuador	18	11	7	16	10	6	0	100	0	99	0	0	1
El Salvador	4	2	2	16	8	8	0	100	0	87	0	13	0
Guatemala	2	1	1	3	1	1	26	74	0	100	0	0	0
Honduras	13	10	4	56	40	16	90	10	0	97	0	3	0
México	378	278	100	32	23	8	91	6	3	52	36	12	0
Nicaragua	0	0	0	1	1	0	0	34	66	0	0	0	100
Panamá	10	5	4	15	8	7	0	96	4	97	0	3	0
Paraguay	2	1	1	4	2	2	4	96	0	100	0	0	0
Perú	18	3	16	8	1	7	80	18	2	96	0	4	0
República Dominicana	13	5	8	16	6	10	41	59	0	100	0	0	0
Uruguay	12	7	6	20	11	10	52	44	4	100	0	0	0

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

**Nota:** Las cifras corresponden principalmente a instrumentos para los cuales existe un mercado secundario.

En tercer lugar, en la gran mayoría de los países, estos instrumentos de deuda incorporan tasas fijas, lo que significa que un cambio en las tasas internacionales no necesariamente repercutiría sobre el pago de intereses de la deuda existente (aunque sí afectaría las tasas requeridas para emitir nueva deuda). Cabe mencionar que en la Argentina, el Brasil y México, la proporción de los instrumentos que incorporan tasas flotantes o variables en la deuda total es más elevada que en los demás países (entre el 11% y el 36%). En este caso, los cambios en los tipos de intereses se transmitirían a los pagos de intereses en el corto plazo, así como a la dinámica de la deuda pública.

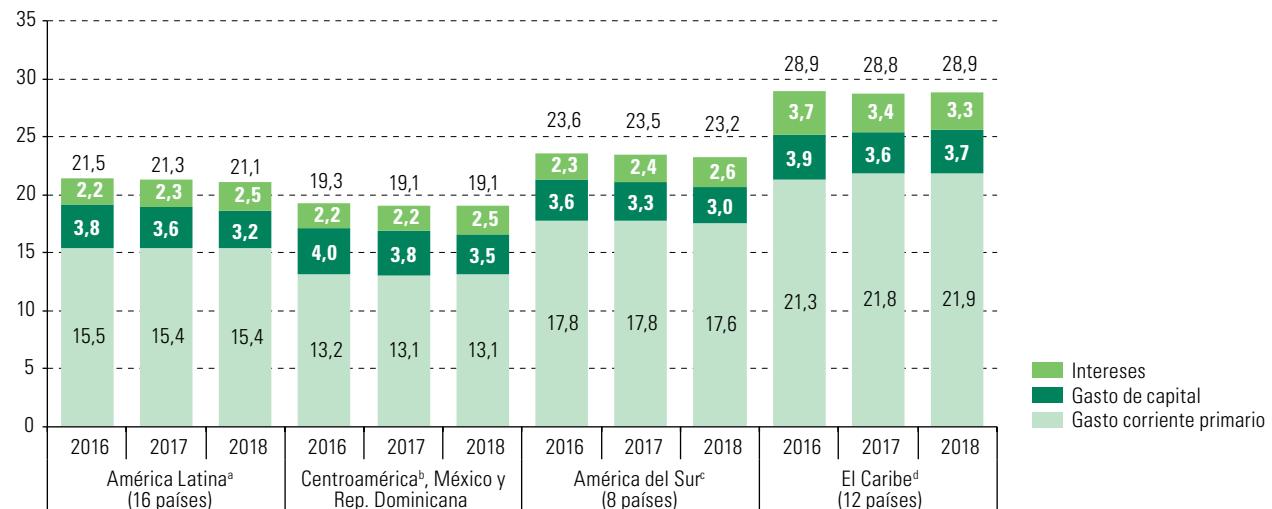
## C. La contribución del gasto público al crecimiento continúa siendo baja

Los gastos totales de América Latina se redujeron en 2018, al registrarse un promedio del 21,1% del PIB, en comparación con el 21,3% del PIB en 2017 (véase el gráfico I.9). Este decremento se debe al comportamiento de las erogaciones totales en América del Sur, dado que no variaron entre 2017 y 2018 en el caso de los países de Centroamérica y México. A pesar de la distinta evolución en lo que se refiere a los gastos totales, se registró un cambio en su composición tanto a nivel regional como en cada grupo de países: se incrementaron los pagos de intereses y se redujeron el gasto corriente primario y los gastos de capital.



### Gráfico I.9

América Latina y el Caribe: composición del gasto público de los gobiernos centrales por subcomponente, 2016-2018  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** Las cifras son promedios simples. Se excluye Haití por revisión de cifras. En los casos del Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, las cifras corresponden a proyecciones realizadas sobre la base de una acumulada de 12 meses hasta noviembre de 2018.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (sector público federal), Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú (gobierno general), República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Se incluyen Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>c</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú (gobierno general) y Uruguay.

<sup>d</sup> 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.

El gasto corriente primario de los países de América Latina se mantuvo en su valor de 2017 (15,4% del PIB). Sin embargo, resulta interesante observar las diferentes maneras en que han evolucionado los distintos grupos de países. En Centroamérica y México, estos gastos se mantuvieron inalterados durante el año: los aumentos de 0,5 puntos porcentuales del PIB o más en El Salvador y México contrarrestaron las reducciones en otros países. En cambio, en América del Sur, esta cifra se redujo en 2018, y las reducciones más marcadas se produjeron en la Argentina (1,1 puntos porcentuales del PIB) y Colombia (1,2 puntos porcentuales del PIB). Esta disminución podría ejercer presión sobre el gasto social, dada la correlación entre este y el gasto corriente primario.

Por otra parte, los gastos de capital en América Latina nuevamente perdieron peso económico en 2018. Como ilustra el gráfico I.9, estas erogaciones cayeron, en promedio, del 3,6% del PIB en 2017 al 3,2% del PIB en 2018. Esta tendencia se observa también en los diferentes grupos de países. Se registraron reducciones similares en Centroamérica, la República Dominicana y México (del 3,8% del PIB al 3,5% del PIB) y en América del Sur (del 3,3% del PIB al 3,0% del PIB). Es importante señalar que este componente del gasto público en América Latina ha llegado a su nivel más bajo desde 2007 (3,1% del PIB). Asimismo, entre 2000 y 2006, el promedio de los gastos de capital en América Latina fue de un 2,9%, lo que sugiere que existe poco espacio para nuevos recortes.

Como se analizó anteriormente, los pagos de intereses se aceleraron en 2018, aumentando en el promedio de los países de América Latina (0,2 puntos porcentuales del PIB), Centroamérica y México (0,3 puntos porcentuales del PIB) y América del Sur (0,2 puntos porcentuales del PIB). Esta evolución ha traído aparejada una recomposición

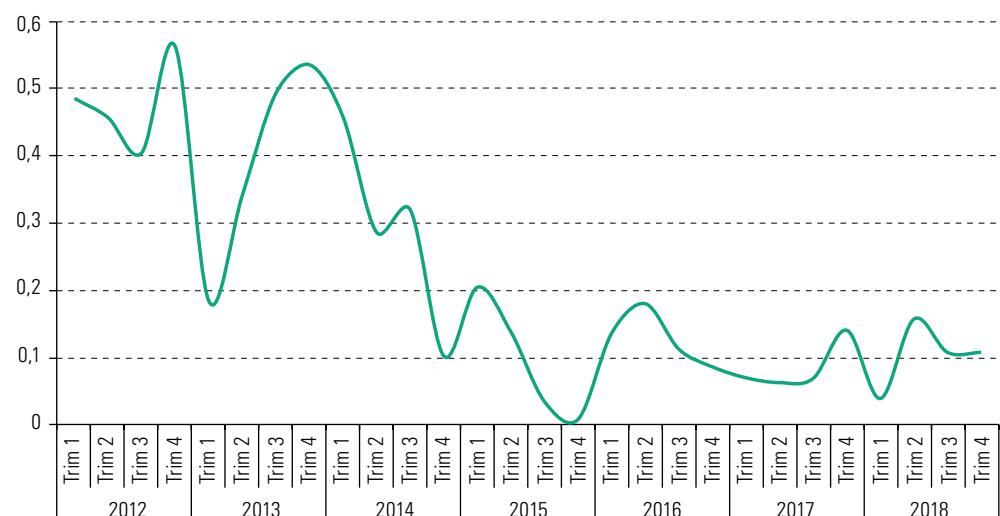
del gasto público. Como resultado, estos pagos representaron el 12% de los gastos totales en América Latina y alcanzaron su nivel más alto desde 2006 (12,9% del PIB). En la misma línea, estas erogaciones se ubicaron en el 13% del total en Centroamérica y México (un nivel que no se había registrado desde 2003) y en el 11% en América del Sur (el nivel más alto desde 2007).

En este contexto, el proceso de ajuste fiscal ha debilitado el papel del sector público como fuente de crecimiento. Como revela el gráfico I.10, la contribución del consumo público al crecimiento del PIB ha descendido hasta niveles mínimos en los últimos años (0,1 puntos porcentuales del PIB o menos), en comparación con 2012 y 2013 (un promedio trimestral de 0,48 y 0,39 puntos porcentuales del PIB, respectivamente). Dado que este cálculo se hace sobre la base de un promedio ponderado para la región, este resultado refleja sobre todo el desempeño del gasto corriente primario en el Brasil, cuya tasa de variación interanual aumentó levemente en términos reales en 2018.

**Gráfico I.10**

América Latina (15 países): contribución del consumo público al crecimiento del PIB, primer trimestre de 2012 a cuarto trimestre de 2018<sup>a</sup>

(En puntos porcentuales)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del tercer y el cuarto trimestre de 2018, se trata de estimaciones.

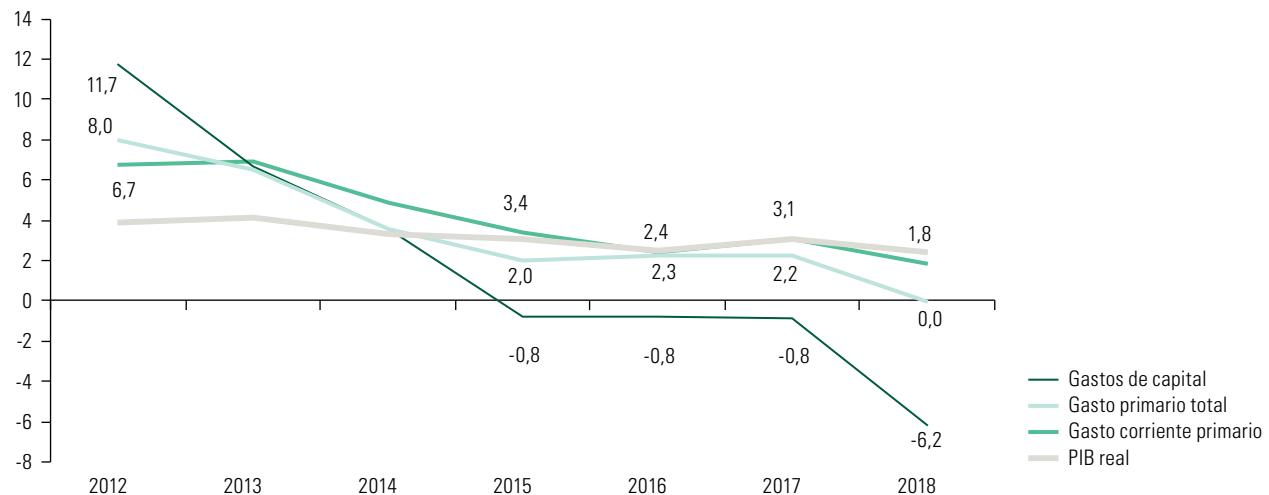
El aporte del sector público al crecimiento del PIB no se limita al consumo, sino que incluye también los gastos de capital —la inversión pública—, datos de las cuentas nacionales que no necesariamente están disponibles en todos los países de la región. De manera indirecta, se puede realizar un cálculo aproximado del impulso fiscal total a partir de la evolución del gasto primario —compuesto tanto por el gasto corriente primario, que corresponde al consumo público, como por los gastos de capital—<sup>2</sup>. Como se puede apreciar en el gráfico I.11, en promedio, la variación interanual real del gasto primario se debilitó sustancialmente en 2018 y se situó por debajo de la tasa de crecimiento del PIB. Lo más destacado de esta tendencia fue la fuerte contracción de los gastos de capital, que influyó en el crecimiento del gasto primario y, por ende, en su contribución al crecimiento de la actividad económica.

<sup>2</sup> Una variación por encima de la tasa de crecimiento del PIB se puede interpretar como una contribución al crecimiento, y a la inversa en el caso de una variación menor. En el caso de una tasa de variación igual a la tasa de crecimiento del PIB, la interpretación sería que la contribución de ese componente al crecimiento económico es cercana a cero.



### Gráfico I.11

América Latina (15 países): variación interanual real del gasto público primario de los gobiernos centrales, por subcomponente y del PIB, 2012-2018<sup>a,b</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (sector público federal), Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú (gobierno general) y República Dominicana.

<sup>b</sup> Promedio simple.

A escala nacional, los resultados fueron muy variados, como reflejo de las diferentes situaciones macroeconómicas y fiscales de los países en lo que se refiere a los niveles de deuda y los tipos de medidas adoptadas con respecto al gasto. Como ilustra el gráfico I.12, salvo en El Salvador, el nivel de variación de los gastos totales osciló entre reducciones relativamente significativas o, en unos pocos casos, ligeros aumentos. Al mismo tiempo, se pueden apreciar comportamientos muy distintos en cuanto a los diferentes componentes del gasto público en América Latina.

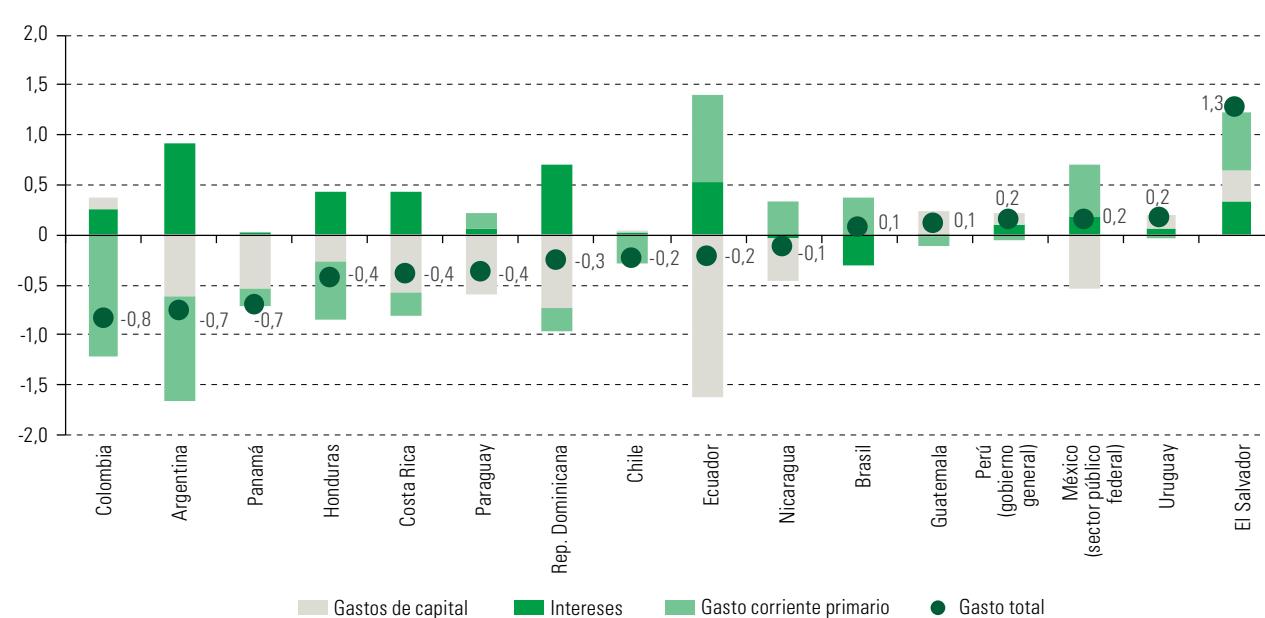
Los gastos de capital se redujeron en la mayoría de los países de América Latina. En particular, destacan las contracciones de 0,5 puntos porcentuales del PIB o más en la Argentina (0,6 puntos porcentuales), Costa Rica (0,6 puntos porcentuales), México (0,5 puntos porcentuales), Panamá (0,5 puntos porcentuales), el Paraguay (0,6 puntos porcentuales) y la República Dominicana (0,7 puntos porcentuales). En lo que se refiere a los componentes, destacan las caídas de transferencias de capital en la Argentina (destinadas a los gobiernos provinciales, Costa Rica (financiadas con recursos externos y destinadas a proyectos de inversión) y la República Dominicana (alta base de comparación con las elevadas transferencias giradas el año anterior por aportes extraordinarios destinados a proyectos de inversión).

En México, la merma en los gastos de capital se debe a la disminución de la inversión financiera, dado que la inversión física presupuestaria aumentó levemente. En cambio, en Panamá y el Paraguay, los gastos de capital se redujeron debido a la finalización de ciertos proyectos y a ajustes del presupuesto de inversión. Entre los pocos países en que los gastos de capital aumentaron, se encuentran Colombia (0,1 puntos porcentuales del PIB), El Salvador (0,3 puntos porcentuales del PIB), Guatemala (0,2 puntos porcentuales del PIB), el Perú (0,1 puntos porcentuales del PIB) y el Uruguay (0,1 puntos porcentuales del PIB). Entre ellos, destacan los gastos de El Salvador y Guatemala, donde el aumento se explica por el incremento de las erogaciones para la inversión directa en activos fijos.

### Gráfico I.12

América Latina (16 países): cambio interanual de los gastos totales de los gobiernos centrales por subcomponente, 2017-2018

(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 del Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, las cifras corresponden a proyecciones realizadas sobre la base de una acumulada de 12 meses hasta noviembre de 2018.

Aunque el gasto corriente primario a nivel regional fue relativamente estable, a nivel nacional se observaron variaciones significativas en diversos países. En la Argentina, el declive de este componente del gasto público (1,1 puntos porcentuales del PIB) fue producto de reducciones en todas sus partidas —en el marco del fuerte ajuste fiscal requerido para lograr las metas acordadas con el Fondo Monetario International (FMI)—, particularmente de las transferencias y los pagos de sueldos y salarios. En la misma línea, destaca la reducción de las transferencias giradas en Colombia como elemento clave en la evolución del gasto corriente primario (-1,2 puntos porcentuales del PIB).

En el Caribe, se prevé que los gastos totales aumentarán ligeramente en 2018, alcanzando el 28,9% del PIB, frente al 28,8% del PIB observado en 2017. En contraste con el caso de los países de América Latina, el incremento de las erogaciones totales se debe principalmente a los gastos de capital, los cuales pasarán del 3,6% del PIB en 2017 al 3,7% del PIB (incluidos aumentos en 7 de los 12 países considerados). Esta evolución se debe, en parte, a proyectos de reconstrucción, pero en la mayoría de los casos refleja inversiones en infraestructura. Cabe subrayar que los pagos de intereses seguirán cayendo, lo que brindará al gasto primario la posibilidad de contribuir al crecimiento del PIB.

## D. Los ingresos públicos se mantienen estables en promedio, pero su evolución difiere de manera significativa entre los países

En América Latina, los ingresos totales no mostraron cambios en 2018 en comparación con el nivel del año anterior (18,1% del PIB) (véase el gráfico I.13). No obstante, este resultado oculta una divergencia importante en su desempeño en los principales países considerados. Por un lado, se observa una reducción en Centroamérica y México (del 16,9% del PIB en 2017 al 16,4% en 2018), como resultado de una disminución de los ingresos no tributarios —en algunos casos, debido a la base de comparación del año anterior, cuando se percibieron ingresos extraordinarios— y una ralentización de la recaudación tributaria, especialmente de los impuestos asociados con el consumo.

**Gráfico I.13**

América Latina y el Caribe: composición de los ingresos públicos de los gobiernos centrales por subcomponente, 2016-2018  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** Las cifras son promedios simples. Se excluye Haití por revisión de cifras. En los casos del Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, las cifras corresponden a proyecciones realizadas sobre la base de un acumulado de 12 meses hasta noviembre de 2018.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (sector público federal), Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú (gobierno general), República Dominicana y el Uruguay.

<sup>b</sup> Se incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>c</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú (gobierno general) y Uruguay.

<sup>d</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tabago.

Por otro lado, en América del Sur, el repunte de los ingresos totales —que pasaron de representar el 19,4% del PIB en 2017 a constituir el 19,7% del PIB en 2018— se explica principalmente por su mejor desempeño macroeconómico y el efecto positivo sobre los ingresos fiscales que ocasionó el alza en los precios de las materias primas (véase el recuadro I.2). Estos factores se tradujeron en un aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta, así como en mayores ingresos no tributarios asociados con regalías y participaciones en la explotación de recursos naturales no renovables.

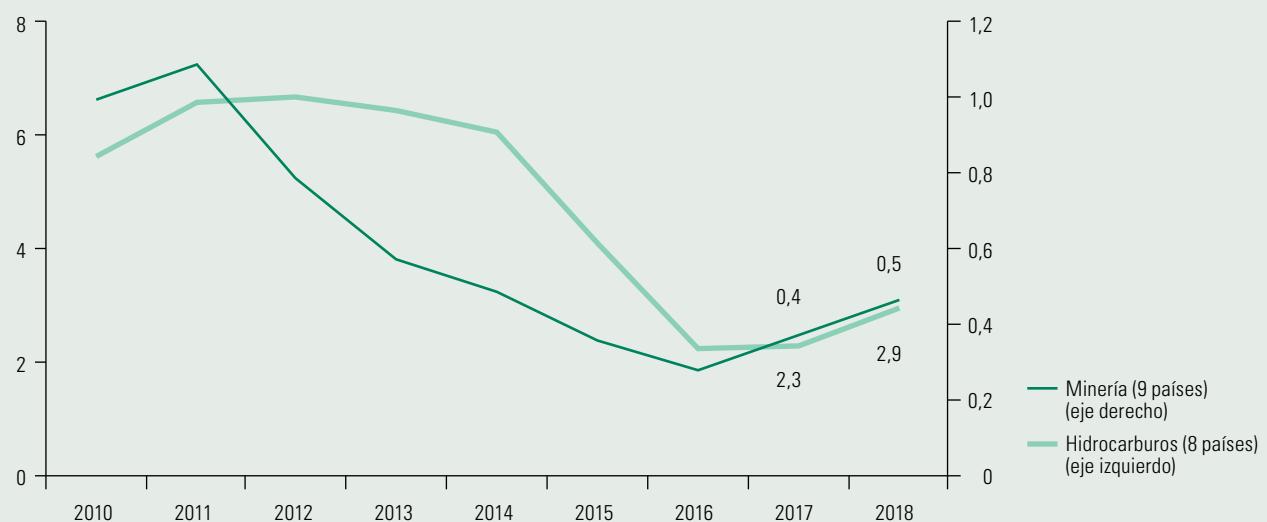
#### Recuadro I.2

#### Ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe

Las cifras preliminares sugieren que los ingresos por recursos naturales no renovables han aumentado en la mayoría de los principales países productores de dichos recursos en 2018. Un repunte en los precios del petróleo crudo se tradujo en el primer aumento de los ingresos fiscales por hidrocarburos desde 2012, que pasaron de un promedio del 2,3% del PIB en 2017 a uno del 2,9% del PIB en 2018 (véase el gráfico siguiente). Se proyectan aumentos de 0,5 puntos del PIB o más en el Brasil, Colombia, el Ecuador y Trinidad y Tabago. Este aumento se reflejaría tanto en los ingresos tributarios, debido al incremento de la rentabilidad de las empresas del sector, como en los ingresos no tributarios, por el aumento del valor de la producción.

#### América Latina y el Caribe: ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables, 2010-2018

(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** Promedios simples. La categoría "hidrocarburos" se refiere solamente a las actividades de exploración y producción. Incluye a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y Trinidad y Tabago. Se excluyen Venezuela (República Bolivariana de) y Surinam por falta de información estadística. La categoría "minería" incluye a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, el Perú y la República Dominicana. Los valores de 2018 se basan en estimaciones oficiales gubernamentales realizadas a partir de documentos presupuestarios de 2018 o de cifras anuales preliminares. Cuando las cifras de 2018 no estaban disponibles, se calcularon utilizando datos mensuales (por lo general, de los primeros tres trimestres del año). Cuando los datos mensuales no estaban disponibles, los ingresos de 2018 se estimaron aplicando el cambio interanual al precio del producto más representativo (o cesta de productos, en el caso de la minería) para el país en 2017, expresado en términos de moneda nacional.

De manera similar, el fuerte crecimiento de los precios de los minerales y metales en el primer semestre de 2018 incidió en el aumento de los ingresos mineros, que alcanzaron el 0,5% del PIB en promedio, frente al 0,4% del PIB en 2017. En particular, destacan los incrementos registrados en Chile (0,5 puntos del PIB) y el Perú (0,3 puntos del PIB), como resultado del dinamismo de los pagos del impuesto sobre la renta corporativa.

A pesar de este resultado, una fuerte corrección de los precios del petróleo crudo y los minerales y de los metales en el segundo semestre del año puso en duda la sostenibilidad del aumento de los ingresos registrados en 2018. El aumento de la incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial, la ralentización del crecimiento de China y el incremento de las tensiones comerciales, entre otros factores, podrían conducir a un estancamiento o incluso a una caída de estos ingresos, lo que repercutiría de manera significativa en las cuentas fiscales de los países productores de recursos no renovables de la región.

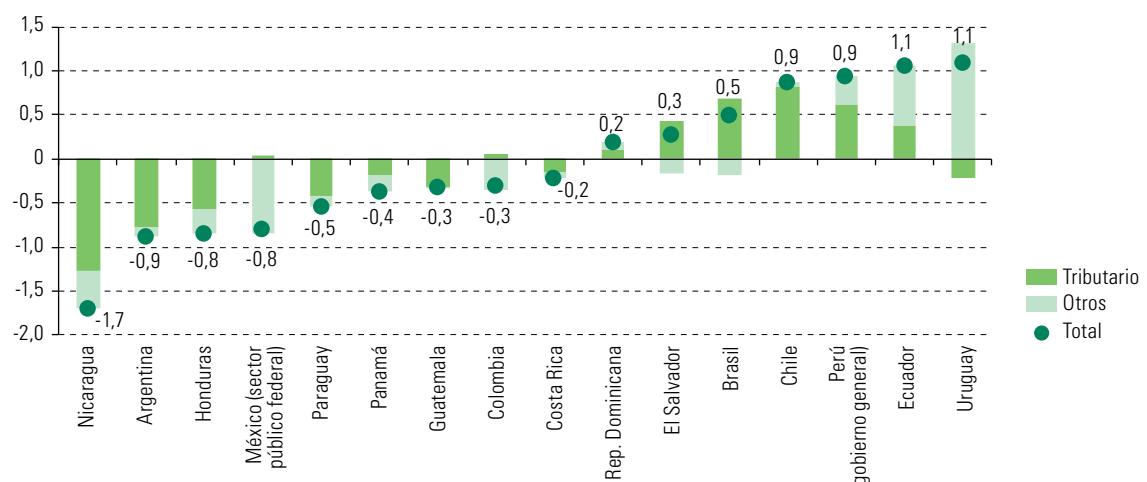
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A pesar de esta estabilidad relativa en los promedios regionales, a nivel de los países los resultados variaron sustancialmente. Por un lado, destacan los aumentos de 0,5 puntos porcentuales del PIB o más registrados en el Brasil, Chile, el Ecuador, el Perú y el Uruguay (véase el gráfico I.14). Un análisis de esos países sugiere que la evolución favorable obedece a tres factores principales: un repunte en la recaudación del impuesto sobre la renta, mayores ingresos relacionados con el comercio exterior, y ciertos factores no recurrentes específicos de cada uno de los países.

#### Gráfico I.14

América Latina (16 países): cambio interanual en los ingresos totales de los gobiernos centrales por subcomponente, 2017-2018

(En puntos porcentuales del PIB)



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

En primer lugar, la reactivación de la actividad económica en la región, así como la variación favorable de los precios de las materias primas, dio lugar en varios países a un repunte en la recaudación del impuesto sobre la renta de las empresas. Los ingresos provenientes de ese impuesto, con su alta elasticidad con respecto a los factores antes señalados, registraron aumentos significativos en Chile (0,5 puntos porcentuales del PIB) y el Perú (0,3 puntos porcentuales del PIB, derivado principalmente del sector extractivo). Cabe señalar que en el caso de Chile la mejora en la recaudación de este impuesto se vio influida también por el impuesto gravado a raíz de la venta de acciones de una empresa en el país por 1.000 millones de dólares en diciembre<sup>3</sup>.

En segundo lugar, se observa también que en ciertos países se registraron repuntes sustanciales en la recaudación de los impuestos asociados con el comercio exterior. En el Brasil, aunque el incremento registrado en los ingresos totales se debe a los mayores ingresos derivados de diversos impuestos, destacan los aumentos en la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) federal (impuesto sobre los productos industrializados (IVI) aplicado a las importaciones, así como los impuestos selectivos a la importación. Además, hubo un incremento en la recaudación de ciertos

<sup>3</sup> Véase Dirección de Presupuestos, "Informe de ejecución del Gobierno central: cuarto trimestre 2018", Santiago, 2018 [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-172702\\_doc\\_pdf\\_Presentacion\\_IT.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-172702_doc_pdf_Presentacion_IT.pdf).

impuestos gravados a los combustibles —incluida su importación— debido a ciertas modificaciones en las alícuotas<sup>4</sup>.

En el Ecuador, gracias a la mejora en el precio internacional de petróleo crudo, aumentaron los ingresos petroleros por exportaciones: en 2018 ascendieron al 2,1% del PIB, frente a un 1,6% en 2017. En El Salvador, el aumento de los ingresos totales se debe a la evolución de los ingresos tributarios, que fueron impulsados por un alza en la recaudación de los pagos del IVA asociados con las importaciones.

En tercer lugar, el aumento en los ingresos totales más destacado del año se registró en el Uruguay. Este incremento de ingresos correspondió al traspaso de ciertos fondos al Banco de Previsión Social (BPS) en el marco de la Ley núm. 19.590, promulgada en diciembre del 2017. Dicha Ley permite que los jubilados, bajo ciertas condiciones, se desafilién del régimen mixto de seguridad social y opten por retornar al régimen anterior de reparto. Los saldos en las cuentas individuales en las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) de los jubilados que optan por desafiliarse se trasladarán a un fideicomiso bajo la supervisión del BPS, lo cual se contabiliza como un ingreso del gobierno central consolidado.

Por otra parte, como se puede apreciar en el gráfico I.14, los ingresos totales cayeron de forma considerable (en más de 0,5 puntos porcentuales del PIB) en la Argentina, Honduras, Nicaragua, México y el Paraguay. En términos generales, fueron dos los factores que explican estos resultados: primero, la ralentización de la actividad económica en ciertos países; y, segundo, una alta base de comparación a raíz de los cambios efectuados en el marco tributario en 2018 o de la percepción de ingresos extraordinarios en 2017.

En la Argentina, la reducción en los ingresos totales se explica principalmente por el desempeño de la recaudación tributaria, que reflejó un declive en los pagos del impuesto sobre la renta —en línea con la evolución de la actividad económica—, así como la alta base de comparación con 2017, cuando se percibió un 0,4% del PIB en el marco del Régimen de Sinceramiento Fiscal.

En México, la variación interanual negativa en los ingresos totales refleja principalmente la reducción en los ingresos no tributarios. En particular, destaca el efecto temporal en esta variación por el traspaso del remanente de operación del Banco de México del 1,5% del PIB en 2017. Sin embargo, esta caída fue atenuada en parte por un alza en los ingresos asociados con el sector de los hidrocarburos acorde con la evolución favorable durante el año en el precio internacional del petróleo.

En Honduras destaca la reducción de los ingresos tributarios después de que se efectuaron modificaciones en el impuesto sobre la renta (aumento de la base exenta imponible) y en el IVA (exoneración de la producción industrial). En el Paraguay se observa una merma en los ingresos tributarios asociados con las contribuciones sociales, debido a que en 2017 se percibieron ingresos extraordinarios por cancelación de obligaciones generadas en años anteriores. Por otra parte, en Nicaragua cabe mencionar la caída observada en la recaudación de varios impuestos, en particular del IVA, como consecuencia de la situación sociopolítica actual.

En el Caribe, los ingresos totales registraron un incremento considerable en 2018, alcanzando el 27,6% del PIB frente al 26,3% del PIB registrado en 2017. Este resultado

<sup>4</sup> Véase Ministerio de Hacienda, “Análise da arrecadação das receitas federais”, Brasilia, 2018 [en línea] <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2018/dezembro2018/analise-mensal-dez-2018.pdf>.



se debe tanto al aumento de los ingresos tributarios como al de los demás ingresos. En cuanto a los ingresos tributarios destacan los casos de Bahamas, Barbados, Guyana, y Trinidad y Tabago. En Bahamas, la favorable evolución de la recaudación tributaria se debe al aumento en la tasa legal del IVA. Por su parte, en Barbados, en el marco de un programa de ajuste fiscal se aumentó la tasa de varios impuestos para potenciar los ingresos tributarios. En Guyana destaca el impulso dado por los ingresos extraordinarios provenientes de una amnistía tributaria, los cuales alcanzaron alrededor del 1% del PIB (véase el cuadro I.2). Los ingresos tributarios en Trinidad y Tabago fueron impulsados por una mayor recaudación del impuesto sobre la renta, en parte por la aplicación de una alícuota diferencial del 35% para los bancos comerciales.

Por su parte, los otros ingresos —compuestos por los ingresos no tributarios, ingresos de capital y donaciones— aumentaron de forma importante en el Caribe, pasando del 5,0% del PIB en 2017 al 5,7% del PIB. Destacan los incrementos en Surinam y en Saint Kitts y Nevis. En el caso de Surinam se prevé un aumento de los ingresos no tributarios, reflejando la afluencia de rentas de la propiedad producto de la mayor producción de oro. En Saint Kitts y Nevis el aumento se debe al alza en los ingresos provenientes del programa de ciudadanía por inversión, que se estima haber alcanzado el 12,3% del PIB en 2018 frente al 6,1% del PIB en 2017.

Cabe señalar que los ingresos percibidos por los programas de ciudadanía por inversión cumplen un papel importante en la evolución de los ingresos no tributarios para el promedio del Caribe, debido a su tamaño relativo al producto y su alta variación interanual en ciertos años (véase el gráfico I.15). A nivel de los países esos ingresos son significativos, ya que reflejan más del 30% de los ingresos totales en Dominica (estimado en un 38,1% en 2018) y en Saint Kitts y Nevis (32,6%). Aunque estas entradas han impulsado el proceso de consolidación fiscal en dichos países, la elevada dependencia de esta fuente de ingresos, especialmente dada su volatilidad, podría poner en peligro los avances logrados en los últimos años.

#### Gráfico I.15

El Caribe (5 países): ingresos fiscales por programas de ciudadanía por inversión  
(En porcentajes del PIB y de los ingresos totales)

##### A. En porcentajes del PIB

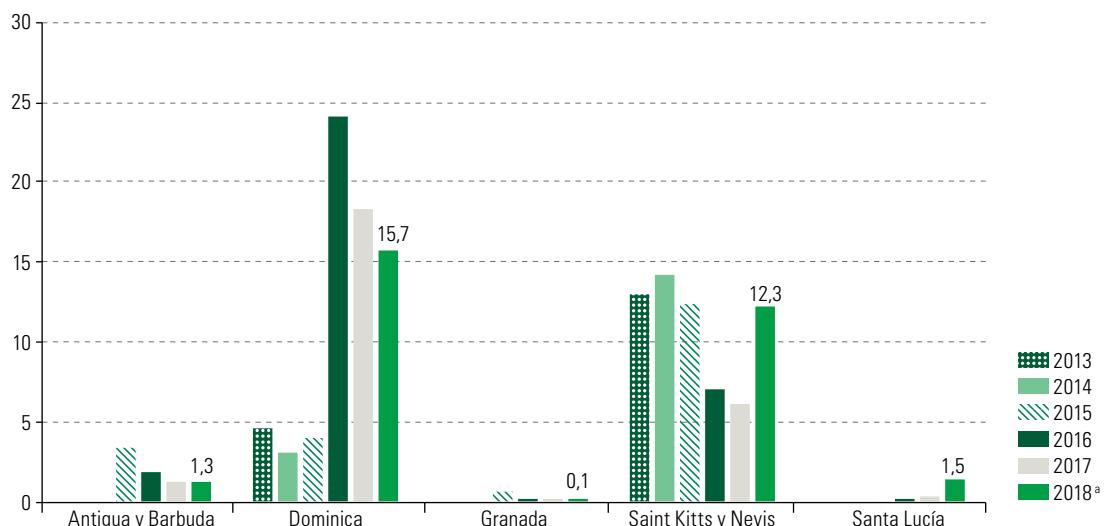
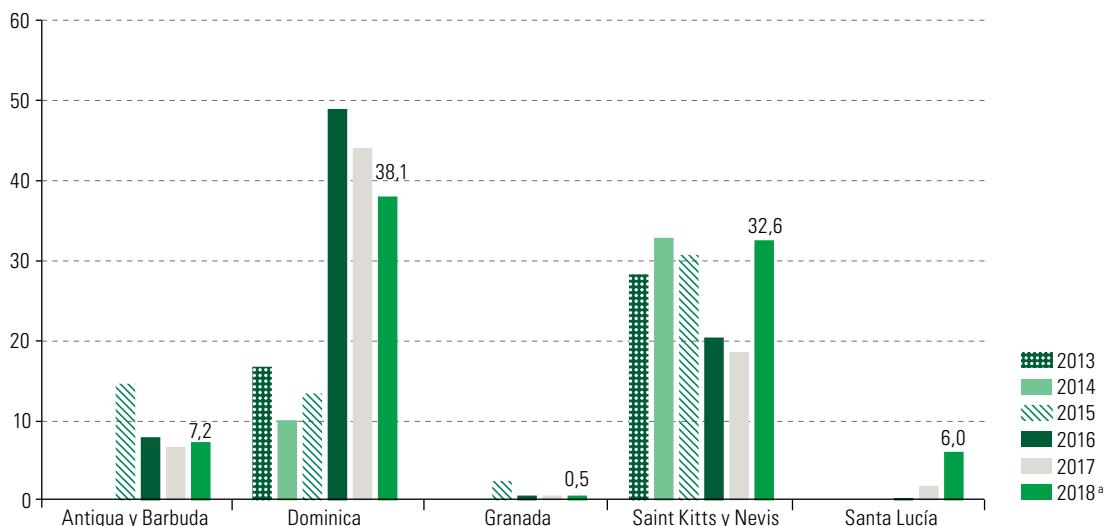


Gráfico I.15 (conclusión)

B. En porcentajes de los ingresos totales



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

Nota: Las cifras de 2018 corresponden a estimaciones sobre la base de un acumulado de 12 meses hasta el tercer trimestre de 2018.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

## E. Las distintas dimensiones de la desigualdad y los desafíos de la política fiscal

Entre las múltiples dimensiones que presenta la desigualdad, dos han merecido particular atención por parte de la política fiscal: la relacionada con la distribución personal del ingreso por hogares y la proveniente de las disparidades sociales y económicas entre territorios. Por su magnitud y permanencia, estas dos dimensiones resultan de particular interés para América Latina, tanto en términos analíticos como de diseño de políticas públicas.

En la última década se han producido importantes mejoras en las tendencias distributivas a nivel regional, evidenciadas en la disminución del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, que pasó del 0,543 en 2002 al 0,466 en 2017, aun cuando en términos internacionales se mantiene la posición de América Latina y el Caribe como la región más desigual del mundo (CEPAL, 2019). No obstante, como se resalta en CEPAL (2019), los datos de los últimos años muestran un enlentecimiento en la tendencia a la reducción de la desigualdad, ya que mientras que entre 2002 y 2008 la disminución anual promedio fue del 1,3%, entre 2008 y 2014 la reducción ascendió al 0,8% y entre 2014 y 2017 se situó en el 0,3%.

Otra clave para entender la desigualdad y su vínculo con la política fiscal es a través del análisis de la estructura de la propiedad de los activos físicos y financieros (CEPAL, 2019), ya que la riqueza y la extrema riqueza son características centrales de la estructura económica de la región, pero no siempre están debidamente gravadas. Algunos estudios recientes (CEPAL, 2019; FMI, 2014; Amarante y Jiménez, 2015) muestran que la desigualdad y la concentración en la distribución de la riqueza es mayor que la desigualdad medida por los ingresos. Esta característica de la estructura socioeconómica y la desigualdad contrasta con la escasa carga impositiva sobre la propiedad en la región y la casi inexistencia de tributación a la herencia (Gómez, Jiménez y Martner, 2017).



Una alternativa que ha adquirido importancia en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, especialmente datos sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias. Además de permitir el análisis de la evolución de la desigualdad a largo plazo, esa información permite recalcular los indicadores de desigualdad que derivan de las encuestas de hogares, incorporando la información faltante sobre los altos ingresos. En particular, se ha desplegado un importante esfuerzo dirigido a revitalizar los estudios sobre la distribución de los ingresos más elevados utilizando información de las declaraciones juradas del impuesto sobre la renta personal, que habían sido dejados de lado ante el surgimiento de las investigaciones llevadas a cabo con los microdatos provenientes de encuestas de hogares (Jiménez y Rossignolo, 2019).

Cabe consignar que la información sobre ingresos permite, siempre de acuerdo a las características legislativas de cada país, clasificar el ingreso según su fuente, lo que hace posible analizar los cambios en la composición de los ingresos (asalariados, renta del capital, cuenta propia y empleadores) de los tramos más elevados.

El valor agregado de contar con información tributaria para analizar los ingresos radica en el hecho de que una buena cantidad de países han publicado de manera sistemática y regular tabulaciones basadas en las declaraciones juradas del impuesto a la renta. Esas tabulaciones presentan los ingresos declarados segmentados por tramos de ingresos antes de impuestos, divididos por fuente de ingreso según el caso, e informando las deducciones que reducen el impuesto de que se trate.

Además de esos avances referentes a la medición, esta agenda de investigación abre una ventana para la discusión de aspectos vinculados a la tributación de las altas rentas, al capital y a las herencias (Piketty y Zucman, 2013).

En Jiménez y Rossignolo (2019) se recopilan las participaciones del 1% más rico en algunos de los países de la región, de acuerdo con las todavía incipientes estimaciones, basadas en registros tributarios<sup>5</sup>. Pueden verse participaciones superiores al 25% del ingreso en el caso del Brasil, o alrededor del 20% en Colombia, Chile y México, que si se comparan con otras regiones del mundo confirman que los países de la región se sitúan entre los más desiguales y de mayor concentración de la riqueza del planeta. Se observa también que la desigualdad corregida por registros tributarios es mayor que la reflejada por las encuestas de hogares al incluir a los tramos de mayores ingresos, debido a que el coeficiente de Gini se incrementa en todos los casos al corregirlo con la información de las declaraciones juradas impositivas.

Debe resaltarse que disponer de la información proveniente de registros tributarios puede ampliar de forma significativa el alcance de los estudios sobre distribución de ingresos en los países de la región, permitiendo un análisis en detalle sobre los ingresos altos, incluso con la posibilidad de expandirse para analizar con mayor detalle las tasas que efectivamente pagan los ricos y superricos<sup>6</sup>, pese a la existencia de limitaciones referentes a problemas de evasión, elusión, exenciones y cambios en las alícuotas impositivas.

<sup>5</sup> Los antecedentes de esta literatura especializada para América Latina, si bien con varias diferencias metodológicas, se encuentran en la contribución de Alvaredo (2011), que utiliza datos agregados de declaraciones juradas del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la Argentina, clasificadas por tramos de ingresos. Entre los estudios realizados empleando microdatos de las declaraciones juradas se encuentra Burdín, Espónida y Vigorito (2015) para el Uruguay, mientras que Alvaredo y Londoño (2013), para Colombia, y López, Figueroa y Gutiérrez (2013), Fairfield y Jorratt (2016) y Friedman y Hofman (2013) para Chile, emplean en forma combinada ambas fuentes de información. Puede citarse también a Campos, Chávez y Esquivel (2014) para México, Medeiros, Souza y Castro (2015) para el Brasil, y Rossignolo, Villacreses y Oliva (2016), para el Ecuador.

<sup>6</sup> Véase la distinción entre las distintas definiciones de riqueza, basadas en medidas de ingreso (flujo), patrimonio (acervo) o ambos, en Jiménez y Solimano (2012).

Otra dimensión que se debe considerar cuando se analiza la desigualdad de América Latina es la importante diferencia que aún existe entre los territorios ricos y pobres de los países, que se refleja en las brechas del producto interno bruto per cápita de las regiones de un mismo país. En los países de América Latina el coeficiente entre el PIB per cápita más alto y más bajo generalmente excede el 6:1 (con la excepción del Uruguay), mientras que en los países desarrollados rara vez se sitúa por encima del 3:1 (Brosio, Jiménez y Ruelas, 2018; CEPAL, 2017b; Muñoz, Radics y Bone, 2016). De hecho, en trabajos recientes de la CEPAL se han examinado las desventajas sociales que reproducen esas diferencias y su incidencia en la configuración de la política fiscal de los países de la región (CEPAL, 2016a, 2017a y 2017b). Asimismo, en Brosio y Jiménez (2012) se anticipa que parte importante de este problema podría explicarse por la ventaja que alcanzan las zonas productoras de recursos naturales no renovables y, en su defecto, la falta de mecanismos de transferencias de igualación de recursos fiscales entre regiones que mitiguen estas diferencias. Esas desigualdades tienen a su vez un correlato en el ámbito de las finanzas públicas intergubernamentales, ya que las capacidades fiscales subnacionales son distintas, tanto entre los diferentes niveles de gobierno (asimetría o desequilibrio vertical) como entre los jurisdicciones correspondientes a un mismo nivel (asimetría o desequilibrio horizontal), situación que incide directamente en la cobertura y la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos en los territorios.

Esas diferentes dimensiones y características de la desigualdad en la región hacen necesario afinar la intervención pública con fines redistributivos a través de la provisión y cobertura del gasto público social, de las transferencias intergubernamentales y de los distintos instrumentos fiscales que permitan financiarlo. El gasto social ha crecido de manera significativa en el período 2000-2017, pasando del 8,5% en 2000 al 11,2% en 2017, alcanzando el nivel más alto de la serie. Pero la tendencia de crecimiento se ha frenado en los últimos años, los niveles de gasto siguen siendo muy inferiores a los existentes en países desarrollados y persisten grandes desafíos de financiamiento de las políticas públicas (CEPAL, 2019).

Este análisis es particularmente relevante en la actual coyuntura, caracterizada por un contexto macroeconómico incierto, una desaceleración en las mejoras redistributivas alcanzadas en los últimos años, una caída en el gasto público corriente y un estrechamiento del espacio de la política fiscal, tanto a nivel de los gobiernos centrales como subnacionales.

Respecto al impuesto a la renta, si bien en los últimos años se han comprobado avances, los países de la región continúan registrando una baja recaudación del impuesto sobre la renta personal (alrededor del 1,6% del PIB en promedio en 2017), así como un débil impacto en términos de eficiencia y equidad (CEPAL, 2017a; OCDE y otros, 2018). Diversos factores se superponen para explicar este desempeño. Por un lado, ha habido una reducción sostenida de las tasas marginales máximas del tributo, las cuales generalmente se encuentran por debajo de las alícuotas existentes en los países desarrollados. Asimismo, el gran número de exenciones, deducciones personales, gastos tributarios y permanencia de los regímenes simplificados erosionan la base imponible del tributo y por lo tanto disminuyen la cantidad de recursos recaudados. Los elevados niveles de evasión, morosidad y elusión constituyen otro factor que ayuda a explicar el magro desempeño de ese tributo.

En lo referente a los gravámenes sobre la riqueza, tradicionalmente los impuestos sobre el patrimonio han tenido escasa importancia en los países de América Latina, al punto de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios de la región (CEPAL, 2016b).



No obstante, en años recientes la tributación directa sobre la propiedad ha suscitado creciente interés. Esto se ha debido a que, además de presentar una serie de ventajas en materia de eficiencia y equidad, permiten generar un flujo relativamente estable de recursos tributarios con escasos efectos distorsivos. Además, esos impuestos son una herramienta potencial para gravar a las familias de los sectores más acomodados, ya que, como se comentó anteriormente, en la mayoría de los países de la región la riqueza patrimonial se encuentra altamente concentrada (CEPAL, 2016b).

Este tipo de tributación abarca una amplia gama de instrumentos. Además de los impuestos recurrentes sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles (Ahmad, Brosio y Jiménez, 2018), en América Latina también se aplica el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles entre vivos (donaciones) y el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores, mientras que pocos países —como la Argentina y el Uruguay— han establecido también un impuesto recurrente sobre los activos netos.

El impuesto sobre la propiedad inmueble es reconocido a nivel internacional como la más importante fuente de recursos propios para los gobiernos subnacionales (OCDE y otros, 2019; Ahmad, Brosio y Jiménez, 2018). En teoría, este tributo tiene un gran potencial para generar un monto mayor de recaudación, posee una base imponible inmóvil y no se agota a lo largo del tiempo (CEPAL, 2016b). Precisamente, en los países de la región el impuesto sobre la propiedad inmueble es el instrumento más utilizado como fuente de recursos fiscales en los gobiernos subnacionales, si bien resulta heterogénea la forma de asignación de bases y alícuotas entre los distintos niveles de gobierno (CEPAL, 2016b). La recaudación proveniente de estos tributos es relativamente baja, en promedio alrededor del 0,3% del PIB, y esto se explica por una combinación de factores que limitan su correcto funcionamiento. Entre ellos, se destaca la débil capacidad operativa de las administraciones tributarias de los gobiernos subnacionales, los bajos índices de cobertura en el registro de catastro, los elevados niveles de morosidad y una considerable subvaluación de las propiedades debido a la falta sistemática de una adecuada actualización de los valores catastrales (CEPAL, 2016b).

Un segundo impuesto patrimonial con potencial relevancia a la hora de gravar las altas rentas, y con menor difusión en la región que el anterior, es el que recae sobre las transmisiones de bienes a título gratuito, ya sea *inter vivos* (donaciones) o *mortis causa* (sucesiones, herencias y legados). En la práctica, el impuesto comprende la idea de gravar el patrimonio neto transmitido. A su vez, las alícuotas aplicadas suelen ser progresivas y, en algunos casos, selectivas de acuerdo con el hecho imponible (por ejemplo, en la República Dominicana o el Uruguay) (CEPAL, 2016b)<sup>7</sup>. Su recaudación es marginal en la región: 0,01% del PIB en promedio.

Por último, a pesar de su potencial incidencia sobre los contribuyentes de rentas más elevadas, solo dos países de América Latina (la Argentina y el Uruguay) aplican en la actualidad un impuesto sobre los activos netos (CEPAL, 2016b). Para ambos casos las tasas son progresivas y selectivas (CEPAL, 2016b). En la Argentina la base imponible corresponde a los bienes poseídos por persona física o sucesiones indivisas en determinada fecha, incluidas las posesiones en el extranjero. En el Uruguay, la base imponible está dada por el patrimonio de las personas físicas, los núcleos familiares, las sucesiones indivisas, las personas jurídicas constituidas en el extranjero y los sujetos pasivos del impuesto a las rentas de actividades empresariales, excluyendo posesiones en el extranjero.

<sup>7</sup> Véase información más detallada sobre este tipo de impuestos y su aplicación en América Latina en Gómez y Morán (2013).

Con respecto a la dimensión territorial, a raíz de las desigualdades y su impacto diferente en los sectores públicos subnacionales, los sistemas fiscales intergubernamentales han echado mano de las transferencias entre los distintos niveles de gobierno, diferenciando entre aquellas dirigidas a reducir las diferencias de renta entre territorios de un mismo país y las que tratan de evitar que esas diferencias den lugar a un acceso diferenciado a los servicios públicos, es decir, las transferencias de nivelación o igualación. En los países de la región la capacidad de igualación o nivelación de los sistemas de transferencia no mejoró durante la última década (Muñoz, Radics y Bone, 2016; Brosio, Jiménez y Ruelas, 2018) y se observa que, en general, aquellos se distribuyen sin tener en cuenta la capacidad fiscal y las medidas explícitas de las necesidades de gasto, lo que dificulta su potencial de igualación. Una manera de mejorar el impacto de estos instrumentos podría ser a través de la introducción de criterios explícitos de igualación fiscal en los sistemas de transferencias.

En definitiva, si bien en los países desarrollados se ha avanzado de manera notable en lo referente a analizar las participaciones de los altos ingresos en la distribución del ingreso y la riqueza, así como en advertir sobre su aporte a la recaudación del impuesto a la renta y a la propiedad, aún queda mucho camino por recorrer, particularmente en el caso de los países de América Latina, donde este tipo de estudios es bastante reciente y se ha realizado en pocos países.

Lo anterior reviste gran importancia, ya que arroja luz sobre qué reformas fiscales y tributarias quedan pendientes en la región para atenuar las desigualdades personales y regionales. Aumentar la recaudación y mejorar el alcance efectivo de los impuestos sobre los individuos de más altos ingresos, lo cual mejoraría el impacto distributivo de los sistemas tributarios. Es necesario que se continúe debatiendo respecto a la estructura y composición de aquellas medidas tributarias que pueden ser consideradas aún como una asignatura pendiente en esta materia y que básicamente hacen referencia a la estructura de la imposición a la renta, a los patrimonios personales y a los gravámenes sobre herencias, donaciones y sucesiones.

Debe tenerse en cuenta que en un mundo globalizado con movilidad del capital y paraísos fiscales, la tributación a nivel nacional no será suficiente, por sí sola, para corregir las tendencias actuales a la desigualdad global y la formación de nuevas élites económicas. En este contexto, se necesita con urgencia mejorar los acuerdos y la gobernanza de la tributación internacional.

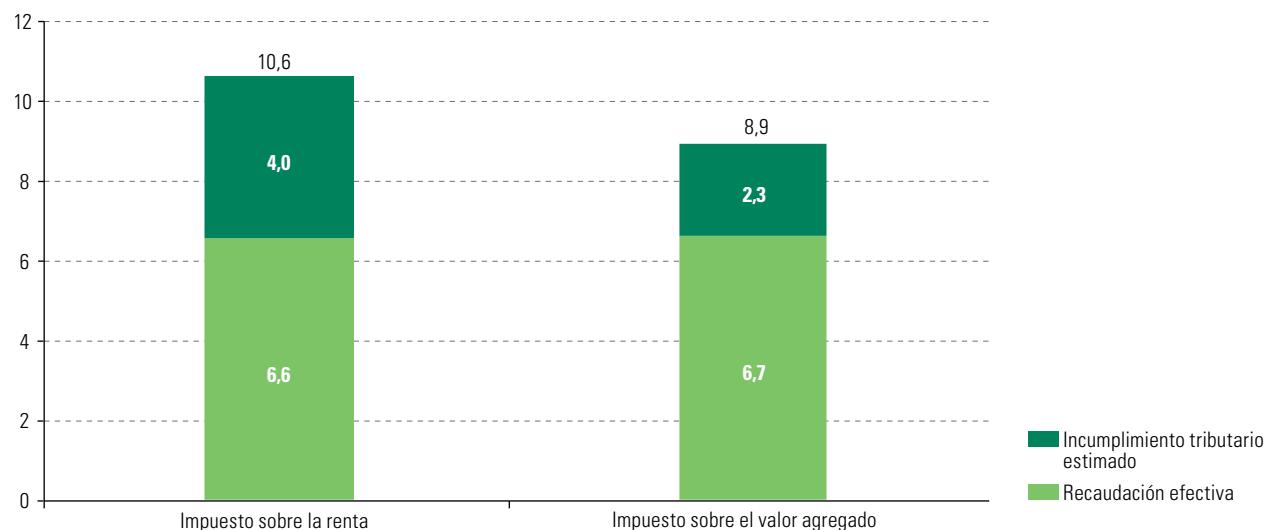
La elevada concentración de la riqueza y el ingreso en nuestros países, que hacen de América Latina la región más desigual del planeta, requiere de un tratamiento cuidadoso de los sistemas fiscales y de las reformas por implementar, donde se promueva un aprovechamiento integral de su acción redistributiva (CEPAL, 2017a). En este contexto, aparece como una tarea pendiente el fortalecimiento de la imposición patrimonial y el impuesto a la renta personal, potenciando sus efectos recaudatorios y distributivos, promoviendo un tributo general y de base amplia que considere todas las rentas del contribuyente en su base gravable y coordine su accionar con los distintos regímenes simplificados. Esta mirada integral permitiría reforzar su impacto sobre la equidad, ya sea en relación con el principio de la capacidad de pago (equidad vertical) o con un tratamiento impositivo igualitario para aquellos que tengan ingresos equivalentes (equidad horizontal), aunque sean de diferente fuente (salario o capital) o diferente modalidad contractual (asalariado o autónomo).

## F. Evasión y elusión fiscal y flujos financieros ilícitos en la región

La evasión y elusión tributaria sigue siendo uno de los principales obstáculos a la movilización de recursos internos para financiar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región. Las estimaciones más recientes de la CEPAL sobre las pérdidas asociadas con el incumplimiento tributario del impuesto a la renta y el IVA alcanzaron el 6,3% del PIB en 2017, una cifra equivalente a 335.000 millones de dólares (véase el gráfico I.16). A efectos de contextualizar esta cifra, el total de los gastos de capital de los gobiernos centrales de América Latina alcanzó aproximadamente 115.000 millones de dólares en 2016<sup>8</sup>. Cabe mencionar que si los países pudieran reducir una parte de este incumplimiento, esos ingresos adicionales podrían dar un ímpetu importante para lograr los metas sociales y económicas incorporadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**Gráfico I.16**

América Latina (16 países): incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado, 2017  
(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 (IVA). Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el PIB a precios corrientes expresados en dólares estadounidenses. Los países incluidos en el análisis para el impuesto a la renta son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú y el Uruguay. Para el IVA, los países son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

En los países de la región ha habido un creciente reconocimiento de la importancia de abordar este problema, especialmente en un período caracterizado por la consolidación fiscal. Como se adelantó en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (CEPAL, 2017a), varios países han adoptado medidas para mejorar la supervisión fiscal y reducir la evasión tributaria. Por una parte, la mayoría de los países han adoptado la facturación electrónica, lo cual apoyará la formalización del comercio y reducirá el espacio para la evasión y elusión fiscal del IVA. Al mismo tiempo, el cruce de información proveniente de la facturación electrónica, registros administrativos y otras bases de datos ha permitido la detección de irregularidades o incoherencias en las declaraciones juradas de los contribuyentes.

<sup>8</sup> No incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

Los programas de regularización tributaria también brindan una forma de abordar el incumplimiento tributario, generando al mismo tiempo ingresos extraordinarios para incrementar los ingresos públicos o compensar por una caída en ellos. Como se puede apreciar en el cuadro I.2, la mayoría de los programas en el período 2017-2019 correspondieron a amnistías generales y tuvieron por objetivo liquidar los pasivos tributarios existentes a través de la oferta de ciertos beneficios como la condonación de los pagos de intereses sobre esta deuda, multas y recargos. Resulta importante subrayar la magnitud de la recaudación tributaria derivada de esos programas, como en el caso del Ecuador (1,1% del PIB) y de Guyana (0,9% del PIB). En cambio, en Costa Rica los ingresos fueron menores, aunque se espera una mayor recaudación en 2019 dado que la amnistía entró en vigor a fines de 2018.

#### Cuadro I.2

América Latina (6 países): programas de regularización recientes, 2017-2019

País	Tipo de amnistía	Beneficio	Recaudación
Costa Rica (2018-2019)	Impuestos varios	Condonación de intereses, reducción de la sanción aplicada (del 40% al 80%, dependiendo del mes en que el contribuyente se acoge a la amnistía) <sup>a</sup>	0,2% del PIB (2018)
Ecuador (2018)	Impuestos varios	Condonación de intereses, multas y recargos sobre deudas tributarias	1,1% del PIB (recaudación efectiva; los contribuyentes tienen hasta 2020 para hacer sus pagos) <sup>b</sup>
Guyana (2018)	Impuestos varios	Condonación de intereses y multas sobre deudas tributarias (del 50% al 100%, dependiendo del mes en que el contribuyente se acoge al beneficio)	0,9% del PIB (resultados preliminares)
Honduras (2018-2019)	Impuestos varios	Condonación de intereses, multas y recargos sobre deudas tributarias	No se aplica
México (2017)	Declaración y repatriación de capital	Tasa preferencial de 8% del impuesto sobre la renta (ISR), condonación de multas y recargos; los capitales deben ser invertidos por lo menos 2 años	0,1% del PIB
Perú (2017-2018)	Declaración y repatriación de capital	Tasas preferenciales del 7% y el 10%, dependiendo si el contribuyente declara los activos o el contribuyente repatria el capital para invertirlo en el país	0,2% del PIB

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

<sup>a</sup> Véase Ministerio de Hacienda, "Amnistía tributaria" [en línea] [https://www.hacienda.go.cr/docs/5c1d487deace0\\_Aviso%20Amnistia%20Tributaria.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5c1d487deace0_Aviso%20Amnistia%20Tributaria.pdf).

<sup>b</sup> Véase Servicio de Rentas Internas (SRI), "Resultados de la remisión tributaria" [en línea] <http://www.sri.gob.ec/web/guest/resultados-de-la-remision>.

Por su parte, México y el Perú implementaron programas de declaración y repatriación de capital. Ambos programas contemplaron una tasa preferencial para el pago del impuesto sobre la renta, así como la condonación de multas y recargos sobre los ingresos asociados con los activos declarados. En el caso de México el capital debía invertirse en el país por un período no inferior a dos años. Por otro lado, este programa en el Perú ofrecía una tasa del 10% para contribuyentes que solo declararan sus activos y del 7% para aquellos que invirtiesen esos capitales en el país. Resulta importante señalar que la recaudación de estos programas fue de menor magnitud que los implementados en la Argentina (1,8% del PIB), el Brasil (0,8% del PIB) y Chile (0,6% del PIB) entre 2015 y 2016 (CEPAL, 2017b).

En cuanto a los flujos financieros ilícitos, las últimas estimaciones de la CEPAL sobre las salidas brutas debidas a la manipulación de precios del comercio internacional de bienes continúan mostrando una tendencia a la baja. En 2016 esos flujos alcanzaron los 85.000 millones de dólares, o sea, un valor equivalente al 1,5% del PIB regional (véase el gráfico I.17). Ello supone una importante reducción en comparación con los máximos registrados en 2013 y 2014, cuando esas salidas alcanzaron los 100.000 millones de dólares por año. En términos absolutos, el descenso registrado entre 2013 y 2016 se explica por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, que registraron una reducción combinada de aproximadamente 17.000 millones de dólares durante el período.

### Gráfico I.17

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).

A nivel de producto, los principales impulsores de esta tendencia fueron las partes intermedias en las cadenas de valor globales (especialmente en el Brasil, Colombia y Costa Rica), así como una reducción en las salidas relacionadas con los recursos naturales no renovables. Además de caer en términos absolutos, la proporción de salidas en relación con las exportaciones de esos productos y países también disminuyó durante el período, lo que sugiere que esta reducción no se debió simplemente a una caída de las exportaciones sino también a mejoras en las normas de precios de transferencia y la administración tributaria y aduanera.

## G. Los gobiernos subnacionales registraron un aumento de sus déficits en 2017

Los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) de los países más descentralizados de la región, en promedio, registraron un aumento de sus déficits tanto global como primario en 2017, impulsado fundamentalmente por el crecimiento de los déficits fiscales subnacionales en la Argentina, el Brasil y México. Como se observa en el gráfico I.18 y en el cuadro I.3, esta tendencia se explica por un mayor aumento en los gastos subnacionales que en los ingresos.

Esta tendencia en el balance de las cuentas públicas subnacionales repercute en la evolución de la deuda. Los niveles de deuda pública de los gobiernos subnacionales, si bien en promedio se mantiene bajos en términos del PIB, han registrado un ligero aumento en los últimos años, pasando del 4,7% del PIB en 2014 al 5,3% del PIB en 2017 (véase el gráfico I.19). En términos desagregados, la evolución en 2017 se explica en gran parte por los aumentos de la deuda subnacional en la Argentina (0,5% del PIB).

### Gráfico I.18

América Latina (7 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, 2010-2017<sup>a</sup>  
 (En porcentajes del PIB)



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

Nota: La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina (provincias), el Brasil (estados y municipios), Chile (municipios), Colombia (departamentos y municipios), Costa Rica (municipios), México (estados y municipios) y el Perú (municipios).

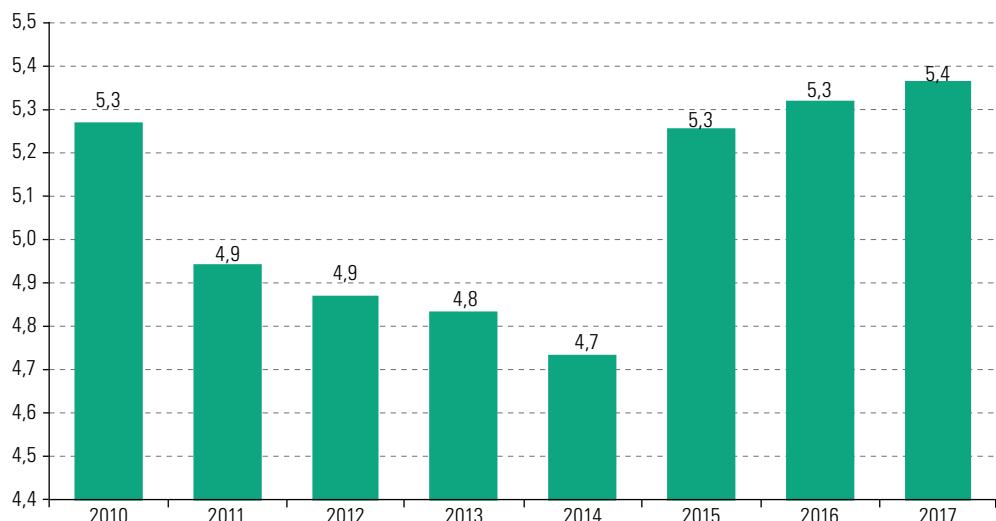
<sup>a</sup> Promedios simples.

### Cuadro I.3

América Latina (10 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales por tipo de subsector institucional, 2015-2017  
 (En porcentajes del PIB)

País	Gobiernos	2015				2016				2017			
		Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global	Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global	Ingreso	Gasto	Balance primario	Balance global
Argentina	Provinciales	15,2	15,9	-0,4	-0,7	15,3	15,9	-0,3	-0,6	17,6	18,4	-0,4	-0,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Intermedio	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	Estatales	11,7	12,8	-1,1	-1,2	9,8	11,4	-1,5	-1,6	...	...	...	...
	Locales	10,9	13,3	-0,9	-2,4	11,0	11,9	0,0	-0,9	11,5	12,5	-0,2	-1,0
Chile	Comunales	8,8	8,5	0,5	0,3	8,7	8,2	0,7	0,5	8,8	8,3	0,7	0,5
Colombia	Departamento y municipios	3,6	3,5	0,1	0,1	3,8	3,7	0,1	0,1	3,8	3,7	0,1	0,1
Costa Rica	Locales	11,3	12,2	-0,8	-0,9	9,9	10,7	-0,7	-0,8	10,1	10,6	-0,4	-0,5
Ecuador	Intermedio	1,1	1,2	-0,1	-0,1	1,1	1,3	-0,1	-0,1	1,2	1,3	-0,2	-0,2
México	Estatales	5,0	4,2	0,8	0,8	5,1	4,1	1,0	1,0	...	...	...	...
	Municipales	10,2	10,4	0,2	-0,2	10,1	10,2	0,2	-0,2	8,8	9,5	-0,1	-0,6
Perú	Locales	2,0	2,0	0,1	0,0	2,0	1,6	0,6	0,4	2,0	1,5	0,5	0,4
Uruguay	Intermedio	3,1	3,7	-0,6	-0,6	2,8	3,7	-0,9	-0,9	2,9	3,7	-0,8	-0,8

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



**Gráfico I.19**  
América Latina (4 países):  
deuda pública de los  
gobiernos subnacionales,  
2010-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

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

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

<sup>a</sup> Promedios simples.

En cuanto a los ingresos fiscales, luego de la desaceleración observada en 2015 y 2016, vuelven a registrar un aumento, pasando del 7,2% del PIB en 2016 al 7,4% en 2017. No obstante, como se recalcó en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018*, la evolución de estos ingresos se ve fuertemente determinada por la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes de los gobiernos centrales y no tanto por el más limitado incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales.

Cabe resaltar que la composición promedio de la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales en los países latinoamericanos esconde algunas importantes diferencias entre países en términos del peso relativo que poseen los recursos tributarios dentro del total de ingresos percibidos por estos niveles de gobierno. Al respecto puede comprobarse que los estados y municipios del Brasil obtienen más de la mitad de sus ingresos a partir de la recaudación tributaria, lo que representa casi el 10% en términos del PIB (CEPAL, 2018), mientras que, por el contrario, en el resto de los países de la región la principal fuente de recursos públicos de los gobiernos subnacionales proviene del sistema de transferencias que cada gobierno central implementa para complementar el financiamiento de sus responsabilidades de gastos, es decir la provisión de bienes públicos a sus ciudadanos. Las administraciones centrales de gobierno de países como la Argentina y México aportan más de 8% del PIB en concepto de transferencias hacia los niveles inferiores de gobierno.

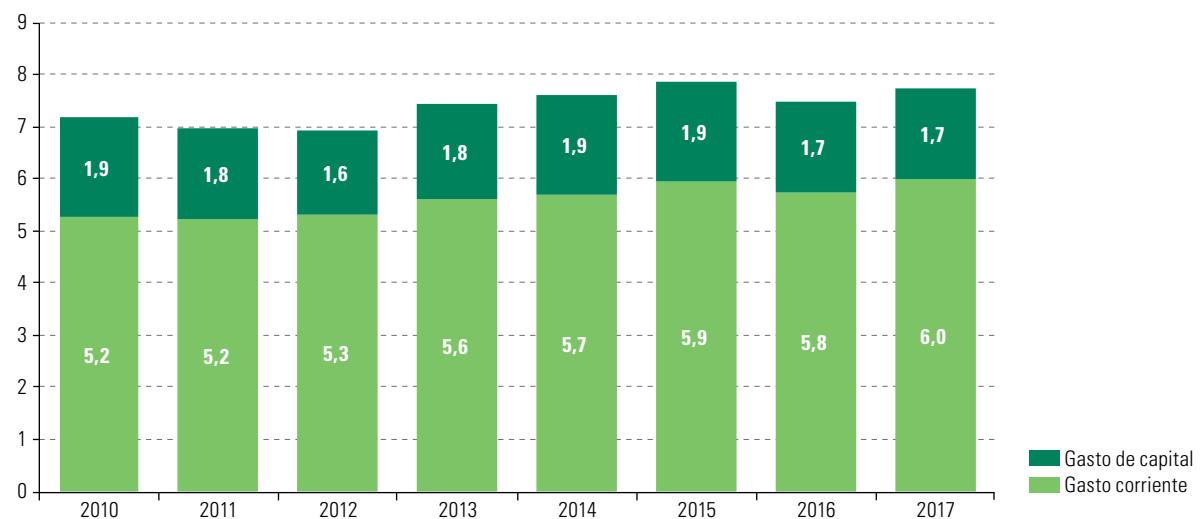
Además, se observa que la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha crecido muy poco en el período 2000-2016 (alrededor del 0,5% del PIB en promedio), lo que contrasta con los ingresos fiscales a nivel de gobierno central (alrededor del 5% del PIB en el mismo período). Esa exigua evolución obedece a la debilidad en el nivel y estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez guarda relación con las bases tributarias disponibles por parte de esos niveles de gobierno (OCDE y otros, 2018). En este sentido, lo que surge claramente es que a los gobiernos subnacionales les resulta difícil aprovechar las potestades tributarias ya disponibles, como por ejemplo se aprecia en los magros ingresos generados por el impuesto predial en los países de América Latina.

Los trabajos de investigación más recientes, junto con la información estadística disponible (Gómez, Jiménez y Martner, 2017; OCDE y otros, 2017), confirman que la relevancia de la imposición patrimonial en términos del PIB y en relación con el total recaudado no resulta significativa en ninguno de los sistemas tributarios latinoamericanos. No obstante, este tipo de tributos constituyen el principal instrumento de generación de recursos propios con que los gobiernos subnacionales de la región cuentan para financiar sus responsabilidades de gasto. Típicamente es el impuesto a la propiedad inmueble o predial el instrumento más comúnmente aceptado y explotado como fuente de recursos fiscales en las instancias subnacionales de gobierno, aunque con un escaso peso relativo que se ubica por debajo del 0,7% del PIB en la mayoría de los casos (a excepción de Colombia y el Uruguay)<sup>9</sup>.

Por el lado de las erogaciones, en 2017 se observa un aumento en los gastos totales subnacionales impulsado por un aumento del gasto corriente, mientras que el gasto de capital se mantiene casi constante (véase el gráfico I.20). El gasto corriente aumentó de manera significativa en la Argentina (2,1% del PIB) y el Brasil (0,6% del PIB), cayendo en México y el Perú. Por su parte, el gasto en capital aumentó en la Argentina (1,0% del PIB) y cayó en forma significativa en México (2,2% del PIB).

**Gráfico I.20**

América Latina (7 países): gastos públicos de los gobiernos subnacionales, 2010-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina (provincias), el Brasil (estados y municipios), Chile (municipios), Colombia (departamentos y municipios), Costa Rica (municipios), México (estados y municipios) y el Perú (municipios).

<sup>a</sup> Promedios simples.

En definitiva, el espacio fiscal con el que cuentan los gobiernos subnacionales en los países más descentralizados de la región se ha visto notablemente reducido a partir de 2012, acorde con lo sucedido a nivel de los gobiernos centrales, a raíz del aumento del gasto, el débil aprovechamiento de las bases imponibles subnacionales como el impuesto predial, y el crecimiento de la deuda pública.

<sup>9</sup> Véanse más detalles sobre el desempeño de los impuestos sobre la propiedad inmueble en América Latina en Martínez Vázquez y Sepúlveda (2012), Gómez, Jiménez y Martner (2017) y Ahmad, Brosio y Jiménez (2018).



Como se ha recalado en este capítulo, la región se caracteriza por la prevalencia de una alta desigualdad territorial, que a su vez se traduce en significativas diferencias en las capacidades fiscales subnacionales, tanto entre los diferentes niveles de gobierno (asimetría vertical) como entre las jurisdicciones correspondientes a un mismo nivel (asimetría horizontal). Esta situación repercute directamente y da lugar a diferentes grados de cobertura y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos en los territorios.

Teniendo en cuenta que en varios países de la región la provisión de servicios básicos como educación, salud e infraestructura se ha asignado crecientemente a los subniveles de gobierno, el estrechamiento del espacio fiscal subnacional puede incidir en la adecuada provisión de estas funciones a nivel del sector público consolidado.

## Bibliografía

- Ahmad, E., G. Brosio y J. Jiménez (2018), "An expanded role for property taxation in Latin America: adopting a simplified structure and digital technology," documento presentado en las VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Cartagena de Indias, 5 y 6 de septiembre [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brosio\\_jimenez\\_ppt.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brosio_jimenez_ppt.pdf).
- Alvaredo, F. (2011), "A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient," *Economics Letters*, vol. 110, N° 3, Nueva York, Elsevier, marzo.
- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010," *CEQ Working Paper*, N° 12, Nueva Orleans, Universidad Tulane.
- Amarante, V. y J. Jiménez (2015), "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina," *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), J. Jiménez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Brosio, G. y J. Jiménez (eds.) (2012), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Cheltenham, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Edward Elgar.
- Brosio, G., J. Jiménez y I. Ruelas (2018), "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), diciembre.
- Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2015), "Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011," *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), J. Jiménez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Campos, R., E. Chávez y G. Esquivel (2014), "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible," *Finanzas Públicas*, vol. 6, N° 18, Ciudad de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.
- (2018), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago, marzo.
- (2017a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago, marzo.
- (2017b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, septiembre.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- (2016b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/L.4140), Santiago, marzo.
- Fairfield, T. y M. Jorratt (2016), "Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile," *The Review of Income and Wealth*, vol. 62, N° 1, Hoboken, Wiley, agosto.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), "Fiscal policy and income inequality," *IMF Policy Paper*, Washington, D.C., enero.

- Friedman, J. y A. Hofman (2013), "Inequality and the top of the income distribution in Chile 1990-2012: questioning the consensus", Santiago, julio [en línea] [http://www.ecineq.org/ecineq\\_bari13/filesxbari13/cr2/p105.pdf](http://www.ecineq.org/ecineq_bari13/filesxbari13/cr2/p105.pdf).
- Gómez, J. y J. Jiménez (2017), "La tributación en los gobiernos subnacionales", *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, Nº 142 (LC/PUB.2017/5-P), J. Gómez, J. Jiménez y R. Martner (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gómez, J., J. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, Nº 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gómez, J. y D. Morán (2013), "Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 133 (LC/G.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Jiménez, J. y D. Rossignolo (2019), "Concentración del ingreso y desigualdad según registros tributarios en América Latina: el caso argentino", Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), enero.
- Jiménez, J. y I. Ruelas (2018), "Autonomía tributaria subnacional en América Latina", *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 92, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Jiménez, J. y A. Solimano (2012), "Elites económicas, desigualdad y tributación", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 126 (LC/L.3552), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013), "La 'parte del león': nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso en Chile", *Serie de Documentos de Trabajo*, Nº 379, Santiago, Universidad de Chile.
- López-Calva, L. y N. Lustig (2010), "Explaining the decline in inequality in Latin America: technological change, educational upgrading, and democracy", *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, D.C., Brookings Institution Press/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepúlveda (2012), "Intergovernmental transfers: a policy reform perspective", *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, G. Brosio y J. Jiménez (eds.), Cheltenham, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Edward Elgar.
- Medeiros, M., P. Souza y F. Castro (2015), "O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012", *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, Nº 1, Río de Janeiro, Universidad del Estado de Río de Janeiro.
- Muñoz, A., G. Radics y C. Bone (2016), "Subnational fiscal disparities and intergovernmental transfers in LAC", *Hacienda Pública Española*, Nº 219, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019", París, inédito.
- (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, París.
- (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, París.
- Piketty, T. y G. Zucman (2013), "Capital is back: wealth-income ratios in rich countries, 1700-2010", *CEPR Discussion Paper*, Nº 9588, Washington, D.C., Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.
- Rossignolo, D., N. Villacreses y N. Oliva (2016), "Cálculo de la concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos: un análisis para el Ecuador", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 184 (LC/L.4278), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.