

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2022

Desafíos de la política fiscal
para un desarrollo
sostenible e inclusivo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

2022

Desafíos de la política fiscal
para un desarrollo
sostenible e inclusivo



CEPAL



cooperación
española

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Interino

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación del informe estuvo a cargo de Daniel Titelman, Director de la División, y Noel Pérez Benítez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de dicha División. Participaron en la redacción del informe Jean-Baptiste Carpentier, Ivonne González, Michael Hanni y Noel Pérez Benítez. El capítulo II fue elaborado sobre la base de insumos preparados por Dalmiro Morán, Oscar Cetrángolo y Florencia Calligaro. En el capítulo III se utilizaron insumos preparados por Michel Jorratt.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122085-8
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-005577-2
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358317-3
(versión ePub)

Número de venta: S.22.II.G.9

LC/PUB.2022/7-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2022

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.22-00395

Notas explicativas

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago, 2022.

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

Prólogo.....	7
Capítulo I	
Evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe en 2021.....	9
Introducción.....	11
A. Los ingresos públicos se recuperaron impulsados por el aumento de la recaudación tributaria.....	13
B. El impulso fiscal por el lado del gasto se desaceleró, pero las erogaciones públicas se mantuvieron por encima de los niveles prepandemia.....	21
C. El déficit fiscal se redujo de forma significativa en 2021.....	30
D. La deuda pública del gobierno central se redujo de forma moderada en 2021.....	35
E. La pandemia de COVID-19 imprimió una fuerte presión a la finanzas públicas subnacionales, que fue contrarrestada con mayores transferencias intergubernamentales.....	44
1. Los ingresos de los gobiernos subnacionales registraron un ligero aumento en 2020 debido a las transferencias intergubernamentales.....	44
2. Los gobiernos subnacionales hicieron ajustes en la composición del gasto para mantener el gasto corriente durante 2020.....	46
3. El déficit se mantuvo debido al flujo de transferencias provenientes de los gobiernos nacionales.....	47
4. En algunos países se flexibilizaron las reglas fiscales subnacionales para agilizar los esfuerzos frente a la pandemia, lo que tuvo implicaciones para la deuda pública.....	48
Bibliografía.....	50
Capítulo II	
El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe: aportes para su reformulación a partir del impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	53
Introducción.....	55
A. La difusión de reglas fiscales en América Latina y el Caribe antes de la pandemia de COVID-19.....	55
B. Las reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19: hechos estilizados en una región heterogénea.....	66
C. Tipología de respuestas de las reglas fiscales ante la pandemia de COVID-19 y experiencias seleccionadas en la región.....	74
1. Utilización de cláusulas de escape incluidas en las reglas fiscales vigentes.....	75
2. Suspensión temporaria de la aplicación efectiva de las reglas fiscales.....	81
3. Revisión de los objetivos fiscales manteniendo las reglas y el marco fiscal vigente.....	84
4. Restricciones más exigentes, provenientes de acuerdos previos con organismos internacionales.....	89
D. La reformulación de las reglas fiscales en un marco de desarrollo sostenible.....	91
1. Aspectos centrales para el diseño y la implementación de reglas fiscales eficaces.....	93
2. Articulación y funcionamiento de las reglas dentro de marcos fiscales resilientes.....	94
3. Reformas complementarias dentro del nuevo contexto nacional e internacional.....	96
Bibliografía.....	98
Anexo II.A1.....	100
Capítulo III	
Marcos fiscales para la explotación de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe.....	101
Introducción.....	103
A. Discusión conceptual de los regímenes fiscales de la industria extractiva.....	103
1. Instrumentos para la tributación del sector extractivo.....	104
2. Comparación de los instrumentos tributarios aplicados a la industria extractiva.....	109
3. Aspectos de administración tributaria.....	112
B. Revisión de los marcos fiscales existentes en la región.....	114
1. Exploración y producción de hidrocarburos.....	114
2. Minería.....	125
C. Estimación de la participación del gobierno y la tasa efectiva de tributación en los países seleccionados.....	131
1. Hidrocarburos.....	131
2. Minería.....	136
D. Reflexiones finales.....	142
Bibliografía.....	144

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (13 países): ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, por fuente de ingreso, 2019 y 2020.....	44
Cuadro I.2	América Latina (14 países): gasto público de los gobiernos subnacionales, por clasificación económica, 2019 y 2020.....	46
Cuadro I.3	América Latina (13 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, 2019 y 2020.....	47
Cuadro I.4	América Latina (10 países): deuda pública bruta subnacional, 2019 y 2020.....	50
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe (16 países): resumen de las principales reglas fiscales vigentes antes de la pandemia de COVID-19, enero de 2020.....	60
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe (16 países): cláusulas de escape previstas en las reglas fiscales antes de la pandemia de COVID-19, enero de 2020.....	67
Cuadro II.A1.1	América Latina y el Caribe: principales normas legales sobre reglas fiscales.....	100
Cuadro III.1	Resumen de los atributos deseables de los regímenes fiscales para el sector extractivo y comparación de los instrumentos tributarios asociados.....	110
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe (6 países): regímenes vigentes para la exploración y producción de hidrocarburos.....	114
Cuadro III.3	América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos tributarios seleccionados de los regímenes generales aplicados a la exploración y producción de hidrocarburos.....	116
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos de recaudación específicos aplicados a la exploración y producción de hidrocarburos.....	119
Cuadro III.5	América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos de recaudación del régimen general aplicados a la exploración y producción de minerales.....	122
Cuadro III.6	América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos de recaudación especiales aplicados a la exploración y producción de minerales.....	128
Cuadro III.7	Perfil de inversiones de un proyecto de explotación de petróleo.....	132
Cuadro III.8	Perfil de producción, ingresos y gastos de operación de un proyecto de explotación de petróleo.....	132
Cuadro III.9	América Latina y el Caribe (6 países): tasas de descuento del sector de hidrocarburos, estimadas sobre la base del modelo de formación de los precios de los activos financieros.....	133
Cuadro III.10	América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno y tasa efectiva de tributación en la extracción de hidrocarburos.....	134
Cuadro III.11	América Latina y el Caribe (6 países): distribución de la participación del gobierno según el tipo de instrumento fiscal.....	136
Cuadro III.12	Supuestos del proyecto de explotación de una mina de cobre.....	137
Cuadro III.13	Inversiones y vida útil de las inversiones del proyecto de minería de cobre simulado.....	137
Cuadro III.14	Flujo de efectivo resumido sin impuestos del proyecto de minería de cobre simulado.....	138
Cuadro III.15	América Latina y el Caribe (6 países): tasas de descuento de la minería del cobre estimadas sobre la base del modelo de formación de los precios de los activos financieros.....	138
Cuadro III.16	América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno y tasa efectiva de tributación en la minería.....	139
Cuadro III.17	América Latina y el Caribe (6 países): distribución de la participación del gobierno según el tipo de impuestos.....	141

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina (16 países): dinámica de los ingresos totales del gobierno central, 2019-2021.....	13
Gráfico I.2	América Latina (países seleccionados): dinámica de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central a precios constantes, 2020-2021.....	15
Gráfico I.3	América Latina (países seleccionados): dinámica de la recaudación del impuesto sobre la renta del gobierno central a precios constantes, 2020-2021.....	16
Gráfico I.4	América Latina (16 países): variación interanual de los otros ingresos del gobierno central, 2020-2021.....	19
Gráfico I.5	El Caribe (12 países): dinámica del ingreso total del gobierno central, 2019-2021.....	20
Gráfico I.6	América Latina (16 países): gasto total del gobierno central, por componente, 2019-2021.....	22
Gráfico I.7	América Latina (16 países): gasto corriente primario del gobierno central, total y variación por componente, 2019-2021.....	23
Gráfico I.8	América Latina (16 países): erogaciones por subsidios y transferencias corrientes del gobierno central, 2021.....	23
Gráfico I.9	América Latina (16 países): variación interanual de los componentes del gasto de capital del gobierno central, 2020-2021.....	26
Gráfico I.10	América Latina (12 países): erogaciones del gobierno central destinadas a adquirir activos de capital fijo, 2021.....	27
Gráfico I.11	América Latina (16 países): erogaciones por pago de intereses del gobierno central, 2021.....	28
Gráfico I.12	El Caribe (12 países): dinámica del gasto total del gobierno central, 2019-2021.....	29
Gráfico I.13	América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2021.....	31
Gráfico I.14	América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, por subregión, 2015-2021.....	31



Gráfico I.15	América Latina (16 países): resultado global y primario del gobierno central, 2020-2021	33
Gráfico I.16	El Caribe (12 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2021	34
Gráfico I.17	El Caribe (12 países): resultado global y primario del gobierno central, 2020-2021	35
Gráfico I.18	América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2021	36
Gráfico I.19	El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, diciembre de 2020 y diciembre de 2021	37
Gráfico I.20	América Latina (11 países): tasa de interés a largo plazo (diez años) de la deuda pública y deuda pública bruta de los gobiernos centrales, por tipo de moneda	38
Gráfico I.21	América Latina (5 países): emisión de bonos soberanos en los mercados internacionales y riesgo soberano medido por el índice de bonos de mercados emergentes global (EMBIG), 2019-2022	39
Gráfico I.22	América Latina (países seleccionados): deuda pública bruta del gobierno central y del sector público no financiero, por residencia del acreedor, diciembre de 2021	43
Gráfico I.23	América Latina (15 países): evolución de la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales, 2011-2020	45
Gráfico I.24	América Latina (13 países): evolución de las cuentas públicas de los gobiernos intermedios y locales, 2011-2020	48
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno en función del precio del petróleo	135
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe (6 países): tasa efectiva de tributación en función del precio del petróleo	135
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno en función del precio del cobre	140
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (6 países): tasa efectiva de tributación en función del precio del cobre	140

Recuadros

Recuadro I.1	El gasto tributario en América Latina y el Caribe: avances en la calidad de la medición	17
Recuadro I.2	Fortalecimiento de los programas extraordinarios de gasto público para propiciar una recuperación inclusiva	24
Recuadro I.3	Consolidación de los bonos verdes, sociales y sostenibles en América Latina como instrumentos de financiamiento para el desarrollo	40
Recuadro II.1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): reglas fiscales de los gobiernos subnacionales establecidas mediante acuerdos con el gobierno central	62
Recuadro II.2	Las respuestas condicionadas de las reglas fiscales frente a la emergencia: los programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI)	64
Recuadro II.3	Los fondos soberanos como instrumentos de financiamiento público ante la pandemia de COVID-19	71
Recuadro II.4	La adaptación de reglas fiscales “constitucionales” frente a la pandemia de COVID-19: el caso del Brasil	76
Recuadro II.5	Avances recientes en los marcos fiscales de los países del Caribe	80
Recuadro II.6	El fortalecimiento de las reglas fiscales durante la suspensión por la pandemia de COVID-19: el caso de Colombia	82
Recuadro II.7	Una nueva institucionalidad fiscal como respuesta a la pandemia de COVID-19: el caso del Uruguay	88

Diagramas

Diagrama II.1	América Latina y el Caribe: tipología de reglas fiscales antes de la pandemia de COVID-19, enero de 2020	58
Diagrama II.2	América Latina y el Caribe (16 países): tipología de respuestas en materia de reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19	75
Diagrama II.3	América Latina y el Caribe: marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales	93

Prólogo

América Latina y el Caribe enfrenta una compleja coyuntura económica, que se ha agudizado debido a choques externos que repercuten en el crecimiento y el manejo de la política macroeconómica. La trayectoria creciente de la inflación refleja el alza de los precios del petróleo y de los alimentos, así como los efectos de las persistentes interrupciones de cadenas de suministro global. Frente a este contexto, los principales bancos centrales de los países desarrollados, así como los de la región, están llevando adelante un manejo más restrictivo de la política monetaria, mediante aumentos de las tasas de interés que tienen implicaciones sobre la actividad económica, la volatilidad de los mercados financieros y los flujos de capital hacia economías emergentes. En su más reciente proyección, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima un crecimiento promedio regional del 1,8% para 2022.

El actual contexto de bajo crecimiento económico y mayor inflación, sumado a las crecientes demandas por atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental, imponen considerables desafíos al manejo de la política fiscal en la región. Por un lado, la desaceleración del crecimiento afectaría negativamente la recaudación tributaria. Por otro, la inflación está presionando las finanzas públicas en el sentido de financiar subsidios y desgravaciones para la compra de productos de la canasta básica y combustibles que limiten la erosión del poder adquisitivo de los hogares, lo que se suma a las crecientes demandas por gasto social e inversión. A su vez, el alza de las tasas de interés y el bajo crecimiento económico podrían generar demandas adicionales de apoyo a sectores productivos que no se han recuperado de los impactos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Adicionalmente, riesgos financieros como posibles rebajas de las calificaciones crediticias y depreciaciones de las monedas locales implican mayores costos de financiamiento y servicio de la deuda soberana.

Reconociendo esta realidad, en la presente edición del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* se propone el diseño de una política fiscal en que se fortalezca la recaudación y se mejore la progresividad de la estructura tributaria, a la vez que se oriente de forma estratégica el gasto público para convertirlo en instrumento de desarrollo y se impulsen fuentes innovadoras de financiamiento ligadas al desarrollo sostenible. De esta forma, se podría plantear un cambio de paradigma en la política fiscal para impulsar un desarrollo sostenible e inclusivo en la región.

En el capítulo I se examinan las tendencias fiscales observadas en la región durante 2021. Entre las principales tendencias destaca el fuerte aumento de los ingresos públicos, en concordancia con la reactivación de la actividad económica, y el retiro progresivo del impulso fiscal en el transcurso del año. Aunque el nivel del gasto público se redujo, se mantuvo por encima de los niveles observados antes del inicio de la pandemia. Esta combinación de mayores ingresos y menor gasto permitió la reducción de los déficits fiscales. Por su parte, la deuda pública bruta se redujo de forma moderada, aunque su nivel sigue siendo superior a los valores observados en los 20 años anteriores a la pandemia.

En el capítulo II se analiza el conjunto de reglas fiscales que se aplicaron en la región, destacándose los mecanismos, como las cláusulas de escape, que los países emplearon para flexibilizar dichas reglas y permitir la expansión fiscal que fue necesaria a fin de hacer frente a la pandemia. En el contexto actual, resulta oportuno revisar las reglas fiscales existentes y considerar reformas para crear una institucionalidad fiscal que contribuya no solo a la estabilidad macroeconómica, sino también a la superación de choques macroeconómicos y a la protección del gasto social y la inversión pública.

En el capítulo III se estudian los marcos fiscales aplicados a la producción de hidrocarburos y la minería en países de la región. La explotación de recursos naturales no renovables representa una fuente importante de recursos fiscales en algunos de los países. El alza de los precios internacionales en el contexto actual subraya la relevancia de contar con marcos fiscales que permitan que los Estados recauden una proporción justa de la renta económica proveniente de las actividades extractivas de bienes que pertenecen a la nación. Avanzar hacia la adopción de marcos fiscales progresivos adquiere aún mayor relevancia en el contexto de la transición hacia una economía de cero emisiones netas. Mientras que los países productores de hidrocarburos verán reducidos en el futuro los ingresos fiscales provenientes de esta actividad, los países con importantes sectores mineros podrían beneficiarse de esta transición ambiental. En este contexto, resulta crucial que los países que cuentan con industrias extractivas tengan la posibilidad de maximizar sus ingresos fiscales provenientes de estas actividades durante esta transición para generar flujos de recursos que permitan financiar el desarrollo sostenible en el futuro.

Los desafíos que enfrenta la política fiscal llaman a establecer nuevos pactos sociales y fiscales que den viabilidad a una política fiscal procrecimiento. Las necesidades de desarrollo de la región, así como la urgencia de avanzar en el logro de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, hacen que esta sea una labor impostergable.

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Interino
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

CAPÍTULO

Evolución de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe en 2021

Introducción

- A. Los ingresos públicos se recuperaron impulsados por el aumento de la recaudación tributaria
- B. El impulso fiscal por el lado del gasto se desaceleró, pero las erogaciones públicas se mantuvieron por encima de los niveles prepandemia
- C. El déficit fiscal se redujo de forma significativa en 2021
- D. La deuda pública del gobierno central se redujo de forma moderada en 2021
- E. La pandemia de COVID-19 imprimió una fuerte presión a la finanzas públicas subnacionales, que fue contrarrestada con mayores transferencias intergubernamentales

Bibliografía

Introducción

En 2021, la actividad económica repuntó de manera significativa en América Latina y el Caribe. Las condiciones macroeconómicas mundiales contribuyeron a la dinámica de crecimiento de la región mediante la reactivación de la demanda y el comercio que se dio a nivel mundial en el marco de los estímulos fiscales y monetarios que se siguieron brindando en los países desarrollados. El crecimiento de la región en su conjunto ascendió a un 6,3% y fue impulsado por la demanda agregada, sobre todo por el consumo privado y la inversión (CEPAL, 2022). No obstante, dicho crecimiento empezó a desacelerarse antes de lo esperado en 2021, y exhibió un escaso dinamismo en el segundo semestre del año.

Durante 2021, la política fiscal de la región se caracterizó por una reducción del déficit fiscal producto de un aumento significativo de los ingresos públicos y de la disminución del gasto público que tuvo lugar debido al vencimiento de las medidas de emergencia que se habían adoptado el año anterior. El repunte de la recaudación tributaria, que alcanzó el nivel más alto de las últimas décadas, reflejó la reactivación de la actividad económica y, en algunos países, el aumento de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables que tuvo lugar gracias a la cotización internacional favorable de las materias primas. También hubo un efecto intertemporal producido por los ingresos recaudados en 2021 que correspondían a 2020 y no se habían percibido debido a las medidas de alivio tributario de aquel año. El gasto público se redujo en 2021 —sobre todo debido al efecto base producido por los egresos excepcionales que hubo en 2020, cuando se otorgaron subsidios y transferencias corrientes de emergencia—, pero permaneció por encima de los niveles anteriores a la crisis.

En 2022, el entorno macroeconómico se ha vuelto más complejo y la región enfrenta nuevos choques externos que repercuten en el crecimiento y el manejo de la política macroeconómica. Se prevé una fuerte desaceleración del crecimiento y el comercio mundial, en un contexto en que los precios de las materias primas —sobre todo del petróleo y los alimentos— han aumentado como resultado de la guerra en Ucrania. Este choque ha reforzado la tendencia al alza de la inflación mundial y ha ejercido presión para que se acelere la normalización de la política monetaria en los países desarrollados. La mayor volatilidad en los mercados financieros, así como el hecho de que se redujera el apetito de riesgo de los inversores, está afectando los flujos de capital que llegan a los mercados emergentes, lo que tiene consecuencias sobre la volatilidad cambiaria y el costo financiero de la deuda. En su más reciente proyección, de abril de 2022, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé que en 2022 la región tendrá un crecimiento promedio del 1,8%.

Frente a este panorama, en 2022 se enfrentan retos importantes en lo que atañe a la política fiscal de la región. La mayor desaceleración del crecimiento debilitaría la recaudación tributaria, que en 2021 había desempeñado un papel central en la reducción del déficit fiscal, mientras que la aceleración de la inflación ha llevado a los bancos centrales a un manejo más restrictivo de la política monetaria, lo que podría tener un impacto negativo de la dinámica del crecimiento. A su vez, el aumento de precios ejercería presión para que los países tomaran medidas que tuvieran impacto en las finanzas públicas, como otorgar subsidios y desgravar productos básicos y combustibles para limitar la erosión del poder adquisitivo de los hogares, especialmente de los más vulnerables. El deterioro de las condiciones financieras debido a las mayores tasas de interés, al riesgo de que disminuyan las calificaciones crediticias y a las depreciaciones de las monedas podría elevar al mismo tiempo los costos del financiamiento y ejercer presión en las finanzas públicas. Este aumento de las tasas de interés en un contexto de bajo crecimiento podría generar demandas adicionales de apoyo a sectores productivos que aún no han logrado recuperarse de los efectos de la pandemia.

En el actual contexto de bajo crecimiento, y ante las crecientes demandas sociales y de inversiones para hacer frente al reto del cambio climático, el diseño de la política fiscal debe apuntar a generar un nuevo pacto social y fiscal en que se sienten las bases de un marco de sostenibilidad fiscal centrado en aumentar los ingresos permanentes para atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental que reclama la ciudadanía. En la región, los ingresos públicos han sido históricamente insuficientes para cubrir las demandas de gasto público, y eso ha dado lugar a un sesgo deficitario considerable. En comparación con otros países de renta similar, la presión tributaria de la región sigue siendo baja y está muy sesgada hacia impuestos regresivos sobre el consumo de bienes y servicios. Por ende, hay espacio para avanzar hacia una mayor movilización de los recursos internos. A corto plazo se podrían considerar acciones que permitieran limitar la evasión fiscal, revisar los gastos tributarios y adecuar los marcos impositivos a las nuevas buenas prácticas de la tributación internacional y digital. A mediano plazo resulta clave fomentar acuerdos fiscales que fortalezcan la recaudación de los impuestos sobre la renta y la propiedad para financiar el desarrollo sostenible y darle más progresividad al sistema tributario.

Es deseable que las discusiones acerca del fortalecimiento de la recaudación se acompañen de nuevos compromisos para dar una orientación estratégica al gasto público y convertirlo en instrumento de desarrollo y para mejorar la eficacia y la transparencia en el uso de los recursos públicos. Ello implicaría examinar las partidas de gastos para orientarlas mejor hacia los segmentos sociales y productivos que más las necesitan y hacia los que tienen la posibilidad de crear un mayor impacto positivo. Esta necesidad cobra aún más relevancia en el contexto actual marcado por un acotado espacio fiscal y el difícil equilibrio entre, por un lado, las necesidades inmediatas de mitigar el alza de los precios de la energía y los alimentos, y, por otro lado, las metas de mediano y largo plazo orientadas a cerrar las brechas sociales, productivas y ambientales. Esta incongruencia intertemporal podría resolverse adoptando una perspectiva estratégica del gasto público que permita conectar mejor las preocupaciones del corto plazo con los imperativos del mediano y el largo plazo.

Existen áreas en que el gasto público podría desempeñar un papel clave a la hora de cerrar las brechas estructurales de la región. Una de las áreas más críticas, que se magnificó en el contexto de la pandemia de COVID19, está relacionada con las carencias de los sistemas de protección social de la región y la necesidad de avanzar en la construcción de sistemas universales e integrales de protección social. En el plano productivo destacan las oportunidades de potenciar sectores estratégicos como el turismo, la economía digital, la economía circular, la investigación y el desarrollo, las energías limpias y otros (CEPAL, 2020a). Estos esfuerzos pueden multiplicarse aprovechando instrumentos financieros innovadores como los bonos verdes, azules y sociales, que apuntan a inversiones en estos ámbitos.

Dado el complejo contexto macroeconómico actual y sus implicaciones para el manejo de la política fiscal, es importante que la región contemple la necesidad de un cambio de paradigma en la política fiscal para impulsar un desarrollo sostenible e inclusivo. En este sentido, América Latina y el Caribe podría beneficiarse del diseño de una política fiscal activa respaldada por un marco de sostenibilidad fiscal. Ello requerirá un nuevo pacto social y fiscal que dé viabilidad política a futuras reformas orientadas a fortalecer la recaudación y mejorar la progresividad de la estructura tributaria, a dar una orientación estratégica al gasto público para convertirlo en instrumento de desarrollo y a fomentar fuentes innovadoras de financiamiento ligadas al desarrollo sostenible. Los retos que enfrenta la política fiscal en el marco de la recuperación pospandemia y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacen que esta sea una labor impostergable.

A. Los ingresos públicos se recuperaron impulsados por el aumento de la recaudación tributaria

En 2021, los ingresos públicos aumentaron en gran medida en un contexto caracterizado por el repunte de la actividad económica y las importaciones. A esto se sumó en algunos países el alza de los principales precios referenciales del petróleo crudo —un 67% en el caso del petróleo Brent y un 73% en el del West Texas Intermediate (WTI)—, así como el aumento de la cotización de una gama de minerales y metales, entre los que destacan el carbón, que aumentó un 127%; el cobre, un 51%, y el mineral de hierro, un 48%. En este contexto, los ingresos totales de los gobiernos centrales de América Latina representaron un 19,2% del PIB, frente a un 17,7% del PIB en 2020, con lo que se ubicaron en el nivel más alto de las últimas tres décadas (véase el gráfico I.1). Destaca en particular el dinamismo de la recaudación tributaria como factor que explica el incremento del ingreso total en la mayoría de los países. En algunos casos, el aumento de los ingresos tributarios derivó del cese de las medidas de alivio tributario que se habían adoptado en 2020 y a determinados ingresos extraordinarios que se recaudaron en 2021. Por su parte, los otros ingresos —no tributarios, de capital y donaciones externas— se mantuvieron estables, aunque aumentaron de forma significativa en algunos países de América del Sur, sobre todo en el Brasil, Chile y el Ecuador, gracias a los mayores ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables.

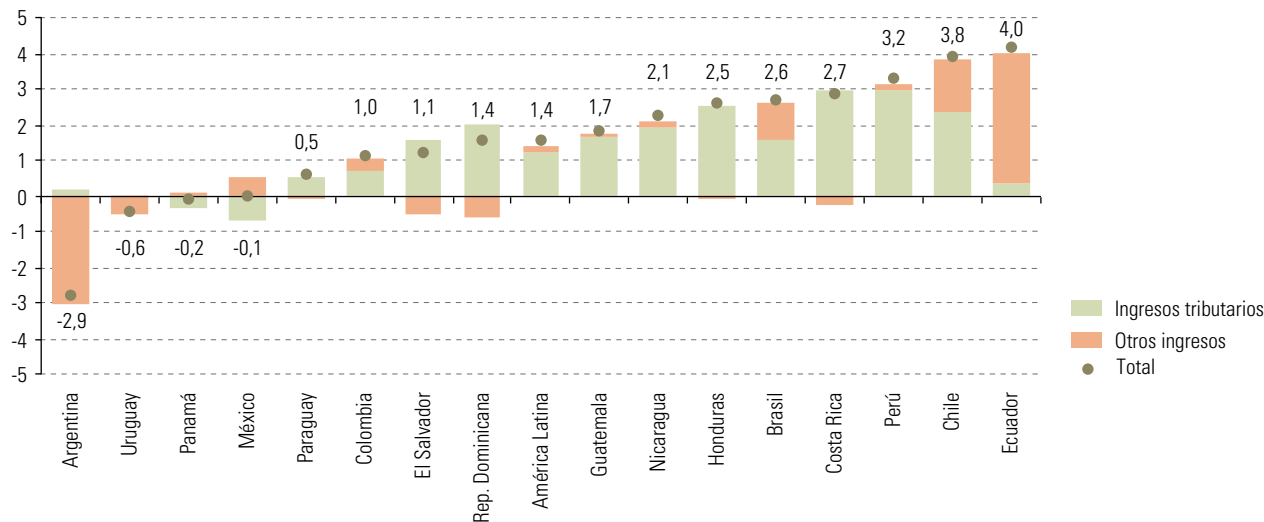
Gráfico I.1

América Latina (16 países): dinámica de los ingresos totales del gobierno central, 2019-2021^a
(En porcentajes del PIB y en puntos porcentuales del PIB)

A. Composición de los ingresos totales del gobierno central, 2019-2021 (en porcentajes del PIB)



Gráfico I.1 (conclusión)

B. Variación interanual de los ingresos totales, por componente, 2020-2021*(en puntos porcentuales del PIB)*

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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

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

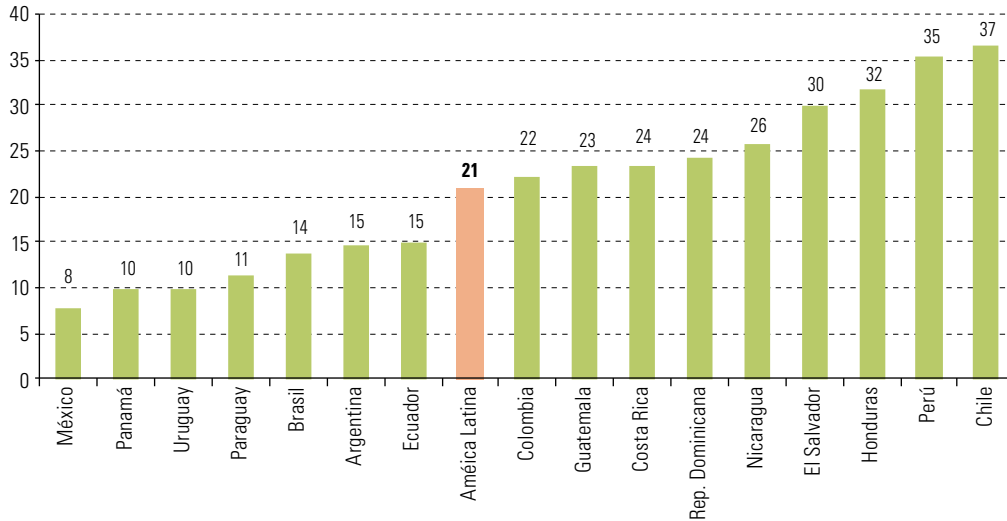
La recuperación de la recaudación tributaria reflejó la dinámica de los ingresos provenientes de los principales instrumentos tributarios —el impuesto sobre el valor agregado y el impuesto sobre la renta—, que en 2021 exhibieron una elevada tasa de crecimiento. En el caso del impuesto sobre el valor agregado (IVA) (véase el gráfico I.2), además del impulso proveniente de la reactivación de la demanda interna, destaca el efecto que tuvo el repunte de las importaciones. Se estima que el valor de las importaciones de América Latina aumentó un 32% en 2021, con un incremento tanto de los volúmenes importados como de los precios (CEPAL, 2022). En este contexto, el alza de los ingresos por concepto del IVA aplicado a las importaciones explicó más de la mitad del crecimiento del IVA total. Conviene destacar el papel importante que desempeñaron el mayor consumo de combustibles y el alza de los precios del petróleo crudo en la recaudación del IVA sobre las importaciones (el precio al contado del crudo Brent aumentó un 67% en 2021) (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2022). Otro factor relevante en algunos países fue la depreciación de la moneda, que a su vez aumentó la base gravable del IVA aplicado a las importaciones. Esta última suele estar definida por el valor costo, seguro y flete (CIF) de las importaciones en dólares, expresado en moneda nacional (Ministerio de Hacienda de Colombia, 2022; CEPAL, 2022).

Gráfico I.2

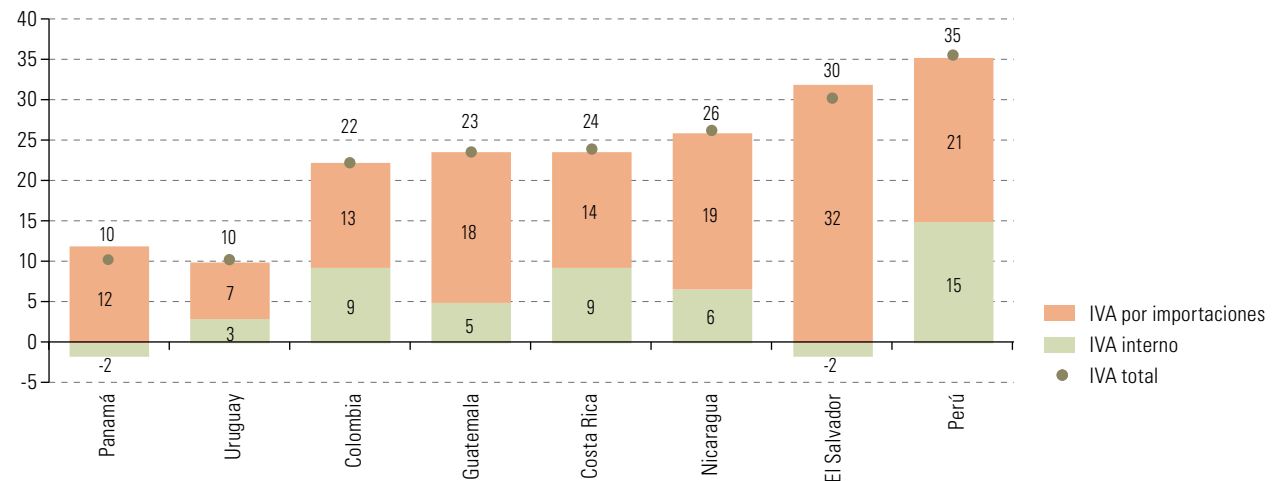
América Latina (países seleccionados): dinámica de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) del gobierno central a precios constantes, 2020-2021^a
(En porcentajes y en puntos porcentuales)

A. Variación interanual real de la recaudación del IVA

(en porcentajes)

**B. Tasa de variación de la recaudación del IVA y contribución del IVA interno y del IVA por importaciones a dicha variación**

(en porcentajes y en puntos porcentuales)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

^a Las cifras de El Salvador corresponden a la recaudación bruta.

En cuanto a la recaudación del impuesto sobre la renta, en la mayoría de los países de América Latina también se observó un crecimiento significativo favorecido por el incremento del ingreso nacional bruto (véase el gráfico I.3). En algunos países, este incremento fue impulsado por el efecto base producido por las medidas de alivio tributario que se implementaron en 2020 en el marco de las acciones destinadas a apoyar la liquidez de las familias y las empresas a corto plazo (CEPAL, 2020b; CEPAL, 2021a; OCDE y otros, 2021). En este sentido, destaca su incremento en Chile y el Perú, por la recaudación que provenía de las declaraciones anuales del impuesto sobre la renta que correspondían al año fiscal 2020 y se liquidaron en 2021, y que refleja en parte el efecto de la suspensión o la reducción del pago de las cuotas en distintos meses de 2020 (DIPRES, 2022a; Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021). En Chile, por ejemplo, se estima que la suspensión de los pagos provisionales mensuales de abril,

mayo y junio de 2020 llevó a que la recaudación del impuesto sobre la renta exhibiera un aumento equivalente al 0,7% del PIB en 2021 (DIPRES, 2022a). En Honduras, por su parte, el hecho de que el plazo para abonar la cuota de los pagos correspondiente al mes de diciembre de 2020 se postergara hasta el cierre de enero de 2021 incidió en el crecimiento de la recaudación del impuesto sobre la renta (Banco Central de Honduras, 2021). En el Ecuador, en cambio, la recaudación se contrajo debido al pago anticipado del impuesto correspondiente al año fiscal 2020, que se abonó ese mismo año como parte de las medidas destinadas a financiar la respuesta a la pandemia¹. En México el bajo crecimiento de la recaudación tributaria se debió al efecto base producido por las medidas que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) adoptó en 2020, que generaron recursos adicionales equivalentes a un 2,2% del PIB en dicho año.

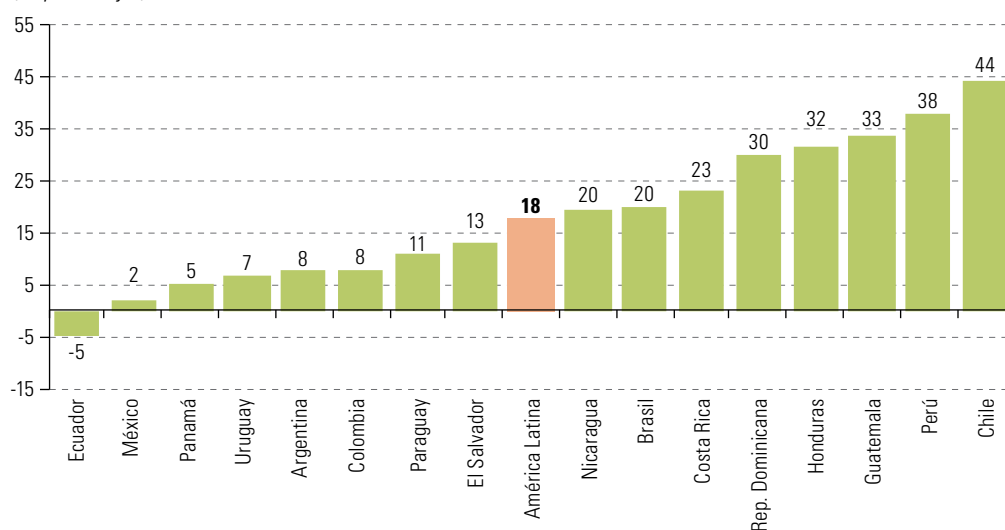
Gráfico I.3

América Latina (países seleccionados): dinámica de la recaudación del impuesto sobre la renta del gobierno central a precios constantes, 2020-2021

(En porcentajes y en puntos porcentuales)

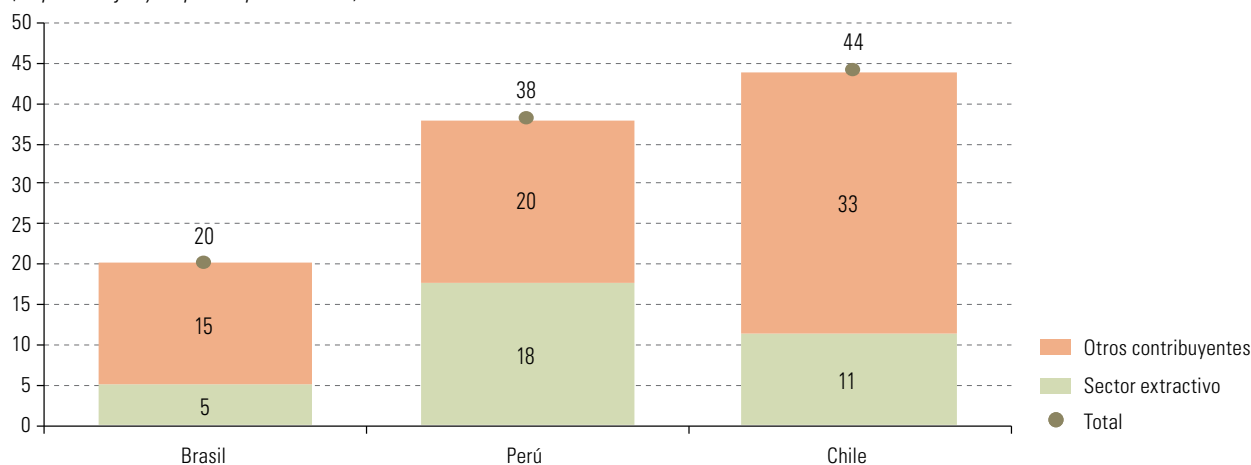
A. Variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre la renta

(en porcentajes)



B. Tasa de variación de la recaudación del impuesto sobre la renta y contribución del sector extractivo y otros a dicha variación

(en porcentajes y en puntos porcentuales)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

¹ Decreto Ejecutivo núm. 1109.

Recuadro I.1

El gasto tributario en América Latina y el Caribe: avances en la calidad de la medición

Los gastos tributarios son recursos que el Estado deja de percibir debido a la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes en relación con un sistema tributario de referencia, a fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social (CIAT, 2011). Estas renuncias recaudatorias incluyen diversos tipos de tratamientos tributarios, desde exenciones, deducciones, créditos y tasas reducidas hasta diferimientos impositivos y sistemas de depreciación acelerada. En términos generales, los gastos tributarios no suelen quedar sujetos a los mismos mecanismos de control y evaluación a los que se someten los gastos directos, al no formar parte de los presupuestos y usualmente no tener fecha de vencimiento preestablecida. Ello les resta transparencia y dificulta la evaluación de su efectividad. Los países de la región han avanzado en la medición periódica del costo fiscal de estas rebajas tributarias y en la mejora de la cantidad y calidad de la información publicada. Actualmente, 18 países de América Latina y el Caribe publican de manera oficial y periódica una cuantificación de estas renuncias tributarias: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Destacan las experiencias de México y la República Dominicana, dado que en ambos casos se presentan avances significativos en la estimación del gasto tributario y la cuantificación de los beneficios o incentivos tributarios utilizados para promover determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. En el caso de México, la estimación del gasto tributario se presenta a través de la publicación del documento *Renuncias Recaudatorias*, presentado anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México. Para la estimación del gasto tributario, se utiliza el método de cálculo de la pérdida de ingresos, que consiste en estimar el monto de recursos que se deja de percibir debido a la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial. Las renuncias recaudatorias estimadas en el informe incluyen el impuesto sobre la renta (empresarial y de las personas físicas), el impuesto sobre el valor agregado, los impuestos especiales y los estímulos fiscales, provenientes tanto de leyes impositivas de ámbito federal como de decretos presidenciales. Estos impuestos son desagregados por la aplicación de tratamientos diferenciales de diversa naturaleza, como deducciones, exenciones, regímenes especiales o sectoriales (incluidas las tasas reducidas), diferimientos y facilidades administrativas (incluido el subsidio para el empleo), y por tratamientos específicos según el sector económico, el nivel de ingresos, el decil de ingreso o el sexo, entre otros (véase el cuadro acerca del impuesto sobre la renta en México). A su vez, cabe destacar que la información tributaria utilizada proviene directamente de las declaraciones de impuestos, así como de dictámenes fiscales presentados por los contribuyentes, de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de nómina y de otras fuentes proporcionadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Esto permite contar con información precisa y detallada sobre las renuncias tributarias para mejorar la toma de decisiones en esta materia.

México y República Dominicana: estimación del gasto tributario del impuesto sobre la renta, 2021

México

Tipo de tratamiento	(en millones de pesos mexicanos)	(en porcentajes del PIB)
Personas jurídicas		
Deducciones	29 943	0,12
Exenciones	10 535	0,04
Regímenes especiales o sectoriales	11 043	0,04
Diferimientos	25 893	0,10
Facilidades administrativas	3 085	0,01
Subsidio para el empleo	39 921	0,16
Personas físicas		
Deducciones	28 375	0,11
Exenciones	237 216	0,94
Regímenes especiales o sectoriales	25 365	0,10
Diferimientos	119	0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, *Renuncias Recaudatorias 2021*, 30 de junio de 2021 [en línea] <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2021>.

Recuadro I.1 (conclusión)

República Dominicana		
Tipo de tratamiento	(en millones de pesos dominicanos)	(en porcentajes del PIB)
Personas jurídicas		
Zona franca industrial	19 063,7	0,39
Instituciones privadas sin fines de lucro	4 217,7	0,09
Ley de Cine	806,7	0,02
Intereses del mercado de valores	2 963,2	0,06
Energía renovable	1 053,4	0,02
Concesiones para obras públicas y contratos	1 012,2	0,02
Desarrollo del sector del turismo	1 027,1	0,02
Desarrollo fronterizo	1 263,4	0,03
Deducción por donaciones	342,1	0,01
Sector de la cadena textil y el calzado	179,2	0,00
Sector de libros y bibliotecas	0	0,00
Personas físicas		
Salario de Navidad	4 434,6	0,09
Intereses del mercado de valores	491,7	0,01
Deducción por gastos en educación	428,4	0,01
Sector industrial (Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (PROINDUSTRIA))	4,5	0

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, *Gasto tributario en República Dominicana: estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2021, 2020* [en línea] <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2021/01/2020-10-16-Estimacion-del-Gasto-Tributario-2021.pdf>.

En el caso de la República Dominicana, el informe *Gasto tributario en República Dominicana: estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2021* presenta las exenciones del periodo correspondiente incluidas en el proyecto de Presupuesto General del Estado. La estimación del gasto tributario se basa en un análisis de equilibrio parcial, e incorpora cánones aceptados a nivel internacional. El informe es elaborado por una comisión interinstitucional compuesta por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT) (que coordina la comisión), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA), en representación del Ministerio de Hacienda, y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Esto ha permitido mejorar la calidad de la información recopilada y, a su vez, elaborar el informe en sintonía con los lineamientos de la política de ingresos, lo que proporciona uniformidad y credibilidad a los montos estimados. La proyección del gasto tributario se presenta por tipos de impuestos, incluidos el impuesto sobre la renta (empresarial y de las personas físicas), el impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios, el impuesto selectivo al consumo, impuestos sobre el patrimonio, el arancel de aduanas e impuestos por el uso de bienes y licencias, así como por sectores económicos beneficiados (véase el cuadro acerca del impuesto sobre la renta en la República Dominicana).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019; CEPAL/Oxfam Internacional, "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, *Renuncias Recaudatorias 2021*, 30 de junio de 2021 [en línea] <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2021>; Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, *Gasto tributario en República Dominicana: estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2021, 2020* [en línea] <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2021/01/2020-10-16-Estimacion-del-Gasto-Tributario-2021.pdf>; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), *Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: una experiencia iberoamericana*, Panamá, 2011.

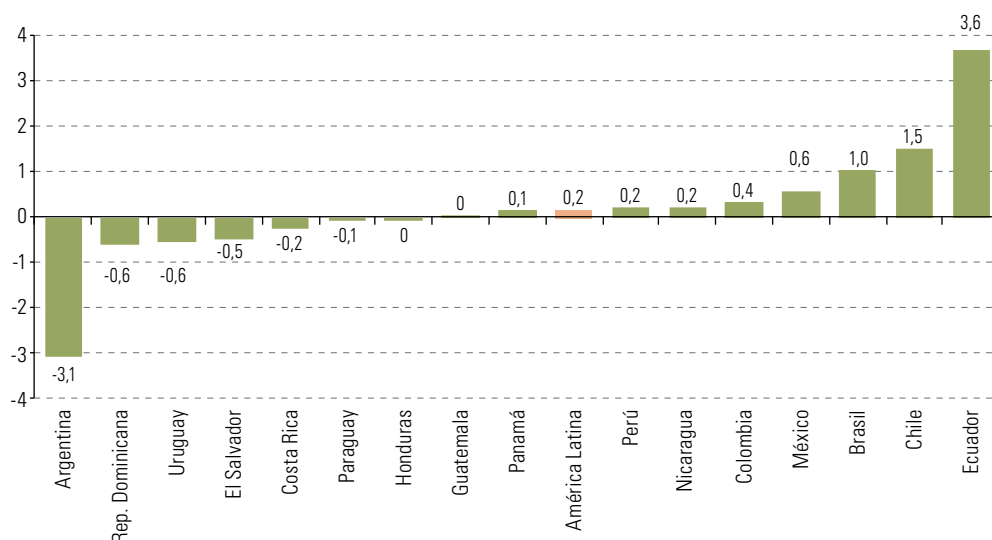
En algunos países, otro factor importante fue el aumento del monto que las empresas que se desempeñaban en el sector extractivo pagaron por concepto del impuesto sobre la renta en un contexto de precios favorables de los recursos naturales no renovables. La mayor recaudación proveniente del sector extractivo representó alrededor del 25% del crecimiento total del impuesto sobre la renta en el Brasil y Chile, mientras que, en el Perú, representó un 46%. En el Brasil sobresalió el aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta de empresas petroleras y mineras, que en términos reales se triplicó entre 2020 y 2021 (Secretaría Federal de Impuestos Internos del Brasil, 2022). En la misma línea, en Chile destacó el mayor monto de los pagos previsionales mensuales realizados por las empresas mineras privadas y la empresa minera estatal Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), que reflejaba el aumento de las

utilidades que dichas empresas obtuvieron gracias al alza del precio del cobre (DIPRES, 2022a). En el Perú, por su parte, el crecimiento del impuesto sobre la renta del sector minero fue impulsado por el hecho de que la Compañía de Minas Buenaventura y la Sociedad Minera Cerro Verde liquidaran deudas tributarias de períodos anteriores (SUNAT, 2021a, 2021b y 2021c).

Los ingresos provenientes de otras fuentes —no tributarios, de capital y donaciones— se incrementaron levemente en 2021, aunque en varios países se observó una variación interanual de gran magnitud (véase el gráfico I.4). Por un lado, destaca el aumento que se registró en el Brasil, Chile, el Ecuador y México, que corresponde sobre todo a los mayores ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables. En el Brasil destacó el aumento de los dividendos que varias empresas públicas, en particular Petrobras y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), giraron al gobierno federal, así como el pago de regalías y de participaciones especiales en la producción de hidrocarburos (Tesoro Nacional del Brasil, 2022). En la misma línea, en Chile destacan los dividendos que CODELCO, la empresa minera estatal, pagó al gobierno central (DIPRES, 2022a). En el Ecuador, el incremento se explica por los mayores ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo y la venta de derivados. En México, sobresale el crecimiento de los ingresos obtenidos del petróleo, que compensó la contracción de otros ingresos no tributarios. La contracción que tuvo lugar en la Argentina, en contraste, se debe a que se redujeron las utilidades que el Banco Central de la República Argentina giraba a la administración pública nacional. Dicha reducción representó 4,2 puntos porcentuales del PIB y fue parcialmente compensada por los ingresos que se obtuvieron gracias a la asignación extraordinaria de derechos especiales de giro (DEG), que en 2021 representaron un 0,9% del PIB (Ministerio de Economía de la Argentina, 2022).

Gráfico I.4

América Latina (16 países): variación interanual de los otros ingresos del gobierno central, 2020-2021^a
(En puntos porcentuales del PIB)



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

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

En el Caribe, los ingresos públicos se reactivaron en 2021, después de haber caído de forma significativa en 2020, y alcanzaron el nivel más alto de las últimas tres décadas. En ese resultado incidió en gran medida el aumento excepcionalmente grande de los ingresos no tributarios en Saint Kitts y Nevis (véase el gráfico I.5),

ingresos que estaban relacionados con el programa de ciudadanía por inversión. En 2021, dicho programa se expandió con la creación de una tercera opción en que se contemplan inversiones en bienes públicos —que pasan a ser propiedad del Estado cuando el proyecto termina— o en activos privados que crean empleo y promueven la transformación de la economía nacional (Gobierno de Saint Kitts y Nevis, 2021). De forma complementaria, en Granada el incremento de las entradas se relacionó con los nuevos proyectos aprobados y financiados en 2021 en el marco del programa de ciudadanía por inversión. En Suriname, en cambio, destacó el pago de regalías y dividendos, que aumentó debido al alza del precio internacional del petróleo, los minerales y los metales, y a la devaluación de la moneda nacional (90%), esto último por el hecho de que esos pagos suelen estar denominados en dólares (Banco Central de Suriname, 2021).

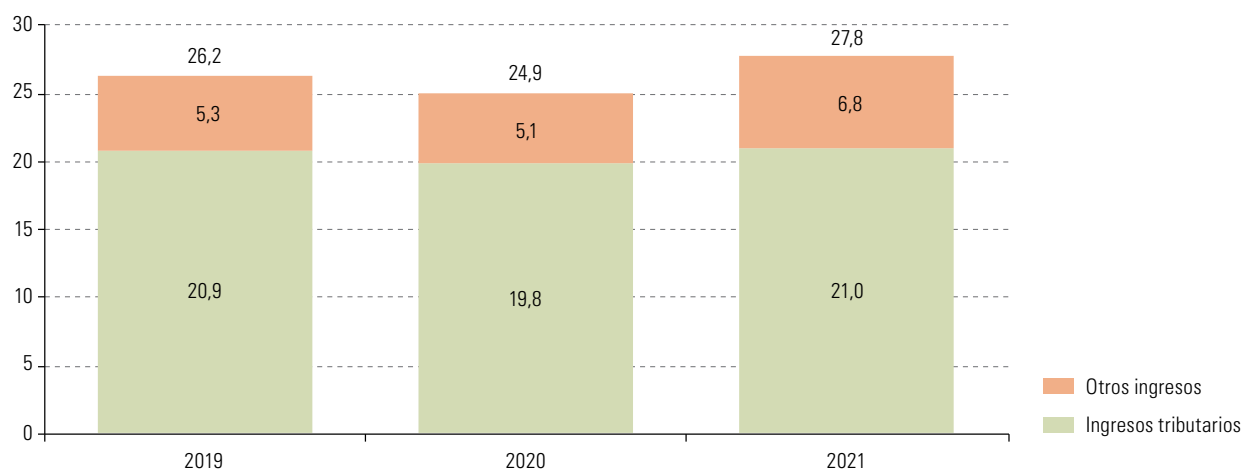
Gráfico I.5

El Caribe (12 países): dinámica del ingreso total del gobierno central, 2019-2021^a

(En porcentajes del PIB y en puntos porcentuales del PIB)

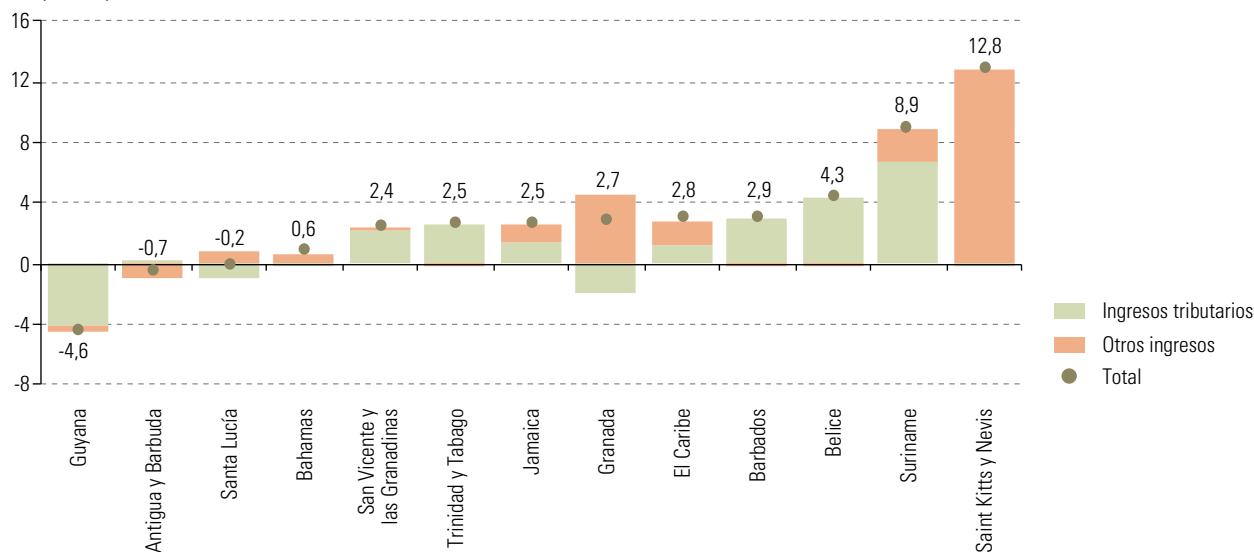
A. Composición del ingreso total del gobierno central, 2019-2021

(en porcentajes del PIB)



B. Variación interanual del ingreso total, por componente, 2020-2021

(en puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. Las cifras de Barbados, Belice y Jamaica corresponden a estimaciones oficiales.

^a Promedios simples. En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.



La recaudación tributaria, por su parte, se recuperó, pero no de la misma manera en todos los países. Destaca en particular el aumento de la recaudación que se observó en Suriname, impulsado por el mayor monto que las empresas del sector extractivo pagaron por concepto del impuesto sobre la renta (Ministerio de Finanzas y Planeamiento de Suriname, 2022). Al mismo tiempo, varias empresas extractivas, entre ellas Staatsolie, Newmont y Rosebel Gold Mines, hicieron aportes voluntarios destinados a contribuir a la reducción de la brecha fiscal, y esos aportes, en algunos casos, se registraron como pagos adelantados del impuesto sobre la renta correspondiente al año fiscal 2022. En Trinidad y Tabago destaca el aumento del monto que pagaron las empresas petroleras por concepto del impuesto sobre la renta, así como el repunte de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado, debido en parte a la reactivación de la actividad económica, pero también a que las devoluciones se redujeron en comparación con el año anterior (Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago, 2021). También destacó el aumento de la recaudación del impuesto sobre la propiedad en San Vicente y las Granadinas (2,5 puntos porcentuales del PIB), aumento que se debió a que durante el año hubo un incremento de la venta de tierras (Ministerio de Hacienda, Planificación Económica y Tecnologías de la Información de San Vicente y las Granadinas, 2022). En Guyana, aunque la recaudación tributaria creció en términos absolutos, se redujo en relación con el producto debido a que hubo un rápido crecimiento del PIB (19,9% en términos reales y 48% en términos nominales) gracias a la mayor producción de petróleo.

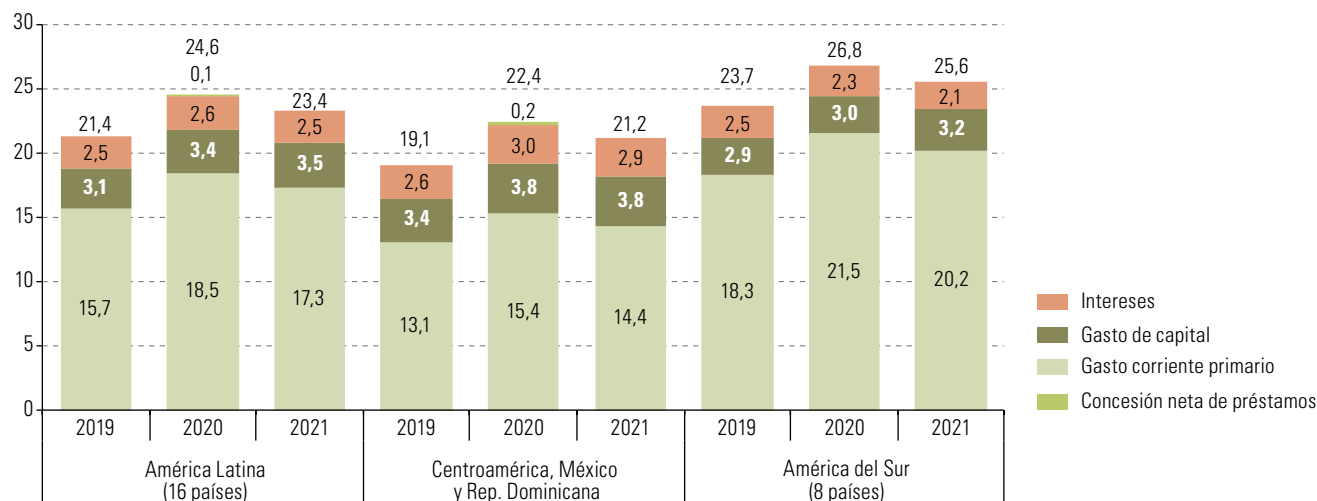
B. El impulso fiscal por el lado del gasto se desaceleró, pero las erogaciones públicas se mantuvieron por encima de los niveles prepandemia

La política de expansión del gasto que se aplicó en varios países de América Latina durante 2020 empezó a desacelerarse en 2021, principalmente en los países en que se había incrementado de forma más pronunciada el año anterior. Después de alcanzar un nivel histórico en 2020, en 2021 el gasto público total relativo al producto se redujo en América Latina (véase el gráfico I.6). Esta reducción fue impulsada por la disminución del gasto corriente primario en el contexto del vencimiento de los programas transitorios de emergencia que se habían puesto en marcha en 2020 para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia. Vale mencionar que, si bien el gasto total relativo al producto se redujo en 2021 en comparación con 2020, su nivel seguía siendo superior al registrado antes de la crisis, tanto en el grupo de países conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana como en América del Sur. Por otra parte, los gastos de capital se mantuvieron estables, aunque destaca un aumento en las transferencias de capital y la inversión financiera en este resultado. El pago de intereses cayó en promedio, sobre todo en América del Sur, y esto se debió principalmente a la recuperación del producto nominal, dado que en términos reales se observan incrementos en la mayoría de los países.

Gráfico I.6

América Latina (16 países)^a: gasto total del gobierno central, por componente, 2019-2021^b

(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

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

^b Promedios simples. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

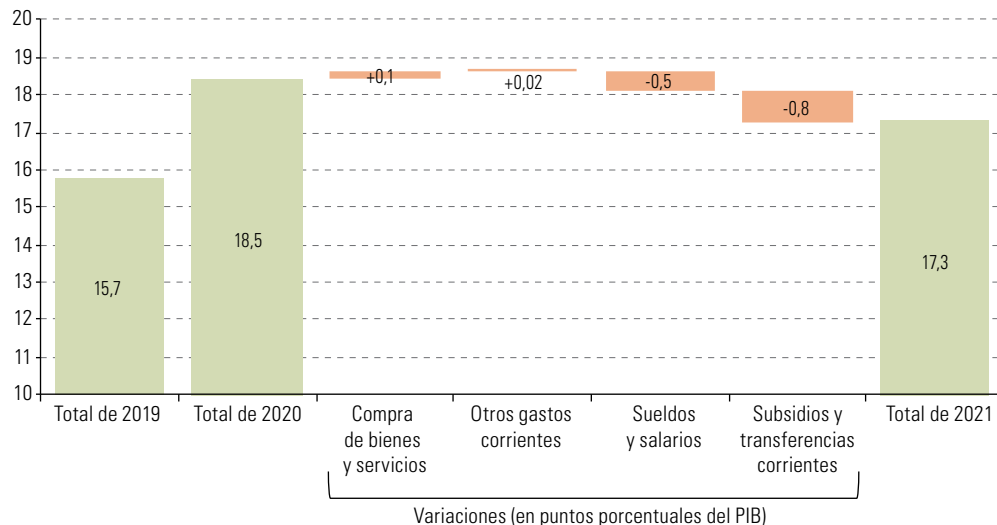
En la dinámica del gasto corriente primario incidió en gran medida la evolución de la pandemia y el vencimiento de varios programas transitorios de gran escala que se habían puesto en marcha en 2020. En este contexto, destaca la disminución de los subsidios y las transferencias corrientes, que habían crecido el año anterior cuando los países implementaron programas extraordinarios para canalizar recursos sustanciales hacia las familias y las empresas (véase el gráfico I.7). Se observa también una reducción importante del pago de sueldos y salarios, a pesar de que para afrontar la pandemia se contrató personal adicional, sobre todo en el sector de la salud. Esto refleja en parte los mayores egresos por compensaciones y bonos destinados a los empleados públicos en 2020. Por el contrario, las compras de bienes y servicios aumentaron, en gran parte impulsadas por la adquisición de suministros sanitarios y vacunas, así como de insumos para proyectos de inversión pública. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, los desembolsos debidos a la compra de vacunas llegaron a representar 0,3 puntos porcentuales del PIB en 2021 (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2022).

Vale mencionar que los promedios de América Latina ocultan una gran heterogeneidad en lo que respecta a la situación de cada país. En este sentido, resulta importante destacar la dinámica de las erogaciones por subsidios y transferencias corrientes (véase el gráfico I.8). En varios países se registró una reducción importante de esas erogaciones en 2021, sobre todo por el efecto base del vencimiento de los programas transitorios de bonos extraordinarios que se habían puesto en práctica el año anterior. En este sentido, los subsidios y las transferencias corrientes de algunos países regresaron al nivel prepandemia, tanto en términos absolutos como en relación con el producto. En el Brasil, por ejemplo, hubo una reducción de 4,2 puntos porcentuales del PIB en el gasto asociado con la ayuda de emergencia para personas en situación de vulnerabilidad y el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos, (Tesoro Nacional del Brasil, 2022). En la misma línea, en Guatemala finalizó la prestación del Bono Familia (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2021), y en el Paraguay venció el subsidio otorgado a los trabajadores por cese de actividades (Pytyvõ) y el subsidio destinado a los trabajadores informales (Pytyvõ 2.0) (Ministerio de Hacienda

del Paraguay, 2021). En Chile, por otra parte, se observa un aumento significativo del gasto (5,0 puntos porcentuales del PIB y un 82% sobre el nivel de 2019 en términos reales) impulsado por medidas adicionales relacionadas con la pandemia, entre las que destacaron las erogaciones por el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Universal (6,7 puntos porcentuales del PIB), el Bono Clase Media (0,5 puntos porcentuales del PIB) y el Bono Alivio Mype (0,4 puntos porcentuales del PIB), que compensaron la reducción de otros subsidios y donaciones (DIPRES, 2022b) (véase el recuadro I.2).

Gráfico I.7

América Latina (16 países)^a: gasto corriente primario del gobierno central, total y variación por componente, 2019-2021^b
(En porcentajes del PIB y en puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

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

^b Promedios simples. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Gráfico I.8

América Latina (16 países): erogaciones por subsidios y transferencias corrientes del gobierno central, 2021^a

A. Variación interanual 2020-2021

(en puntos porcentuales del PIB)

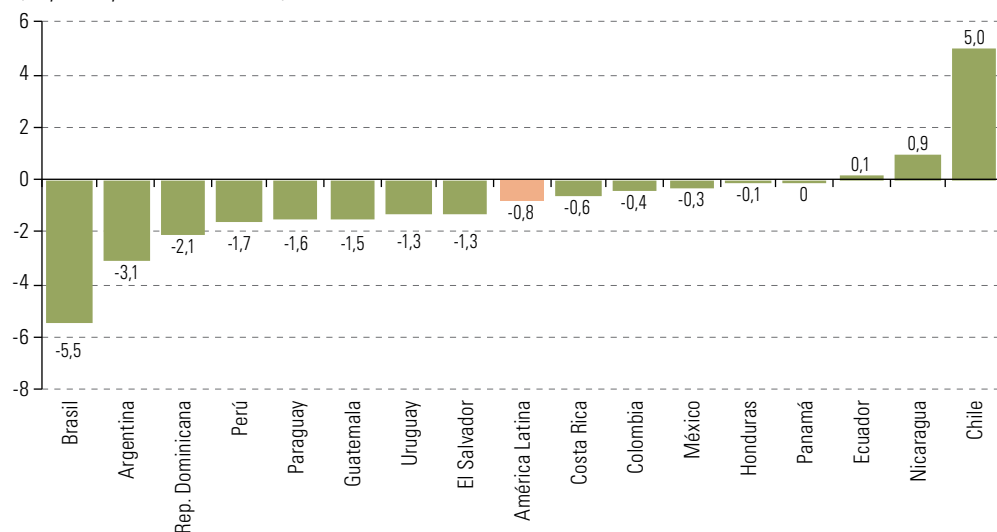
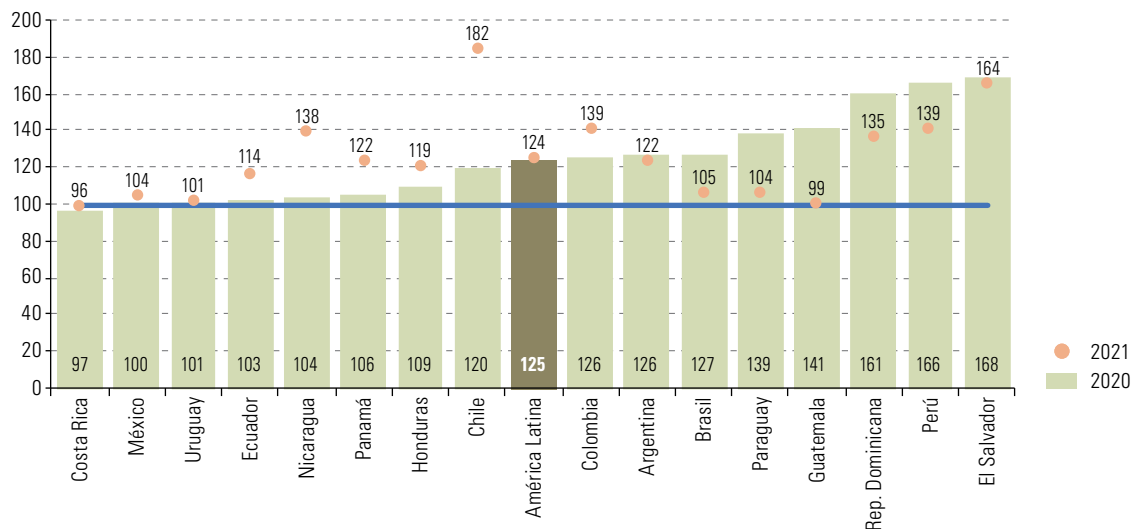


Gráfico I.8 (conclusión)

B. Nivel a precios constantes

(índice: 2019=100)



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

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

Recuadro I.2**Fortalecimiento de los programas extraordinarios de gasto público para propiciar una recuperación inclusiva**

En el contexto de la recuperación económica que tuvo lugar en 2021, que incidió de forma positiva pero asimétrica en el mercado laboral, varios países de la región han planteado programas sociales orientados a grupos vulnerables con el fin de sentar las bases de una recuperación inclusiva. Estos esfuerzos, por lo general, se han plasmado en la consolidación de los programas sociales existentes mediante el incremento de las partidas presupuestarias correspondientes a 2022. El diseño de las medidas suele profundizar la focalización en algunos grupos sociales, en especial las personas mayores, los niños y las mujeres. Asimismo, en algunos países se aprobaron nuevos planes de carácter extraordinario destinados a cerrar brechas sociales a corto plazo y se hizo hincapié en la creación de empleo.

Este es el caso del plan Chile Apoya: Plan de Recuperación Inclusiva, que la nueva administración del país anunció a inicios de abril de 2022. Las 21 medidas anunciadas deberían implicar la movilización de recursos que ascenderían a 3.726 millones de dólares, lo que equivale a un 1,2% del PIB. Las medidas estarán encaminadas a apoyar los ingresos de los hogares más vulnerables, a crear empleo y a apuntalar los sectores económicos rezagados, así como a reforzar los mecanismos de asistencia a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes). En el primer eje se contempla la ampliación de varios programas que se pusieron en marcha durante la pandemia de COVID-19 y que se rediseñaron para fortalecer su focalización. A modo de ejemplo, se propuso crear un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) automático en caso de que la población deba confinarse, lo que permitiría entregar transferencias monetarias directas a los hogares de menores ingresos si se imponen restricciones a la movilidad de las personas. Otro ejemplo es la extensión hasta septiembre de 2022 del IFE laboral, que se creó en agosto de 2021 para incentivar la creación de empleo mediante subsidios a la contratación. Este ingreso se centrará en reintegrar a las mujeres y los jóvenes al mercado laboral formal. Estas medidas se complementan con un nuevo aumento de los beneficios del Seguro de Cesantía y con la flexibilización de los requisitos que se deben cumplir para acceder a él a fin de que alrededor de 1 millón de mujeres puedan tener acceso.

Respecto de las iniciativas orientadas a apoyar a los sectores rezagados en Chile destaca una ampliación importante de los programas de cuidado. Los siguientes son algunos ejemplos que cabe mencionar: incremento de la cobertura del programa Red Local de Apoyos y Cuidados con el objeto de fortalecer el acceso que las personas en situación de dependencia y sus cuidadores principales tienen a servicios y prestaciones sociales; 50% de aumento en el presupuesto del programa Centros Diurnos del Adulto Mayor (CEDIAM) para fortalecer la autonomía e independencia de 2.800 personas mayores en 53 nuevas comunas de todo Chile, y extensión de la cobertura de los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM) en todas las regiones del país. Se busca potenciar la creación de empleo mediante nuevos proyectos de inversión enfocados en el medio ambiente. En esta línea, se anunció la creación de un fondo de 300 millones de dólares (0,1% del PIB) destinado a nuevos proyectos de inversión intensiva en mano de obra y de carácter verde a beneficio de los municipios y los gobiernos regionales. Finalmente,

Recuadro I.2 (conclusión)

el apoyo a las mipymes se materializaría en un reforzamiento de los programas de crédito en condiciones favorables y otros mecanismos de garantía estatal de crédito, así como en la ampliación de ciertos programas de capacitación y fomento a la innovación, entre otros. Las autoridades del Ministerio de Hacienda de Chile han señalado que este paquete de medidas se financiará mediante la reasignación de gastos y la utilización del saldo presupuestario de 2021 que no se ejecutó, por lo que los techos de gastos aprobados en la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2022 no deberían verse afectados.

En el caso de Colombia, la Ley de Inversión Social que se aprobó en septiembre de 2021 busca impulsar la recuperación económica, sostener la creación de empleo y seguir apoyando a los hogares más afectados por la crisis derivada de la pandemia de COVID19. En esta ley se dispuso la extensión hasta diciembre de 2022 del Ingreso Solidario creado en marzo de 2020 para atender a las familias de menores ingresos. Además, se flexibilizaron las condiciones de otorgamiento de manera que la cobertura del programa pasara de 3 a 4 millones de hogares en el primer semestre de 2022. En febrero de 2022 se anunció que aumentaría el número de transferencias monetarias y que estas pasarían de 160.000 pesos mensuales a 190.000 pesos mensuales en marzo, abril, mayo y junio. A partir de julio de 2022, el cálculo de la transferencia se haría en función del grupo de ingreso y el número de integrantes por hogar, según una escala progresiva. De esta manera, un hogar en extrema pobreza integrado por una sola persona recibiría 400.000 pesos cada dos meses, mientras que uno integrado por cuatro o más personas recibiría 520.000 pesos en el mismo plazo.

Mediante la Ley de Inversión Social se creó asimismo un nuevo subsidio a la contratación de empleados cuyo monto está destinado a cubrir algunos costos laborales, como el pago de pensiones, las cajas de compensación y los riesgos. En el caso de los jóvenes de 18 a 28 años, el subsidio corresponde al 25% del salario mínimo, en el de las mujeres, al 15%, y en el de las demás personas, al 10%. Con ello se espera recuperar cerca de 500.000 empleos y que el desempleo descienda de modo que al cierre de 2022 se alcance el nivel prepandemia. En la Ley de Inversión Social se aprobó rebajar a cero la matrícula de 695.000 estudiantes de pregrado que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y asistían a instituciones de educación superior pública. Finalmente, en la ley se dispuso extender a 2021 el mecanismo de los tres días sin IVA creado en primera instancia en 2020 para apoyar el consumo de bienes y servicios esenciales.

Estas iniciativas supondrían un incremento extraordinario de 2.620 millones de dólares (equivalentes a un 0,8% del PIB) en lo que atañe al gasto, y de 380 millones de dólares (0,1% del PIB) en lo que atañe a los incentivos tributarios. El marco de responsabilidad fiscal establecido por el Poder Ejecutivo colombiano para que la deuda pública se encamine hacia una senda sostenible implica que estas medidas vayan acompañadas de un plan de austeridad fiscal que se centre en los gastos en bienes y servicios, lo que en 2022 permitiría liberar cerca de 550 millones de dólares (0,2% del PIB). También se apunta a fortalecer el marco regulatorio para luchar contra la evasión y la elusión tributarias y, según estimaciones oficiales, esto podría incrementar la base recaudatoria en 790 millones de dólares (0,2% del PIB). Finalmente, se propuso una reforma tributaria que incluyera, entre otras medidas, aumentar del 33% al 35% la tasa del impuesto sobre la renta corporativa, así como aplicar un impuesto de normalización tributaria equivalente al 50% de los activos omitidos o pasivos inexistentes al 10 de enero de 2022. En conjunto, se estima que estos nuevos impuestos permitirían recaudar recursos adicionales por 980 millones de dólares, lo que representa un 0,3% del PIB.

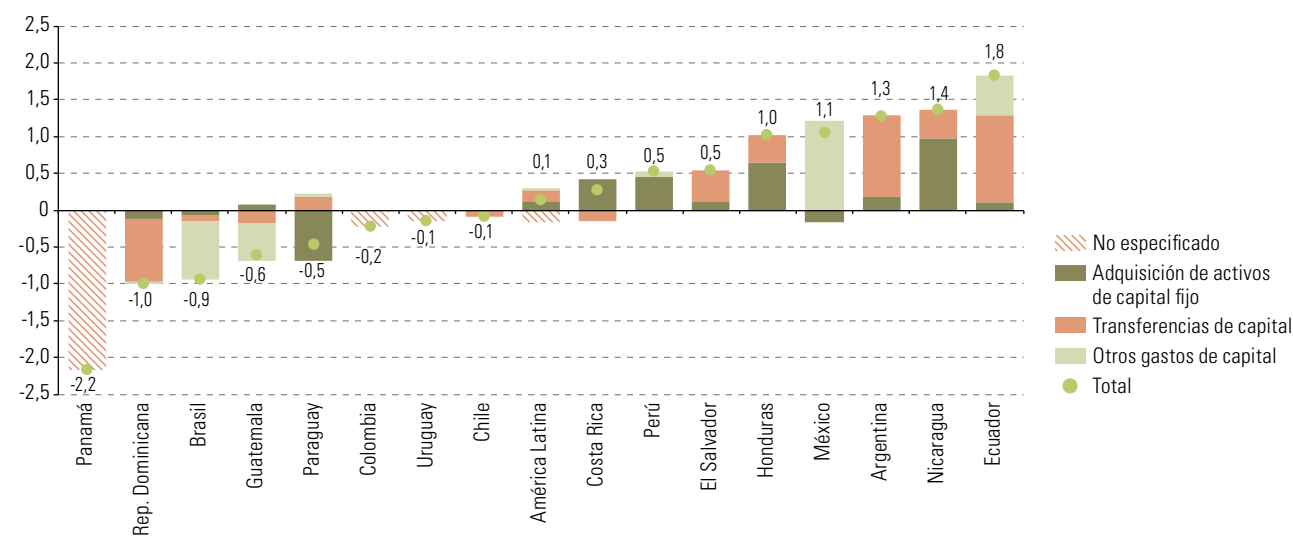
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

A pesar de la tendencia a la baja de las erogaciones por subsidios y transferencias corrientes, en general estos gastos se mantuvieron por encima de los niveles prepandemia (véase el gráfico I.9). Resulta interesante destacar que, en algunos países, la contracción debida al vencimiento de los programas de emergencia se contrarrestó con mayores erogaciones en otros subsidios, sobre todo en los relacionados con el consumo de energía. En la Argentina, por ejemplo, destaca el aumento de los egresos por subsidios de energía, que compensó el retiro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) (Ministerio de Economía de Argentina, 2022). Destacó también el mayor gasto asociado a la continuación de unos programas emprendidos en 2020, como el plan nacional Argentina contra el Hambre y el Programa de Recuperación Productiva II (REPRO II). De forma similar, en la República Dominicana, el hecho de que se redujeran las erogaciones relacionadas con los programas transitorios de emergencia —Quédate en Casa, Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) y Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa'Ti)— se compensó en parte con el aumento de las transferencias dirigidas al Servicio Nacional de Salud (destinadas a remunerar al personal del sector de la salud), al programa social Súperate y a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (subsidio eléctrico) (DIGEPRES, 2021).

En cuanto a los gastos de capital en América Latina, si bien en 2021 se mantuvieron estables en un nivel superior al que se había registrado antes de la pandemia, hubo variaciones de magnitud considerable entre los países y las diferentes modalidades de erogaciones de capital (véase el gráfico I.9). Destacaron las transferencias de capital, que fueron un factor importante a la hora de explicar la dinámica observada en 2021. En la Argentina, por ejemplo, sobresalen los traspasos de recursos al fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR) y al Fondo Fiduciario para la Vivienda Social, así como para el apoyo al financiamiento de proyectos de inversión ejecutados por empresas públicas y privadas (Ministerio de Economía de la Argentina, 2022). En el Ecuador se registró un aumento importante de las transferencias dirigidas a los gobiernos autónomos descentralizados para financiar proyectos de obras públicas (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2022). Por otra parte, las transferencias de capital en la República Dominicana se contrajeron, aunque los recursos dirigidos al financiamiento de proyectos de inversión se mantuvieron estables y permitieron consolidar el aumento del año anterior (DIGEPRES, 2021).

Gráfico I.9

América Latina (16 países): variación interanual de los componentes del gasto de capital del gobierno central, 2020-2021^a
(En puntos porcentuales del PIB)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

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

En la misma línea, se observaron variaciones significativas de la inversión financiera, en algunos casos producto de un efecto base ejercido por algunas inversiones llevadas a cabo en 2020 en el marco de las medidas destinadas a mantener el flujo de crédito en la economía (véase el gráfico I.9). En el Brasil, la caída de la inversión financiera se explica por el hecho de que la base de comparación correspondiente a 2020 es elevada, pues ese año el gobierno federal giró recursos sustanciales para reforzar el Fondo de Garantía de Créditos (FGC) y capitalizar el nuevo Fondo de Garantía de Operaciones (FGO) (Tesoro Nacional del Brasil, 2022). En Guatemala, por su parte, se observa una dinámica similar que refleja el alto nivel de inversión que hubo en 2020 debido a la capitalización del Fondo de Protección de Capitales, cuyo objetivo era ofrecer financiamiento en condiciones favorables para proteger la estructura productiva (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2021). En México se registró un incremento considerable de la inversión financiera debido a las aportaciones patrimoniales del gobierno federal a Petróleos Mexicanos (PEMEX), que representaron 1,1 puntos porcentuales del PIB (SHCP, 2022).

La inversión pública directa de América Latina se mantuvo estable respecto del producto, aunque se observan mejoras importantes en varios países en que esta se había contraído en 2020 (véase el gráfico I.10). Esta dinámica se debe en muchos

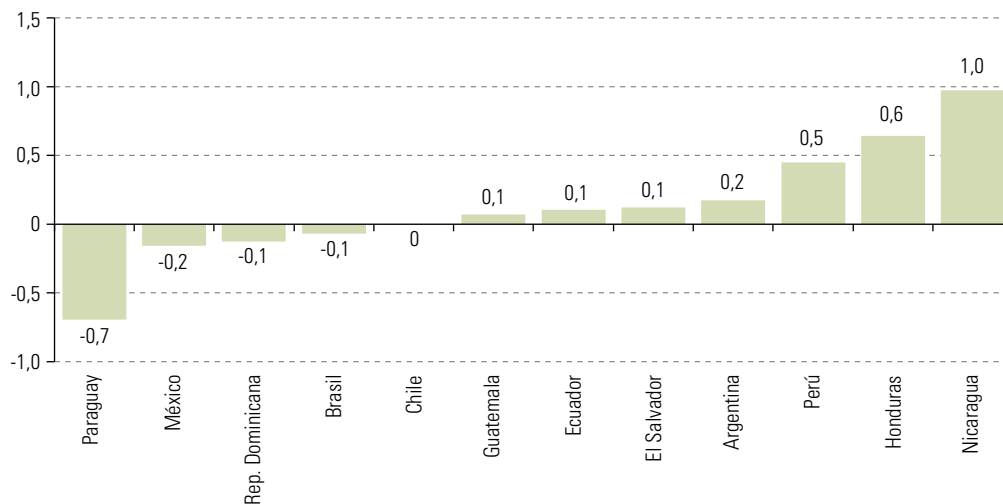
casos a la reanudación de los proyectos que se habían paralizado el año anterior como resultado de las medidas de salud pública que se adoptaron para limitar la propagación de la pandemia. En Nicaragua, el incremento se debió a la ejecución de proyectos viales y obras hospitalarias (Banco Central de Nicaragua, 2022). En el Perú, por su parte, en 2021 la inversión pública directa alcanzó un nivel histórico en términos absolutos y fue impulsada por obras de transporte, educación, saneamiento y salud (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2021). En este caso destacan los esfuerzos del gobierno central por capacitar a los encargados de los proyectos de inversión a nivel subnacional con el fin de agilizar la ejecución del presupuesto de inversión pública. En el Paraguay la inversión pública directa se contrajo, y la disminución se explica por los desembolsos extraordinarios realizados en 2020 en el marco del Plan de Recuperación Económica “Ñapu’a Paraguay” (Ministerio de Hacienda del Paraguay, 2021).

Gráfico I.10

América Latina (12 países): erogaciones del gobierno central destinadas a adquirir activos de capital fijo, 2021^a

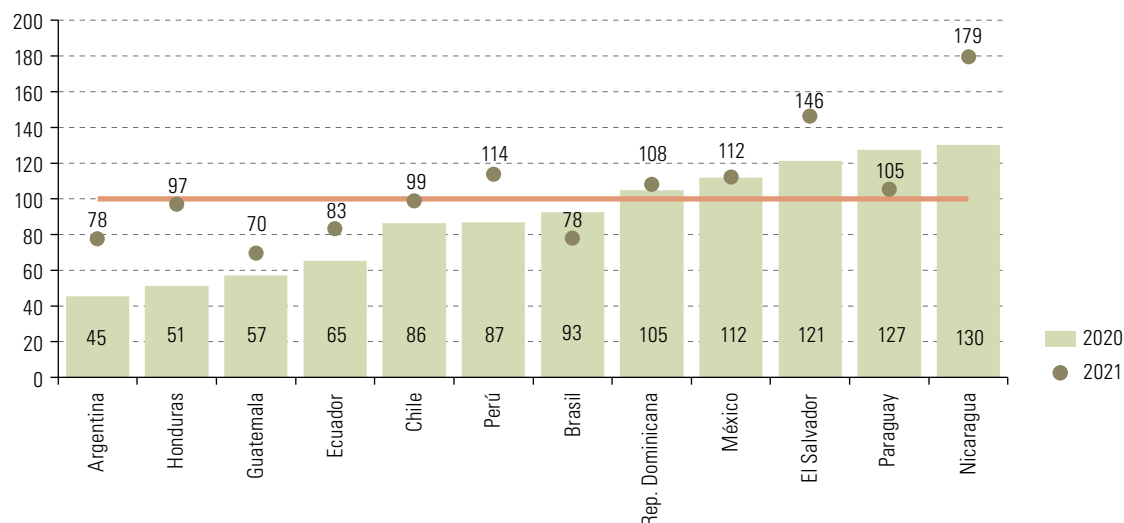
A. Variación interanual 2020-2021

(en puntos porcentuales del PIB)



B. Nivel a precios constantes

(índice: 2019=100)



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

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

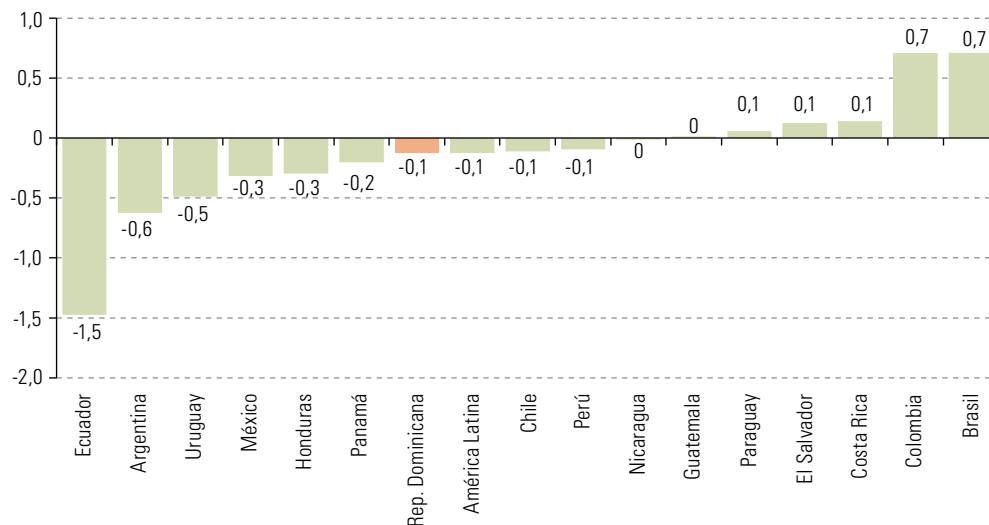
En 2021, el pago de intereses en América Latina cayó levemente en relación con el producto (véase el gráfico I.11). Este resultado se debe principalmente a la magnitud del repunte de la actividad económica (efecto denominador), dado que en términos absolutos se observan incrementos que se condicen con el aumento del saldo de la deuda pública y los otros factores que subyacen a la dinámica de la deuda. En algunos países, no obstante, hubo variaciones importantes en términos relativos y absolutos. En el Brasil, el alza de la tasa de política monetaria (tasa SELIC), que aumentó 725 puntos básicos durante el año, sumada al importante papel de la deuda pública de corto plazo, conllevó un incremento significativo de las erogaciones por intereses. En Colombia, por su parte, destaca el efecto que ejerció el aumento de la inflación que tuvo lugar en el segundo semestre de 2021, el cual llevó a que se incrementara el pago de intereses por la deuda pública indexada a la inflación (Ministerio de Hacienda de Colombia, 2022). En el Ecuador, en cambio, el pago de intereses disminuyó en gran medida, y eso ocurrió como resultado de la renegociación de la deuda pública que tuvo lugar en agosto de 2020 (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2022).

Gráfico I.11

América Latina (16 países): erogaciones por pago de intereses del gobierno central, 2021^a

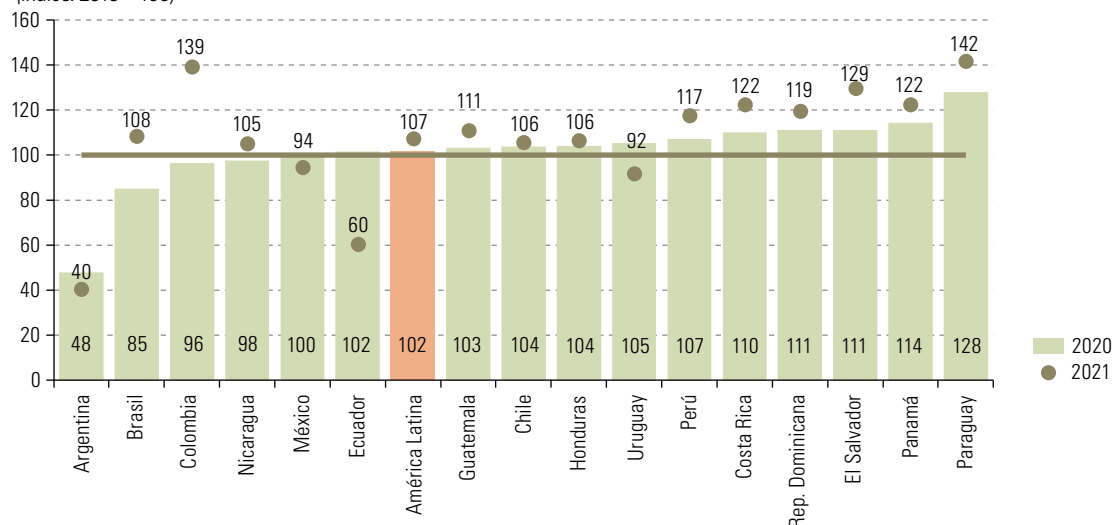
A. Variación interanual 2020-2021

(en puntos porcentuales del PIB)



B. Nivel a precios constantes

(índice: 2019 = 100)



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

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



En cuanto a la evolución del gasto en el Caribe, se registró un descenso del gasto total de los gobiernos centrales liderado por la reducción del gasto corriente primario (véase el gráfico I.12). En Belice, la contracción del gasto corriente primario se explica en parte porque las erogaciones correspondientes a los sueldos y salarios se redujeron debido a que se recortó un 10% el salario de los empleados públicos cuyos sueldos superaban determinado umbral (Banco Central de Belice, 2021). En Guyana, asimismo, el pago de sueldos y salarios se redujo en relación con el producto, y esa reducción se debió a que la tasa de crecimiento real fue baja y el crecimiento del PIB fue elevado en el contexto de un aumento de la producción de petróleo para exportar. En las Bahamas, en cambio, destacan los mayores egresos debidos a los subsidios y transferencias corrientes relacionados con los beneficios sociales que se otorgaron en el marco de pandemia, y al traspaso de recursos a establecimientos públicos de salud (Banco Central de las Bahamas, 2021). Los gastos de capital se redujeron en promedio, lo que se debió a la reducción pronunciada en Belice y, en menor medida, en Granada, ya que el incremento notario que tuvo lugar en Saint Kitts y Nevis no llegó a compensar dichas reducciones. El pago de intereses, por su parte, no exhibió cambios durante el año, y esto se debió a unas tendencias contrapuestas que se observaron en el Caribe. En las Bahamas, el pago de intereses aumentó significativamente y esto se condijo con el mayor servicio de la deuda externa. En Suriname, en cambio, la carga del pago de intereses cayó, y eso se debió en parte a que se reestructuró la deuda pública del gobierno central que el banco central mantiene en su portafolio de activos (Ministerio de Finanzas y Planeamiento de Suriname, 2022).

Gráfico I.12

El Caribe (12 países): dinámica del gasto total del gobierno central, 2019-2021^a
(En porcentajes del PIB y en puntos porcentuales del PIB)

A. Composición del gasto total del gobierno central, 2019-2021

(en porcentajes del PIB)

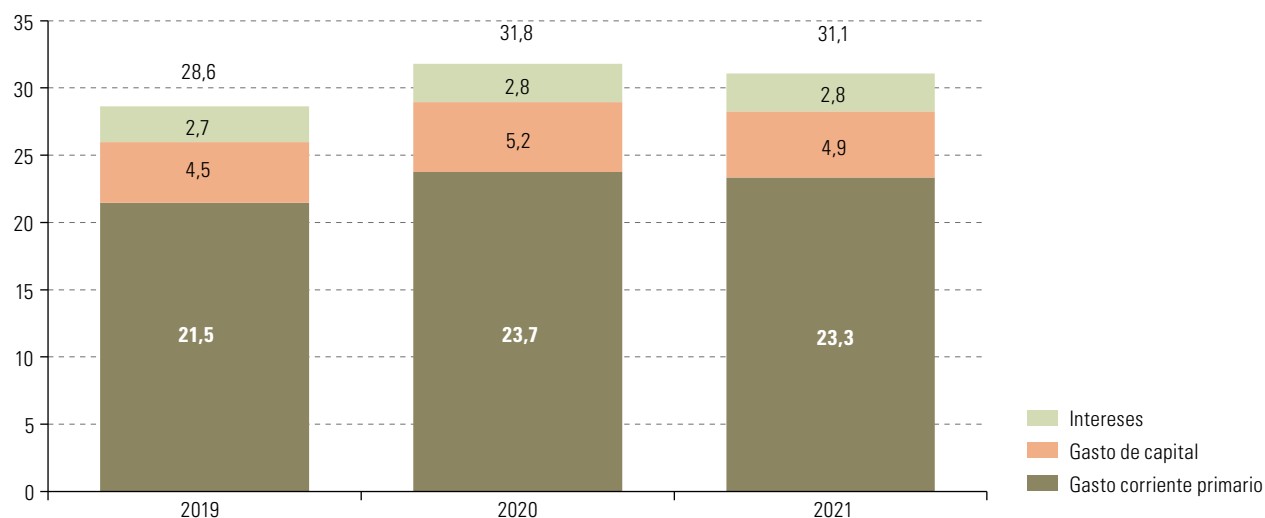
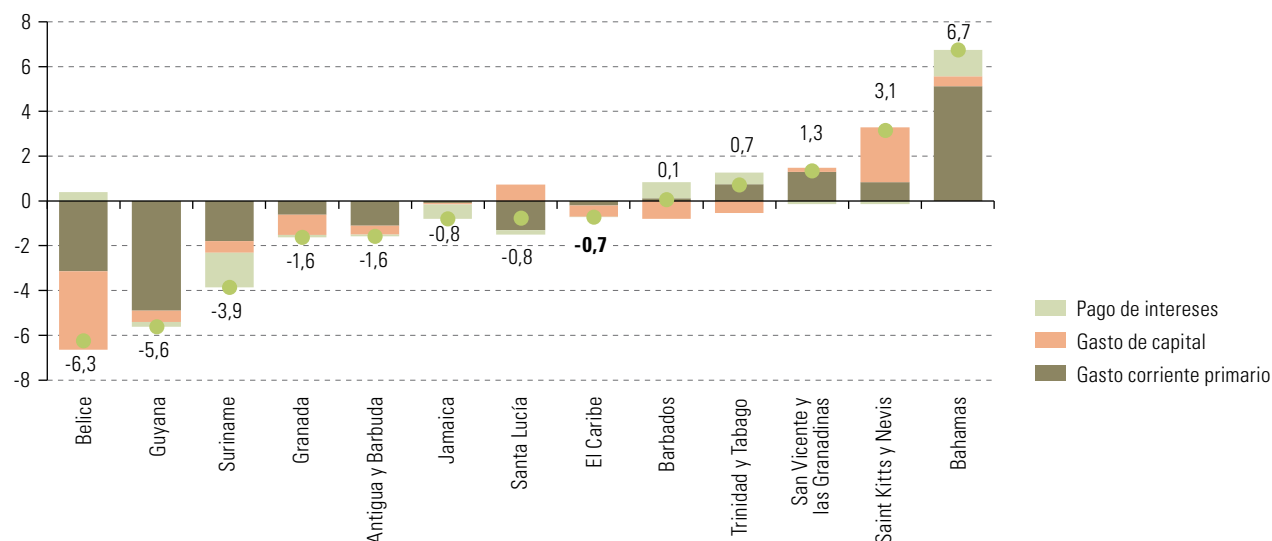


Gráfico I.12 (conclusión)

B. Variación interanual del gasto total, por componente, 2020-2021*(en puntos porcentuales del PIB)*

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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. Las cifras de Barbados, Belice y Jamaica corresponden a estimaciones oficiales.

^a Promedios simples. En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

C. El déficit fiscal se redujo de forma significativa en 2021

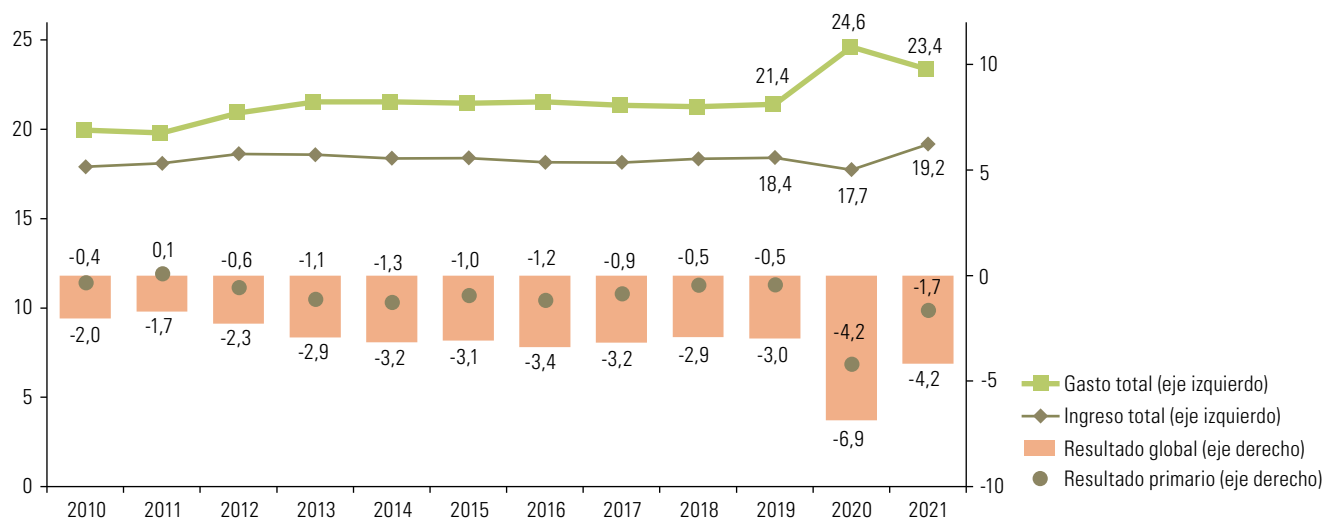
Los grandes déficits globales y primarios que se registraron en América Latina en 2020 se redujeron de forma significativa en 2021 debido a que los ingresos totales repuntaron considerablemente —alcanzando su nivel más alto en las últimas tres décadas— y a que el gasto primario se contrajo. En el caso del resultado primario, el déficit promedio representó un 1,7% del PIB (frente al 4,2% del PIB en 2020), lo que supuso una reducción de 2,5 puntos porcentuales del PIB (véase el gráfico I.13). El principal factor que explica este comportamiento es el repunte del ingreso total, que aumentó 1,5 puntos porcentuales del PIB de 2020 a 2021 y se ubicó casi un punto porcentual por encima del nivel prepandemia. Destaca también la contracción del gasto total en 1,2 puntos porcentuales del PIB debido al retiro proyectado de gran parte de los programas extraordinarios de asistencia a la población y la economía, en especial de los programas de transferencias monetarias directas. El déficit global promedio, por su parte, se redujo al pasar de un 6,9% del PIB en 2020 a un 4,2% del PIB en 2021, una contracción equivalente a 2,7 puntos porcentuales del PIB.

Las tendencias para el conjunto de países de América Latina se ven reflejadas en los dos grupos de países que conforman América Latina —Centroamérica, México y la República Dominicana, por una parte, y América del Sur, por la otra—, con reducciones similares de los déficits primarios y globales en ambos grupos (véase el gráfico I.14). Esto ha sido impulsado por el aumento de los ingresos totales, particularmente en América del Sur, y la reducción del gasto total (1,2 puntos porcentuales del PIB en ambos casos). A pesar de estas similitudes, los dos grupos de países se diferencian

por la magnitud de los déficits fiscales existentes. Destaca en particular la situación del déficit primario, que se ubicó en un 0,7% del PIB al cierre de 2021 en el grupo de países de Centroamérica, México y la República Dominicana, lo que contrasta con un 2,6% del PIB en América del Sur.

Gráfico I.13

América Latina (16 países)^a: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2021^b
(En porcentajes del PIB)



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

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

^b Promedios simples. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Gráfico I.14

América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, por subregión, 2015-2021^a
(En porcentajes del PIB)

A. Centroamérica (6 países)^b, México y República Dominicana

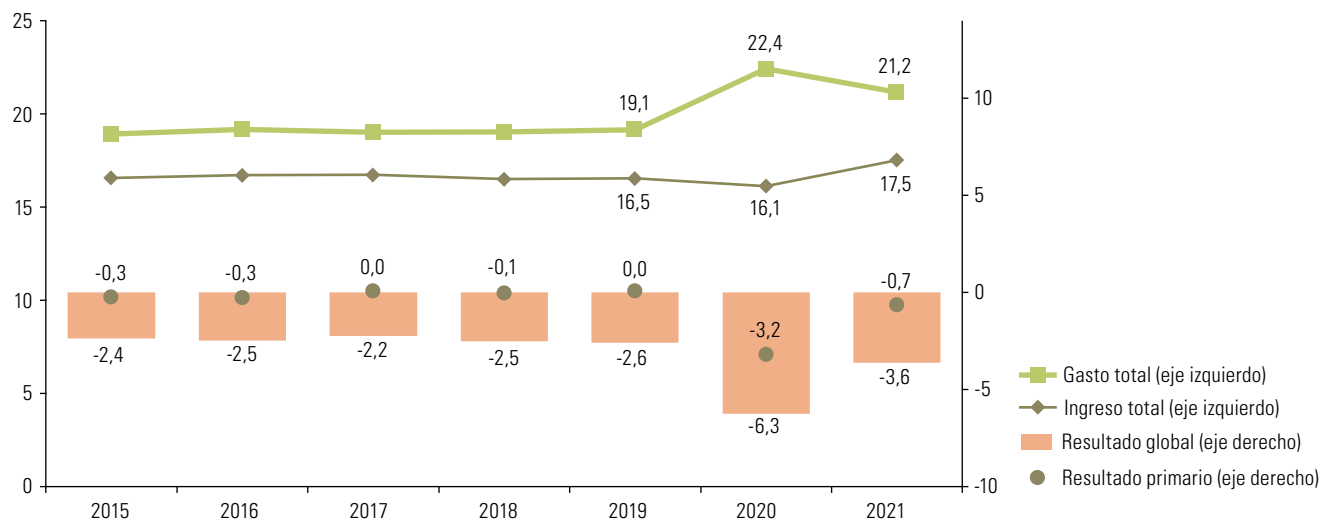
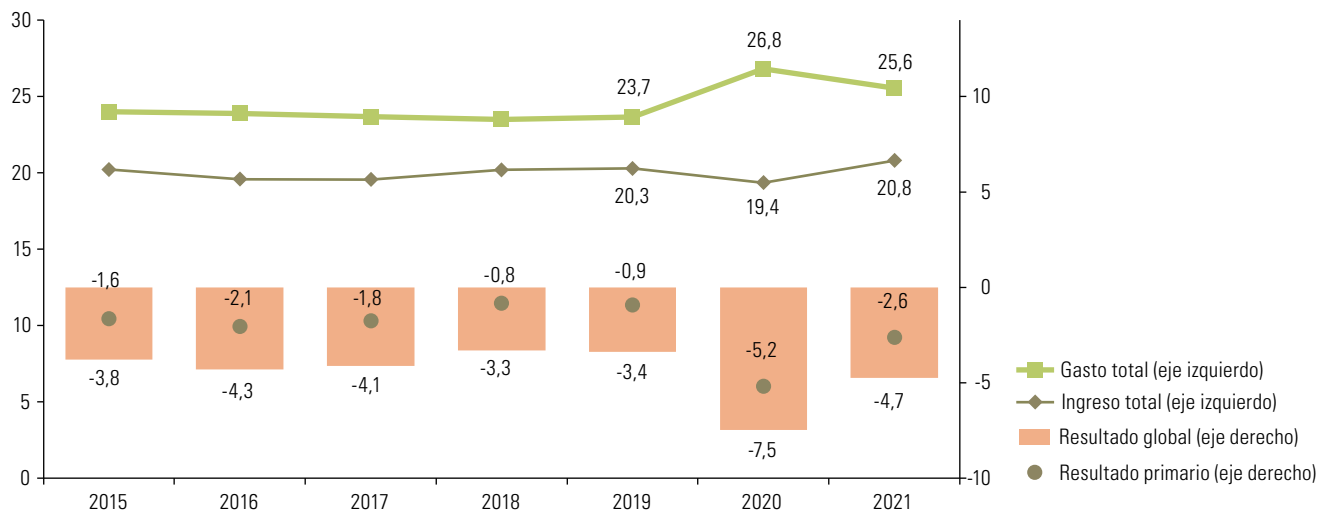


Gráfico I.14 (conclusión)

B. América del Sur (8 países)^c

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

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

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

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

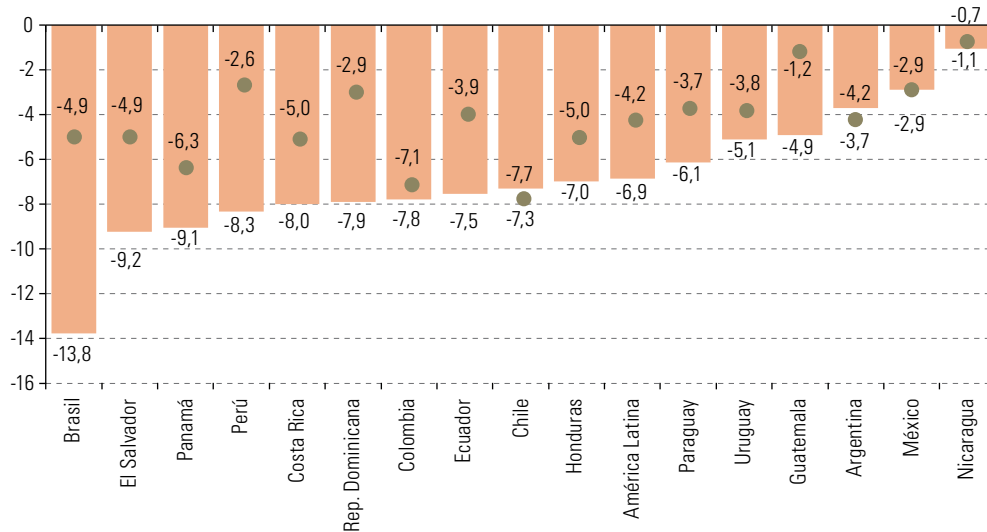
A nivel de los países de América Latina, en los resultados fiscales se observa una importante heterogeneidad. Los mayores déficits globales de 2021 se registraron en Chile y Colombia, donde representaron un 7,7% del PIB y un 7,1% del PIB, respectivamente. Los siguen Panamá, con un déficit global equivalente a un 6,3% del PIB, y la Argentina, el Brasil, Costa Rica, El Salvador y Honduras, con uno que representa entre un 4% y un 5% del PIB (véase el gráfico I.15). Nicaragua, por otra parte, lidera el grupo de países donde el déficit global fue menor en 2021, con un 0,7% del PIB, seguido por Guatemala, con un 1,2% del PIB, y el Perú, con un 2,6% del PIB.

Frente a los resultados fiscales de 2020, en 2021 el déficit primario se redujo más de 4 puntos porcentuales del PIB en El Salvador, el Perú y la República Dominicana, y hasta 9,5 puntos porcentuales del PIB en el Brasil (véase el gráfico I.16). La magnitud del ajuste de las cuentas fiscales en estos países refleja, por un parte, una desaceleración importante del impulso fiscal que había tenido lugar en 2020 como respuesta a la crisis provocada por la pandemia, y, por otra parte, un marcado repunte de los ingresos recaudados. Ese último factor fue el más decisivo y, en el Brasil y el Perú, surgió en especial de los impuestos que gravan a las industrias extractivas, mientras que en El Salvador y la República Dominicana provino en mayor medida de los impuestos sobre los bienes y servicios. En la Argentina y Chile, por el contrario, los déficits primarios se expandieron en 2021. En el caso de la Argentina, este resultado es congruente con la caída de los ingresos no tributarios, mientras que, en el caso de Chile, el deterioro del resultado primario respondió al fuerte impulso que se les dio a algunos programas de gasto público orientados a aliviar a las familias y las pequeñas empresas afectadas por la crisis económica y social.

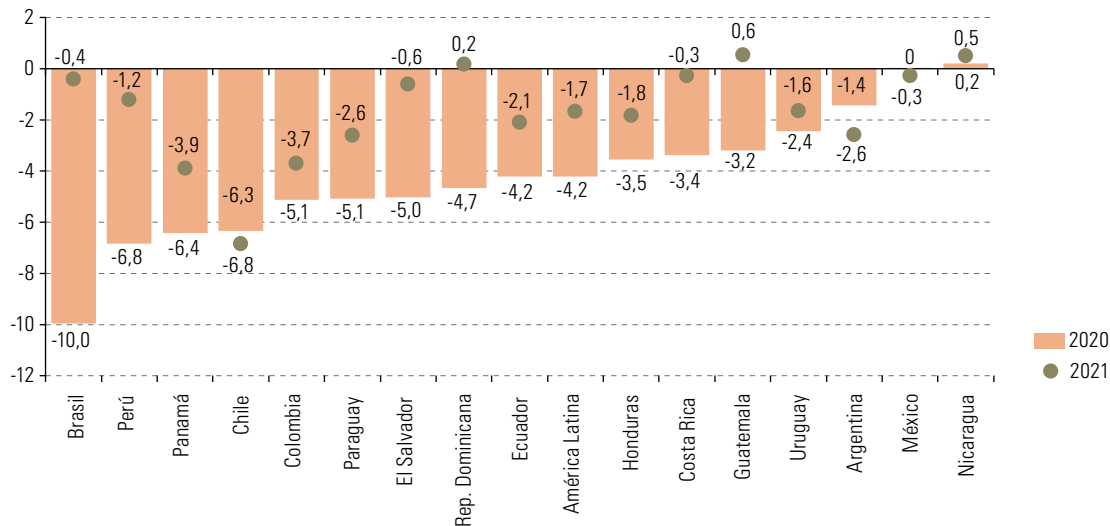
Gráfico I.15

América Latina (16 países): resultado global y primario del gobierno central, 2020-2021^a
(En porcentajes del PIB)

A. Resultado global



B. Resultado primario



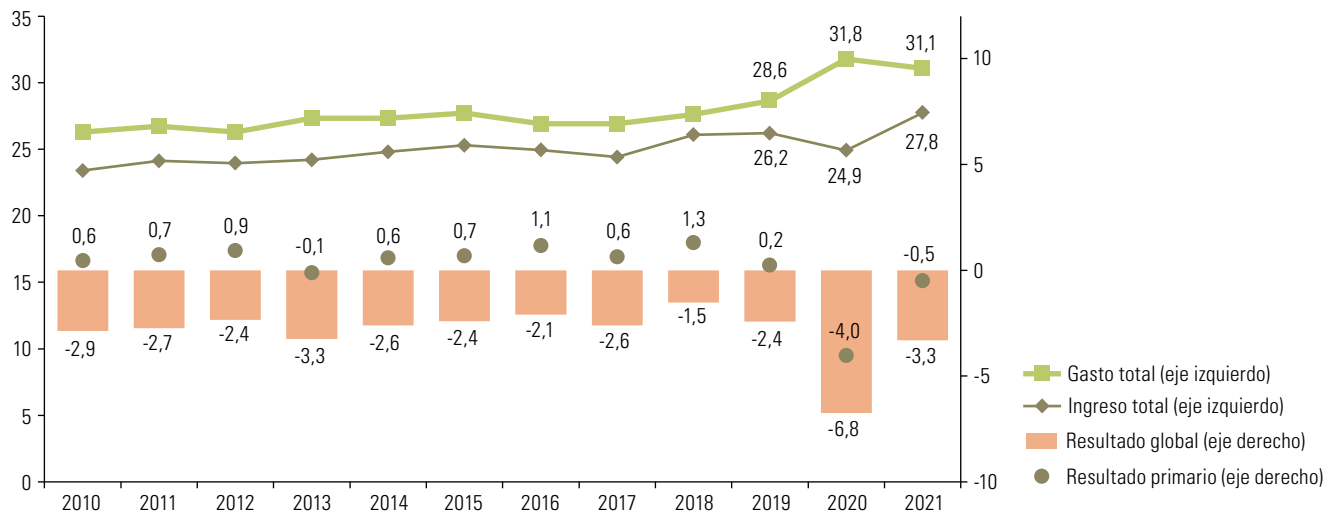
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

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

Respecto de los resultados fiscales en el Caribe, también se observa una mejora significativa entre 2020 y 2021, aunque, en este caso, el motivo es el aumento importante del ingreso total, ya que los gastos totales se redujeron en menor magnitud que lo observado en América Latina. Resulta importante señalar que el desempeño de los ingresos totales en promedio fue influido por aumentos muy significativos en Saint Kitts y Nevis y Suriname. De esta manera, el déficit primario representó un 0,5% del PIB en 2021, frente a un 4,0% del PIB en 2020, mientras que el déficit global promedio pasó del 6,8% al 3,3% del PIB en el mismo período (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16

El Caribe (12 países)^a: indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2021^b
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total. Las cifras de Barbados, Belice y Jamaica corresponden a estimaciones oficiales.

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

^b Promedios simples. En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente.

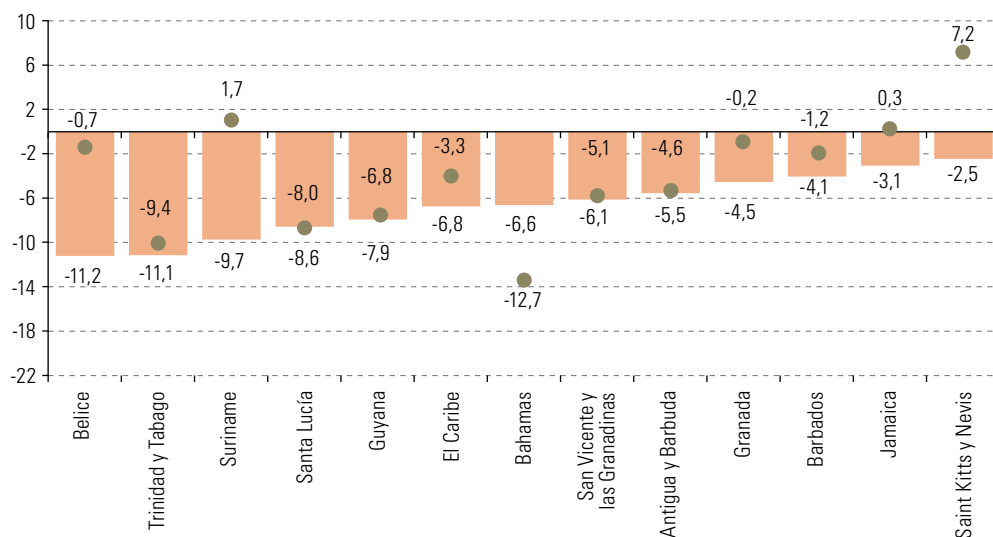
En general, los resultados fiscales mejoraron en todos los países del Caribe en 2021, salvo en las Bahamas, donde se registró un déficit primario del 8,7% del PIB y un déficit global del 12,7% del PIB en 2021, frente a un déficit primario del 3,8% del PIB y un déficit global del 6,6% del PIB en 2020 (véase el gráfico I.17). Los resultados que se observaron en Suriname y Saint Kitts y Nevis, donde se pasó de un déficit primario del 7,5% y el 1,1% del PIB, respectivamente, en 2020, a un superávit primario del 3,6% y el 8,4% del PIB, respectivamente, en 2021, reflejan la entrada de ingresos no tributarios extraordinarios muy significativos. El mejor resultado primario promedio que se registró en el Caribe en 2021 también se explica por los resultados de Belice, Granada y Barbados, donde el resultado primario se volvió superavitario, con variaciones interanuales de 10,9 puntos porcentuales, 4,3 puntos porcentuales y 3,5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Junto con las Bahamas, los mayores déficits primarios se observan en Guyana, Trinidad y Tabago, y Santa Lucía, cuyos déficits respectivos representaron un 6,4%, un 5,5% y un 4,5% del PIB.

Gráfico I.17

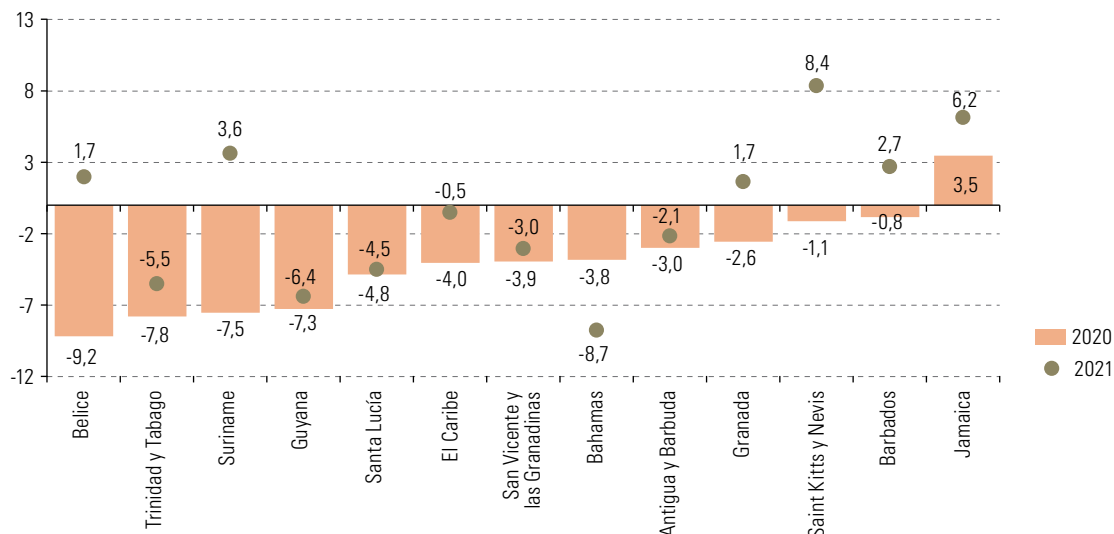
El Caribe (12 países): resultado global y primario del gobierno central, 2020-2021^a

(En porcentajes del PIB)

A. Resultado global



B. Resultado primario



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

^a En el caso de Barbados y Saint Kitts y Nevis, las cifras corresponden al sector público no financiero y al gobierno federal, respectivamente. Las cifras de Barbados, Belice y Jamaica corresponden a estimaciones oficiales.

D. La deuda pública del gobierno central se redujo de forma moderada en 2021

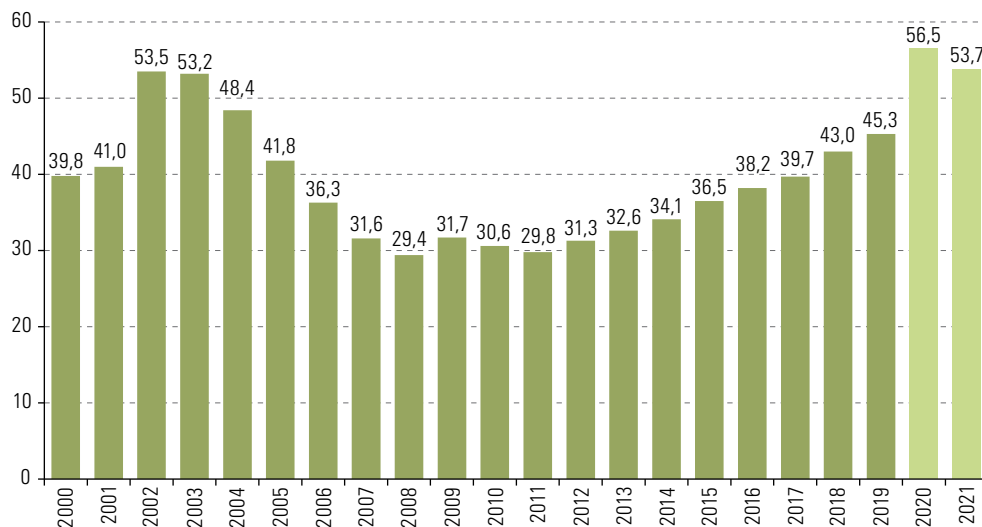
Al cierre de 2021, la relación entre la deuda pública bruta de los gobiernos centrales de América Latina y su producto exhibía una leve caída, lo que se explica principalmente por la recuperación de la actividad económica. Este efecto denominador fue predominante y superó el crecimiento del acervo de la deuda en varios países. Como resultado, a finales de 2021 la deuda pública bruta representó en promedio un 53,7% del PIB, porcentaje inferior al 56,5% del PIB que se había registrado el año anterior (véase el gráfico I.18).

A pesar de esta mejora, la deuda pública bruta se mantiene en un nivel históricamente alto y supera los niveles observados en los 20 años previos a la pandemia. Resulta importante señalar que en la dinámica de 2021 incidió en gran medida el dinamismo del PIB nominal de algunos países. La reducción de la deuda pública bruta de la Argentina se debió al rápido crecimiento del PIB nominal en un contexto inflacionario, crecimiento que compensó el aumento del saldo y las variaciones del tipo de cambio. En la misma línea, en el Brasil la reducción de la deuda pública bruta (-8,3 puntos porcentuales del PIB) se explica por la interacción de los distintos componentes subyacentes de la dinámica de la deuda, entre los que destaca el aporte del crecimiento del producto nominal, que generó una reducción que compensó con creces los aumentos de otros componentes, principalmente los intereses devengados (Banco Central del Brasil, 2022a).

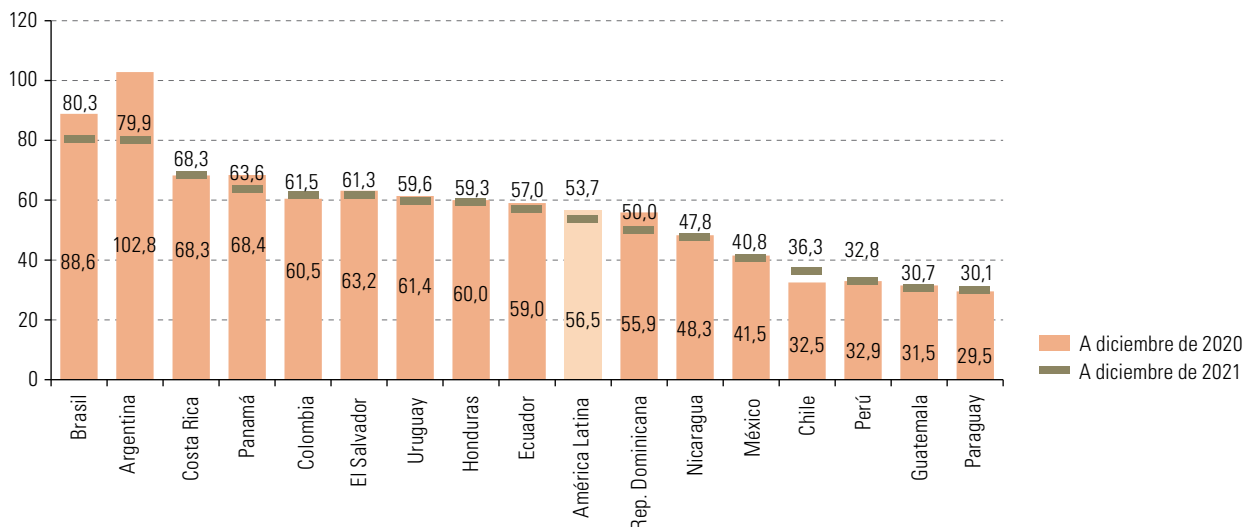
Gráfico I.18

América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2021
(En porcentajes del PIB)

A. Deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2021



B. Deuda pública bruta del gobierno central, por país, diciembre de 2020 y diciembre de 2021



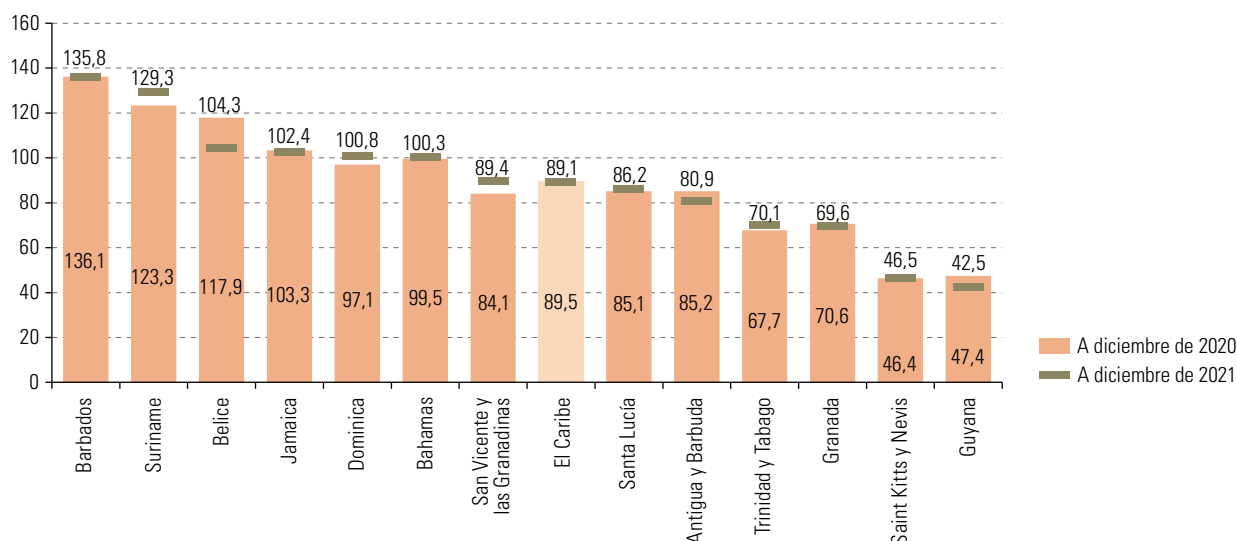
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Las cifras del Brasil corresponden al gobierno general.

En el Caribe, por su parte, la deuda pública bruta del gobierno central se mantuvo estable y al cierre de 2021 representaba en promedio un 89,1% del PIB (véase el gráfico I.19). No obstante, se registraron variaciones importantes entre los países. En Suriname, por ejemplo, la deuda pública bruta aumentó significativamente con relación al producto, lo que se explica en gran medida por la devaluación de la moneda nacional, dado que el aumento en dólares del acervo de la deuda fue leve. En Belice, en cambio, destaca el hecho de que el gobierno recomprara el bono soberano con vencimiento en 2034, lo que redujo el saldo de la deuda pública externa en un monto equivalente a un 12% del PIB (CEPAL, 2021b). A pesar de la estabilidad relativa del promedio subregional, el nivel de endeudamiento de los países caribeños sigue siendo muy elevado en comparación con otras regiones de ingresos similares. En seis países del Caribe se cerró el año con una deuda pública bruta que superaba un 100% del PIB y, entre ellos, en Barbados y Suriname se superaba el 120% del PIB.

Gráfico I.19

El Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, diciembre de 2020 y diciembre de 2021 (En porcentajes del PIB)



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

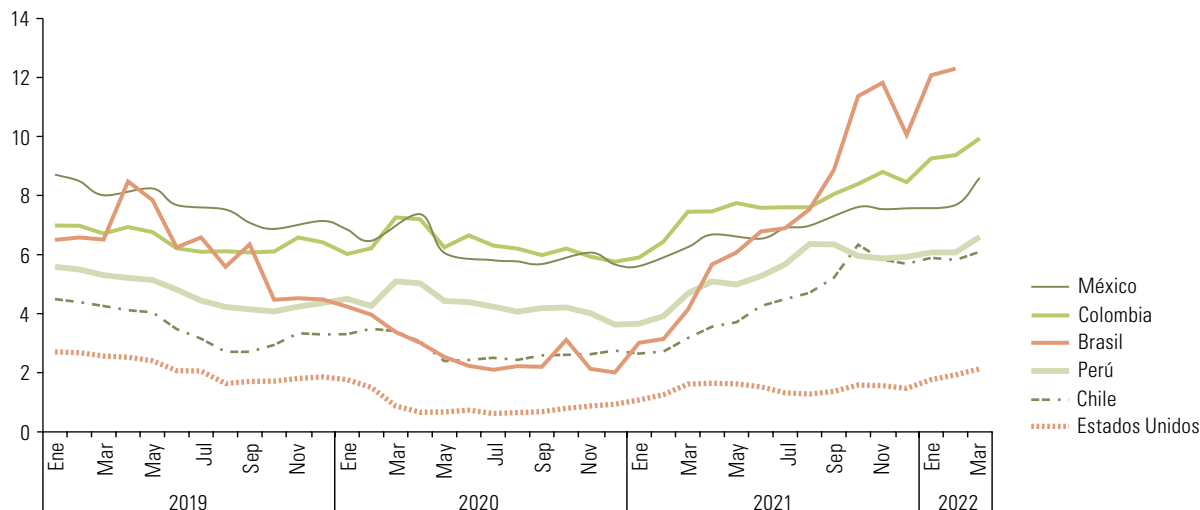
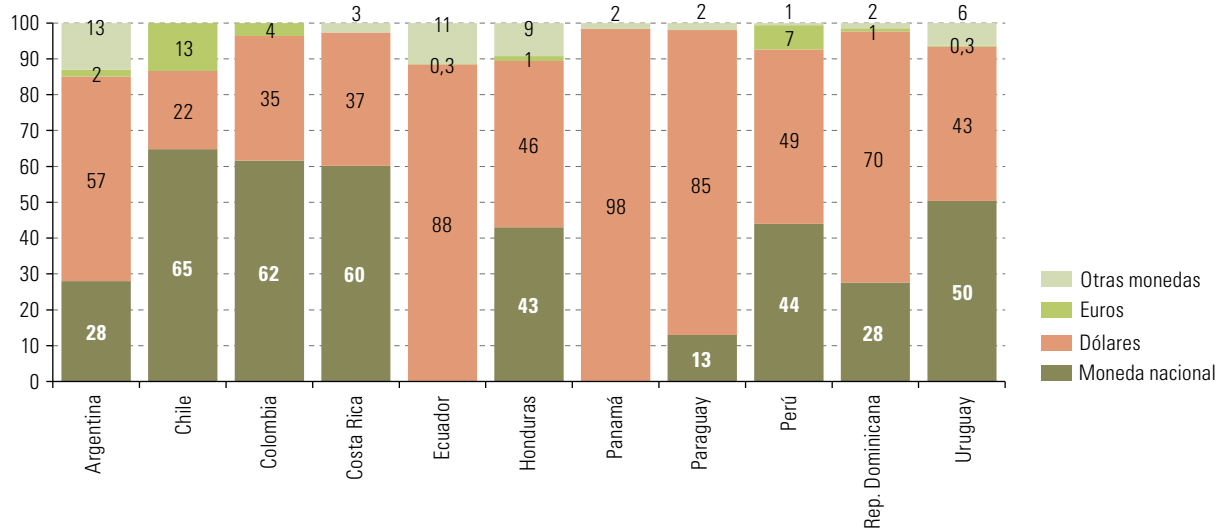
Nota: Las cifras de Guyana corresponden al sector público.

Las condiciones de la deuda pública en moneda nacional se deterioraron en el transcurso del año. Las tasas de política monetaria exhibieron una tendencia al alza, mientras en los países se tomaban medidas para atenuar el aumento generalizado de la inflación (CEPAL, 2022). A su vez, esta dinámica se reflejó en la tasa de interés de los mercados secundarios que se aplica a los bonos soberanos a largo plazo (diez años) en moneda nacional: de diciembre de 2020 a diciembre de 2021 la tasa aumentó de forma significativa en el Brasil (806 puntos básicos, alcanzando el 10,1%), Chile (294 puntos básicos, hasta el 5,7%), Colombia (270 puntos básicos, hasta el 8,5%) y el Perú (229 puntos básicos, hasta el 5,9%) (véase el gráfico I.20). No obstante, el impacto de estos cambios en el servicio de la deuda fue desigual entre los países y dependió de la importancia de la deuda pública denominada en moneda nacional, así como de los perfiles de vencimiento. En el Brasil, el alza de la tasa de interés llevó a que aumentara el servicio de la deuda pública y el pago de intereses, dado que las letras federales que tenían un plazo inferior a 12 meses representaban alrededor de un 20% del valor de todas las letras². Por otra parte, este efecto fue menos notorio en el Perú, donde en 2021 la proporción de la deuda de corto plazo en el total de la deuda interna representó un 4% en promedio.

² Véase Banco Central del Brasil (2022b).

Gráfico I.20

América Latina (11 países): tasa de interés a largo plazo (diez años) de la deuda pública y deuda pública bruta de los gobiernos centrales, por tipo de moneda
(En porcentajes)

A. Tasa de interés a largo plazo de la deuda pública, enero de 2019 a marzo de 2022**B. Deuda pública bruta por tipo de moneda, 2021**

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

Nota: En el caso de la Argentina, Chile, Costa Rica y Honduras, la deuda pública corresponde al gobierno central; en el caso de Colombia, al gobierno nacional central; en el caso del Ecuador, Panamá, el Paraguay, Perú y el Uruguay, al sector público, y en el caso de la República Dominicana, al sector público no financiero. Las cifras del Ecuador corresponden a junio de 2021.

Al mismo tiempo, las condiciones de la deuda pública denominada en moneda extranjera también empeoraron en 2021. Entre los factores que explican la dinámica observada destacan la depreciación de las monedas, que empezó a ejercer presión sobre el pago de los intereses de la deuda en moneda extranjera (CEPAL, 2022). En este sentido, resaltan los casos de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana, donde la deuda denominada en moneda extranjera, sobre todo en dólares, representa más del 70% de la deuda total (véase el gráfico I.20). Por otra parte, el aumento progresivo de la tasa de política monetaria en los países desarrollados —particularmente en los Estados Unidos— también incidió en el costo del servicio de la deuda cuando los países emitieron deuda nueva o cuando el pasivo se contemplaban tasas variables.



Ante este panorama, las emisiones de bonos soberanos de los países de la región en los mercados financieros internacionales empezaron a perder dinamismo en la segunda mitad de 2021 (véase el gráfico I.21). A finales de ese año, el valor de las colocaciones ascendió a 57.968 millones de dólares, un 10,5% menos que en 2020 (64.782 millones de dólares). Además de que cayó el valor de las emisiones, también se redujo el número de países que participaban en el mercado: en 2021, diez países emitieron deuda soberana en mercados internacionales, frente a 14 países en 2020. Esto indica que el acceso a los mercados financieros internacionales se restringió en cierta medida. No obstante, a pesar del incremento paulatino de las tasas de interés en los Estados Unidos y del aumento del riesgo soberano, el costo de la deuda se mantuvo históricamente bajo en varios países. En gran medida este resultado refleja la amplia y exitosa emisión de bonos temáticos —como los bonos verdes, sociales y sostenibles—, con tasas cupón incluso más bajas que las de otras colocaciones en moneda nacional (véase el recuadro I.3).

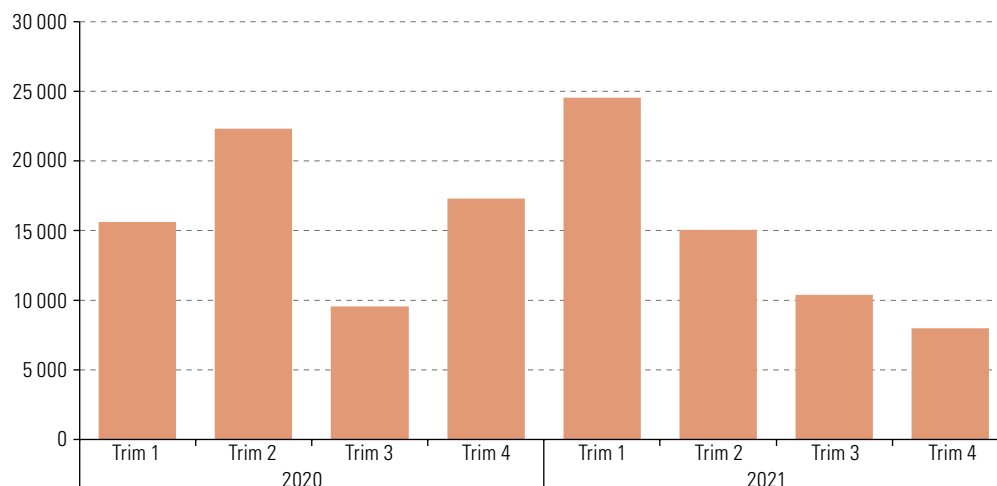
Gráfico I.21

América Latina (5 países): emisión de bonos soberanos en los mercados internacionales y riesgo soberano medido por el índice de bonos de mercados emergentes global (EMBIG), 2019-2022

(En millones de dólares y en puntos básicos)

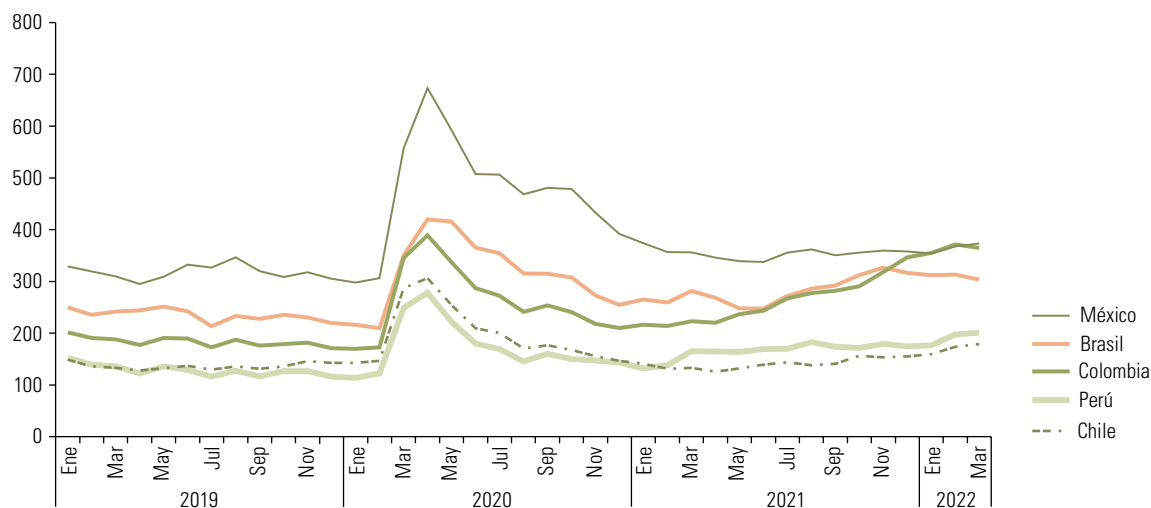
A. Emisión de bonos soberanos en mercados internacionales, por trimestre, 2020-2021

(en millones de dólares)



B. Índice de riesgo soberano medido por el EMBIG, por país, enero de 2019 a enero de 2022

(en puntos básicos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de LatinFinance, Dealogic, Banco Central del Brasil, Banco Central de Reserva del Perú y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat.

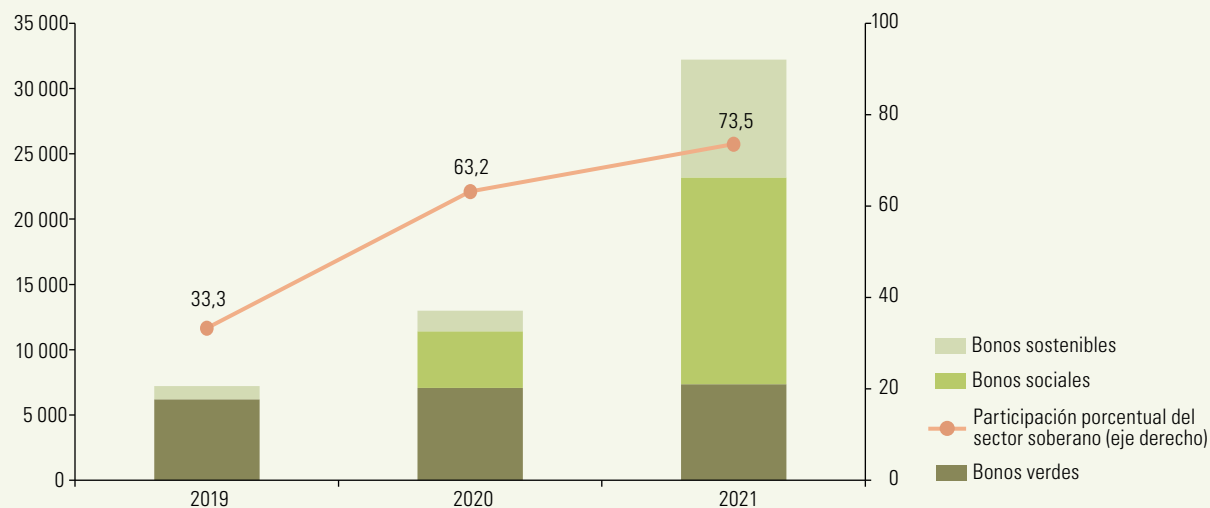
Recuadro I.3

Consolidación de los bonos verdes, sociales y sostenibles en América Latina como instrumentos de financiamiento para el desarrollo

El mercado de los bonos verdes, sociales y sostenibles tuvo un auge muy importante en los últimos tres años en América Latina, y esos bonos se convirtieron en instrumentos relevantes para financiar iniciativas orientadas al desarrollo sostenible e inclusivo. Las colocaciones temáticas de la región aumentaron de 7.200 millones de dólares en 2019 a casi 13.000 millones de dólares en 2020 y a 32.200 millones de dólares en 2021^a. De esta manera, América Latina pasó de representar un 2% de las emisiones mundiales de bonos verdes, sociales y sostenibles en 2019 a representar un 3,4% de estas en 2021. Como se puede observar en el gráfico 1, el hecho de que de 2020 a 2021 el mercado de los bonos temáticos se duplicara en la región se atribuye al marcado auge de los bonos sociales, que se triplicaron y llegaron a representar un monto de 15.800 millones de dólares al cierre de 2021. El dinamismo de los bonos temáticos en la región se debe a la importancia creciente que adquirió el sector soberano, que pasó de representar un 33,3% de estas colocaciones totales en 2019 a representar un 73,5% de estas en 2021. Entre las emisiones de este sector predominan las de bonos sociales.

Gráfico 1

América Latina: colocación de bonos verdes, sociales y sostenibles en los mercados locales e internacionales de capitales, y participación del sector soberano en el total colocado, 2019-2021
(En millones de dólares y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Plataforma de Transparencia de Bonos Verdes, y datos oficiales.

Casi la totalidad de los bonos sociales que se emitieron en 2021 provinieron del sector soberano. Destaca el caso de Chile, donde ese año se colocaron siete bonos sociales en euros y dólares por un total de 10.600 millones de dólares. Según informaron las autoridades, las tasas de estas operaciones fueron las más bajas de la historia del país, y los plazos también fueron favorables: se emitió un bono en dólares a 50 años y otro en euros a 40 años. Además, Chile se convirtió en el primer gobierno del mundo en llevar a cabo operaciones sociales en el mercado local, al colocar dos bonos sociales en pesos por un total de casi 2.000 millones de dólares en 2020 y otros dos por un total de 3.300 millones de dólares en 2021. Estos recursos se destinaron a financiar transferencias monetarias dirigidas a hogares vulnerables, y proyectos de salud y viviendas, entre otros, en el contexto de la pandemia y de una respuesta fiscal inédita para mitigar los efectos de esta sobre la población y la economía.

La experiencia chilena en cuanto a la emisión de bonos sociales se inscribe en un contexto regional marcado por varios hitos de la escena internacional. Uno de los más destacables es que todas las operaciones sociales realizadas por gobiernos centrales a nivel mundial correspondieron a países de América Latina. Las emisiones regionales comenzaron en enero de 2020, cuando el Gobierno del Ecuador colocó su primer bono social soberano en el mercado internacional por 400 millones de dólares, que se destinaron al programa gubernamental Casa para Todos. El mismo año, en Guatemala se emitieron eurobonos en dos tramos, el primero de los cuales ascendió a 500 millones de dólares y se estructuró

Recuadro I.3 (continuación)

como un bono social dirigido a proyectos destinados a dar respuesta a los efectos que el COVID-19 había tenido en el país. Finalmente, en noviembre de 2021 en el Perú se emitió el primer bono social soberano en euros por un monto total de 1.000 millones de euros (1.132 millones de dólares), con un cupón de 1,95% y un vencimiento a 15 años. La demanda fue superior a 2.000 millones de euros y se contó con la participación de más de 120 inversionistas provenientes de Europa (80%), América (14%), Asia (2%) y otras regiones (4%).

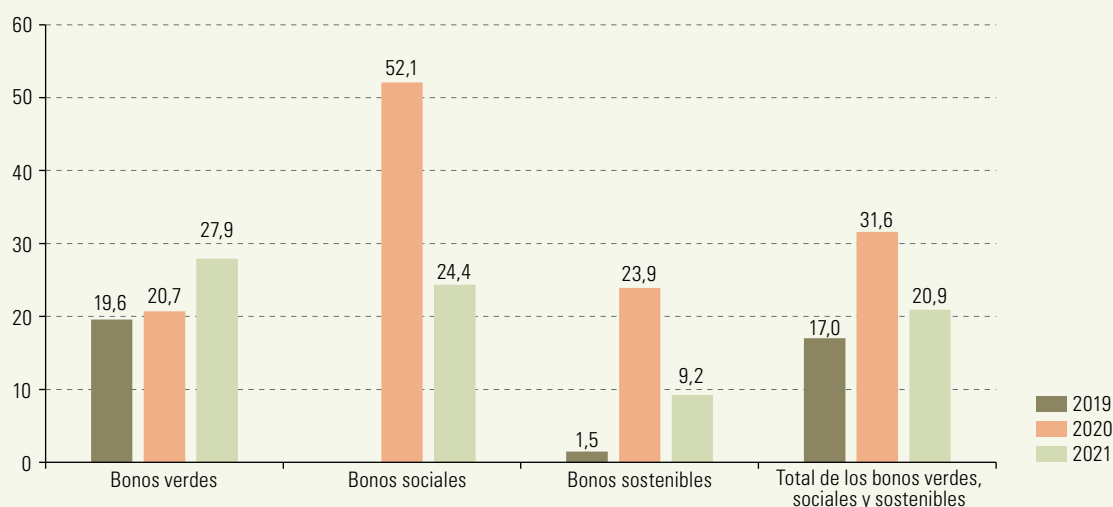
Los bonos sostenibles también exhibieron un importante dinamismo a nivel regional: de colocar unos 1.000 millones de dólares en 2019 se pasó a colocar más de 9.000 millones de dólares en 2021 (véase el gráfico 1). De la misma manera que en el caso de los bonos sociales, el sector soberano fue el principal impulsor de esta tendencia, que comenzó en 2020 cuando México, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se convirtió en el primer país del mundo en emitir un bono soberano sostenible vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La operación, cuyo monto ascendía a 855 millones de dólares, logró una demanda récord de 5.696 millones de dólares y se orientó al financiamiento de proyectos de educación, servicios de salud, agua, desarrollo de energía e infraestructura social que beneficiarían a 1.345 localidades del país. En julio de 2021, México renovó la operación con un nuevo bono soberano vinculado a los ODS en euros por un valor total de 1.480 millones de dólares. El mismo año, los Gobiernos de Chile y el Perú entraron en el mercado de los bonos sostenibles al colocar un bono por 1.500 millones de dólares y otro por 3.250 millones de dólares, respectivamente, al tiempo que en enero de 2022 en Chile se emitieron tres bonos sostenibles por un monto total de 4.000 millones de dólares.

La mayoría de las operaciones temáticas de América Latina se siguen llevando a cabo en los mercados internacionales de capitales, que, en 2021, representaban un 79% de los montos colocados. Los bonos verdes de la región son los instrumentos temáticos de mejor desempeño en los mercados locales: en 2021, un 28% de los montos colocados mediante esos bonos correspondía a dichos mercados, frente a un 24,4% de los montos colocados mediante bonos sociales y un 9,2% de los colocados mediante bonos sostenibles (véase el gráfico 2). Este resultado se debe en gran parte a la profundidad del mercado nacional de bonos verdes del Brasil, donde dominan las empresas financieras y no financieras. La participación de los mercados locales en la colocación de bonos verdes de la región también se reforzó con la primera emisión de un título de tesorería verde por parte del Gobierno colombiano en septiembre de 2021, gobierno que se convirtió en el primero de la región en concluir una operación verde en su mercado local. Dicha operación alcanzó una demanda sin precedentes para el país y se concluyó con la colocación de 1,5 billones de pesos (390 millones de dólares) con un cupón del 7%.

Gráfico 2

América Latina: participación de los mercados locales en las colocaciones totales de bonos verdes, sociales y sostenibles, 2019-2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Plataforma de Transparencia de Bonos Verdes, y datos oficiales.

Recuadro I.3 (conclusión)

Las condiciones atractivas que ofrecen los bonos verdes, sociales y sostenibles, impulsadas por un creciente apetito de los inversionistas tanto internacionales como locales, representan una oportunidad para los países de la región a la hora de financiar sus esfuerzos por avanzar hacia una recuperación transformadora con sostenibilidad e inclusividad. Si se considera el mercado mundial de bonos verdes, se estima que este se duplicaría este año y llegaría a representar 1 billón de dólares al cierre de 2022, al tiempo que hacia 2025 se espera alcanzar un monto de 5 billones de dólares en inversiones verdes (Climate Bonds Initiative, 2021). Para que en los países de América Latina y el Caribe se aprovechen estas fuentes de financiamiento, una tarea fundamental es reforzar la transparencia en cuanto al uso de los recursos que se obtienen a partir de los instrumentos temáticos. La experiencia de Colombia, Chile, México y el Perú, entre otros países, muestra que la publicación de un marco de bonos verdes, sociales y sostenibles representa un factor clave para potenciar este mercado. Estos documentos contienen información relacionada con las prioridades del país en materia de desarrollo sostenible, el marco institucional y político que las respalda, los logros y los desafíos pendientes. En ellos también se describe de forma cómo se usarán los recursos que se obtengan por medio de los bonos temáticos: se indica cuál es la cartera de proyectos elegibles y se señala cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas, por ejemplo, quiénes son los organismos responsables y qué compromisos se han asumido en cuanto a la publicación de informes sobre la asignación y el impacto de los proyectos financiados. Otra buena práctica es contratar a un evaluador externo que proporcione un dictamen independiente, lo que permite ofrecer a los posibles inversionistas una apreciación global acerca de la transparencia y la credibilidad de las ofertas de bonos temáticos.

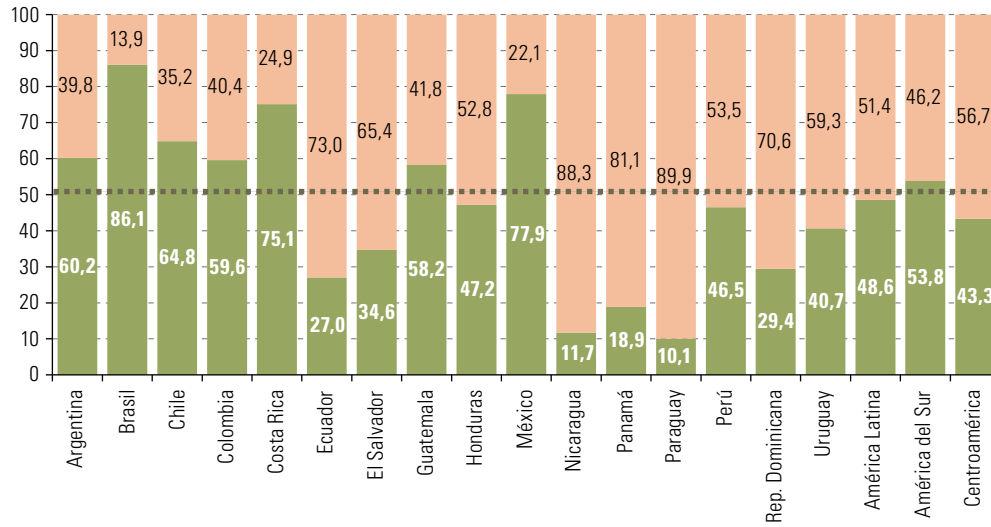
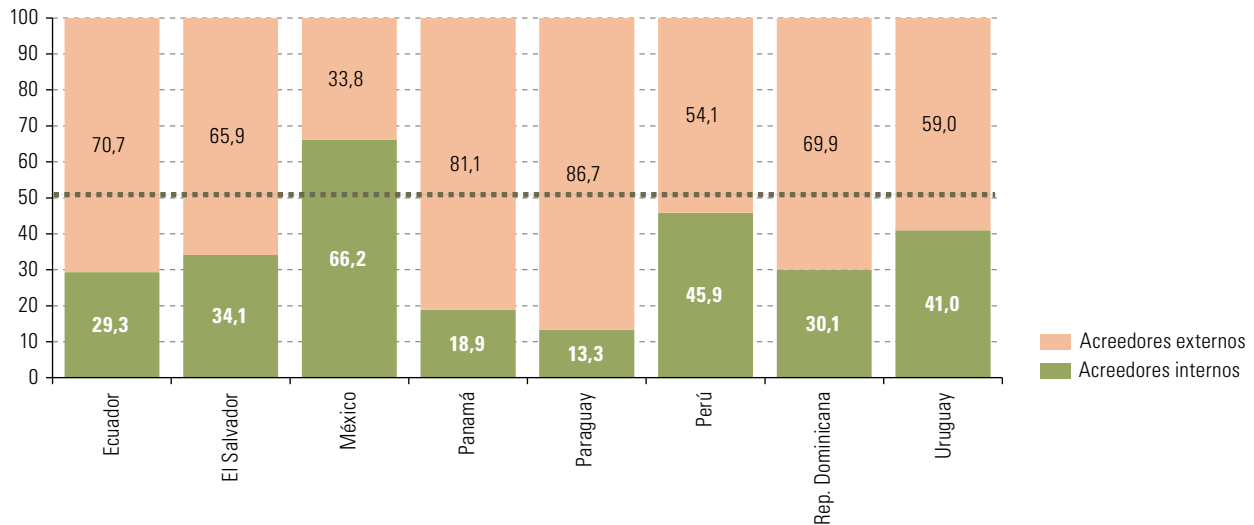
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Hacienda de Chile, “Bonos sociales”, 2021 [en línea] <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/oficina-de-la-deuda-publica/bonos-sostenibles/bonos-sociales/2021-eur-2027-eur-2036-eur-2051-usd-2033-usd-2041-usd-2061->; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Ecuador emite el primer Bono Social Soberano del mundo, con apoyo de una garantía del BID”, 16 de enero de 2020 [en línea] <https://www.iadb.org/es/noticias/ecuador-emite-el-primer-bono-social-soberano-del-mundo-con-apoyo-de-una-garantia-del-bid>; Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, “Guatemala coloca Eurobonos con una parte social para responder a efectos del Covid19”, 21 de abril de 2020 [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/comunicados/comunicados-2020/6312-71-guatemala-colo-ca-eurobonos-con-una-parte-social-para-responder-a-efectos-del-covid19>; Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, “Perú emite exitosamente su primer bono social en euros, completando satisfactoriamente el proceso de colocación de bonos globales”, 10 de noviembre de 2021 [en línea] https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7199&lang=es-ES; Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, “Comunicado No. 68. Secretaría de Hacienda presenta el Reporte de Asignación-Impacto del primer Bono Soberano vinculado a ODS”, 11 de noviembre de 2021 [en línea] <https://www.gob.mx/shcp/prensa/secretaria-de-hacienda-presenta-el-reporte-de-asignacion-impacto-del-primer-bono-soberano-vinculado-a-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>; Climate Bonds Initiative, “\$1trillion annual green bond milestone tipped for end 2022 in latest survey: Sean Kidney calls for \$5trillion per year by 2025”, 28 de octubre de 2021 [en línea] <https://www.climatebonds.net/2021/10/1trillion-annual-green-bond-milestone-tipped-end-2022-latest-survey-sean-kidney-calls>.

^a Las cifras que se indican provienen de una recopilación cruzada de datos provenientes de Bloomberg, de la Plataforma de Transparencia de Bonos Verdes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de fuentes oficiales. Cabe destacar que las cifras pueden no coincidir con las de otras fuentes debido a que el propio organismo correspondiente es quien etiqueta los bonos de conformidad con un proceso que suele constar de los siguientes tres pasos: i) identificar bonos que han sido etiquetados por el propio emisor; ii) examinar la documentación adjunta a la oferta para determinar si cumple las normas internacionales respecto del uso de los recursos, y iii) llevar a cabo un análisis realizado por equipos técnicos propios.

Resulta oportuno resaltar el peso de los acreedores externos en el financiamiento de los gobiernos centrales. Aunque la deuda pública bruta del gobierno central en la región presenta en promedio una estructura equiparada entre acreedores internos y externos, la situación de cada país es bastante heterogénea (véase el gráfico I.22). En este sentido, el financiamiento de la deuda pública en varios países está muy ligado al apetito de los principales acreedores, que es muy sensible a algunos factores exógenos, como la normalización de la política monetaria de los países desarrollados, el deterioro de las condiciones macroeconómicas, la mayor volatilidad financiera y las mayores tensiones geopolíticas.

Gráfico I.22

América Latina (países seleccionados): deuda pública bruta del gobierno central y del sector público no financiero, por residencia del acreedor, diciembre de 2021
(En porcentajes del total)

A. Gobierno central**B. Sector público no financiero**

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

Nota: En el caso del Brasil, la cobertura corresponde a al gobierno general. En el caso de México, la cobertura corresponde al gobierno federal y al sector público federal. Cobertura del sector público no financiero para países que publican cifras de cierre a 2021.

E. La pandemia de COVID-19 imprimió una fuerte presión a la finanzas públicas subnacionales, que fue contrarrestada con mayores transferencias intergubernamentales

1. Los ingresos de los gobiernos subnacionales registraron un ligero aumento en 2020 debido a las transferencias intergubernamentales

En 2020, los ingresos de los gobiernos intermedios y locales de América Latina aumentaron levemente respecto de los ingresos que habían registrado en 2019. En ambos casos, el aumento respondió principalmente a transferencias de los gobiernos centrales. El mayor aumento se observó en los gobiernos locales del Brasil, cuyos ingresos crecieron 1,3 puntos porcentuales del PIB entre 2019 y 2020. En contraste, la caída más pronunciada se registró en los gobiernos autónomos municipales del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyos ingresos disminuyeron 0,8 puntos porcentuales del PIB en el mismo período. Esta disminución respondió principalmente a la caída de los recursos del gobierno central (se incluya o no el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)), que financian las transferencias a los gobiernos autónomos municipales y departamentales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021)(véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

América Latina (13 países): ingresos públicos de los gobiernos subnacionales, por fuente de ingreso, 2019 y 2020
(En porcentajes del PIB)

País	Cobertura	Tributarios		No tributarios		Transferencias		Total	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Argentina	GL	0,1	0,1	1,3	1,3	2,1	2,1	3,4	3,4
	GI	4,9	5,0	3,2	2,8	8,4	9,5	16,5	17,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	GL	1,1	...	0,7	...	4,8	...	6,6	5,8
	GI	0,02	...	0,2	...	2,1	...	2,3	2,1
Brasil	GL	2,0	2,1	1,3	1,3	5,0	6,1	8,2	9,5
	GI	7,5	6,8	2,4	1,9	2,4	3,1	12,3	11,8
Chile	GL	1,7	1,7	0,8	0,9	1,6	1,6	4,1	4,1
Colombia	GL	2,5	2,6	0,4	0,9	4,8	4,7	7,7	8,2
	GI	0,8	0,8	0,3	0,4	1,9	1,9	3,0	3,1
Costa Rica	GL	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	1,5	1,4
Ecuador	GAD	0,6	0,6	0,8	0,7	3,6	3,2	5,0	4,5
El Salvador	GL	0,3	0,3	0,9	0,9	1,1	1,8	2,4	3,1
Guatemala	GL	0,2	0,3	0,5	0,5	1,8	1,6	2,5	2,4
México	GL	0,3	0,3	0,2	0,2	1,5	1,5	1,9	1,9
	GI	0,7	0,7	0,8	0,7	7,8	8,3	9,2	9,7
Panamá	GL	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,6	0,8
Perú	GL	0,4	0,4	0,9	0,4	1,6	2,4	3,0	3,2
	GI	0,002	0,001	0,10	0,07	4,1	4,8	4,2	4,9
República Dominicana	GL	0,07	0,04	0,08	0,06	0,3	0,3	0,5	0,4
Promedio	GL	0,8	0,8	0,7	0,6	2,0	2,2	3,5	3,7
	GI	2,1	2,0	1,1	1,0	4,3	4,7	7,5	7,6

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

Nota: GL significa gobierno local, GI significa gobierno intermedio, y GAD significa gobiernos autónomos descentralizados. En los ingresos no tributarios se incluyen los ingresos propios de capital. Las cifras del Estado Plurinacional de Bolivia correspondientes a 2020 se presentan con un nivel de agregación que no permite determinar qué ingresos provienen de la recaudación tributaria subnacional y cuáles provienen del sistema de coparticipación de impuestos, por ejemplo, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y las regalías. Por este motivo, las cifras de ese país no son comparables y solo se presentan los totales a modo de referencia.



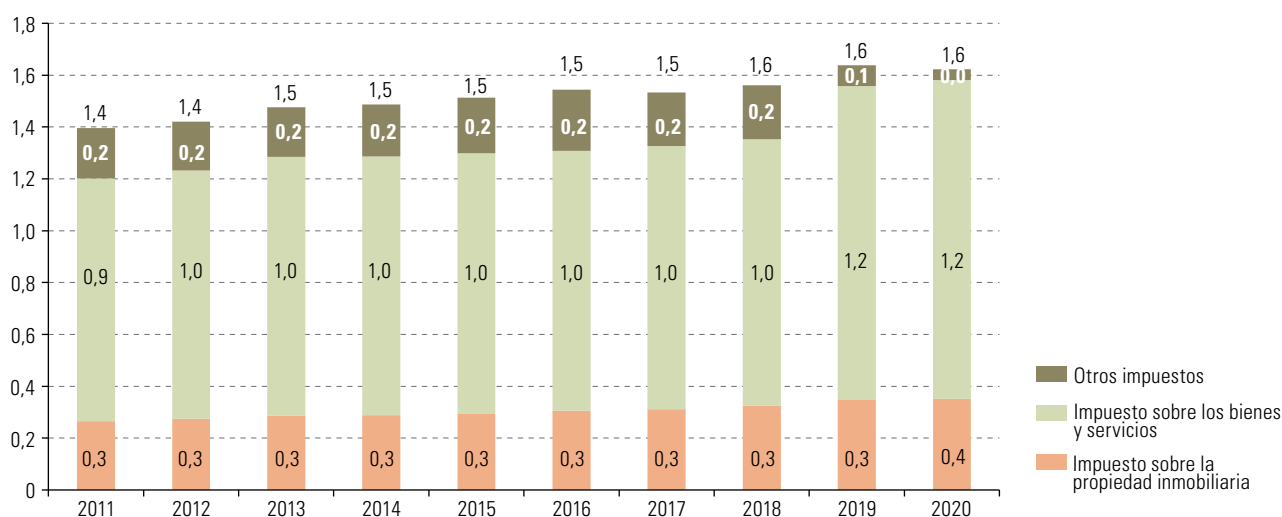
En 2020, los ingresos de los gobiernos intermedios aumentaron debido al impulso de las transferencias, que representaron un 4,7% del PIB en promedio frente al 4,3% del PIB que habían representado en 2019. Destacan los ingresos totales de las provincias argentinas, que aumentaron 0,8 puntos porcentuales del PIB respecto a 2019. Este aumento se explica por las transferencias, que aumentaron 1,1 puntos porcentuales del PIB, pues los ingresos tributarios cayeron 0,3 puntos porcentuales del PIB. En el Brasil se observó una caída de los ingresos totales de los gobiernos intermedios; no obstante, esta caída fue contenida por las transferencias, que aumentaron 0,7 puntos porcentuales del PIB. En México y el Perú, los ingresos de los gobiernos estatales y regionales aumentaron 0,5 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, aumentos que se explica casi en su totalidad por las transferencias de los gobiernos centrales de cada país.

En los gobiernos locales se logró mantener el flujo de transferencias y al mismo tiempo aumentó levemente la recaudación tributaria. Destaca el aumento de las transferencias que se registró en los gobiernos locales del Brasil, El Salvador y el Perú, donde estas aumentaron 1,1 puntos porcentuales, 0,6 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. El mayor aumento de los ingresos propios se observó en los gobiernos locales del Brasil y Colombia, donde hubo una variación de 0,1 puntos porcentuales y 0,6 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. El mantenimiento o incluso aumento de los ingresos propios encuentran su explicación en las estrategias de los distintos países para el pago temprano de contribuciones, sobre todo en el caso del impuesto a la propiedad inmobiliaria (Radics, et al., 2022).

La falta de capacidad para movilizar recursos propios también se observa en el modo en que la recaudación evolucionó por tipo de impuesto subnacional, considerando los países respecto de los cuales se dispone de información comparable a lo largo del tiempo. Como se muestra en el gráfico I.23, en la última década el monto agregado de ingresos tributarios se ha mantenido estable y ha dependido en su mayor parte de los impuestos que gravan la actividad económica.

Gráfico I.23

América Latina (15 países)^a: evolución de la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales, 2011-2020
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2021*, París, OECD Publishing, 2021.

^a Argentina (gobiernos intermedios), Brasil (gobiernos locales e intermedios), Chile (gobiernos locales), Costa Rica (gobiernos locales), Colombia (gobiernos intermedios y locales), Ecuador (gobiernos locales), El Salvador (gobiernos locales), Guatemala (gobiernos locales), Honduras (gobiernos locales), México (gobiernos intermedios y locales), Nicaragua (gobiernos locales), Panamá (gobiernos locales), Paraguay (gobiernos locales), Perú (gobiernos locales) y Uruguay (gobiernos locales).

2. Los gobiernos subnacionales hicieron ajustes en la composición del gasto para mantener el gasto corriente durante 2020

Durante 2020, el gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del producto aumentó levemente respecto de 2019. Sin embargo, en la mayoría de los casos, su composición cambió para mantener o aumentar el gasto corriente, mientras que se redujo el gasto de capital (véase el cuadro I.2). En general, el aumento de mayor magnitud se registró en los gobiernos locales del Brasil, con un aumento del gasto total de 1,2 puntos porcentuales del PIB. El gasto de los gobiernos locales del Estado Plurinacional de Bolivia, en contraste, presentó la mayor disminución, que alcanzó casi 1 punto porcentual del PIB.

Cuadro I.2

América Latina (14 países): gasto público de los gobiernos subnacionales, por clasificación económica, 2019 y 2020
(En porcentajes del PIB)

País	Cobertura	Gasto corriente primario				Gasto de capital		Intereses		Total	
		Sueldos y salarios		Otros gastos corrientes		2019	2020	2019	2020	2019	2020
		2019	2020	2019	2020						
Argentina	GL	1,8	1,8	1,1	1,1	0,6	0,6	0,01	0,0	3,4	3,4
	GI	7,5	7,9	7,0	7,7	1,8	1,5	0,8	0,5	17,1	17,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	GL	1,2	1,0	3,1	2,7	2,6	2,2	0,0	0,0	6,9	5,9
	GI	0,3	0,3	0,7	0,6	1,4	1,2	0,04	0,03	2,4	2,1
Brasil	GL	4,2	4,8	3,3	3,8	0,6	0,8	0,06	0,04	8,2	9,4
	GI	7,1	7,3	4,5	4,4	0,6	0,6	0,4	0,2	12,5	12,6
Chile	GL	2,2	2,2	1,5	1,5	0,2	0,2	0,001	0,001	4,0	3,9
Colombia	GL	0,6	0,7	5,5	6,0	2,0	1,3	0,1	0,1	8,2	8,1
	GI	0,1	0,1	2,3	2,3	0,8	0,6	0,02	0,02	3,2	3,1
Costa Rica	GL	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5	0,02	0,01	1,5	1,4
Ecuador	GAD	1,5	1,7	1,0	0,9	2,4	1,9	0,2	0,2	5,0	4,7
El Salvador	GL	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	1,2	0,2	0,2	2,9	3,2
Guatemala	GL	0,4	0,5	0,4	0,4	1,7	1,4	0,01	0,01	2,5	2,2
México	GL	0,7	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,02	0,01	1,8	1,9
	GI	2,0	2,1	6,7	7,2	0,3	0,4	0,2	0,1	9,2	9,8
Panamá	GL	0,4	0,5	0,1	0,1	0,3	0,3	0,000	0,001	0,8	0,9
Paraguay	GL	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,02	0,02	1,1	0,9
Perú	GL	0,4	0,5	1,2	1,7	1,6	1,6	0,01	0,01	3,2	3,8
	GI	2,5	3,2	1,1	1,1	0,8	0,9	0,006	0,004	4,4	5,2
República Dominicana	GL	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,002	0,002	0,4	0,4
Promedio	GL	1,2	1,3	1,4	1,5	0,9	0,9	0,0	0,0	3,5	3,6
	GI	3,0	3,2	3,3	3,5	1,1	1,0	0,2	0,2	7,7	7,9

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

Nota: GL significa gobierno local, GI significa gobierno intermedio, y GAD significa gobiernos autónomos descentralizados. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el gasto de capital incluye la inversión social. Metodológicamente, esa parte del gasto se reclasifica como gasto corriente; sin embargo, la agregación presentada respecto de 2020 no permite hacer esa distinción, por lo que las cifras no son comparables y solo se presentan los totales a modo de referencia.

En los gobiernos intermedios destaca el aumento generalizado del gasto en sueldos y salarios. El mayor aumento se observó en los gobiernos regionales del Perú (0,7 puntos porcentuales del PIB), seguido del aumento que se registró en los gobiernos provinciales de la Argentina (0,4 puntos porcentuales del PIB). Las reducciones más importantes del gasto de capital, por el contrario, se dieron en los gobiernos provinciales de la Argentina (0,3 puntos porcentuales del PIB) y en los gobiernos departamentales de Colombia (0,2 puntos porcentuales del PIB).

En los gobiernos locales, si bien el gasto en sueldos y salarios también creció, dicho aumento fue de menor magnitud. El más marcado fue el incremento que se registró



en los gobiernos locales del Brasil y Colombia (0,6 puntos porcentuales y 0,1 puntos porcentuales del PIB, respectivamente). El mayor ajuste del gasto de capital, por su parte, lo realizaron los gobiernos municipales de Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala, con reducciones de 0,7, 0,4 y 0,3 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

3. El déficit se mantuvo debido al flujo de transferencias provenientes de los gobiernos nacionales

En 2020, los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales se mantuvieron relativamente estables, pese a la mayor demanda de servicios públicos para contener los efectos de la pandemia (véase el cuadro I.3). En el nivel intermedio se observa que en 2020 el déficit primario fue equivalente a un 0,1% del PIB, frente al 0,02% del PIB que se había registrado en 2019; el déficit global, por su parte, se mantuvo estable en un 0,2% del PIB (véase el gráfico I.24). En el Brasil, México y el Perú, el déficit global de los gobiernos estatales y regionales aumentó 0,5 puntos porcentuales, 0,17 puntos porcentuales y 0,16 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. En contraste, los gobiernos provinciales de la Argentina, los gobiernos autónomos departamentales del Estado Plurinacional de Bolivia y los gobiernos departamentales de Colombia lograron reducir el déficit en 0,4 puntos porcentuales, 0,18 puntos porcentuales y 0,23 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. En el caso de los gobiernos locales, se observa una mejora generalizada de las cuentas globales, con excepción de los gobiernos municipales de México y de los gobiernos locales del Perú y de la República Dominicana, cuyos resultados empeoraron 0,06 puntos porcentuales, 0,4 puntos porcentuales y 0,06 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, respecto de lo que se había registrado en 2019.

Cuadro I.3

América Latina (13 países): resultados fiscales de los gobiernos subnacionales, 2019 y 2020
(En porcentajes del PIB)

País	Cobertura	Primario		Global	
		2019	2020	2019	2020
Argentina	GL	0,02	0,02	0,01	0,01
	GI	0,17	0,23	-0,65	-0,28
Bolivia (Estado Plurinacional de)	GL	-0,26	-0,11	-0,31	-0,14
	GI	-0,14	0,03	-0,18	0,00
Brasil	GL	0,05	0,12	-0,01	0,08
	GI	0,17	-0,49	-0,24	-0,73
Chile	GL	0,15	0,17	0,15	0,17
Colombia	GL	-0,44	0,23	-0,51	0,14
	GI	-0,24	-0,02	-0,27	-0,04
Costa Rica	GL	-0,01	0,02	-0,03	0,00
Ecuador	GAD	0,11	0,01	-0,07	-0,15
El Salvador	GL	-0,28	0,00	-0,49	-0,18
Guatemala	GL	-0,01	0,15	-0,02	0,14
México	GL	0,09	0,03	0,08	0,02
	GI	0,23	0,02	0,04	-0,13
Panamá	GL	-0,13	-0,13	-0,13	-0,13
Perú	GL	-0,21	-0,60	-0,22	-0,60
	GI	-0,14	-0,30	-0,15	-0,31
República Dominicana	GL	0,07	0,00	0,06	0,00
Promedio	GL	-0,08	-0,009	-0,118	-0,043
	GI	0,02	-0,07	-0,22	-0,23

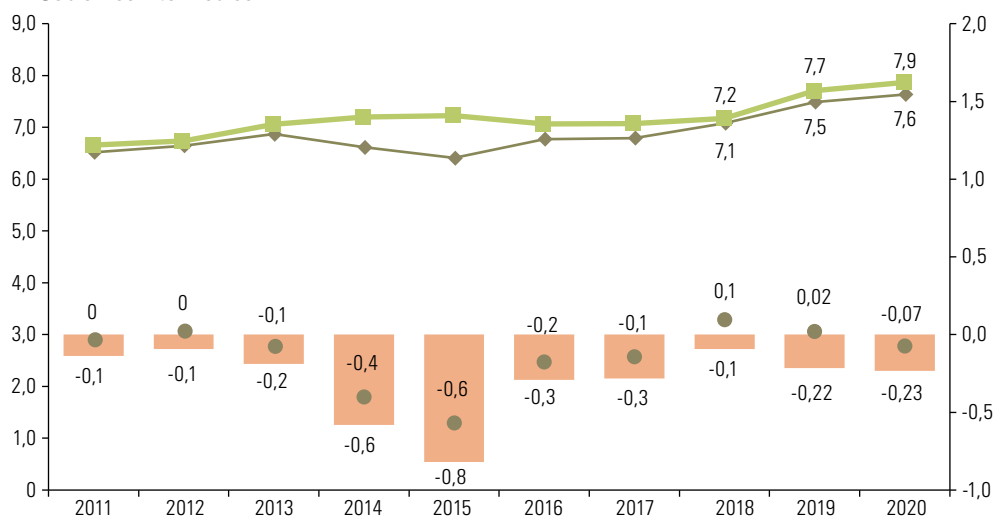
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: GL significa gobierno local, GI significa gobierno intermedio, y GAD significa gobiernos autónomos descentralizados.

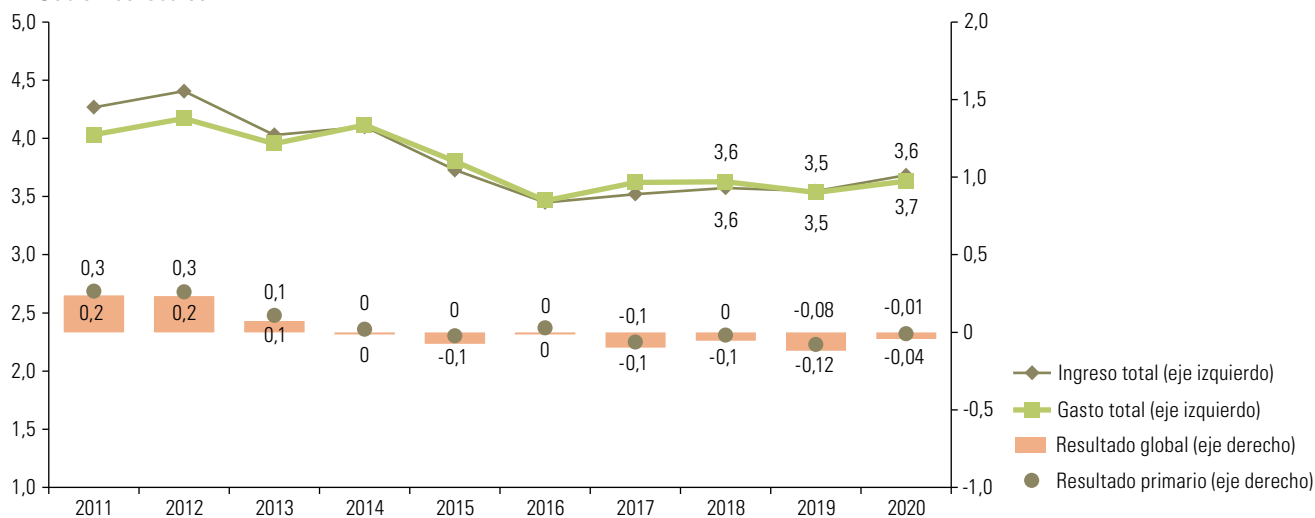
Gráfico I.24

América Latina (13 países)^a: evolución de las cuentas públicas de los gobiernos intermedios y locales, 2011-2020
(En porcentajes del PIB)

A. Gobiernos intermedios



B. Gobiernos locales



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

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

4. En algunos países se flexibilizaron las reglas fiscales subnacionales para agilizar los esfuerzos frente a la pandemia, lo que tuvo implicaciones para la deuda pública

En la mayoría de los países de América Latina hay restricciones o reglas fiscales que se aplican en el nivel subnacional de gobierno. El sustento legal de estas reglas reside principalmente en leyes, normas, decretos e incluso en la propia constitución del país, o en el sistema normativo subnacional. El objeto de estas reglas es restringir —por lo general mediante la fijación de límites numéricos— el aumento del gasto, la deuda y el déficit.



En 2020, con la finalidad de hacer frente a los efectos de la pandemia, en varios de los países de América Latina que cuentan con reglas fiscales subnacionales estas se modificaron a fin de flexibilizar el uso y la gestión de los recursos públicos. En la Argentina, estos cambios se plasmaron en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2021, y se dispusieron suspensiones de los límites que se establecen en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con respecto a la posibilidad de destinar a gastos corrientes el producto de la venta de activos fijos. También se suspendieron los límites que en dicho régimen se imponen en materia de endeudamiento.

En el caso del Brasil, se suspendieron los límites o condicionantes que restringían el acceso de los gobiernos a las contrataciones y modificaciones de operaciones de crédito, así como al otorgamiento de garantías, con el fin de fortalecer la movilización de recursos en tiempos de crisis. Esas suspensiones se aplicarían durante todo el período de “calamidad pública” decretado para enfrentar la pandemia. Sin embargo, en el instrumento legal sí se establecía que el período de suspensión de pagos de la deuda finalizaría el 1 de enero de 2022. En la misma línea, en Colombia, mediante el Decreto núm. 678 del 20 de mayo de 2020 se flexibilizó la reorientación de las rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento hasta el 31 de diciembre de 2021. En dicho instrumento se facilitó asimismo la obtención de créditos de tesorería para “atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión”, durante un período que abarcaba 2021, 2022 y 2023. Esos créditos, según la Ley de Inversión Social aprobada en septiembre de 2021 por el Congreso de la República de Colombia, no podían exceder el 15% de los ingresos corrientes. En el Ecuador, por medio de la Ley de Apoyo Humanitario se estableció la posibilidad de incrementar el límite de endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados para llevar adelante proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de desechos sólidos y desarrollo rural durante los tres años posteriores al fin del estado de excepción decretado como consecuencia del COVID19 (Radics y otros, 2022).

En El Salvador se añadieron disposiciones orientadas a flexibilizar la obtención de créditos por parte de los municipios. En Panamá se ampliaron los límites máximos del déficit del balance fiscal del sector público no financiero, lo que permitió a los gobiernos locales aumentar el déficit para cubrir necesidades locales. En el Perú se emitió el Decreto de Urgencia núm. 024-2021, mediante el cual se suspendieron las disposiciones relacionadas con la aplicación de medidas correctivas a los gobiernos subnacionales. En el decreto se suspendieron también las disposiciones en que se establecía la condición de que, para poder concertar contratos de asociación público-privada o convenios de obras por impuestos con el fin de ejecutar proyectos de inversión pública que implicaran un mayor endeudamiento o mayores compromisos sobre los recursos futuros, los gobiernos subnacionales tenían que haber cumplido las reglas fiscales. Asimismo, en el decreto se estableció una autorización excepcional para que los gobiernos subnacionales pudieran utilizar hasta un 25% de los recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalía minera y otros fondos a los efectos de garantizar la adecuada prestación de servicios para hacer frente a la emergencia sanitaria. Ese decreto estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2021.

Las cifras de endeudamiento disponibles muestran que la flexibilización de las reglas y la necesidad de movilizar recursos se reflejó, en parte, en el aumento de la deuda subnacional (Radics y otros, 2022). Las mayores variaciones se registraron en el Brasil y Colombia, donde la deuda pública bruta aumentó 1,1 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2019, respectivamente (véase el cuadro I.4). En El Salvador, la deuda de los municipios se incrementó 0,3 puntos porcentuales del PIB, debido a la consolidación y la reestructuración de los pasivos (refinanciamiento de deuda con proveedores y obtención de períodos de gracia acompañados del

aumento del nivel de deuda) y, en menor medida, a los proyectos de infraestructura. En la Argentina, el nivel de deuda de las provincias aumentó 0,8 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2019, lo que equivalió a una reducción del 1,8% en términos reales, dado que el PIB se contrajo en 2020. En México, la deuda subnacional (estados y municipios) aumentó 0,3 puntos porcentuales del PIB. En contraste, la deuda bruta de los gobiernos regionales y locales del Perú disminuyó 0,1 puntos porcentuales del PIB. Esto se explica principalmente por el hecho de que se redujo el volumen de la deuda de la municipalidad de Lima (Radics y otros, 2022).

Cuadro I.4

América Latina (10 países): deuda pública bruta subnacional, 2019 y 2020
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales del PIB)

País	2019	2020	Variación 2019-2020 (en puntos porcentuales del PIB)
Brasil	12,3	13,4	1,1
Argentina	7,4	8,2	0,8
Colombia	3,7	4,4	0,7
México	2,5	2,8	0,3
El Salvador	2,2	2,5	0,3
Perú	0,5	0,4	-0,1
Uruguay	0,3	0,2	-0,1
Costa Rica	0,2	0,2	0,0
Chile	0,03	0,03	0,0
República Dominicana	0,02	0,01	-0,01

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

Bibliografía

- Alberola, E. y otros (2016), "Fiscal policy and the cycle in Latin America: the role of financing conditions and fiscal rules", *Banco de España Working Paper*, N° 1604, febrero.
- Banco Central de Belice (2021), *Quarterly Review: September 2021* [en línea] https://www.centralbank.org.bz/docs/default-source/4.2.3-quarterly-reviews/september-2021-quarterly-review.pdf?sfvrsn=19c8d35_2.
- Banco Central de Honduras (2021), *Comportamiento de la economía hondureña: tercer trimestre de 2021* [en línea] <https://www.bch.hn/estadisticos/GIE/LIBComportamiento%20de%20la%20economia%20hondurea/Comportamiento%20Tercer%20Trimestre%202021.pdf>.
- Banco Central de las Bahamas (2021), *Quarterly Economic Review: June 2021* [en línea] <https://www.centralbankbahamas.com/publications/qer/quarterly-economic-review-june-2021-1?N=C>.
- Banco Central de Nicaragua (2022), *Informe Anual 2021* [en línea] https://www.bcn.gob.ni/publicaciones/informe_anual.
- Banco Central de Suriname (2021), *Financial Stability Report: October 2021*, octubre [en línea] https://www.cbvs.sr/images/content/annual-reports/Finacial_Stability_Report/FSR_2021_final.pdf.
- Banco Central del Brasil (2022a), "Fiscal Statistics: January 31, 2022," *Press Release* [en línea] https://www.bcb.gov.br/content/statistics/fiscalstatistics_prev/202112_Fiscal_statistics_text.pdf.
- _____(2022b), "Special series" [en línea] <https://www.bcb.gov.br/en/statistics/specialseries>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- _____(2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- _____(2021b), *Capital flows to Latin America and the Caribbean: first nine months of 2021* (LC/WAS/TS.2021/9), Santiago.
- _____(2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.

- Climate Bonds Initiative (2021), “\$1trillion annual green bond milestone tipped for end 2022 in latest survey: Sean Kidney calls for \$5trillion per year by 2025”; 28 de octubre [en línea] <https://www.climatebonds.net/2021/10/1/trillion-annual-green-bond-milestone-tipped-end-2022-latest-survey-sean-kidney-calls>.
- DIGEPRES (Dirección General de Presupuesto de la República Dominicana) (2021), *Informe de Seguimiento Físico-Financiero: Enero-Septiembre 2021* [en línea] https://www.digepres.gob.do/transparencia/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-seguimiento-fisico-financiero-enero-septiembre-2021_compressed-2.pdf.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos de Chile) (2022), *Informe de finanzas públicas: cuarto trimestre 2021*, Santiago, febrero.
- _____(2022b), *Informe de ejecución del gobierno central: cuarto trimestre 2021*, 31 de enero [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-221801_doc_pdf_Presentacion_IT.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2022), *World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery*, Washington, D.C., abril.
- Gobierno de Saint Kitts y Nevis (2021), *Estimates 2022*, vol. II, diciembre [en línea] <http://35.170.33.76/wp-content/uploads/2022/01/VOLUME-II-FOR-WEBSITE.pdf>.
- Jiménez, J. P. y T. Ter-Minassian (2016), “Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales”; *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Economía de la Argentina (2022), “Ejecución presupuestaria de la administración nacional: acumulado a diciembre de 2021” [en línea] https://www.economia.gov.ar/onp/documentos/ejecu_mensual/archivos/diciembre21.pdf.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2022), *Informe Anual de Ejecución: Presupuesto General del Estado. Enero-diciembre 2021* [en línea] https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/03/Informe-Ejecucion-PGE_2021_VF31032022.pdf.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2021), *Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025*, Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia (2021), *Memoria de la Economía Boliviana 2020*, abril [en línea] <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/memoria-de-la-economia-boliviana-2020.html#:~:text=En%20ese%20escenario%2C%20en%202020,del%20consumo%20de%20hogares%20y>.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2022), *Informe de fin de año: República de Guatemala al 31 de diciembre de 2021*, Ciudad de Guatemala, marzo.
- _____(2021), *Informe de las Finanzas Públicas: noviembre 2021* [en línea] https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/informe_noviembre2021.pdf.
- Ministerio de Finanzas y Planeamiento de Suriname (2022), *Inzicht in de overheidsfinanciën over 2021* [en línea] http://finance.gov.sr/media/1484/nota-overheidsfinancien-2021_final.pdf.
- Ministerio de Hacienda de Colombia (2022), *Documento de Actualización: Plan Financiero 2022*, febrero [en línea] https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/PlanFinanciero/planfinanciero2022.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2022), “Cifras fiscales a diciembre 2021”, *Al Día con Hacienda*.
- Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago (2021), *Review of the Economy 2021*, Puerto España [en línea] <https://www.finance.gov.tt/wp-content/uploads/2021/10/Review-of-the-Economy-2021.pdf>.
- Ministerio de Hacienda del Paraguay (2021), *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay* [en línea] <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=7a7a7d838e878d888c4882877f888b867e8c48827f89464b494b4b47897d7f7a019&x=afaf04e&y=a1a1040>.
- Ministerio de Hacienda, Planificación Económica y Tecnologías de la Información de San Vicente y las Granadinas (2022), “Summary of Fiscal Operations of the Central Government of St. Vincent and the Grenadines for the year ended December 31, 2021” [en línea] http://finance.gov.vc/finance/images/PDF/Publications/GOSVG_Fiscal_for_Publication_December_2021.pdf.
- Naciones Unidas (2022), *World Economic Situation and Prospects 2022*, Nueva York.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2021), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2021*, París, OECD Publishing.
- Radics, A. y otros (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2022/4), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Secretaría Federal de Impuestos Internos del Brasil (2022), *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2021*, Brasília [en línea] https://static.poder360.com.br/2022/01/arrecadacao-2021-relatorioreceita-25.jan_.2022.pdf.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México) (2022), “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2021”; Comunicado N° 8, 28 de enero [en línea] <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-8-informes-sobre-la-situacion-economica-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica-al-cuarto-trimestre-de-2021>.
- SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria del Perú) (2021a), “SUNAT: Compañía Minera Buenaventura paga deuda por s/ 2,134 millones”; *Nota de Prensa*, N° 61, 5 de agosto [en línea] <https://www.sunat.gob.pe/salaprensa/2021/agosto/NotaPrensaN0612021.doc>.
- ____ (2021b), “SUNAT: Minera Cerro Verde pagó s/ 1,040 millones de deuda”; *Nota de Prensa*, N° 64, 13 de agosto [en línea] <https://www.sunat.gob.pe/salaprensa/2021/agosto/NotaPrensaN0642021.doc>.
- ____ (2021c), “Recaudación de octubre registra crecimiento de 31,5%”; *Nota de Prensa*, N° 83, 3 de noviembre [en línea] <https://www.sunat.gob.pe/salaprensa/2021/noviembre/NotaPrensaN0832021.docx>.
- Tesoro Nacional del Brasil (2022), *Resultado do Tesouro Nacional - Dezembro*, vol. 27, N° 12, enero.

CAPÍTULO



El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe: aportes para su reformulación a partir del impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Introducción

- A. La difusión de reglas fiscales en América Latina y el Caribe antes de la pandemia de COVID-19
- B. Las reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19: hechos estilizados en una región heterogénea
- C. Tipología de respuestas de las reglas fiscales ante la pandemia de COVID-19 y experiencias seleccionadas en la región
- D. La reformulación de las reglas fiscales en un marco de desarrollo sostenible

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

Durante 2020, la política fiscal volvió a ser la principal herramienta de política pública para hacer frente a los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los países de América Latina y el Caribe. Los países de la región adoptaron rápidamente una serie de medidas fiscales expansivas enfocadas en fortalecer el sector de la salud, proteger el bienestar de los hogares, especialmente los más vulnerables, preservar la capacidad productiva y generar las condiciones para la reactivación de la actividad económica (CEPAL, 2021). Las medidas extraordinarias de gasto público impulsadas en 2020 en un contexto de caída de los ingresos fiscales llevaron al deterioro de los déficits fiscales y al aumento de la deuda pública. Esta situación derivó en la modificación o adaptación de las reglas fiscales preexistentes en los países de la región.

Lo anterior ha vuelto a impulsar el debate sobre los desafíos de la política fiscal, haciendo hincapié en el fortalecimiento de los ingresos públicos para garantizar el financiamiento de una trayectoria de gasto capaz de atender las necesidades de desarrollo sostenible de la región (CEPAL, 2022).

En este contexto, resurge el debate sobre el diseño de las reglas fiscales vigentes en los países de la región. A dos años del inicio de la pandemia, la CEPAL reitera el llamado a repensar las reglas fiscales con el objetivo de que contribuyan a un diseño de la política fiscal que permita impulsar el crecimiento, atender las necesidades de bienestar social, inversión y sostenibilidad ambiental que la región requiere.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar las decisiones que, en relación con las reglas fiscales, han tomado los países, y aportar argumentos para repensarlas y fortalecer los marcos fiscales de los países de la región respecto de su capacidad de contribuir a un desarrollo sostenible e inclusivo. Para ello, a continuación de esta introducción, en la sección A, se presenta una aproximación inicial a la situación previa a la pandemia de COVID-19 en lo referido al establecimiento de reglas fiscales en los países de América Latina y el Caribe. Tras detallar esos antecedentes, la sección B se centra en la presentación de una serie de hechos estilizados en relación con las respuestas adaptativas de los países frente a la pandemia en cuanto a sus reglas fiscales, señalando similitudes y diferencias entre los distintos casos. Este tema se profundiza en sección C, donde el análisis de las experiencias particulares de los países de la región da pie a una propuesta de tipología de casos y a la presentación de las estrategias distintivas de un grupo representativo de ellos. Por último, en la sección D, se presentan algunas reflexiones y recomendaciones que buscan contribuir a repensar las características y el funcionamiento de las reglas y los marcos fiscales en el futuro, tomando en consideración las enseñanzas que ha dejado este período.

A. La difusión de reglas fiscales en América Latina y el Caribe antes de la pandemia de COVID-19

Como paso previo e indispensable para desarrollar el análisis y la evaluación de los cambios en los marcos fiscales promovidos por la crisis derivada de la irrupción de la pandemia de COVID-19, en esta sección se presenta una aproximación al estado de situación anterior a la emergencia en relación con las diversas modalidades de reglas fiscales adoptadas en los países de América Latina y el Caribe.

Desde la antigüedad se ha venido planteando la necesidad de tener en cuenta los posibles problemas que pueden plantearse a futuro a causa de un manejo poco previsor en el corto plazo¹. Si bien el futuro es incierto, no hay mayores dudas acerca de la sucesión de ciertos períodos de auge y depresión, de duración y profundidad difíciles de predecir, así como de la identificación de determinadas tendencias de largo plazo, generalmente interrumpidas o modificadas por episodios de crisis. Tras la Gran Depresión de 1929, los debates acerca de la acción de la política pública en relación con el ciclo económico comenzaron a captar la atención de los economistas, pero no fue sino hasta finales de los años ochenta cuando las discusiones acerca de la necesidad de imponer límites a la acción estatal de corto plazo con miras a la situación estructural cobraron un impulso decisivo en gran parte de la región. Cuando muchos de los países debieron hacer frente a las presiones macroeconómicas impuestas por la crisis de la deuda, comenzó a discutirse y evaluarse la conveniencia de incorporar algún tipo de regla y metas plurianuales sobre la evolución de los agregados fiscales (Martner, 2003).

En los años noventa estuvieron en auge las visiones que, poniendo el foco en las “fallas de la intervención estatal”, promovían restringir la expansión del gasto público². En ese contexto, las reglas macrofiscales fueron, en un principio, consideradas como una forma de promover la disciplina fiscal y, simultáneamente, limitar la discrecionalidad de los encargados de formular la política económica, teniendo diferentes orígenes y presentando diversas modalidades³. Con el correr de los años, ante la persistencia de los déficits fiscales y los elevados niveles de endeudamiento en varios países de la región, el debate acerca de la utilidad de las reglas cuantitativas como instrumentos rectores de la política fiscal fue creciendo a nivel regional, con diferentes matices y particularidades según cada caso. Especialmente desde la salida de la crisis financiera mundial de 2008-2009, además del agregado fiscal tomado como referencia para imponer las restricciones, se fueron agregando a la discusión en torno a estos instrumentos de política fiscal algunos aspectos importantes vinculados al diseño de las reglas fiscales, como la inclusión explícita de cláusulas de escape y la definición de plazos y mecanismos correctivos para restablecer las reglas ante eventuales incumplimientos (Caselli y otros, 2018). Esta tendencia, lejos de ser exclusiva, ha tenido su correlato en numerosos países de diferentes regiones del mundo, tanto en economías desarrolladas como, especialmente, en varias economías en desarrollo⁴.

Dada la diversidad señalada, conviene distinguir la existencia de reglas macrofiscales de tipo general incorporadas en diferentes normas legales, como se describirá a continuación, de otras restricciones impuestas por algún tipo de circunstancia especial, como se ejemplificará oportunamente.

En el primer caso, al momento en que comenzaron a sentirse los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre la economía, casi todos los países de América Latina contaban con algún tipo de regla fiscal definida en diversas normas legales que abarcan desde la Constitución Nacional (el Brasil y otros), leyes generales que incluyen reglas fiscales (Ecuador), leyes de endeudamiento (Uruguay) y leyes específicas de responsabilidad fiscal (Argentina) hasta decretos u otros tipos de normas. Sin embargo, también hay países, como el Estado Plurinacional de Bolivia, que no han introducido este tipo de instrumento fiscal.

¹ Las recomendaciones de José al Faraón, relatadas en el Antiguo Testamento, y la fábula de la hormiga y la cigarra de Esopo, en la antigua Grecia, muestran lo temprano de estas preocupaciones.

² El trabajo de Buchanan y Wagner (1977) es una referencia inevitable en ese sentido. Según la visión de estos autores, las necesidades electorales podrían ser un incentivo para incrementar el gasto público a corto plazo.

³ Véanse, por ejemplo, Blöndal (2003), Kopits (1999) y Martner (2003), así como las referencias allí citadas.

⁴ De acuerdo con una detallada base de datos elaborada por el FMI, en la actualidad existen 105 países que aplican una o varias reglas fiscales (Davoodi y otros, 2022a).

En lo que respecta a los países del Caribe, algunos también se han sumado a la tendencia de establecer reglas fiscales o marcos generales de responsabilidad fiscal en años más recientes (especialmente después de la crisis financiera mundial de 2008-2009), por lo general como elementos integrantes de programas de consolidación fiscal apoyados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En ese sentido, las Bahamas, Granada y Jamaica son los tres casos de esta subregión que ya tenían reglas fiscales plasmadas en la legislación nacional con anterioridad a la pandemia.

En la actualidad, las reglas fiscales suelen definirse como restricciones formales al comportamiento de las autoridades económicas en relación con la política fiscal, que deben permanecer por un período prolongado y que, habitualmente, se diseñan en función de un indicador de los resultados fiscales globales (Martner, 2003; Kopits, 1999). Si bien se utilizan sobre todo para garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda (Schaechter y otros, 2012), en la práctica suelen establecer límites numéricos sobre diferentes agregados fiscales. A su vez, existen diversas modalidades de medición para cada variable, en relación con el PIB o con otro agregado, en algunos casos ajustados por inflación o por desvíos cíclicos de otras variables. Por lo general, es necesario analizar detenidamente la redacción de la normativa correspondiente para comprender el alcance efectivo de las definiciones incorporadas en cada regla en particular. En consecuencia, las reglas fiscales, cada una de las cuales tiene ciertas características particulares, pueden clasificarse según tomen como referencia los niveles de: i) gasto público, ii) balance o resultado fiscal, iii) deuda pública o iv) ingresos fiscales.

Las reglas de gasto establecen un límite numérico que se refiere, por lo general, al gasto total, primario o corriente, con la posibilidad de incluir excepciones para determinados conceptos o entidades del sector público. Dicho límite puede fijarse en términos absolutos o en tasas de crecimiento interanual, así como también como porcentaje del PIB. Estas reglas suelen ser más sencillas en cuanto a su comunicación y seguimiento, y proveen una guía operativa en el proceso de elaboración presupuestaria. Se suele señalar que estas reglas no están directamente relacionadas con la sostenibilidad de la deuda, al no implicar un límite sobre los desequilibrios, y pueden llevar a cambios no deseados en la composición del gasto a través de reasignaciones presupuestarias hacia ciertas categorías no afectadas por los límites regulados. También pueden tener un sesgo procíclico, en los casos en que el límite se define en relación con el PIB, e incentivar la contabilidad creativa en el afán de asegurar artificialmente su cumplimiento efectivo (Barreix y Corrales, 2019).

Las reglas de balance limitan la magnitud del déficit fiscal, con el objetivo de mantener la trayectoria de deuda en un sendero sostenible. Pueden definirse sobre distintas variantes del resultado fiscal y en algunos casos pueden contemplar excepciones sobre conceptos específicos (el más común, la “regla de oro”, excluye a los gastos de capital del cómputo del balance global). Las reglas sobre balance general proveen una guía operativa para la política fiscal de corto plazo, están vinculadas con la trayectoria de la deuda y son relativamente simples de comunicar y controlar. Sin embargo, pueden ser procíclicas y verse afectadas por factores externos que no están bajo el control del Gobierno. Algunos países optan por reglas de balance estructural o balance cíclicamente ajustado, que tienen una vinculación más directa con la sostenibilidad de la deuda y contribuyen con la función de estabilización económica, aunque poseen un diseño más complejo que puede dificultar su comunicación y monitoreo.

Las reglas de deuda establecen un tope al nivel de deuda pública en relación con el producto. Estas reglas son relativamente simples, tanto en lo que respecta a su comunicación como a su monitoreo, aunque no proveen una guía operativa concreta para los Gobiernos a corto plazo, dado que lleva tiempo que el nivel de deuda se vea afectado por los cambios en el presupuesto y tienen un riesgo de incumplimiento alto

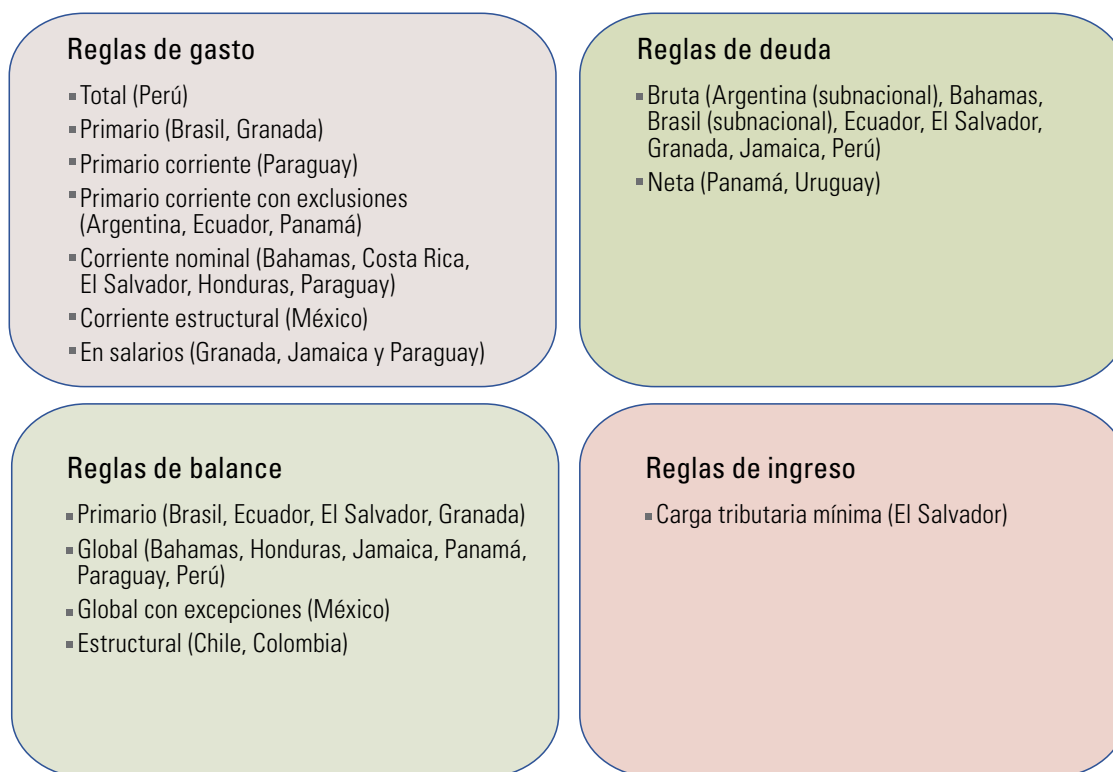
por ciertos factores exógenos que afectan sobre todo a los países de la región, como los movimientos en el tipo de cambio o en las tasas de interés. Para la mayoría de los países, estas reglas suelen constituir el indicador más relevante en términos de sostenibilidad fiscal a mediano plazo.

Las reglas de ingreso establecen pisos o techos sobre los ingresos fiscales y tienen como objetivo aumentar los ingresos fiscales o evitar una imposición excesiva. El parámetro para definir este tipo de reglas suele estar dado con relación al PIB, expresado en términos nominales o reales, y para distintos niveles de gobierno (lo que puede incluir —o no— las contribuciones de la seguridad social y los ingresos fiscales no tributarios). En algunos casos, estas reglas determinan el uso de ingresos excedentes, extraordinarios o mayores a los proyectados, asignándolos de manera anticipada, por ejemplo, a la reducción del déficit del año corriente o al pago de servicios de la deuda pública⁵. Vale remarcar que no están directamente asociadas a la trayectoria de la deuda pública, ya que no imponen restricciones sobre el gasto público. Dado que los ingresos fiscales tienen un importante componente cíclico, el control de los Gobiernos sobre estos agregados puede ser limitado, dependiendo de cómo se establezca la regla aplicada sobre su magnitud y evolución temporal.

Con el objeto de ilustrar la diversidad de situaciones que se presentan en la región en esta materia, en el diagrama II.1 se muestran algunos ejemplos de los agregados más comunes sobre los que existían limitaciones en los distintos países a principios de 2020, antes de la pandemia de COVID-19.

Diagrama II.1

América Latina y el Caribe: tipología de reglas fiscales antes de la pandemia de COVID-19, enero de 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país.

⁵ Aunque en este capítulo los fondos soberanos se analizan como elementos relevantes de los marcos fiscales de la región (y pueden, de hecho, estar articulados con otras reglas fiscales), los reglamentos de conformación de dichos fondos generalmente no se consideran como reglas de ingreso en sentido estricto, de acuerdo con las clasificaciones aceptadas de manera convencional. Véase, por ejemplo, la base de datos del FMI sobre reglas fiscales (Davoodi y otros, 2022a).

La identificación de las ventajas y desventajas relativas de cada tipo de regla fiscal pone en evidencia que no existe una regla ideal de aplicación universal y es por ello que la mayoría de los países han decidido adoptar una combinación de reglas en simultáneo. Los límites al endeudamiento y al déficit fiscal, que tienen como principal objetivo la sostenibilidad de las cuentas públicas, suelen combinarse con reglas sobre el nivel de gasto público, ajustado por el ciclo, o sobre el monto de ingresos fiscales. Estas últimas, si bien representan un límite implícito para el tamaño del Estado, apuntan a reducir el carácter procíclico de la política fiscal y son más frecuentes en países exportadores de materias primas que tienen una mayor exposición a la volatilidad de los precios internacionales de estos productos.

Al momento de declararse la pandemia de COVID-19 a nivel mundial y regional, como se detalla en el cuadro II.1, diversas reglas fiscales se hallaban ampliamente difundidas a lo largo de América Latina y el Caribe⁶. Es importante aclarar que, por constituir un diagnóstico previo, en el cuadro II.1 no se incluyen las reglas fiscales introducidas o modificadas con posterioridad a la pandemia y en respuesta a ella (como se detalla más adelante que ocurrió, por ejemplo, en el Uruguay a mediados de 2020 y en Antigua y Barbuda y Dominica en el transcurso de 2021).

Especial importancia reviste la cobertura institucional de las reglas fiscales. Atendiendo al papel protagónico de los gobiernos centrales en la estabilización de la economía, en la mayoría de los casos se trata de restricciones impuestas a ese nivel de gobierno. No obstante, existen importantes ejemplos de reglas que alcanzan a la totalidad del sector público (Costa Rica, Panamá y Perú). Dependiendo de la configuración política de cada país, el Gobierno nacional puede imponer las reglas fiscales sobre los gobiernos subnacionales o bien, en sistemas más federales, los estados tienen autonomía para definir sus propias reglas. En el caso del Brasil, algunas reglas, como las que limitan los gastos en personal, se aplican al gobierno federal y también alcanzan a los estados y municipios, mientras que otras, como las que rigen para el nivel de endeudamiento, son de aplicación exclusiva para estos gobiernos subnacionales. El caso argentino es especial, ya que, debido a su particular organización federal, cada estado provincial tiene su propia Constitución y en varias se incorporan reglas fiscales generalmente referidas al nivel de endeudamiento público. Además, en diversas instancias de negociación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales se han incorporado diferentes tipos de restricciones sobre los presupuestos de los últimos.

Merecen particular atención los casos de países federales o de organización descentralizada, donde se debe considerar el eventual riesgo de situaciones de rescate financiero por parte del gobierno central. Algunos países de la región, como la Argentina, el Brasil, Colombia y México, han profundizado sus procesos de descentralización del gasto y la recaudación en los últimos tiempos. En presencia de desbalances verticales en las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales, el endeudamiento excesivo o la asunción de pasivos contingentes puede implicar grandes costos económicos y sociales, no solo sobre la jurisdicción afectada sino para la economía del país, debido al aumento del costo de financiamiento y un mayor déficit fiscal. Por este motivo, algunos países han adoptado distintos tipos de acuerdos institucionales para garantizar la solvencia fiscal y asegurar la coordinación de los niveles de déficit y endeudamiento para distintos niveles de gobierno, incluida la adopción de reglas fiscales, cuya rigurosidad varía ampliamente de acuerdo con el país considerado (Vammale y Bambalaite, 2021). En el recuadro II.1 se presentan algunas experiencias de reglas fiscales impuestas a los gobiernos subnacionales por acuerdos con los gobiernos centrales en países seleccionados de la región.

⁶ En el anexo II.A1 se detallan las principales normas legales (y el año de su introducción) que contienen diversas reglas fiscales en los países de la región a nivel del gobierno central. Estas reglas se resumen en el cuadro II.1. Esto no incluye la normativa referida a reglas supranacionales (como las de algunos países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO)) ni a reglas específicas de los gobiernos subnacionales (véase el recuadro II.1), a excepción de aquellas que estén integradas en la normativa general (como se observa en la Argentina y el Brasil).

Cuadro II.1

América Latina y el Caribe (16 países): resumen de las principales reglas fiscales vigentes antes de la pandemia de COVID-19, enero de 2020

País	Tipo de regla			
	Gasto	Balance	Deuda	Ingresos
Argentina	El aumento del gasto público corriente primario neto no puede superar la tasa de crecimiento nominal del PIB (para las jurisdicciones sin déficit) o la inflación (para las jurisdicciones con déficit)		Para gobiernos subnacionales, los servicios de la deuda no deben superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias a municipios	
Bahamas	La tasa de crecimiento del gasto nominal corriente no puede exceder la del PIB nominal de largo plazo (una vez alcanzado el objetivo de déficit fiscal)	Déficit decreciente hasta alcanzar el 0,5% del PIB a partir del período fiscal 2024-2025 y en adelante	La deuda del Gobierno no deberá superar el 50% del PIB a partir de 2028-2029	
Brasil	1) El gasto primario del gobierno federal no puede aumentar más que la inflación del año previo ("techo de gasto") 2) Límite máximo para gastos en personal en relación con ingresos corrientes líquidos (un 50% del gobierno central y un 60% de estados y municipios)	"Regla de oro" por la cual las operaciones de crédito del gobierno central no pueden exceder los gastos de capital (también existen metas indicativas de balance primario trienal, aunque no son vinculantes y se revisan periódicamente)	Límites al nivel de deuda de los estados y municipios en relación con sus ingresos corrientes líquidos	
Chile		Balance estructural (ajustado cíclicamente) del gobierno central convergente al equilibrio (con metas intermedias a mediano plazo para cada administración de gobierno)		
Colombia		Balance estructural (con tendencia decreciente del déficit) para el gobierno central hasta alcanzar el -1% del PIB o superar ese porcentaje a partir de 2022		
Costa Rica	Límite al crecimiento del gasto corriente del sector público no financiero (SPNF), de acuerdo con la relación de deuda del gobierno central respecto del PIB y el crecimiento promedio del PIB nominal			
Ecuador	El gasto primario computable para el gobierno central y otras funciones del Estado (excluidos intereses de la deuda, preasignaciones a gobiernos subnacionales y pisos mínimos de gasto en salud y educación previstos en la Constitución) no puede incrementarse más que la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía	El presupuesto general del Estado (gobierno central) no puede arrojar un resultado primario deficitario y el resultado global debe cumplir con la meta estructural a largo plazo	Meta para la trayectoria de deuda pública del SPNF (y seguridad social) del 40% del PIB	
El Salvador	Los gastos corrientes no deben ser mayores al 14% del PIB (los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrán crecer más que el PIB nominal)	Metas de balance fiscal primario (con pensiones) del 0,7% del PIB en 2020 y del 1,2% del PIB en 2021; meta de saldo positivo a partir de 2022	La deuda del SPNF debe ser decreciente hasta alcanzar el 60% del PIB en 2030, o el 50% del PIB de 2020 en adelante, descontando la deuda previsional	La carga tributaria no debe ser menor al 18,5% del PIB al cierre de 2021

Cuadro II.1 (conclusión)

País	Tipo de regla			
	Gasto	Balance	Deuda	Ingresos
Granada	1) La tasa de crecimiento anual del gasto primario real del SPNF no puede ser mayor al 2% 2) El gasto anual en salarios del Gobierno no debe exceder el 9% del PIB	Superávit primario del 3,5% del PIB hasta alcanzar la meta de deuda; después, a nivel compatible con deuda estabilizada en el tiempo	Se establece una meta de política para la deuda del Gobierno del 60% del PIB y una meta operativa del 55% del PIB	
Honduras	El incremento anual del gasto corriente nominal no puede ser mayor al crecimiento promedio del PIB real más la inflación proyectada	Déficit del balance global del SPNF del 1% de 2019 en adelante		
Jamaica	El gasto anual en salarios del Gobierno no debe exceder el 9% del PIB	Equilibrio fiscal de 2018 en adelante	Trayectoria decreciente de la deuda total del Gobierno hasta alcanzar el 60% del PIB de 2025-2026 en adelante	
México	El gasto corriente estructural (excluye costo financiero, participaciones, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones, e inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal) no puede crecer más que la tasa de crecimiento potencial del PIB	Equilibrio presupuestario del SPNF (excluidas inversiones de PEMEX) que sea compatible, además, con una evolución ordenada de la deuda pública		
Panamá	El gasto corriente del SPNF no puede exceder el crecimiento del PIB potencial más la inflación (excluidos gastos en salud del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, pensiones y jubilaciones de esta última e intereses de la deuda pública)	Déficit fiscal decreciente hasta alcanzar un 2% del PIB de 2022 en adelante	Meta indicativa para la reducción de la deuda neta del SPNF hasta alcanzar el 40% del PIB	
Paraguay	El incremento del gasto corriente primario debe ser menor que la inflación más un 4% (además, el gasto en salarios solo puede aumentar de forma proporcional al salario mínimo)	El déficit anual de la Administración Central no puede superar el 1,5% del PIB		
Perú	La tasa de crecimiento real anual del gasto no financiero del Gobierno no debe ser más que 1 punto porcentual superior al crecimiento real del PIB promedio a largo plazo	El déficit fiscal anual del SPNF no debe ser mayor al 1% del PIB	La deuda bruta total del SPNF no debe ser mayor al 30% del PIB	
Uruguay			El incremento anual de la deuda neta del sector público consolidado no puede superar ciertos montos fijos preestablecidos en la legislación específica	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país.

Nota: Dado que se busca que sirva como diagnóstico previo a la pandemia, la fecha de corte de la información tabulada es el 31 de enero de 2020, por lo que no se incluyen todas las modificaciones posteriores a ese momento, aunque se mencionen más adelante en el análisis detallado de los casos nacionales. En todos los casos que corresponda, "SPNF" se refiere al sector público no financiero, según los criterios de cada país.

Recuadro II.1

América Latina y el Caribe (países seleccionados): reglas fiscales de los gobiernos subnacionales establecidas mediante acuerdos con el gobierno central

Con independencia de las que cada gobierno subnacional pudo haberse autoimpuesto, las reglas fiscales que surgen de acuerdos promovidos por los gobiernos centrales presentan los primeros antecedentes de acuerdos bilaterales con estados subnacionales que se encontraban en situaciones complicadas desde el punto de vista fiscal, particularmente en términos de endeudamiento. En la Argentina, por ejemplo, los distintos pactos fiscales entre el Gobierno nacional y las provincias establecieron que el gobierno central debe autorizar toda nueva emisión de deuda por parte de las jurisdicciones y que los servicios de la deuda acumulada no deben superar el 15% de los recursos corrientes netos. De manera similar, en el Brasil, los primeros pasos en ese sentido fueron los programas de ajuste fiscal que, debido a la particular conformación de la organización federal del país, se firmaron con los estados y con los municipios.

Otros intentos de poner límites cuantitativos al endeudamiento subnacional se plantearon en normas generales. Tal es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), a través de las leyes de administración presupuestaria y de Normas Básicas del Sistema de Crédito Público de 1999, o de Colombia, que, mediante la Ley núm. 358 de 1997, incorporó el control administrativo del endeudamiento territorial. En este último caso, la colocación de deuda de las entidades territoriales requiere autorización del Gobierno nacional si supera ciertos umbrales de liquidez y solvencia, condiciones que se reforzaron a partir de la aprobación de la Ley núm. 819 de 2003 (Responsabilidad Fiscal). En el Brasil, a través de distintas resoluciones del Senado Federal, se introdujeron límites al endeudamiento subnacional: el coeficiente de la deuda neta consolidada respecto de los recursos corrientes líquidos anuales no puede exceder un monto equivalente a 2 veces en el caso de los estados y el distrito federal, y a 1,2 veces en el caso de los municipios. En México se implementó un sistema de alertas que impone restricciones al endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, donde el nivel de deuda se clasifica en tres niveles, con una medición anual de carácter vinculante que establece el techo de financiamiento neto al que pueden acceder en el próximo ejercicio fiscal de acuerdo con la calificación recibida. Además, los gobiernos subnacionales se han acogido a una "regla de oro" consagrada en la Constitución (art. 117), que permite el endeudamiento exclusivamente para financiar la inversión pública productiva, con aprobación de la legislatura local y en moneda nacional. En el Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sancionado en 2010, establece límites al endeudamiento de los gobiernos autónomos departamentales. En el Perú, desde 2016, el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales prevé una regla de saldo de deuda total en función del promedio anual de sus ingresos corrientes totales, con un tope máximo del 100% en dicha relación.

También es factible encontrar casos de restricciones impuestas a través de cierta normativa específica, donde los alcances suelen ir más allá del control del endeudamiento, como, por ejemplo, la imposición de diversos límites al crecimiento del gasto corriente de los gobiernos subnacionales. En la Argentina, a partir de la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en 2004, los gobiernos provinciales con déficit corriente primario no pueden presentar un aumento nominal del gasto primario superior al incremento proyectado de la inflación. Una vez alcanzado el resultado financiero equilibrado, el gasto primario no puede superar la tasa de crecimiento nominal del PIB. En Colombia se establece un límite a los gastos corrientes de los gobiernos subnacionales dependiendo de la categoría resultante al considerar ciertos indicadores de población y desempeño fiscal y en relación con sus ingresos de libre destinación. En el caso del Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal fija un límite máximo para los gastos en personal en relación con los ingresos corrientes líquidos (un 60% para los estados y municipios).

Por último, algunos países también han adoptado reglas de resultado primario para los gobiernos subnacionales. En la Argentina, las provincias deben ejecutar su presupuesto preservando el equilibrio financiero, o bien con superávit primario en caso de que los servicios de la deuda sean mayores al 15% de los recursos corrientes (netos de transferencias por coparticipación a municipios). En Colombia, el Gobierno nacional y los departamentos deben establecer metas de superávit primario para garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda, encuadradas en un correspondiente Marco Fiscal de Mediano Plazo. En México, las entidades federativas y los municipios deben generar balances presupuestarios no deficitarios. Por su parte, los gobiernos subnacionales del Perú también deben conseguir resultados fiscales anuales no negativos en virtud de una regla de ahorro en cuenta corriente introducida en 2016.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Grembi y A. Manoel, "Fiscal rules for subnational governments? Evidence from Latin America", *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J. Jiménez (eds.), Edward Elgar Publishing, 2012; J. P. Jiménez y otros, "Reglas fiscales subnacionales: revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID", Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana, Cartagena, Banco de la República, 2021 y legislación actualizada.

Como ya se mencionó, además de las reglas fiscales de tipo general establecidas en la legislación de cada país, deben tenerse en cuenta otras restricciones. Aquí se considerarán tres tipos de restricciones. En primer lugar, en países donde existe una alta dependencia de recursos provenientes de la exportación de productos básicos es frecuente observar la existencia de fondos soberanos de estabilización macroeconómica orientados a contrarrestar la volatilidad asociada a las variaciones en los precios internacionales de dichos productos. Más que reglas fiscales propiamente dichas, la administración de recursos considerados “excedentes” suele estar relacionada con la creación y acumulación de estos instrumentos fiscales en sus diferentes variantes. Entre otros países, se destacan los casos de Chile, Colombia, el Ecuador, México y Panamá, con cierta experiencia acumulada en este sentido⁷.

En general, estos instrumentos permiten contar con un “amortiguador” fiscal en épocas de crisis económicas y viabilizar, en cierto modo, una suavización de los ciclos económicos, en especial cuando la evolución de la economía (y la situación fiscal) presenta una significativa dependencia del precio de los productos básicos relevantes en cada caso. También ofrecen, como se analizará más adelante, una vía extraordinaria de financiamiento para implementar diversas medidas de mitigación de los efectos adversos de desajustes fiscales producidos por choques externos de carácter financiero, climático, socioeconómico o sanitario, como ocurrió en el caso de la pandemia de COVID-19. En cierta medida, los fondos soberanos contribuyen a construir una reputación de responsabilidad fiscal, especialmente valorable en economías en desarrollo con recurrentes necesidades de financiamiento externo. No obstante, se reconoce que, en algunos casos, el hecho de que la normativa fije su conformación y funcionamiento también puede significar restricciones al financiamiento de políticas públicas oportunas cuando exigen el ahorro forzoso de recursos excedentes en determinados períodos de tiempo.

En segundo término, también existen reglas supranacionales impuestas por acuerdos regionales, al estilo de los límites al endeudamiento (un 60% del PIB) y al déficit fiscal global (un 3% del PIB) establecidos para los países de la Unión Europea hace ya tres décadas, a través de los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht. En América Latina son más comunes las vinculadas con la armonización tributaria, como las acordadas por los países del Pacto Andino. En el Caribe, en cambio, seis países miembros de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO) (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) operan desde 1998 con reglas fiscales de facto⁸ recomendadas por el Banco Central del Caribe Oriental. Sin embargo, estas reglas supranacionales no se encuentran legisladas ni exigen un cumplimiento efectivo, sino que se consideran objetivos fiscales indicativos que los países miembros de la UMCO deberían esforzarse por alcanzar a mediano plazo.

Por último, las economías que enfrentan situaciones macroeconómicas complejas originadas, básicamente, en problemas de la balanza de pagos, y que se encuentran sujetas a programas de financiamiento condicional con organismos internacionales o, de manera específica, tienen acuerdos firmados con el FMI, están comprometidas a cumplir con las restricciones derivadas de dichos acuerdos. En esos casos, las metas son a corto plazo y están referidas, fundamentalmente, al resultado fiscal (en la medición “de caja”) de uno o varios períodos anuales. Además, en general son más restrictivas que las reglas que se hubieran podido establecer con anterioridad en cada caso en particular (véase el recuadro II.2).

⁷ También se destacan algunos fondos soberanos de creación más reciente en la subregión del Caribe, como el Fondo de Ahorro y Estabilización en Suriname o el Fondo de Recursos Naturales en Guyana.

⁸ En 1998, la UMCO estableció un objetivo a largo plazo para la deuda pública de los países miembros del 60% del PIB y un objetivo general de déficit del 3% del PIB, si bien este último se abandonó en 2006 por falta de cumplimiento. En 2015 se extendió el plazo para alcanzar la meta de deuda pública (pasó de 2020 a 2030). A causa de la pandemia, y por decisión del Banco Central del Caribe Oriental, en febrero de 2021 dicho plazo para la regla supranacional se extendió hasta 2035.

Recuadro II.2

Las respuestas condicionadas de las reglas fiscales frente a la emergencia: los programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Las condicionalidades derivadas de acuerdos con organismos multilaterales de crédito también pueden imponer restricciones sobre la política fiscal. Los acuerdos de derechos de giro y el Servicio Ampliado del Fondo son instrumentos de asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional (FMI), en virtud de los cuales, los países se comprometen a implementar reformas que les permitan superar los problemas de la balanza de pagos. En general, estos programas incluyen desembolsos escalonados sujetos al cumplimiento de criterios de ejecución y otras condicionalidades. Con el objetivo de lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas a corto plazo, también suelen incluir metas sobre distintos agregados fiscales, que pueden resultar más restrictivas que las propias reglas fiscales previstas en la normativa de los respectivos países.

Actualmente, Honduras es el único país de la región que tiene un acuerdo de derechos de giro activo, que se complementó con una línea de crédito contingente, de similares condiciones, pero disponible solo para países de ingreso bajo con necesidades de financiamiento a corto plazo. El programa incluye metas de resultado fiscal del sector público no financiero, pisos para los ingresos tributarios del gobierno central, límites al gasto salarial de dicho gobierno, pisos para el gasto social y metas de resultado para los fondos públicos de pensiones. En la Argentina, las autoridades gubernamentales que asumieron a fines de 2019 interrumpieron el programa que había sido acordado por el Gobierno anterior con el FMI y, tras prolongadas negociaciones que concluyeron a principios de 2022, firmaron un nuevo programa que permite la reprogramación de los vencimientos e incluye una serie de metas fiscales y macroeconómicas para los próximos años.

Por otra parte, Barbados, Costa Rica, el Ecuador y Suriname tienen programas activos de tipo Servicio Ampliado del Fondo con el FMI. Estos programas contienen metas de resultado fiscal y techos al nivel de deuda pública (Barbados, Costa Rica y Suriname), límites para el gasto en salarios y en subsidios económicos (Suriname), así como también objetivos de ampliación de la protección social, como pisos al gasto social (Barbados) y niveles mínimos de cobertura para programas de transferencias condicionadas a las familias de menores ingresos (Ecuador). En ese sentido, la introducción de reglas fiscales se ha impuesto de manera recurrente como condición necesaria para avanzar en la aprobación de este tipo de programas de asistencia financiera, con los ejemplos de Granada y Jamaica entre los países del Caribe durante la última década. Además, estos programas suelen incluir propuestas de reformas al funcionamiento de los bancos centrales con la intención de dotarlos de mayor autonomía y reducir las fuentes de financiamiento monetario. En el Ecuador, por ejemplo, se estableció que el Banco Central no podrá otorgar nuevos créditos para financiar el gasto público, mientras que en Costa Rica se definieron bandas para la tasa de inflación de los próximos años.

Chile, Colombia, México y el Perú cuentan con una línea de crédito flexible que podrán utilizar en un período de entre uno y dos años o tener como un instrumento precautorio. Panamá, por su parte, tiene una línea de crédito precautoria, similar a la línea de crédito flexible. Por último, también motivado por los impactos de la pandemia de COVID-19, para un gran número de países (entre los que se encuentran las Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana) se aprobaron préstamos denominados Instrumento de Financiamiento Rápido para obtener asistencia financiera, pero sin la necesidad de implementar un programa ni revisiones periódicas. Dominica, Granada, Haití, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía recibieron asistencia financiera mediante el Servicio de Crédito Rápido, que no tiene condicionalidades y está específicamente diseñado para países de ingreso bajo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), hasta abril de 2022.

Vinculado con lo mencionado anteriormente, resulta de suma importancia considerar la duración de las reglas. Existen argumentaciones en el sentido de que una regla fiscal debe ser aplicada a lo largo de un período razonable por sucesivos gobiernos de un determinado país, a nivel nacional o subnacional. Si así fuera, un acuerdo con el FMI no debería considerarse una regla fiscal propiamente dicha (Kopits, 1999). En todo caso, sería un argumento en favor de los presupuestos plurianuales, en la medida en que abarquen diferentes períodos de gobierno⁹.

⁹ El caso uruguayo, en el cual el presupuesto plurianual corresponde y se asocia a cada período de gobierno, constituiría un ejemplo en el sentido contrario (en la actualidad se encuentra vigente el correspondiente al quinquenio 2020-2024).

El proceso presupuestario es un importante arreglo institucional (más o menos explícito, según el caso) para el establecimiento de una regla anual (el Presupuesto) que debería guardar consistencia con la programación plurianual. Las razones para ampliar el horizonte presupuestario más allá del ciclo anual se relacionan con la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal intertemporal, establecer políticas contracíclicas, garantizar una cierta estabilidad de los programas públicos y generar condiciones para una adecuada evaluación de estos programas (Martner, 2008).

Desde fines del siglo pasado, la elaboración de marcos de mediano plazo para la formulación de presupuestos anuales se ha venido consolidando como práctica valiosa entre los países de América Latina y el Caribe. Esto incluye estimaciones plurianuales de ingresos, gastos y resultados ajustadas a las proyecciones macroeconómicas. La calidad y utilidad de esos instrumentos depende, entre otros factores, de las condiciones del entorno macroeconómico. Es así como, por ejemplo, en el caso argentino, los eventuales beneficios de la presupuestación plurianual que se realiza desde 1999 han estado limitados por las condiciones macroeconómicas sumamente volátiles. El Uruguay, en cambio, muestra una historia de presupuestos quinquenales que se ajustan anualmente a partir de la rendición de cuentas y del balance de ejecución presupuestal del período anterior (CEPAL, 2014).

Otros ejemplos que merecen resaltarse son los del Perú y Colombia, con una trayectoria bastante similar. En el primero de los casos, desde la sanción de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en 2002, se han llevado a cabo esfuerzos para integrar al proceso de toma de decisiones presupuestarias una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa. Es así como la formulación de la política fiscal debe guardar coherencia con el Marco Macroeconómico Multianual. De manera similar, en Colombia se elabora un Marco Fiscal de Mediano Plazo, que, por una parte, presenta los resultados y propósitos de la política fiscal a partir de lo sucedido durante el año previo, y, por la otra, ofrece estimaciones para el año en curso y para los diez años siguientes, de manera coherente con la meta de superávit primario y de endeudamiento público.

Idealmente, esta programación debería incorporar una lógica contracíclica que en América Latina y el Caribe suele ser tan necesaria como difícil de incorporar. La elevada informalidad de las economías de la región ha imposibilitado el accionar de estabilizadores automáticos que, en economías desarrolladas, dependen de la tributación sobre la renta y los seguros de desempleo. Más allá de esa limitación, en determinados casos, las reglas incorporan algún componente contracíclico, que puede ser de tipo general (Colombia, México) o estar asociado al precio de algún producto básico de especial importancia para las cuentas públicas (Ecuador).

Además, también deben considerarse las limitaciones políticas a la aplicación de estas medidas en sociedades donde las carencias estructurales y las incesantes demandas de mayor asistencia por parte del Estado hacen difícil revertir el impacto de las políticas públicas una vez pasada una emergencia. Este es el caso de muchos países de la región y, por supuesto, debería ser algo a tenerse especialmente en cuenta al momento de plantear posibles reformas futuras para el fortalecimiento de las reglas fiscales vigentes.

B. Las reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19: hechos estilizados en una región heterogénea

Como se ha mencionado, la pandemia de COVID-19 desencadenó una de las crisis económicas más graves de la historia a nivel regional. Las tres principales consecuencias fiscales de la crisis provocada por la pandemia son: i) la expansión inédita del gasto público, ii) el deterioro de los balances fiscales (empujado por la caída en los ingresos públicos y el aumento del gasto) y iii) el incremento en los niveles de endeudamiento. Como era de esperar, estos impactos operaron sobre una situación fiscal que ya era considerablemente vulnerable en los países de América Latina y el Caribe y que puso a los esquemas macrofiscales de la región bajo una presión sin precedentes (CEPAL, 2021).

En esta sección se revisa la manera en que los países de la región adaptaron sus reglas fiscales a este escenario extraordinario, identificando los casos en que se recurrió a alguna cláusula de escape, al tiempo que se repasan otras medidas orientadas a reforzar la flexibilidad de la política fiscal mediante el uso de fondos soberanos o la creación de fondos extrapresupuestarios. Además, se mencionan las iniciativas que permitieron asegurar la transparencia en la gestión de los recursos orientados a la mitigación de los impactos de la pandemia de COVID-19. Estos aspectos, entre otros, permiten evidenciar las principales características de las reglas fiscales en el contexto de la pandemia, así como su articulación y funcionamiento efectivo dentro de marcos fiscales resilientes.

En ese sentido, los países de la región que contaban con una o varias reglas fiscales como guía conductora de sus políticas fiscales de corto y mediano plazo se han visto forzados a revisar los límites cuantitativos a los que se encontraban sujetos antes de la pandemia, fundamentalmente al momento de intentar dar una respuesta rápida a la crisis desde la política fiscal, apelando a distintas modalidades de adaptación o flexibilización de estos parámetros de referencia y a la reformulación de los senderos o marcos fiscales a mediano plazo. Además, la situación de excepción ejerció presión sobre muchos Gobiernos para que volvieran a recurrir al financiamiento monetario, en el entendido de que la magnitud de la crisis exigía respuestas inusuales y que la profunda recesión serviría de contención, al menos en el corto plazo, para las presiones por incrementos de precios en países con bajas tasas de inflación previas. Los casos de la Argentina y el Ecuador son excepciones a esa situación: el primero por presentar persistentes y elevadas tasas de inflación y el segundo por sostener una paridad fija con el dólar, ambos con anterioridad al inicio de la pandemia.

En general, más allá del plazo por el cual se establece una regla fiscal determinada, cuando se produce un choque abrupto que afecta el funcionamiento de la economía, y en especial si el fenómeno es de alcance mundial, como el caso de la pandemia de COVID-19, debe revisarse la idea de permanencia. Allí cobra especial importancia la existencia de cláusulas de escape de la regla ante eventos inesperados y aparece la necesidad de incorporar algún componente que brinde flexibilidad (Gbohoui y Medas, 2020). Para ilustrar este aspecto, en el cuadro II.2 se presentan las cláusulas de escape explícitas contenidas en las reglas fiscales vigentes a principios de 2020, con anterioridad a la pandemia de COVID-19, para un grupo de países seleccionados de América Latina y el Caribe.

Cuadro II.2

América Latina y el Caribe (16 países): cláusulas de escape previstas en las reglas fiscales antes de la pandemia de COVID-19, enero de 2020

País	Condición para la activación	Proceso de activación	Duración de la excepción	Reversión a la regla fiscal
Argentina	No estipuladas en la legislación	No está definido	No está definido	No está definido
Bahamas	Eventos inesperados que generen una recesión, casos que comprometan la seguridad nacional o desastres naturales	Decisión del Poder Ejecutivo	No está definido	No está definido
Brasil	Eventos extraordinarios que pongan en riesgo la estabilidad y seguridad nacional o desastres naturales	Declaración de estado de calamidad pública por parte del Poder Ejecutivo, reconocida por el Congreso Nacional	1 año	No está definido
Chile	No estipuladas en la legislación	No está definido	No está definido	No está definido
Colombia	Ante eventos extraordinarios, que vulneren la estabilidad económica del país, se puede suspender la regla	Debe contar con la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)	No está definido	No está definido
Costa Rica	1) Declaración de estado de emergencia nacional, cuya atención implique un gasto corriente del 0,3% del PIB o más	Decisión del Poder Ejecutivo	2 años consecutivos	Restitución gradual una vez expirado el plazo de suspensión, durante 3 años de forma que cada año se reduzca un tercio la brecha entre los mayores gastos corrientes y la regla fiscal
	2) Ante proyecciones de crecimiento del PIB inferiores al 1%	Decisión del Poder Ejecutivo previa presentación de informe al Banco Central		
Ecuador	Catástrofes naturales, recesión económica grave, desequilibrios en el sistema de pagos o situaciones de emergencia nacional	Aprobación de la Asamblea Nacional con mayoría absoluta	No está definido	No está definido
	Declaración de estado de excepción	Decreto del Poder Ejecutivo de acuerdo a la Constitución		
El Salvador	Cuando se encuentre vigente el estado de emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden	Decreto de la Asamblea Legislativa, a solicitud del Consejo de Ministros	No está definido	No está definido
	Ante eventos económicos no previstos que afecten negativamente a la economía			
Granada	En caso de desastres naturales, epidemias o guerras que disparen la declaración del estado de emergencia, contracciones económicas o financieras	Decisión del Poder Ejecutivo, con aprobación del Parlamento	1 año (con opción a 2 años seguidos)	Plazo máximo de 3 años, una vez expirado el período de excepción; se requiere que, al menos, un tercio del ajuste se lleve a cabo en el primer año fiscal siguiente



Cuadro II.2 (conclusión)

País	Condición para la activación	Proceso de activación	Duración de la excepción	Reversión a la regla fiscal
Honduras	1) Por emergencia nacional declarada, por catástrofe natural que pueda afectar seriamente la economía nacional	El Poder Ejecutivo solicita aprobación al Congreso Nacional	2 años consecutivos	Superada la suspensión, el déficit debe reducirse anualmente en por lo menos el 0,5% del PIB hasta alcanzar la meta
	2) Ante una caída del PIB real por dos trimestres consecutivos (el déficit no puede ser mayor al 2,5% del PIB)	Informe conjunto del Banco Central de Honduras y de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas		
Jamaica	Desastre natural o emergencia pública, recesión económica severa o crisis del sector financiero	Verificación del Auditor General de un impacto fiscal superior al 1,5% del PIB y aprobación del Congreso	2 años consecutivos	Si el desvío está entre el 1,5% y el 3,0% del PIB, el ajuste debe ser, como mínimo, del 0,75% del PIB en cada año posterior hasta cumplir con las reglas; si el desvío es superior al 3,0% del PIB, la corrección requerida no puede ser inferior al 1,5% del producto
México	Excepcionalmente, y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, se podrá rebasar el límite máximo del gasto corriente estructural	El Poder Ejecutivo, al presentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos al Congreso deberá explicar las razones excepcionales para superar el límite de gasto	No está definido	No está definido
Panamá	En estado de emergencia (declarado por el Consejo de Gabinete) o en caso de desaceleración económica	Aprobación de la Asamblea Nacional	Hasta 3 años consecutivos	Se deberá ajustar un tercio cada año la proporción de la diferencia entre la excepción y la meta de Balance Fiscal
Paraguay	Emergencia nacional, crisis internacional que afecte seriamente la economía nacional o caída de la actividad económica (en ningún caso el déficit puede superar el 3% del PIB)	Aprobación del Congreso de la Nación	No está definido	No está definido
Perú	Casos de desastre o choque externo significativos, o caídas de la actividad económica por factores exógenos	Aprobación del Congreso de la Nación	No está definido	No está definido (pero se debe establecer una trayectoria de retorno al activarse)
Uruguay	El Poder Ejecutivo podrá superar hasta en un 50% el tope de deuda fijado en circunstancias extraordinarias e imprevistas que así lo justifiquen	Decisión del Poder Ejecutivo, dando cuenta a la Asamblea General	1 año	No está definido

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país hasta el 31 de enero de 2020.

La incorporación de cláusulas de escape en buena parte de la normativa que establece reglas fiscales en los países de la región es, de por sí, una clara demostración de la expectativa cierta de que, tarde o temprano, se producirá algún choque inesperado. Se presume que algún evento no previsible va a ocurrir en algún momento, pero, obviamente, no se sabe cuándo ocurrirá ni cuál será la magnitud o profundidad de sus impactos.

Por lo tanto, cobra especial interés indagar acerca de cuán regulada está la ruptura de reglas en cada país o, dicho de una manera paradójica, si hay reglas que ordenen el incumplimiento de las reglas. La región ofrece una diversidad de situaciones en ese sentido que, como en tantas otras cuestiones, dependen de la organización institucional de cada país, de la situación macrofiscal actual y pasada, y de las características políticas y culturales de cada sociedad, entre otros factores. Cabe señalar, por ejemplo, el marco normativo de Colombia que, además de contar con una cláusula de escape a la regla fiscal, prevé que el Gobierno nacional pueda llevar a cabo programas de gasto contracíclico de manera transitoria en períodos de desaceleración económica.

Debido a la magnitud de los efectos negativos derivados de la crisis económica que ha acompañado a la pandemia de COVID-19, podría asegurarse que la gran mayoría de los países de la región habría sabido identificar este evento como uno de los que justifican la suspensión o el apartamiento de las reglas fiscales existentes, con la finalidad concreta de dar una respuesta rápida a las inmediatas y manifiestas necesidades de gasto público, así como a las marcadas reducciones de ingresos fiscales que se registraron durante el segundo trimestre de 2020.

Sin embargo, la variedad de situaciones en relación con la forma de suspender las reglas ante un evento extremo como el de la pandemia de COVID-19 es tan o más amplia que la heterogeneidad de modalidades para su definición. En esta sección se pondrá especial atención en aspectos como la formalidad para establecer esa suspensión, el papel de los Parlamentos, la existencia de una declaración formal de emergencia, la propia necesidad de determinar la suspensión de las reglas y otras características consideradas excepcionales o atípicas.

En primer lugar, es posible distinguir casos donde hay una definición explícita de las causas que podrían justificar el abandono o el incumplimiento de las reglas, frente a otros donde la salida queda abierta a consideraciones particulares. Colombia y el Perú son ejemplos claros y muy similares del primero de los casos. En Colombia, de acuerdo con lo establecido por la Ley núm. 1473 de 2011, ante la ocurrencia de eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, y previa intervención del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal vigente. En el Perú, en tanto, el Decreto Legislativo núm. 1276 de 2016 establece que, en casos de desastre o de choque externo significativo, o también cuando se observen caídas en la actividad económica por factores exógenos, se pueden modificar las reglas fiscales con previa aprobación del Congreso.

En segundo término, existen ejemplos en donde cobra especial importancia el papel del Parlamento. En el Brasil, la principal regla fiscal vigente, que limita el crecimiento del gasto federal primario a la evolución de la inflación, se incorporó a la Constitución Federal en diciembre de 2016. Por dicha razón, para dar una respuesta fiscal rápida, amplia y flexible a la crisis sanitaria y económica impuesta por la pandemia de COVID-19, el gobierno federal recurrió a la introducción de la enmienda constitucional núm. 106/2020, a través de la cual se instituyó un régimen fiscal, financiero y de contrataciones de carácter extraordinario, invocando una situación de calamidad pública nacional reconocida por el Congreso, que recibió la denominación de “presupuesto de guerra” para el período fiscal 2020. A través de este mecanismo, que necesitó mayorías calificadas para su aprobación en ambas Cámaras legislativas, se pudo lograr una expansión sin precedentes del gasto público por un monto superior al 8% del PIB, separando los gastos de emergencia destinados a combatir y contener la propagación del COVID-19 de los que ya se encontraban incluidos

en el Presupuesto General del gobierno federal. En el caso del Paraguay, el Parlamento también jugó un papel central, ya que autorizó al Gobierno a incrementar el límite de endeudamiento y a establecer un proceso de convergencia hacia el restablecimiento (gradual) del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes.

En tercer lugar, la ruptura de reglas puede estar asociada a una declaración previa de emergencia. En El Salvador, la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, sancionada en 2016, contempla la inaplicabilidad de la norma bajo circunstancias excepcionales. En consecuencia, correspondió aplicar esa excepción a partir de la declaración del Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural, según del Decreto Legislativo núm. 593 de marzo de 2020. Este también es el caso de Honduras, que desde 2016 cuenta con la Ley de Responsabilidad Fiscal, en la que se prevé la excepción al cumplimiento por emergencia nacional declarada (entre otros motivos). En este sentido, tras la declaración del estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, se suspendió por dos años el cumplimiento de las reglas plurianuales de desempeño fiscal. Por último, en Panamá, la declaración del estado de emergencia nacional habilitó por primera vez el uso del Fondo de Ahorro creado en 2012, cuyos recursos provienen de las contribuciones del Canal de Panamá. Durante 2020, las transferencias de este Fondo al Tesoro superaron los 100 millones de dólares, que se destinaron a la compra de vacunas.

En cuarto lugar se encuentran casos en los que la regla fiscal ya había sufrido sucesivos cambios antes de la pandemia, aunque con efectos más acotados. En el Uruguay, por ejemplo, existió hasta fines de 2020 una regla fiscal, establecida en 2006, que estaba relacionada con el nivel de endeudamiento permitido por el Parlamento e imponía, de manera indirecta, limitaciones sobre el déficit fiscal. Si bien esta norma (Ley núm. 17947) contemplaba la posibilidad de superar esos límites ante choques o eventos adversos inesperados, fue modificada en varias ocasiones con el objetivo de flexibilizarla a lo largo de su vigencia¹⁰. Algo similar, aunque bajo condiciones macrofiscales relativamente más complejas, sucedió en la Argentina, donde la Ley núm. 27591 de Presupuesto 2021 suspendió la aplicación de las principales disposiciones de la Ley núm. 25152 en relación con los límites al crecimiento del gasto nominal y real, al déficit fiscal y al endeudamiento. Entre los países centroamericanos sobresale el caso de Panamá, donde la Ley núm. 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal experimentó importantes modificaciones en varias oportunidades (2009, 2012, 2018 y 2019), tanto en relación con la propia definición y alcance de las reglas fiscales como con las condiciones para la aplicación de las distintas cláusulas de excepción.

En quinto término también pueden identificarse casos donde se recurrió a otras estrategias macrofiscales. En Chile, ante la imposibilidad de mantener el cumplimiento de la regla fiscal vigente, se optó por la creación del Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19, que permitió responder de manera rápida y flexible (en forma independiente del Presupuesto regular) a las urgencias impuestas por la crisis sanitaria y económica. En México no se suspendió la regla fiscal ni se recurrió a la creación de fondos extrapresupuestarios, sino que se aprovecharon los espacios fiscales existentes en el propio Presupuesto ordinario vigente. Ejemplo de ello ha sido la creación del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, con recursos de hasta el 100% de lo que representara el balance primario positivo. Cabe señalar que, en ambos casos, también se recurrió al financiamiento extraordinario proveniente de algunos fondos soberanos¹¹, cuya existencia ha influido en la respuesta de los países respecto de las reglas fiscales vigentes y constituye otro elemento de relevancia en los marcos fiscales de algunos países de la región, especialmente en los principales exportadores de hidrocarburos y minerales (véase el recuadro II.3).

¹⁰ Esta norma fue derogada y reemplazada por nuevos límites al endeudamiento neto para el gobierno central y el Banco de Previsión Social (BPS) contenidos en la Ley núm. 19924: Presupuesto Nacional 2020-2024 (al menos para los ejercicios fiscales 2020 y 2021).

¹¹ De acuerdo con Blanco y otros (2021), a finales de 2019 existían diez fondos soberanos en la región (la mayoría orientados a los objetivos de ahorro y estabilización económica), que, en ese momento, gestionaban activos por alrededor de 42.000 millones de dólares.

Recuadro II.3

Los fondos soberanos como instrumentos de financiamiento público ante la pandemia de COVID-19

Ante las consecuencias sanitarias y económicas derivadas la pandemia de COVID-19, los países de América Latina y el Caribe desplegaron un conjunto de políticas fiscales expansivas que se financiaron, principalmente y con escasas excepciones, a través de un mayor endeudamiento público. Sin embargo, algunos países contaron con un espacio fiscal adicional dado por la preexistencia de uno o más fondos soberanos, cuyos recursos fueron aprovechados para dar respuestas rápidas de mitigación de los impactos de la crisis.

En Chile, país que cuenta con los dos fondos soberanos más importantes de la región desde 2006, se realizaron varios retiros por un monto equivalente a 4.090 millones de dólares en 2020 y a 6.197 millones de dólares en 2021 del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que se destinaron a complementar el financiamiento de la Ley de Presupuestos de 2020 y de 2021. También se retiraron 1.576 millones de dólares en 2020 y otros 2.960 millones de dólares en 2021 del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), y se estableció una suspensión de los aportes obligatorios a dicho Fondo para 2020 y 2021. En Colombia, casi el 90% del Fondo de Ahorro y Estabilización (3.230 millones de dólares), que existe desde 2012, se utilizó para financiar el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), el vehículo financiero creado en marzo de 2020 para viabilizar medidas de mitigación de la emergencia sanitaria y económica provocada por el COVID-19. En el Perú, el Fondo de Estabilización Fiscal, creado en 1999, contaba con activos cercanos a los 5.470 millones de dólares (un 2,5% del PIB) antes de la pandemia. El Gobierno del Perú utilizó ampliamente este mecanismo amortiguador para desplegar un ambicioso paquete de medidas fiscales, al punto de casi llegar a su agotamiento al término de 2020 (aunque para 2022 el Gobierno tiene previsto comenzar a recomponer su capital a través de aportes extraordinarios).

En México, a fin de compensar el faltante de ingresos durante el primer semestre de 2020, ese año se utilizó casi la totalidad (94%) de los recursos remanentes (8.475 millones de dólares a finales de 2019) del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP), mientras que en meses posteriores se transfirió cerca de la mitad del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), con 3.200 millones de dólares a diciembre de 2019, a los estados subnacionales para garantizar el cumplimiento de las partidas presupuestarias. En Panamá, durante julio de 2020 se transfirieron 85 millones de dólares (un 5,6% del total de activos) del Fondo de Ahorro de Panamá (creado en 2012) al Tesoro Nacional para apoyar programas del Ministerio de Salud y reforzar políticas de vivienda; en septiembre se transfirieron otros 20 millones de dólares para la compra de vacunas contra el COVID-19. En Trinidad y Tabago también se recurrió al Fondo de Patrimonio y Estabilización, creado en 2007 y reformado al momento de declararse la pandemia para incluir este tipo de eventos extraordinarios entre aquellos por los cuales se habilitaría su disponibilidad como instrumento financiero de emergencia. Precisamente, con el objetivo de contrarrestar los efectos de la crisis, se dispusieron dos retiros de capital para los períodos fiscales finalizados en septiembre de 2020 y 2021 por un monto total de 900 millones de dólares y 600 millones de dólares, respectivamente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Blanco y otros, *Sovereign Wealth Funds 2020: Fighting the Pandemic, Embracing Change*, Madrid, Sovereign Wealth Research/IE Center for the Governance of Change/Invest in Spain (ICEX), 2021 e información oficial de los países.

En los diferentes casos, y bajo diversas modalidades, también hay una variedad de situaciones en relación con el período adoptado para la ruptura de las reglas, es decir para su restablecimiento en la práctica. En varias situaciones, la suspensión se estableció por un período de dos años. En Colombia, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal apoyó la suspensión de la Ley de Regla Fiscal para 2020 y 2021, avalando el compromiso del Gobierno nacional de ejecutar una política fiscal que permita retornar a la senda de déficit, de conformidad con los parámetros establecidos en la regla fiscal, a partir de 2022. Algo similar ocurrió en el Perú, donde se estableció tanto la suspensión temporal y excepcional de las reglas fiscales para el sector público no financiero para los años fiscales 2020 y 2021, como el retorno gradual y efectivo a las reglas una vez pasado ese período. Las reglas fiscales también se suspendieron por dos años en la Argentina y Honduras. En el Paraguay, en cambio, la suspensión se estableció por cuatro años, en tanto que en Panamá la regla se ajustó con autorización del Poder Legislativo y se deberá retomar una vez que pasen tres años de concluido el período de excepción, sin obligación legal de compensar las desviaciones acumuladas.

Otro aspecto que marca algunas diferencias en ciertos casos se refiere al universo institucional afectado por el cambio de reglas, lo que tiene especial importancia en países federales. En el caso de la Argentina, por ejemplo, durante el período de excepción se eliminó el compromiso del Gobierno nacional, las provincias y los municipios de armonizar y no aumentar la presión impositiva, especialmente sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y el financiamiento, y se suspendieron las restricciones a la colocación de nueva deuda para gobiernos provinciales con servicios de la deuda mayores al 15% de los recursos corrientes. En el Brasil, en tanto, la preexistencia de restricciones al incremento del gasto público y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales contenidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2000 y la intención de asegurar la disciplina fiscal ante el contexto actual llevaron al gobierno federal a instaurar, a mediados de 2020, un programa de cooperación federal y auxilio financiero para fortalecer las áreas de salud pública y asistencia social en las respectivas jurisdicciones.

Es importante destacar que la modalidad adoptada por cada país para suspender o revisar sus reglas fiscales no ha estado estrictamente relacionada con su situación fiscal particular, sino con las propias características previas de los marcos fiscales en los países de la región y con las condiciones en las que transcurrió esta emergencia. Esos mismos aspectos “internos” han sido también los que motivaron a varios Gobiernos a introducir modificaciones, de muy distinta índole y variado alcance, en las reglas fiscales. En algunos casos se ha optado por ampliar los plazos para alcanzar un determinado objetivo (máximo) de deuda pública: en Jamaica se extendió por dos años, de 2026 a 2028, el plazo para alcanzar la meta de deuda de mediano plazo (un 60% del PIB), mientras que en las Bahamas la ampliación del plazo fue hasta el período fiscal que finaliza en junio de 2031, para un valor de referencia algo menor (un 50% del PIB). En la misma línea, el Ecuador estableció el ejercicio fiscal 2032 como nuevo límite temporal para alcanzar el objetivo de deuda pública de mediano plazo (un 40% del PIB). Otros países, en cambio, han avanzado con cambios normativos más profundos en lo que respecta a las reglas fiscales. En Colombia se llevó a cabo una reformulación completa de la regla fiscal de balance estructural preexistente, para la que se prevé un período de transición hasta su implementación efectiva a partir de 2026. En el Uruguay se introdujeron dos nuevas reglas fiscales en julio de 2020 (resultado fiscal estructural y tope indicativo del crecimiento real del gasto primario) y a fines de ese mismo año se reformuló la regla de endeudamiento neto que se encontraba vigente desde 2006.

Pese a la diversidad de casos, se puede advertir, de manera preliminar, la importancia de asegurar que la suspensión o flexibilización de las reglas fiscales en un contexto incierto como el originado por la pandemia de COVID-19 se lleve a cabo de forma temporal y transparente, detallando la amplitud prevista del desvío y el proceso de restablecimiento de las reglas, de forma de preservar la credibilidad del marco fiscal en su conjunto (Gbohoui y Medas, 2020). En ese sentido, atendiendo a los impactos de las medidas de emergencia sobre las trayectorias futuras de las cuentas públicas, resulta de interés señalar que, con anterioridad a la pandemia, muchos países de la región ya contaban con marcos fiscales de mediano plazo destinados a contener y articular las diferentes reglas fiscales. Esos marcos, en general, han debido reformularse a partir de la emergencia y la consecuente suspensión de las reglas. Algunos ejemplos de países que cuentan con esos instrumentos merecen citarse:

- En Colombia, el Gobierno, siguiendo las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, incluyó en el marco fiscal de mediano plazo los lineamientos fundamentales de la estrategia fiscal requerida para la próxima década, con recomendaciones de cambios en la regla fiscal para ajustarla a esa estrategia.

- En el Perú ocurre algo similar, ya que el marco macroeconómico multianual debe reformularse en casos de desastre o de choques externos significativos, y cuando la actividad económica lo requiera por factores exógenos, se pueden modificar las reglas fiscales con aprobación del Congreso. Consecuentemente, el Marco para el período 2022-2025 aprobado por el Consejo de Ministros en agosto de 2021 presenta una reformulación de las reglas para ese período.
- En El Salvador, como parte del Plan de Regularización para retomar el proceso de consolidación fiscal se planteó la necesidad de actualizar el marco fiscal de mediano y largo plazo que, al momento de la emergencia, abarcaba el período 2019-2029.
- En Chile, ante el incremento de las erogaciones públicas se debieron actualizar las estimaciones de resultado fiscal y, de manera consistente con el marco de mediano plazo del sector público, se ha reestimado el balance cíclicamente ajustado para el período 2023-2026.
- Entre los países del Caribe se destaca Granada donde, en noviembre de 2020, se actualizó el marco fiscal de mediano plazo para el período 2021-2023, compuesto por tres estrategias en materia de ingresos, gastos y manejo de la deuda, todo ello dentro de un marco más amplio dado por el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035.

De manera complementaria, en algunos países de la región se han definido, con diferente grado de precisión, distintos fondos de emergencia como mecanismo para poner algún tipo de limitación sobre los impactos fiscales de las medidas de excepción, además de separar la contabilidad ordinaria de la extraordinaria. Tal es el caso de Chile, donde se creó el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 que, con una estructura legal transitoria y extrapresupuestaria, se estableció por un período de dos años (el vencimiento se fijó para el 30 de junio de 2022). Algo similar ocurre en el Uruguay, donde se creó el Fondo Solidario COVID-19 (en este caso mediante un decreto), destinado a atender las erogaciones extraordinarias motivadas por la emergencia (prevención, atención y protección de la población, y gastos extraordinarios del Banco de Previsión Social (BPS), entre otras) y a compensar la caída de la recaudación del propio BPS motivada por la menor actividad económica.

Por último, la evaluación del uso apropiado de los fondos extraordinarios utilizados durante la emergencia y su impacto sobre la trayectoria fiscal futura exige la consideración de las políticas de transparencia que pudieran haberse contemplado en algunos casos. Se trata, por ejemplo, de la recomendación que oportunamente hizo el Consejo Fiscal institucionalizado al Gobierno peruano, marcando la necesidad de elaborar informes públicos en los que se evaluaran las medidas excepcionales que se estaban adoptando y se explicara la meta del déficit en 2021 para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. En el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 antes mencionado puede encontrarse una evaluación de las medidas adoptadas.

En Colombia se creó el Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) para atender las necesidades de recursos en materia de salud y reactivación de la actividad productiva, con recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías, del Fondo de Pensiones Territoriales y del Presupuesto General de la Nación, entre otras fuentes. El FOME se instituyó bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas y sus recursos se conformaron y dispusieron de manera independiente respecto del Presupuesto General. Además, se creó un Portal de Transparencia Económica¹² en línea, con el objetivo de presentar la información de los contratos realizados y el monto presupuestario ejecutado como respuesta a la emergencia.

¹² Véase [en línea] <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>.

En el Uruguay, dentro de la norma que creó nuevos tributos y formas de financiamiento para el sostenimiento de las medidas adoptadas, se estableció que el Poder Ejecutivo debería rendir cuentas de lo actuado a la Asamblea General, dentro de los 90 días posteriores al vencimiento de la vigencia del Fondo Solidario COVID-19. De manera similar, la norma legal que rige al Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 en Chile especifica un marco de referencia para que cada organismo e institución pública registre correctamente el gasto imputable a dicho Fondo a través de asignaciones específicas de recursos que implicaran modificaciones en sus respectivos presupuestos. Además, a los efectos de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, la Ley núm. 21288 exige que el Ministerio de Hacienda y los organismos e instituciones públicas involucradas generen y difundan constantemente información sobre el funcionamiento del Fondo y el destino de los recursos.

También en el Paraguay se le ha dado especial importancia a asegurar la transparencia en la ejecución de los gastos enmarcados en la Ley núm. 6524, y el país fue pionero en la implementación de una plataforma digital destinada a poner a disposición de la ciudadanía la información detallada sobre el destino y uso de los recursos públicos¹³. Algo similar sucedió en el Brasil, donde, además de los informes periódicos de la Secretaría del Tesoro Nacional que dan seguimiento a la evolución de las cuentas públicas, a la ejecución presupuestaria y al cumplimiento de las metas y reglas fiscales vigentes, también se ha creado un portal electrónico¹⁴ de acceso público para el monitoreo de los gastos del gobierno federal dirigidos al combate de la pandemia, con actualización diaria y un desglose amplio de las transferencias y el destino de dichas erogaciones. Esta práctica se ha visto replicada en otros países de la región, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, el Perú y la República Dominicana, que ante la emergencia sanitaria implementaron una serie de portales de transparencia en la gestión pública para garantizar a la población el acceso a la información sobre las actividades y los proyectos que ejecuta cada una de las instituciones públicas¹⁵.

C. Tipología de respuestas de las reglas fiscales ante la pandemia de COVID-19 y experiencias seleccionadas en la región

Como se ha destacado en innumerables ocasiones, la heterogeneidad de realidades y contextos es una de las principales características de la región de América Latina y el Caribe en materia de marcos, reglas e instituciones de política fiscal. Sin embargo, a fin de ordenar el análisis individual de un número considerable de casos relevados en este capítulo y con la expectativa de extraer conclusiones y aprendizajes generales de cara a los desafiantes años por venir, en esta sección se intentará presentar una tipología de las distintas respuestas de las reglas fiscales —y del marco fiscal en general— ante un evento tan extraordinario y excepcional como la pandemia de COVID-19, ilustrando cada una de las categorías identificables con la descripción de algunas de las experiencias recientes más relevantes a nivel regional. Los cuatro tipos de respuestas institucionales y los ejemplos que sirven para ilustrarlas se resumen en el diagrama II.2 (se reconoce, además, la posibilidad de que varios de los países estudiados puedan haber mostrado características propias de más de una de las categorías de esta clasificación).

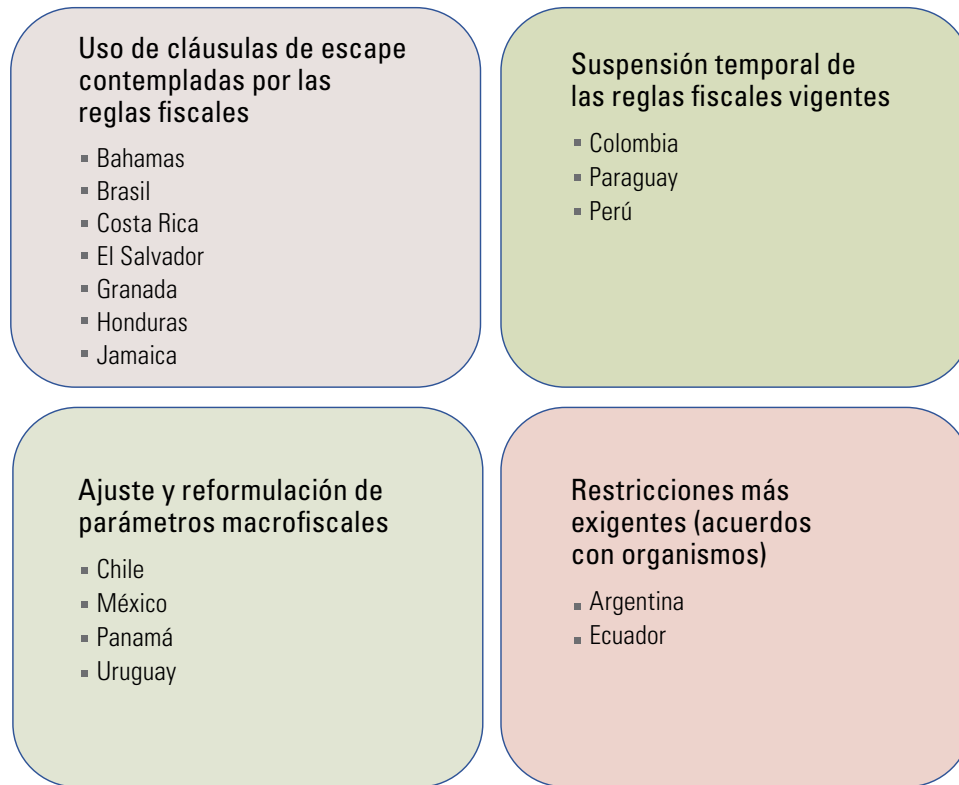
¹³ Véase [en línea] <https://rindiendocuentas.gov.py>.

¹⁴ Véase [en línea] <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.

¹⁵ Para Costa Rica, véase [en línea] <https://www.presidencia.go.cr/transparenciainstitucional/>; para El Salvador, véase [en línea] https://www.transparencia.gob.sv/en_covid19; para Honduras, véase [en línea] <https://covid19.sefin.gob.hn/>; para Guatemala, véase [en línea] [https://www.minfin.gob.gt/\(Ejecución Programas COVID\)](https://www.minfin.gob.gt/(Ejecucion%20Programas%20COVID)); para el Perú, véase [en línea] <https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/>, y para la República Dominicana, véase [en línea] <http://mapa-covid.transparenciafiscal.gob.do/covid/FichaCovid> (como módulo especial de una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)).

Diagrama II.2

América Latina y el Caribe (16 países): tipología de respuestas en materia de reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial y legislación actualizada de cada país.

1. Utilización de cláusulas de escape incluidas en las reglas fiscales vigentes

Entre los países que siguieron este tipo de estrategia, un caso paradigmático ha sido el del Brasil, donde la pandemia de COVID-19 repercutió de manera directa sobre el complejo marco fiscal vigente, que encuentra sus antecedentes fundamentales en la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2000. Esta norma legal, a su vez, se complementa con otros instrumentos que incluyen, principalmente, una “regla de oro”; metas fiscales indicativas de balance fiscal y una regla de gasto¹⁶ en la órbita del gobierno central, además de límites generales al endeudamiento en el caso de los gobiernos subnacionales (estados y municipios). La configuración de este conjunto de reglas fiscales al momento de declararse la pandemia puso a prueba los mecanismos institucionales existentes en el país y exigió la adopción de una serie de medidas inéditas para flexibilizar estas restricciones, apelando a una particular cláusula de escape que viabilizó la implementación de una batería de políticas fiscales tendientes a morigerar los impactos de las crisis económica y sanitaria que se desencadenaron (véase el recuadro II.4).

¹⁶ El denominado “techo de gasto” fue introducido en 2016 por un plazo de 20 ejercicios fiscales consecutivos a través de la enmienda constitucional núm. 95 y estableció que el crecimiento de las erogaciones primarias contenidas en los presupuestos fiscal y de seguridad social de cada año no puede exceder el monto equivalente al límite establecido para el ejercicio anterior corregido por la variación acumulada en el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA).

Recuadro II.4

La adaptación de reglas fiscales "constitucionales" frente a la pandemia de COVID-19: el caso del Brasil

En lo que respecta a las respuestas de los países frente a la pandemia de COVID-19, la singularidad del caso del Brasil está dada por la preexistencia de múltiples reglas fiscales en el propio texto de la Constitución Federal. Si bien esta alternativa generalmente apunta a contribuir con una percepción de mayor credibilidad de la política fiscal y el cumplimiento de las reglas fiscales, también puede limitar su necesaria flexibilidad y resultar más compleja al momento de requerir modificaciones o adaptaciones en su diseño ante la ocurrencia de eventos inesperados que pongan en riesgo la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Precisamente, a los efectos de evitar el incumplimiento o la suspensión de las reglas fiscales vigentes, el Congreso brasileño inicialmente avanzó con la aprobación de una declaración de estado de calamidad pública que eximió al Gobierno de la obligación de respetar la meta anual de balance primario prevista para 2020, al tiempo que le permitió, de manera anticipada, sobrepasar el "techo de gasto" establecido para ese mismo año. No obstante, según datos oficiales, el Gobierno logró cumplir la meta fiscal anual para dicho período fiscal (reestimada varias veces a lo largo del año, de un déficit del 1,7% del PIB a uno del 11,9% del PIB). En lo que respecta al techo de gasto, las erogaciones computables en dicho indicador alcanzaron un 96,4% del límite total determinado para 2020 (Secretaría del Tesoro Nacional, 2021).

A su vez, el Congreso aprobó la enmienda constitucional núm. 106/2020 para excluir y separar del presupuesto ordinario del gobierno federal, los gastos atribuibles a la atención directa o indirecta de la pandemia de COVID-19, relajando las restricciones presentes en la Ley de Responsabilidad Fiscal. De esta manera, se estableció un régimen fiscal, financiero y de contrataciones de carácter extraordinario, denominado "presupuesto de guerra", para el período fiscal 2020 y durante la vigencia del estado de calamidad pública nacional reconocido por el Congreso. Además de simplificar los procedimientos presupuestarios para determinados gastos temporales y de emergencia, esta norma otorgó al Banco Central mayores capacidades para enfrentar inestabilidades en el mercado financiero, habilitándolo a comprar y vender títulos públicos y privados y a otorgar préstamos directos a las empresas.

Asimismo, la mencionada enmienda eximió la necesidad de cumplir con la "regla de oro" consagrada en la Constitución Federal de 1988. Cabe destacar que, históricamente, el gobierno central había respetado la regla con un monto de ingresos por operaciones de crédito realizadas en valores inferiores a los gastos de capital de cada año. Sin embargo, ante el deterioro de la situación fiscal, en 2019 el Gobierno se vio obligado a solicitar autorización al Congreso para financiar, a través de créditos suplementarios, un monto no menor de gastos corrientes con deuda pública. En 2020, sin la necesidad de cumplir con esta regla, nuevamente el margen fue negativo (346.400 millones de reales).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Secretaría del Tesoro Nacional del Brasil, *Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. 3º Quadrimestre*, Brasília, Ministerio de Hacienda, 2022.

Además, la adaptación temprana del marco fiscal brasileño frente a la crisis derivada de la pandemia incluyó la introducción de la Ley Complementaria núm. 173 en mayo de 2020 para posibilitar la asistencia financiera del gobierno central a los estados y municipios (Programa Federativo de Enfrentamiento del Coronavirus (COVID-19)). Bajo esta legislación, el gobierno federal proporcionó una transferencia de suma fija a las entidades subnacionales para compensar sus pérdidas de ingresos tributarios durante el período más álgido de la pandemia. El Gobierno también aprobó la interrupción del pago del servicio de la deuda por parte de los estados y municipios y simplificó los términos contractuales para operaciones de crédito con garantía federal.

Durante el período fiscal 2021, si bien continuaron registrándose efectos asociados a la pandemia de COVID-19 sobre la salud pública y la economía brasileña, no se recurrió a ninguna cláusula de excepción estipulada en la legislación. No obstante, en marzo de ese año el Gobierno consiguió viabilizar medidas de auxilio económico a sectores vulnerables de la población a través de la enmienda constitucional núm. 109/2021, excluyendo dichas partidas del cálculo de las principales reglas fiscales, de modo de no atentar contra su cumplimiento efectivo al finalizar ese año. Como contrapartida, se introdujeron una serie de medidas para perfeccionar el marco fiscal vigente.

Por una parte, se reforzaron los límites al gasto público de todos los niveles de gobierno, estableciendo “gatillos” que se accionarían cuando las erogaciones corrientes superaran el 95% de los ingresos corrientes anuales y permitirían a los estados, los municipios y el Distrito Federal, sin necesidad de solicitar autorización al Poder Legislativo, vetar las nuevas incorporaciones de personal, el otorgamiento de incrementos salariales o la concesión de incentivos fiscales, entre otros mecanismos. También se incluyó un “gatillo” similar para el gobierno central con limitaciones para las contrataciones de personal y otras erogaciones cuando el total de gastos corrientes superase el 95% de los recursos corrientes. Asimismo, se especificaron con mayor detalle las reglas de procedimiento en situaciones de calamidad pública —como la declarada ante la pandemia— en lo referente a las contrataciones sin licitaciones previas y al uso del superávit financiero para atender la crisis que haya originado dicho estado de excepción.

En diciembre de 2021 también se aprobó una nueva enmienda constitucional (núm. 113/2021), que, entre otras modificaciones, amplió el límite estipulado para el “techo de gasto” del ejercicio fiscal 2021 (calculado sobre la base del año anterior) en una suma fija específicamente destinada a fortalecer las campañas de vacunación contra el COVID-19 y a otras acciones de emergencia con carácter socioeconómico. A su vez, se introdujeron dos cambios en el cálculo de esta regla fiscal que abrieron cierto espacio fiscal para el Presupuesto de 2022 con asignación acotada a determinados gastos focalizados en salud pública y asistencia social: i) la corrección del gasto público del año anterior se realizará en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) acumulado hasta diciembre de ese año (anteriormente se consideraba un período de 12 meses hasta junio del año anterior), y ii) en cada ejercicio existirá un sublímite de pago por órdenes judiciales dentro del mismo techo de gasto. Cabe señalar que, de acuerdo con la información oficial de la Secretaría del Tesoro Nacional (2022), en 2021 el Gobierno también logró satisfacer todas las condiciones para el cumplimiento efectivo de las reglas fiscales vigentes a nivel del gobierno central, especialmente la meta de balance fiscal (con un déficit equivalente al 20% del previsto para dicho ejercicio fiscal), el techo de gasto (donde las erogaciones contabilizadas acumularon un 98,15% del límite preestablecido) y la “regla de oro” (el margen de suficiencia fue de 119.700 millones de reales).

Por su parte, varios países de Centroamérica también recurrieron a las cláusulas de escape previstas en la legislación como respuesta a la excepcionalidad provocada por la pandemia de COVID-19. En el caso de Costa Rica, durante los últimos años se habían implementado reformas fiscales y estructurales con el objetivo de limitar el déficit y contener el aumento de la deuda. Estas reformas estuvieron motivadas, al menos en parte, por el proceso de adhesión del país a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En este marco, en 2018 se sancionó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas núm. 9635, que estableció reglas de gestión de las finanzas públicas para la sostenibilidad fiscal entre las que se destaca un límite al incremento del gasto del sector público no financiero de acuerdo con el nivel de la deuda del gobierno central y el crecimiento del PIB nominal; 2020 fue el primer año de implementación efectiva de dicha ley.

Ante la declaración del estado de emergencia nacional, a fines de abril de 2020 la aplicación de la regla fiscal se suspendió exclusivamente para las erogaciones canalizadas a través de un conjunto de instituciones vinculadas de manera directa con la atención de la crisis sanitaria y económica, como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) y el Benemérito Cuerpo de Bomberos. También las municipalidades y los consejos municipales del país fueron excluidos de la aplicación de la regla fiscal, aunque esta se mantuvo en vigor para el resto de los organismos del sector público no financiero. Si bien se había estipulado un máximo de

dos años, al suspender la regla fiscal por la pandemia de COVID-19 no se estableció un plazo máximo para la duración del período de excepción. Sin embargo, en la legislación también se preveía que la regla debería ser restituida gradualmente, una vez superado el período de suspensión, de manera que cada año se reduzca un tercio de la brecha entre los mayores gastos corrientes autorizados por la situación de excepción y aquellos que respetan el cumplimiento de la regla fiscal. En todos los casos, el Ministerio de Hacienda debería comunicar el ajuste que se debía aplicar cada año.

En 2020, el límite al crecimiento del gasto corriente ejecutado fue del 4,67%. En lo que corresponde al Presupuesto nacional, se cumplió con el límite al crecimiento del gasto corriente a nivel de gasto devengado, ya que la tasa de crecimiento del gasto corriente alcanzó un 1,56%, ubicándose por debajo del nivel autorizado. Si se excluyen los recursos destinados a la atención de la pandemia de COVID-19, el gasto corriente decreció un 2,57% entre 2019 y 2020 (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2021a). Por otra parte, el Ministerio de Hacienda elabora y publica anualmente un Marco Fiscal de Mediano Plazo que incluye las proyecciones de los principales agregados fiscales de los cuatro años siguientes. Al momento de elaborarse este capítulo se encontraba vigente el correspondiente al período 2021-2025, donde se admite que, como consecuencia de la pandemia, el déficit financiero del gobierno central fue superior al 8% del PIB en 2020, la economía crecería en ese quinquenio menos de lo previsto originalmente y la deuda pública podría llegar a representar el 80,2% del PIB (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2021b). Para 2022, en cumplimiento de la regla fiscal, el crecimiento del gasto total (gasto corriente más gasto de capital), tanto a nivel presupuestario como ejecutado de las entidades y órganos que conforman el sector público no financiero, no podrá superar el 1,96% (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2021c).

La economía de Honduras se vio seriamente afectada en 2020, primero por la pandemia de COVID-19 y después por las tormentas tropicales Eta e Iota que ocurrieron en noviembre. Frente a este contexto tan adverso, se emitieron una serie de decretos legislativos (Decreto 55 en mayo, Decreto 148 en noviembre y Decreto 177 en diciembre) para la activación y modificación de la cláusula de excepción de las reglas fiscales de la Ley de Responsabilidad Fiscal vigente desde 2016, tras la declaración del estado de emergencia nacional en febrero de ese año, por un período máximo de dos años consecutivos. En mayo de 2021, mediante el Decreto Legislativo 27, se volvió a suspender la aplicación de las reglas a partir de la activación de la cláusula de escape y se recalcularon las metas fiscales plurianuales contenidas, a su vez, en el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2022-2025.

En consecuencia, se estableció un sendero de convergencia con un techo anual para el déficit del balance global del sector público no financiero del 5,6% del PIB para 2020, del 5,4% del PIB para 2021, de entre un 2,3% y un 2,9% del PIB para 2022 y del 1% del PIB de 2023 en adelante (momento en que se retornaría al cumplimiento de esta regla fiscal). Además, el crecimiento del gasto corriente nominal de la Administración Nacional no podría ser mayor al 8% en 2020, a un rango de entre el 13,8% y el 15,7% en 2021, de entre el 6,9% y el 9,5% en 2022, a un 6,1% en 2023 y 2024, y a un máximo del 6,5% en 2025. La regla referida a los nuevos atrasos de pagos (deuda flotante originada en un mismo año fiscal), con límite en un 0,5% del PIB, se mantuvo invariante para los próximos años, más allá de las cláusulas de excepción activadas (SEFIN, 2021a).

De acuerdo con la información oficial, y en virtud de estas modificaciones, Honduras ha logrado cumplir con las reglas macrofiscales desde su entrada en vigor en 2016 hasta 2020 inclusive. En particular, al cierre de 2020 se registró un déficit del sector público no financiero del 5,5% del PIB, mientras que el crecimiento del gasto corriente primario fue del 7,8% y la deuda flotante alcanzó el 0,46% del PIB, ubicándose por debajo del 0,50% previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal (SEFIN, 2021b). Aún con carácter preliminar, los datos disponibles indican que el Gobierno habría tenido éxito en satisfacer las metas

fiscales establecidas para 2021, en línea con la cláusula de excepción (Decreto 027-2021). El déficit global del sector público no financiero, por ejemplo, se ubicó en un -3,7% del PIB, por debajo del umbral máximo establecido en el MMFMP¹⁷.

En El Salvador, las reglas fiscales se rigen por el Decreto 533 que estableció la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, que contiene una combinación de reglas de gasto, balance primario, deuda e ingresos. La norma, reformada en noviembre de 2018, prevé la suspensión de la aplicación de las reglas fiscales en estado de emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden (según el art. 29 de la Constitución), o bien, ante eventos económicos imprevistos que afecten negativamente la economía. En este marco, la Asamblea Legislativa suspendió temporalmente, mientras durasen los efectos de la emergencia nacional, la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal a través del Decreto 607 de marzo de 2020.

Asimismo, de acuerdo con lo estipulado en la legislación, se definió que, en un plazo no mayor a 90 días después de que pasen los efectos del estado de emergencia nacional, el Ministerio de Hacienda debía elaborar un Plan de Regularización para retomar el proceso de consolidación fiscal (2017-2021) y de sostenibilidad fiscal (2022-2026). Sin embargo, no se estableció un plazo máximo para el período de excepción, por lo que dicho plan destinado al restablecimiento de las reglas fiscales vigentes aún no se había materializado al cierre de 2021. De acuerdo con las cifras oficiales preliminares del Ministerio de Hacienda de El Salvador (2022), las medidas orientadas a la atención y mitigación de los impactos de la pandemia se tradujeron en un fuerte deterioro de las cuentas fiscales en los últimos dos años, ubicándolas en niveles que superaron los valores máximos de referencia en todos los indicadores contemplados por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La activación de las cláusulas de excepción contenidas en las reglas fiscales vigentes también fue la estrategia más utilizada en la subregión del Caribe. En Jamaica, la pandemia de COVID-19 comenzó a tener sus efectos más drásticos a partir de abril de 2020, cuando ya se había preparado y presentado el presupuesto fiscal 2020-2021, lo que obligó a reformular las proyecciones económicas a corto y mediano plazo. Sobre la base de las estimaciones oficiales, el Auditor General validó la invocación de la cláusula de escape debido a una “contracción económica severa” con la finalidad de lograr la suspensión de aplicación de las reglas fiscales. Asimismo, con el apoyo del FMI, se decidió enmendar la legislación previa extendiendo el plazo que se había fijado como objetivo para la reducción de los niveles de endeudamiento por debajo del 60% del PIB, pasando la fecha de marzo de 2026 al mismo mes de 2028 para cumplir con dicha condición, lo que permitió que la meta del balance fiscal primario se recortara del 6,5% al 3,5% del PIB para el año fiscal 2020-2021. Para el ejercicio 2021-2022 y los próximos años, el Gobierno ha presentado un sendero de convergencia fiscal, con un objetivo de reducción del déficit y estabilización del resultado fiscal (en un valor del 0,3% del PIB a partir del corriente) y del resultado global (en un valor neutro a partir del período 2022-2023), además de una gradual y sostenida disminución interanual de los niveles de deuda pública que sea compatible con el cumplimiento de la regla fiscal mencionada dentro de los plazos estipulados.

En el caso de Granada, dado el impacto de la crisis y las respuestas diseñadas por el Gobierno, las reglas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2015 fueron suspendidas en abril de 2020 por el término de un año, lo que después se extendió hasta fines de 2021. Para acomodarse a las mayores necesidades de gasto y a la precipitada caída de los ingresos, las autoridades invocaron la cláusula de escape prevista para situaciones de “epidemias que atentan contra la salud pública,” lo que permitió un relajamiento de las restricciones a las que estaba sujeta la política fiscal en

¹⁷ Cabe recordar que, al menos hasta marzo de 2022, Honduras era el único país de la región que tenía un acuerdo de derechos de giro activo con el FMI (véase el recuadro II.2).

virtud de la propia Ley de Responsabilidad Fiscal¹⁸. En consecuencia, en noviembre de 2020 se reestructuró el marco fiscal de mediano plazo 2021-2023 para asegurar que se restableciera el cumplimiento de la regla de resultado primario (+3,5% del PIB) a partir de 2022, lo que no garantizaría y postergaría el alcance del objetivo de deuda pública (un 55% del PIB) más allá de 2023. Cabe recordar que, como integrante de la UMCO, Granada es una de las naciones abarcadas por la regla supranacional recomendada por el Banco Central del Caribe Oriental, con un objetivo de largo plazo para la deuda pública del 60% del PIB (la cual no cuenta con cláusula de escape explícita). En febrero de 2021, como respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, el Consejo Monetario del Banco Central del Caribe Oriental, además de alentar expresamente a los países miembros de la UMCO a introducir y perfeccionar marcos fiscales resilientes para un período pospandemia (véase el recuadro II.5), tomó la decisión consensuada de extender el plazo sugerido para alcanzar dicha meta hasta 2035 (antes de la pandemia el límite era 2030).

Recuadro II.5

Avances recientes en los marcos fiscales de los países del Caribe

En el momento en que irrumpió la pandemia de COVID-19, la mayoría de los países del Caribe —a excepción de los mencionados anteriormente en este capítulo— no habían logrado conformar marcos fiscales consolidados. Sin embargo, en algunos casos se habían registrado pasos preliminares o se habían comenzado a institucionalizar elementos que sientan las bases para encarar el fortalecimiento de estos esquemas en los próximos años. En otros, en cambio, la pandemia ha actuado como catalizador de una serie de reformas en ese sentido.

Entre los primeros puede mencionarse a Barbados, que durante 2019 y bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), tenía previsto incorporar una regla de balance global y un límite de mediano plazo para la deuda pública, lo que debió postergarse a causa de las urgencias impuestas por la pandemia. Por su parte, Suriname contaba con un tope estatutario del 60% del PIB para la deuda del gobierno central, que fue suspendido en 2017 y posteriormente restituido en 2019 a un nivel del 95% del producto, sin cumplimiento efectivo en 2020 y 2021. Guyana y Trinidad y Tabago aún carecen de un marco de responsabilidad fiscal apropiado, pero antes de la pandemia habían creado sendos fondos de estabilización que, como se ha enfatizado, resultan cruciales para el manejo fiscal en los países exportadores de hidrocarburos y minerales. Vale señalar que, en todos estos casos, además del afán por reducir y mantener la deuda pública en niveles sostenibles y asegurar la estabilidad macroeconómica a mediano plazo, la importancia de contar con un marco fiscal sólido se ve incrementada al ser países expuestos, de manera recurrente, a desastres naturales con potenciales efectos devastadores para sus economías (Ter-Minassian, 2021).

Por otra parte, recientemente se ha observado un creciente interés en avanzar con la introducción de marcos fiscales nacionales a la luz de las experiencias acumuladas en otros países. Ejemplo de ello es el caso de Antigua y Barbuda, cuyo Gobierno presentó, en febrero de 2021, una serie de reglas fiscales como parte de la estrategia fiscal de mediano plazo incluida en su Presupuesto, a saber: i) una regla de gasto corriente que busca mantener su nivel por debajo del 20% del PIB en el mediano plazo, además de un tope máximo para el gasto salarial del 9% del PIB para 2025 (congruente con otros casos de la subregión, como Granada y Jamaica); ii) una regla de ingreso orientada a alcanzar una recaudación tributaria equivalente al 18% del PIB para 2023 y a mantener un mínimo del 20% del PIB en el mediano plazo, y iii) una regla de deuda pública para reducir su nivel por debajo del 70% del PIB hacia 2030.

En noviembre de 2021 se aprobó en Dominica una Ley de Responsabilidad Fiscal para establecer un marco fiscal basado en reglas numéricas, aplicables desde 2021 en adelante. Por una parte, la normativa establece un tope para la deuda pública del 60% del PIB a ser alcanzado en 2035 (en línea con el objetivo supranacional de deuda sugerido por el Banco Central del Caribe Oriental). Además, se fijó una meta de balance primario superavitario del 2% del PIB para 2026, que se transformará en una regla explícita a partir de 2027. En todos los años siguientes en los que la deuda pública supere el 60% del PIB debe mantenerse un superávit de la misma cuantía y se prevén mecanismos correctivos ante desvíos significativos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de T. Ter-Minassian, "Strengthening the Institutional Fiscal Framework in the Caribbean", *Economic Institutions for a Resilient Caribbean*, M.J. Schwartz y D.W. Beuermann (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2021 y H. Davoodi y otros (2022a), *Fiscal Rules Dataset*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2022.

¹⁸ Cabe remarcar que, al momento en que se redactaba este documento, el Gobierno en funciones había presentado el Presupuesto 2022-2023, en el que expresaba la intención de invocar nuevamente la cláusula de escape para dicho período fiscal, habilitando la suspensión de las reglas fiscales por tercer año consecutivo, con el objetivo de viabilizar un programa de expansión de la inversión pública orientado a consolidar la recuperación económica pospandemia.

Por último, la pandemia de COVID-19 representó el segundo choque externo consecutivo para la economía de las Bahamas. De hecho, el país ya se encontraba en una situación extraordinaria en términos macrofiscales a causa de las trágicas consecuencias del huracán Dorian que lo asoló en septiembre de 2019. La caída abrupta del producto y los costos fiscales asociados a un proceso gradual de restauración económica ya habían llevado al Gobierno en funciones a invocar la cláusula de escape prevista en la Ley de Responsabilidad Fiscal introducida en 2018. En consecuencia, en enero de 2020 el Gobierno ya había presentado un plan de ajuste fiscal que revisó los objetivos fiscales de referencia establecidos originalmente para el período fiscal 2020-2021, modificándose el plazo máximo para alcanzar un nivel de deuda máximo del 50% del PIB hasta el período fiscal 2028-2029 y el plazo previsto para alcanzar el objetivo de balance fiscal (un 0,5% del PIB) hasta el período 2024-2025. Dados los efectos aún más profundos e inciertos de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19, en diciembre de 2020 el Gobierno invocó nuevamente la cláusula de escape para justificar los desvíos de las proyecciones macroeconómicas vigentes, manteniendo las reglas operativas de balance fiscal global y de gasto corriente, pero extendiendo dos años adicionales, hasta el período fiscal 2030-2031, el plazo máximo para el cumplimiento del citado objetivo de deuda (que excluye a los pasivos contingentes).

2. Suspensión temporaria de la aplicación efectiva de las reglas fiscales

Como consecuencia directa de los profundos y extraordinarios impactos económicos de la pandemia de COVID-19, otros países de América Latina optaron por la estrategia de suspender temporariamente la aplicación de las reglas fiscales vigentes, sin recurrir a la activación formal de cláusulas de escape preestablecidas. Colombia, por ejemplo, cuenta con una Ley de Regla Fiscal (Ley núm. 1473)¹⁹ desde 2011, donde se establece una meta de balance estructural, con una tendencia decreciente del déficit, hasta alcanzar un valor superior o igual al -1% del PIB a partir de 2022 (con metas intermedias en 2014 y 2018). Como elemento distintivo a nivel regional, la regla fiscal colombiana prevé el aumento del gasto frente a recesiones económicas y la posibilidad de suspender la regla, con aprobación del CONFIS, frente a eventos extraordinarios que vulneren la estabilidad económica del país.

En julio de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estimó que el cumplimiento de la regla exigiría un ajuste desproporcionado e inconveniente sobre la estabilización de la economía, no solo por la crisis en sí, sino también por el impacto de la pandemia sobre las variables macroeconómicas estructurales (en particular, el PIB potencial, el precio del petróleo y el pago de intereses). El déficit fiscal del gobierno central permitido por la regla para 2020 era del 0,1% del PIB, mientras que el déficit estimado por el MHCP era del 8,2% del PIB (finalmente fue del 7,8% del PIB). En 2021, el balance permitido por la regla hubiera sido equivalente a un déficit del 4% del PIB, mientras que el déficit total reestimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) era del 8,6% y, según cifras oficiales, habría cerrado en torno al 7,1% del PIB.

En este marco, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, un órgano de carácter técnico e independiente, conformado por asesores externos al Gobierno, apoyó la suspensión de la Ley de la Regla Fiscal para 2020 y 2021, y el Gobierno nacional se comprometió a retornar a la senda de déficit de conformidad con los parámetros de la

¹⁹ El marco fiscal en Colombia se complementa con normativa orientada a fomentar la disciplina fiscal territorial. Se destacan la Ley núm. 358 de 1997 (límites sobre la deuda de los gobiernos subnacionales), la Ley núm. 617 de 2000 (reglas para controlar el incremento del gasto de funcionamiento) y la Ley núm. 819 de 2003 (que establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y refuerza las condiciones para el endeudamiento subnacional).

regla fiscal a partir de 2022. En septiembre de 2021, no obstante, se aprobó la Ley de Inversión Social (Ley núm. 2155), que, entre otras medidas, incluye una reformulación de la institucionalidad fiscal vigente hasta ese momento, que intenta plasmar el aprendizaje de la experiencia acumulada durante la década pasada —y, en especial, durante la pandemia— respecto del funcionamiento de la regla fiscal colombiana (véase el recuadro II.6).

Recuadro II.6

El fortalecimiento de las reglas fiscales durante la suspensión por la pandemia de COVID-19: el caso de Colombia

Así como ha planteado una serie de desafíos históricos para el conjunto de las políticas públicas, la pandemia de COVID-19, sumada a la forzada suspensión de las reglas fiscales en algunos países de la región (con o sin la activación de cláusulas de escape explícitas), también ha brindado un período de tiempo propicio para repensar y reformular los distintos elementos de los marcos fiscales vigentes en la región, en particular en lo que se refiere al diseño específico de las reglas fiscales preexistentes en cada país.

En el caso de Colombia, la Ley de Inversión Social de septiembre de 2021 contempló importantes modificaciones sobre la regla fiscal que debía reactivarse a partir de 2022. En primer lugar, se fijó un límite de deuda (máximo sostenible) igual al 71% del PIB y un ancla de deuda (nivel prudencial) equivalente al 55% del PIB. Considerando esos parámetros, a partir del año corriente, el valor mínimo para el balance primario neto estructural del gobierno central se determinará según una fórmula en función del nivel de deuda neta registrado en el período fiscal anterior, en donde si el valor de esta última excediera el 70% del PIB, entonces el balance primario neto estructural no podrá ser inferior al 1,8% del PIB. Sin embargo, dados los efectos de la pandemia, y para asegurar una recuperación gradual de las cuentas públicas, se estableció un sendero de transición donde el balance estructural no podrá ser inferior al -4,7% del PIB en 2022, al -1,4% del PIB en 2023, al -0,2% del PIB en 2024 y al 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta observado en cada período. La aplicación de la nueva regla, siguiendo la fórmula mencionada, entrará en vigor a partir de 2026.

Además, la nueva regla fiscal tendrá una cláusula de escape, que permitirá realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales en caso de que ocurran eventos extraordinarios o que comprometan la estabilidad macroeconómica. Si se presentan eventos de este tipo, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) será el encargado de evaluar la magnitud de la desviación incorporada en las metas fiscales, la senda de retorno de los indicadores fiscales al pleno cumplimiento de dichas metas y la duración establecida para la activación de la cláusula de escape (que no podrá superar un período máximo de tres ejercicios consecutivos), así como un monitoreo de la situación que motivó la activación de la cláusula de escape. Para todas estas funciones, se contará con la intervención no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Precisamente, la Ley núm. 2155 creó este nuevo organismo para robustecer la institucionalidad fiscal colombiana, reemplazando al Comité Consultivo, con un carácter técnico, permanente e independiente, y con el objeto de dar seguimiento a la regla fiscal y aportar contribuciones para el perfeccionamiento de su diseño.

De manera complementaria, a principios de 2022 se elaboró un proyecto de decreto que, con menciones explícitas a la renovada regla fiscal, propuso un plan de austeridad y eficiencia en el gasto público que apuntaría a complementar las reformas introducidas por la Ley núm. 2155 de 2021 con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, incluidas metas indicativas de ahorro fiscal para el período 2022-2032.

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

Nota: Véase el artículo 19 de la Ley 2.155 [en línea] <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/co/pdf/2021/09/ley-2155-del-14-de-septiembre-2021.pdf>.

En el Perú, desde la sanción del marco fiscal²⁰ en 2016, y antes de 2020, ya se había flexibilizado la aplicación de las reglas macrofiscales en dos oportunidades: en 2017 se invocó la cláusula de excepción hasta 2021 por los desastres naturales ocurridos (Ley núm. 30637) y en 2019 el Poder Ejecutivo consideró que el cumplimiento de las reglas podría incidir negativamente en el crecimiento económico y estableció nuevas metas de resultado económico para 2021, 2022 y 2023 mediante un decreto de urgencia. En abril de 2020, el Poder Ejecutivo dispuso la suspensión temporal y excepcional

²⁰ El Decreto Legislativo núm. 1.276 de 2016 estableció el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, incorporando una combinación de reglas fiscales sobre distintas variables. A su vez, ese mismo año, el Decreto Legislativo 1.275 estableció el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, con límites en materia de endeudamiento y de ahorro fiscal para los gobiernos subnacionales.

de las reglas fiscales para el sector público no financiero para 2020 y 2021, en el marco de la declaración de emergencia sanitaria que le otorgó la facultad de legislar en diversas materias. En consecuencia, no se hizo uso de la cláusula de escape que estaba prevista en las reglas fiscales, lo que hubiera exigido la aprobación del Congreso y el establecimiento explícito de una trayectoria de retorno a las metas previstas. Esta acción contó con el apoyo del Consejo Fiscal y permitió la implementación del “Plan Económico frente a la COVID-19” por un monto equivalente al 20% del PIB (MEF, 2021a).

En el ámbito subnacional, las reglas fiscales continuaron aplicándose en 2020 y se comprobó que los 26 gobiernos regionales (100%) cumplieron con ambas reglas (Saldo de Deuda Total y Ahorro en Cuenta Corriente), mientras que 1.781 gobiernos locales (95%) cumplieron con la primera y 1.867 (99,6%) cumplieron con la segunda regla fiscal (MEF, 2021b). Cabe señalar que, al cierre del tercer trimestre de 2021, el MEF informó un elevado porcentaje de cumplimiento de ambas reglas fiscales más allá de que, debido a la emergencia nacional, el Decreto de Urgencia 024-2021 suspendió la publicación del listado de entidades que hubieran quedado, mediante Resolución Ministerial, sujetas a medidas correctivas en dicho año fiscal.

Por último, el Decreto de Urgencia 079 de agosto de 2021 restableció las reglas a partir del ejercicio 2022. De manera coherente, las proyecciones fiscales del Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 plantean un sendero de reducción gradual del déficit del 3,7% del PIB en 2022 al 2,7% del PIB en 2023, para bajar al 1,7% del PIB en 2024 y al 1,0% del PIB en 2025 y de ahí en adelante. Con ello, la deuda pública llegaría a un punto máximo del 37,4% del PIB en 2023, para en adelante tener una trayectoria decreciente y ubicarse en un 31,7% del PIB en 2030, en un 26,4% del PIB en 2040 y en un 23,3% del PIB en 2050 (MEF, 2021c).

En el caso del Paraguay, la Ley núm. 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal, de 2013, establece una serie de reglas fiscales para la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, que se aplican al momento de la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal. A fines de marzo de 2020 se sancionó la Ley núm. 6524 que declaró la emergencia sanitaria y estableció medidas administrativas, fiscales y financieras para su atención. Allí se dispuso la suspensión de la aplicación de las reglas fiscales de déficit (que alcanzó el 6,2% del PIB) y de gasto corriente primario para dicho ejercicio, y se planteó un plan de convergencia fiscal para los siguientes cuatro ejercicios fiscales. Otra consecuencia fiscal derivada de la pandemia, en línea con otros países de la región, fue el singular aumento de la deuda pública, que, solo para el gobierno central, pasó del 19,6% al 29,5% del PIB entre 2019 y 2020²¹.

Posteriormente, la Ley núm 6672 de Presupuesto 2021 suspendió la regla de déficit del 1,5% del PIB para dicho año y fijó un tope equivalente al 4% del PIB (es decir, 1 punto porcentual más que el máximo previsto por la cláusula de excepción). Aun con cifras preliminares, al cerrar el año, el desequilibrio fiscal habría rondado un 3,8% del PIB con una estabilización del nivel de endeudamiento del gobierno central (un 30,6% del PIB) y del sector público total (un 34,9% del PIB), según la información oficial del Ministerio de Hacienda. De esta manera, el Gobierno en funciones confirmó la continuación del proceso de convergencia fiscal apuntando a lograr, de manera paulatina, el restablecimiento de la regla de balance contenida en la Ley de Responsabilidad Fiscal vigente: la meta de déficit máximo sería del 3,0% del PIB para 2022 y del 2,3% del PIB para 2023, hasta retornar al 1,5% del PIB en el año fiscal 2024.

²¹ En diciembre de 2020, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto para la sanción de una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal con la cual, además de reforzar el límite al incremento del gasto corriente primario, se buscaba incorporar un techo para la deuda pública del 40% del PIB. También se proponían cambios en la especificación de la cláusula de escape, así como una serie de lineamientos para transitar un período de restablecimiento de las reglas fiscales en un plazo de tres años. La propuesta, sin embargo, no prosperó en el proceso legislativo.

3. Revisión de los objetivos fiscales manteniendo las reglas y el marco fiscal vigente

En Chile, durante las últimas dos décadas la política fiscal se ha basado en la regla fiscal de balance estructural o balance cíclicamente ajustado del gobierno central, que fue formalmente institucionalizada en 2006 a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal núm. 20128. Esta norma legal también creó dos fondos soberanos para canalizar el ahorro del Fisco: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), los cuales han tenido un papel fundamental en el financiamiento de las medidas adoptadas para enfrentar las consecuencias de la pandemia de COVID-19, como se ha podido comprobar también en otros países que contaban con este tipo de instrumentos (véase el recuadro II.3).

En el caso particular de Chile, al no estar contemplada una cláusula de escape de manera formal en la legislación al momento de la irrupción de la pandemia, la necesidad de disponer de flexibilidad presupuestaria para atender y hacer frente a los efectos de la crisis sanitaria y económica asociada a este evento imprevisto se canalizó, principalmente, a través de la creación del Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19, mediante la Ley núm. 21288, publicada el 14 de diciembre de 2020. Esta nueva estructura legal transitoria y extrapresupuestaria se estableció con extinción de pleno de derecho prevista para el 30 de junio de 2022 o hasta el agotamiento completo de sus recursos. El Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19, que se orientó a financiar un programa fiscal por un máximo de recursos de hasta 12.000 millones de dólares, se conformó a partir de activos del Tesoro Público, aunque también permitió utilizar recursos de fondos soberanos y contempló una autorización de endeudamiento por un máximo de 8.000 millones de dólares hasta la fecha de su extinción.

La creación del Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 permitió al Gobierno de Chile responder de manera rápida y flexible a las necesidades extraordinarias impuestas por la crisis sanitaria y económica, lo que resultó compatible con la aplicación de la regla fiscal de balance estructural. Sin embargo, el pronunciado incremento del gasto y la merma de los recursos observados en 2020, aun corrigiendo por el efecto de las medidas tributarias de carácter transitorio, hicieron que fuera necesario actualizar los cálculos relacionados con la mencionada regla²². El déficit estructural (cíclicamente ajustado) en 2020 fue del 2,6% del PIB (con un déficit fiscal efectivo equivalente al 7,3% del PIB), mientras que, al cierre de 2021, el balance cíclicamente ajustado resultó ser del -11,4% del PIB (con un déficit efectivo del 7,6% del PIB), el más elevado desde la implementación de regla fiscal, con un desvío significativo respecto de la meta fiscal establecida para dicho año (un 4,7% del PIB). Para 2022, las proyecciones oficiales prevén una marcada reducción del déficit ajustado por ciclo hasta un 2,8% del PIB, ubicándose en un 1,0% del PIB en términos efectivos (DIPRES, 2022).

A su vez, de conformidad con el marco de mediano plazo del sector público (2023-2026), a fines de 2020 debió reestimarse la senda de metas anuales del balance cíclicamente ajustado para los próximos años, en la que se comprueba una gradual convergencia del déficit estructural para después reducirlo, a medida que se retiren los estímulos fiscales implementados, a razón de 1 punto porcentual por año hasta

²² En febrero de 2020, el decreto núm. 253 del Ministerio de Hacienda modificó las metas de balance fiscal para la administración en funciones (que se habían establecido mediante el decreto núm. 743 de 2018). Posteriormente, en octubre de 2020, el decreto núm. 1579 volvió a modificar las metas de déficit estructural, que se fijaron en un 3,2% del PIB para 2020, en un 4,7% del PIB para 2021 y en un 3,9% del PIB para 2022.

que el balance estructural se ubique en torno al 0,1% del PIB en 2026, de acuerdo con un déficit efectivo del -0,1% del producto para ese mismo año. En cuanto a la deuda pública bruta del gobierno central, su valor se estabilizaría en los próximos años y, siendo compatible con dicha senda fiscal, se ubicaría en un 39,8% del PIB en 2026 (DIPRES, 2022).

Cabe señalar que en la Ley de Presupuestos de 2022 también se contemplaron recursos adicionales para el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 (con vigencia hasta mediados de año), orientados a financiar gastos relacionados con la propia gestión de la pandemia, como la adquisición de vacunas y la realización de exámenes de detección del virus. En cuanto a los fondos soberanos, dada su relevancia como instrumentos de ahorro y estabilización económica, el Gobierno también ha previsto volver a concretar el aporte legal al FRP (suspendido a causa de la pandemia durante 2020 y 2021) y realizar un aporte extraordinario de 4.000 millones de dólares al FEES para asegurar el acceso a liquidez en caso de nuevas emergencias.

Por último, debe destacarse que la reducción de la magnitud del déficit y de la velocidad de crecimiento de la deuda pública para estabilizar su nivel implica que el balance estructural en Chile deberá alcanzar valores superavitarios a partir de 2026, lo que ha vuelto a poner en el centro del debate —como ocurrió en varios países de América Latina y el Caribe— la necesidad de revisar y repensar el diseño actual de la regla fiscal y brinda importantes lecciones para el resto de los países de la región. En marzo de 2021, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), un organismo independiente creado en 2019 con la finalidad de asesorar al Ministerio de Hacienda en temas relativos al fortalecimiento de la regla y la institucionalidad fiscal, presentó a las autoridades un informe que provee una serie de recomendaciones preliminares para avanzar en el perfeccionamiento técnico y operativo de la regla fiscal vigente, con énfasis en aspectos como la determinación de un ancla para la deuda pública y la formalización y el diseño de cláusulas de escape y mecanismos correctivos (CFA, 2021). Sobre la base de estas premisas, el Gobierno presentó en septiembre de 2021 un proyecto de reforma de la Ley de Responsabilidad Fiscal para fortalecer la institucionalidad fiscal de manera integral.

En el caso de México, si bien el país no ha estado exento de las profundas consecuencias sanitarias y económicas de la pandemia de COVID-19, el esquema de institucionalidad macrofiscal no sufrió mayores modificaciones ante la necesidad de implementar respuestas de política para atenuar sus impactos. De hecho, con medidas enmarcadas en un plan de austeridad fiscal, no se suspendió la regla fiscal consagrada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, introducida en 2006 y reformada en 2014, ni se recurrió a la creación de fondos extrapresupuestarios, sino que se aprovecharon los espacios fiscales existentes en el presupuesto ordinario. Ejemplo de ello ha sido la creación del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en marzo de 2020, a través del cual el Poder Ejecutivo obtuvo montos adicionales de financiamiento utilizando los remanentes no ejercidos de las prerrogativas ordinarias de los partidos políticos que se hayan reintegrado a la Tesorería de la Federación, para destinarlos a mitigar el impacto de la pandemia en la salud, la economía, el consumo o el empleo.

También en este caso se debe mencionar la utilización de recursos ahorrados provenientes de los fondos soberanos preexistentes, como el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP), lo que permitió compensar los faltantes de ingresos observados durante el primer semestre de 2020 (véase el recuadro II.3). En consecuencia, México ha logrado incorporar algún incremento en el gasto durante la pandemia sin afectar el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (FMI, 2021a). No obstante, al igual que en otros casos donde las reglas fiscales no se modificaron,

la pandemia ha propiciado un creciente interés por revisar y perfeccionar el diseño y funcionamiento de las reglas vigentes, así como su capacidad de respuesta ante eventos extraordinarios de ese calibre.

En ese sentido, desde la presentación de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2020, el Gobierno ha iniciado un proceso de revisión de los elementos fundamentales de las reglas fiscales vigentes para fortalecerlas y generar mayor certidumbre sobre la viabilidad de las finanzas públicas a mediano plazo. De acuerdo con la información oficial, la revisión incluiría, entre otras cosas, definir un umbral de deuda bruta máxima y medidas correctivas para los casos en que se rebase ese umbral, techos anuales de endeudamiento público, mayor flexibilidad en el uso de los activos para financiar al sector público, una trayectoria de largo plazo del gasto estructural del gobierno federal, que se complementará con un fondo de estabilización del ciclo de la economía, y el fortalecimiento de la transparencia fiscal. Consecuentemente, en la versión más reciente de los CGPE para 2022 se estima que la deuda²³ se mantenga en un valor equivalente al 51,0% del PIB hasta 2027, ubicándose en un nivel algo inferior al máximo histórico del 52,4% alcanzado en 2020 (CIEP, 2021).

En el caso de Panamá, la Ley núm. 34 de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), sancionada en 2008 y modificada en varias oportunidades en años posteriores, estableció las normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión del sector público, con el objetivo de lograr la estabilidad y un crecimiento económico sostenible en términos macrofiscales. Esta Ley prevé que en casos de desastres naturales o emergencia nacional, o bien frente a una recesión económica, se puede suspender la aplicación de las reglas fiscales, previa aprobación de la Asamblea Nacional y opinión favorable por parte de la Contraloría General de la República. Superado este período de excepción, para encaminar el retorno a la aplicación de las reglas vigentes se exige al Gobierno que el ajuste fiscal se lleve a cabo en un período máximo de tres ejercicios fiscales, a razón de una disminución de un tercio anual de la diferencia entre la excepción y la meta de balance fiscal (retornando a los parámetros de la regla fiscal al finalizar ese tercer año).

En octubre de 2020, el Gobierno solicitó a la Asamblea Nacional un cambio en los topes del déficit fiscal global del sector público no financiero a partir de 2020, con una trayectoria decreciente hasta 2025: entre un 9% y un 10,5% para 2020, entre un 7% y un 7,5% para 2021, un 4% para 2022, un 2% para 2023 y 2024, y un 1,5% de 2025 en adelante. De esta forma, la regla se relaja para el período 2020-2022, pero se vuelve más restrictiva a partir de 2025. En consecuencia, no se hizo uso de las cláusulas de escape previstas en la LRSF, sino que se modificaron los parámetros de la regla referida al déficit fiscal. Además, como se mencionó en el recuadro II.3, la declaración del estado de emergencia habilitó por primera vez el uso del Fondo de Ahorro creado en 2012, cuyos recursos extraordinarios fueron un aporte crucial al financiamiento de políticas sanitarias y de apoyo financiero a las familias durante 2020.

De acuerdo con la CEPAL (2022), la economía de Panamá sufrió una profunda recesión en 2020 y el PIB se contrajo un 17,9% en términos reales. El déficit del sector público no financiero, que fue del 3,5% del PIB en 2019, alcanzó un 10% del PIB en 2020 y el resultado cumplió con lo estipulado en la LRSF reformada. Por otra parte, la deuda pública se incrementó más de 20 puntos porcentuales en 2020 (del 43% al 64% del PIB), por una combinación de la drástica caída del PIB y un incremento en términos absolutos del volumen de deuda. La trayectoria establecida en la LRSF plantea un proceso gradual de consolidación fiscal que es compatible con una reducción y

²³ Se refiere a la medida más amplia de ese agregado, denominado "Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público".

estabilización de los niveles de deuda pública en valores que rondarán el 40% (como establece la meta indicativa de la LRSF) hacia 2040, que podría adelantarse en caso de que se alcanzaran tasas elevadas de crecimiento económico en los próximos años (FMI, 2021b).

Por último, en el Uruguay, la primera y principal respuesta de política fiscal para atender, prevenir y mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 estuvo dada por la creación del Fondo Solidario COVID-19 a través de la Ley núm. 19874 de abril de 2020. Por una parte, la nueva normativa estableció de manera explícita cuáles serían las erogaciones que este instrumento contribuiría a atender de forma exclusiva, entre ellas, las destinadas a la protección de la población frente a la emergencia sanitaria y las vinculadas con las prestaciones de salud pública. Las fuentes de recursos del Fondo Solidario COVID-19 fueron, principalmente, los desembolsos de los préstamos contingentes con organismos multilaterales de crédito, utilidades acumuladas de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y un porcentaje (30%) de las utilidades del ejercicio 2019 del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), así como de la recaudación proveniente tanto de un impuesto extraordinario aplicado a los funcionarios públicos y políticos de altos ingresos, como de un adicional del Impuesto a la Asistencia de la Seguridad Social (IASS), que recaería sobre las jubilaciones y pensiones de montos más elevados, ambos con una vigencia acotada de dos meses (para los ingresos devengados en abril y mayo de 2020).

De acuerdo con los datos difundidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las erogaciones canalizadas a través del Fondo Solidario COVID-19 totalizaron en 2020 cerca de 711 millones de dólares (equivalentes al 1,3% del PIB), la mayor parte de los cuales (534 millones de dólares) se asignaron al Banco de Previsión Social (BPS) para financiar, fundamentalmente, los subsidios por desempleo otorgados desde la declaración del estado de emergencia sanitaria (marzo de 2020) y compensar la pérdida de recursos que significó la resignación de la recaudación efectiva de aportes recibidos por este organismo estatal.

Cabe destacar que el Fondo Solidario COVID-19 fue pensado como una herramienta tendiente a “encapsular” gastos directamente vinculados con la atención de la pandemia, promoviendo la transparencia a partir de la identificación específica del origen y el destino de los fondos canalizados. La flexibilidad que implicó la creación del Fondo permitió agilizar la gestión fiscal en general, lo que, a su vez, viabilizó el cumplimiento, al cierre de 2020, de las previsiones fiscales originalmente planteadas en el presupuesto de ese año. Además, se volvió a prever la conformación de este Fondo para el ejercicio 2021, por un monto estimado de 900 millones de dólares, y en esa oportunidad su utilización se centró en tres áreas principales: i) salud pública (donde se incluye el plan de vacunación y los testeos de COVID-19), ii) apoyo directo a los sectores más vulnerables y iii) programas de ayuda al sector productivo²⁴.

Si bien el Uruguay representa uno de los casos de la región en que las respuestas fiscales para atender las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 no implicaron ajustes directos en las reglas fiscales vigentes durante 2020, la creación del mencionado fondo extrapresupuestario y el manejo de la crisis para mitigar los costos económicos y sociales brindaron al Gobierno en funciones la oportunidad de introducir una serie de reformas estructurales que incluyeron una reformulación del marco institucional de la política fiscal en su conjunto (véase el recuadro II.7).

²⁴ Según cifras preliminares del Ministerio de Economía y Finanzas, los egresos fiscales del Fondo Solidario COVID-19 habrían ascendido a 1.152 millones de dólares al finalizar 2021.

Recuadro II.7

Una nueva institucionalidad fiscal como respuesta a la pandemia de COVID-19: el caso del Uruguay

- Hasta la promulgación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) núm. 19889 a principios de julio de 2020, el Uruguay solo contaba con una regla que contemplaba límites fijos máximos sobre el nivel de endeudamiento neto del sector público consolidado (Ley núm. 17.947 de 2006). En el contexto de la pandemia de COVID-19, la preocupación por el manejo del déficit fiscal hizo que las autoridades económicas avanzaran en la construcción de una nueva institucionalidad fiscal con el objetivo principal de fortalecer la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas, preservando el gasto social sin comprometer la capacidad de pago ni la estabilidad económica y reduciendo el sesgo procíclico de la política fiscal, así como de lograr una mejor comunicación y una adecuada rendición de cuentas.
- Se introdujo una regla fiscal de balance fiscal estructural para el gobierno central y el Banco de Previsión Social (BPS) con la que se procura excluir del resultado efectivo de cada ejercicio fiscal el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y de factores de naturaleza extraordinaria sobre los ingresos y gastos del Gobierno en un período de mediano plazo (2020-2024). A su vez, dicha regla fiscal se complementa con un tope indicativo de incremento anual del gasto real del gobierno central y el BPS vinculado al potencial crecimiento de la economía para el mismo período. Por lo tanto, en la nueva institucionalidad fiscal, la regla de deuda preexistente pasó a conformar un tercer pilar del marco fiscal vigente en el Uruguay, que, además, se vio fortalecido a partir de la creación de dos nuevas instituciones que tendrán carácter honorario, técnico y políticamente independiente: un Comité de Expertos, cuya función es la de proveer insumos para hacer los cálculos del balance estructural, y un Consejo Fiscal Asesor, que asesorará al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en materia de política fiscal y cuyos miembros fueron designados recientemente por el Gobierno. Las reformas introducidas también incluyen el compromiso para la publicación periódica de informes de seguimiento de las flamantes reglas fiscales y la creación de un Fondo de Estabilización —a partir de excedentes fiscales— con el objetivo de financiar políticas fiscales en las fases recesivas del ciclo económico.
- Merece destacarse que, de acuerdo con las cifras oficiales del MEF, en su primer año de aplicación, el Gobierno logró respetar el cumplimiento de las dos reglas fiscales recientemente introducidas. En 2020, el resultado estructural del gobierno central y el BPS mostró un déficit del 4,3% del PIB (cuando la meta indicativa, según el presupuesto quinquenal, era del 4,4% del PIB como máximo), lo que supone una mejora respecto de 2019, cuando el déficit estructural se situó en un 4,6% del PIB. El gasto primario se incrementó un 0,6% en términos reales respecto de 2019, manteniéndose por debajo del tope del 0,7% determinado en función del crecimiento estimado del PIB potencial en el período 2020-2024. Para 2021, los datos preliminares validados del Consejo Fiscal Asesor indican que el resultado estructural del gobierno central y el BPS, que se esperaba que fuera del -3,2% del PIB con una tendencia decreciente hasta 2024, se habría ubicado en un -2,6% del PIB, con una sustancial mejora respecto del año previo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay.

Además, la Ley de Presupuesto 2020-2024 (Ley núm. 19924), promulgada en diciembre de 2020, derogó la regla fiscal anterior sobre el nivel de endeudamiento e incorporó un nuevo marco normativo de autorización de la deuda pública nacional. El artículo 696 de dicha norma legal autorizó un nivel máximo de deuda pública neta del gobierno central equivalente a 3.500 millones de dólares para el ejercicio 2020, mientras que el nivel efectivo final alcanzó los 3.113 millones de dólares (un 5,8% del PIB). Para el ejercicio 2021, el tope de endeudamiento neto autorizado fue de 2.300 millones de dólares, si bien la nueva regla fiscal admite la posibilidad de que el gobierno central aumente ese monto hasta un 30% adicional en circunstancias excepcionales (grave desaceleración económica, cambios sustanciales en precios relativos, situaciones de emergencia o desastres de escala nacional), dando cuenta a la Asamblea General del Poder Legislativo y sin que ello altere el tope fijado para el ejercicio siguiente. El endeudamiento neto del gobierno central fue de 2.563 millones de dólares (un 4,3% del PIB), pero se incrementó un 30%, a 2.990 millones de dólares, después de que el Gobierno activó la cláusula de salvaguarda debido a la pandemia de COVID-19. Cabe señalar que, hasta el momento, los niveles establecidos resultan compatibles con el marco fiscal de mediano plazo que proyecta un patrón de convergencia, hacia niveles más sostenibles, de la deuda bruta y neta del gobierno central durante el período 2020-2024.



4. Restricciones más exigentes, provenientes de acuerdos previos con organismos internacionales

Dentro de la tipología que engloba las distintas estrategias de adaptación de las reglas y los marcos fiscales de la región frente a la crisis asociada a la pandemia de COVID-19, resta mencionar algunos casos puntuales donde se comprobó la preexistencia de restricciones macrofiscales más estrictas, generalmente provenientes de acuerdos previos con organismos internacionales²⁵. Un ejemplo de ello está dado por el caso del Ecuador, donde el principal antecedente normativo es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) de 2010 que, en su versión actualizada, contiene un conjunto de reglas fiscales (resultado primario equilibrado, gasto primario en función del crecimiento de largo plazo de la economía y un objetivo de deuda pública del 40%)²⁶. Esta norma legal se complementó con la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, sancionada en 2018, que preveía un período de estabilización fiscal hasta 2021 durante el cual no rigieron los límites sobre los agregados fiscales.

Si bien el COPLAFIP estipula la posibilidad de suspender temporalmente las reglas y metas fiscales en casos excepcionales, como catástrofes naturales, recesiones económicas graves, desequilibrios en el sistema de pagos o situaciones de emergencia nacional, el Gobierno ecuatoriano no hizo uso de esta cláusula. En julio de 2020, en el marco de un programa con el FMI, se revisaron las reglas vigentes y se modificaron varios artículos del COPLAFIP y su Reglamento. Además, se dispuso para 2022 el inicio de la aplicación de las reglas fiscales de gasto primario del gobierno central (con algunas exclusiones) y metas anuales indicativas de resultado primario total y no petrolero para el sector público no financiero y seguridad social. También se estableció un límite al nivel de deuda pública del sector público no financiero y seguridad social equivalente al 40% del PIB para 2032, con metas intermedias del 57% del PIB hasta 2025 y del 45% del PIB hasta 2030. Asimismo, se dotó de mayor flexibilidad a la regla fiscal para facilitar la aplicación de una política fiscal contracíclica en un contexto recesivo, con un espacio adicional de hasta un 1% del PIB por año por dos años, que debería compensarse en los dos años siguientes. En virtud de estos cambios, el gobierno central logró cumplir con creces la meta de resultado fiscal definida en el programa acordado con el FMI para el período fiscal 2020.

Más adelante, el nuevo Gobierno, que asumió en mayo de 2021, ratificó su intención de mantener el acuerdo con el FMI y, de conformidad con el informe correspondiente a la consulta del Artículo IV de ese organismo (FMI, 2021c), en octubre de 2021, se espera que la deuda alcance a fines de 2025 el 52,8% del PIB, un nivel menor al previsto en la norma del COPLAFIP, y que a fines de 2026 llegue al 49,6% del PIB. Allí también se señala el acuerdo para que el FMI asista al Gobierno en la reforma del COPLAFIP y la redefinición del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

²⁵ Se debe aclarar que, en virtud del acuerdo de derechos de giro activo firmado con el FMI, Honduras también podría considerarse dentro de esta categoría de respuestas frente a los impactos de la pandemia. Sin embargo, más allá de la incidencia efectiva del programa de asistencia financiera sobre los resultados macrofiscales, la activación de cláusulas de escape contenidas en la legislación preexistente, junto con la decisión de continuar con su cumplimiento en los años futuros, hace más apropiada la clasificación de este caso particular de acuerdo con los criterios expuestos en este capítulo.

²⁶ En rigor, también existe una regla fiscal a nivel de la Constitución de la República que establece que "... los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes...". En relación con ello, el COPLAFIP precisa que los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes (los cuales sí podrán financiar egresos no permanentes). No obstante, los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en situaciones excepcionales previstas en la Constitución para rubros específicos de salud, educación y justicia.

El Ecuador es uno de los países cuyas cuentas fiscales presentan mayor dependencia de los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos. El desplome del precio del petróleo crudo tuvo fuertes repercusiones en los ingresos fiscales del país en 2020. Además, la dolarización restringe el financiamiento a través de la emisión monetaria. Estos factores, sumados a las condicionalidades y metas del actual programa con el FMI, imponen limitaciones a la aplicación de la política fiscal que pueden resultar aún más restrictivas que las contenidas en el marco fiscal vigente.

En la Argentina existen distintas normas que establecen reglas y metas fiscales. La Ley núm. 25152 de 1999 establece límites al aumento del gasto público primario de acuerdo con el crecimiento real del producto, metas sobre el resultado financiero del sector público no financiero y topes al incremento de la deuda pública. Aunque esta norma legal sigue vigente, de manera recurrente se incumple o su aplicación se suspende mediante artículos incluidos en las leyes de presupuesto nacional. Además, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley núm. 25917 y Ley núm. 27428) define límites al incremento del gasto primario del Gobierno nacional y las provincias, que dependen del resultado financiero, así como topes indicativos para la deuda de los gobiernos provinciales.

En 2020, el sector público nacional (base caja) registró un déficit primario del 6,4% del PIB y un déficit financiero del 8,3% del PIB, que se explican, en parte, por las medidas de ingresos (un -0,7% del PIB) y gastos (un 3,5% del PIB) que implementó el Gobierno nacional de forma extraordinaria para hacer frente a la pandemia de COVID-19. El Banco Central constituyó una importante fuente de financiamiento durante 2020. Las transferencias de utilidades representaron un 5,9% del PIB, mientras que los adelantos transitorios aportaron otro 1,5% del PIB y la colocación de letras intranferibles representó un 0,9% del PIB adicional. Los datos provisorios de 2021, en cambio, dan cuenta de una mejora en el resultado del Gobierno nacional. El déficit primario se redujo al 3% del PIB y el déficit financiero alcanzó el 4,5% del PIB, sin considerar los recursos provenientes de la contabilización de los derechos especiales de giro (DEG) transferidos y recibidos durante el año.

La Ley núm. 27591 de Presupuesto 2021 suspendió la aplicación de las principales reglas mencionadas en relación con los límites al crecimiento del gasto nominal y real, límites al déficit y endeudamiento, y la conformación del Fondo Anticíclico Fiscal para este año²⁷. Para los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021 se eliminaron las restricciones al incremento del gasto corriente neto primario y el compromiso de no incrementar la relación de cargos ocupados en el sector público. También se eliminó el compromiso del Gobierno nacional y las provincias y municipios de armonizar y no aumentar la presión impositiva, especialmente sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y el financiamiento, y se suspendieron las restricciones a la colocación de nueva deuda para gobiernos provinciales con servicios de la deuda mayores al 15% de los recursos corrientes.

Si bien al momento de la elaboración del presente capítulo aún no se había aprobado el Presupuesto 2022 y se estaba trabajando con la prórroga del correspondiente al período fiscal 2021, las expectativas para el año en curso y los posteriores dependen del cumplimiento de las metas contenidas en el programa recientemente acordado por el Gobierno con el FMI. Dicho programa representa un financiamiento total de 45.000 millones de dólares, equivalente a las amortizaciones pendientes de acuerdos anteriores, así como a los pagos de capital realizados durante 2021, y establece un período de gracia de cuatro años, con un plazo de repago de seis años a partir

²⁷ Según la Ley núm. 25152, el Fondo Anticíclico Fiscal debe constituirse anualmente con el 50% de los recursos provenientes de las concesiones y de acciones remanentes de empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado, los superávits financieros y las rentas generadas por el propio Fondo.

de 2026. Además, contempla monitoreos trimestrales y un sendero de reducción del desequilibrio primario del gobierno central que converge al equilibrio en 2025, con metas intermedias del 2,5% del PIB en 2022, del 1,9% del PIB en 2023 y del 0,9% del PIB en 2024. Con respecto al financiamiento del déficit, se espera una reducción acelerada del financiamiento monetario, que bajaría al 1% en 2022 y desaparecería en 2024 (FMI, 2022).

Por último, a fines de 2021 se firmó un nuevo Consenso Fiscal entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales, donde se acuerda adecuar la regla fiscal establecida en la Ley núm. 25917, aceptando que la política fiscal de 2022 deberá considerarse en proceso de transición para la adecuación de las pautas de gasto y empleo público, y para lograr que, entre otras medidas, los límites al crecimiento del gasto público pasen a definirse con relación a la evolución del PIB. Asimismo, se acordó que el producido del endeudamiento gubernamental no podrá destinarse a gastos corrientes, salvo en casos excepcionales.

D. La reformulación de las reglas fiscales en un marco de desarrollo sostenible

A dos años del inicio de la pandemia de COVID-19, este es un momento especialmente oportuno para plantear determinados debates de política económica, muchas veces postergados, que resultan imprescindibles para poner en marcha un proceso de desarrollo sostenible en los países de la región con una perspectiva de largo plazo.

Los graves impactos sanitarios provocados por la pandemia han tenido como correlato una de las crisis económicas más agudas de la historia a nivel regional, revirtiendo gran parte de los progresos acumulados durante los años previos. En 2020 se pudo comprobar un deterioro generalizado de las cuentas públicas en todos los países de la región, al observarse la información referida al resultado fiscal (primario y global) y al nivel de endeudamiento. Fundamentalmente, ello fue consecuencia directa de la marcada expansión del gasto público, que permitió a los distintos Gobiernos desplegar y sostener una batería de medidas para hacer frente a la emergencia de la manera más rápida y efectiva posible (CEPAL, 2021).

Si bien la recuperación experimentada durante 2021 es valorada de manera positiva, el panorama económico para los próximos años no permite disipar la incertidumbre general acerca de la posibilidad de transitar senderos de crecimiento económico sostenido. La reducción del déficit fiscal genera interrogantes en la mayoría de los países, al ser producto del retiro gradual de estímulos fiscales y programas de apoyo financiero a las familias, además de una recuperación coyuntural de los ingresos públicos. Por su parte, los niveles de endeudamiento, si bien se encuentran estabilizados, se mantienen históricamente elevados y requieren una adecuada atención para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. En ese sentido, y de cara al futuro, el menor espacio fiscal y las restricciones (desiguales) en el acceso al financiamiento externo, respecto de la situación previa a la pandemia, actúan como obstáculos para desarrollar una necesaria política fiscal activa, que favorezca la expansión de la inversión que se encuentra estancada y contribuya al cierre de las persistentes desigualdades socioeconómicas (CEPAL, 2022).

La transparencia y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas vuelven a adquirir una relevancia preponderante para los países de América Latina y el Caribe, no solo por sus repercusiones fiscales y macroeconómicas, sino también por su incidencia en la percepción social de los sistemas democráticos y del Estado como promotor del

bienestar general. En ese contexto, el debate acerca del funcionamiento de las reglas fiscales, y del marco fiscal en conjunto, ha vuelto a adquirir gran importancia en toda la región. En esta sección se presentan una serie de recomendaciones y reflexiones que surgen de lo estudiado y pueden ser de utilidad para la reformulación necesaria de estos instrumentos en los países de la región.

A lo largo de los dos últimos años se ha podido comprobar que la pandemia de COVID-19 propició diversas modificaciones y adaptaciones de las reglas fiscales preexistentes, con distintos alcances y profundidad. Frente al agudo deterioro de las cuentas públicas durante 2020, algunos países apelaron a una extensión de los plazos estipulados para alcanzar distintos objetivos cuantitativos de referencia, particularmente en cuanto a los niveles de deuda compatibles con un enfoque de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo (las Bahamas, el Ecuador y Jamaica son ejemplos de países que optaron por esta estrategia). Otros países, en cambio, recurrieron a diversas modificaciones paramétricas sobre las metas fiscales de mediano plazo (Honduras) o bien sobre aspectos técnicos de la metodología para su cálculo (como en el caso del “techo de gasto” en el Brasil). También se registraron casos de países donde, de cara a la necesaria consolidación fiscal que tendrá lugar en los próximos años, se avanzó concretamente en la reformulación de las reglas fiscales preexistentes (Colombia) o en la implementación de nuevas reglas y otros instrumentos que hacen a la institucionalidad fiscal (como en los casos del Uruguay, a mediados de 2020, y de algunos países del Caribe Oriental, como Antigua y Barbuda y Dominica, ambos durante 2021).

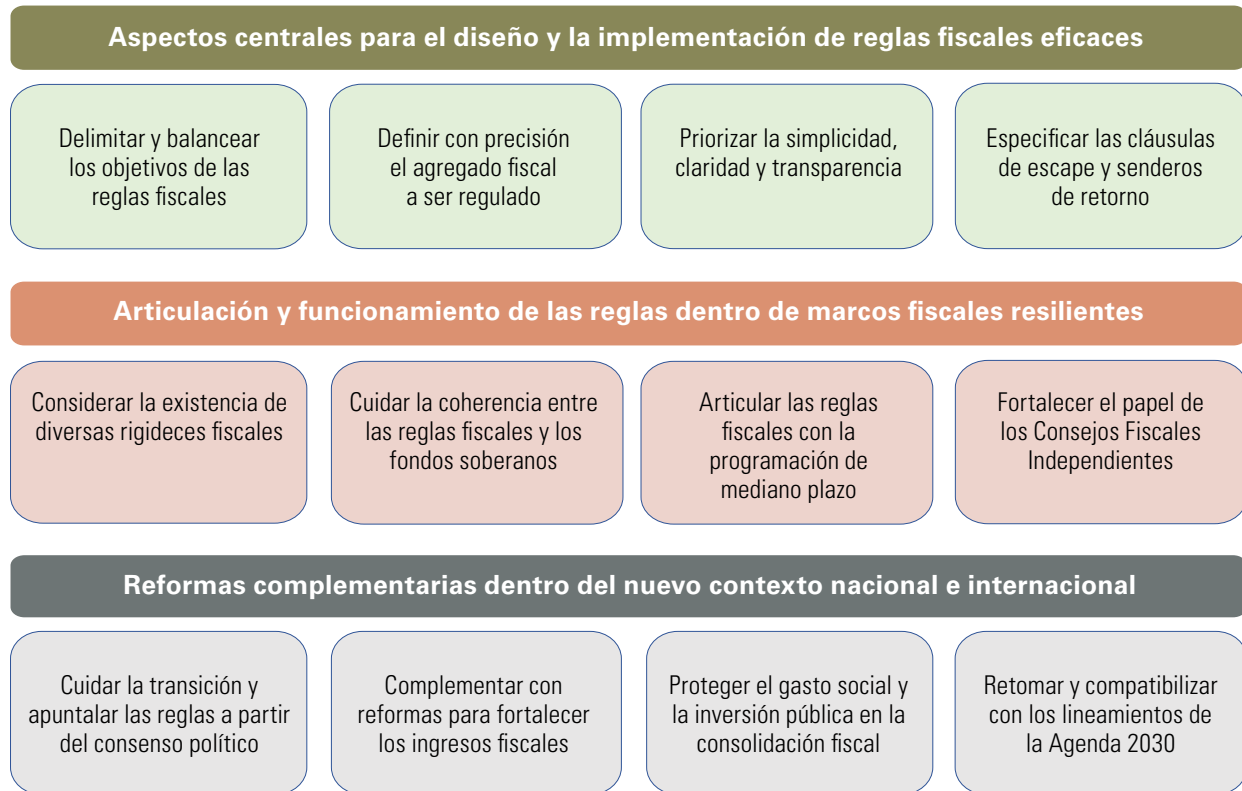
En 2022, varios países de la región están volviendo a poner en vigor las reglas fiscales que tenían antes de la pandemia. Algunos ya lo han concretado y otros lo han diferido unos años, lo que se ve reflejado en el proceso presupuestario de cada país. En algunos casos, como el de Chile, se ha avanzado en la presentación de proyectos para el perfeccionamiento de las reglas fiscales vigentes. En el contexto actual, y como ocurriera durante otros períodos de elevada incertidumbre económica, como en 2008-2009, el debate que se está gestando a lo largo de América Latina y el Caribe remite a la tradicional discusión acerca del grado de flexibilidad que debe tener la política fiscal, que adquiere una especial pertinencia en el caso de eventos extraordinarios con posibles consecuencias fiscales y económicas. La activación de cláusulas de escape para permitir desviaciones temporales de las reglas fiscales, como se ha comprobado en varios de los casos analizados, ha mostrado la importancia de buscar un equilibrio entre el corto y el largo plazo, con un procedimiento transparente, en línea con los objetivos generales de la política económica.

Se debe tener en cuenta que no existe un diseño único y universalmente virtuoso en materia de reglas fiscales, ni se debería buscar determinar valores cuantitativos estándar, como, por ejemplo, un nivel “seguro” de deuda pública para un conjunto de países seleccionados (Blanchard, 2022). Sin embargo, a partir del estudio de las experiencias recientes, ha sido factible identificar una serie de lecciones generales que podrían ser de utilidad para los países de la región en la consolidación de marcos fiscales más resilientes, que contribuyan a estabilizar los ciclos económicos futuros y, a la vez, permitan soportar diversos choques imprevistos y sus profundas consecuencias socioeconómicas.

Las recomendaciones tienen varios objetivos: i) mejorar el diseño e implementación de las reglas, ii) considerar su articulación con algunos rasgos de los marcos fiscales prevalecientes en cada caso particular y iii) complementar y apuntalar los propios procesos de reforma en el nuevo contexto nacional e internacional. En el diagrama II.3 se presentan una serie de elementos que podrían considerarse en estas dimensiones y que se explican más en detalle a continuación.

Diagrama II.3

América Latina y el Caribe: marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales



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

1. Aspectos centrales para el diseño y la implementación de reglas fiscales eficaces

- Delimitar y balancear los objetivos de las múltiples reglas fiscales.** Las reglas fiscales deberían ser congruentes con principios como el mantenimiento de un nivel sostenible de deuda pública, el manejo prudente de diversos riesgos fiscales, la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento inclusivo y la equidad intergeneracional. Sin embargo, las reglas no pueden ser el centro de la política fiscal. Sus objetivos deben estar equilibrados respecto de las funciones asignativas y distributivas de la política fiscal. Los mecanismos institucionales por los que se decide la asignación de los recursos públicos (permanentes o transitorios) deberían respetarse, en la medida en que no se vea afectada la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Además, no debe perderse de vista que ninguna regla fiscal por sí sola es capaz de responder eficazmente a todos los objetivos en simultáneo. Es por ello que, ante la inexistencia de una regla ideal, cada país deberá decidir la combinación y el diseño más conveniente para atender sus necesidades.
- Definir con precisión el agregado fiscal a ser regulado.** Llegado el momento de redefinir el agregado fiscal a tener en cuenta como objetivo de las reglas, si bien ello depende de la percepción que cada sociedad tenga de los aspectos más críticos de su política fiscal, se deberían considerar aquellas reglas con agregados orientados al equilibrio fiscal —de ser factible y conveniente, con la inclusión de ajustes por el ciclo económico— y a la sostenibilidad de la

deuda pública. Las restricciones sobre otros agregados y su composición pueden servir como guías operacionales a corto plazo, aunque dependen de la necesidad y oportunidad de diversas políticas de reforma sectorial. Más aún, los límites sobre los niveles de gasto público (en sus diferentes agregados) parecen tener más que ver con una visión particular sobre la presencia estatal en las economías que con la propia sostenibilidad de las cuentas públicas.

- **Priorizar la simplicidad, claridad y transparencia de las reglas.** Con el objeto de permitir un adecuado seguimiento de lo regulado y sus consecuencias, es recomendable que las reglas sean simples y que los indicadores que permiten su seguimiento se definan con precisión y sean de conocimiento público. Además, resulta imprescindible mantener y reforzar los mecanismos que aseguren la transparencia en las acciones públicas y su apropiada rendición de cuentas bajo cualquier circunstancia. Las situaciones de excepción no deben limitar el conocimiento y la difusión de la situación fiscal. De hecho, la experiencia reciente en varios países de la región con portales digitales de transparencia, a través de los cuales se puso a disposición de la ciudadanía la información detallada sobre el destino y uso de los recursos públicos dirigidos específicamente a mitigar los impactos de la pandemia, debería tomarse como un modelo a seguir para la ejecución presupuestaria en su totalidad, para el manejo de la deuda pública y para monitorear el cumplimiento de las reglas fiscales.
- **Especificar las cláusulas de escape y los senderos de restablecimiento de las reglas.** Se ha visto una amplia variedad de cláusulas de escape en las reglas de la región e incluso casos en los que estas no se han definido. Es recomendable que siempre que exista una regla también se regule —con una apropiada base legal— su excepción de manera explícita y amplia, estipulando las circunstancias en que se permiten los desvíos respecto de las metas fiscales y la forma en que las cláusulas pueden ser efectivamente activadas. Este aspecto adquiere especial importancia en el caso de los países del Caribe, que tienen una exposición relativamente mayor a una serie de desastres naturales recurrentes. Si bien se ha confirmado, especialmente con la pandemia de COVID-19, que la duración de esa excepción es difícil de predecir, también resulta conveniente establecer los mecanismos institucionales que deberían considerarse en cada caso para la definición del sendero de retorno al cumplimiento de las reglas. Allí se debería especificar un horizonte temporal y la magnitud de las correcciones fiscales (ya sean estas para compensar los desvíos o para retornar a las reglas de manera gradual).

2. Articulación y funcionamiento de las reglas dentro de marcos fiscales resilientes

- **Considerar las rigideces fiscales preexistentes.** La existencia de restricciones a la asignación de recursos públicos establecidas por alguna normativa específica, definidas (o no) por un plazo determinado, puede dar origen a rigideces fiscales de diversa índole en los presupuestos de los distintos países (por ejemplo, cuando se fija un determinado nivel de gasto en alguna finalidad, ya sea en valores o como proporción del PIB). En algunos casos, estas rigideces podrían responder a factores de economía política que podrían poner en riesgo el cumplimiento de las reglas y la programación fiscal de mediano plazo. En otros casos, esas rigideces sí podrían tener una justificación en la respuesta a una emergencia, a la asignación que responde al principio de beneficio o a la utilización de recursos extraordinarios con un fin acordado a través de los mecanismos institucionales preexistentes en cada país. Para ello es necesario

articular, por ejemplo, las reglas de topes máximos con los pisos en materia de gasto social, orientados a consolidar la universalización de los sistemas de protección social y su sostenibilidad financiera. En la mayoría de los países, este tipo de discusión será importante para la atención de sectores especialmente perjudicados durante la crisis.

- **Cuidar la coherencia entre las reglas fiscales y la utilización de fondos soberanos.** En varios países de la región, los fondos soberanos han viabilizado el financiamiento de amplios programas de mitigación de los efectos de las crisis sanitaria y económica provocadas por la pandemia de COVID-19. Dado que forman parte de la institucionalidad fiscal de los países, estos instrumentos tienen reglamentos explícitos para su conformación y administración, y, en ese sentido, suelen estar vinculados con las principales reglas fiscales plasmadas en la legislación. Así como las reglas deben definir claramente sus cláusulas de escape, la normativa de estos fondos debe determinar con claridad su destino y las circunstancias de excepción. De allí que una revisión del diseño de las reglas fiscales debería plantear, en los casos que corresponda, una discusión acerca de la potencialidad de los fondos soberanos en cada país, no solo como instrumentos de ahorro y estabilización macroeconómica, sino también como parte de políticas de desarrollo sostenible a más largo plazo. Ello puede implicar una reorientación de las aplicaciones canalizadas a través de dichos fondos, desde inversiones tradicionales en infraestructura para potenciar la explotación de recursos naturales hasta proyectos relacionados con la mitigación y adaptación al uso de energías renovables y nuevas tecnologías energéticas a fin de considerar los riesgos y las oportunidades relacionadas con el medio ambiente.
- **Articular las reglas fiscales con la programación de mediano plazo.** Las reglas fiscales no deben considerarse de manera independiente respecto de otros instrumentos ordenadores de la política fiscal, como los presupuestos plurianuales y los marcos fiscales de mediano plazo. Estos instrumentos aportan credibilidad a la política fiscal buscando que las cuentas fiscales sean más predecibles. Para ello, los parámetros de las propias reglas, si bien se definen para un solo período específico, pueden calibrarse con un plazo de proyección estadística de varios períodos fiscales (por ejemplo, cinco años o más, con revisiones periódicas que reduzcan distorsiones provenientes de los ciclos políticos). En ese sentido, se destacan algunos casos, como los de Panamá o el Perú, donde se incorporan reglas fiscales adicionales para limitar la discrecionalidad y los desbordes de las erogaciones durante los meses previos a las elecciones generales.
- **Fortalecer el papel de los Consejos Fiscales Independientes.** Una institucionalidad fiscal robusta debe contar con instrumentos de monitoreo o seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales, de modo de garantizar un adecuado funcionamiento y evaluar la coherencia del marco fiscal y presupuestario con dichas reglas. El establecimiento de Consejos Fiscales Independientes (CFI) resulta una práctica valiosa en los países de la región y ya son diez los que cuentan con este tipo de instituciones. A nivel internacional, los CFI desempeñaron un importante papel durante la pandemia, ya que analizaron su impacto económico, monitorearon el uso de cláusulas de escape y determinaron el costo fiscal de las medidas de mitigación (Davoodi y otros, 2022b). El fortalecimiento de los CFI debería apuntalar su capacidad técnica, favoreciendo su integración con expertos destacados y con ciertas garantías legales que protejan su independencia y la objetividad de sus recomendaciones y proyecciones fiscales respecto de los ciclos políticos y los distintos grupos de presión.

3. Reformas complementarias dentro del nuevo contexto nacional e internacional

- **Cuidar la transición y apuntalar las reglas a partir del consenso y el compromiso político.** Como en cualquier definición de reforma de las políticas públicas, los cambios que resulte pertinente introducir en cada caso no pueden hacerse de manera abrupta. Debe ponerse especial atención a las medidas que ordenen la transición hasta alcanzar la meta buscada para evitar efectos adversos. Esto facilitaría una implementación gradual de las reglas, su establecimiento con carácter permanente y, a la vez, un monitoreo constante para perfeccionar su diseño técnico de manera incremental. Asimismo, resulta fundamental que las reformas de las reglas y el marco fiscal en su conjunto surjan como producto de consensos y acuerdos políticos cuyos horizontes vayan más allá de los tiempos electorales. Solo con un compromiso político amplio acerca de la utilidad de las reglas fiscales y la importancia que reviste su cumplimiento, sería factible consolidar la credibilidad del marco institucional y de la política fiscal a mediano plazo.
- **Complementar con reformas para fortalecer el nivel y la estructura de los ingresos fiscales.** La introducción de reglas fiscales lleva implícita la idea de asegurar un nivel adecuado y suficiente de recursos fiscales que garanticen el financiamiento público. Con demandas crecientes de gasto público durante el último decenio, intensificadas por la pandemia de COVID-19, las futuras reglas fiscales exigirán dar un sólido impulso a los esquemas de ingresos fiscales de los países de la región. A la luz de una serie de debilidades estructurales, y reconociendo la diversidad de situaciones en la región, resulta clave apuntalar la recaudación tributaria y su administración, reduciendo los niveles de evasión y el elevado costo fiscal de los gastos tributarios vigentes. No solo en términos de nivel sino también de estructura tributaria, serán necesarios mayores esfuerzos en el fortalecimiento de la imposición directa —tanto sobre los ingresos como sobre los patrimonios— para sacar provecho de sus potenciales efectos redistributivos, así como también para consolidar la presencia de estos “amortiguadores fiscales” (y su impacto estabilizador) frente a nuevos sucesos inesperados, reforzando la resiliencia de los marcos fiscales en los países de la región²⁸. Las futuras reformas tributarias deberían servir, además, para incrementar y consolidar el rendimiento de ciertos instrumentos fiscales tradicionales, como el impuesto sobre el valor agregado o las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social, así como también para explorar la potencialidad de nuevas herramientas generadoras de ingresos públicos, como los tributos medioambientales o los impuestos selectivos que recaen sobre determinados productos cuyo consumo resulta nocivo en términos de salud pública.
- **Proteger el gasto social y la inversión pública en los períodos de consolidación fiscal.** Cuando surge la necesidad de planificar procesos de consolidación fiscal, en que los marcos fiscales de mediano plazo desempeñan un papel central, se deberían priorizar determinados componentes centrales de la política fiscal, como el gasto público social (por su efecto multiplicador e igualador en las economías de la región) y la inversión pública. En cuanto a esta última, que ha sido la variable de ajuste durante la última década, su protección debería apuntar a mantener o incrementar el porcentaje de participación relativa de la inversión pública dentro del gasto total, con el objeto de sostener una visión estratégica en varios países de la región con importantes brechas de infraestructura. Esto incluye soluciones resilientes en el caso de los países del

²⁸ Según pudo comprobarse en las cifras oficiales, el impuesto sobre la renta y algunos tributos patrimoniales (junto con el impuesto sobre el valor agregado) fueron los instrumentos tributarios que mejor soportaron el impacto contractivo de la crisis durante el período fiscal 2020 y, a la vez, los que más rápido mostraron una gradual recuperación en sus niveles recaudatorios respecto de la situación previa a la pandemia de COVID-19. Véase un análisis más detallado en Díaz de Sarralde y otros (2021).

Caribe y Centroamérica, que se encuentran relativamente más expuestos a los efectos de ciertos fenómenos climáticos extremos. En relación con las reglas fiscales, podría considerarse la posibilidad de excluir las inversiones públicas de las reglas de gasto (o de los objetivos de equilibrio presupuestario, la llamada “regla de oro”) con el fin de evitar que sean, como suele ocurrir, las primeras afectadas por los recortes de gastos en las épocas de crisis (Ardanaz y otros, 2021). Este tratamiento preferencial, sin embargo, deberá evaluarse en cada caso particular y solo es recomendable bajo ciertas condiciones especiales donde: i) la sostenibilidad fiscal encuentre su base en una regla de deuda pública, ii) las inversiones se canalicen a través de sistemas sólidos de selección y evaluación de proyectos, y iii) la normativa contable sea eficaz a la hora de evitar la clasificación indebida de los gastos corrientes como inversiones.

- **Retomar y compatibilizar con los lineamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** Al momento de avanzar en la elección y el diseño específico de las reglas fiscales en el futuro, los países de América Latina y el Caribe deberían retomar y profundizar los lineamientos que componen la Agenda 2030 como guía de referencia para la articulación de diversas políticas públicas, compatibilizando las distintas reglas y otros elementos de los marcos fiscales con varios de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por ejemplo, los fondos soberanos podrían abordar el financiamiento de empresas cuya actividad contribuya a la generación de energía asequible y no contaminante (ODS 7), la buena salud y el bienestar (ODS 3), una educación de calidad (ODS 4), el acceso al agua potable y el saneamiento (ODS 6), los procesos de innovación y soluciones de infraestructura más sostenibles (ODS 9). Además, la reformulación de las reglas fiscales exigirá fortalecer la movilización de recursos internos y mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales que viabilicen el cumplimiento efectivo de los múltiples objetivos (en línea con la meta 1 del ODS 17). Esto, a su vez, debería ajustarse a la construcción de sistemas tributarios más progresivos (a partir del fortalecimiento de la tributación directa, como ya se señaló), que contribuyan a reducir, o al menos no agraven, las desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la mayoría de los países de la región (meta 4 del ODS 10). También tendrán que ser compatibles con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y la coordinación de políticas orientadas a fomentar el financiamiento y el alivio de la deuda en los países en desarrollo de la región (de acuerdo con la meta 4 del ODS 17).

Por último, si bien la discusión precedente se refiere a los diversos modos en que se tuvieron que flexibilizar las reglas fiscales para hacer frente a determinados episodios agudos, no debe dejar de considerarse la eventual restricción que estas reglas pueden significar para la resolución de problemas crónicos, dependiendo de la manera en que se formulen. Las restricciones estrictas sobre diversos agregados fiscales diferentes al resultado, sumadas a la existencia de importantes rigideces en los presupuestos, pueden limitar la capacidad de manejo de la política fiscal por parte de las autoridades.

Si se diseñan reglas fiscales que se ajusten a una programación macrofiscal de mediano plazo sería factible apoyar la redefinición de prioridades en los presupuestos públicos. En un contexto de presiones y demandas que van en aumento para mantener —e incluso incrementar— los niveles del gasto público, al igual que la necesidad de fortalecer las fuentes de recursos fiscales, también se hace cada vez más necesario adoptar un enfoque estratégico basado en programas de transferencias e inversión con alto rendimiento económico, social y ambiental. En suma, a través de la reformulación y el perfeccionamiento de las reglas fiscales se trata de fortalecer la sostenibilidad fiscal, en el marco de economías más resilientes frente a las crisis y los choques externos, que ganen en competitividad internacional y crecimiento inclusivo, y, al mismo tiempo, permitan atender las urgencias que plantea el cambio climático y la necesaria protección del medio ambiente, asegurando un desarrollo sostenible en un sentido amplio, integral y duradero.

Bibliografía

- Ardanaz, M. y otros (2021), "Growth-Friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design", *IDB Working Paper Series N° IDB-WP-1083*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A. y F. Corrales (eds.) (2019), *Reglas fiscales resilientes en América Latina*, Washington, D.C., División de Gestión Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blanchard, O. (2022), "Cómo decidir cuándo la deuda se torna peligrosa", *Finanzas & Desarrollo*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Blanco, A. y otros (2021), *Sovereign Wealth Funds 2020: Fighting the Pandemic, Embracing Change*, Madrid, Sovereign Wealth Research/IE Center for the Governance of Change/Invest in Spain (ICEX).
- Blöndal, J. (2003), "Accrual accounting and budgeting: key issues and recent development", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, N° 1, París.
- Buchanan, J. y R. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Nueva York, Academic Press.
- Caselli, F. y otros (2018), "Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability", *Staff Discussion Note*, N° SDN/18/04, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- _____(2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021 S* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- _____(2014), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/W.633), Santiago, noviembre.
- CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria) (2021), *Implicaciones del Paquete Económico 2022*, Ciudad de México.
- CFA (Consejo Fiscal Autónomo de Chile) (2021), "Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección", *Informe Técnico del CFA*, N° 3, Santiago.
- Davoodi, H. y otros (2022a), *Fiscal Rules Dataset*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- _____(2022b), "Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and performance during the COVID-19 pandemic", *Working Paper*, N° WP/22/11, Washington, D.C.
- Díaz de Sarralde, S. y otros (2021), *Reporte de Recaudación COVID-19 (RRC). Año 2020*, Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2022), *Informe de Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre 2021*, Santiago, Ministerio de Hacienda.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2022), *Argentina: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding; March 3, 2022*, Washington, D.C.
- _____(2021a), "Mexico: 2021 Article IV Consultation - Press Release and Staff Report", *IMF Country Report*, N° 21/240, Washington, D.C.
- _____(2021b), "Panama: 2021 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director of Panama", *IMF Country Report*, No. 21/173, Washington, D.C.
- _____(2021c), "Ecuador: 2021 Article IV Consultation - Press Release and Staff Report", *IMF Country Report*, No. 21/228, Washington, D.C.
- Gbohoui, W. y P. Medas (2020), *Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Grembi, V. y A. Manoel (2012), "Fiscal rules for subnational governments? Evidence from Latin America", *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J. Jiménez (eds.), Edward Elgar Publishing.
- Jiménez, J. P. y otros (2021), "Reglas fiscales subnacionales: revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID", *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*, Cartagena, Banco de la República.

- Kopits, G. (1999), "Experiencia internacional con reglas macrofiscales", *Seminario: Reglas Macro Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Martner, R. (ed.) (2008), "Planificar y presupuestar en América Latina", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 51 (LC/L.2859-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2003), "Lecciones de las experiencias recientes en el diseño de reglas macrofiscales", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 28 (LC/L.1948-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú) (2021a), *Reporte Fiscal Trimestral: Seguimiento de las Reglas Macroeconómicas. Cuarto Trimestre de 2020*, Lima.
- ____ (2021b), *Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2020*, Lima.
- ____ (2021c), *Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025*, Lima.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2021a), *Informe Final sobre el cumplimiento del Artículo 11, Título IV Ley 9635, por las entidades y órganos del Sector Público No Financiero, al 31 de diciembre de 2020*, Dirección General de Presupuesto Nacional, marzo.
- ____ (2021b), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2025 para el Gobierno Central*, San José.
- ____ (2021c), *Despacho del Ministro DM-0238-2021*, San José, 23 de marzo [en línea] https://www.hacienda.go.cr/docs/605ec41b2dd1b_DM-0238-2021%20Regla%20fiscal%20Formulacion%202022.pdf.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2022), *Informe Preliminar de Gestión de las Finanzas Públicas. Al mes de diciembre de 2021*, San Salvador.
- Schaechter, A. y otros (2012), "Fiscal rules in response for the crisis: toward the "Next-Generation" rules. A new data set", *Documento de trabajo*, N° 12-187, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Secretaría del Tesoro Nacional (2022), *Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais. 1º Quadrimestre de 2022*, Brasilia, Ministerio de Hacienda.
- ____ (2021), *Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. 3º Quadrimestre*, Brasilia, Ministerio de Hacienda.
- SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras) (2021a), *Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2022-2025*, Tegucigalpa, marzo.
- ____ (2021b), *Declaración sobre cumplimiento de responsabilidad fiscal del 2020 en línea con la Cláusula de Excepción (decreto 177-2020) al cierre de 2020*, Tegucigalpa, marzo.
- Ter-Minassian, T. (2021), "Strengthening the Institutional Fiscal Framework in the Caribbean", *Economic Institutions for a Resilient Caribbean*, M.J. Schwartz y D.W. Beuermann (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vammale, C. e I. Bambalaité (2021), "Fiscal rules for subnational Governments: the Devil's in the details", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, N° 35, París, marzo.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

América Latina y el Caribe: principales normas legales sobre reglas fiscales

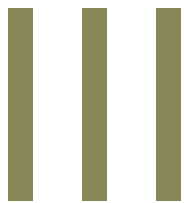
País	Año ^a	Norma
Antigua y Barbuda	2021	Ley de Presupuesto 2021 y Estrategia Fiscal de Mediano Plazo 2021-2023
Argentina	2004	Ley 25917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal
	2008	Ley 27428 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno
Bahamas	2018	Ley de Responsabilidad Fiscal
Brasil	2001	Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF - Ley Complementaria núm. 101)
	2001	Resoluciones 40 y 43 del Senado Federal
	2007	Resolución 48 del Senado Federal
	2009	Resolución 41 del Senado Federal
	2016	Enmienda constitucional núm. 95 (Nuevo Régimen Fiscal)
	2021	Enmienda constitucional núm. 109
Chile	2006	Ley 20128 sobre Responsabilidad Fiscal
Colombia	2003	Ley 819 de responsabilidad fiscal territorial
	2011	Ley 1473 de regla fiscal
Costa Rica	2018	Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
Dominica	2021	Ley de Responsabilidad Fiscal
Ecuador	2010	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
	2018	Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
El Salvador	2016	Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social
Granada	2015	Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto 29/2015)
Honduras	2016	Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto Legislativo 25-2016)
Jamaica	2014	Ley de Administración Financiera y Auditoría (Enmienda)
	2014	Ley de Gestión y Responsabilidad de los Organismos Públicos (Enmienda)
México	2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
	2014	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
Panamá	2008	Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal (y modificaciones Ley 51-2018, Ley 102-2019 y Ley 185-2020)
Paraguay	2013	Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal
Perú	2016	Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público no Financiero (DL 1276)
	2016	Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Decreto Legislativo, núm. 1275)
Uruguay	2006	Ley 17947 sobre endeudamiento interno
	2020	Ley de Urgente Consideración 19889
	2020	Ley 19924 de Presupuesto Nacional 2020-2024

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país.

^a Se refiere al año en que se implementó por primera vez (se admiten posibles reformas en años posteriores).



CAPÍTULO



Marcos fiscales para la explotación de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe

Introducción

- A. Discusión conceptual de los regímenes fiscales de la industria extractiva
- B. Revisión de los marcos fiscales existentes en la región
- C. Estimación de la participación del gobierno y la tasa efectiva de tributación en los países seleccionados
- D. Reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

Los recursos naturales no renovables representan una proporción importante de los ingresos fiscales en varios países de América Latina y el Caribe. Por ello, es importante contar con un régimen fiscal que permita una adecuada apropiación, uso y distribución de la renta económica. Sin embargo, el diseño de dicho régimen fiscal presenta desafíos técnicos y administrativos que se vinculan con características exclusivas de la actividad extractiva y otras que, sin ser exclusivas, se exacerban en este sector. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que los marcos fiscales de las industrias extractivas desempeñan un papel fundamental en el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas necesarias para la adecuada administración de los recursos públicos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

El aprovechamiento del sector extractivo se ha convertido en una prioridad para el sistema de las Naciones Unidas por su potencial papel para impulsar el crecimiento económico y apoyar el desarrollo sostenible, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Naciones Unidas, 2021). Para realizar este potencial es necesario impulsar políticas públicas dirigidas a transformar el sector, privilegiando tanto la gestión del impacto de la actividad en la sociedad y el medio ambiente como las consideraciones económicas. La definición de los fundamentos para gravar la actividad extractiva de manera adecuada debe ser uno de los elementos clave para regular el sector y maximizar su aporte al financiamiento para el desarrollo.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar los marcos fiscales aplicados a la industria de los hidrocarburos y la minería y su participación en los ingresos públicos de nueve países de América Latina y el Caribe —Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago— con el fin de proponer opciones de política para fortalecer su contribución a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la primera sección se realiza una discusión conceptual de los regímenes fiscales, las particularidades y los instrumentos tributarios que normalmente se aplican a la actividad extractiva, así como de aspectos relevantes de su administración. En la segunda sección se describen los regímenes fiscales aplicados actualmente en los sectores de hidrocarburos y minería en los nueve países seleccionados, haciendo hincapié en las actividades de exploración y producción. En la tercera sección se estiman las tasas efectivas de tributación y la participación del gobierno (*government take*) en los sectores y países seleccionados a partir de modelos de simulación de proyectos tipo. Sobre la base de los resultados obtenidos en las secciones anteriores, en la cuarta sección se ofrece un conjunto de opciones y recomendaciones en materia de política y administración fiscal para el fortalecimiento de los marcos fiscales aplicados a la explotación de los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe.

A. Discusión conceptual de los regímenes fiscales de la industria extractiva¹

Entre las características de la industria extractiva se destacan los altos costos no recuperables de inversión inicial y los largos períodos de producción, pues los proyectos incluyen actividades de exploración, desarrollo, explotación y cierre de faenas. Por otra parte, si bien existen perspectivas de grandes beneficios económicos, la industria extractiva está sujeta a la incertidumbre en todas las etapas de un proyecto, debido

¹ Esta sección se basa en Jorratt (2021).

a aspectos de origen geológico, la volatilidad de los precios y la extensa vida útil de los proyectos de inversión, entre otros. Otra característica distintiva de esta industria es que, por lo general, los recursos mineros y los hidrocarburos no pertenecen a la empresa que los explota sino al Estado o, en algunos países, al propietario de la tierra en la que se encuentran. Asimismo, los recursos no renovables, por definición, son limitados y agotables, por lo que su extracción en el presente supone una menor extracción potencial en el futuro². Estas características, entre otras, implican que la industria extractiva se grava tanto con los impuestos generales a la renta como con impuestos especiales, como regalías o impuestos sobre la renta económica³.

1. Instrumentos para la tributación del sector extractivo

Dado que los recursos naturales no renovables representan una buena parte de la riqueza de los países de la región, la regulación adecuada de dichos recursos se convierte en una prioridad de la política pública. Para su explotación, los Estados disponen básicamente de tres estrategias (Nakhle, 2010), a saber: la realización de las actividades de manera independiente, por medio de una empresa estatal que explora, produce y comercializa los recursos; la delegación total de dichas actividades en empresas privadas; y una combinación de las dos estrategias anteriores.

Con respecto a la manera en que el sector privado participa en la exploración y producción de los recursos no renovables, normalmente se consideran dos tipos de marcos normativos o regímenes fiscales: los sistemas de concesiones y los sistemas de contratos. Mientras en el sector de hidrocarburos se suelen usar ambos sistemas, en el sector minero se utiliza el sistema de concesiones (Gómez-Sabaini, Jiménez y Morán, 2015).

En el sistema de concesiones, el Estado otorga a una empresa el derecho exclusivo a explorar, desarrollar, producir, transportar y comercializar recursos naturales no renovables por su cuenta y riesgo dentro de un área determinada durante un período de tiempo específico. Mientras permanezcan en el subsuelo, los recursos siguen siendo propiedad del Estado, pero una vez que se extraen y se pagan las regalías y los impuestos correspondientes, la propiedad pasa al privado.

En el sistema contractual, el Estado designa a un contratista para que realice operaciones de exploración, desarrollo, producción, transporte y comercialización de los recursos en un área determinada. La propiedad de la producción sigue siendo del Estado, mientras la empresa privada opera por su cuenta y riesgo, bajo las especificaciones del contrato y el control del Estado. En caso de que la exploración sea exitosa y permita una producción comercializable, el contratista tendrá derecho a recibir una compensación que permita cubrir los costos de inversión y operacionales, más un margen de ganancia. Los tipos de contratos más frecuentes son los acuerdos de producción compartida y los contratos de servicios.

Si bien hay muchos tipos de acuerdos de producción compartida (APC), en general tienen cuatro características principales (Nakhle, 2010). El contratista paga al Estado una regalía sobre la producción bruta. Una vez deducida la regalía, el contratista tiene derecho a una parte predeterminada de la producción para recuperar los costos. El resto de la producción, que en el ámbito de los hidrocarburos se denomina “petróleo

² Si bien se siguen descubriendo nuevos yacimientos y aquellos que hoy parecen no explotables económicamente en el futuro podrían serlo, la extracción de recursos naturales no renovables en el presente supone una menor extracción potencial en el futuro.

³ Véase una revisión detallada de las características particulares de la industria extractiva que justifican la aplicación de impuestos extraordinarios (distintos a los que gravan las demás actividades económicas) en Otto y otros (2006) y Boadway y Keen (2010).



lucrativo" (*profit oil*), se divide entre el gobierno y el contratista, en una proporción predeterminada. Luego, el contratista tiene que pagar el impuesto sobre la renta por su participación en las ganancias. En el contrato de servicios, el contratista recibe el pago de una tarifa en efectivo por la prestación de los servicios de operación, que suele estar sujeta a impuestos. Normalmente, las empresas de la industria extractiva están sujetas a todas las obligaciones tributarias que se aplican a las empresas de los demás sectores económicos en general. Estas incluyen el impuesto sobre las utilidades de la empresa, los impuestos sobre las ganancias de capital, los impuestos sobre nóminas, los impuestos sobre la propiedad, el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y los aranceles a las importaciones, entre otros. Asimismo, al igual que los demás contribuyentes, suelen estar obligadas a retener otro conjunto de impuestos, como aquellos sobre los dividendos pagados a los accionistas, los intereses remesados al exterior, los pagos remesados al exterior por concepto de servicios, las remuneraciones pagadas a los trabajadores y la seguridad social, entre otros.

Además, los gobiernos aplican impuestos particulares a la explotación de los recursos naturales no renovables con el fin de obtener una parte de las rentas económicas que estos generan. Al mismo tiempo, es frecuente que se otorguen ciertos beneficios tributarios en el impuesto a la renta, como forma de mitigar los riesgos propios de la actividad y estimular la inversión.

A continuación se examinan los impuestos y los beneficios tributarios particulares de la industria extractiva, dejando de lado aquellos comunes a todas las actividades.

a) Impuesto sobre las utilidades

En general, el impuesto sobre las utilidades de las empresas consiste en una tasa fija que se aplica sobre la utilidad tributable de cada año. Aunque en la mayoría de los países no se discrimina por sector económico, en algunos se aplica una tasa más alta a la industria extractiva, como forma de captar una mayor proporción de las rentas económicas. Este es el caso de Ghana (tasa del 35%, en comparación con el 25% habitual) y Trinidad y Tabago (tasa del 50%, en comparación con el 30% habitual).

Desde la perspectiva del gobierno, el impuesto sobre las utilidades es una fuente inestable de ingresos, pues genera ingresos moderados cuando los precios son bajos o durante los primeros años de vida de un proyecto, cuando los gastos por depreciación son elevados. Sin embargo, desde la perspectiva del inversionista, el impuesto sobre las utilidades es preferible a otros impuestos que no se basan en la capacidad de pago del contribuyente, como las regalías por cantidad o ventas (Otto, 2017). Independientemente de los impuestos especiales con los que se grava la actividad minera, la aplicación del impuesto sobre las utilidades es necesaria para garantizar que el rendimiento normal del capital propio esté gravado de igual manera que en otros sectores (FMI, 2012).

Muchos países ofrecen beneficios tributarios mediante el impuesto sobre las utilidades, con el propósito de atraer inversiones en industrias extractivas. Estos beneficios pueden tomar la forma de exenciones, deducciones, diferimientos o créditos⁴. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

- **Moratoria fiscal (*tax holiday*):** consiste en la exención del impuesto sobre las utilidades durante un período determinado. Su utilización ha disminuido debido a su ineficiencia, pues suele favorecer más a aquellas inversiones con alta rentabilidad que se habrían efectuado aún sin el beneficio. Además, puede favorecer la planificación tributaria para eludir o evadir el impuesto sobre las utilidades de empresas relacionadas que no gozan del beneficio.

⁴ Véase una descripción detallada de estos beneficios en Otto (2017).

- Arrastre de pérdidas tributarias: casi todos los países permiten que las pérdidas tributarias del período puedan deducirse de las utilidades que se obtengan en los períodos futuros. Este es un beneficio valioso para las empresas extractivas, que sufren pérdidas en los primeros años de explotación o bien como consecuencia de los períodos de precios bajos. Como se verá más adelante, algunos países ponen un límite al arrastre de pérdidas mientras otros permiten el arrastre infinito. También pueden ponerse límites a la utilidad de cada año que puede absorberse por pérdidas acumuladas.
- Gastos de exploración: a fin de incentivar las exploraciones, muchos países permiten que los gastos relacionados con esta actividad se deduzcan de la base imponible en el año en que se realizan. Otros obligan a activarlos para, posteriormente, permitir su amortización tras el comienzo de la etapa de explotación. La primera alternativa es más coherente con las normas internacionales de contabilidad, pues la gran incertidumbre respecto del éxito de las exploraciones impide concluir que se esté en presencia de un activo, lo que sí podría ocurrir en una etapa posterior, cuando la exploración ha sido exitosa y se está en una etapa de evaluación.
- Depreciación acelerada: la explotación de un yacimiento requiere una gran inversión en activos especializados. Es frecuente que los países otorguen incentivos al permitir que esos activos se deprecien en un tiempo menor con respecto a su duración efectiva. Esto permite una postergación del impuesto a la renta, que aumenta la rentabilidad del proyecto, haciéndolo más atractivo para el inversionista.
- Deducciones por agotamiento: cuando una empresa minera adquiere los derechos de explotación de un tercero, tiene un activo desde el punto de vista contable. En estos casos, es común que se permita transformar ese activo paulatinamente en gasto mediante un proceso de agotamiento, es decir, a la misma tasa en que se van extrayendo las reservas de mineral.

b) Regalías

No existe una definición única de lo que se entiende por regalía. Los instrumentos fiscales especiales aplicados a la industria extractiva adoptan diversas formas y no siempre está claro si un determinado gravamen corresponde o no a una regalía. Otto y otros (2006) utilizan una definición amplia, según la cual una regalía es cualquier tipo de impuesto que presenta uno o más de los siguientes atributos:

- La ley que crea el gravamen lo llama regalía (*royalty*).
- La intención del impuesto es realizar un pago al propietario del recurso como compensación por transferir al contribuyente la propiedad de ese recurso o el derecho a venderlo.
- La intención del impuesto es cobrar al productor del mineral o hidrocarburo por el derecho a extraerlo.
- El impuesto es especial para la actividad extractiva y no se aplica a otras industrias.

De acuerdo con esta definición, en las legislaciones de los países con recursos naturales no renovables es posible encontrar tres tipos de regalías: específicas, *ad valorem* y sobre las utilidades. Cada una de ellas puede tener distintas variantes.

i) Regalías específicas

Consisten en una tarifa cobrada por unidad de volumen o peso. Por ejemplo, en Australia Occidental se aplica una regalía específica a los minerales industriales y de construcción de bajo valor, cuya tasa es de 0,73 o 1,17 dólares australianos por tonelada, según el tipo de mineral.

Este tipo de regalías se aplica con mayor frecuencia a los minerales industriales (arena, arcilla, gravilla, piedra caliza, entre otros) o a los que se venden a granel (carbón, mineral de hierro, sal, fosfato, azufre, entre otros). Su aplicación es más sencilla que la de otros métodos, pues no depende del precio y tampoco de los costos de producción u otros valores que pueden ser objeto de controversias (Otto y otros, 2006).

Las regalías específicas difícilmente se aplican a productos minerales no homogéneos, como el concentrado de cobre, o productos que contienen otros minerales, como zinc, plomo, oro o molibdeno, cada uno de los cuales tiene un valor muy diferente.

ii) Regalías ad valorem

En este caso, la base imponible es el valor del mineral o hidrocarburo extraído o vendido, sobre el que se aplica una tasa fija o variable. La tasa variable puede aumentar en función de la producción total o del precio de mercado del mineral o hidrocarburo.

También es importante definir la manera en que se calcula el valor del mineral o hidrocarburo. En algunos países se utiliza el valor contable, es decir, el que consta en las facturas o en las declaraciones de exportación (valor franco a bordo (FOB)). En otros, para prevenir la posible evasión de impuestos mediante los precios de transferencia, se prefiere utilizar precios de referencia objetivos, por ejemplo, los precios de cotización diaria de la Bolsa de Metales de Londres (BML).

Una regalía con una tasa fija sobre los ingresos brutos es relativamente fácil de fiscalizar. Sin embargo, cuando las regalías constituyen una parte importante del régimen fiscal, tienden a volverse más complejas, pues comienzan a modificarse para que respondan mejor a la rentabilidad de cada empresa, utilizando indicadores sustitutivos como el precio, la ubicación o el nivel de producción (FMI, 2012).

iii) Regalías sobre las utilidades

Varios países tienen regalías cuya base imponible son las utilidades, es decir, los ingresos brutos menos los costos de operación, la depreciación de activos de capital, los gastos de exploración y de desarrollo, así como los gastos de posproducción, como los relacionados con el transporte, la fundición y la refinación. Hay variantes en torno a esta definición general, pues en algunas legislaciones se permite deducir solo algunos de los gastos mencionados o se introducen ajustes en el cálculo de la base imponible.

c) Impuestos sobre la renta económica

Como se señala en Otto (2017), en la literatura académica existen numerosos estudios sobre el concepto de renta económica en la minería y la manera de obtenerla mediante impuestos. En la práctica, son pocos los países que intentan captar toda la renta económica y también los que aplican impuestos basados en las recomendaciones teóricas para este fin. En las últimas décadas se observa una tendencia a pasar, en primer lugar, de las regalías específicas a las regalías *ad valorem* y, luego, de las regalías *ad valorem* a aquellas basadas en las utilidades. Con respecto a estas últimas, hay incluso algunas experiencias de impuestos diseñados para gravar exclusivamente la renta económica. Varios de estos cambios se produjeron a partir de 2002, debido al marcado incremento de los precios de los minerales. Por ejemplo, en Liberia se introdujo un impuesto sobre la renta económica de los recursos, mientras en Mongolia y Zambia se introdujeron impuestos sobre las ganancias imprevistas generadas por altos precios (Hogan y Goldsworthy, 2010). En Australia se aplicó un impuesto a la renta económica de los recursos cuando el superciclo de los productos básicos se hizo evidente, pero se derogó poco después cuando los precios bajaron. Esto indica que la evolución de la tributación del sector de los minerales tiende a reflejar el estado actual del ciclo económico (Otto, 2017).

Si bien todos los impuestos, especialmente aquellos como el impuesto sobre las utilidades y las regalías basadas en las utilidades, se apropian al menos de una parte de la renta económica para el beneficio del Estado, la principal diferencia entre el impuesto sobre las utilidades y el impuesto a las rentas económicas es que este último permite deducir como gasto el costo de oportunidad del capital de los inversionistas, de manera que la base imponible sea la ganancia extraordinaria, es decir, aquella que está por encima de la que exigen los inversionistas para entrar en el negocio. La literatura económica ofrece varios métodos para alcanzar este objetivo, entre los que se destacan los siguientes:

i) Deducción del costo del capital

La base imponible del impuesto es la utilidad de la empresa menos una deducción por el rendimiento exigido al capital invertido. Este método admite dos variantes: la deducción del patrimonio neto de la empresa (*allowance for corporate equity*) y la deducción del capital total de la empresa (*allowance for corporate capital*) (FMI, 2012).

En el primer método, deducción del patrimonio neto de la empresa, se deduce una tasa de interés aplicada sobre el patrimonio contable neto de la empresa al inicio de cada período. Esa tasa de interés debería reflejar la rentabilidad exigida por los accionistas a una inversión con el mismo nivel de riesgo que el proyecto minero. El método de deducción del capital total de la empresa busca utilizar una tasa de interés independiente de la estructura de financiamiento de la empresa. Dicha tasa se aplica sobre el valor contable de los activos a inicios de cada período y debería representar la rentabilidad exigida por los inversionistas a un activo con el mismo nivel de riesgos del proyecto minero, bajo el supuesto de que se financia exclusivamente con capital propio. En este caso, los gastos financieros no deben deducirse en el cálculo de la base imponible. El impuesto especial sobre los hidrocarburos que rige en Noruega es una aproximación a este método.

ii) El impuesto de Brown

Propuesto por Brown (1948), corresponde a una tasa fija aplicada sobre el flujo de efectivo anual, es decir, los ingresos totales menos los desembolsos totales por concepto de gastos e inversiones de capital. Se supone que el proyecto se financia con capital propio, por lo que no se consideran los flujos por préstamos y gastos financieros. En los períodos en que se realizan las inversiones el flujo de efectivo será negativo, por lo que el Estado estaría entregando un subsidio a la empresa igual a la tasa del impuesto sobre el flujo de efectivo. En los años en que el flujo de efectivo sea positivo, la empresa pagará impuestos al Estado. Esta opción busca simplificar el cálculo de un impuesto sobre la renta económica, pues no requiere estimaciones del costo de oportunidad del capital del inversionista. Sin embargo, es políticamente poco viable, pues requiere que el Estado realice desembolsos importantes en la etapa de inversión de los proyectos mineros, cuya recuperación futura es incierta.

iii) Impuesto sobre la renta de los recursos

Propuesta por Garnaut y Clunies Ross (1975), esta alternativa viabiliza el impuesto de Brown al reemplazar el subsidio al inversionista por la posibilidad de deducir los flujos de efectivo negativos en los períodos siguientes, reajustados por una tasa de interés. Es decir, mientras el flujo de efectivo sea negativo, no habrá pago de impuestos. El impuesto comenzará a pagarse cuando los flujos de efectivo positivos superen los flujos de efectivo negativos acumulados y reajustados por la tasa de interés. Mientras en Australia se utiliza este sistema en la minería y el sector de hidrocarburos, en Angola se aplica a los contratos de producción compartida (FMI, 2012).

iv) Impuesto sobre las ganancias extraordinarias

Este impuesto es similar al impuesto sobre la renta de los recursos, pero no considera el reajuste de los flujos de efectivo negativos acumulados. Se comienza a pagar impuestos cuando el cociente entre los ingresos y los costos acumulados (factor R) es mayor a 1.

d) Bonificaciones

Las bonificaciones o bonos son pagos únicos que se realizan al producirse determinados acontecimientos, por ejemplo, la firma del contrato (bono de firma), un descubrimiento comercial o el logro de ciertos niveles de producción. Pueden estar incorporados en la legislación o formar parte de una negociación. En algunos países, la bonificación propuesta por los oferentes en un proceso de licitación es una de las variables que determinan la adjudicación. Las bonificaciones son más frecuentes en el sector de hidrocarburos, generalmente asociado con los sistemas contractuales, aunque también se utilizan en los sistemas de concesiones.

e) Participación en la producción

La participación en la producción es una de las principales formas de participación del Estado en los APC para el sector de hidrocarburos. Corresponde al porcentaje del “petróleo lucrativo” (una vez cubiertos los costos y la regalía) que, según el acuerdo, quedará en manos del Estado. La producción compartida es similar a la tributación sobre las utilidades, en el sentido de que es neutral y puede requerir la recuperación total de los costos para que el Estado empiece a percibir ingresos (Ossowski y Halland, 2016).

2. Comparación de los instrumentos tributarios aplicados a la industria extractiva

Los distintos impuestos aplicados a la industria extractiva pueden compararse a la luz de los atributos deseables de todo sistema tributario, es decir: suficiencia de la recaudación, eficiencia económica, simplicidad y equidad. A estos se suman otros criterios o atributos especialmente relevantes para la industria extractiva, a saber: flexibilidad, progresividad, distribución del riesgo y estabilidad. En el cuadro III.1 se presenta la descripción de cada uno de los atributos deseables de los regímenes fiscales para el sector extractivo y se comparan los instrumentos tributarios asociados.

Con respecto a la suficiencia de la recaudación, las regalías específicas y *ad valorem* generan ingresos desde el primer año de explotación del recurso. Si bien las primeras generan un flujo de ingresos relativamente estable, pues es independiente de los ciclos de precios o de la estructura de costo de la empresa, no permiten que el Estado se beneficie de las utilidades extraordinarias que generan las empresas en la parte alta del ciclo de precios. Por el contrario, el ingreso derivado de las regalías *ad valorem* presenta fluctuaciones, debido principalmente a las variaciones del precio del mineral o hidrocarburo.

Cuadro III.1

Resumen de los atributos deseables de los regímenes fiscales para el sector extractivo y comparación de los instrumentos tributarios asociados

Atributo	Descripción	(-)	(-) / (+)	(+)
Recaudación	Los instrumentos deben permitir que el Estado se apropie de una proporción razonable de las rentas económicas	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>	Impuestos sobre las rentas económicas (impuesto sobre la renta de los recursos e impuesto sobre las ganancias extraordinarias)	Impuesto sobre las utilidades Impuestos sobre las rentas económicas (deducción del patrimonio neto de la empresa (<i>allowance for corporate equity</i>) y deducción del capital total de la empresa (<i>allowance for corporate capital</i>))
Eficiencia económica	Los impuestos deben ser lo más neutrales posibles para afectar lo menos posible las decisiones de inversión	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>	Impuesto sobre las utilidades Regalías basadas en las utilidades	Impuestos sobre las rentas económicas
Simplicidad	Se deben minimizar los costos de administración y cumplimiento para limitar los riesgos de elusión y evasión tributaria	Regalías basadas en las utilidades Impuestos sobre las rentas económicas (deducción del patrimonio neto de la empresa y deducción del capital total de la empresa)	Impuestos sobre las rentas económicas (impuesto de Brown, impuesto sobre la renta de los recursos e impuesto sobre las ganancias extraordinarias)	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>
Equidad	Los impuestos cobrados deben guardar relación con la capacidad de pago y la distribución de lo recaudado entre las generaciones actuales y futuras, así como entre las regiones geográficas, debe ser equilibrada	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>		Impuestos sobre las rentas económicas Regalías basadas en las utilidades
Flexibilidad	Los instrumentos deben poder adaptarse a los cambios en las condiciones del mercado	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>		Impuestos sobre las rentas económicas Regalías basadas en las utilidades
Progresividad	Los impuestos deben lograr una participación estatal proporcionalmente mayor en las rentas acumulativas en los ciclos de auge de precios o reducción de costos	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>		Impuestos sobre las rentas económicas Regalías basadas en las utilidades
Distribución del riesgo	Los impuestos deben reducir el riesgo relativo que asume el inversionista	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>	Impuesto sobre las utilidades Regalías basadas en las utilidades	Impuestos sobre las rentas económicas
Estabilidad	El régimen fiscal debe ser estable y los inversionistas deben creer que es estable	Regalía específica Regalía <i>ad valorem</i>	Impuesto sobre las utilidades Regalías basadas en las utilidades	Impuestos sobre las rentas económicas

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

Por otra parte, el impuesto sobre las utilidades, las regalías basadas en las ganancias y los impuestos a las rentas económicas como la deducción del patrimonio neto de la empresa y la deducción del capital total de la empresa no producirían recaudación en los períodos en que la empresa tenga pérdidas, pero ello se compensaría con ingresos tributarios mayores en los períodos de utilidades y altos precios. En el caso de los impuestos a las rentas económicas como el impuesto sobre la renta de los recursos y el impuesto sobre las ganancias extraordinarias, la recaudación tributaria se diferiría aún más, hasta el momento en que los ingresos acumulados superen a los costos acumulados más las inversiones. Esto significa que el Estado no recibiría ingresos durante la primera parte del ciclo de vida del proyecto y obtendría ingresos una vez que el inversionista haya recuperado la inversión. El impuesto de Brown es el más débil desde este punto de vista, pues requiere que el Estado desembolse una cantidad importante de recursos en los años de inversión, para comenzar a recuperarlos en el año en que los ingresos superen a los costos.

Las regalías específicas y *ad valorem* son las más débiles en materia de eficiencia económica, pues equivalen a un costo de producción adicional que se debe desembolsar aún en el caso de que las empresas tengan pérdidas. Esto reduce la rentabilidad del proyecto minero con respecto a la alternativa sin regalía, por lo que algunos proyectos

menos rentables no se llevarían a cabo. En el extremo opuesto se encuentran los impuestos sobre la renta económica, que solo gravan las ganancias extraordinarias, de manera que, en teoría, no afectarían las decisiones de exploración, desarrollo y explotación minera, aun cuando se aplicara una tasa del 100%. Las regalías basadas en las utilidades y el impuesto sobre las utilidades se encuentran en una posición intermedia, pues el pago de estos impuestos varía proporcionalmente con la rentabilidad del proyecto.

La simplicidad es un atributo positivo de los impuestos pues conlleva menores costos de administración y cumplimiento⁵. Cuando la administración tributaria cuenta con recursos limitados, los mayores costos de administración y cumplimiento se traducen en mayor evasión y elusión tributaria. Por ese motivo, en los países con administraciones tributarias más débiles se tiende a privilegiar los impuestos más fáciles de fiscalizar, como las regalías específicas y *ad valorem*. En caso de aplicarse las primeras, será necesario asegurarse solamente de que las empresas declaren correctamente las toneladas de mineral extraído. Las últimas requieren, además, que se verifique que la valoración de esas toneladas sea correcta. Para evitar riesgos de subvaloración o elusión mediante precios de transferencia, en algunos países se utilizan precios de referencia en lugar de los valores que constan en las facturas de exportación.

Las regalías sobre las utilidades y los impuestos a la renta económica son más complejos para la administración tributaria, pues requieren además la fiscalización de los costos para evitar que se incrementen artificialmente. Las asimetrías de información favorecen a las empresas mineras, que conocen los verdaderos costos de producción. Por ende, cuando la administración tributaria tiene dificultades para fiscalizar los costos, la regalía *ad valorem* puede ser una alternativa mejor que la regalía sobre las utilidades, pues se evita la erosión de la base imponible mediante el incremento artificial de los costos. Algunos especialistas señalan correctamente que los impuestos que se basan en el flujo de efectivo, como el impuesto de Brown, el impuesto sobre la renta de los recursos y el impuesto sobre las ganancias extraordinarias, son un poco más sencillos, pues no tienen depreciación de los activos de capital ni otras complejidades que derivan de la aplicación del principio contable del devengado⁶.

Los impuestos a la renta económica y las regalías basadas en las utilidades cumplen con el requisito de equidad horizontal y vertical pues son progresivos, es decir, son directamente proporcionales a la capacidad de pago. Por el contrario, las regalías específicas y *ad valorem* son regresivas, pues cuanto más grande es la renta económica obtenida, menor es la proporción de ella que se paga al Estado porque este no cuenta con los instrumentos adecuados para captarla. No obstante, cuando los impuestos a la renta económica y las regalías basadas en las utilidades recaudan poco en períodos de precios bajos, suele existir la percepción de que el sector minero no aporta lo que corresponde y muchos abogan por la aplicación de regalías específicas o *ad valorem*.

La flexibilidad apunta a reducir la incertidumbre propia de los proyectos mineros, dando una señal a los inversionistas de que los impuestos no perjudicarán de manera desproporcionada a la actividad cuando las condiciones del mercado se vean afectadas. De esta manera, la flexibilidad de los instrumentos tributarios se vincula con la eficiencia económica, pues con impuestos flexibles no se distorsionan demasiado las decisiones de inversión. Los impuestos basados en las utilidades y sobre las rentas económicas son más flexibles, pues en períodos de precios bajos o costos altos el pago de impuestos será inferior o nulo. En el otro extremo se encuentran las regalías específicas y *ad valorem*, que suponen el deber de pagar impuestos independientemente de las condiciones de mercado.

⁵ Los costos de administración son los recursos que la autoridad tributaria destina a la gestión y fiscalización de un impuesto. Los costos de cumplimiento son los recursos (tiempo y dinero) que los contribuyentes sacrifican para cumplir con sus obligaciones (llevar registros, contratar asesores, entre otros).

⁶ Por ejemplo, Land (2009) y Hogan y Goldsworthy (2010).

Por lo general, la progresividad se entiende como sinónimo de equidad vertical. Sin embargo, en el ámbito de la explotación de los recursos naturales, la progresividad se define como la capacidad de lograr una participación estatal proporcionalmente mayor en las rentas acumulativas de estos sectores en los ciclos de auge de precios o reducción de costos (Gómez Sabaini, Jiménez y Morán, 2015). Las regalías basadas en las utilidades pueden diseñarse de forma progresiva, estableciendo tasas marginales crecientes en función de los márgenes de ganancia, al igual que los impuestos sobre las rentas económicas. En el caso de las regalías específicas y *ad valorem*, pueden establecerse tasas variables en función del precio de mercado del mineral. Sin embargo, al no considerar en su base la información de los costos de producción, es más difícil asegurar que exista una buena correlación con las rentas económicas generadas.

Los instrumentos tributarios también tienen un efecto en la distribución del riesgo entre el Estado y el inversionista privado. Por una parte, están los impuestos sobre la renta económica, mediante los que el Estado puede considerarse como un “socio silencioso” de la empresa minera y comparte plenamente el riesgo en proporción a su participación (Davis y Smith, 2020). El riesgo también se comparte en el caso del impuesto sobre las utilidades y las regalías basadas en las utilidades, pues el pago se produce cuando la empresa comienza a tener ganancias. Por otra parte, en el caso de las regalías específicas y *ad valorem* no hay riesgos compartidos, pues son independientes de los resultados de la empresa.

Con respecto a la estabilidad, dados los altos costos no recuperables, propios de la actividad extractiva y las asimetrías de información por las que las empresas desconocen los cambios tributarios que los gobiernos quieren llevar a cabo, es deseable que el régimen tributario sea estable y que los inversionistas creen que es estable para incentivar la inversión. De acuerdo con Hogan y Goldsworthy (2010), los inversionistas perciben un menor riesgo soberano (estabilidad tributaria) cuando se aplican impuestos a las rentas económicas o sobre las utilidades, ya que es menos probable que el gobierno ajuste los parámetros tributarios en respuesta a cambios importantes en las condiciones del mercado, a diferencia de lo que ocurre en los países con regalías específicas o *ad valorem*, donde hay presión para aumentar las tasas en los períodos de precios altos. Esta percepción del riesgo es relevante pues incide en la decisión inicial de invertir. En este sentido, los contratos de invariabilidad tributaria son un instrumento para garantizar la estabilidad de los instrumentos tributarios a los inversionistas durante un tiempo determinado.

3. Aspectos de administración tributaria

En comparación con otros sectores económicos, las particularidades de la industria extractiva determinan que haya más de un organismo gubernamental vinculado a la gestión de los ingresos fiscales del sector. Muchos gobiernos han establecido unidades de cumplimiento para grandes contribuyentes especialmente capacitadas. Al respecto, Guj y otros (2013) señalan que es fundamental definir de manera precisa los organismos gubernamentales responsables de cada elemento del proceso administrativo de la recaudación de ingresos y que todos los organismos comprendan y acepten claramente esas responsabilidades.

Es recomendable que los procesos de recaudación y fiscalización de los instrumentos fiscales especiales aplicados a la industria extractiva se deleguen en la administración tributaria, sin perjuicio de que exista una adecuada colaboración e intercambio de información con los demás organismos que regulan otros aspectos de la industria extractiva. Sin embargo, la administración tributaria fragmentada según el tipo de gravamen, todavía frecuente en el ámbito de las industrias extractivas, tiene muchas y conocidas desventajas (FMI, 2012).

Un segundo aspecto importante de la administración tributaria se refiere a la capacidad de las agencias para gestionar y fiscalizar los distintos instrumentos fiscales. Como se mencionó anteriormente, cada impuesto especial a la industria extractiva tiene su propio nivel de complejidad y, por ende, plantea importantes desafíos en materia de administración. En el caso de las regalías específicas, es necesario determinar correctamente el volumen de producción. Cuando se producen concentrados de minerales, por ejemplo, ello significa controlar los flujos de producción para evitar la extracción ilegal o la subdeclaración de las exportaciones y también medir el contenido de distintos minerales, una labor ajena a los funcionarios de la administración tributaria que requerirá el asesoramiento de expertos y la aplicación de procedimientos bien definidos (Hanni y Podestá, 2019; Calder, 2010). En el caso de la administración y fiscalización de las regalías *ad valorem*, se suman las dificultades para establecer el precio y cobran especial relevancia los precios de transferencia entre partes relacionadas.

En el caso de la minería, es frecuente que el mineral se venda en forma de concentrado a una empresa relacionada en el exterior para que continúe con el procesamiento. Si esa empresa relacionada se encuentra en un país donde la tributación es menor, hay importantes incentivos a transferirle el concentrado a precios inferiores a los de mercado. Para que la administración tributaria pueda hacer frente a este tipo de elusión se requiere, en primer lugar, que la legislación tributaria contenga normas sólidas sobre precios de transferencia. En segundo lugar, se necesita que los funcionarios de la administración tributaria tengan las competencias y los recursos para aplicar dichas normas.

De todas maneras, como bien señala Calder (2010), establecer los valores de mercado de los recursos naturales suele ser más fácil con respecto a otras industrias, pues los precios de los productos básicos físicos comercializados internacionalmente suelen cotizarse en las bolsas internacionales, lo que constituye una buena referencia aun cuando el producto exportado no tenga el mismo nivel de procesamiento o calidad de aquel que se cotiza. Sin embargo, esta ventaja no se observa para todos los recursos naturales no renovables, como por ejemplo el litio, que no se cotiza en bolsa y para el que no existe un precio de referencia. De acuerdo con Otto (2017), el progreso realizado por las autoridades tributarias para detener las fugas fiscales derivadas de las prácticas de precios de transferencia sigue siendo lento, tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo, por lo que siguen siendo un desafío importante que distorsiona la recaudación real de ingresos.

En el caso de las regalías sobre las utilidades y los impuestos a la renta económica, las dificultades de administración se relacionan con la determinación del ingreso bruto y la fiscalización de los costos. También aquí son relevantes los precios de transferencia entre partes relacionadas, en particular la denominada subcapitalización o capitalización débil. De hecho, es común que los gastos financieros sean deducibles de la base imponible, mientras las remesas al exterior por concepto de intereses suelen gravarse con tasas muy inferiores a las del impuesto empresarial. Estas características alientan a algunas grandes empresas a desarrollar una planificación tributaria que consiste en declarar los aportes de capital como préstamos otorgados por una empresa relacionada, reemplazando la distribución de utilidades por el pago de intereses. Es por ello que muchos países han establecido normas especiales para controlar esta evasión, conocidas como normas de subcapitalización, mediante las que se fijan límites a los intereses deducibles. Nuevamente se observa que, para evitar este tipo de erosión de la base tributaria, no solo se requiere una norma bien diseñada, sino también una administración tributaria capaz de fiscalizar su cumplimiento.

Por otra parte, el control de los costos también plantea varios desafíos para la administración tributaria. Entre otros, Calder (2010) destaca los siguientes: la aplicación de diferentes tasas de depreciación; la determinación del momento en que se deben reconocer los costos, incluido el tratamiento de las existencias y las provisiones de cierre de faenas; la asignación y delimitación de costos; la aplicación de límites de recuperación de costos y el tratamiento de las pérdidas.

B. Revisión de los marcos fiscales existentes en la región

A continuación, se describen los regímenes fiscales aplicables en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tabago a la exploración y producción de hidrocarburos y la minería. Se incluyen los impuestos y los pagos obligatorios que, al suponer un costo para las empresas, podrían afectar las decisiones de inversión. Esto significa que, salvo en casos excepcionales, no se incluyen los impuestos respecto de los cuales las empresas actúan como agentes retenedores, como por ejemplo el IVA, los impuestos de los trabajadores y los impuestos al consumo.

1. Exploración y producción de hidrocarburos

a) Regímenes para la exploración y producción de hidrocarburos

La revisión de los marcos regulatorios para la exploración y producción de hidrocarburos en el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, la República Dominicana y Trinidad y Tabago permite evidenciar algunos hechos estilizados. En primer lugar, existe un tratamiento diferenciado para las empresas petroleras nacionales en varios países. En este sentido, resulta oportuno señalar que en varios casos la mayor parte de la producción petrolera nacional proviene de yacimientos existentes manejados por empresas petroleras nacionales o sus socios, que se rigen por las condiciones fiscales vigentes al comienzo de las operaciones. En algunos casos, estas condiciones diferirían sustancialmente del marco fiscal actual. En segundo lugar, la legislación vigente en todos los países analizados establece diferentes modalidades para la explotación de los hidrocarburos. Los APC constituyen la modalidad más empleada (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2

América Latina y el Caribe (6 países): regímenes vigentes para la exploración y producción de hidrocarburos

País	Régimen regulatorio		Marco legal
	Tipo	Nombre	
Brasil	Concesión	Contratos de concesión	Ley núm. 9478 (1997)
	Contractual	Acuerdos de producción compartida (APC)	Ley núm. 12.351 (2010)
Colombia	Concesión	Contrato de exploración y producción	Acuerdo núm. 02 de 2017 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)
		Contrato de evaluación técnica	
Ecuador	Empresa pública	Explotación por parte del sector público	Ley de Hidrocarburos (Decreto Supremo núm. 2967 de 1978)
	Contractual	Contrato de participación	
		Contrato de prestación de servicios	
México	Empresa pública	Asignaciones	Ley de Hidrocarburos (2014)
	Contractual	Acuerdo de producción compartida (APC)	
		Contrato de utilidad	
		Contrato de servicios	
	Concesión	Contrato de licencia	
República Dominicana	Contractual	Acuerdo de producción compartida (APC)	Ley núm. 4532-56 (1956)
Trinidad y Tabago	Contractual	Licencia	Ley del Petróleo (Ley núm. 46 de 1969)
		Acuerdos de producción compartida (APC)	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los marcos legales de cada país.

Se destacan los regímenes aplicados a las empresas petroleras nacionales en los casos del Ecuador y México, que existen en paralelo con modalidades contractuales para empresas privadas. Por ejemplo, el artículo 2 de la Ley de Hidrocarburos del Ecuador dispone que el Estado explorará y explotará los yacimientos de hidrocarburos en forma directa a través de las empresas públicas de hidrocarburos y que, de manera excepcional, “podrá delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, de probada experiencia y capacidad técnica y económica, para lo cual la Secretaría de Hidrocarburos podrá celebrar contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana”. Aunque la empresa estatal EP PETROECUADOR lleva la gran mayoría de la producción nacional de petróleo (alrededor de 80%), se han empleado contratos de prestación de servicios durante la última década para regular la participación del sector privado. En el caso de México, la Ley de Hidrocarburos de 2014 establece la modalidad de asignaciones mediante la cual el Estado otorga de manera directa campos en producción y otras áreas susceptibles de exploración a la empresa petrolera nacional Petróleos Mexicanos (PEMEX) que, a su vez, da lugar a ciertas condiciones fiscales que se aplican a los asignatarios. En cambio, la empresa petrolera estatal de Trinidad y Tabago, Heritage Petroleum Company, cuya producción de petróleo representa alrededor de 60% del total nacional, opera bajo las mismas modalidades contractuales que las empresas privadas.

De los países analizados, Colombia es el único que permite la participación de empresas privadas solo mediante contratos de concesiones. En 2003 se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), que asumió el papel regulador y convirtió a Ecopetrol en una sociedad por acciones encargada de llevar a cabo las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos. La ANH ha establecido dos tipos de contratos de concesión para nuevos proyectos a partir de 2004, tanto para Ecopetrol como para cualquier operador privado, a saber: el contrato de exploración y producción y el contrato de evaluación técnica. Cabe mencionar que, en el caso de Ecopetrol, estos contratos se aplican a los nuevos yacimientos, pues los campos existentes antes de la creación de los contratos de exploración y producción y de evaluación técnica se rigen por las condiciones vigentes en ese entonces.

En el Brasil y México, los regímenes contractuales conviven con regímenes de concesiones por medio de los cuales las empresas privadas tienen derechos exclusivos sobre los volúmenes extraídos y comercializados una vez canceladas sus obligaciones impositivas. En el Brasil, los APC se establecieron en la Ley núm. 12351 de 2010, que regula la exploración y producción de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos fluidos en las áreas del crudo presalino y las “áreas estratégicas”⁷. Es importante señalar que, en México, el régimen contractual se aplicará también a la empresa nacional petrolera en caso de que participe en posibles futuras rondas de licitación competitivas.

b) Instrumentos de recaudación del régimen general

En todos los países analizados se aplica el impuesto sobre las utilidades a las empresas del sector de hidrocarburos, al igual que a los demás sectores de la economía. En general, las tasas varían entre el 15% de las utilidades en el Brasil y el 30% en Colombia y México (véase el cuadro III.3). En el Brasil, se aplica una sobretasa del 10% sobre las utilidades anuales superiores a 240.000 reales (cerca de 48.000 dólares), así como un impuesto de contribución social sobre las ganancias netas empresariales a una tasa del 9%. Por lo tanto, la tasa combinada del impuesto sobre las utilidades es del 34%. En Trinidad y Tabago, la tasa general del impuesto a las utilidades empresariales es del 30%. Sin embargo, en el caso de las empresas productoras de hidrocarburos se aplica una tasa del 50%.

⁷ El área estratégica se define como una región de interés para el desarrollo nacional, delimitada por un acto del Poder Ejecutivo y caracterizada por el bajo riesgo de la exploración y el alto potencial para la producción de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos fluidos.

Cuadro III.3

América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos tributarios seleccionados de los regímenes generales aplicados a la exploración y producción de hidrocarburos

País	Impuesto sobre las utilidades		Otros impuestos					Beneficios tributarios para el impuesto sobre las utilidades		Invariabilidad tributaria ^a
	Base gravable	Tasas	Sobre los ingresos	Retenciones aplicadas a distribuciones o pagos al exterior			Otros	Deducciones (seleccionadas)	Depreciación (años o tasas)	
				Dividendos	Intereses	Tarifas de servicios técnicos				
Brasil	Utilidad contable de la empresa ajustada por los gastos no deducibles y los ingresos no tributables	<ul style="list-style-type: none"> Tasa del 15% Sobretasa del 10% para ganancias superiores a 240.000 reales anuales Impuesto de contribución social del 9% sobre las ganancias netas empresariales 	<ul style="list-style-type: none"> Impuestos de contribución social sobre los ingresos brutos (Programa de Integración Social y Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS)): 1,65%-7,6% 	0%	15%-25% (cuando el beneficiario se encuentra en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal)	15%-25% (cuando el beneficiario se encuentra en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal)	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto sobre las transacciones financieras (IOF) Contribución de intervención en el dominio económico (CIDE): el 10% sobre la importación de servicios técnicos Impuesto sobre los servicios (municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos "necesarios y habituales" Intereses sobre el patrimonio pagados a los accionistas Arrastre de pérdidas tributarias sin límite de tiempo, con amortización máxima del 30% cada año Regalías sobre la producción de petróleo crudo y gas natural Deducción inmediata de gastos de exploración Amortización acelerada de gastos de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 25 años Máquinas, equipos e instalaciones: 10 años Vehículos: 5 años Hardware y software: 5 años 	No
Colombia	El exceso de todos los ingresos operativos y no operativos sobre los costos y gastos deducibles	<ul style="list-style-type: none"> Tasa del 30% (2022) Tasa del 20% para zonas francas 		10%	20% (el 15% para préstamos con plazos de más de 1 año)	20%	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto a las transacciones financieras del 0,4% 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos "necesarios y habituales" Gastos de exploración amortizados en hasta 5 años El 50% del monto pagado por impuesto a las transacciones financieras Arrastre de pérdidas netas a los 12 años fiscales posteriores 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 45 años Máquinas, equipos e instalaciones: 10 años Vehículos: 5 años Hardware y software: 5 años 	Sí
Ecuador	La utilidad o ganancia se considera como ingreso bruto: <ul style="list-style-type: none"> Acuerdos de producción compartida (APC): participación del contratista en la producción del área del contrato, valorada al precio de venta de los hidrocarburos Contratos de servicios: la tarifa por barril que el contratista recibe por la producción entregada al Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa del 25% El 28% cuando los accionistas no residentes se encuentran en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal 		10%	25%	25%-37% (cuando el beneficiario se encuentra en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal)	<ul style="list-style-type: none"> Reparto del 15% de las utilidades a los trabajadores (en el caso del sector petrolero, el 12% de las utilidades se destina a financiar la inversión social de los gobiernos autónomos descentralizados) Impuesto municipal sobre el patrimonio del 0,15%: activos totales menos pasivos corrientes y contingentes Impuesto a la salida de divisas: el 5% del valor de las transacciones de divisas con el exterior 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos "necesarios y habituales" Arrastre de pérdidas a un máximo de 5 años, con un límite de amortización del 25% anual sobre la base imponible Pago por contribución relativa a la participación laboral Regalías hasta el 1% de la base gravable 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 20 años Máquinas, equipos e instalaciones: 10 años Vehículos: 5 años Hardware y software: 3 años 	No

Cuadro III.3 (conclusión)

País	Impuesto sobre las utilidades		Otros impuestos				Beneficios tributarios para el impuesto sobre las utilidades		Invariabilidad tributaria ^a	
	Base gravable	Tasas	Sobre los ingresos	Retenciones aplicadas a distribuciones o pagos al exterior			Otros	Deducciones (seleccionadas)		Depreciación (años o tasas)
				Dividendos	Intereses	Tarifas de servicios técnicos				
México	Las utilidades o ganancias obtenidas en México y en el resto del mundo	30%		10%	4,9-35%/40% (cuando el beneficiario se encuentra en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal)	25%	<ul style="list-style-type: none"> Reparto del 10% de la renta imponible ajustada a los trabajadores, excepto los gerentes 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos "necesarios y habituales" Todos los impuestos especiales que gravan el sector de hidrocarburos Arrastre de pérdidas a un máximo de 10 años (15 años para contratos de aguas profundas) 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 20 años Máquinas, equipos e instalaciones: 10 años Vehículos: 4 años Hardware y software: 3,3 años Inversiones en exploración: inmediata Inversiones para desarrollo y explotación: 4 años 	No
República Dominicana	Las utilidades o ganancias obtenidas en el país	27%		10%	10%	27%	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto sobre activos: el 1%, como impuesto mínimo a la renta 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos indispensables para la realización de las actividades petroleras Arrastre de pérdidas a un máximo de 5 años con una amortización máxima del 20% en cada año 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 5% Mobiliario de oficina, enseres, ordenadores, vehículos ligeros, entre otros: 25% Otros activos no especificados: 15% 	Sí
Trinidad y Tabago	Las utilidades o ganancias obtenidas en el país y en el exterior en el caso de empresas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> Tasa general del 30%. Sin embargo, las empresas del sector de hidrocarburos están gravadas con una tasa del 50% Tasa del 35% para operaciones de exploración en aguas profundas 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa para el Fondo Verde del 0,3% sobre los ingresos brutos 	3% (a la empresa matriz)-8%	15%	15%		<ul style="list-style-type: none"> Gastos indispensables para la realización de las actividades petroleras Arrastre de pérdidas de manera indefinida con una amortización máxima del 75% en cada año Gastos de exploración y desarrollo amortizables en 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios y mejoras: 10% Vehículos de motor, muebles y accesorios, instalaciones y maquinaria: 30% Equipo pesado, camiones a motor, camiones y equipo informático: 33,3% Equipo extrapesado, aviones: 40% 	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los marcos legales de cada país.

^a Los contratos suscritos entre el Estado y la empresa productora estipulan que el marco tributario se mantendrá inmodificable por el período del contrato o por un período estipulado en el contrato.

En todos los países se permite deducir los gastos considerados habituales y necesarios para la actividad petrolera de la base imponible del impuesto sobre las utilidades (véase el cuadro III.3). Además, es posible deducir los gastos realizados por la liquidación de regalías u otros gravámenes aplicados al sector en el cálculo del impuesto sobre las utilidades. De la misma manera, en todos los países examinados se autoriza el arrastre de pérdidas tributarias, por un plazo que va desde 5 años en el Ecuador y la República Dominicana hasta 12 años en Colombia. En Trinidad y Tabago se permite el arrastre de pérdidas tributarias de manera indefinida, con una amortización máxima del 75% cada año tributario. En algunos países se permite la deducción de otros impuestos u obligaciones de la base imponible del impuesto sobre las utilidades, como los intereses sobre el patrimonio pagados a los accionistas (Brasil), el 50% del impuesto pagado por transacciones financieras (Colombia), el pago por contribución laboral (Ecuador) o bien todos los impuestos especiales que gravan el sector de hidrocarburos (México).

Además del impuesto a las utilidades, algunos regímenes generales incluyen otros instrumentos de recaudación, que de ser un costo para las empresas, podrían incidir en los planes de inversión y de producción. Los más comunes en la región son los impuestos de retención sobre las distribuciones de dividendos, los pagos de intereses y tarifas de servicios técnicos (véase el cuadro III.3). En cuanto a las distribuciones de dividendos al exterior, en Colombia y la República Dominicana, este impuesto grava el 10% de los dividendos remesados al exterior. En contraste, en México el impuesto de retención del 10% sobre los dividendos no prevé distinciones según el lugar de residencia del accionista. En el Brasil, los dividendos distribuidos a los accionistas residentes o no residentes en general no están sujetos a impuestos de retención. En cuanto a los impuestos de retención a los pagos de intereses y las tarifas de servicios técnicos, las tasas aplicadas tienden de ubicarse en niveles más altos, por encima del 20% en algunos casos, reflejando en parte las preocupaciones de los países relacionadas con la posible erosión de la base gravable por la planificación agresiva tributaria de empresas multinacionales. Por otra parte, en algunos países se aplican impuestos a la propiedad. Este es el caso de Colombia, cuyo régimen general incluye una tasa sobre las transacciones financieras del 0,4% de los montos transados. En el Ecuador existe un impuesto municipal sobre el patrimonio del 1,5%. Por otra parte, en la República Dominicana existe un impuesto del 1% sobre los activos, que opera como un impuesto mínimo a la renta. Es decir, las empresas deben pagar el monto más alto entre el 27% de las utilidades obtenidas en el país y el 1% de los activos.

Las empresas de hidrocarburos, como las de otros sectores, se encuentran gravadas por una serie de impuestos indirectos. Los impuestos sobre los bienes y servicios —como el impuesto sobre el valor agregado y los impuestos sobre las ventas— tienden a no acumularse y por lo tanto no tienen mayor incidencia en los costos de un proyecto de producción de hidrocarburos. Sin embargo, existen excepciones en algunos países. Es el caso del Brasil, donde el impuesto sobre los servicios (un gravamen municipal sobre la prestación de determinados servicios, enumerados en la Ley Complementaria núm. 116 de 2003, con tarifas que varían entre el 2% y el 5% según el tipo de servicio) se impone de forma acumulativa (no acreditable) y se transforma en un costo para las empresas. En Trinidad y Tabago existe una tasa para el Fondo Verde, que consiste en un impuesto del 0,3% sobre los ingresos brutos a las empresas y asociaciones que operan en el país, destinado a financiar proyectos ambientales de organizaciones no gubernamentales elegibles y otras agencias.

Cuadro III.4

América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos de recaudación específicos aplicados a la exploración y producción de hidrocarburos

País	Régimen regulatorio	Regalías		Impuestos sobre la renta económica	Bonificaciones	Participación en la producción	Otros instrumentos
		Tipo	Tasas				
Brasil	Contratos de concesión	<i>Ad valorem</i>	10% (se puede reducir hasta un mínimo del 5%)	<ul style="list-style-type: none"> Participación especial: tasa progresiva del 10%-40% de los ingresos netos 	Bono de firma		<ul style="list-style-type: none"> Tarifa por ocupación o retención de áreas
	Acuerdos de producción compartida (APC)		15%				
Colombia	Contrato de exploración y producción	<i>Ad valorem</i>	Progresivas según la producción diaria: del 8% al 25% (tasas reducidas por la explotación de hidrocarburos no convencionales)			Participación en la producción	<ul style="list-style-type: none"> Derechos por precios altos cuando la producción es superior a 5 millones de barriles y el precio supera el precio base Derecho de uso del subsuelo Derechos de transferencia de tecnología Impuesto de retención por ventas de petróleo crudo y gas natural (el 2,5% por ventas internas; el 4% por exportaciones)
	Contrato de evaluación técnica						
Ecuador	Producción estatal	<i>Ad valorem</i>	Progresivas según la producción diaria: del 12,5% al 18,5% (aplicado a volúmenes atribuibles a la participación del Estado en los contratos de participación)				<ul style="list-style-type: none"> Participación en las utilidades de EP PETROECUADOR Participación en las exportaciones directas de crudo de EP PETROECUADOR Contribución al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (el 4% de las ventas del petróleo extraído en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica)
	Contrato de participación	<i>Ad valorem</i>	Progresivas según la producción diaria: del 12,5% al 18,5%	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto a los Ingresos Extraordinarios 	Prima de entrada	<ul style="list-style-type: none"> Participación del Estado (porcentaje determinado en función del precio del petróleo) Ajuste soberano 	<ul style="list-style-type: none"> Participación del Estado en los ingresos extraordinarios (el 50% de los ingresos que se generan por la diferencia del precio de venta franco a bordo (FOB) efectivo y el precio establecido del contrato aplicado al número de barriles producidos) Derecho superficiario Contribución al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (el 4% de las ventas del petróleo extraído en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica)
	Contrato de prestación de servicios					<ul style="list-style-type: none"> Margen de soberanía (el 25% de los ingresos brutos de las ventas) Saldos de ingresos disponibles de exportaciones directas de petróleo (saldo remanente de los ingresos brutos neto del pago de las tarifas a empresas prestadoras de servicios) 	<ul style="list-style-type: none"> Contribución no reembolsable para promover la investigación, el desarrollo y los servicios científicos y tecnológicos en el campo de los hidrocarburos (el 1% del monto del pago por los servicios) Contribución al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (el 4% de las ventas del petróleo extraído en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica)



Cuadro III.4 (conclusión)

País	Régimen regulatorio	Regalías		Impuestos sobre la renta económica	Bonificaciones	Participación en la producción	Otros instrumentos
		Tipo	Tasas				
México	Asignaciones (producción estatal – PEMEX)	<i>Ad valorem</i>	Progresivas según el precio de mercado de los productos: mínimo del 7,5% para el petróleo crudo (existe un cálculo distinto para las regalías aplicadas al gas natural y los condensados)	<ul style="list-style-type: none"> Derecho por utilidad compartida: el 54% sobre la diferencia entre el valor de los hidrocarburos extraídos en el período y un conjunto de deducciones permitidas 			<ul style="list-style-type: none"> Derecho por exploración de hidrocarburos Dividendo estatal de un valor mínimo del 30% de las utilidades netas Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (IAEEH)
	Acuerdos de producción compartida (APC)			<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de la utilidad operativa (mecanismo de ajuste de la tasa en caso de renta extraordinaria) 			<ul style="list-style-type: none"> Cuota contractual para la fase exploratoria Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (IAEEH)
	Contratos de licencia				Bono a la firma		<ul style="list-style-type: none"> Tasa al valor contractual de los hidrocarburos (mecanismo de ajuste de la tasa en caso de renta extraordinaria) Cuota contractual para la fase exploratoria Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (IAEEH)
República Dominicana	Acuerdos de producción compartida (APC)	<i>Ad valorem</i>	Variable según el precio de los hidrocarburos y el volumen de producción del contratista	<ul style="list-style-type: none"> Participación mínima del Estado (PME) del 40% de la "renta petrolera total" 			<ul style="list-style-type: none"> Alquiler de los derechos superficiales
Trinidad y Tabago	Acuerdos de producción compartida (APC) y licencias	<i>Ad valorem</i>	El 12,5% sobre el volumen neto de petróleo crudo y gas natural, al valor justo de mercado	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto complementario sobre el petróleo: progresivo del 18% al 55% según el precio del barril y las zonas de explotación 			<ul style="list-style-type: none"> Impuesto de petróleo (<i>oil impost</i>) Impuesto sobre la producción de petróleo cuando la producción diaria es superior a 3.500 barriles Tasa de desempleo: el 5% sobre las utilidades

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los marcos legales de cada país.

En varios países existen distribuciones obligatorias de utilidades a los trabajadores. En el caso del Ecuador, el régimen impone a todas las empresas la distribución del 15% de las ganancias anuales entre todos los empleados. En el caso particular del sector de hidrocarburos, el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos dispone que los trabajadores vinculados a esta actividad recibirán el 3% de las utilidades y el 12% restante se pagará al Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados, que lo destinarán a proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas donde se lleven a cabo las actividades de extracción de hidrocarburos. En México, el régimen se aplica a las empresas privadas (por lo tanto, no se aplica a PEMEX) y el monto distribuible a los empleados es el 10% de la renta imponible ajustada y está limitado a un valor máximo de tres meses de su salario regular o el promedio de participación en las utilidades recibido por el empleado en los últimos tres años. La participación en las utilidades no se paga durante el primer año de operaciones.

Otro aspecto relevante es la adopción en Colombia y la República Dominicana de regímenes de invariabilidad tributaria, que garantizan a los inversionistas que, en caso de modificación adversa de alguna de las normas indicadas en los contratos como determinantes de la inversión durante la vigencia de dichos contratos, tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo.

c) Instrumentos de recaudación específicos aplicados a la exploración y producción de hidrocarburos

Los marcos fiscales de la exploración y producción de hidrocarburos en los seis países incluidos en este capítulo contemplan diversos instrumentos de recaudación especiales. Sin embargo, es posible distinguir aspectos comunes, como el hecho de que en todos los casos se aplica una regalía a la extracción y comercialización de hidrocarburos (véase el cuadro III.4). En la mayoría de los países se aplica una regalía *ad valorem*, es decir, un impuesto sobre el valor del hidrocarburo extraído o vendido. En el Brasil, se aplica una tasa fija del 10% o el 15% según se trate de un contrato de concesión o de producción compartida. En Trinidad y Tabago también se aplica una regalía fija con una tasa *ad valorem* del 12,5% sobre el volumen neto de petróleo crudo y gas natural, al valor justo de mercado. Al contrario, en Colombia se utiliza una tasa progresiva que va del 8% al 25% según los volúmenes de producción diaria, mientras en México la progresividad de la regalía se calcula sobre la base del precio de mercado de cada producto. En la República Dominicana se aplica asimismo una regalía progresiva, pero a partir de factores combinados según el precio de los hidrocarburos y el volumen de producción del contratista.

En el caso del Ecuador, los contratos de prestación de servicios de los contratistas, en calidad de operadores, no están sujetos al pago de regalías puesto que la totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado. A su vez, en los contratos de participación la producción correspondiente a la regalía se obtiene de la participación del Estado conforme a una escala progresiva que varía entre el 12,5% y el 18,5%, según los volúmenes diarios de producción. En definitiva, las regalías son siempre pagadas por las empresas estatales EP PETROECUADOR y Petroamazonas EP. Además, todas las empresas que extraen hidrocarburos deben realizar una contribución del 4% del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y que se comercialice en los mercados interno y externo a beneficio del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico.

Por otra parte, en algunos países se aplican impuestos a las ganancias extraordinarias que, si bien no corresponden a ninguno de los tipos de impuestos sobre las rentas económicas descritos en la sección anterior, se han clasificado como tales en virtud de su objetivo, que es gravar las ganancias superiores a las exigidas por los inversionistas para entrar en el negocio (véase el cuadro III.4). En el Brasil, la participación especial se basa sobre los ingresos netos de producción, considerando deducciones por regalías, inversiones en exploración, costos operativos, depreciación e impuestos. Sobre esta base imponible se aplican tasas progresivas, que van del 10% al 40% y dependen de la ubicación del depósito, los años de producción y el volumen de producción trimestral inspeccionado, medido en miles de metros cúbicos de petróleo equivalente, para cada campo.

Cuadro III.5

América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos de recaudación del régimen general aplicados a la exploración y producción de minerales

País	Impuesto sobre las utilidades		Otros impuestos					Beneficios tributarios para el impuesto sobre las utilidades		Invariabilidad tributaria ^a
	Base gravable	Tasas	Sobre los ingresos	Retenciones aplicadas a distribuciones o pagos al exterior			Otros	Deducciones (seleccionadas)	Depreciación (años o tasas)	
				Dividendos	Intereses	Tarifas de servicios técnicos				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Utilidades realizadas en el país	25%	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto sobre las transacciones del 3% de los ingresos brutos 	12,5%	12,5%	12,5%	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto sobre las transacciones financieras del 0,3% 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos “necesarios y habituales”, incluido pago de patentes, regalías y participaciones mineras Gastos de exploración Gastos de restauración del medio ambiente Arrastre de pérdidas tributarias hasta 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 40 años Caminos e instalaciones: 10 años Maquinaria: 8 años Vehículos: 5 años 	No
Chile	Utilidad neta mundial	<ul style="list-style-type: none"> 27% 25% (régimen de pequeñas y medianas empresas (pymes)) 		35%	35%	15%-20% (cuando el beneficiario se encuentra en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal)	<ul style="list-style-type: none"> Contribución para el desarrollo regional del 1% de los activos fijos 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos de exploración amortizados en hasta 6 años Arrastre de pérdidas tributarias sin ningún límite de tiempo ni de porcentaje de las utilidades de los períodos futuros 	Depreciación lineal del activo según una vida útil igual a un tercio de la vida útil normal	Sí
Colombia	Utilidad neta mundial	<ul style="list-style-type: none"> Tasa del 30% (2022) Tasa del 20% para zonas francas 		10%	20% (el 15% para préstamos con plazos de más de 1 año)	20%	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto sobre las transacciones financieras del 0,4% 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos “necesarios y habituales” Gastos de exploración amortizados en hasta 5 años El 50% del monto pagado por impuesto sobre las transacciones financieras Arrastre de pérdidas netas a los 12 años fiscales posteriores 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 45 años Máquinas, equipos e instalaciones: 10 años Vehículos: 5 años Hardware y software: 5 años 	Sí
Ecuador	Utilidad neta mundial	<ul style="list-style-type: none"> Tasa del 25% Tasa del 28% cuando los accionistas no residentes se encuentran en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal 		10%	25%	25%-37% (cuando el beneficiario se encuentra en una jurisdicción considerada como un paraíso fiscal)	<ul style="list-style-type: none"> Contribución por participación laboral: el 15% de las utilidades brutas Impuesto municipal sobre el patrimonio del 0,15%: activos totales menos pasivos corrientes y contingentes Impuesto a la salida de divisas: el 5% del valor de las transacciones de divisas con el exterior 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos “necesarios y habituales” Arrastre de pérdidas a un máximo de 5 años, con un límite de amortización del 25% anual sobre la base imponible Pago por contribución relativa a la participación laboral Regalías hasta el 1% de la base gravable 	<ul style="list-style-type: none"> Edificios: 20 años Máquinas, equipos e instalaciones: 10 años Vehículos: 5 años Hardware y software: 3 años 	Sí

Cuadro III.5 (conclusión)

País	Impuesto sobre las utilidades		Otros impuestos					Beneficios tributarios para el impuesto sobre las utilidades		Invariabilidad tributaria ^a
	Base gravable	Tasas	Sobre los ingresos	Retenciones aplicadas a distribuciones o pagos al exterior			Otros	Deducciones (seleccionadas)	Depreciación (años o tasas)	
				Dividendos	Intereses	Tarifas de servicios técnicos				
Perú	Utilidad neta mundial	29,5%		5%	30% (el 4,9% para algunas entidades no relacionadas)	15%	<ul style="list-style-type: none"> • Reparto del 8% de las utilidades a los trabajadores • Impuesto sobre las transacciones financieras del 0,005% • Pago de impuesto temporal a los activos netos del 0,4% 	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos "necesarios y habituales", incluidos el pago de utilidades a trabajadores, el impuesto sobre las transacciones financieras y las regalías mineras • Arrastre de pérdidas tributarias contra la utilidad neta de los 4 años posteriores o contra el 50% de la utilidad neta de los años posteriores sin límite de tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Vehículos y todo tipo de hornos: 20% • Máquinas y equipos: 20% • Equipo para procesamiento de datos: 25% • Máquinas y equipos adquiridos a partir del 1 de enero de 1991: 10% • Otros activos fijos: 10% • Edificios: 5% 	Sí
República Dominicana	Las utilidades o ganancias obtenidas en el país	27%		10%	10%	27%	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre los activos del 1% 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrastre de pérdidas a un máximo de 5 años con una amortización máxima del 20% en cada año 	<ul style="list-style-type: none"> • Edificios: 5% • Mobiliario de oficina, enseres, ordenadores, vehículos ligeros, entre otros: 25% • Otros activos no especificados: 15% 	Sí

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los marcos legales de cada país.

^a Los contratos suscritos entre el Estado y la empresa productora estipulan que el marco tributario se mantendrá inmodificable por el período del contrato o por un período estipulado en el contrato.

En Colombia, el impuesto sobre la renta económica —el derecho por precios altos— se aplica a partir del momento en que la producción acumulada de hidrocarburos líquidos del área contratada, incluido el volumen de regalías, supera 5 millones de barriles y en el caso de que el precio del crudo marcador West Texas Intermediate (WTI) supere un precio base (que depende del grado API crudo del campo) o, en el caso del gas, cuando la producción alcance 5 años y se destine a la exportación, y el precio del marcador U.S. Gulf Coast Henry Hub supere un precio base. Por su parte, en el Ecuador, las empresas con contratos de participación están sujetas al impuesto a los ingresos extraordinarios, que aplica una tasa del 70% a la diferencia entre el precio de venta y el precio base establecido en el contrato, multiplicado por la cantidad de unidades vendidas. En México se creó un mecanismo de ajuste basado en un conjunto de parámetros y fórmulas definidos en los contratos de exploración y extracción, con el que se ajusta el monto de la contraprestación que originalmente tendrían que percibir tanto el Estado mexicano como el contratista a fin de incorporar progresividad al régimen fiscal durante la vigencia del contrato, de manera que la participación del Estado en los ingresos generados por el contrato aumente conforme aumenta la rentabilidad del contrato en cuestión. Este incremento de la rentabilidad podría obedecer a incrementos sustanciales en los precios de los hidrocarburos, la eficiencia en materia de costos o los volúmenes de producción con respecto a las previsiones. En Trinidad y Tabago, el impuesto complementario sobre el petróleo grava los ingresos brutos de la venta de petróleo crudo que se aplica cuando el precio supera los 50 dólares por barril. El impuesto se cobra sobre los ingresos brutos de las operaciones marítimas y terrestres a tasas variables que dependen del precio promedio anual ponderado del petróleo crudo.

En cuanto a la participación en la producción, el Brasil adoptó un beneficio del petróleo para los APC que corresponde a la porción del excedente de petróleo que, de acuerdo con el APC, debe transferirse al gobierno. Este excedente corresponde a lo que queda luego de deducir el costo del petróleo, las regalías adeudadas y, cuando corresponda, la participación del propietario del terreno del valor de la producción de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos fluidos. En Colombia, los contratos de exploración y producción están sujetos a una retribución en dinero a cargo de los contratistas, calculada sobre cada unidad de la producción de su propiedad, pagadera como se estipula en el respectivo contrato, también con arreglo al ordenamiento superior.

En el Ecuador, se fija la participación del Estado en los contratos de participación a partir de la diferencia entre la producción total expresada en barriles de crudo y el porcentaje de participación del contratista en función de los límites de producción y el precio del petróleo. Adicionalmente, los contratos establecen un mecanismo de ajuste —el denominado “ajuste soberano”— para modificar temporalmente la participación del contratista en los beneficios, entendidos como los flujos de caja netos corrientes anuales acumulados, cuando estos superan los beneficios acumulados del Estado por concepto del impuesto sobre los ingresos extraordinarios, el impuesto a las utilidades, la participación laboral atribuible al Estado, entre otros.

En la República Dominicana, los contratos de participación están gravados con un impuesto de participación mínima del Estado en la renta minera (PME) del 40% de la “renta petrolera total”, que corresponde a los beneficios que genera el proyecto durante toda su vida útil. Asimismo, el artículo 117 de la Ley núm. 64-00 sobre medio ambiente dispone que, en caso de explotación de recursos naturales no renovables, los municipios donde estén ubicadas dichas explotaciones recibirán el 5% de los beneficios netos generados. El Estado debe destinar dichos fondos al desarrollo de proyectos indicados en los planes de desarrollo municipal correspondientes.

En Trinidad y Tabago, el impuesto sobre la producción de petróleo se aplica a las empresas de hidrocarburos solo cuando se produce petróleo a una tasa promedio diaria superior a 3.500 barriles y cuando es la empresa la que tiene derecho a recibir el

producto de la venta del petróleo. Este impuesto tiene el objetivo de financiar un fondo que permite subsidiar los precios de los combustibles. El impuesto, que se ha de pagar mensualmente, se calcula como el monto menor entre el 4% de los ingresos por la venta de petróleo crudo y el monto del subsidio que proporcionalmente le corresponde aportar al productor, según la determinación realizada por el Ministerio de Energía e Industrias Energéticas.

La revisión de los marcos fiscales de la extracción y comercialización de hidrocarburos también revela la existencia de bonos de firma en el Brasil y México (véase el cuadro III.4). En el Brasil, el bono corresponde al monto ofrecido en la propuesta de concesión por el adjudicatario de un contrato de concesión o un acuerdo de producción compartida para explorar y producir petróleo crudo y gas natural. Es un pago único y no puede ser inferior al precio mínimo establecido por la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) en el anuncio de licitación. Debe pagarse en su totalidad a la fecha de la firma del respectivo contrato de concesión. En México, el pago de esta contraprestación, que se aplica únicamente a las empresas privadas, consiste en un pago en efectivo realizado al Estado mexicano por medio del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), pagadero únicamente en el caso de los contratos de licencia.

Por último, cabe mencionar las otras contribuciones obligatorias que se aplican al sector extractivo en los países. Entre ellas, las tarifas más comunes son los cargos por el uso del subsuelo, tanto para las fases de exploración como de explotación, que generalmente son pagos anuales basados en el tamaño de la superficie contemplado en los contratos (véase el cuadro III.4). Existen también contribuciones obligatorias para financiar diversos objetivos económicos y sociales. En Colombia, los contratistas están sujetas al pago de una contribución obligatoria —derechos de transferencia de tecnología— para sufragar programas de formación profesional o especializada; proyectos de fortalecimiento institucional, o programas que conduzcan a la transmisión de conocimientos sistemáticos en aspectos inherentes al sector. En la misma línea, las empresas que operan con contratos de prestación de servicios en el Ecuador pagan una contribución obligatoria no reembolsable del 1% del monto que reciben del pago por servicios para promover la investigación, el desarrollo y los servicios científicos y tecnológicos en el campo de los hidrocarburos. Por su parte, en Trinidad y Tabago, se aplica la tasa de desempleo (5% sobre las utilidades) a las empresas petroleras para financiar programas de alivio y de capacitación para las personas desempleadas en el país. Adicionalmente, el impuesto sobre la producción de petróleo en Trinidad y Tabago se aplica a las empresas de hidrocarburos solo cuando se produce petróleo a una tasa promedio diaria superior a 3.500 barriles y cuando es la empresa la que tiene derecho a recibir el producto de la venta del petróleo. Este impuesto tiene el objetivo de financiar un fondo que permite subsidiar los precios de los combustibles. El impuesto, que se ha de pagar mensualmente, se calcula como el monto menor entre el 4% de los ingresos por la venta de petróleo crudo y el monto del subsidio que proporcionalmente le corresponde aportar al productor, según la determinación realizada por el Ministerio de Energía e Industrias Energéticas.

2. Minería

a) Instrumentos de recaudación del régimen general

En todos los casos examinados, los regímenes generales de tributación de la minería en América Latina incluyen impuestos a las utilidades con tasas fijas que varían entre el 25% y el 29,5% (véase el cuadro III.5). En la mayoría de los países analizados, la base gravable son las ganancias mundiales, salvo en el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, donde se gravan las utilidades devengadas en el país. Por

otra parte, los regímenes tributarios aceptan deducciones como los gastos habituales y necesarios para la exploración y la explotación mineras. En el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú, es posible deducir de la base gravable del impuesto sobre las utilidades el pago de otras obligaciones impositivas específicas de la actividad minera. En Colombia y Chile, las empresas mineras pueden amortizar sus gastos de exploración en un plazo máximo de cinco y seis años, respectivamente.

En general, el arrastre de pérdidas tributarias se puede realizar en un plazo de cinco años, con un límite del 20% de las utilidades anuales en la República Dominicana y del 25% en el Ecuador. En Chile, las pérdidas tributarias se pueden amortizar sin ningún límite de tiempo ni de porcentaje de las utilidades de los períodos futuros, mientras en el Perú pueden compensarse mediante las utilidades futuras con uno de los dos sistemas siguientes, a elección del contribuyente: i) contra la utilidad neta generada dentro de los siguientes cuatro años fiscales posteriores al año en el que se incurre en la pérdida (las pérdidas que no se compensen dentro de dicho período no podrán trasladarse a ningún año futuro); ii) contra el 50% de la utilidad neta generada en los siguientes ejercicios fiscales posteriores al año en que se generó la pérdida, sin límite de tiempo para transferir las pérdidas.

En el régimen general, las empresas mineras también están sujetas a otros tipos de impuestos, como el impuesto de retención a las utilidades distribuidas a los socios o accionistas, los pagos de intereses o las tarifas para servicios técnicos. En el caso específico de Chile, los socios o accionistas tributan sobre los retiros de utilidades, con derecho a un crédito equivalente al 65% del impuesto de primera categoría que soportó el retiro. Los socios o accionistas residentes pagan el impuesto global complementario, en el que confluyen los retiros y cualquier otra ganancia percibida, y cuya tasa marginal máxima es del 35%. Por otra parte, a los socios o accionistas no residentes se les retiene el denominado impuesto adicional, que tiene una tasa fija del 35%. Considerando tanto el impuesto a la empresa como el impuesto a los socios y accionistas, el dividendo debe pagar un impuesto total del 44,45% ($27\% + 35\% - 27\% * 65\%$). Sin embargo, la ley dispone que cuando el socio o accionista reside en un país con el cual Chile haya firmado un convenio para evitar la doble tributación, tendrá derecho a un crédito por el 100% del impuesto de primera categoría, en cuyo caso la tasa total que soporta el dividendo es de un 35%. Este es el caso de la mayoría de los inversionistas extranjeros en la minería del cobre. Resulta interesante señalar que los impuestos de retención a los pagos de intereses tienden de acercarse a la tasa general del impuesto sobre las utilidades en algunos países, limitando el incentivo de inflar esas erogaciones con el fin de reducir la presión tributaria. Por su parte, las tasas aplicadas a las tarifas de servicios técnicos son generalmente más bajas, aunque se ubican por encima de las tasas que se aplican a las distribuciones de dividendos.

Otros tipos de impuestos que conforman el régimen general son los impuestos a la propiedad. En el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú existe un impuesto a las transacciones financieras del 0,3% y el 0,005%, respectivamente, sobre todos los débitos y créditos de las cuentas bancarias de los contribuyentes. En el Perú se aplica, además, un impuesto temporal a los activos netos (ITAN) del 0,4%, sobre el valor histórico de los activos netos de la empresa superior a 1 millón de soles. Otro caso es el nuevo impuesto denominado contribución para el desarrollo regional adoptado en Chile en febrero de 2020, que se aplica a todo proyecto de inversión que se ejecute en el país y comprenda la adquisición, construcción o importación de bienes físicos del activo inmovilizado por un valor mayor o igual a 10 millones de dólares y que deban someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental. Este impuesto grava el 1% del valor de adquisición de todos los bienes físicos del activo inmovilizado que comprenda un mismo proyecto de inversión, pero solo en la parte que exceda la suma de 10 millones de dólares.

Por último, un aspecto destacable es que en casi todos los países analizados las empresas mineras gozan de un régimen de invariabilidad tributaria que les asegura, por un tiempo determinado, la estabilidad de sus obligaciones impositivas. En Chile, el Decreto Ley núm. 600 promulgado en 1974 otorgaba a los inversionistas extranjeros, entre otros, el derecho a firmar con el Estado de Chile un contrato de inversión extranjera, en el que se les garantizaba que se les mantendría invariable, por un plazo de 10 años, una tasa del 42% como carga impositiva efectiva total sobre las utilidades. Si bien este decreto se derogó en enero de 2016, sus efectos se mantienen en la actualidad, sobre todo respecto de la regalía creada en 2005.

b) Instrumentos de recaudación específicos aplicados a la minería

En línea con la experiencia global, el análisis de los marcos fiscales vigentes aplicados a la actividad minera en América Latina confirma el papel de las regalías mineras como principal instrumento para gravar la explotación de minerales y metales (véase el cuadro III.6). Todos los países considerados incluyen regalías mineras en sus respectivos marcos fiscales. Se destaca la predominancia de las regalías *ad valorem* aplicadas al valor de producción o ventas. No obstante, la formulación de estos instrumentos en términos de bases gravables y tasas empleadas varía de un país a otro, según factores como el tipo de mineral o metal extraído, la escala de la producción o el tamaño del productor y los precios vigentes al momento de liquidar la regalía.

Las regalías mineras *ad valorem* aplicadas en Colombia y la República Dominicana son las que más se acercan a la formulación típicamente observada a nivel mundial. En ambos países, la legislación contempla la aplicación de tasas fijas al valor de los minerales y metales explotados. En el caso de Colombia, se aplican tasas diferenciadas por tipo de producto, que van del 1% (materiales de construcción) al 12% (níquel), al valor de la producción en boca o borde de mina o pozo. Cabe mencionar que la tasa aplicada al carbón, el principal producto del país, varía según la escala de producción, con una tasa del 10% cuando la explotación supera 3 millones de toneladas anuales y del 5% en el caso contrario. Adicionalmente, existe el impuesto a la explotación de oro, plata y platino, que fija una regalía con una tasa del 4% sobre el valor de estos productos, cuyos recursos se destinan exclusivamente a los municipios productores. En el caso de la República Dominicana, la Ley Minera establece una regalía (impuesto mínimo) con una tasa fija del 5% sobre el valor FOB de exportación de sustancias en su estado natural o en forma de concentrados de minerales metalíferos. Es oportuno mencionar que, con algunos productores, el país ha suscrito contratos en los que esta regalía se ha reemplazado por otras con características particulares.

En el Ecuador, la aplicación de la regalía minera *ad valorem* contempla una mayor diferenciación según el tamaño del productor y, en línea con los casos anteriores, el producto explotado. Para la gran minería, la regalía aplicada a los minerales metálicos puede llegar a un valor máximo del 8% sobre las ventas de oro, cobre y plata, y a un máximo del 3% para los demás metales. Cabe mencionar que, en el caso de la gran minería, las regalías se negocian por contrato (Banco Mundial, 2019). En el caso de la mediana minería, los productos metálicos están sujetos a una la regalía fija del 4% de las ventas de los minerales metálicos y secundarios, mientras la tasa vigente en la pequeña minería es del 3%. Una particularidad de la regalía minera en el Ecuador es que, en el caso de la explotación de minerales no metálicos y materiales de construcción, la base gravable es el costo de producción. Para las empresas de la gran y mediana minería las tasas aplicadas van del 10% al 100%, según el volumen de producción anual. Para la pequeña minería se establece una tasa fija del 3% de los costos de producción.

Cuadro III.6

América Latina y el Caribe (6 países): instrumentos de recaudación especiales aplicados a la exploración y producción de minerales

País	Regalías			Impuestos sobre la renta económica	Otros instrumentos	Cargo por uso del suelo
	Específicas	Ad valorem	Utilidades			
Bolivia (Estado Plurinacional de)		<ul style="list-style-type: none"> Tasas progresivas del 1% al 7% según el producto y el precio vigente del producto (el 60% de la alícuota para ventas internas) 		<ul style="list-style-type: none"> Alícuota adicional a las utilidades extraordinarias de las actividades extractivas: 25% Sobretasa del impuesto sobre las utilidades del 12,5% a utilidades extraordinarias 		Patente minera
Chile			<ul style="list-style-type: none"> Tasas progresivas entre el 0,5% y el 14% según el tamaño de las empresas y los volúmenes de venta (impuesto específico a la actividad minera) 		<ul style="list-style-type: none"> Participación del Estado en las utilidades de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) Impuesto de la Ley Reservada del Cobre: el 10% del valor de las exportaciones de CODELCO 	Patente minera
Colombia		<ul style="list-style-type: none"> Tasas del 1% al 12% según el producto (el 10% sobre la producción de carbón a gran escala, el 12% sobre la producción de níquel, entre otros) Impuesto a la explotación de oro, plata y platino: regalía del 4% que se destina a los municipios productores 			<ul style="list-style-type: none"> Impuesto de retención sobre la exportación de minerales (el 1% del valor; acreditable contra el pago del impuesto sobre las utilidades) 	Canon superficiario
Ecuador		<ul style="list-style-type: none"> Productos metálicos: tasas del 3% y el 8% para productos metálicos según el tamaño del productor Productos no metálicos: tasas del 10% al 100% sobre los costos de producción según el tamaño del productor y las toneladas de producción 		<ul style="list-style-type: none"> Ajuste soberano a los contratos de explotación minera (se aplica cuando la participación del Estado en la renta económica es inferior al 50%) 		Patentes de conservación minera
Perú			<ul style="list-style-type: none"> Progresiva entre el 1% y el 12% según el margen operativo del trimestre (Ley de Regalía Minera, núm. 28258 de 2004) Progresiva entre el 2% y el 8,4% según el margen operativo del trimestre (impuesto especial a la minería) Progresiva entre el 4% y el 13,12% según el margen operativo del trimestre (gravamen especial a la minería, contratos de invariabilidad tributaria) 		<ul style="list-style-type: none"> Aporte por regulación del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) Contribución obligatoria al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (el 0,5% de la renta anual antes de impuestos) 	Derechos de vigencia de minas
República Dominicana	Régimen general (Ley Minera)	10 centavos de peso dominicano por metro cúbico de material no metálico extraído	El 5% del valor franco a bordo (FOB) de exportación de sustancias en su estado natural o en forma de concentrados de metales metalíferos (regalía/impuesto mínimo)		Tarifa ambiental por uso único: 4,00 pesos dominicanos por metro cúbico	Patente minera
	Régimen aplicado a Pueblo Viejo Dominicana Corporation		Retorno neto de fundición (RNF): 3,2%	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto sobre las utilidades mineras Participación de utilidades netas (PUN): participación del 28,75% sobre los beneficios extraordinarios 	Impuesto mínimo anual minero (se aplica cuando el pago del impuesto sobre las utilidades y la PUN sean inferiores al 90% previsto en el modelo financiero del proyecto)	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los marcos legales de cada país.

Cabe destacar la regalía minera *ad valorem* en el Estado Plurinacional de Bolivia, en cuya formulación se ha incorporado un elemento de progresividad. Las alícuotas de la regalía establecidas en la Ley de Minería y Metalurgia difieren tanto según los distintos minerales y metales producidos como por el precio vigente para dichos productos al momento de liquidar la regalía. No obstante, es importante señalar que, en el caso de los recursos evaporíticos, incluido expresamente el carbonato de litio, se establece una tasa fija del 3%. Otro factor relevante es que el pago de la regalía minera solo se podrá acreditar contra el impuesto sobre las utilidades cuando la cotización oficial de cada metal o mineral al momento de liquidar la regalía minera sea inferior a determinados precios. Si bien la norma vigente no fija un precio para los compuestos de litio, faculta al Poder Ejecutivo para determinar, mediante norma expresa, las condiciones de acreditación contra el impuesto sobre las utilidades para dichos productos y otros metales o minerales no comprendidos en la legislación.

Menos utilizadas a nivel regional, las regalías sobre las utilidades —esencialmente un impuesto adicional sobre las utilidades— son elementos clave de los marcos fiscales en Chile y el Perú. En Chile, el impuesto específico a la actividad minera (IEAM) se destaca por ser el primer instrumento de su tipo empleado en la región. A diferencia del impuesto sobre las utilidades, la base gravable del IEAM se calcula considerando la depreciación normal en lugar de la acelerada, los gastos de organización y puesta en marcha se amortizan en un mínimo de seis años, no es posible deducir los gastos financieros ni las pérdidas de ejercicios anteriores y se excluyen las ganancias por conceptos distintos a la explotación de minerales. Las tasas aplicadas dependen del tamaño del productor y el margen de ganancias. Cuando las ventas son superiores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino e inferiores a 50.000 toneladas métricas de cobre fino, se aplica una escala de tasas marginales en función de los rangos de venta, que varía entre el 0,5% y el 4,5% de las ventas. A los productores de mayor tamaño, cuyas ventas superan 50.000 toneladas métricas de cobre fino, se aplica una escala de tasas marginales progresivas, que varían entre el 5% y el 34,5%, en función del cociente entre la base gravable del impuesto y los ingresos operacionales mineros del período.

En el Perú existen tres tipos de regalías que se aplican a las empresas del sector según el tipo de mineral explotado o la posesión de un contrato de invariabilidad tributaria con el Estado. La base imponible de la regalía minera aplicada a la explotación de minerales metálicos y no metálicos es la utilidad operativa trimestral y se aplican tasas efectivas progresivas que varían entre el 1% y el 12% en función del cociente entre los ingresos generados por las ventas del trimestre y la utilidad operativa trimestral. En paralelo, el impuesto especial a la minería (IEM) —cuya formulación es similar a la de la regalía minera— grava la utilidad operativa obtenida por la explotación de recursos minerales metálicos, con tasas progresivas en el rango del 2% al 8,4%. En el caso de los productores que han firmado contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión de conformidad con Ley General de Minería (contratos de estabilidad jurídica), el IEM se reemplaza por el gravamen especial a la minería (GEM). Este tiene las mismas características que el IEM, a excepción de las tasas efectivas que, según el margen operativo, varían entre el 4% y el 13,12%. En contraste con el IEM, en la determinación del GEM a pagar se pueden deducir los montos efectivamente pagados por concepto de regalía minera.

El análisis de los marcos fiscales aplicados a la actividad minera en América Latina revela un uso limitado de los impuestos sobre la renta económica, con ejemplos en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y la República Dominicana. Para gravar las utilidades adicionales originadas por las condiciones favorables relativas a los precios de minerales y metales, en el Estado Plurinacional de Bolivia se aplica una sobretasa del 12,5% del impuesto sobre las utilidades de las empresas mineras cuando los precios de los minerales y metales igualen o sobrepasan los valores establecidos en

la legislación. Cabe señalar que la norma dispone que a las empresas que produzcan metales o minerales no metálicos con valor agregado se aplicará el 60% de la sobretasa, a fin de incentivar la transformación de materia prima en el país. Además, existe una alícuota adicional para las empresas que desarrollan actividades extractivas de recursos naturales no renovables, con una tasa del 25% sobre las ganancias anuales. La base imponible de esta sobretasa se obtiene deduciendo de la base imponible del impuesto sobre las utilidades hasta el 33% de las inversiones acumuladas en exploración, desarrollo, explotación, beneficio y protección ambiental y el 45% de los ingresos netos obtenido por cada operación extractiva de recursos naturales no renovables durante el año fiscal que se declara (con un límite anual de 250 millones de bolivianos por cada operación extractiva).

En el caso del Ecuador, la Constitución de la República dispone que el Estado participará en los beneficios económicos de los recursos mineros con un monto no menor al del concesionario que los explota. Para cumplir con esta disposición, el Reglamento General a la Ley Minera establece el denominado “ajuste soberano”, que consiste en un pago anual igual a la diferencia positiva entre el 50% del valor presente de los beneficios acumulados del proyecto minero (antes de impuestos) y el valor presente de los beneficios del Estado acumulados (el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado no recuperable como crédito tributario, la participación laboral atribuible al Estado, las regalías mineras y el ajuste soberano pagado en años anteriores).

Si bien la Ley Minera de la República Dominicana no establece un impuesto a la renta económica, el régimen fiscal pactado con Pueblo Viejo Dominicana Corporation prevé medidas para asegurar la participación del Estado en la renta económica de la actividad. En concreto, el contrato dispone que el Estado tiene derecho a una participación del 28,75% sobre los beneficios extraordinarios de la empresa. Dicha tasa se aplica sobre el flujo neto de efectivo a partir del año en que se haya recuperado el capital invertido (monto de recuperación). Cabe mencionar que el contrato también estipula un impuesto mínimo anual que se aplica cuando los ingresos derivados del impuesto sobre las utilidades y la participación en los beneficios extraordinarios sean inferiores a los previstos inicialmente, debido a un aumento de los costos operativos pronosticados.

Por último, corresponde mencionar la existencia de cargos por concepto de uso del suelo en todos los países examinados. En general, las patentes, los cánones y los derechos mineros comprenden cargos que pueden variar según la extensión del área ocupada y la fase de desarrollo del proyecto. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la patente minera consiste en un pago fijo de 325 bolivianos anuales por cuadrícula en la etapa de prospección y exploración y varía entre 400 y 600 bolivianos por cuadrícula en la fase de explotación, según el tamaño del área de referencia. A su vez, la patente minera en Chile alcanza un valor de 0,1 unidades tributarias mensuales (UTM) por hectárea si se trata de actividades de explotación (unos 6,4 dólares a diciembre 2020) y 0,02 UTM por hectárea si se trata de actividades de exploración (1,3 dólares a diciembre 2020). Por último, las patentes mineras en la República Dominicana se calculan sobre la base de la cantidad de hectáreas mineras adjudicadas al concesionario, en una escala que varía entre 0,10 y 2,00 pesos dominicanos por hectárea.



C. Estimación de la participación del gobierno y la tasa efectiva de tributación en los países seleccionados

En esta sección se estiman la participación del gobierno y las tasas efectivas de tributación en los sectores de hidrocarburos y minería de los países seleccionados, a partir de modelos de simulación de proyectos tipo.

Cabe recordar que la participación del gobierno se define como la proporción de la renta económica generada por un proyecto de extracción de recursos naturales que queda en manos del Estado. La renta económica generada por un proyecto extractivo se puede estimar como el valor actual neto de los flujos de efectivo del proyecto, utilizando la tasa representativa del costo de oportunidad del inversionista como tasa de descuento, teniendo en cuenta el nivel de riesgo sistemático que este asume al realizar la inversión. Por lo tanto, la participación del gobierno se estima como el cociente entre el valor actual (VA) de los impuestos pagados por el proyecto y el valor actual neto (VAN) del proyecto suponiendo que no existen impuestos, es decir:

$$\text{Participación del gobierno} = \frac{\text{VA impuestos}}{\text{VAN proyecto sin impuestos}}$$

Se precisa que, en este contexto, el término “impuestos” se refiere a todos los instrumentos fiscales que permiten al Estado apropiarse de una parte de la renta, ya sean impuestos, tasas, derechos, participación en la producción, entre otros.

Por otra parte, la tasa efectiva de tributación se define como los impuestos pagados por el proyecto de inversión en proporción a sus utilidades financieras antes de impuestos. Se estima como el cociente entre el valor actual de los impuestos y el valor actual de las utilidades financieras, es decir:

$$\text{Tasa efectiva de tributación} = \frac{\text{VA impuestos}}{\text{VA utilidades financieras}}$$

1. Hidrocarburos

Para evaluar la participación del gobierno y la tasa efectiva de tributación se construyó un modelo de proyecto de extracción de petróleo en aguas de baja profundidad, basado en las características técnicas de un contrato de extracción de hidrocarburos firmado entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos de México y Eni México en noviembre de 2015 (Contrato CNH-R01-L02-A1/2015).

El proyecto supone una inversión total de 2.425 millones de dólares, de los cuales 333 millones de dólares corresponden a actividades de evaluación, 1.782 millones de dólares a actividades de desarrollo y 310 millones de dólares a inversiones de abandono o cierre de faenas. En el cuadro III.7 se muestra el perfil de las inversiones. El año 0 corresponde al presente y el año 1 al comienzo de la producción.

Cuadro III.7

Perfil de inversiones de un proyecto de explotación de petróleo

(En millones de dólares)

	Año													Total	
	-2	-1	0	1	2	3	4	5	6	7	17	19	20		
Inversiones de evaluación	333														333
Inversiones de desarrollo		19	212	343	400	169	124	79	268	118	50	0	0	1 782	
General		2	24	26	17	0	0	0	0	0	0	0	0	69	
Construcciones e instalaciones		10	134	126	131	0	14	79	110	0	50	0	0	654	
Geofísica		0	10	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	
Ingeniería		7	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	
Perforación de pozos		0	44	169	252	169	110	0	158	118	0	0	0	1 020	
Inversiones de abandono												155	155	310	
Inversión total	333	19	212	343	400	169	124	79	268	118	50	155	155	2 425	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de México, "CNH-R01-L02-A1/2015" [en línea] <https://rondasmexico.gob.mx/esp/contratos/cnh-r01-l02-a12015/>.

Los pozos se explotan durante un período de 20 años, a lo largo del cual se obtiene un total de 339,7 millones de barriles de crudo (equivalentes a un promedio de 46.541 barriles diarios). Además, se genera una producción acumulada de 219.500 millones de pies cúbicos de gas (equivalentes a un promedio de 30 millones de pies cúbicos diarios).

Para la evaluación se supuso un precio de 60 dólares por barril de petróleo crudo y de 3 dólares por millón de unidades térmicas británicas (BTU) de gas natural. En el cuadro III.8 se muestran la producción anual proyectada de petróleo y gas natural, los flujos anuales de ingresos y gastos de operación y la diferencia entre ambos, que comúnmente se conoce como beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA).

Cuadro III.8

Perfil de producción, ingresos y gastos de operación de un proyecto de explotación de petróleo

(En millones de barriles, millones de pies cúbicos y millones de dólares)

Año	Producción		Ingresos			Gastos de operación	EBITDA ^a
	Petróleo	Gas	Petróleo	Gas	Total		
1	2,4	2,0	147	6	153	59	94
2	8,5	6,5	512	19	532	170	362
3	30,3	22,3	1 816	67	1 882	277	1 605
4	32,8	21,9	1 969	66	2 035	308	1 727
5	32,8	20,0	1 969	60	2 029	290	1 739
6	32,7	19,5	1 964	58	2 023	307	1 716
7	32,7	18,2	1 964	55	2 019	333	1 686
8	28,4	16,5	1 706	49	1 756	289	1 467
9	24,4	15,6	1 463	47	1 510	318	1 192
10	19,9	13,9	1 196	42	1 237	344	893
11	17,0	12,6	1 018	38	1 056	288	768
12	14,1	10,6	845	32	877	317	560
13	12,0	8,9	718	27	745	340	405
14	10,7	7,8	639	23	663	286	377
15	9,5	6,7	572	20	592	316	276
16	8,1	5,4	486	16	502	339	163
17	7,0	3,7	420	11	431	191	240
18	5,9	2,9	357	9	366	144	222
19	5,4	2,5	322	7	329	168	161
20	5,0	2,3	300	7	307	115	192
Total	339,7	219,5	20 385	658	21 043	5 199	15 844

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de México, "CNH-R01-L02-A1/2015" [en línea] <https://rondasmexico.gob.mx/esp/contratos/cnh-r01-l02-a12015/>.

^a EBITDA: beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA).

El costo de oportunidad de los inversionistas se estima mediante el modelo de formación de los precios de los activos financieros, suponiendo que el 100% del proyecto se financia con capital propio. Según este modelo, el valor esperado de la rentabilidad exigida por el inversionista debe cumplir la siguiente ecuación:

$$E(r_e) = r_f + r_p + (E(r_m) - r_f) \beta_e$$

Donde r_f es la rentabilidad libre de riesgo, que en general se asume que es la rentabilidad de las letras del Tesoro de los Estados Unidos, r_p es el riesgo país, que corresponde a la diferencia entre la rentabilidad de los bonos soberanos de cada país y la tasa libre de riesgo; $E(r_m)$ es la rentabilidad esperada del mercado y β_e es el factor de riesgo sistemático del patrimonio, que mide la sensibilidad de las acciones de las empresas petroleras con respecto a las variaciones de la rentabilidad del mercado.

Los datos básicos para la estimación del modelo de formación de los precios de los activos financieros se obtienen de Damodaran (2020), que incluye series para r_f , r_p , r_m y los factores β para el sector de exploración y producción de petróleo y gas natural. Respecto de este último, se tomó la serie del factor sin deuda (*unlevered betas*), en consonancia con el supuesto de financiamiento con capital propio.

De esta forma, se obtienen las tasas de descuento para cada país (véase el cuadro III.9). Las diferencias entre ellos se explican exclusivamente por el riesgo país.

Cuadro III.9

América Latina y el Caribe (6 países): tasas de descuento del sector de hidrocarburos, estimadas sobre la base del modelo de formación de los precios de los activos financieros
(En porcentajes)

Pais	Tasa de descuento
Brasil	11,2
Colombia	10,5
Ecuador	17,5
México	9,7
República Dominicana	13,4
Trinidad y Tabago	10,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Damodaran, "Data" [en línea] <https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>.

El paso siguiente consiste en aplicar al proyecto el régimen fiscal vigente en cada país. Es importante precisar que, en varios países, una parte de los pagos relacionados con los distintos instrumentos fiscales se define en el proceso de licitación. Este es el caso del Brasil, donde los oferentes proponen el monto que se ha de pagar por concepto de bono a la firma; de Colombia, donde proponen el porcentaje de participación del gobierno en las utilidades; del Ecuador, donde proponen su porcentaje de participación en las utilidades cuando el precio supere los 120 dólares por barril, que debe estar entre el 40% y el 82,5% y determina también la participación cuando el precio es inferior; y de México, donde el oferente propone el porcentaje de la regalía adicional.

A los efectos de la estimación de la participación del gobierno y las tasas de tributación efectiva, se consideraron las contraprestaciones obligatorias y los pagos extraordinarios que se determinan en el proceso de adjudicación a partir de los valores mínimos de las variables a ofertar, que en algunos casos se establecen por ley o mediante normas de la autoridad administrativa.

La distribución de dividendos, que devenga el impuesto correspondiente, es un acto discrecional de la empresa. El momento en que se distribuyen puede tener consecuencias tributarias, por ejemplo, cuando se distribuyen utilidades financieras por las que aún no se ha pagado el impuesto empresarial. Es por ello que, en este modelo, se supone que los flujos de efectivo positivos se reinvierten a la tasa de descuento (después de impuestos) y que los inversionistas retiran todas las ganancias en el último año, que corresponde al momento en que se paga el impuesto a los dividendos. De esta manera, el VAN del proyecto es el mismo con o sin reinversión en el caso sin impuestos. Al incorporar los impuestos, el VAN será más grande bajo el supuesto de reinversión, pues el pago de impuestos sobre los dividendos se posterga hasta el final del proyecto.

En primer lugar, los resultados indican que la renta económica que genera el proyecto —medida por el VAN antes de impuestos— no es la misma en todos los países y varía entre 3.306 millones de dólares (Ecuador) y 5.912 millones de dólares (México) (véase el cuadro III.10). Ello se debe a que cada país presenta distintos riesgos para el inversionista (estabilidad política, inflación, tipo de cambio y expropiaciones, entre otros), algunos de los cuales no son diversificables, lo que incrementa el costo de oportunidad del capital.

Cuadro III.10

América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno y tasa efectiva de tributación en la extracción de hidrocarburos

(En millones de dólares y como porcentaje de las utilidades)

	Brasil	Colombia	Ecuador	México	República Dominicana	Trinidad y Tabago
Valor actual neto (VAN) antes de la aplicación de los instrumentos fiscales (a)	5 265	5 556	3 306	5 912	4 460	5 556
VAN de los ingresos recaudados por la aplicación de los instrumentos fiscales (b)	3 253	3 580	2 191	5 198	1 868	5 728
Participación del gobierno (b/a)	61,8%	64,4%	66,3%	87,9%	41,9%	103,1%
VAN de las utilidades financieras (c)	5 920	6 192	4 061	6 524	5 161	6 192
Tasa efectiva de tributación (b/c)	54,9%	57,8%	54,0%	79,7%	36,2%	92,5%

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

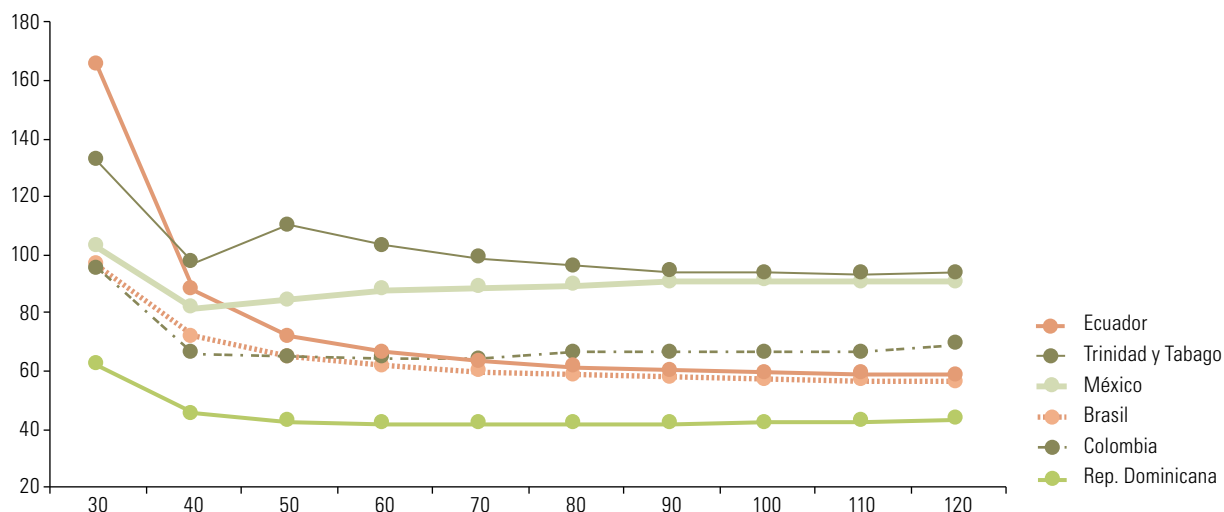
En segundo lugar, la participación del gobierno alcanza su valor mínimo en la República Dominicana, con un 41,9%, seguido por el Brasil, Colombia y el Ecuador, con tasas del 61,8%, el 64,4% y el 66,3%, respectivamente (véase el cuadro III.10). Más arriba se ubican México, con una tasa del 87,9%, y Trinidad y Tabago, con una tasa del 103,1%. En este caso, el Estado se apropia de una cantidad de recursos superiores a la renta económica que genera el proyecto.

En tercer lugar, el comportamiento de la tasa efectiva de tributación es similar al de la tasa de la participación del gobierno pero en niveles más bajos, de manera coherente con su definición. En la República Dominicana los impuestos equivalen al 36,2% de las utilidades financieras que genera el proyecto. Le siguen el Brasil, el Ecuador y Colombia, con tasas en torno al 55%, México, con una tasa efectiva del 79,7%, y Trinidad y Tabago, con un 92,5% (véase el cuadro III.10).

Los resultados anteriores pueden variar si se modifican los supuestos del modelo, en particular los supuestos de precios. El análisis de sensibilidad de la participación del gobierno frente al precio del petróleo evidencia que, tanto en el Brasil como en el Ecuador, la participación del gobierno se reduce a medida que el precio aumenta, mientras en Colombia y México tiende a aumentar proporcionalmente al precio (véase el gráfico III.1). En la República Dominicana es prácticamente proporcional y en Trinidad y Tabago se observa una leve disminución a partir de precios de 50 dólares por barril.

Gráfico III.1

América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno en función del precio del petróleo
(En dólares por barril y como porcentaje de la renta económica)

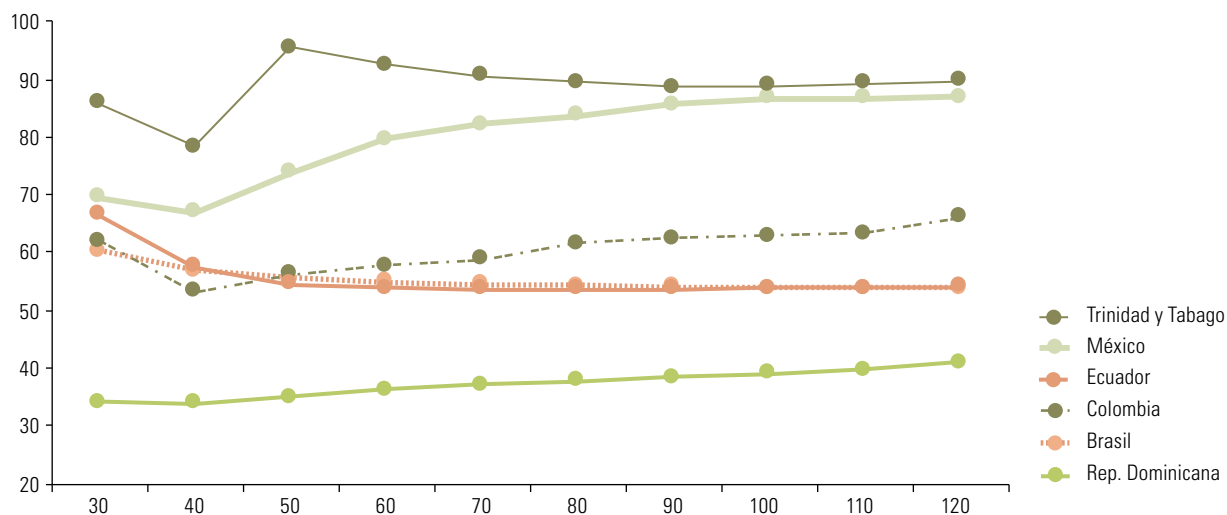


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A su vez, el análisis de sensibilidad de las tasas efectivas de tributación muestra que el régimen fiscal es regresivo en el Brasil y el Ecuador (la tasa disminuye a medida que el precio, y por ende la utilidad, aumenta), progresivo en Colombia, México y la República Dominicana, y casi proporcional en Trinidad y Tabago (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

América Latina y el Caribe (6 países): tasa efectiva de tributación en función del precio del petróleo
(En dólares por barril y como porcentaje de las utilidades financieras)



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

Desde el punto de vista de una justa apropiación de la renta económica por parte del Estado, la participación del gobierno debería ser como mínimo proporcional, es decir, no se debería reducir cuando los precios aumentan. Para ello se requiere que los instrumentos tributarios tengan un diseño progresivo, de manera que la tasa efectiva de tributación aumente cuando las ganancias de las empresas crecen gracias al incremento de los precios de mercado del petróleo⁸.

⁸ Esta recomendación es menos obvia cuando las ganancias crecen debido a una reducción de los costos asociada a una mayor eficiencia del operador.

Para evaluar los efectos de los instrumentos fiscales en los atributos de eficiencia y progresividad en los países objeto de este estudio es útil analizar la importancia relativa de cada uno en la participación del gobierno. Para ello, los instrumentos fiscales se agruparon en cinco categorías, a saber: instrumentos específicos (principalmente cargos por el uso del subsuelo u otras contribuciones obligatorias), instrumentos *ad valorem* proporcionales (regalías con tasas fijas, entre otros), instrumentos *ad valorem* progresivos (regalías con tasas progresivas, entre otros), impuestos proporcionales sobre las utilidades (impuesto sobre la renta empresarial con una tasa fija, entre otros) e impuestos progresivos sobre las utilidades. En el cuadro III.11 se muestra la proporción de la participación del gobierno que proviene de cada categoría en cada país.

Cuadro III.11

América Latina y el Caribe (6 países): distribución de la participación del gobierno según el tipo de instrumento fiscal
(Como porcentaje de la participación del gobierno total)

	Brasil	Colombia	Ecuador	México	República Dominicana	Trinidad y Tabago
Instrumentos e impuestos específicos	-	0,9	8,6	-	-	-
Instrumentos e impuestos <i>ad valorem</i>	26,5	64,6	40,9	15,9	19,7	67,2
Proporcionales	26,5	39,5	-	-	-	23,3
Progresivos	-	25,1	40,9	15,9	19,7	43,9
Impuestos sobre las utilidades	73,5	34,5	50,5	84,1	80,3	32,8
Proporcionales	56,7	34,5	50,5	15,7	80,3	32,8
Progresivos	16,8	-	-	68,4	-	-

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

Se observa que solo en Colombia y el Ecuador se utilizan impuestos específicos, aunque con una capacidad recaudatoria muy baja en Colombia (el 0,9% del total) y relativamente baja en el Ecuador (el 8,6% del total). Al contrario, los instrumentos fiscales *ad valorem* son muy importantes en Trinidad y Tabago (67,2%) y Colombia (64,6%), mientras los impuestos sobre las utilidades son prioritarios en México (84,1%), la República Dominicana (80,3%), el Brasil (73,5%) y el Ecuador (50,5%).

En todos los países se utilizan instrumentos progresivos, ya sean *ad valorem*, impuestos sobre utilidades o ambos. Se destaca el caso de México, donde el 84,3% de la participación del gobierno proviene de instrumentos progresivos, en su mayoría impuestos progresivos sobre las utilidades (con un 68,4%) y en menor medida instrumentos *ad valorem* progresivos (con un 15,9%) (véase el cuadro III.11). Los resultados anteriores son coherentes con la progresividad relativa de las tasas de participación del gobierno y tributación efectiva en función del precio del petróleo (véanse los gráficos III.1 y III.2). En el otro extremo, en el Brasil se utilizan principalmente instrumentos proporcionales, que explican el 83,2% de la participación del gobierno, mientras solo el 16,8% proviene de instrumentos progresivos (véase el cuadro III.11). Ello explica el carácter regresivo del régimen fiscal aplicado a las industrias extractivas de hidrocarburos en el Brasil y la reducción de la participación del gobierno a medida que el precio del petróleo aumenta (véanse los gráficos III.1 y III.2).

2. Minería

Para evaluar la participación del gobierno y la tasa efectiva de tributación que se aplican a las industrias mineras en la región, se suponen un proyecto de exploración y explotación de cobre que requiere una inversión fija de 2.093 millones de dólares

—ejecutada en partes iguales durante tres años— y una producción anual equivalente a 125.000 toneladas métricas de cobre fino, cuya explotación dura 25 años. Las variables anteriores suponen una inversión de 16.744 dólares por tonelada de cobre, una cifra que se acerca al promedio de los proyectos de inversión que se están ejecutando en Chile y el Perú.

Los demás supuestos del modelo se presentan en el cuadro III.12.

Cuadro III.12

Supuestos del proyecto de explotación de una mina de cobre

1	Año de inicio de la inversión	2021
2	Período de inversión (<i>en años</i>)	3
3	Vida útil de la mina (<i>en años</i>)	25
4	Último año de operación	2048
5	Tasa de descuento	Modelo de formación de los precios de los activos financieros
6	Inversión inicial (<i>en millones de dólares</i>)	2 093
7	Inversión de sustentación (<i>en millones de dólares por año</i>)	30
8	Año de la última inversión de sustentación	2041
9	Capital de trabajo (<i>en millones de dólares</i>)	73
10	Gastos de exploración (<i>en millones de dólares</i>)	25
11	Gastos preoperativos (<i>en millones de dólares</i>)	50
12	Producción anual (<i>en miles de toneladas métricas de cobre fino</i>)	125
13	Precio (<i>en dólares por libra</i>)	3,3
14	Costos operacionales antes de depreciar (<i>en dólares por libra</i>)	1,6
15	Las utilidades se reinvierten a la tasa de descuento y se retiran el último año	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Jorratt, "Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/52), Santiago, CEPAL, 2021.

Las inversiones físicas corresponden principalmente a construcciones, presas de relave, equipo y maquinaria e instalaciones mineras, además de gastos de exploración, gastos preoperativos y capital de trabajo. En el cuadro III.13 se resumen las inversiones por activo y la vida útil que debe considerarse para la depreciación financiera.

Cuadro III.13

Inversiones y vida útil de las inversiones del proyecto de minería de cobre simulado
(*En porcentajes, millones de dólares y años*)

Tipo de Inversión	Inversión inicial		Inversión anual		Vida útil financiera (<i>en años</i>)
	Porcentaje	Monto (<i>en millones de dólares</i>)	Porcentaje	Monto (<i>en millones de dólares</i>)	
Inversión física					
Construcciones de acero	25	523	0	0	25
Construcciones de concreto	15	314	0	0	25
Presa de relaves	15	314	0	0	25
Maquinaria y equipo pesado	20	419	100	30	8
Instalaciones mineras	25	523	0	0	25
Inversión física total	100	2 093	100	30	
Otras inversiones					
Gastos de exploración		25			25
Gastos preoperativos		50			25
Capital de trabajo		73			-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Jorratt, "Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/52), Santiago, CEPAL, 2021.

Sobre la base de los supuestos anteriores, se muestra el flujo de efectivo que se obtiene para el caso base en que no existen impuestos, así como la tasa interna de rentabilidad (TIR), que sería del 16,4% (véase el cuadro III.14). Cabe destacar que el proyecto de explotación de petróleo descrito en la sección anterior tiene una TIR muy superior, del 60,7%. Si bien en ambos casos se trata de proyectos particulares, que no necesariamente son representativos de todos los proyectos de explotación de cobre e hidrocarburos, la realidad muestra que la rentabilidad de estos últimos suele ser superior a la de los primeros. Así, las rentas económicas de la minería del cobre también son inferiores en proporción a la inversión.

Cuadro III.14

Flujo de efectivo resumido sin impuestos del proyecto de minería de cobre simulado
(En millones de dólares)

	2021	2022	2023	2024-2041	2042-2047	2048
EBITDA [(P – CO) x Q]				468,5	468,5	468,5
Inversiones físicas	-697,7	-697,7	-697,7	-30,0		
Gastos de exploración	-25,0					
Gastos preoperativos		-25,0	-25,0			
Capital de trabajo			-73,0			73,0
Flujo de efectivo antes de reinversión	-722,7	-722,7	-795,9	438,5	468,5	541,7
Indicadores:						
Tasa interna de rentabilidad (TIR)	16,4%					

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Jorratt, "Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/52), Santiago, CEPAL, 2021.

Al igual que en el caso de los hidrocarburos, el costo de oportunidad de los inversionistas se estimó mediante el modelo de formación de los precios de los activos financieros, suponiendo que el 100% del proyecto se financia con capital propio. En este caso se utilizaron los factores b sin apalancamiento del sector de minería y metales.

De esta forma, se obtienen las tasas de descuento para cada país (véase el cuadro III.15). Las diferencias entre ellos se explican exclusivamente por el riesgo país.

Cuadro III.15

América Latina y el Caribe (6 países): tasas de descuento de la minería del cobre estimadas sobre la base del modelo de formación de los precios de los activos financieros
(En porcentajes)

País	Tasa de descuento
Bolivia (Estado Plurinacional de)	13,0
Chile	8,9
Colombia	10,6
Ecuador	17,6
Perú	9,9
República Dominicana	13,5

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

Con respecto a los impuestos que afectarían los flujos del proyecto de inversión en cada uno de los seis países seleccionados, la diferencia entre la minería y el sector de hidrocarburos es que en la primera es poco frecuente que surjan obligaciones tributarias a partir de un proceso de licitación o negociación con las empresas privadas. Por lo tanto, las estimaciones a continuación se basan en los parámetros contenidos en las leyes.

En primer lugar, los resultados indican que el proyecto simulado no genera rentas económicas en el Ecuador debido a la alta tasa de descuento que corresponde aplicar. En los otros cinco países, la renta económica —medida por el VAN antes de impuestos— varía entre 451 millones de dólares (República Dominicana) y 1.639 millones de dólares (Chile) (véase el cuadro III.16)⁹.

Cuadro III.16

América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno y tasa efectiva de tributación en la minería
(En millones de dólares y porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	República Dominicana
Valor actual neto (VAN) antes de la aplicación de los instrumentos fiscales (a)	546	1 639	1 106	-137	1 310	451
VAN de los ingresos recaudados por la aplicación de los instrumentos fiscales (b)	911	819	972	550	943	568
Participación del gobierno (b/a)	166,9%	50,0%	87,8%	-	72,0%	126,2%
VAN de las utilidades financieras (c)	1 995	2 928	2 476	1 392	2 649	1 912
Tasa efectiva de tributación (b/c)	45,7%	28,0%	39,2%	39,5%	35,6%	29,7%

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

En segundo lugar, la participación del gobierno alcanza su valor mínimo en Chile, con un 50,0%, seguido por el Perú (72,0%) y Colombia (87,8%). En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana se obtiene una participación del gobierno superior al 100% (del 166,9% y el 126,2%, respectivamente), que significa que el Estado, por medio de los instrumentos fiscales, se apropia de una cantidad de recursos superior a la renta económica que genera el proyecto.

En tercer lugar, el comportamiento de la tasa efectiva de tributación es similar al de la tasa de participación del gobierno, pero en niveles más bajos, de manera coherente con su definición. En Chile los ingresos provenientes de los distintos instrumentos fiscales equivalen al 28,0% de las utilidades financieras que genera el proyecto. Le siguen, en orden ascendente, la República Dominicana (29,7%), el Perú (35,6%), Colombia (39,2%), el Ecuador (39,5%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (45,7%) (véase el cuadro III.16)¹⁰.

Al igual que en el caso de los hidrocarburos, se realiza un análisis de la sensibilidad de la participación del gobierno y la tasa efectiva de tributación al precio del cobre para apreciar la progresividad de los instrumentos tributarios. De esta manera, se observa que, en los seis países analizados, la participación del gobierno se reduce a medida que el precio aumenta (véase el gráfico III.3). Esto significa que los instrumentos tributarios utilizados no son lo suficientemente progresivos como para lograr una participación por lo menos proporcional del Estado en las rentas económicas generadas por el proyecto.

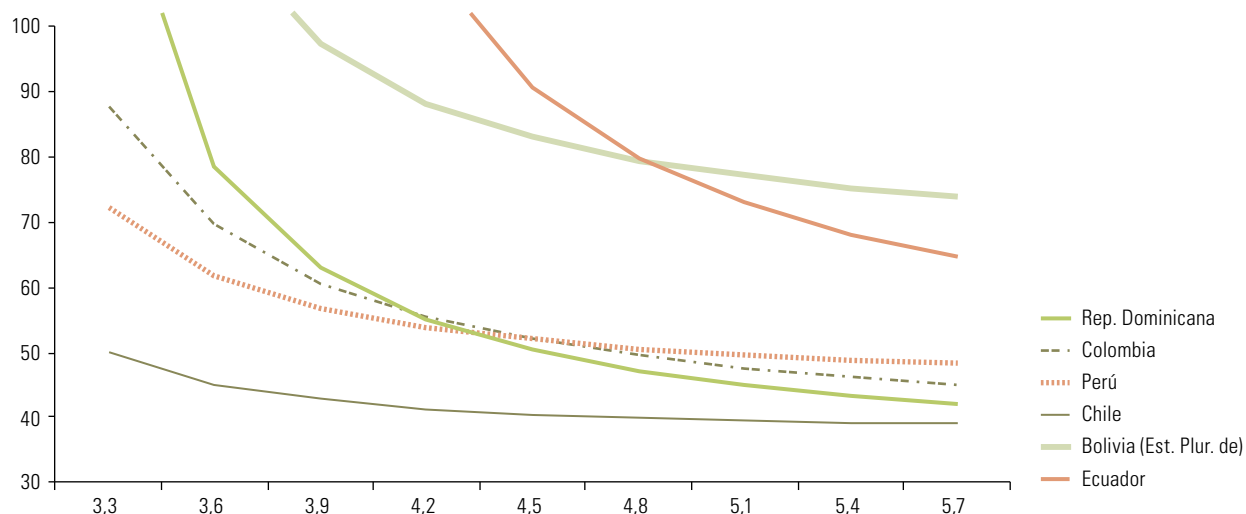
A su vez, el análisis de las tasas efectivas de tributación muestra que el régimen fiscal es regresivo en Colombia (la tasa disminuye a medida que el precio, y por ende la utilidad, aumenta), casi proporcional en el Ecuador y la República Dominicana y progresivo en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y el Perú (véase el gráfico III.4).

⁹ Cabe recordar que las diferencias se explican por los distintos riesgos que cada país representa para el inversionista (estabilidad política, inflación, tipo de cambio y expropiaciones, entre otros), algunos de los cuales no son diversificables, lo que incrementa el costo de oportunidad del capital.

¹⁰ Puede llamar la atención el nivel aparentemente bajo de estas tasas efectivas en algunos países. Por ejemplo, en el caso de Chile, la tasa efectiva de tributación es del 28%, levemente superior a la tasa del impuesto sobre las utilidades del 27%, a la que se suman los otros impuestos. La explicación radica en el efecto de la depreciación acelerada de los activos fijos y la amortización acelerada de los gastos de exploración y desarrollo. Si se eliminaran estos beneficios, la tasa efectiva aumentaría al 33,2%.

Gráfico III.3

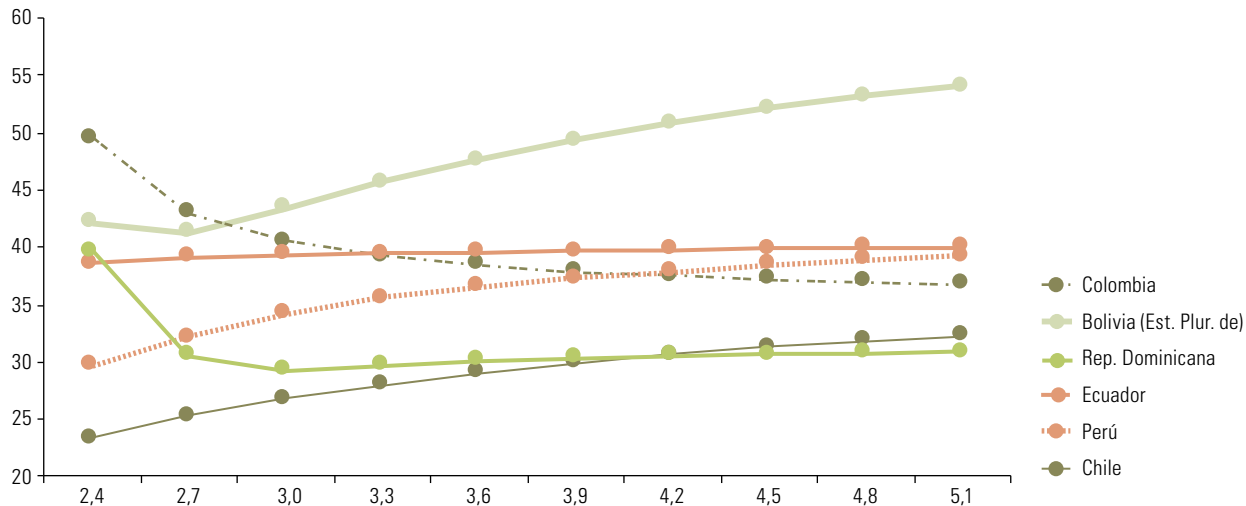
América Latina y el Caribe (6 países): participación del gobierno en función del precio del cobre
(En porcentaje de las rentas económicas y dólares por libra)



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

Gráfico III.4

América Latina y el Caribe (6 países): tasa efectiva de tributación en función del precio del cobre
(En porcentajes de las utilidades financieras y dólares por libra)



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

En la sección B se describieron los marcos fiscales aplicados en cada país a la exploración y producción de minerales. Al igual que en el caso de los hidrocarburos, se evalúan los efectos de los instrumentos tributarios en los atributos de eficiencia y progresividad a partir de la importancia relativa de cada uno en la participación del gobierno (véase el cuadro III.17).

Cuadro III.17

América Latina y el Caribe (6 países): distribución de la participación del gobierno según el tipo de impuestos
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	República Dominicana
Instrumentos e impuestos específicos	-	-	-	-	-	-
Instrumentos e impuestos <i>ad valorem</i>	19,7	1,7	35,3	26,7	7,3	0,0
Proporcionales	19,7	1,7	35,3	26,7	7,3	0,0
Progresivos	-	-	-	-	-	-
Impuestos sobre las utilidades	80,3	98,3	64,7	72,2	92,7	100,0
Proporcionales	68,1	81,0	64,7	71,0	83,8	100,0
Progresivos	12,2	17,3	-	1,2	8,9	-

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

Un primer elemento destacable es que en ningún país se aplican regalías específicas, ni tampoco instrumentos *ad valorem* progresivos. Cabe mencionar que, para efectos de esta estimación, la regalía *ad valorem* en el Estado Plurinacional de Bolivia —que contempla tasas progresivas en función del precio del mercado— se vuelve proporcional, debido de que el precio de cobre se mantiene constante. En segundo lugar, se observa que los instrumentos *ad valorem* proporcionales son muy importantes en Colombia (35,3%) y el Ecuador (26,7%). En Colombia no hay instrumentos progresivos, por lo que el peso de la regalía *ad valorem* determina que el régimen fiscal sea marcadamente regresivo (véase el gráfico III.4). En el caso del Ecuador existe el ajuste soberano, un instrumento progresivo que adquiere mayor peso cuando los precios aumentan y atenúa la regresividad de la regalía *ad valorem*. Esto determina que, en el agregado, el régimen fiscal sea casi proporcional.

En Chile y el Perú los instrumentos *ad valorem* son poco importantes. En Chile se ha clasificado de esta manera la contribución al desarrollo regional, que es una tasa fija sobre el monto de la inversión, mientras en el Perú la regalía minera contempla una tasa mínima *ad valorem* del 1%. Por otra parte, en ambos países se aplican regalías sobre las utilidades, con tasas progresivas en función del margen de ganancia de las empresas mineras, que explican el 17,3% y el 8,9% de la recaudación de Chile y el Perú, respectivamente. Es por ello que, en el agregado, los regímenes de ambos países son progresivos.

En el Estado Plurinacional de Bolivia se aplica una regalía *ad valorem* del 3% sobre los ingresos brutos, que explica el 19,7% de la participación del gobierno. Por otra parte, se aplica también la alícuota adicional sobre las utilidades extraordinarias, un impuesto progresivo que explica el 12,2% de la recaudación, pero cuya tasa efectiva aumenta rápidamente con los precios. La combinación de estos instrumentos determina que este régimen fiscal también sea progresivo.

Por último, en el caso de la República Dominicana, al precio considerado de 3,3 dólares por libra, el 100% de la recaudación proviene de impuestos proporcionales sobre las utilidades, como el impuesto sobre la renta y la tasa del 5% sobre los beneficios netos. Cabe señalar que la legislación incluye una regalía *ad valorem* del 5% de los ingresos brutos, pero se permite deducir como crédito contra el impuesto sobre la renta, de manera que solo genera recaudación efectiva cuando los precios son lo suficientemente bajos como para que el impuesto sobre la renta sea inferior al monto de la regalía. Es por ello que en el gráfico III.4 se observa una estructura de tasas efectivas casi proporcional a partir del precio de 3 dólares por libra y una estructura regresiva para precios inferiores.

D. Reflexiones finales

Los países productores de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe enfrentan un contexto incierto y desafiante para el manejo de la política fiscal y el financiamiento del desarrollo sostenible. La alta volatilidad de los precios de varios productos básicos —en particular de petróleo— en los últimos años ha incidido marcadamente en las cuentas públicas, magnificando la contracción de los ingresos públicos en varios países durante la pandemia en 2020. En cambio, el repunte de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables en 2021 contribuyó a abrir un mayor espacio fiscal, pero también generó un debate en algunos países sobre la captura justa de la renta económica de la actividad extractiva en un contexto de crecientes demandas sobre el gasto público. Estas discusiones necesarias han cobrado aún más relevancia en el contexto actual, con el alza de los precios de las materias primas como resultado de la guerra en Ucrania y las utilidades extraordinarias derivadas de ello.

Al mismo tiempo, los países productores de la región habrán de encarar choques profundos como resultado de los esfuerzos para abordar el cambio climático. En el marco del Acuerdo de París, los países están fijando políticas respecto de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para reducir sus emisiones, incluso con el objetivo de llegar a emisiones netas cero. En este contexto, los productores de hidrocarburos experimentarían un declive en sus ingresos petroleros justamente en el momento en que las demandas sobre el gasto público aumentarán sustancialmente para invertir en una transformación productiva y atender las crecientes necesidades de gasto social (Titelman y otros, 2022). En cambio, los países mineros podrían verse beneficiados, debido a la mayor demanda de minerales y metales clave para la economía sostenible, lo que, a su vez, podría conllevar un aumento sustancial de las rentas económicas asociadas con la actividad.

En este panorama, el fortalecimiento de los marcos fiscales aplicados a la actividad extractiva ha surgido entre los principales objetivos de política pública en las discusiones internacionales sobre el financiamiento del desarrollo. Con miradas puestas en el logro de emisiones netas cero es crucial que los países productores de hidrocarburos y de productos mineros vinculados con el sector energético —como el carbón— adopten marcos fiscales que maximicen sus ingresos fiscales durante esta ventana de tiempo y establezcan mecanismos para proveer flujos de financiamiento para el largo plazo. A su vez, para los productores de minerales y metales, es oportuno fortalecer los marcos fiscales para responder a cambios en las condiciones del mercado hacia el futuro. Como se ha señalado en este capítulo, existen múltiples espacios para mejorar los marcos fiscales, haciéndolos más progresivos y asegurando una captura justa de las rentas económicas derivadas de la actividad extractiva.

En primer lugar, la literatura económica y la experiencia regional e internacional subrayan las dificultades que enfrentan los responsables de la formulación de políticas a la hora de construir un marco fiscal. Por ejemplo, el mejor instrumento desde el punto de vista de la eficiencia económica es el impuesto a la renta económica de los recursos naturales, es decir, un gravamen sobre las utilidades extraordinarias que superan el rendimiento normal de un proyecto de inversión. Un impuesto con esas características no produce las distorsiones típicas de las regalías específicas o *ad valorem*, como afectar la ley del mineral (*ore grade*) o la cantidad de hidrocarburos que es conveniente extraer. Sin embargo, un régimen fiscal basado exclusivamente en ese instrumento tendría los inconvenientes de posponer el momento en que un proyecto comienza a generar ingresos para el Estado o determinar que no se reciban ingresos en los años en que el precio no sea suficientemente alto como para cubrir el costo de oportunidad del capital.

Es por ello que, en los países en desarrollo, la evidencia apunta a la combinación de varios instrumentos, por ejemplo, una regalía *ad valorem* con una tasa moderada que garantice ingresos desde el comienzo de la operación, un impuesto sobre las utilidades que garantice ingresos aun cuando el rendimiento obtenido por el explotador minero no exceda el rendimiento normal y una regalía sobre las utilidades o un impuesto a la renta económica de los recursos naturales que permita obtener una porción mayor de las rentas económicas propias de la industria extractiva.

En segundo lugar, se debe tener presente que un régimen fiscal puede afectar de manera distinta a los diferentes segmentos de la industria. En particular, los costos de operación de la pequeña y mediana minería suelen ser mucho mayores que los de la gran minería. Esta característica implica que el diseño de instrumentos tributarios aplicados a la industria extractiva debe velar por la equidad vertical entre los distintos segmentos, pero también por la equidad horizontal entre los distintos rubros de la economía.

Como se vio en este capítulo, las regalías específicas y *ad valorem* son fundamentalmente regresivas, pues cuanto mayor es la renta económica obtenida, menor es la proporción de ella que se paga al Estado. De esta manera, los análisis de sensibilidad muestran que la tasa efectiva de tributación en los países donde predominan los instrumentos específicos o *ad valorem* se reduce a medida que los precios aumentan, lo que limita la posibilidad de captar rentas de los proyectos más rentables. Si bien es posible incluir elementos de progresividad en estos instrumentos por medio de, por ejemplo, tasas variables según los volúmenes de producción o los precios del mercado, la teoría indica que su reemplazo parcial por otros impuestos sobre las utilidades o directamente sobre la renta económica significarían ganancias tanto de eficiencia como de progresividad.

En la región, algunas buenas prácticas en este sentido se encuentran en el caso de México, donde la renta de la explotación de los hidrocarburos se capta principalmente mediante impuestos sobre las utilidades, la mayoría de los cuales tiene un diseño progresivo. Ello determina una tasa efectiva de tributación marcadamente progresiva y una participación del gobierno que crece más que proporcionalmente con los precios. El principal responsable de este comportamiento virtuoso es el mecanismo de ajuste de la participación del Estado, que está diseñado de manera que la tasa de participación crezca en proporción a la rentabilidad acumulada que obtiene cada año el operador. En Chile y el Perú, el impuesto sobre las utilidades se combina con regalías o impuestos especiales basados en las utilidades mineras. En el caso del Perú, la regalía minera tiene además un límite inferior igual al 1% de las ventas, que asegura un mínimo de ingreso incluso en los años con pérdidas tributarias.

Sobre la base de la experiencia acumulada, se deduce que una opción de política tributaria que permitiría a los países con estructuras regresivas asegurar la captación de una parte de la renta económica sin causar pérdidas de eficiencia consistiría en reemplazar las regalías *ad valorem* y los demás instrumentos especiales por un impuesto sobre las rentas económicas, cuya base imponible sería la utilidad de la empresa menos una deducción por el rendimiento exigido al capital invertido. Se podría asumir una tasa de tributación alta, igual al porcentaje que se considere razonable captar de las rentas económicas generadas por el yacimiento. La tasa mínima para este impuesto podría establecerse por ley, dejando a los oferentes del proceso de licitación la posibilidad de proponer una tasa mayor. La renta económica se estimaría como el resultado operacional menos una tasa representativa del costo de oportunidad del capital, aplicada sobre el saldo de los activos a comienzos de cada período fiscal. Del impuesto así determinado se descontarían los pagos por impuestos a las utilidades y a los dividendos, de manera que la carga tributaria global no sobrepase el porcentaje definido para este impuesto. El mantenimiento de los impuestos sobre las utilidades y los dividendos tendría por objeto generar ingresos tributarios en los años en que no exista renta económica, en cuyo caso se gravarían las rentas normales, pudiendo opcionalmente implementarse un sistema de compensación intertemporal.

En tercer lugar, es importante considerar algunos aspectos relacionados con la administración tributaria a fin de asegurar una correcta gestión y fiscalización de los tributos de la industria extractiva. En este capítulo se señalaron las dificultades inherentes a estos tributos, entre las que se destacan la dificultad para que las autoridades fiscalicen los volúmenes de producción y su contenido, el precio de referencia del producto, los costos de producción y las estrategias de elusión como la subcapitalización o fijación del precio de las transferencias. Estas dificultades implican que la administración de los tributos de la industria extractiva debería delegarse en unidades especializadas de las autoridades tributarias, que cuenten con las debidas competencias técnicas y legales para fiscalizar adecuadamente a las empresas del sector. Sin embargo, la evidencia muestra que no es recomendable que exista una administración fragmentada según el tipo de impuesto, como es todavía común en el ámbito de las industrias extractivas (FMI, 2012). Por consiguiente, el fortalecimiento de los marcos fiscales de los recursos naturales no renovables en la región debe acompañarse del fortalecimiento correspondiente de las autoridades tributarias, procurando seleccionar uno o varios tipos de regalías que sean adecuados para una administración eficiente y eficaz según la capacidad de la autoridad recaudadora de impuestos (Otto y otros, 2006).

Bibliografía

- AIE (Agencia Internacional de Energía) (2021), *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* [en línea] https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf.
- Banco Mundial (2019), "Ecuador: estudio de viabilidad para informar la decisión de adhesión de Ecuador al Estándar de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)", *Informe de Consultoría*, julio [en línea] <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-Misio%CC%81n-Viabilidad-Adhesio%CC%81n-EITI.pdf>.
- Boadway, R. y M. Keen (2010), "Theoretical perspectives on resource tax design", *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, P. Daniel, M. Keen y C. McPherson (eds.), Nueva York, Routledge.
- Brown, E. C. (ed.) (1948), "Business-income taxation and investment incentives", *Income, Employment and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, L. A. Metzler, H. S. Perloff y E. D. Domar (eds.), Nueva York, Norton.
- Calder, J. (2010), "Resource tax administration: the implications of alternative policy choices", *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, P. Daniel, M. Keen y C. McPherson (eds.), Nueva York, Routledge.
- Cifuentes, C. (2020b), "Inversión en la minería chilena: cartera de proyectos 2020 -2029", Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), septiembre [en línea] <https://www.mch.cl/wp-content/uploads/2020/09/Actualizaci%C3%B3n-cartera-de-inversiones-2020-2029.pdf>.
- COCHILCO (Comisión Chilena del Cobre) (2020a), *Proyección de la producción de cobre en Chile 2020 – 2031*, Santiago.
- Damodaran, A. (2020), "Data" [en línea] <https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>.
- Davis, G. y J. Smith (2020), *Diseño y desempeño de regímenes fiscales en petróleo, gas y minería en América Latina y el Caribe: revisión sobre prácticas actuales, lecciones aprendidas y mejores prácticas*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2012), *Regímenes fiscales de las industrias extractivas: diseño y aplicación*, Departamento de Finanzas Públicas, Washington, D.C.
- Garnaut, R. y A. Clunies Ross (1975), "Uncertainty, risk aversion and the taxing of natural resource projects", *The Economic Journal*, vol. 85, N° 338, junio.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y D. Morán (2015), "El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/N.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guj, P. y otros (2013), *How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks: A Sourcebook*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Hanni, M. y A. Podestá (2019), "Manipulación del precio del comercio internacional de productos del cobre: un análisis de los casos de Chile y el Perú", *Revista CEPAL*, N° 127 (LC/PUB.2019/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Hogan, L. y B. Goldsworthy (2010), "International mineral taxation: experience and issues", *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, P. Daniel, M. Keen y C. McPherson (eds.), Nueva York, Routledge.
- Jorratt, M. (2021), "Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/52), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Land, B. (2009), "Capturing a fair share of fiscal benefits in the extractive industry", *Transnational Corporations*, vol. 18, N° 1, septiembre.
- Ministerio de Energía y Minas del Perú (2020), *Cartera de proyectos de construcción de mina 2020*, Lima.
- MME/EPE (Ministerio de Minas y Energía del Brasil/Empresa de Pesquisa Energética) (2021), *Plano Decenal de Expansão de Energia 2030*, Brasilia.
- Naciones Unidas (2021), *Transforming Extractive Industries for Sustainable Development*, Nueva York, mayo.
- Nakhle, C. (2010), "Petroleum fiscal regimes: evolution and challenges", *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, P. Daniel, M. Keen y C. McPherson (eds.), Nueva York, Routledge.
- Ossowski, R. y H. Halland (2016), *Fiscal Management in Resource-Rich Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Otto, J. (2017), "The taxation of extractive industries: mining", *WIDER Working Paper*, N° 2017/75, Helsinki, Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER) [en línea] <http://dx.doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2017/299-1>.
- Otto, J. y otros (2006), *Mining Royalties: A Global Study of their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Titelman, D. y otros (2022), *Fiscal Impact Estimates of a Net-Zero Emissions Transition for Major Hydrocarbon Producers in Latin America and the Caribbean*, Task Force on Climate, Development and the International Monetary Fund [en línea] <https://www.bu.edu/gdp/2022/04/05/fiscal-impact-estimates-of-a-net-zero-emissions-transition-for-major-hydrocarbon-producers-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

La región enfrenta una compleja coyuntura económica, caracterizada por la desaceleración del crecimiento, una inflación en aumento, alzas de las tasas de interés y volatilidad en los mercados internacionales. Este contexto genera presiones sobre las finanzas públicas, a las que se suman crecientes demandas de bienestar social, inversión y sostenibilidad ambiental, que imponen desafíos al manejo de la política fiscal.

En el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* se propone un diseño de la política fiscal que contribuya a impulsar un desarrollo sostenible, basado en el fortalecimiento de la recaudación y de la progresividad de la estructura tributaria y en la orientación estratégica del gasto público para convertirlo en instrumento de desarrollo. Se analizan las tendencias fiscales observadas en 2021, entre las cuales el repunte de la recaudación tributaria y la ralentización del gasto público derivaron en menores déficits fiscales. Se examinan también las reglas fiscales y los mecanismos usados para flexibilizarlas durante la pandemia, y se propone repensarlas para que contribuyan a una política fiscal procrecimiento. Finalmente, se estudian los marcos fiscales aplicados a la producción de hidrocarburos y la minería para potenciar su contribución a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



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

ISBN 978-92-1-122885-8



9 789211 220858