

Chapter 2

SPECIAL FEATURE

Fiscal policy responses to the COVID-19 crisis in Latin America

Principal findings

Tax policy was used widely and rapidly in LAC as an instrument to offset the impact of the COVID-19 crisis on families and firms. Most countries took prompt action to reduce the cost of medical supplies through modifications of import duties and the value-added tax (VAT), including zero-rating and exemptions. Support for families and firms largely centred on tax deferrals and the creation of programmes to ease the liquidation of tax liabilities as opposed to the outright write-off of tax liabilities.

Tax revenues fell precipitously in the first half of the year, while showing some signs of recovery by year's end. Tax receipts for the region's two principal taxes, the VAT and the income tax, contracted sharply in the first half of the year as a result of the fall in economic activity and the extension of tax relief as part of COVID-19 policy packages. In the second half of the year the fall in tax revenues began to gradually revert as countries eased public health measures and taxpayers liquidated liabilities that had been deferred earlier in the year.

LAC countries rapidly adopted a wide range of expenditure and liquidity support measures to support families and firms. Public expenditure served as the central pillar of the fiscal response to the crisis in LAC. This included the expansion of existing social support programmes or created emergency subsidies to support household incomes and wellbeing. Countries also sought to limit the impact of the crisis on firms' cash-flow through subsidies to cover payroll and operation expenses. Below-the-line support in the form of concessional lending as well as State-backed credit guarantees also played an important role in supporting firms.

Fiscal policy became exceptionally expansionary in 2020. Central government primary expenditure – which excludes interest payments – registered significant year-on-year growth, exceeding 20% in real terms in some cases. This increase was driven by greater current transfers, principally due to the rapid expansion in subsidies and current transfers associated with the fiscal response to the crisis. Rising spending and falling public revenues led to a significant erosion of the region's fiscal balances and provoked a sharp increase in central government gross public debt levels.

The impact of the COVID-19 crisis on public debt calls for globally co-ordinated efforts on debt management. To face the fiscal needs brought about by the pandemic, debt issuance by LAC countries on international markets increased considerably thanks to their increased access to international financial markets and by emergency lending by international financial institutions. If liquidity conditions change in the context of limited fiscal space, this could affect debt sustainability in some emerging economies. This underlines the need for globally co-ordinated debt management with an array of different policy actions available and with specific solutions for each country.

Building back better and achieving the Sustainable Development Goals in LAC will require active fiscal policies supported by a fiscal sustainability framework. The crisis has laid bare the weaknesses of LAC's existing development model. Entrenched inequalities and the accumulation of structural development gaps – social inclusion, productive structure, among others – over time severely hampered the region's ability to face the pandemic and its fallout. Shifting LAC's development path will require a concerted effort by the public sector. Active fiscal policies, supported by a fiscal sustainability framework, will need to play a key role. Under a well-defined sequence of policies, bolstering revenues, especially tax revenues, stands out as a key challenge for making these policies sustainable. It is time for the region to take strides in implementing structural tax reforms with the aim of financing sustainable development.

Fiscal policy proved to be a potent tool to tackle the crisis in the region

The COVID-19 pandemic has triggered the worst economic crisis in Latin America and the Caribbean for 120 years, causing significant short- and medium-term reductions in growth and increases in inequality, poverty and unemployment (ECLAC, 2021^[1]). Necessary public health measures to protect human life precipitated a decline in GDP through two channels: on the supply side, the sudden interruption of supply chains associated with the closure of a large part of the companies that carry out activities identified as non-essential. On the demand side, layoffs or partial unemployment strongly impacted household income, thereby reducing consumption.

The crisis has had an asymmetrical impact on the region's societies. It has been regressive in nature, deepening existing inequalities in a region that is already the most unequal in the world. This has been reflected in a sharp increase in vulnerability indexes for social groups such as youth, women, immigrants, senior citizens, among others. The pre-existing digital divide in the region had a deleterious impact on education, as schools transitioned to online modalities (OECD et al., 2020^[2]; ECLAC, 2020^[3]). In the labour market, informal and independent workers have been disproportionately impacted as they often have little or no link to existing social security systems and might be less able to work from home (OECD, 2020^[4]; ECLAC/ILO, 2020^[5]).

Latin America has been one of the regions most impacted by COVID-19 in the world. While many countries adopted strict public health measures, the pandemic still spread through the region. The region's public health systems, which have suffered from chronic underinvestment, were quickly overwhelmed by the rising incidence of coronavirus patients. The outsized role of the informal economy also limited the effectiveness of restriction of movement measures as informal workers rely on daily earnings for their survival.

Faced with this situation, countries across the region took prompt action, adopting ambitious packages of fiscal policy measures to bolster public healthcare systems, support households – particularly the most vulnerable – and protect productive capacity in order to facilitate the economic recovery post-pandemic (ECLAC, 2020^[6]; OECD, 2020^[4]). In pursuit of these objectives, countries mobilised unprecedented resources – 4.3% of GDP on average in Latin America – through tax relief, budget reallocations and additional expenditure, as well as liquidity instruments supported by governments (concessional lending) (ECLAC, 2020^[6]). Additionally, several countries have created or strengthened state credit guarantee programmes to provide additional liquidity to firms, particularly SMEs, with limited access to the formal banking system.

All these policy responses came at a cost, and the region's fiscal position has deteriorated. The upswing in public spending and plummeting public revenues have created historically deep deficits and rising public debt levels, particularly from external sources including international financial markets and multilateral lending institutions. Nevertheless, active fiscal policies will be key for the recovery effort and in building back better societies in the post-pandemic world. Thus, austerity is not an option.

Maintaining active fiscal policies will be crucial to boost economic growth and achieve the transformative economic and social change that the region needs to meet the Sustainable Development Goals (SDGs). These policies will need to address the region's existing structural

development gaps, while building universal social protection systems and improving the quality of public goods and services.

The region faces the challenge of maintaining an active fiscal policy approach within a fiscal sustainability framework. This will require the development of strategies aimed at strengthening revenues and improving the quality of expenditure.

Tax policy measures were widely and rapidly adopted as part of the response to the crisis

While public spending represented the principal pillar of LAC's fiscal response to the COVID-19 pandemic, tax policy was also used as a strategic tool to mitigate the economic impacts of the crisis. Compared with programmes that involved budgetary reallocations and additional spending, tax relief measures were enacted promptly, as they were mostly adopted by decree. Despite their importance – temporarily foregone revenues due to these measures was significant, in some cases equivalent to more than 1% of GDP¹ – tax relief measures were based principally on tax deferrals that shifted the collection of tax receipts as opposed to outright reductions in tax liabilities (ECLAC, 2021^[7]; 2020^[6]). In general, these measures were targeted at the health sector or provided temporary liquidity to households and firms. The effectiveness of tax relief was hampered, however, by the region's outsized informal sector and the limited participation of individuals and SMEs in the tax and social security systems.

Given the scale of the pandemic and the generally under-developed health systems in the region, countries rapidly enacted measures to reduce the cost of crucial medical goods (Table 2.1). In many countries this took the form of temporary exemptions or zero-ratings of medical supplies to respond to the COVID-19 pandemic (alcohol, laboratory items, gloves, disinfectant, equipment and other health supplies), reflecting the dependence on external suppliers. These measures were accompanied in some cases, such as in Colombia, by the exemption of medical goods from VAT. Countries also sought to incentivise direct donations to health systems by providing temporary deductions for personal and corporate income taxes (PIT/CIT).

Tax relief measures for households and self-employed workers were implemented to compensate for lost wages and to support consumption. The most common of these tax measures were deferrals, suspensions of advance payments and the creation of favourable tax payment facilities – such as instalment plans with no interest or penalties – for VAT and PIT. Several countries – including Chile, Colombia, Peru, and Trinidad and Tobago – also implemented accelerated PIT refunds to provide further support. Households were also supported in some countries – such as Argentina, Colombia, Costa Rica, Dominica, Guyana, Honduras and St Vincent and the Grenadines – by VAT exemptions on essential medical supplies, products from the basic basket of consumption goods and services such as electricity. In Colombia, an innovative VAT refund scheme targeted one million families living in poverty, extending five payments of COP 75 000 during the year. Tax relief measures for families had a relatively limited impact in the region, reflecting the reduced universe of households incorporated in existing PIT systems. Additionally, these measures were general in nature, without providing additional benefits to particularly impacted populations such as women (Box 2.1).

Table 2.1. **COVID-19 related tax relief measures in Latin America and the Caribbean**

Instrument	Addressing the health crisis	Provision of liquidity to households and businesses							
		Deferral and payment facilities				Accelerated refunds	Preferential treatment		
		Households	Businesses				Households	Businesses	
		All	Specific sector	SMEs		All	SMEs		
Income tax	Bolivia (Plurinational State of)	Argentina	Argentina	Colombia	Chile	Belize	Venezuela (Bolivarian Republic of)	Bolivia (Plurinational State of)	Bolivia (Plurinational State of)
	Guyana	Belize	Belize	Dominican Republic	Panama	Chile		Chile	Honduras
		Brazil	Brazil	Ecuador	Peru	Peru	Trinidad and Tobago	Honduras	Panama
		Dominican Republic	Bolivia (Plurinational State of)	El Salvador	Paraguay			Saint Kitts and Nevis	
		El Salvador	Chile	Honduras				Saint Lucia	
		Guatemala	Colombia						
		Guyana	Costa Rica						
		Panama	Dominican Republic						
		Paraguay	El Salvador						
		Peru	Grenada						
		Saint Lucia	Guatemala						
		Saint Vincent and the Grenadines	Guyana						
			Honduras						
			Panama						
			Paraguay						
			Peru						
			Saint Lucia						
Social or parastatal contributions		Argentina	Argentina	Argentina			Argentina		
		Brazil	Brazil	Colombia	Uruguay		Brazil		
		Barbados							
		Colombia							
		Uruguay							
Goods and services tax	Argentina	Brazil	Colombia	Chile	Belize	Dominica	Colombia	Bolivia (Plurinational State of)	
	Bolivia (Plurinational State of)	Chile	Ecuador		Peru	Guyana	Costa Rica	Colombia	
		Colombia	Saint Vincent and the Grenadines		Trinidad and Tobago	Saint Vincent and the Grenadines	Dominica		
	Brazil	Dominican Republic							
	Colombia	Ecuador							
	Ecuador	Honduras							
	El Salvador	Paraguay							
	Guatemala	Uruguay							
	Guyana								
	Honduras								
	Jamaica								
	Panama								
	Paraguay								
	Peru								
	Saint Kitts and Nevis								
	Saint Vincent and the Grenadines								
	Venezuela (Bolivarian Republic of)								
Other taxes		Chile	Brazil		Brazil		Brazil		
			Chile		Colombia		Chile		
			Colombia				Colombia		
			Grenada						
			Guatemala						
		Guyana							

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934234784>

Box 2.1. Incorporating a gender perspective in tax policy responses

Women are at the core of the fight against the COVID-19 crisis: they make up the vast majority of healthcare workers and shoulder much of the childcare and home schooling burden during lockdowns. While tax policy measures play a crucial role in supporting individuals and businesses, the gender impact of taxation must also be considered in responding to the crisis.

Although tax provisions that explicitly disadvantage women relative to men are rare, tax can, in practice, exhibit an implicit bias that exacerbates gender inequalities, particularly in times of crises. This is due to tax systems interacting with underlying socioeconomic gender differences between men and women, such as differences in income levels, consumption patterns, entrepreneurship and wealth.

Under income taxes, for example, although men and women are typically taxed under the same rules, their different wage levels and labour force participation mean that the tax system can have differing effects. Women are typically more responsive to changes in wages than men in their decisions to participate in the labour market and are more likely to work part-time. The progressivity of the tax system is therefore an important factor in women's labour market participation, particularly if the withdrawal of dependent spouse or child benefits increases the effective tax rates on second earners – who are disproportionately female – entering the labour force.

Consumption taxes also directly affect the distribution of income between men and women within households, due to gendered differences in consumption patterns. They may also indirectly contribute to another implicit bias, as consumption taxes on services such as cleaning and childcare make it more attractive to produce these services at home rather than buying them on the market, especially for low-income households. This can decrease the second-earner labour supply.

COVID-19 amplifies these dynamics by increasing women's unpaid work burdens and by destabilising the labour market. Widespread closure of schools and childcare facilities and other confinement measures have increased the time that parents have to spend on childcare and home schooling as well as on routine housework, much of which is undertaken by women, and which can increase the risk of second-earner women leaving the workforce.

There are also gender differences in employment patterns between men and women. In LAC countries, women are more likely to be self-employed, and to work in domestic service and sectors with lower wages and precarious conditions (36% of women employment against 28.4% of male employment in 2017 on average in the Latin America region). In addition, 78% of employed women on average in Latin America are concentrated in the most affected sectors by COVID-19 (e.g. social services, restaurant and hotels, transportation) (ECLAC, 2020^[8]). These workers are among the most vulnerable during the current crisis, facing higher risks of job or income loss, and they are often not covered by social insurance due to the non-standard or informal nature of some of these jobs. In the LAC region, women's non-agricultural informality rate in LAC stood at 52%, compared to 47% for men (OECD, 2020^[9]).

To address the complex interactions of tax and gender in the post COVID world, governments will need to consider options to redesign key taxes to avoid exacerbating existing gender differences, or use tax or other instruments to compensate for differences in income levels as part of their long-term response to the crisis. To ensure that the tax system does not inadvertently reinforce gender biases in society, governments need to include the impact of taxes on gender as a key policy dimension in their tax policy framework. Improving data on the impact of COVID-19 on women in the region will be crucial to understand these impacts.

Source: Adapted based on Harding et al. (2020^[10]).

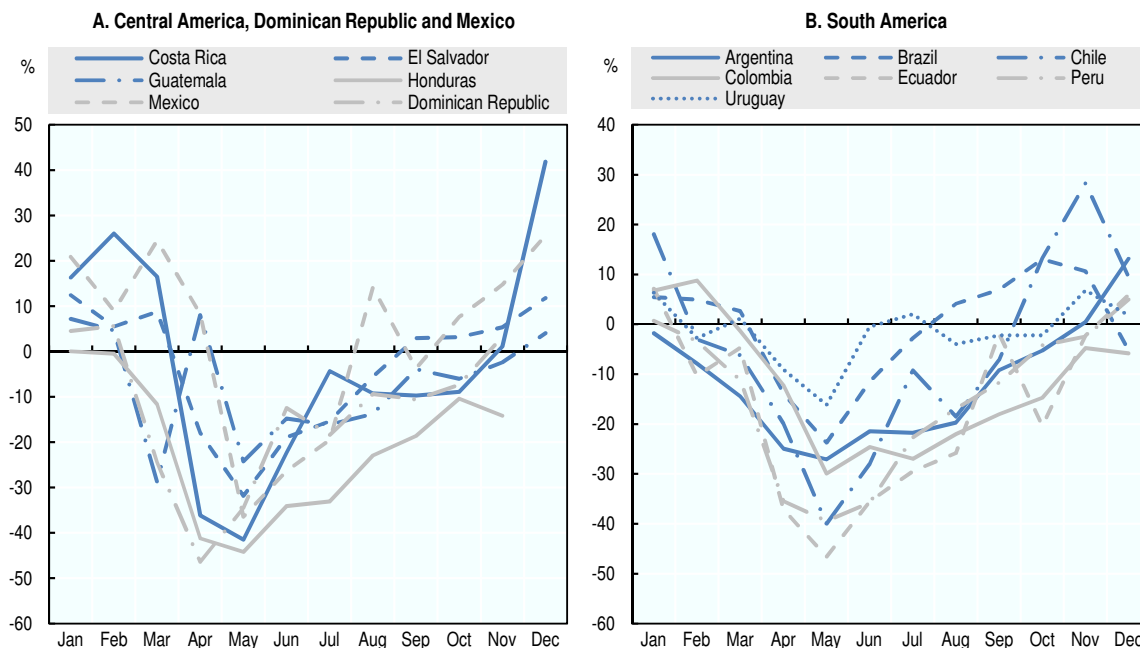
As in the case of households, tax relief for firms also consisted principally of temporary measures to bolster cash flow, especially in the early months of the crisis, through deferrals and suspension of advance payments of VAT and CIT. VAT relief, in particular, played an important role in the region, especially for micro, small and medium-sized companies

(MSMEs). In several cases, tax relief was targeted at MSMEs or sectors particularly impacted by the crisis, such as construction, tourism and personal services. Countries also extended relief to firms by modifications to social contribution schemes, such as the Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) in Argentina, which introduced a reduction of up to 95% in the payment of employer contributions to the Integrated Social Security System. In Brazil, payments to the Unemployment Insurance Fund (FGTS) were suspended and contributions to the Sistema S system, which finances technical and vocational education, were reduced by 50% for April, May and June.

The combination of the severe contraction in economic activity, with its concomitant decline in private consumption and income, and COVID-19 tax relief caused a significant decline in public revenues in Latin America. VAT receipts, one of the principal sources of tax revenues in the region, plummeted between March and May as the pandemic evolved and countries established strict quarantine measures (Figure 2.1). May was especially grave in many countries of the region, with year-on-year declines in real terms of 40% or more of VAT receipts in Chile, Costa Rica, Ecuador and Honduras. Income tax revenues also registered significant declines in the first months of the year, principally due to the extension of tax relief measures, as the liquidation of 2019 tax liabilities were deferred and advance tax payments were suspended.

Figure 2.1. VAT receipts in Latin America, January-December 2020

Year-on-year real variation in percentage



Note: Data for Brazil corresponds to receipts of the Tax on Commerce and Services (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS), a state-level tax.

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934234708>

The slow rebound in economic activity experienced in the middle of 2020 as public health measures were eased and the retirement of certain COVID-19 related tax deferrals allowed for a progressive deceleration in the year-on-year declines in tax revenues. This was especially evident in the case of VAT receipts, which improved throughout the second half of the year. By the fourth quarter, VAT receipts in some countries approached or exceeded their level of the previous year, nevertheless for the year they declined sharply (ECLAC, 2021^[7]).

However, COVID-19 tax relief was repeatedly rolled over in several countries, potentially shifting VAT revenues to 2021. Based on the reports of the tax administrations of 18 countries across the LAC region, the Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT)² calculates that total tax revenues declined by 11.2% in 2020 from the previous year. The largest declines were in excises (down 13.7% year-on-year), followed by income taxes (-9.9%), and VAT (-9.2%). Other unclassified tax revenues declined by 14.2%.

Expenditure measures accounted for the bulk of the response to the crisis

Public spending policies in Latin America and the Caribbean in 2020 channelled significant additional resources to strengthen public health systems, support families and protect productive capacity (Table 2.2). These efforts were especially important in the region as existing development gaps leave significant swathes of the population and firms, mainly informal SMEs, exceptionally vulnerable to economic downturns. As highlighted in ECLAC (2020_[11]), the bulk of COVID-19 measures related to budgetary reassignments and additional spending in the form of current transfers to channel resources directly to households and small enterprises. These spending policies were accompanied by additional measures that are not strictly public outlays in the current period – such as below-the-line transactions including the extension of credit at favourable conditions and state-backed credit guarantees – but that create contingent liabilities for public expenditure in future periods.

Table 2.2. Spending instruments (above-the-line), financing instruments (below-the-line) and state-backed credit guarantees employed in 2020 in response to the COVID-19 crisis, by policy objective, in Latin America and the Caribbean

	Protecting household income and well-being					Protecting productive capacity and ensuring private sector liquidity				Supporting economic activity		
	Employment	Pensions	Consumption	Vulnerable groups	Other	Payroll subsidies and benefits to cover operational expenses	Lines of credit		Micro-, small- and medium-sized enterprises	State guarantees	Investment in infrastructure	Housing
Strengthening the health system								Total				
Bahamas	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Bahamas	Argentina	Argentina	Antigua	
Barbados	Bahamas	Bolivia	Bahamas	Bolivia	Bolivia	Chile	Bolivia	Bolivia	Bahamas	Barbados	and	
Brazil	Barbados	(Plurinational	Bolivia	(Plurinational	(Plurinational	Colombia	(Plurinational	(Plurinational	Chile	El Salvador	Barbuda	
Chile	Bolivia	State of)	(Plurinational	State of)	State of)	El Salvador	State of)	State of)	Colombia	Grenada	Argentina	
Colombia	(Plurinational	Brazil	State of)	Brazil		Guatemala	Brazil	Brazil	Mexico	Guatemala	Grenada	
Ecuador	State of)	Mexico	Chile	Chile		Honduras	Colombia	Chile	Paraguay	Mexico	Guatemala	
El Salvador	Brazil		El Salvador	Colombia		Mexico	El Salvador	Ecuador	Peru		Mexico	
Grenada	Chile		Guatemala	Costa Rica		Panama	Guatemala	El Salvador	Uruguay			
Guatemala	Colombia		Honduras	Ecuador		Peru	Jamaica	Grenada				
Haiti	Costa Rica		Panama	El Salvador		Uruguay	Saint Lucia	Guatemala				
Honduras	Cuba		Paraguay	Grenada				Honduras				
Mexico	El Salvador		Dominican	Guatemala				Jamaica				
Panama	Grenada		Republic	Haiti				Mexico				
Paraguay	Haiti		Uruguay	Honduras				Panama				
Peru	Jamaica			Jamaica				Paraguay				
Saint Kitts and Nevis	Mexico			Mexico				Peru				
Saint Vincent and the Grenadines	Paraguay			Panama				Trinidad and Tobago				
Suriname	Dominican Republic			Uruguay				Uruguay				
Trinidad and Tobago	Saint Lucia											
and Tobago	Trinidad											
	and Tobago											
	Uruguay											

Note: The data include budget reallocations, additional expenditure, concessional lending and State-backed credit guarantees.

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934234803>

Most countries in the region adopted measures to strengthen the capacity of their health systems (Table 2.2). In most cases, this consisted of budgetary reallocations and additional spending to finance the acquisition of medical supplies, expand health infrastructure, and hire additional personnel. In the large federal countries of the region – such as Argentina and Brazil – transfer programmes of considerable size were adopted to support sub-national governments that in many cases are the principal providers of public services such as healthcare. Similar programmes were implemented in Bolivia, Chile, Peru and the Dominican Republic through special funds to support municipalities.

Supporting household income, and therefore private consumption, represented the principal axis of expenditure policy in the region. Measures included the design of new programmes – or the strengthening of existing programmes – of targeted transfers to unemployed informal workers and vulnerable social groups (ECLAC, 2020_[6]; OECD, 2020_[4]). Examples of newly created transfers include the *Ingreso Familiar de Emergencia* in Argentina, the *Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda* in Brazil (the single largest programme in the region at BRL 321 billion or USD 62 billion), the *Ingreso Familiar de Emergencia* in Chile *Ingreso Solidario* in Colombia, the *Family Subsidy* in El Salvador, and the expansion of *Bono Familiar Universal* in Peru (ECLAC, 2020_[6]; OECD et al., 2020_[2]). Transfers were also directed to formal sector workers, including benefits to cover temporary loss of income – for example, the *Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción* in Argentina – and to fill gaps in the existing social protection framework, such as the *Subsidio al Empleo Formal* in Paraguay, where there is no established unemployment insurance system.

Countries also implemented measures to increase the coverage and the value of benefits provided by existing social protection programmes, including unemployment insurance (for example in Chile, Ecuador, Mexico and Uruguay, among others) and social security benefits such as pensions (for example, in Argentina, Colombia, Guatemala, Mexico and Paraguay, among others). In-kind support was also provided to households in several countries, where governments provided food packages directly to low-income households. This was accompanied in some cases with subsidies to cover the cost of basic household services (electricity, gas and water).

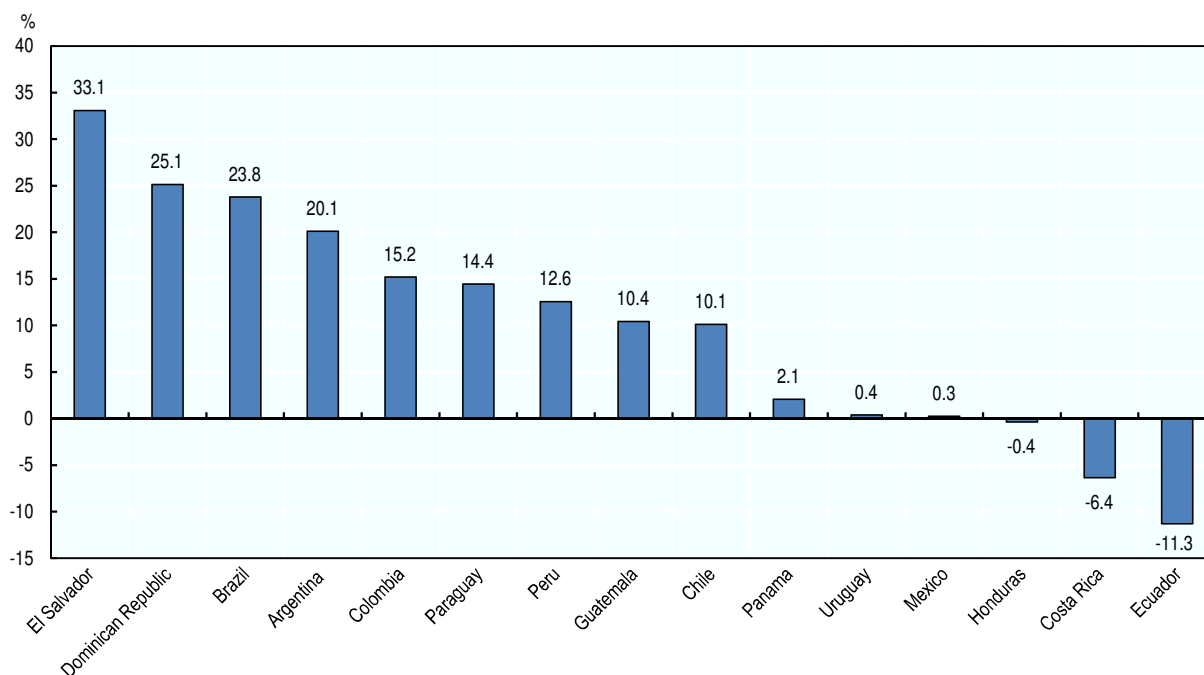
Productive capacity protection measures were largely aimed at providing subsidies and financing to ensure that companies had sufficient cashflow during the year in a context of intense demand and supply shocks. In terms of public expenditure, countries such as Chile, Colombia, Peru and Uruguay established employment protection schemes by providing payroll subsidies to companies that chose to participate and met specific requirements. For example, Colombia established the *Programa de Apoyo al Empleo Formal* to provide a monthly subsidy, equivalent to 40% of the minimum wage, to assist with payroll costs for firms that could prove they suffered a 20% decline in revenues between February and March 2020. Similar programmes were established in El Salvador and Honduras that focused on MSMEs. In Guatemala, Mexico and Panama, business subsidies were established to offset operation expenses related to the purchase of supplies needed in the agricultural sector. Some countries, such as Argentina and Peru, implemented productivity support programmes by financing research and development (R&D) projects, promoting digitisation and promoting entrepreneurship.

The use of below-the-lines measures, such as the provision of special lines of credit and the capitalisation of state-owned financial institutions, allowed countries to ensure that firms had access to necessary liquidity, especially those with already limited access such as MSMEs. For example, the *Reactivate Ecuador* programme provided credit to MSMEs at a preferential rate (5%) with terms of 36 months and a six-month grace period. Concessional loans were also

provided by several countries – such as Bolivia, Brazil and Paraguay – as part of employment retention schemes to help cover payroll costs. While less widespread, state-backed credit programmes were used with success to bolster liquidity in the financial system. In some cases, this was implemented as the expansion of existing schemes, such as financing programmes of BNDES in Brazil and a large capital injection in the *Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios* in Chile. In Peru, a new programme was established as part of the *Reactiva Perú*, where Treasury-guaranteed credits were supported by a contribution by the Central Bank. In Colombia, Bancoldex launched new credit lines to respond to the COVID-19 crisis under the programme *Colombia Responde* to support more than 38 000 firms, of which more than 90% are microenterprises.

As a result of these support measures, fiscal policy was highly expansionary in many countries in LAC during 2020 (ECLAC, 2021^[7]). This contrasted sharply with the relatively modest growth of public spending in recent years, during which countries adopted fiscal consolidation policies to control a rise in public debt. Central government primary expenditure rose by double-digits rates in some countries during the year, in some cases reaching more than 20% in real terms compared to 2019 (Figure 2.2). This dynamic was driven by a significant increase in subsidies and current transfers as a result of the COVID-19 related expenditure measures adopted during the year (ECLAC, 2021^[7]; 2021^[1]). However, the experience of the region was not uniform: fiscal policy remained contractionary in a few countries, mostly reflecting their capacity to expand fiscal space, derived from existing elevated fiscal deficits or public debt. Some countries were able to tap global and domestic financial markets, international financial institutions and, in some cases, central banks to finance their response.

Figure 2.2. **Central government primary expenditure in 15 Latin American countries, 2019-20**
Year-on-year real variation in percentage



Note: Data for Argentina, Mexico and Peru refer to the national public administration, the federal public sector and the general government, respectively. Data for Dominican Republic refer to January-November 2020. Data for Colombia are official estimates based on Plan Financiero 2021: Documento de Actualización, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934234727>

The road ahead: Fiscal policy in LAC to achieve sustainable development

The COVID-19 pandemic has laid bare the weaknesses of LAC's existing development model. The crisis has had an asymmetric impact on society, amplifying the entrenched inequalities – of income, wealth, gender, ethnicity, and age, among others – that characterise the region. At the same time, the crisis has highlighted the structural gaps that LAC countries have accumulated over time in several aspects including their social protection systems, productive structures, education, digital infrastructure and regional integration. Building back better in the region will be a significant undertaking that will require a transition to a new model of development that contemplates transformative economic and social changes.

Prior to the crisis, LAC countries already experienced rising and widespread social discontent. Weak public health, education and pension systems not only reinforce inequality, but they also undercut economic development. Low-quality public goods leave countries in a low-level equilibrium trap, with a sub-optimal level of investment in human capital limiting sustainable development. Public investment in sustainable infrastructure has declined in relative terms during the past decade, as fiscal consolidation efforts intensified. Realising the catalytic role of public investment, which can crowd-in private investment, countries should consider means of channelling financing flows to investment projects and establishing fiscal frameworks that protect capital expenditures from undue cuts.

In this context, active fiscal policies will play a key role in transitioning the region's development path to achieve the SDGs (ECLAC, 2021^[7]; 2020^[11]). During the post-pandemic period, governments should seek to address entrenched inequality by improving the quality of public goods and services and promoting universal social protection systems. Public health systems were quickly overwhelmed by the crisis, providing limited relief as the pandemic has spread. At the same time, the region's generally underdeveloped social protection systems – social assistance, unemployment insurance, pension schemes – required countries to take extraordinary measures to support individuals. Pension systems, that are already coming under significant strain as the region's population ages, require innovative policy developments to increase coverage and improve their fiscal sustainability (Arenas de Mesa, 2019^[12]). Monetary transfer programmes, such as a basic income for targeted people in poverty, should also be examined as a means of achieving the goal of ending poverty and reducing inequality. These efforts need to be complemented with concrete steps to improve the efficiency and effectiveness of public spending.

Similarly, in the short run, given the increasing limited fiscal space and the urgent need to finance the complex challenges linked to the COVID-19 crisis, global co-ordination of public debt management should be a priority so as not to compromise the recovery over medium and long run (Box 2.2). The fall in tax revenues, coupled with the implementation of expenditure and liquidity support measures to face the COVID-19 crisis, put additional pressure in the LAC region with already limited fiscal space. Before the crisis, fiscal space in the majority of countries was limited, with budget deficits as the norm in most countries in the region. Similarly, debt levels were on the rise in almost all countries since 2014. Public debt-to-tax ratios, a proxy indicator of countries' financial capacity to pay the public debt, increased in most countries, leaving them in a weaker position to face the COVID-19 crisis than they were in 2007, before the global financial crisis (OECD et al., 2020^[2]; Nieto-Parra and Orozco, 2020^[13]).

Box 2.2. Public debt and the COVID-19 crisis: paying for the crisis

The magnitude of the fiscal response to the crisis in the region, which led to an increase in public outlays in a context of falling revenues, led to a substantial increase in public debt levels. Central government gross public debt in 2020 reached an average of 55.7% of GDP, an increase of 10.2 percentage points of GDP over the 2019 average of 45.6% of GDP (ECLAC, 2021^[7]). The composition of this increase reflected the financing opportunities open to the region's countries. Sovereign debt issuance in international markets rose significantly (45% in the first 10 months of the year), as some countries were able to tap international markets, often favourable terms, to cover their increased 2020 financing needs, and in some cases pre-finance 2021 budgets (ECLAC, 2021^[1]). Emergency financing from international financial institutions also played an important role, extending upwards of US 47.8 billion in new credit and the redirection of existing credit lines, in support of those countries with little or no access to international financial markets (ECLAC, 2021^[7]).

Nevertheless, financial conditions may change rapidly in the medium term if monetary policy normalises in advanced economies, which could affect debt sustainability in some emerging economies with limited fiscal space. If this is the case, issuer or creditor inaction can lead to debt defaults and debt crises, adding to an already complicated scenario. This underlines the need for a globally co-ordinated debt management (OECD et al., 2020^[2]; Nieto-Parra and Orozco, 2020^[13]).

There is no single solution to public debt management in the region: countries differ in terms of their initial fiscal conditions, type of foreign creditors and capacity to tap into capital markets (OECD et al., 2020^[2]). There are several policy actions in response to the COVID-19 crisis to be considered, depending on public debt levels and financial conditions across LAC countries:

- Official support should prioritise economies that have little or no access to capital markets.
- Countries with strong public finances going into the crisis must retain access to capital markets where risk premia remain low and through which they can raise funds needed to respond to the crisis, thanks to their abundant liquidity.
- Another group of countries might have access to capital markets but face high debt costs due to a deterioration in perceptions of debt sustainability. The deterioration includes current and potential downgrades in credit ratings or expectations of low future economic growth and public revenues. There are several policy options, including debt standstills or moratorium, debt relief, creation of a special vehicle to finance the crisis or pay the debt, and greater use of Special Drawing Rights. All require international co-operation, involving multilateral banks, public creditors or private creditors (Nieto-Parra and Orozco, 2020^[13]); (Bolton, P et al., 2020^[14]).
- Debt-to-COVID or debt-to-SDG swaps could be implemented, through which debtor countries channel planned debt service payments into national COVID-19 mitigation measures or SDG and environmental investments (UN/DESA, 2020^[15]). Similarly, debt for climate and nature swaps could benefit lender and debtor governments, as well as private creditors, while avoiding potential debt crises and addressing climate change and biodiversity loss (Steele and Patel, 2020^[16]).
- Social and environmental sustainability linked-bonds would link sustainable foreign financing with SDG commitments. This would allow countries to raise financial resources to respond to the COVID-19 crisis while also committing to the achievement of national climate and biodiversity sustainable goals (Caputo Silva and Stewart, 2021^[17]). Mexico has recently become the first country in LAC to issue a bond linked to the fulfilment of the SDGs (ECLAC, 2021^[1]).
- Future debt instruments that include 'insurance-like' clauses while rearranging pay-outs to creditors conditioned on the debtor country's economic performance would provide countries some relief in difficult economic situations, repaying creditors as the country's outlook improves (Breuer and Cohen, 2020^[18]).
- Recent experiences in Argentina and Ecuador of debt restructuring shows the importance of including Collective Action Clauses in sovereign bond contracts.

Building the fiscal sustainability framework required to support active fiscal policies aimed at achieving transformative economic and social change in the region is predicated on improving revenue generation in the medium-term to finance permanent expenditures aimed at closing structural development gaps. The analysis of the challenges and opportunities to strengthening the region's tax systems – bolstering direct taxation, addressing opportunities for improving indirect taxation and identifying new areas for tax policy development – is predicated on the availability of high-quality, comparable statistics. In that regard, the annual *Revenue Statistics in Latin America* report is a unique resource in the region, providing detailed, comparable and historical data. It also serves as an important complement to the analysis of fiscal measures in other policy domains, such as public spending for development.

There are multiple avenues open to the region, particularly in the area of tax policy, to strengthen revenue generation and reduce inequalities. There is an urgent need to reduce tax evasion and avoidance, which cost Latin America USD 325 billion in 2018 – equivalent to 6.1% of GDP – in lost PIT, CIT and VAT receipts (ECLAC, 2020_[11]). Countries in the region have made strides in address this challenge but there remain significant tax compliance gaps for corporate and personal income taxes. Costly tax expenditures – which averaged 3.7% of GDP in Latin America between 2015 and 2019 – should be reviewed to ensure they are achieving their objectives and, if found not, be redirected to incentivise investment in the Sustainable Development Goals (ECLAC, 2020_[11]).

At the level of individual instruments, there is also significant space for improvement (IADB, 2020_[19]; ECLAC, 2021_[1]; ECLAC, 2019_[20]; ECLAC, 2021_[7]). PIT, the principal factor behind the tax gap between the region and the OECD (see Chapter 1 of this report), is weak, limiting not only potential revenues but also the redistributive power of the tax system. This is compounded by the underdeveloped taxation of immovable property and wealth. There are numerous options for improving indirect taxation, including measures to improve the efficiency of the VAT by reducing the number and scope of exemptions and reduced rates while addressing its regressive impact by using VAT receipts to provide support to low-income households through cash transfers (also known as personalized-VAT). Experiences with such reforms in Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador and Uruguay are instructive for the region (Rasteletti, 2021_[21]). In addition, corrective taxes, such as environmental taxes or taxes related to public health objectives, can play a key role in shaping the incentives of economic actors in favour of the SDGs. Finally, another key issue for the region's tax systems is the need to comprehensively tackle the challenges posed by the digital economy (OECD et al., 2020_[2]).

This is the moment to start a concerted move towards a fundamental restructuring of tax systems to generate the revenues necessary to finance sustainable development and to strengthen the redistributive power of tax policy. These efforts in LAC benefit from partnerships with international and regional organisations and with forums such as the Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting. Similarly, support of domestic resource mobilisation in LAC – as part of SDG 17.1 – by bilateral and multilateral donors could significantly bolster the region's efforts to achieve the SDGs.

Notes

1. An estimated 1.4% of GDP in Chile (DIPRES, 2020_[22]) and a similar amount in Peru (1.5% of GDP) (MEF Peru, 2020_[23]).
2. The figures are sourced from (CIAT, 2021_[24]).

References

- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>. [12]
- Bolton, P et al. (2020), *Born Out of Necessity: A Debt Standstill for COVID-19*, Center for Economic Policy Research, Policy Insight No. 103 (2020), Duke Law School Public Law & Legal Theory Series No. 2020-23, <https://ssrn.com/abstract=3586785>. [14]
- Breuer, P. and C. Cohen (2020), *Time is Ripe for Innovation in the World of Sovereign Debt Restructuring*, International Monetary Fund, Washington, D.C., <https://blogs.imf.org/2020/11/19/time-is-ripe-for-innovation-in-the-world-of-sovereign-debt-restructuring/>. [18]
- Caputo Silva, A. and F. Stewart (2021), *My word is my bond: Linking sovereign debt with national sustainability commitments*, World Bank, Washington, D.C., <https://blogs.worldbank.org/climatechange/my-word-my-bond-linking-sovereign-debt-national-sustainability-commitments>. [17]
- CIAT (2021), *Revenue Report Covid-19 (RRC), Balance of 2020*, CIAT. [24]
- DIPRES (2020), *Informe de Ejecución del Gobierno Central Tercer Trimestre 2020*, The Budget Office of Chile. [22]
- ECLAC (2021), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago. [7]
- ECLAC (2021), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2020*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, <https://www.cepal.org/en/publicaciones/46504-preliminary-overview-economies-latin-america-and-caribbean-2020>. [1]
- ECLAC (2020), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2020*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, <https://www.cepal.org/en/publicaciones/46071-economic-survey-latin-america-and-caribbean-2020-main-conditioning-factors-fiscal>. [11]
- ECLAC (2020), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, <https://www.cepal.org/en/publicaciones/45731-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2020-fiscal-policy-amid-crisis>. [6]
- ECLAC (2020), *Latin America and the Caribbean and the COVID-19 pandemic: Economic and social effects and the impact on women's lives*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/latin_america_and_the_caribbean_and_the_covid-19_pandemic_economic_and_social_effects_andthe_impact_on_womens_lives_0.pdf. [8]
- ECLAC (2020), *Universalizing access to digital technologies to address the consequences of COVID-19*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, <https://www.cepal.org/en/publicaciones/45939-universalizing-access-digital-technologies-address-consequences-covid-19>. [3]
- ECLAC (2019), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2019*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, <https://www.cepal.org/en/publicaciones/44517-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2019-tax-policies-resource>. [20]
- ECLAC/ILO (2020), *Work in times of pandemic: The challenges of the coronavirus disease (COVID-19)*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean and International Labour Organization, <https://www.cepal.org/en/presentations/work-times-pandemic-challenges-coronavirus-disease-covid-19>. [5]
- Harding, M. et al. (2020), *In Tax, Gender Blind is not Gender Neutral: why tax policy responses to COVID-19 must consider women*, OECD Publishing, Paris, <https://oecdecoscope.blog/2020/06/01/in-tax-gender-blind-is-not-gender-neutral-why-tax-policy-responses-to-covid-19-must-consider-women/>. [10]
- IADB (2020), *Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID-19*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/ideas-para-una-mejor-tributacion-post-crisis-coronavirus/>. [19]
- MEF Peru (2020), *Reporte Fiscal Trimestral: Seguimiento de las Reglas Macrofiscales, Segundo Trimestre 2020*, Ministry of Economy and Finance of Peru, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/Informe_Trimestral_de_Reglas_Fiscales_II_Trim2020.pdf. [23]
- Nieto-Parra, S. and R. Orozco (2020), *Public debt and COVID-19. Paying for the crisis in Latin America and the Caribbean*, Le Grand Continent, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/07/22/public-debt-and-covid-19-paying-for-the-crisis-in-latin-america-and-the-caribbean/>. [13]

- OECD (2020), *COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>. [4]
- OECD (2020), *SIGI 2020 Regional Report for Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cb7d45d1-en>. [9]
- OECD et al. (2020), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [2]
- Rasteletti, A. (2021), *IVA personalizado: Experiencia de 5 países y su importancia estratégica para la política y la administración tributaria*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/iva-personalizado-experiencia-latinoamericana-y-su-importancia-para-las-administraciones-tributarias/>. [21]
- Steele, P. and S. Patel (2020), *Tackling the triple crisis: Using debt swaps to address debt, climate and nature loss post-COVID-19*, International Institute for Environment and Development, <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/16674IIED.pdf>. [16]
- UN/DESA (2020), *COVID-19 and sovereign debt*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>. [15]

Capítulo 2

SECCIÓN ESPECIAL

Respuestas de política fiscal a la crisis del COVID-19 en América Latina

Principales hallazgos

La política tributaria se utilizó amplia y rápidamente en América Latina y el Caribe como un instrumento para contrarrestar el impacto de la crisis del COVID-19 en las familias y empresas. La mayoría de los países tomaron medidas para reducir el costo de los suministros médicos mediante modificaciones de los gravámenes de importación y el impuesto al valor agregado (IVA), incluidas la tasa cero y las exenciones. El apoyo a las familias y empresas se centró en gran medida en los aplazamientos de impuestos y la creación de programas para facilitar la liquidación de obligaciones tributarias en lugar de la cancelación total de dichas obligaciones.

Los ingresos tributarios cayeron vertiginosamente en el primer semestre del año, aunque mostraron algunos signos de recuperación a finales de año. La recaudación tributaria de los dos principales impuestos de la región, el IVA y el impuesto sobre la renta, se contrajo drásticamente en el primer semestre del año como resultado de la caída de la actividad económica y la extensión de la desgravación fiscal como parte de los paquetes de políticas COVID-19. En la segunda mitad del año, la caída de los ingresos fiscales comenzó a revertirse gradualmente a medida que los países flexibilizaron las medidas de salud pública y los contribuyentes liquidaron pasivos que habían sido aplazados a principios de año.

Los países de América Latina y el Caribe adoptaron rápidamente una amplia gama de medidas de gasto y liquidez para apoyar a las familias y empresas. El gasto público sirvió como pilar central de la respuesta fiscal a la crisis en América Latina y el Caribe. Esto incluyó la expansión de los programas de apoyo social existentes o la creación de subsidios de emergencia para apoyar los ingresos y el bienestar de los hogares más vulnerables. Los países también buscaron limitar el impacto de la crisis en el flujo de caja de las empresas mediante subsidios para cubrir los gastos de nómina y operación. El apoyo por debajo de la línea en forma de préstamos en condiciones favorables, así como garantías de crédito respaldadas por el Estado, también desempeñaron un papel importante en el apoyo a las empresas.

La política fiscal se volvió excepcionalmente expansiva en 2020. El gasto primario del gobierno central, que excluye los pagos de intereses, registró un crecimiento interanual significativo, superior al 20% en términos reales en algunos casos. Este incremento fue impulsado por mayores transferencias corrientes, principalmente por la rápida expansión de los subsidios y transferencias asociadas a la respuesta fiscal a la crisis. El aumento del gasto y la caída de los ingresos públicos provocaron una erosión significativa de los saldos fiscales de la región y provocaron un fuerte aumento de los niveles de deuda pública bruta del gobierno central.

El impacto de la crisis de COVID-19 en la deuda pública requiere esfuerzos coordinados a nivel global en la gestión de la deuda. Para hacer frente a las presiones fiscales provocadas por la pandemia, los países de la región aumentaron la emisión de deuda en mercados financieros internacionales y accedieron a financiamiento de emergencia de las instituciones financieras internacionales. En el actual contexto de limitado espacio fiscal, una restricción en las condiciones de liquidez podría afectar la sostenibilidad de la deuda de algunas economías emergentes. Esto subraya la necesidad de una coordinación a escala mundial de la gestión de la deuda, aprovechando las distintas acciones de política disponibles y con soluciones específicas para cada país.

Reconstruir mejor y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe requerirá políticas fiscales activas respaldadas por un marco de sostenibilidad fiscal. La crisis ha puesto al descubierto las debilidades del modelo de desarrollo existente en América Latina y el Caribe. Las arraigadas desigualdades y la acumulación de brechas estructurales de desarrollo (inclusión social, estructura productiva, entre otras) a lo largo del tiempo obstaculizaron gravemente la capacidad de la región para hacer frente a la pandemia y sus consecuencias. Cambiar el camino del desarrollo de América Latina y el Caribe requerirá un esfuerzo concertado del sector público. Las políticas fiscales activas, respaldadas por un marco de sostenibilidad fiscal,

Principales hallazgos (cont.)

deberán desempeñar un papel clave en este proceso. Un desafío para hacer que estas políticas sean sostenibles radica en fortalecer los ingresos públicos, especialmente los ingresos fiscales, bajo una secuencia de políticas bien definidas. Es hora de que la región dé pasos para diseñar reformas fiscales estructurales con el objetivo de financiar el desarrollo sostenible.

La política fiscal demostró ser una herramienta potente para abordar la crisis en la región

La pandemia COVID-19 ha desencadenado la peor crisis económica en América Latina y el Caribe en 120 años, lo que ha provocado importantes reducciones en el crecimiento a corto y mediano plazo y aumentos en la desigualdad, la pobreza y el desempleo (CEPAL, 2021^[1]). Las necesarias medidas de salud pública para proteger la vida humana precipitaron una caída del PIB a través de dos canales: por el lado de la oferta, la brusca interrupción de las cadenas de suministro, asociada al cierre de gran parte de las empresas que realizan actividades identificadas como no esenciales. Por el lado de la demanda, los despidos o el desempleo parcial impactaron fuertemente en los ingresos de los hogares, reduciendo así el consumo.

La crisis ha tenido un impacto asimétrico en las sociedades de la región. Ha sido de carácter regresivo, profundizando las desigualdades existentes en una región que ya es la más desigual del mundo. Esto se ha reflejado en un fuerte aumento de los índices de vulnerabilidad de grupos sociales como jóvenes, mujeres, inmigrantes, adultos mayores, entre otros. La brecha digital preexistente en la región tuvo un impacto perjudicial en la educación, ya que las escuelas pasaron a modalidades en línea (OCDE et al., 2020^[2]; CEPAL, 2020^[3]). En el mercado laboral, los trabajadores informales e independientes se han visto afectados de manera desproporcionada, ya que a menudo tienen poco o ningún vínculo con los sistemas de seguridad social existentes y podrían tener menor capacidad para trabajar desde casa (OCDE, 2020^[4]; CEPAL/OIT, 2020^[5]).

América Latina ha sido una de las regiones más afectadas por el COVID-19 en el mundo. Si bien muchos países adoptaron estrictas medidas de salud pública, la pandemia se propagó por la región. Los sistemas de salud pública de la región, que han sufrido una subinversión crónica, se vieron rápidamente abrumados por la creciente incidencia de pacientes con coronavirus. El enorme papel de la economía informal también limitó la eficacia de las medidas de restricción de movimiento, ya que los trabajadores informales dependen de los ingresos diarios para sobrevivir.

Ante esta situación, los países de la región impulsaron ambiciosos paquetes de medidas de política fiscal para fortalecer los sistemas públicos de salud, apoyar a los hogares, particularmente a los más vulnerables, y proteger la capacidad productiva para facilitar la recuperación económica en la pospandemia (CEPAL, 2020^[6]; OCDE, 2020^[4]). Los países hicieron esfuerzos fiscales sin precedentes que en promedio representaron – 4.3% del PIB en América Latina – a través de alivio tributario, reasignaciones presupuestarias y gastos adicionales, así como instrumentos de liquidez respaldados por los gobiernos (préstamos concesionales) (CEPAL, 2020^[6]). Además, varios países han creado o fortalecido programas estatales de garantía crediticia para brindar liquidez adicional a las empresas, en particular a las pymes, con acceso limitado al sistema bancario formal.

Todas estas respuestas de políticas tuvieron un costo y la situación fiscal de la región se ha deteriorado. El repunte del gasto público y la caída de los ingresos públicos han resultado en elevados déficits fiscales en términos históricos y niveles crecientes de deuda pública, en particular de fuentes externas, incluidos los mercados financieros internacionales y las

instituciones crediticias multilaterales. No obstante, las políticas fiscales activas serán clave para el esfuerzo de recuperación y para reconstruir mejores sociedades en el mundo de la pospandemia. Por tanto, la austeridad fiscal no es una opción de política para la región.

Mantener políticas fiscales activas será crucial para impulsar el crecimiento económico y lograr el cambio económico y social transformador que la región necesita para cumplir con éxito los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas políticas deberán abordar las brechas estructurales de desarrollo existentes en la región, al mismo tiempo que contribuyan a la construcción de sistemas de protección social universales y se mejora la calidad de los bienes y servicios públicos.

La región enfrenta el desafío de mantener un enfoque de política fiscal activo dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Esto requerirá del desarrollo de estrategias destinadas a fortalecer los ingresos y mejorar la calidad del gasto.

Las medidas de política tributaria se adoptaron amplia y rápidamente como parte de la respuesta a la crisis

Si bien el gasto público representó el pilar principal de la respuesta fiscal de América Latina y el Caribe a la pandemia de COVID-19, la política tributaria también se utilizó como una herramienta estratégica para mitigar los impactos económicos de la crisis. En comparación con las medidas que implicaban reasignaciones presupuestarias y gastos adicionales, las medidas de alivio se promulgaron con prontitud, ya que en su mayoría fueron adoptadas por decretos. A pesar de su importancia (los ingresos no percibidos temporalmente debido a estas medidas fueron significativos, en algunos casos representando más del 1% del PIB¹), las medidas de desgravación fiscal se basaron principalmente en postergaciones y facilidades de pago que desplazaron la recaudación de ingresos tributarios en lugar de reducciones directas de las obligaciones fiscales (CEPAL, 2021^[7]; 2020^[6]). En general, estas medidas estaban dirigidas al sector de la salud o proporcionaron liquidez temporal a hogares y empresas. Sin embargo, la eficacia de la desgravación fiscal se vio obstaculizada por la amplitud del sector informal de la economía en la región y la participación limitada de las personas y las PYMES en los sistemas tributarios y de seguridad social.

Dada la escala de la pandemia y las limitaciones de los sistemas de salud en la región, los países promulgaron rápidamente medidas para reducir el costo de los insumos médicos cruciales (Cuadro 2.1). En muchos países, esto tomó la forma de exenciones temporales o una tasa cero para suministros médicos con el objeto de responder a la pandemia de COVID-19 (alcohol, artículos de laboratorio, guantes, desinfectantes, equipos y otros suministros de salud), lo que refleja la dependencia de proveedores externos. Estas medidas fueron acompañadas en algunos casos, como en Colombia, de la exención del IVA a los productos médicos. Los países también buscaron incentivar las donaciones directas a los sistemas de salud proporcionando deducciones temporales de los impuestos sobre la renta de personas físicas y sociedades (IRPF y IRS).

Adicionalmente, se implementaron medidas de alivio tributario para los hogares y los trabajadores autónomos para compensar los salarios perdidos y apoyar el consumo. Las medidas más comunes fueron los aplazamientos, las suspensiones de anticipos y las facilidades para el pago de impuestos, como planes de pago a plazos sin intereses ni penalizaciones del IVA y el IRPF. Varios países, incluidos Chile, Colombia, Perú y Trinidad y Tobago, también implementaron devoluciones aceleradas del IRPF para brindar mayor apoyo. Los hogares también recibieron apoyo en algunos países, como Argentina, Colombia, Costa Rica, Dominica, Guyana, Honduras y San Vicente y las Granadinas, mediante exenciones del IVA sobre suministros y productos médicos esenciales de la canasta básica de bienes y servicios de consumo como la electricidad.

En Colombia, un innovador esquema de devolución del IVA se dirigió a un millón de familias en situación de pobreza, a través de cinco pagos de COP 75 000 durante el año. Las medidas de alivio tributario para las familias tuvieron un impacto relativamente limitado en la región, lo que refleja el reducido universo de hogares incorporados en los sistemas IRPF. Además, estas medidas fueron de naturaleza general, sin brindar beneficios adicionales a las poblaciones particularmente afectadas, como las mujeres (Recuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Medidas de desgravación tributaria relacionadas con COVID-19 en América Latina y el Caribe

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934234822>

Recuadro 2.1. Incorporación de una perspectiva de género en las respuestas de política tributaria

Las mujeres están en el centro de la lucha contra la crisis de COVID-19: constituyen la gran mayoría de los trabajadores de la salud y asumen gran parte de la carga del cuidado infantil y la educación en el hogar durante los encierros. Si bien las medidas de política tributaria juegan un papel importante en el apoyo a las personas y las empresas, el impacto de género de los impuestos también debe tenerse en cuenta al responder a la crisis.

Aunque las disposiciones fiscales que explícitamente ponen en desventaja a las mujeres en relación con los hombres son poco comunes, los impuestos pueden, en la práctica, mostrar un sesgo implícito que exacerba las desigualdades de género, especialmente en tiempos de crisis. Esto se debe a que los sistemas tributarios interactúan con las diferencias socioeconómicas de género subyacentes entre hombres y mujeres, como las diferencias en los niveles de ingresos, los patrones de consumo, el espíritu empresarial y la riqueza.

En el caso de los impuestos sobre la renta, por ejemplo, aunque los hombres y las mujeres suelen estar sujetos a las mismas reglas, sus diferentes niveles salariales y participación en la fuerza laboral significan que el sistema tributario puede tener efectos diferentes. Las mujeres suelen ser más sensibles a los cambios en los salarios que los hombres en sus decisiones de participar en el mercado laboral y es más probable que trabajen a tiempo parcial. Por lo tanto, la progresividad del sistema tributario es un factor importante en la participación de la mujer en el mercado laboral, en particular si el retiro de las prestaciones por cónyuge o hijo a cargo aumenta las tasas impositivas efectivas sobre los segundos ingresos – que son mayormente mujeres – que ingresan a la fuerza laboral.

Los impuestos al consumo también afectan directamente la distribución del ingreso entre hombres y mujeres dentro de los hogares, debido a las diferencias de género en los patrones de consumo. También pueden contribuir indirectamente a otro sesgo implícito, ya que los impuestos al consumo de servicios como la limpieza y el cuidado de los hijos hacen que sea más atractivo producir estos servicios en el hogar que comprarlos en el mercado, especialmente para los hogares de bajos ingresos. Esto puede disminuir la oferta laboral de la segunda fuente de ingresos.

El COVID-19 amplifica esta dinámica aumentando la carga de trabajo no remunerado de las mujeres y desestabilizando el mercado laboral. El cierre generalizado de escuelas y guarderías y otras medidas de confinamiento han aumentado el tiempo que hay que dedicar al cuidado de los hijos y a la educación en el hogar, así como a las tareas domésticas de rutina, muchas de las cuales son realizadas por mujeres, y que pueden aumentar el riesgo de que las mujeres que sean la segunda fuente de ingresos del hogar abandonen la fuerza laboral.

También existen diferencias de género en los patrones de empleo entre hombres y mujeres. En los países de América Latina y el Caribe, las mujeres tienen más probabilidades de trabajar por cuenta propia y de trabajar en el servicio doméstico y en sectores con salarios más bajos y condiciones precarias (36% del empleo de mujeres contra 28.4% del empleo de hombres en 2017 en promedio en la región de América Latina). Además, el 78% de las mujeres ocupadas en promedio en América Latina se concentra en los sectores más afectados por el COVID-19 (por ejemplo, servicios sociales, restaurantes y hoteles, transporte) (CEPAL, 2020^[8]). Este grupo laboral se encuentran entre los más vulnerables durante la crisis actual, enfrentan mayores riesgos de pérdida de empleo o ingresos, y a menudo no están cubiertos por la seguridad social debido a la naturaleza no estándar o informal de algunos de estos trabajos. En la región de América Latina y el Caribe, la tasa de informalidad no agrícola de las mujeres se situó en 52%, en comparación con el 47% de los hombres (OCDE, 2020^[9]).

Para abordar las complejas interacciones de impuestos y género en el mundo post-COVID-19, los gobiernos deberán considerar opciones para rediseñar impuestos clave para evitar exacerbar las diferencias de género existentes, o utilizar impuestos u otros instrumentos para compensar las diferencias en los niveles de ingresos como parte de su respuesta a largo plazo de la crisis. Para garantizar que el sistema tributario no refuerce inadvertidamente los sesgos de género en la sociedad, los gobiernos deben incluir el impacto de los impuestos sobre el género como una dimensión clave de la política tributaria. Mejorar los datos sobre el impacto del COVID-19 en las mujeres de la región será fundamental para comprender estos impactos.

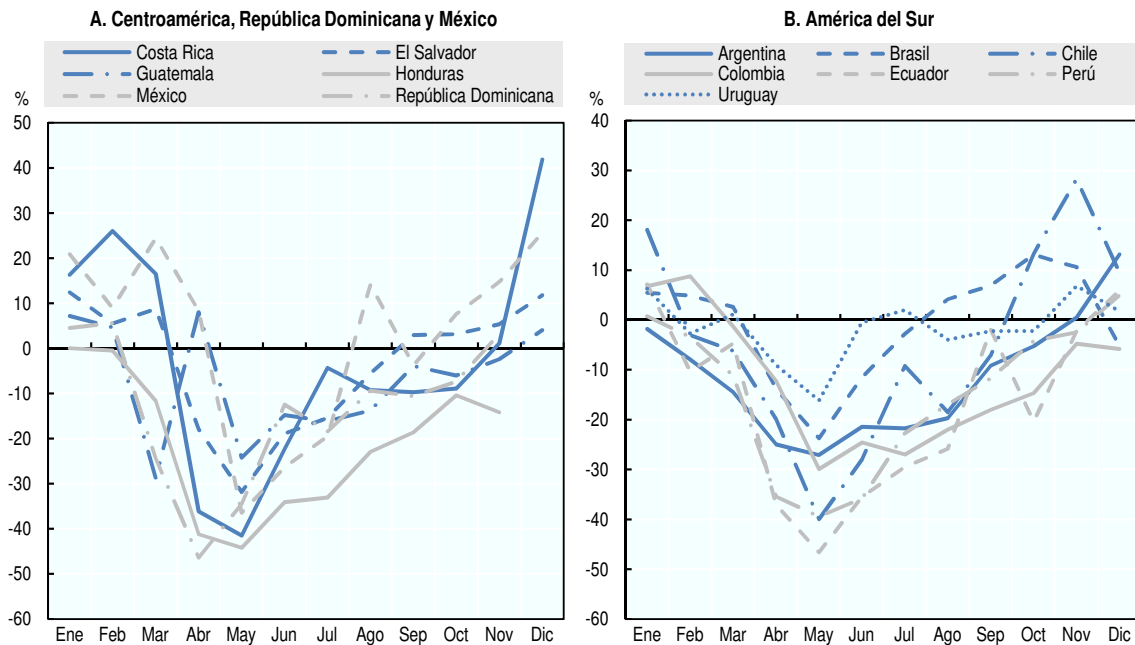
Fuente: Adaptado de Harding et al. (2020^[10]).

Al igual que en el caso de los hogares, el alivio tributario para las empresas también consistió principalmente de medidas temporales para potenciar el flujo de caja, especialmente en los primeros meses de la crisis, mediante aplazamientos y suspensión de anticipos del IVA y del impuesto sobre sociedades (ISR). La desgravación del IVA, en particular, jugó un papel importante en la región, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). En varios casos, el alivio tributario se dirigió a las MIPYMES o sectores particularmente afectados por la crisis, como la construcción, el turismo y los servicios personales. Los países también extendieron el alivio a las empresas mediante modificaciones a los esquemas de contribución social, como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) en Argentina, que introdujo una reducción de hasta el 95% en el pago de las cotizaciones de los empleadores al Sistema Integrado de Seguridad Social. En Brasil, se suspendieron los pagos al Fondo del Seguro de Desempleo (FGTS) y se redujeron en un 50% los aportes al Sistema S, que financia la educación técnica y profesional, durante abril, mayo y junio.

La combinación de la severa contracción de la actividad económica, con su concomitante declive en el consumo y los ingresos privados, y las medidas de alivio tributario provocaron una importante disminución de los ingresos públicos en América Latina. Los ingresos por IVA, una de las principales fuentes de ingresos fiscales en la región, se desplomaron entre marzo y mayo a medida que evolucionó la pandemia y los países establecieron estrictas medidas de cuarentena (Gráfico 2.1). El mes de mayo fue especialmente complejo en muchos países de la región, con caídas interanuales en términos reales del 40% o más en la recaudación del IVA en Chile, Costa Rica, Ecuador y Honduras. Los ingresos por impuestos a la renta también registraron caídas importantes en los primeros meses del año, principalmente por la extensión de medidas como el diferimiento de la liquidación de los pasivos fiscales de 2019 y la suspensión de los pagos anticipados de impuestos.

Gráfico 2.1. **Ingresos por IVA, enero-diciembre de 2020**

Variación interanual real en porcentaje



Nota: Los datos de Brasil corresponden a los ingresos del Impuesto sobre Comercio y Servicios (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS), un impuesto a nivel estatal.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934234746>

El lento repunte de la actividad económica experimentado a mediados de 2020 cuando se suavizaron las medidas de salud pública y el retiro de ciertos aplazamientos de impuestos relacionados con las medidas de alivio tributario permitió una desaceleración progresiva en las caídas interanuales de los ingresos tributarios. Esto fue especialmente evidente en el caso de los ingresos por IVA, que mejoraron a lo largo de la segunda mitad del año. Para el cuarto trimestre, los ingresos por IVA en algunos países se acercaron o superaron su nivel del año anterior, sin embargo, para el agregado del año disminuyeron (CEPAL, 2021^[7]). No obstante, algunas medidas de alivio tributario se renovaron repetidamente en varios países, lo que potencialmente trasladó ingresos del IVA a 2021. Basándose en los informes de las administraciones tributarias de 18 países de la región de ALC, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)² calcula que los ingresos tributarios totales disminuyeron en un 11.2% en 2020 con respecto al año anterior. Las mayores caídas se observan en los impuestos selectivos al consumo (13.7% interanual), seguidos de los impuestos sobre la renta (-9.9%), y el IVA (-9.2%). Los demás ingresos tributarios no clasificados disminuyeron un 14.2%.

Las medidas de gasto representaron la mayor parte de la respuesta a la crisis

Las políticas de gasto público en América Latina y el Caribe en 2020 canalizaron importantes recursos adicionales para fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la capacidad productiva (Cuadro 2.2). Estos esfuerzos fueron especialmente importantes en la región, ya que las brechas de desarrollo existentes dejan a sectores importantes de la población y las empresas, principalmente PYMES informales, excepcionalmente vulnerables a las recesiones económicas. Como se destaca en CEPAL (2020^[11]), la mayor parte de las medidas de gasto para enfrentar la emergencia comprendieron reasignaciones presupuestarias y gasto adicional en forma de transferencias corrientes para canalizar recursos directamente a los hogares y las pequeñas empresas. Estas políticas fueron acompañadas de medidas adicionales que no son estrictamente gastos públicos en el período actual, como transacciones por debajo de la línea – incluidos crédito en condiciones favorables y garantías crediticias respaldadas por el Estado – pero que crean pasivos contingentes para el gasto público en períodos futuros.

La mayoría de los países de la región adoptaron medidas para fortalecer la capacidad de sus sistemas de salud (Cuadro 2.2). En casi todos los casos, esto consistió en reasignaciones presupuestarias y gastos adicionales para financiar la adquisición de suministros médicos, ampliar la infraestructura de salud y contratar personal adicional. En los grandes países federales de la región, como Argentina y Brasil, se adoptaron importantes medidas para apoyar a los gobiernos subnacionales que en muchos casos son los principales proveedores de servicios públicos como la salud. Se implementaron programas similares en Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana a través de fondos especiales para apoyar a los municipios.

El apoyo al ingreso de los hogares y, por ende, al consumo privado, representó el eje principal de la política de gasto en la región. Las medidas incluyeron el diseño de nuevos programas – o el fortalecimiento de programas existentes – de transferencias focalizadas a trabajadores informales desempleados y grupos sociales vulnerables (CEPAL, 2020^[6]; OCDE, 2020^[4]). Ejemplos de transferencias de reciente creación incluyen el Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina, el Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda en Brasil (el programa más grande de la región con BRL 321 mil millones o USD 62 mil millones), el Ingreso Familiar de Emergencia en Chile, el Ingreso Solidario en Colombia, el Subsidio Familiar en El Salvador y la expansión del Bono Familiar Universal en Perú (CEPAL, 2020^[6]; OCDE et al., 2020^[2]). Las transferencias también se dirigieron

a los trabajadores del sector formal, incluidos los beneficios para cubrir la pérdida temporal de ingresos, por ejemplo, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción en Argentina, y para llenar vacíos en el marco de protección social existente, como el Subsidio al Empleo Formal en Paraguay, donde no existe un sistema de seguro de desempleo establecido.

Cuadro 2.2. Instrumentos de gasto (por encima de la línea), instrumentos de financiamiento (por debajo de la línea) y garantías de crédito respaldadas por el Estado empleadas en 2020 en respuesta a la crisis del COVID-19, por objetivo de política, en América Latina y el Caribe

Fortalecimiento del sistema de salud	Protección de los ingresos y el bienestar de los hogares					Protección de la capacidad productiva y garantizar la liquidez del sector privado				Apoyo a la actividad económica	
	Empleo	Pensiones	Consumo	Grupos vulnerables	Otros	Subsidios y beneficios de nómina para cubrir gastos operativos	Líneas de crédito			Inversión en infraestructura	Viviendas
							Total	Micro, pequeñas y medianas empresas	Garantías estatales		
Bahamas	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Bahamas	Argentina	Argentina	Antigua y Barbuda
Barbados	Bahamas	Bolivia	Bahamas	Bolivia	Bolivia	Chile	Bolivia	Bolivia	Bahamas	Barbados	Barbuda
Brasil	Barbados	(Estado de)	Bolivia	(Estado de)	(Estado de)	Colombia	(Estado de)	(Estado de)	Chile	El Salvador	Argentina
Chile	Bolivia	Plurinacional de)	(Estado de)	Plurinacional de f)	Plurinacional de)	El Salvador	Plurinacional de)	Plurinacional de)	Colombia	Granada	Granada
Colombia	(Plurinacional de)	Brasil	de)	Brasil		Honduras	Brasil	Brasil	Paraguay	Guatemala	Guatemala
Ecuador	State of)	México	Chile	Chile		México	Colombia	Chile	Perú	México	México
El Salvador	Brasil		El Salvador	Colombia		Panamá	El Salvador	Ecuador	Uruguay		
Granada	Chile		Guatemala	Costa Rica		Perú	Guatemala	El Salvador			
Guatemala	Colombia		Honduras	Ecuador		Uruguay	Jamaica	Granada			
Haití	Costa Rica		Panamá	El Salvador			Santa Lucía	Guatemala			
Honduras	Cuba		Paraguay	Granada				Honduras			
México	El Salvador		República	Guatemala				Jamaica			
Panamá	Granada		Dominicana	Haití				México			
Paraguay	Haití		Uruguay	Honduras				Panamá			
Perú	Jamaica			Jamaica				Paraguay			
Saint Kitts y Nevis	México			México				Perú			
San Vicente y las Granadinas	República Dominicana			Panamá				Trinidad y Tobago			
Surinam	Dominicana			Paraguay				Uruguay			
Trinidad y Tobago	Santa Lucía			Uruguay							
y Tobago	Trinidad y Tobago										
	Uruguay										

Nota: Los datos incluyen reasignaciones presupuestarias, gastos adicionales, préstamos en condiciones favorables y garantías de crédito respaldadas por el Estado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934234841>

Los países también implementaron medidas para aumentar la cobertura y el valor de los beneficios que brindan los programas de protección social existentes, incluido el seguro de desempleo (por ejemplo, en Chile, Ecuador, México y Uruguay, entre otros) y los beneficios de seguridad social como las pensiones (por ejemplo, en Argentina, Colombia, Guatemala, México y Paraguay, entre otros). También se brindó apoyo en especie a los hogares de varios países, donde los gobiernos proporcionaron paquetes de alimentos directamente a los hogares de bajos ingresos. Esto fue acompañado en algunos casos con subsidios para cubrir el costo de los servicios básicos del hogar (luz, gas y agua).

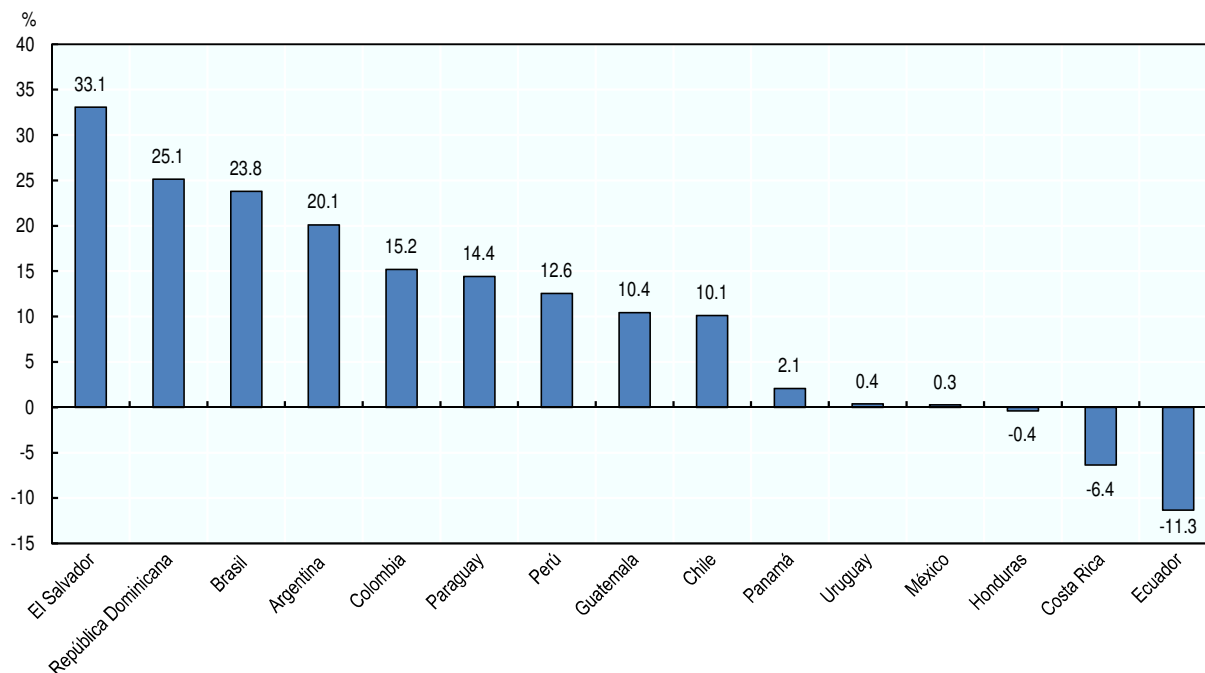
Las medidas de protección de la capacidad productiva estuvieron orientadas en gran medida a otorgar subsidios y financiamiento para facilitar a las empresas flujo de caja durante el año, en un contexto de intensos choques de oferta y demanda. En términos de

gasto público, países como Chile, Colombia, Perú y Uruguay establecieron esquemas de protección laboral al otorgar subsidios a la nómina a las empresas que optaron por participar y cumplían con requisitos específicos. Por ejemplo, Colombia estableció el Programa de Apoyo al Empleo Formal para proporcionar un subsidio mensual, equivalente al 40% del salario mínimo, para ayudar con los costos de nómina de empresas que pudieran demostrar que sufrieron una disminución del 20% en los ingresos entre febrero y marzo de 2020. Se establecieron programas similares en El Salvador y Honduras que se enfocaron en las MIPYMES. En Guatemala, México y Panamá se establecieron subsidios comerciales para compensar los gastos de operación relacionados con la compra de insumos necesarios en el sector agrícola. Algunos países, como Argentina y Perú, implementaron programas de apoyo a la productividad, financiando proyectos de investigación y desarrollo (I + D), promoviendo la digitalización y fomentando el espíritu empresarial.


El uso de medidas por debajo de las líneas, como la provisión de líneas especiales de crédito y la capitalización de instituciones financieras estatales, permitió a los países garantizar que las empresas tuvieran acceso a la liquidez necesaria, especialmente aquellas con acceso ya limitado, como las MIPYMES. Por ejemplo, el programa Reactívale Ecuador otorgó crédito a las MIPYMES a una tasa preferencial (5%) con plazos de 36 meses y un período de gracia de seis meses. Varios países, como Bolivia, Brasil y Paraguay, también otorgaron préstamos en condiciones favorables como parte de planes de retención de empleo para ayudar a cubrir los costos de nómina. Aunque menos generalizados, los programas de crédito respaldados por el Estado se utilizaron con éxito para reforzar la liquidez del sistema financiero. En algunos casos, esto se implementó como la expansión de esquemas existentes, como los programas de financiamiento del BNDES en Brasil y una gran inyección de capital en el Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios en Chile. En Perú, se estableció un nuevo programa como parte del Reactiva Perú, donde los créditos garantizados por el Tesoro fueron respaldados por un aporte del Banco Central. En Colombia, Bancoldex lanzó nuevas líneas de crédito para responder a la crisis del COVID-19 en el marco del Programa Colombia Responde para apoyar a más de 38 000 empresas de las cuales más del 90% son microempresas.

Como resultado de estas medidas de apoyo, la política fiscal fue altamente expansiva en muchos países de América Latina y el Caribe durante 2020 (CEPAL, 2021^[7]). Esto contrasta fuertemente con el crecimiento relativamente modesto del gasto público en los últimos años, durante los cuales los países adoptaron políticas de consolidación fiscal para controlar el aumento de la deuda pública. El gasto primario del gobierno central aumentó a tasas de dos dígitos en algunos países durante el año, llegando en algunos casos a más del 20% en términos reales en comparación con 2019 (Gráfico 2.2). Esta dinámica fue impulsada por un aumento significativo de los subsidios y transferencias corrientes como resultado de las medidas de gasto relacionadas con el COVID-19 adoptadas durante el año (CEPAL, 2021^[7]; 2021^[1]). Sin embargo, la experiencia de la región no fue uniforme: la política fiscal siguió siendo contractiva en unos pocos países, reflejando principalmente su capacidad para expandir el espacio fiscal, a consecuencia de elevados déficits fiscales o altos niveles de deuda pública previos a la crisis. Algunos países pudieron aprovechar el acceso a los mercados financieros nacionales e internacionales, las instituciones financieras internacionales y, en algunos casos, los bancos centrales para financiar su respuesta ante la pandemia.

Gráfico 2.2. **Gasto primario del gobierno central en 15 países de América Latina, 2019-20**
Variación real interanual en porcentaje



Nota: Los datos de Argentina, México y Perú se refieren a la administración pública nacional, el sector público federal y el gobierno general, respectivamente. Los datos de la República Dominicana se refieren a enero-noviembre de 2020. Los datos de Colombia son estimaciones oficiales basadas en Plan Financiero 2021: Documento de Actualización, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021. StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934234765>

El camino hacia adelante: La política fiscal en América Latina y el Caribe para alcanzar el desarrollo sostenible

La pandemia de COVID-19 ha puesto al descubierto las debilidades del modelo de desarrollo existente en América Latina y el Caribe. La crisis ha tenido un impacto asimétrico en la sociedad, amplificó las arraigadas desigualdades – de ingresos, riqueza, género, etnia y edad, entre otras – que caracterizan a la región. Al mismo tiempo, la crisis ha puesto de relieve las brechas estructurales que los países han acumulado a lo largo del tiempo en varios aspectos, incluidos sus sistemas de protección social, estructuras productivas, educación, infraestructura digital e integración regional. Reconstruir mejor en la región será una tarea importante que requerirá una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que contemple cambios económicos y sociales transformadores.

Antes de la crisis, los países de la región ya experimentaban descontentos sociales crecientes. Los débiles sistemas de salud pública, educación y pensiones no solo refuerzan la desigualdad, sino que también socavan el desarrollo económico. Los servicios públicos de baja calidad dejan a los países en una trampa de equilibrio de bajo nivel, con un nivel subóptimo de inversión en capital humano que limita el desarrollo sostenible. La inversión pública en infraestructura sostenible ha disminuido en términos relativos durante la última década, a medida que se intensificaron los esfuerzos de consolidación fiscal. Ante el papel catalizador

de la inversión pública, y su efecto de atracción de la inversión privada, los países deberían considerar medios para canalizar flujos de financiamiento hacia proyectos de inversión y establecer marcos fiscales que protejan los gastos de capital de recortes indebidos.

En este contexto, las políticas fiscales activas jugarán un papel clave en la transición de la senda de desarrollo de la región hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2021^[7]; 2020^[11]). Durante el período posterior a la pandemia, los gobiernos deben abordar la desigualdad arraigada, mejorando la calidad de los bienes y servicios públicos y promoviendo sistemas de protección social universales. Los sistemas de salud pública se vieron rápidamente saturados por la crisis, lo que proporcionó un alivio limitado a medida que la pandemia se extendía. Al mismo tiempo, la debilidad de los sistemas de protección social (asistencia social, seguro de desempleo, sistemas de pensiones) requirió que los países tomaran medidas extraordinarias para apoyar a las personas. Los sistemas de pensiones, que ya se encuentran bajo una creciente presión a medida que la población de la región envejece, requieren del desarrollo de políticas innovadoras para aumentar la cobertura y su sostenibilidad fiscal (Arenas de Mesa, 2019^[12]). Los programas de transferencias monetarias, como un ingreso básico para las personas que viven en la pobreza, también deben examinarse como un medio para lograr el objetivo de acabar con la pobreza y reducir la desigualdad. Estos esfuerzos deben complementarse con medidas concretas para mejorar la eficiencia, eficacia y equidad del gasto público.

Asimismo, en el corto plazo, dado el cada vez más limitado espacio fiscal y la urgente necesidad de financiar los complejos desafíos vinculados a la crisis del COVID-19, la coordinación global de la gestión de la deuda pública debe ser una prioridad para no comprometer el mediano y largo plazo (Recuadro 2.2). La caída de los ingresos tributarios en América Latina, sumada a la implementación de medidas de apoyo al gasto y la liquidez para enfrentar la crisis del COVID-19, ejerció una presión adicional en el reducido espacio fiscal y una dinámica creciente de la deuda pública. Antes de la crisis, el espacio fiscal en la mayoría de los países ya era limitado y los déficits presupuestarios eran la norma en la mayoría de los países de la región. De manera similar, los niveles de deuda aumentaron en casi todos los países desde 2014. La relación deuda pública / impuestos, un indicador proxy de la capacidad financiera de los países para pagar la deuda pública, aumentó en la mayoría de los países, dejándolos en una posición más débil para enfrentar la crisis del COVID-19 que en 2007, previo a la crisis financiera global (OCDE et al., 2020^[2]; Nieto-Parra and Orozco, 2020^[13]).

La construcción de un marco de sostenibilidad fiscal necesario para respaldar las políticas fiscales activas destinadas a lograr un cambio económico y social transformador en la región, requiere de fortalecer la generación de ingresos en el mediano plazo para financiar gastos permanentes destinados a cerrar las brechas de desarrollo estructural. El análisis de los desafíos y oportunidades para fortalecer los sistemas tributarios de la región – reforzar la tributación directa, abordar oportunidades para mejorar la tributación indirecta e identificar nuevas áreas para el desarrollo de políticas tributarias – requiere de la disponibilidad de estadísticas comparables de alta calidad. En ese sentido, las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe* es un recurso único en la región, que proporciona datos detallados, comparables e históricos. También sirve como un complemento importante para el análisis de las medidas fiscales en otros campos de políticas, como el gasto público para el desarrollo.

Recuadro 2.2. La deuda pública y la crisis del COVID-19: financiando la crisis

La magnitud de la respuesta fiscal ante la crisis en la región, que provocó un aumento del gasto público, en un contexto de caída de los ingresos, derivó en un incremento sustancial de los niveles de deuda pública. La deuda pública bruta de los gobiernos centrales en 2020 alcanzó un promedio de 55.7% del PIB, un aumento de 10.2 puntos porcentuales del PIB sobre el promedio de 2019 de 45.6% del PIB (CEPAL, 2021_[7]). La composición de este aumento reflejó las oportunidades de financiamiento disponibles para los países de la región. La emisión de deuda soberana en los mercados internacionales aumentó significativamente (45% en los primeros diez meses del año), reflejando el acceso de algunos países a los mercados internacionales, a menudo en condiciones favorables, para cubrir sus crecientes necesidades de financiamiento para 2020 y, en algunos casos, prefinanciar los Presupuestos de 2021 (CEPAL, 2021_[1]). El financiamiento de emergencia de las instituciones financieras internacionales también jugó un papel importante, extendiendo más de USD 47.8 mil millones en nuevos créditos y la reorientación de las líneas de crédito existentes, en apoyo de aquellos países con limitado acceso a los mercados financieros internacionales (CEPAL, 2021_[7]).

No obstante, las condiciones financieras podrían cambiar rápidamente en el mediano plazo si la política monetaria se normaliza en las economías avanzadas, lo que podría afectar la sostenibilidad de la deuda en algunas economías emergentes con espacio fiscal limitado. Si este es el caso, la inacción del emisor o acreedor puede conducir a incumplimientos de deuda y a una crisis de deuda, lo que se sumaría a un escenario ya complicado. Esto subraya la necesidad de una gestión de la deuda coordinada a nivel mundial (OCDE et al., 2020_[2]; Nieto-Parra y Orozco, 2020_[13]).

No existe una solución única para la gestión de la deuda pública en la región: los países varían en términos de sus condiciones fiscales iniciales, tipo de acreedores externos y capacidad para acceder a los mercados de capitales (OCDE et al., 2020_[2]). Hay varias acciones de política en respuesta a la crisis del COVID-19 que se deben considerar, dependiendo de los niveles de deuda pública y las condiciones financieras en los países de América Latina y el Caribe:

- El apoyo oficial debe priorizar las economías que tienen poco o nulo acceso a los mercados de capitales.
- Los países que previo a la crisis contaban con finanzas públicas más sólidas deberían mantener el acceso a los mercados de capitales, donde las primas de riesgo siguen siendo relativamente bajas y a través de las cuales pueden recaudar los fondos necesarios para responder a la crisis, gracias a su abundante liquidez.
- Otro grupo de países puede tener acceso a los mercados de capitales pero enfrenta altos costos de financiamiento debido a un deterioro en las percepciones de sostenibilidad de la deuda. El deterioro podría explicarse por reducciones actuales o potenciales en las calificaciones crediticias o expectativas de bajo crecimiento económico e ingresos fiscales futuros. Hay varias opciones de política, que incluyen la suspensión o moratoria de la deuda, el alivio de la deuda, la creación de un vehículo especial para financiar la crisis o pagar la deuda y un mayor uso de los derechos especiales de giro. Todos requieren cooperación internacional, involucrando a bancos multilaterales, acreedores públicos o acreedores privados (Nieto-Parra y Orozco, 2020_[13]), (Bolton, P et al., 2020_[14])
- Se podrían implementar canjes de deuda a COVID o deuda a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a través de los cuales los países deudores canalizarían los pagos del servicio de la deuda planificados hacia medidas nacionales de mitigación del COVID-19 o inversiones ambientales y de ODS (ONU/DESA, 2020_[15]). De manera similar, los canjes de deuda por cambio climático y naturaleza podrían beneficiar a los gobiernos prestamistas y deudores, así como a los acreedores privados, al tiempo que evitan posibles crisis de deuda y abordan el cambio climático y la pérdida de biodiversidad (Steele y Patel, 2020_[16]).
- Los bonos vinculados a la sostenibilidad social y ambiental vincularían el financiamiento externo sostenible con los compromisos de los ODS. Esto permitiría a los países disponer de recursos financieros para responder a la crisis del COVID-19 y al mismo tiempo comprometerse con el logro de los objetivos nacionales de sostenibilidad climática y de biodiversidad (Caputo Silva y Stewart, 2021_[17]). México se ha convertido recientemente en el primer país de la región en emitir un bono vinculado al cumplimiento de los ODS (CEPAL, 2021_[1]).

Recuadro 2.2. La deuda pública y la crisis del COVID-19: financiando la crisis (cont.)

- Los instrumentos futuros de deuda que incluyan cláusulas ‘similares a las de un seguro’ mientras reorganizan los pagos a los acreedores condicionados al desempeño económico del país deudor proporcionarían a los países cierto alivio en situaciones económicas difíciles, reembolsando a los acreedores a medida que mejoran las perspectivas del país (Breuer y Cohen, 2020_[18]).
- Experiencias recientes en Argentina y Ecuador de reestructuración de deuda muestran la importancia de incluir Cláusulas de Acción Colectiva en los contratos de bonos soberanos.

Existen múltiples posibilidades en la región, particularmente en el área de política tributaria, para fortalecer la generación de ingresos y reducir las desigualdades. Existe una necesidad urgente de reducir la evasión y elusión fiscal, que representó USD 325 mil millones en 2018 – equivalente al 6.1% del PIB – en ingresos perdidos de IRPF, IRS e IVA (CEPAL, 2020_[11]). Los países de la región han avanzado mucho en abordar este desafío, pero siguen existiendo importantes brechas en el cumplimiento tributario de los impuestos sobre la renta de personas y sociedades. Los costosos gastos tributarios, que promediaron el 3.7% del PIB en América Latina entre 2015 y 2019, deben revisarse para asegurarse que están logrando sus objetivos y, si no es así, reorientarse para incentivar la inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2020_[11]).

A nivel de instrumentos individuales, también hay un importante espacio de mejora (BID, 2020_[19]; CEPAL, 2021_[1]; CEPAL, 2019_[20]; CEPAL, 2021_[7]). El IRPF, el principal factor detrás de la brecha tributaria entre la región y la OCDE (ver Capítulo 1 de este informe), es débil, lo que limita no solo los ingresos potenciales sino también el poder redistributivo del sistema tributario. Esto se ve agravado por la baja tributación de los bienes inmuebles y la riqueza. Existen numerosas opciones para mejorar la tributación indirecta, incluidas medidas para mejorar la eficiencia del IVA mediante la reducción del número y el alcance de las exenciones y las tasas reducidas, al tiempo que se aborda su impacto regresivo mediante el uso de los ingresos del IVA para brindar apoyo a los hogares de bajos ingresos mediante transferencias de efectivo (también conocido como IVA personalizado). Las experiencias con tales reformas en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay son instructivas para la región (Rasteletti, 2021_[21]). Además, los impuestos correctivos, al igual que los impuestos ambientales y aquellos relacionados con los objetivos de salud pública, pueden desempeñar un papel clave en la configuración de los incentivos de los actores económicos a favor de los ODS. Finalmente, otro tema clave para los sistemas tributarios de la región es la necesidad de abordar de manera integral los desafíos que plantea la economía digital (OCDE et al., 2020_[2]).

Este es el momento de iniciar acciones concertadas hacia una reestructuración profunda de los sistemas tributarios para generar los ingresos necesarios para financiar el desarrollo sostenible y fortalecer el poder redistributivo de la política tributaria. Estos esfuerzos en ALC deben beneficiarse y potenciarse a través de alianzas con organizaciones internacionales y regionales, y con foros como el Marco Inclusivo sobre BEPS. De manera similar, el apoyo a la movilización de recursos internos en la región – como parte del ODS 17.1 – por parte de donantes bilaterales y multilaterales podría impulsar significativamente los esfuerzos de la región para lograr los ODS.

Notas

1. Se estima un 1.4% del PIB en Chile (DIPRES, 2020^[22]) y aproximadamente una cantidad similar en Perú (1.5% del PIB) (MEF Perú, 2020^[23]).
2. Los datos proceden de (CIAT, 2021^[24]).

Referencias

- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>. [12]
- BID (2020), *Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID-19*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/ideas-para-una-mejor-tributacion-post-crisis-coronavirus/>. [19]
- Bolton, P et al. (2020), *Born Out of Necessity: A Debt Standstill for COVID-19*, Center for Economic Policy Research; Policy Insight No. 103 (2020), Duke Law School Public Law & Legal Theory Series No. 2020-23, <https://ssrn.com/abstract=3586785>. [14]
- Breuer, P. y C. Cohen (2020), *Time is Ripe for Innovation in the World of Sovereign Debt Restructuring*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., <https://blogs.imf.org/2020/11/19/time-is-ripe-for-innovation-in-the-world-of-sovereign-debt-restructuring/>. [18]
- Caputo Silva, A. y F. Stewart (2021), *My word is my bond: Linking sovereign debt with national sustainability commitments*, Banco Mundial, Washington, D.C., <https://blogs.worldbank.org/climatechange/my-word-my-bond-linking-sovereign-debt-national-sustainability-commitments>. [17]
- CEPAL (2021), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>. [1]
- CEPAL (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago. [7]
- CEPAL (2020), *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales e impacto en la vida de las mujeres*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/latin_america_and_the_caribbean_and_the_covid-19_pandemic_economic_and_social_effects_andthe_impact_on_womens_lives_0.pdf. [8]
- CEPAL (2020), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46070-estudio-economico-america-latina-caribe-2020-principales-condicionantes>. [11]
- CEPAL (2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>. [6]
- CEPAL (2020), *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>. [3]
- CEPAL (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>. [20]
- CEPAL/OIT (2020), *El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo, https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/ppt_version_final_oit-cepal_covid-19_-_21-05-20.pdf. [5]
- CIAT (2021), *Revenue Report Covid-19 (RRC), Balance of 2020*, CIAT. [24]
- DIPRES (2020), *Informe de Ejecución del Gobierno Central Tercer Trimestre 2020*, Dirección de Presupuestos de Chile. [22]
- Harding, M. et al. (2020), *In Tax, Gender Blind is not Gender Neutral: why tax policy responses to COVID-19 must consider women*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://oecdcope.blog/2020/06/01/in-tax-gender-blind-is-not-gender-neutral-why-tax-policy-responses-to-covid-19-must-consider-women/>. [10]

- MEF Perú (2020), *Reporte Fiscal Trimestral: Seguimiento de las Reglas Macrofiscales, Segundo Trimestre 2020*, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/Informe_Trimestral_de_Reglas_Fiscales_II_Trim2020.pdf. [23]
- Nieto-Parra, S. y R. Orozco (2020), *Public debt and COVID-19. Paying for the crisis in Latin America and the Caribbean*, Le Grand Continent, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/07/22/public-debt-and-covid-19-paying-for-the-crisis-in-latin-america-and-the-caribbean/>. [13]
- OCDE (2020), *COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>. [4]
- OCDE (2020), *SIGI 2020 Regional Report for Latin America and the Caribbean*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/cb7d45d1-en>. [9]
- OCDE et al. (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>. [2]
- ONU/DESA (2020), *COVID-19 and sovereign debt*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-des-a-policy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>. [15]
- Rasteletti, A. (2021), *IVA personalizado: Experiencia de 5 países y su importancia estratégica para la política y la administración tributaria*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/iva-personalizado-experiencia-latinoamericana-y-su-importancia-para-las-administraciones-tributarias/>. [21]
- Steele, P. y S. Patel (2020), *Tackling the triple crisis: Using debt swaps to address debt, climate and nature loss post-COVID-19*, International Institute for Environment and Development, <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/16674IIED.pdf>. [16]

Chapter 3

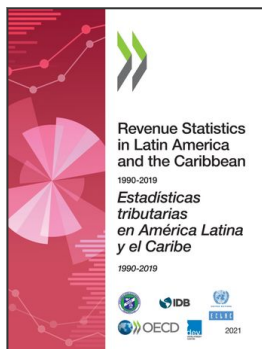
SPECIAL FEATURE

**Fiscal revenues from non-renewable
natural resources in Latin America
and the Caribbean**

Capítulo 3

SECCIÓN ESPECIAL

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



From:
Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>

Please cite this chapter as:

OECD, *et al.* (2021), “Special Feature: Fiscal policy responses to the COVID-19 crisis in Latin America”, in *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/1c4bb79c-en-es>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.