



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Política fiscal para una recuperación sostenible y resiliente en América Latina y el Caribe

Juan Carlos Rivas Valdivia

Sede Subregional de la CEPAL en México

Mayo de 2021



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El contexto

EL MUNDO ESTÁ ANTE UN CAMBIO DE ÉPOCA



Crisis del multilateralismo

- Tensiones geopolíticas
- Nueva geografía económica
- Modelos de gobernanza global desgastados



Nuevos desafíos globales

- Cambio climático
- Pérdida de biodiversidad
- Revolución tecnológica
- Migración



COVID-19 ha magnificado los desafíos



Agenda de desarrollo en riesgo

- Nuevo consenso sobre desarrollo
- Agenda 2030
- Acuerdo de París



Desafíos estructurales

- Crecimiento insuficiente
- Restricción externa y lock-in productivo
- Desigualdades
- Debilidades institucionales



Descontento social

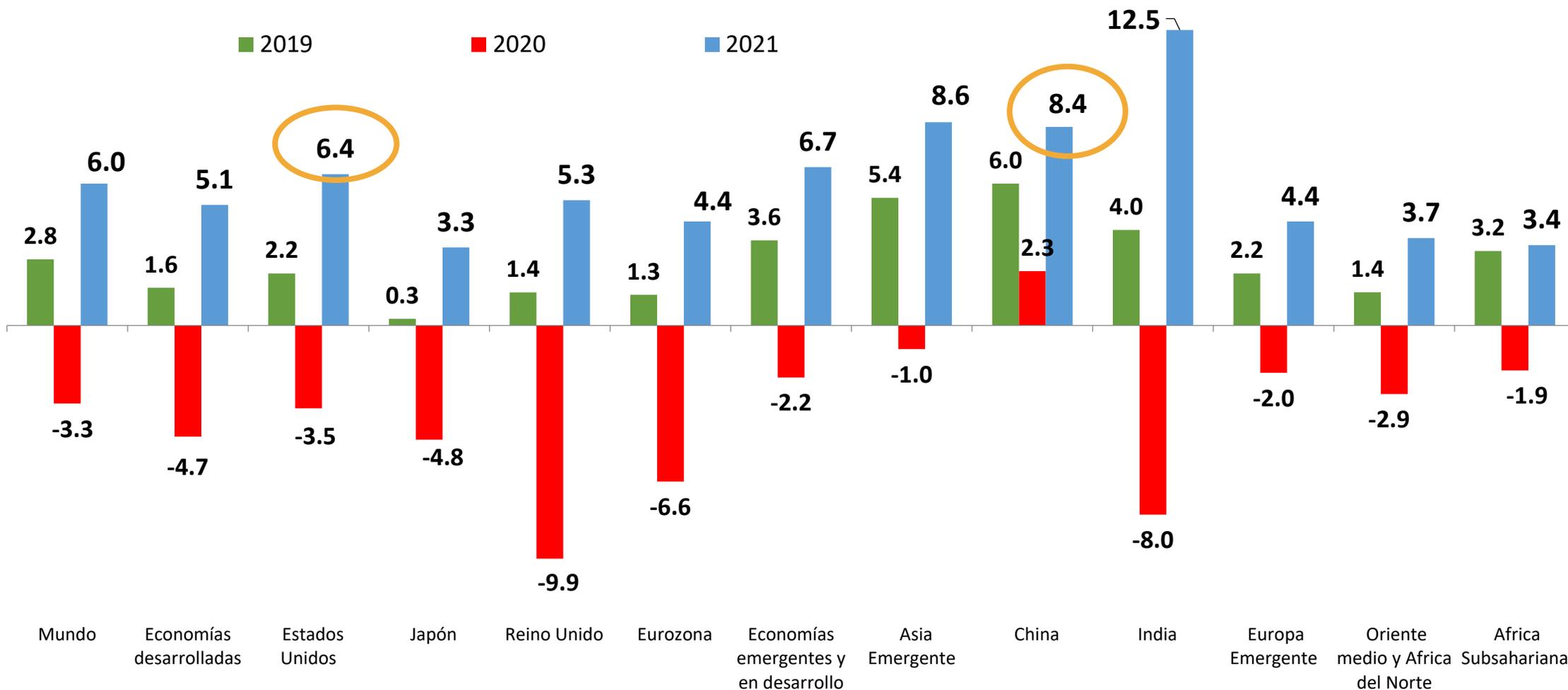
- Fragmentación de servicios salud, educación y protección social
- Desigualdad, informalidad, desigualdad de género
- Corrupción y violencia

HAY UN CONTEXTO COMPLEJO

- La dinámica del crecimiento en 2021 no logrará compensar la caída de 2020 y estará sujeta a fuertes incertidumbres por el acceso desigual a vacunas y al proceso de vacunación.
- Los gobiernos han hecho esfuerzos fiscales (4,6% del PIB) para mitigar los efectos sociales y productivos.
- La persistencia de la pandemia y la fragilidad del proceso de recuperación económica requerirán la extensión de estas medidas fiscales durante 2021 aunque las capacidades para mantener políticas fiscales y monetarias expansivas son heterogéneas.
- Se espera lento crecimiento en los próximos años que hará difícil recuperar el empleo, remontar la informalidad y revertir los aumentos de pobreza y pobreza extrema.
- Se profundizan las desigualdades: sectores tecnológicamente intensivos tenderán a recuperarse más rápido en una región caracterizada por la baja productividad y la fragmentación de los sistemas de protección social y la salud.
- El impacto mayor lo sentirán las mujeres que sufrirán una década de retroceso en participación laboral.

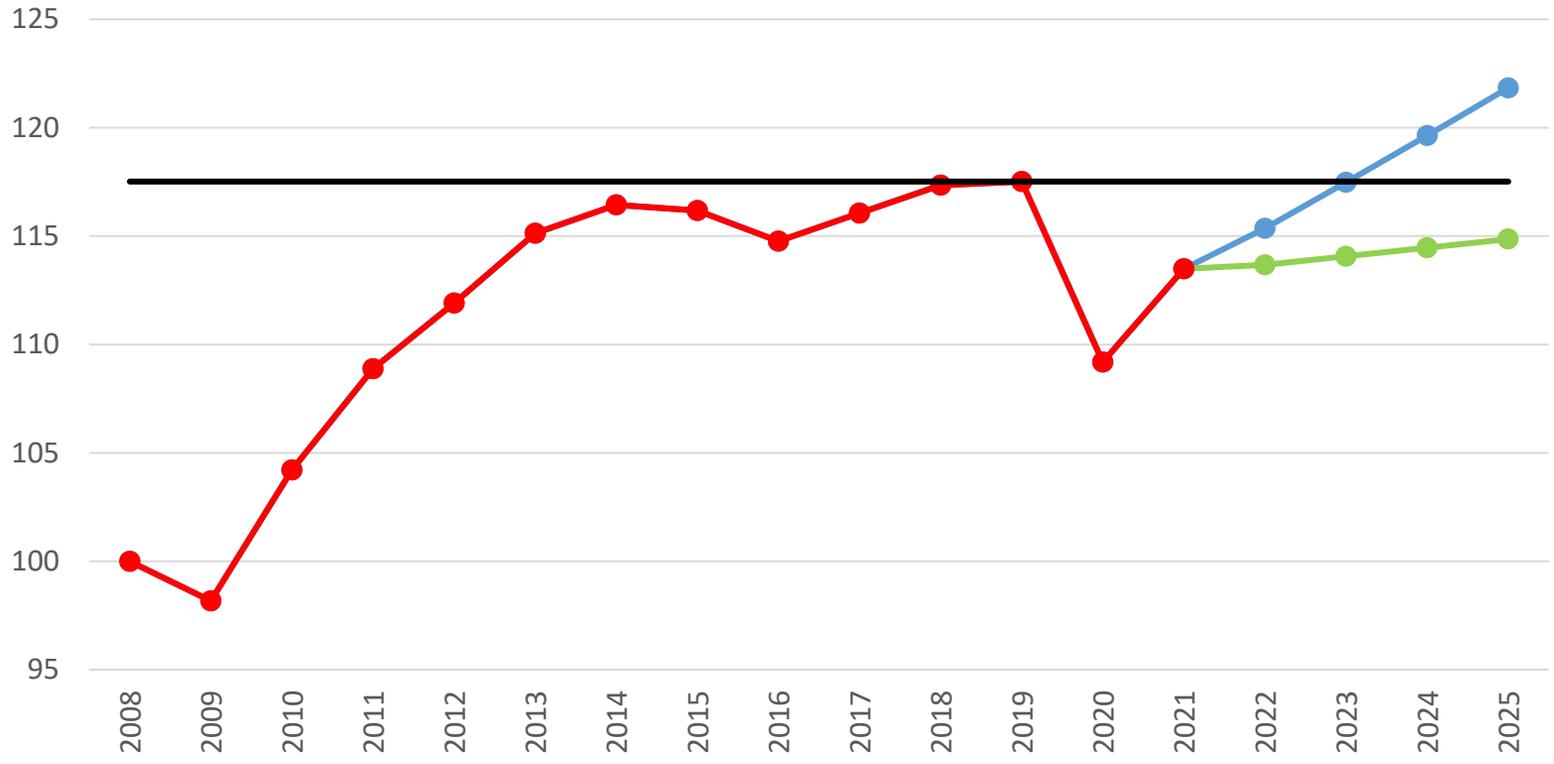
PARA 2021 SE ESPERA UN CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA GLOBAL EN TORNO AL 6%, CON GRANDES DISPARIDADES ENTRE PAÍSES

REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, 2019, 2020 Y PROYECCIONES PARA 2021
(En porcentajes)



EN 2021 LA REGIÓN TENDRÍA CRECIMIENTO POSITIVO CON LENTA RECUPERACIÓN DE LOS NIVELES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA PREPANDEMIA (2019)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NIVEL DE PIB EN TÉRMINOS REALES
(Índice base 2008=100)



Después de la caída de 7.1% en 2020 y una tasa de en torno a 4% en 2021, con un crecimiento igual al de la última década (1,8%), se alcanzaría en 2023 el nivel de actividad prepandemia

Pero, con un crecimiento igual al del último sexenio (0,3%) no se alcanzaría en la próxima década el nivel de actividad prepandemia

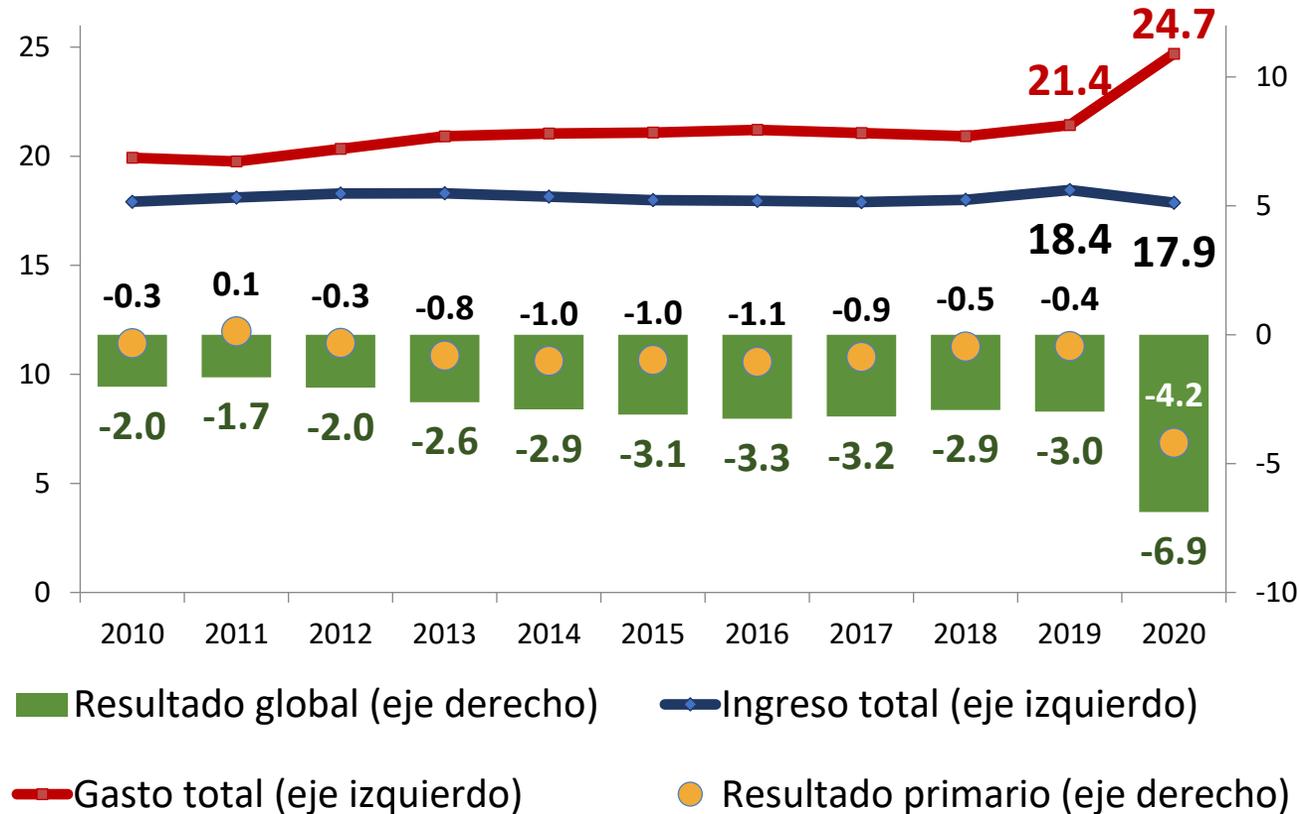
- Escenario con crecimiento en torno a 4% en 2021 y tasa de 1,8% a partir de 2022
- Escenario con crecimiento en torno a 4% en 2021 y tasa de 0,3% a partir de 2022

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La política fiscal durante 2020

LOS DÉFICITS FISCALES AUMENTARON COMO RESULTADO DE LA CAÍDA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO

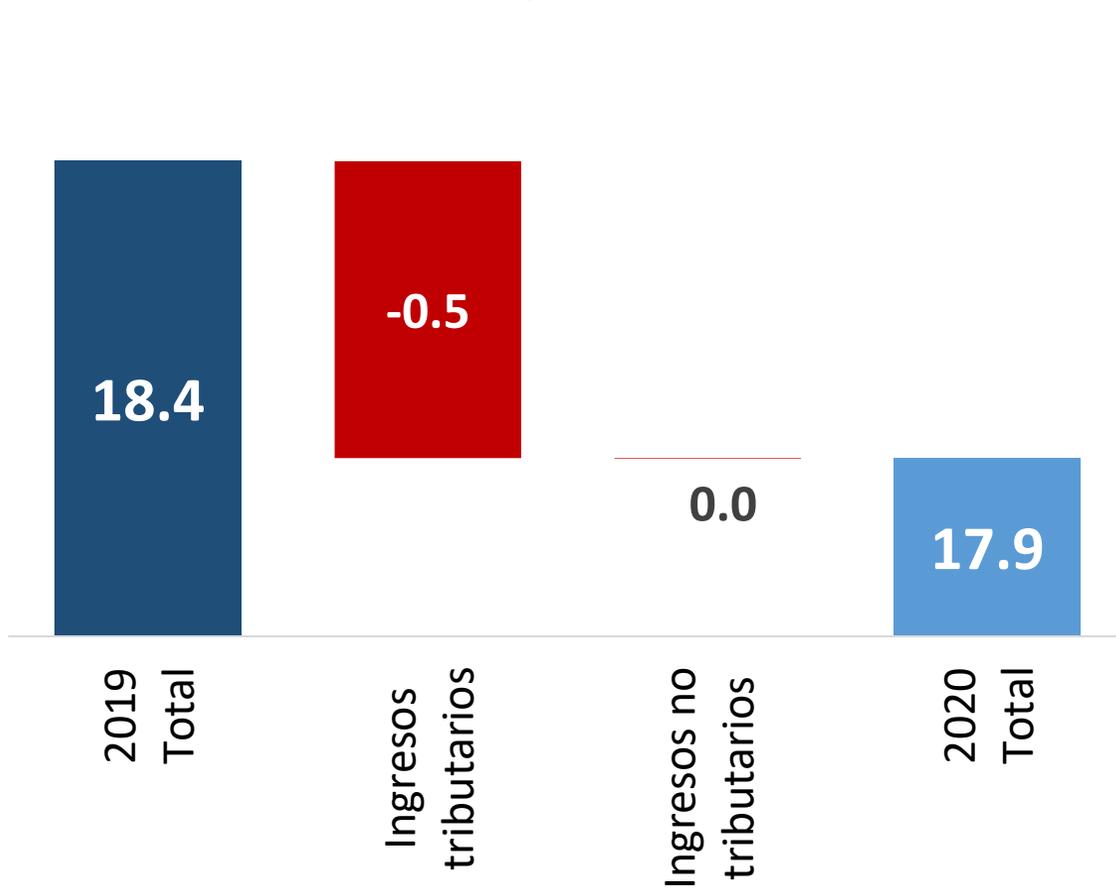
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2010-2020
(Porcentajes del PIB)



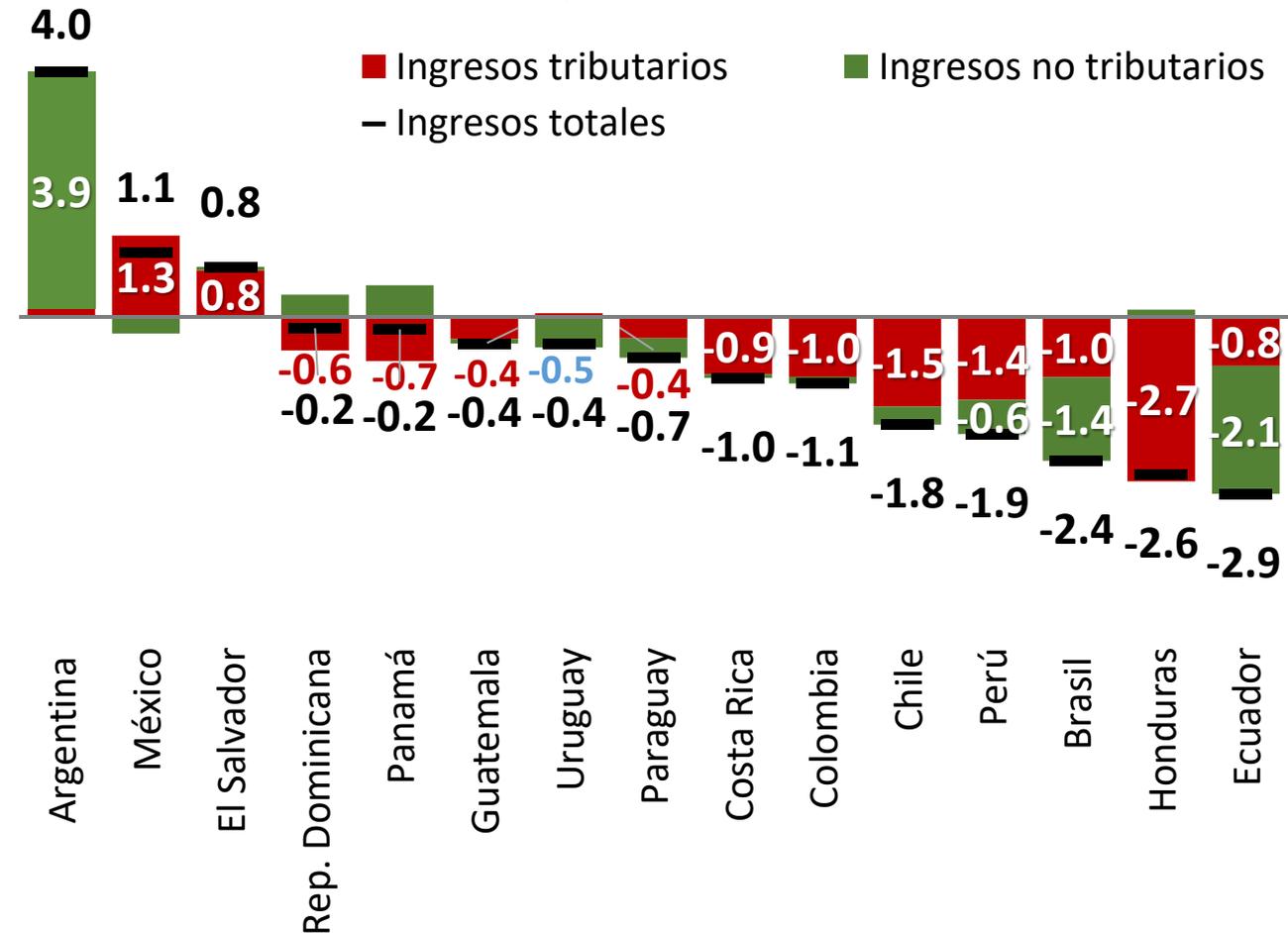
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

LA CAÍDA EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA FUE EL PRINCIPAL FACTOR DETRÁS LA CONTRACCIÓN EN LOS INGRESOS PÚBLICOS

AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, POR COMPONENTE, 2019-2020
(Porcentajes del PIB)

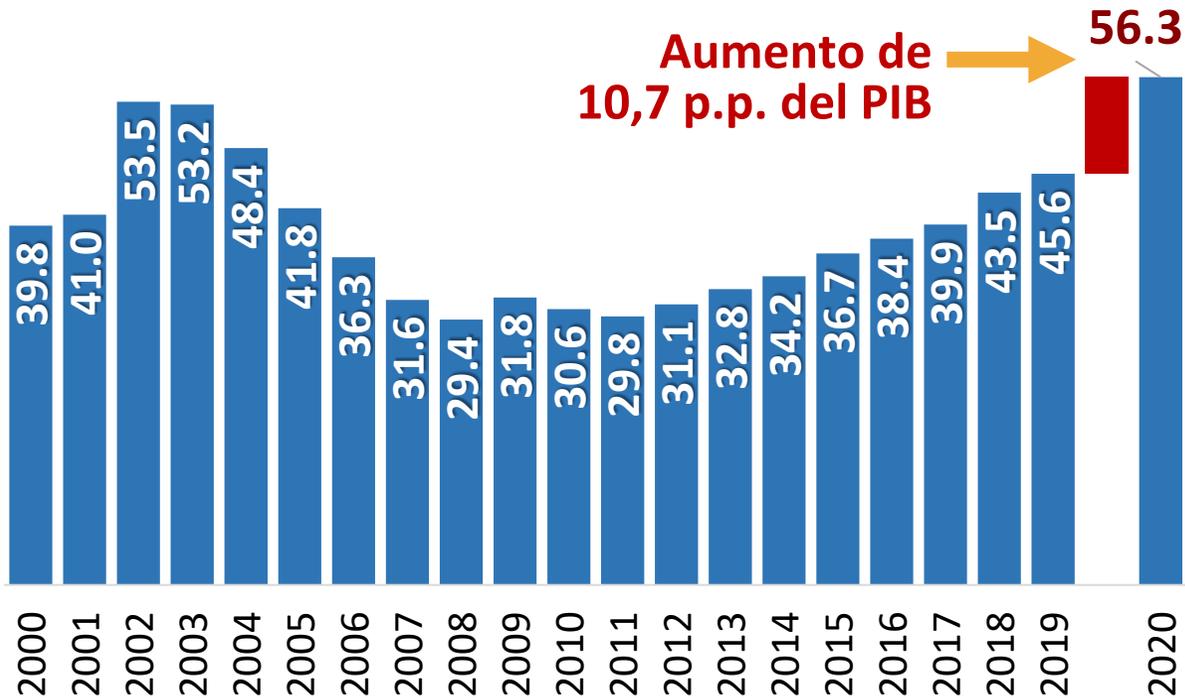


AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2019-2020
(Puntos porcentuales del PIB)

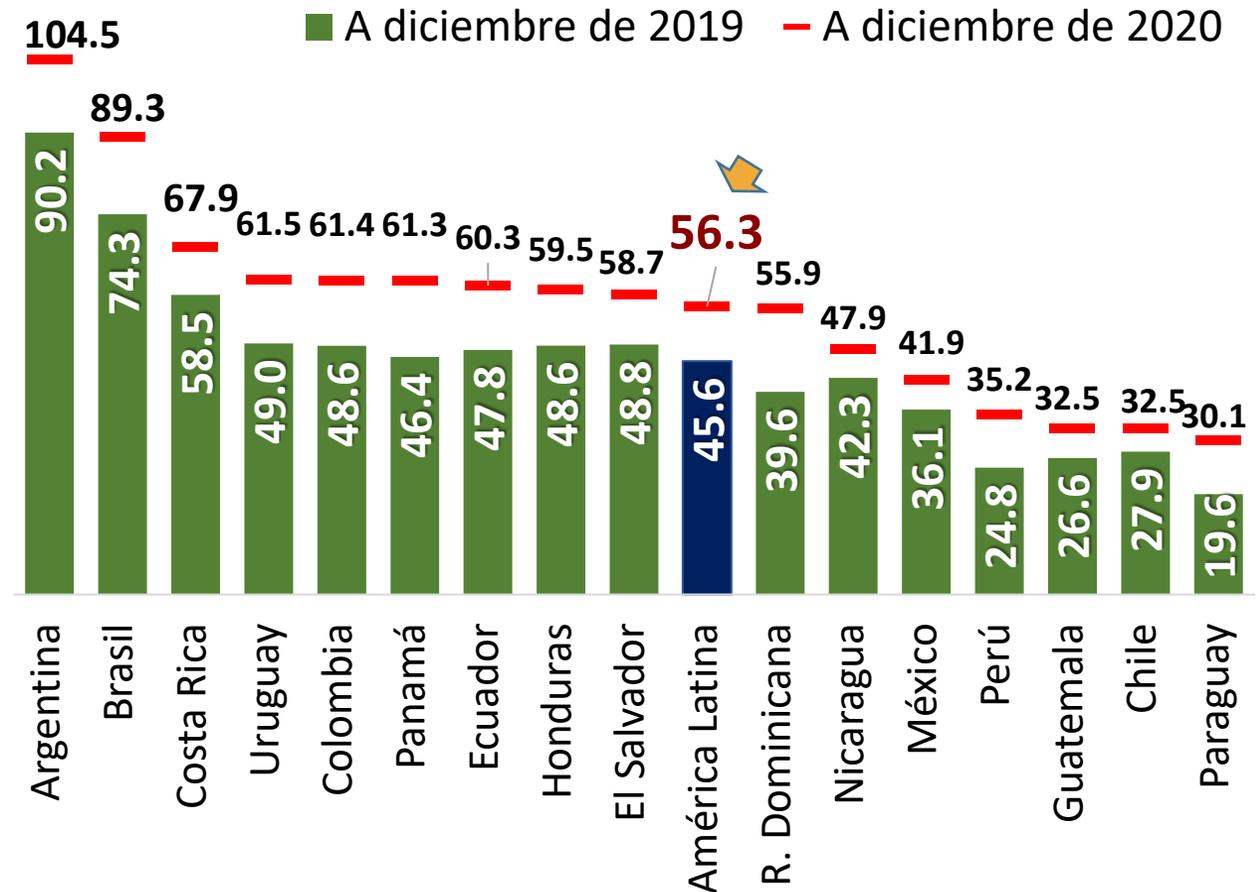


EL AUMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA/PIB FUE GENERALIZADO REFLEJANDO UN MAYOR ENDEUDAMIENTO Y LA CAÍDA DEL PIB

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DEUDA PÚBLICA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2020
(Porcentajes del PIB)



AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DEUDA PÚBLICA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL, 2019-2020
(Porcentajes del PIB)

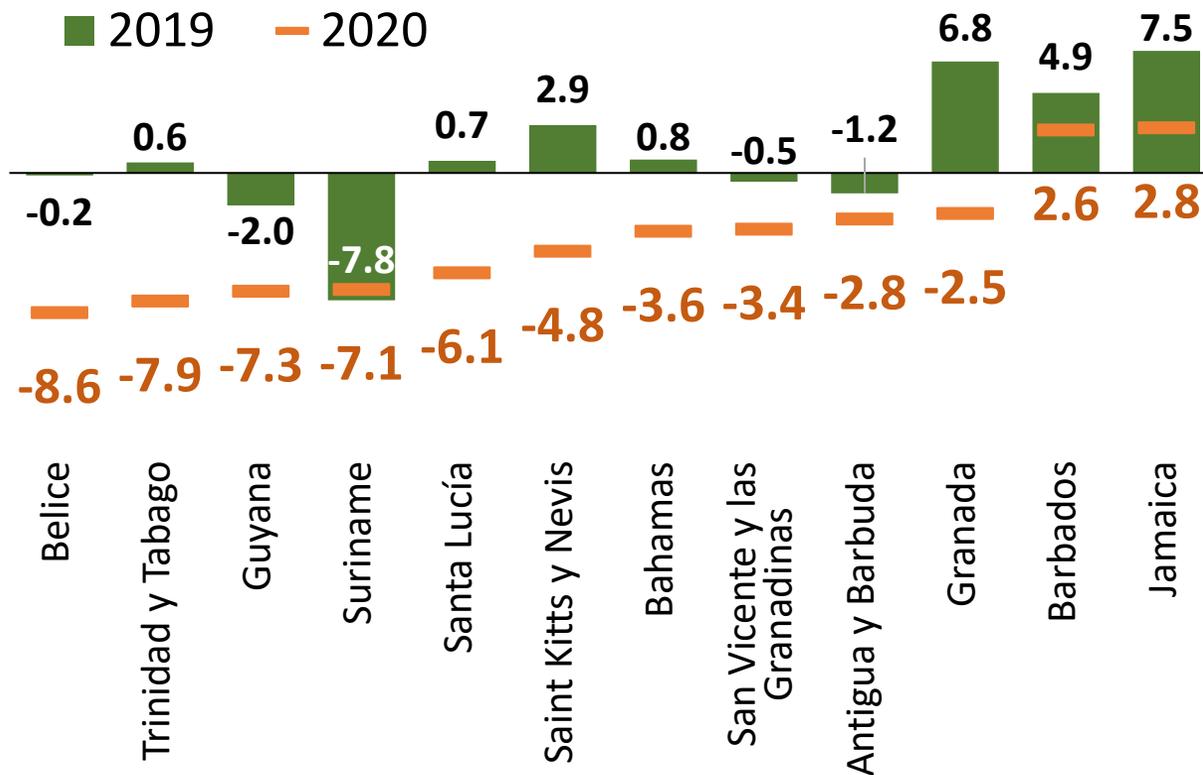


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

EN EL CARIBE, LA PANDEMIA PROVOCÓ QUE LOS NIVELES DE DEUDA PÚBLICA SUPERARAN EL 100% DEL PIB EN ALGUNOS PAÍSES

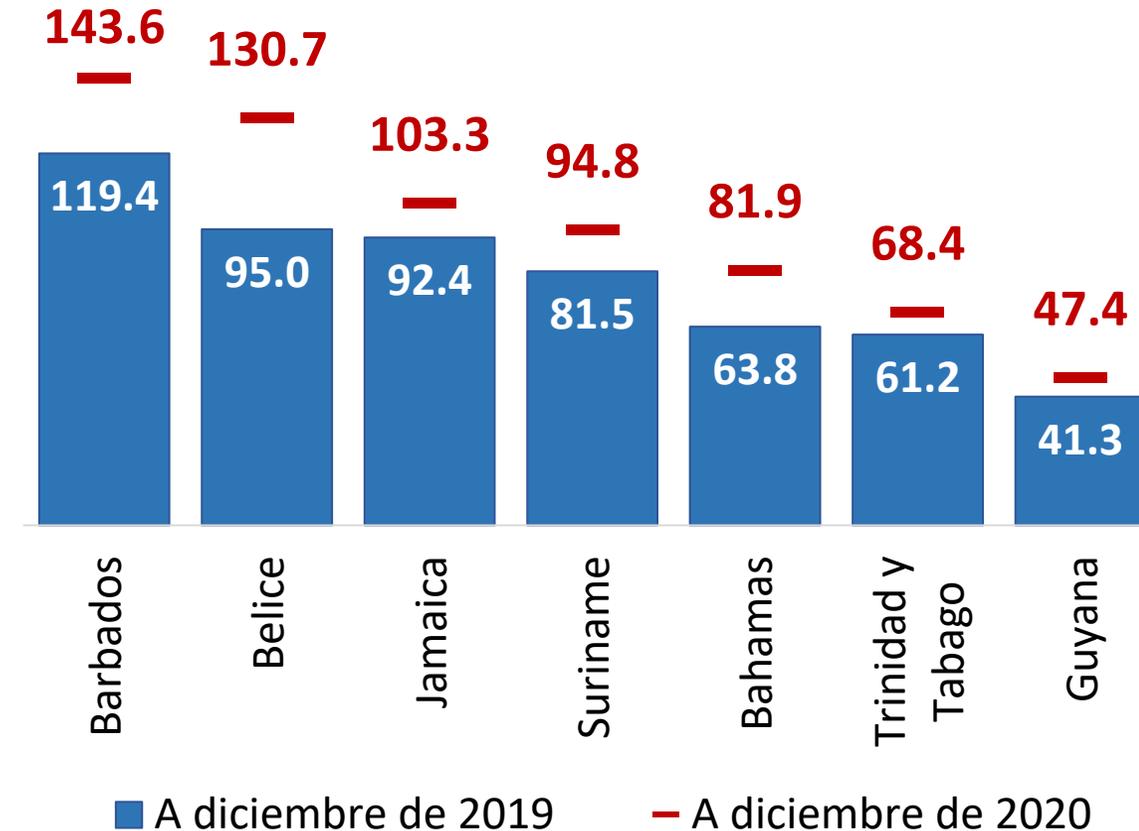
EL CARIBE (12 PAÍSES): RESULTADO PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL, 2019-2020^a

(Porcentajes del PIB)



EL CARIBE (7 PAÍSES): DEUDA PÚBLICA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL, 2019-2020

(Porcentajes del PIB)

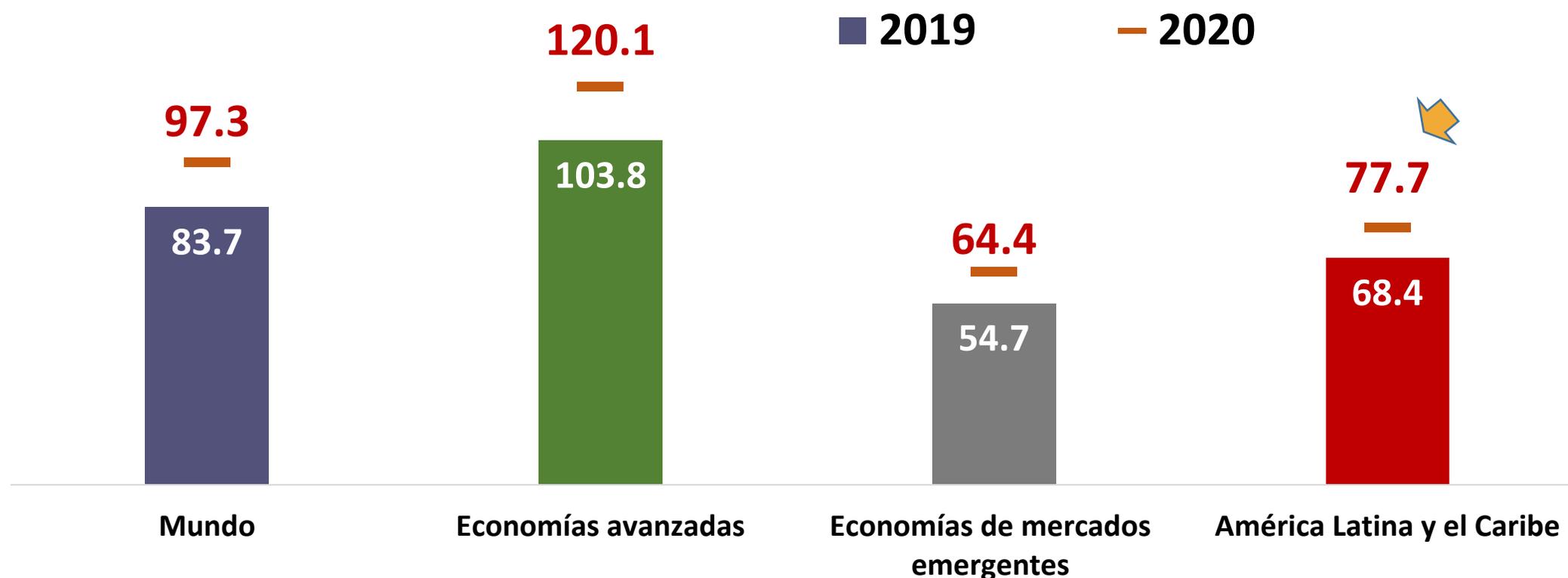


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras corresponden a abril-diciembre 2020 para Barbados, enero-septiembre 2020 para Suriname y enero-diciembre 2020 para Belice y Jamaica.

LA REGIÓN PRESENTA MAYOR NIVEL DE ENDEUDAMIENTO RESPECTO A ECONOMÍAS EN DESARROLLO PERO MENOR A LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS

REGIONES SELECCIONADAS: DEUDA PÚBLICA BRUTA DEL GOBIERNO GENERAL, 2019 Y 2020
(En porcentajes del PIB)

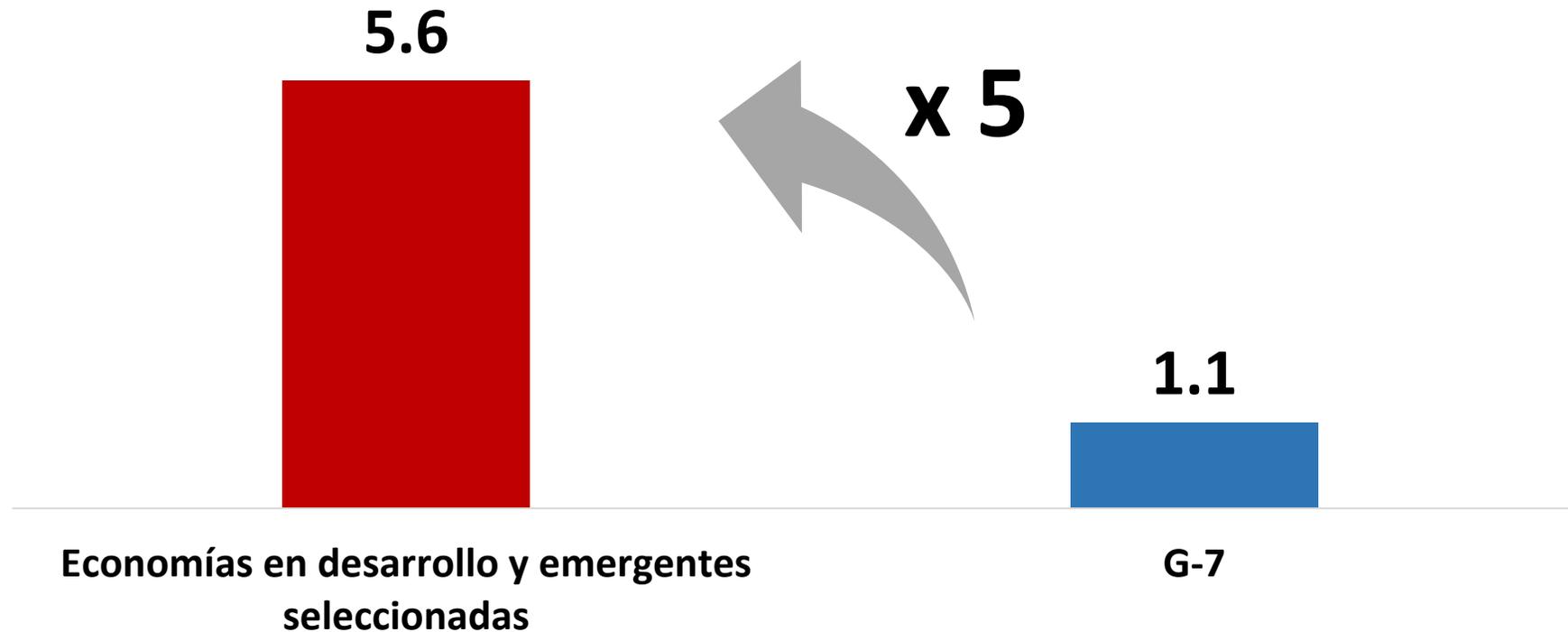


Nota: Las cifras del resultado global y deuda pública bruta corresponden al promedio ponderado de las cifras del *Fiscal Monitor*, April 2021, FMI.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del *Fiscal Monitor*, April 2021 (Fondo Monetario Internacional).

PERO, EL SERVICIO DE LA DEUDA DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO ES 5 VECES MAYOR

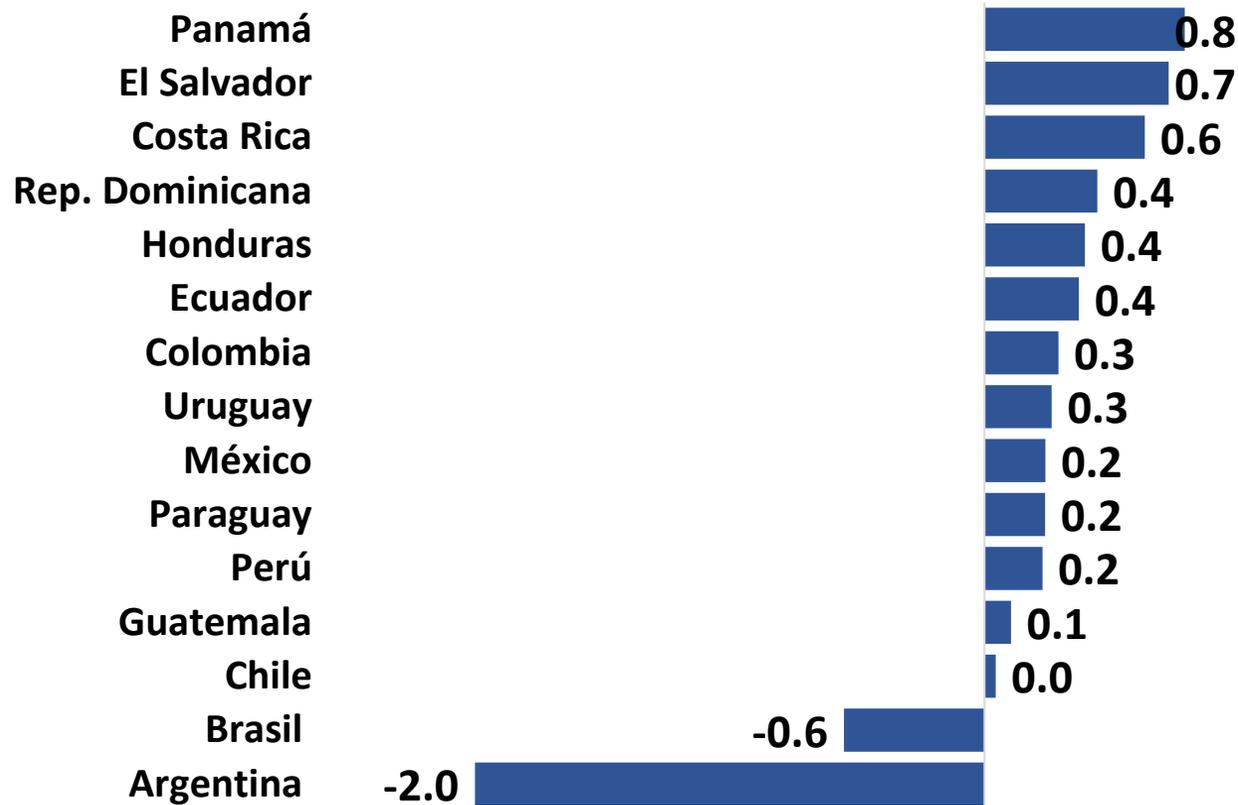
Servicio total de la deuda como porcentaje de la deuda total para economías en desarrollo y emergentes y para el G-7



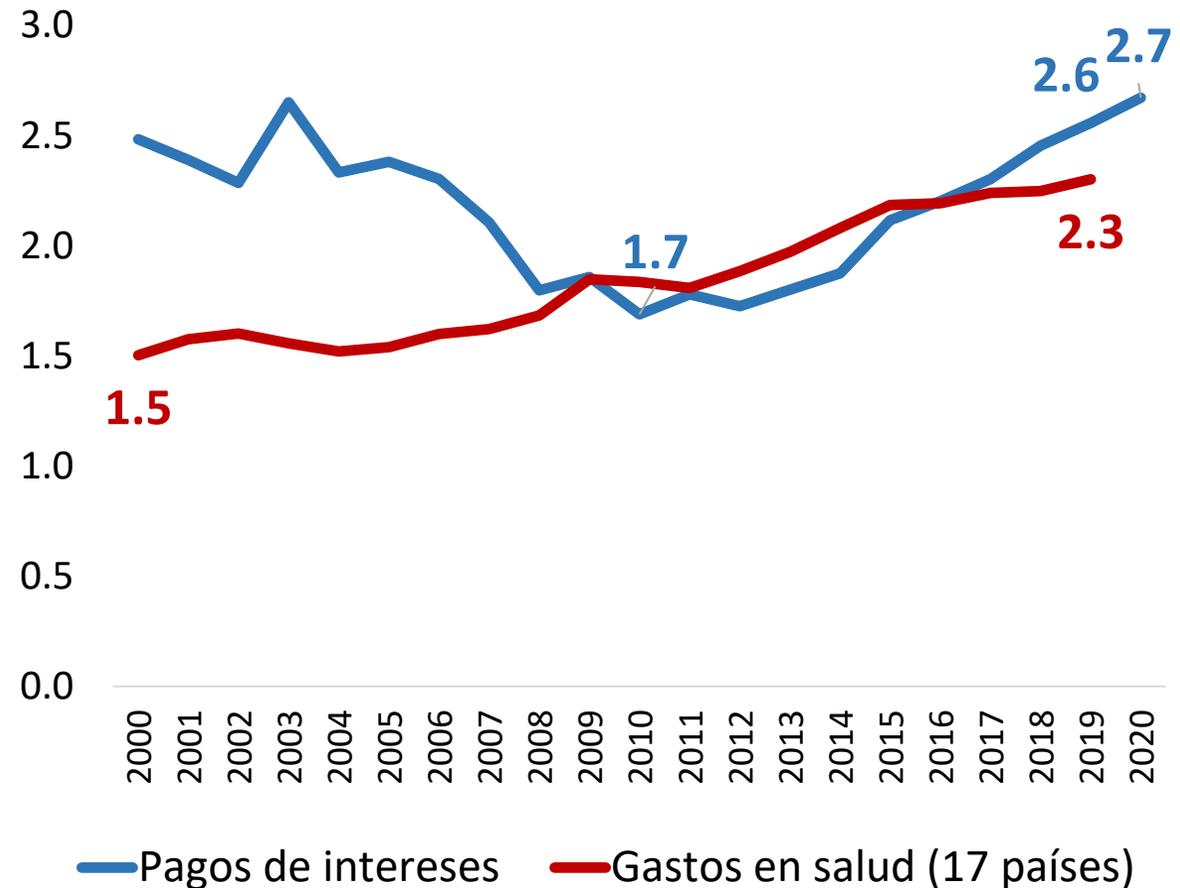
Nota: El servicio de la deuda incluye deuda interna y deuda externa. Las economías en Desarrollo y emergentes incluye Africa del Sur, Brasil, India, Indonesia, y México. G7 incluye a Estados Unidos, Italia, Japón, Francia,
Fuente: Bloomberg (2021).

LA CARGA DE LOS PAGOS DE INTERESES AUMENTÓ EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES, REDUCIENDO EL ESPACIO PARA OTROS GASTOS PRIORITARIOS

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): VARIACIÓN INTERANUAL EN PAGO DE INTERESES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2019-2020
(Puntos porcentuales del PIB)

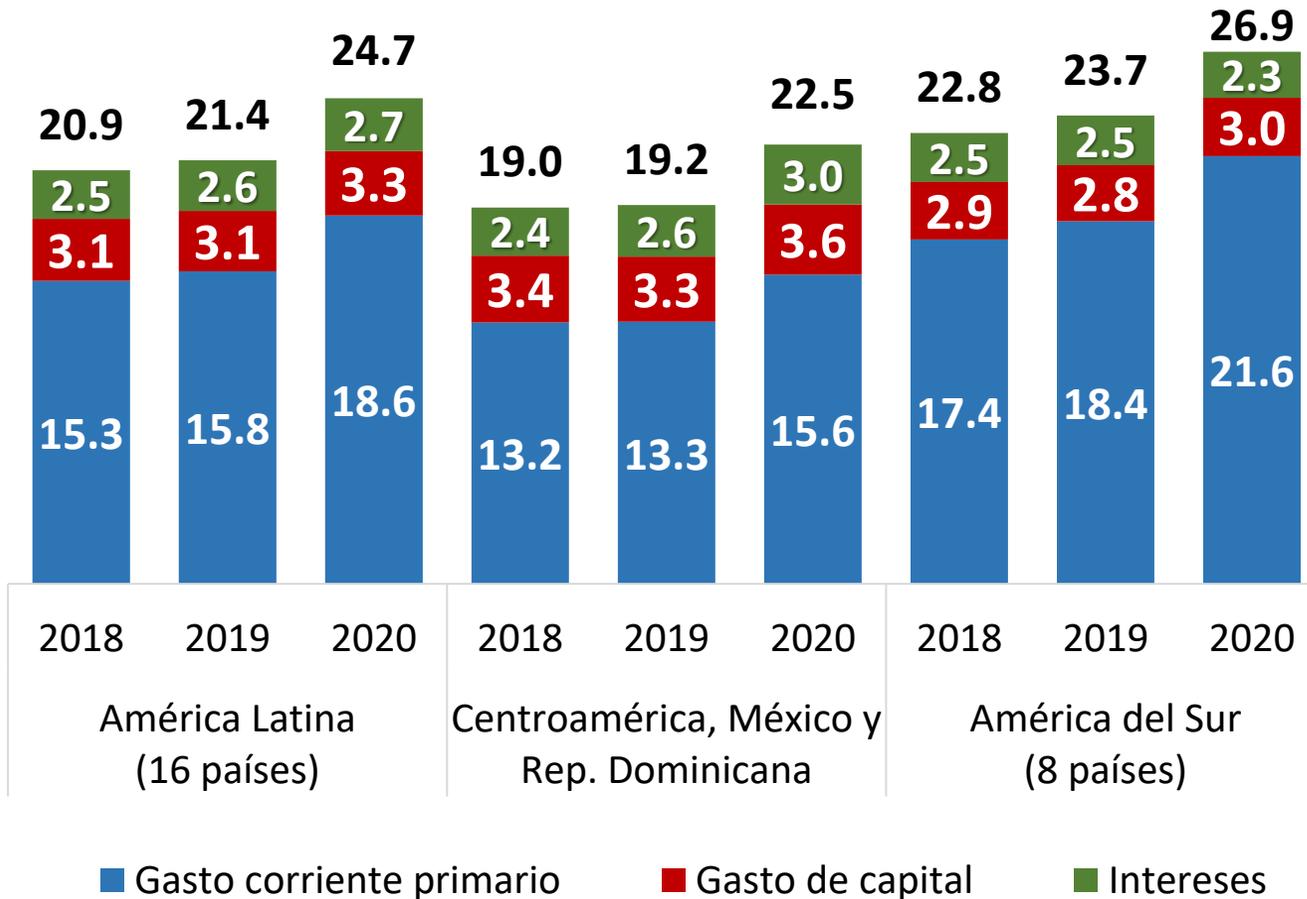


AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PAGOS DE INTERESES Y GASTOS EN SALUD DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2020
(Porcentajes del PIB)



AUN ASI, EL AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO FUE INSTRUMENTO ESENCIAL PARA MITIGAR LOS IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 2018-2020
(Porcentajes del PIB)



AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL, 2019-2020
(Puntos porcentuales del PIB)



EN 2020, LA POLÍTICA FISCAL JUGÓ UN PAPEL IMPORTANTE PARA MITIGAR LOS EFECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA

2020: 4.6% del PIB en promedio, en planes de emergencia anunciados

2.5% del PIB en promedio, en garantías estatales de crédito anunciadas

2021: enero-abril: 1.2% del PIB en promedio, en planes de emergencia anunciados

Objetivos:

Salud, ingreso hogares, capacidad productiva

Mecanismos:

- Alivio tributario
- Gasto público
- Instrumentos de liquidez respaldados por el gobierno

Esfuerzos acordes con las características de cada país:

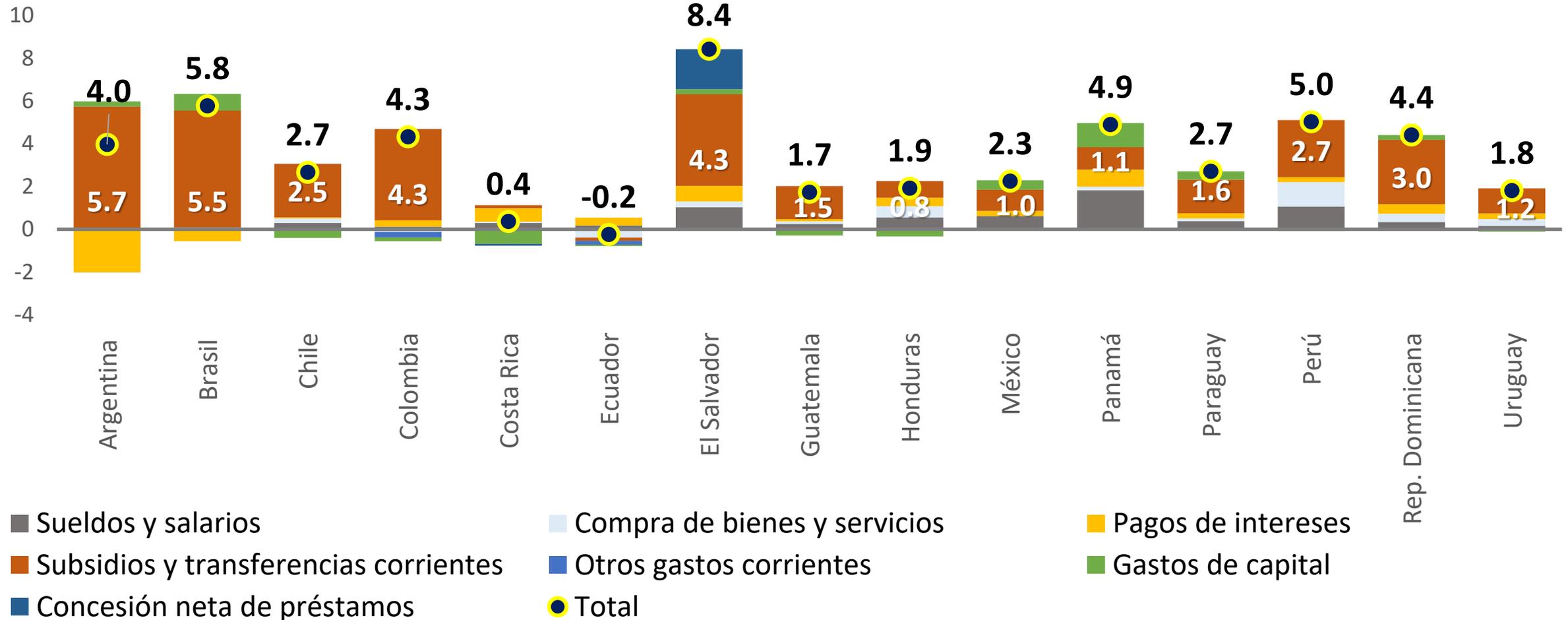
- Estructura de sus economías
- Espacio fiscal disponible
- Capacidad de movilizar financiamiento adicional
- Alcance de sistemas de salud y de protección social
- Avance de la pandemia

Países con **sistemas de protección social con mayor cobertura** tuvieron la **capacidad de reaccionar rápidamente** en contener y mitigar los efectos de la pandemia.

Algunos han anunciado la extensión de medidas fiscales en 2021.

EL MAYOR INCREMENTO EN EL GASTO CORRESPONDE A SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES A HOGARES Y AL SECTOR PRODUCTIVO

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, POR COMPONENTE, 2019-2020
(Puntos porcentuales del PIB)

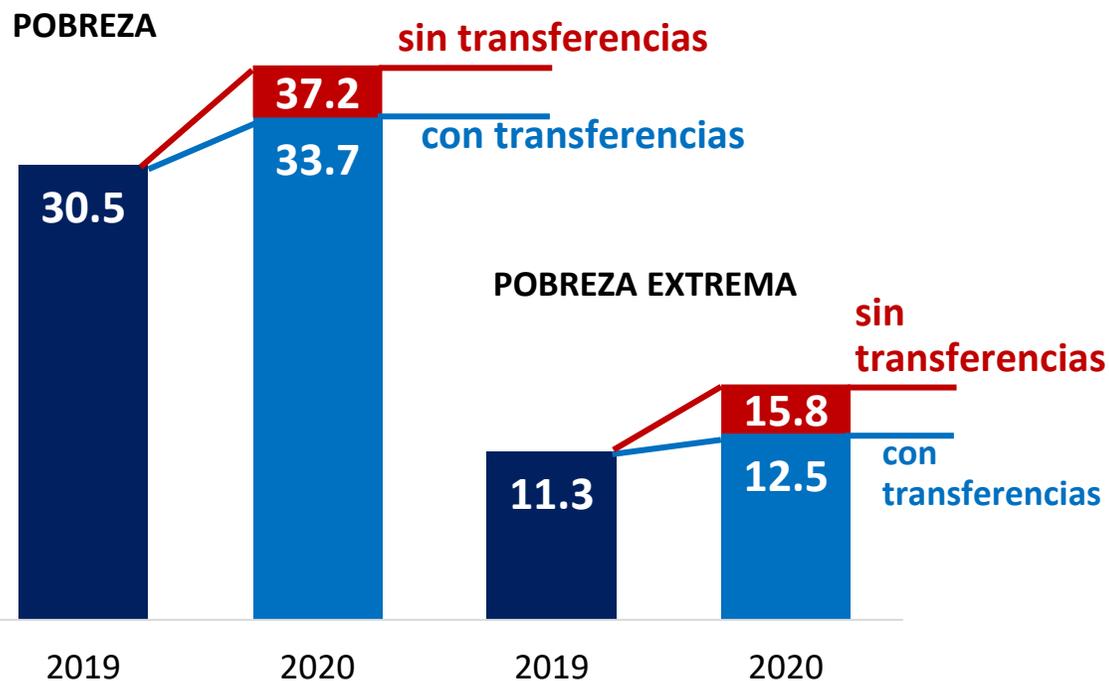


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

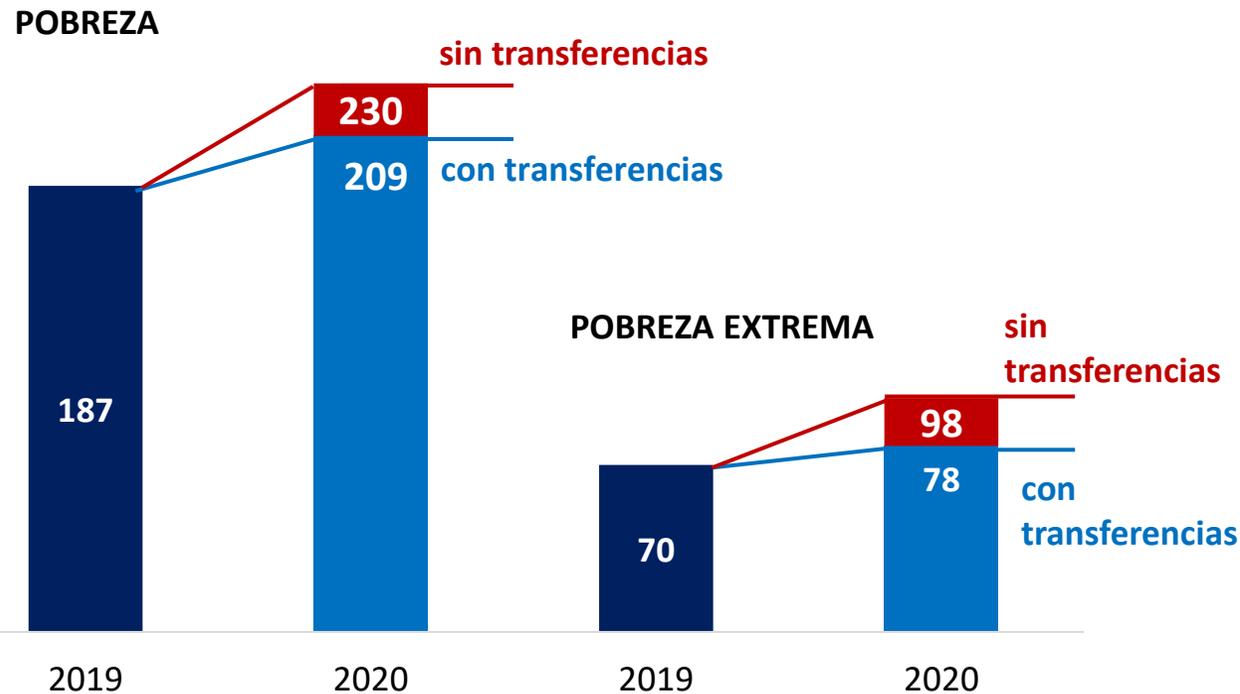
ROL CENTRAL DEL GASTO PÚBLICO EN TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE EMERGENCIA PARA MITIGAR EL AUMENTO DE LA POBREZA

AMÉRICA LATINA: POBREZA Y POBREZA EXTREMA 2019 y 2020, CON Y SIN TRANSFERENCIAS MONETARIAS ^a

EN PORCENTAJES



EN MILLONES DE PERSONAS



Fuente: Panorama Social de América Latina 2020, CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). ^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La simulación no toma en cuenta cambios en las remesas a los hogares.

Una mirada estratégica del gasto público

DESAFÍOS PARA AMPLIAR EL ESPACIO FISCAL Y SOSTENER UNA POLÍTICA FISCAL EXPANSIVA EN LA PANDEMIA

FORTALECER INGRESOS PÚBLICOS

- Eliminar evasión fiscal
- Reducir gastos tributarios
- Acceso a financiamiento internacional
- Aumentar recaudación tributaria, consolidar el impuesto a la renta, el alcance de impuestos a la propiedad el patrimonio y ambientales
- Mejorar distribución del ingreso

REPENSAR EL GASTO PÚBLICO

- Como instrumento de desarrollo
- Vinculando la emergencia con una reactivación transformadora
- Impulsar la demanda interna
- Apoyar la oferta: a Mipymes
- Priorizar inversiones sostenibles e intensivas en empleo (mujeres y jóvenes) hacia sectores más productivos

Pactos fiscales/políticos/sociales para cerrar brechas de desigualdad, acción climática, acceso universal a la salud y la protección social.

LA REGIÓN REQUIERE ORIENTAR ESTRATÉGICAMENTE EL GASTO COMO BASE PARA UNA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA

Desafíos:

- Vincular demandas de corto plazo con inversiones de largo plazo.
- Crecimiento pro-empleo ante el cambio tecnológico acelerado
- Urgencia de invertir en el cuidado del ambiente y la inclusión social

Se propone orientar el gasto público hacia:

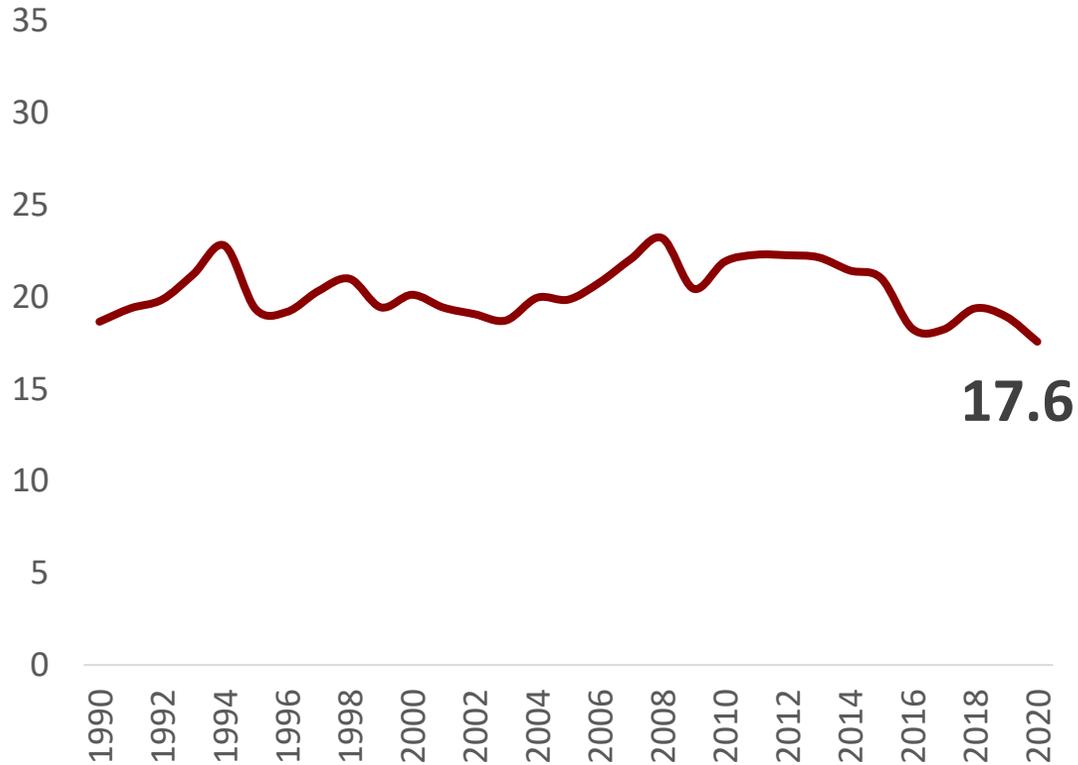
- Mantener transferencias de emergencia (IBE) durante 2021.
- Apoyo a MIPYMES.
- Inversión intensiva en empleo decente en sectores estratégicos con igualdad de género.
- Incentivos al desarrollo productivo de cara a la revolución digital, la sostenibilidad y la acción climática con tecnologías limpias.
- La universalización de sistemas de protección social, la salud el cuidado y la educación demandarán una trayectoria creciente del gasto público en el tiempo.

ESENCIAL REVERTIR LA CAÍDA DE LA INVERSIÓN: LA RELACIÓN INVERSIÓN/PIB ES LA MÁS BAJA A NIVEL GLOBAL

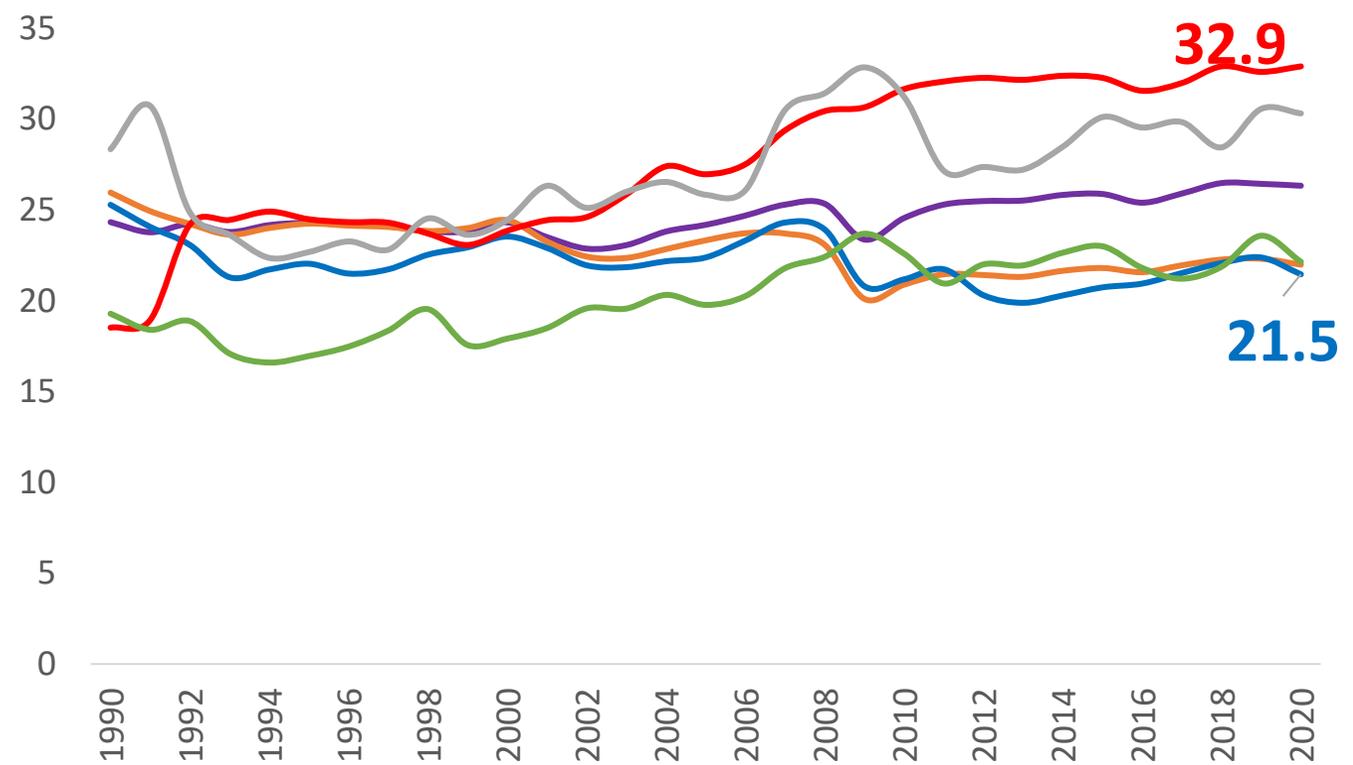
INVERSIÓN SOBRE PIB

(Ratios en base a dólares corrientes, en porcentajes)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



MUNDO Y OTRAS REGIONES



Mundo

Unión Europea

Medio Oriente y Asia Central

Economías desarrolladas

Economías en desarrollo y mercados emergentes

África Sub-Sahariana

INVERSIÓN CON MIRADA ESTRATÉGICA

- Interacción virtuosa entre la construcción de un Estado de bienestar con transformación productiva, con cambio técnico, empleo formal y construcción de capacidades endógenas.
- La CEPAL ha identificado ocho motores para un nuevo estilo de desarrollo que pueden potenciar competitividad, empleo, bajar huella ambiental y reducción de las desigualdades socioeconómicas y de género.



UNA MIRADA ESTRATÉGICA DEL GASTO PÚBLICO REQUIERE INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES

Asignar gasto para políticas orientadas a reducir las desigualdades de género en la respuesta y a largo plazo

- Efectos distributivos de género de las políticas fiscales (ingresos, gastos, inversión) e incorporar enfoque de género en todo el ciclo presupuestario.
- Asignar recursos suficientes para servicios clave para las mujeres (sistemas integrales del cuidado, acceso universal a IBE y protección social).
- Garantizar que reasignaciones y recortes presupuestarios no afecten el financiamiento para la igualdad de género.

Medidas fiscales para proteger ingresos y empleo de mujeres afectadas por la crisis y su participación en la reactivación

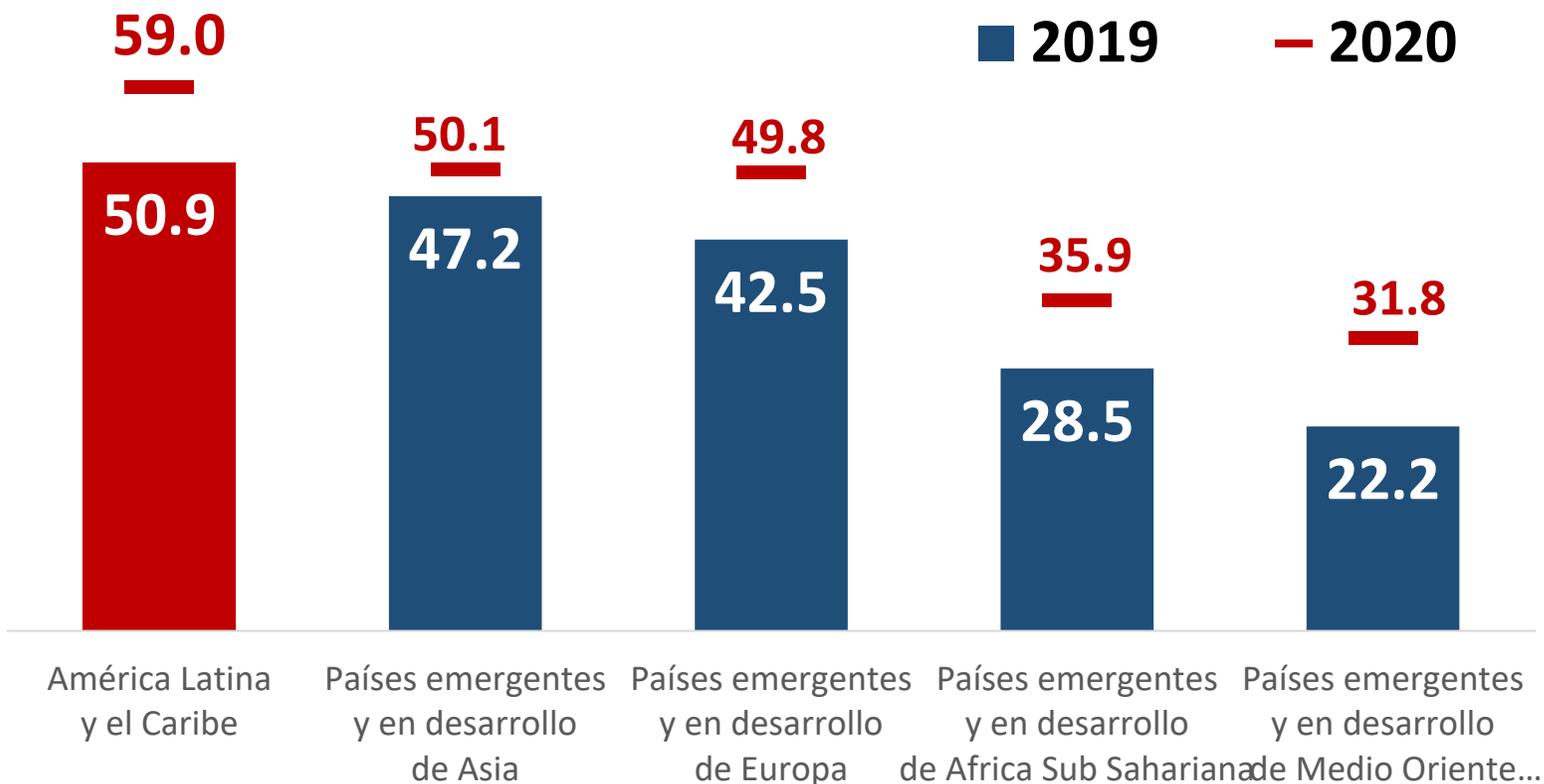
- Invertir en economía del cuidado y medir efectos multiplicadores en participación laboral de las mujeres, redistribución de tiempos e ingresos.
- Priorizar sectores afectados e intensivos en innovación y tecnología con alta participación de mujeres.
- Compras públicas que prioricen PYMES con participación de mujeres.
- Inclusión financiera para empresas de mujeres.
- Inversión fiscal para inclusión digital de las mujeres.

Financiamiento para el desarrollo

LA REGIÓN DEL MUNDO EN DESARROLLO CON MAYOR SERVICIO DE DEUDA EXTERNA EN RELACIÓN A EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA PARA REGIONES DEL MUNDO EN DESARROLLO, 2019 y 2020

(En porcentajes de exportaciones de bienes y servicios)



- ALyC destina **más de la mitad de las exportaciones** de bienes y servicios al pago del servicio de la deuda externa.
- Y es particularmente elevado para las economías más pequeñas:
- En el **Caribe** el servicio de la deuda representa en promedio el **30% de los ingresos del gobierno.**

INSTRUMENTOS PARA COMPLEMENTAR AUMENTOS DE LIQUIDEZ CON UNA REFORMA INTEGRAL DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL

Complementar la liquidez
generada por los DEGs mediante la creación de fondos multilaterales y mayor cooperación regional

- El **Fondo para Aliviar los Efectos del COVID-19**. US\$ 516 mil millones (3% del PIB de los países en desarrollo) para préstamo concesionales sin condicionalidades.
- Fortalecer la cooperación regional aumentando la **capacidad de préstamo** y respuesta de instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales, estrechando vínculos entre ellas.

Reforma institucional de la
arquitectura de la deuda multilateral con un mecanismo multilateral de reestructuración de deuda con los inversores privados

- Para incluir **cláusulas de acción colectiva** para facilitar y expeditar los procesos de negociación de deuda
- Para incorporar el **apoyo** de IFIs - organismos financieros multilaterales
- Evitar la **fragmentación y soluciones disímiles** y genera mayor certidumbre
- Agencias calificadoras de riesgo

Instrumentos innovadores
para aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo

- **Instrumentos innovadores** que vinculen la capacidad de reembolso de los países con:
 - Su exposición y vulnerabilidad a desastres naturales (como se hace en el caso de las **cláusulas sobre los huracanes**)
 - Altibajos del ciclo económico (como en el caso de los **bonos vinculados al ingreso nacional**)
- Bonos **ODS**

BONOS VERDES EMITIDOS EN ALC, 2014-2019 (MILLONES DE DÓLARES)

País	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	% sobre el total
Barbados						2,0	2,0	0,0
Ecuador						150,0	150,0	1,1
Uruguay				136	173,1		309,1	2,2
Colombia			114,6	151,6	176,2	41,0	483,4	3,5
Costa Rica			500,0				500,0	3,6
Regional			70,2		80,0	375,0	525,2	3,8
Argentina				510,0	100,0		610,0	4,4
Perú	246,0				37,2	651,7	934,9	6,7
México		500,0	160,8	79,9	675,4		1.416,1	10,2
Chile				500,0	168,1	2.433,1	3.101,2	22,4
Brasil		563,8	843,8	2824,4	211,8	1.382,9	5.826,7	42,0
Total	246,0	1.063,8	1.689,4	4.201,9	1.621,8	5.035,7	13.858,6	100,0

SECTOR EMISOR, 2014-2019 (MILLONES DE DÓLARES DE CADA AÑO)

Año de colocación	Sector	Público	Privado	Monto	Cantidad de bonos colocada	Total
2014	Financiero/seguros	42,0	204,0	246,0	2	246,0
2015	Financiero/industria de alimentos	500,0	563,8	1.063,8	2	1.063,8
2016	Financiero/papel y celulosa/aropuertuario/municipios	730,9	958,4	1.689,4	8	1.689,4
2017	Financiero/papel y celulosa/aropuertuario/provincia/electricidad/agua	1.661,6	2.540,3	4.201,9	16	4.201,9
2018	Financiero/papel y celulosa/municipio/electricidad/agua	324,7	1.297,1	1.621,9	18	1.621,9
2019	Financiero/papel y celulosa/electricidad/agua	2.588,7	2.447,0	5.035,7	21	5.035,7
Total		5.848,0	8.010,6	13.858,59	67	13.858,6

EMISIONES SOBERANAS DE BONOS SOCIALES, VERDES Y RELACIONADOS CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE DURANTE 2020

- **Ecuador:** bono social soberano por US\$400 millones para financiar el programa gubernamental “Casa para Todos”.
- **Guatemala:** eurobonos por US\$ 1.200 millones, de los cuales, el primer tramo por US\$ 500 millones se estructuró como un Bono Social dirigido a proyectos para dar respuesta a los efectos del COVID-19 en el país.
- **Chile:** bonos soberanos verdes por US\$ 1.650 millones y operaciones en euros por US\$ 2.180 millones. Además de bonos sociales en pesos chilenos equivalentes a US\$ 2.111 millones para proyectos de apoyo a hogares, educación, salud, y programas para atender los efectos de por la crisis.
- **México:** bono soberano sustentable vinculado a ODS por EUR 750 millones (US\$ 890 millones) para financiar proyectos en educación, salud, agua, desarrollo de energía e infraestructura social en localidades de mayor rezago social.

EN SUMA: CINCO MENSAJES

- 1. Gasto público como instrumento de desarrollo** requiere vincular la emergencia con una reactivación transformadora: a corto plazo con transferencias e ingresos de emergencia y apoyando a sectores productivos y a mediano plazo con la mira hacia la universalización de la protección social.
- 2. Mecanismos multilaterales de renegociación de deuda** para países de renta media y complementar liquidez con iniciativas e instrumentos innovadores.
- 3. Impuestos a la solidaridad o a la riqueza** a quienes han obtenido ganancias sustanciales durante pandemia para financiar la emergencia.
- 4. Trayectoria sostenible de gasto público** con políticas tributarias dirigidas a eliminar la evasión, replantear los gastos tributarios, consolidar impuestos directos a la renta propiedad y patrimonio, impuestos verdes y a la economía digital.
- 5. Pactos fiscales/políticos** que contribuyan de forma sinérgica al crecimiento con inversiones hacia la acción climática con empleo decente, que asigne recursos a la economía del cuidado y la inclusión de género

CONCLUSIÓN

Los países de América Latina, incluyendo a Costa Rica, requieren de un pacto social, un pacto fiscal, que entre otras cosas, garantice la equidad y la eliminación de privilegios para combatir las desigualdades arraigadas en la región y fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos de los ciudadanos y alcanzar los ODS.



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Igualar para crecer y crecer para igualar...

Trabajemos y vivamos por un mundo mejor



Fuente: Fundación Konrad Adenauer A.C.

¡Gracias!



NACIONES UNIDAS

CEPAL