



FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

24 de septiembre de 2021

MINUTA A CARGO DE:
NICOLE JORDÁN PRUDENCIO

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

ESTRUCTURA DEL PANEL

ESTRUCTURA DEL PANEL.....	1
<i>Moderación a cargo de Luis Manuel Piantini (exembajador Representante Permanente de República Dominicana ante la OMC, UNCTAD, UIT y OMPI).....</i>	2
<i>Presentación a cargo de Leonel Fernández (expresidente de República Dominicana y presidente de Funglode/GFDD)</i>	2
<i>Exposiciones</i>	9
1. Daniel Titelman (director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL)	9
2. Eric Parrado (Jefe de Economía y Gerente General, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación).....	12
3. Gustavo García (ex economista coordinador del área fiscal de la División de Gestión Fiscal del BID)	14
4. Jorge Roldós (subdirector del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional, FMI)	19

MODERACIÓN A CARGO DE LUIS MANUEL PIANTINI (EXEMBAJADOR REPRESENTANTE PERMANENTE DE REPÚBLICA DOMINICANA ANTE LA OMC, UNCTAD, UIT Y OMPI)

Recientemente leí unas declaraciones de una alta funcionara mexicana sobre las reformas fiscales en México. Ella señalaba que para una economía o un mercado tan informal como el que hay en México era imposible hacer una reforma, porque iba a ser inefectiva. **En República Dominicana el mercado informal es del 57%. El 80% de la empleomanía del mercado formal no paga impuestos sobre la renta y tampoco la canasta básica paga el IVA.** Y ese 80% es, prácticamente, los que tienen como consumo principal la canasta básica. Es decir que en República Dominicana hay un problema serio porque, según se dice, nosotros tenemos también **una de las presiones tributarias más bajas**, pero cuando usted excluye a eso la seguridad social en América Latina cae de un veintipor ciento a 19%. Nosotros estamos en 13,5%, pero si se excluye a todos los países los aportes de la seguridad social, hay varios que caen por debajo de nosotros; inclusive Panamá que está a un 8%. Esto no ha impedido que **República Dominicana sea el país de más dinámico crecimiento en América Latina durante los últimos 25 años.**

Cuando el presidente Fernández arribó al gobierno, al segundo periodo, había un nivel de pobreza que se había duplicado porque había pasado una crisis bancaria. Ese nivel de pobreza estaba en un 50%. Resulta que **en el año 2019, el nivel de pobreza había bajado a 21% y el Gini era uno de los más bajos en América Latina.** En 47 años de profesión, en República Dominicana nunca vi que la presión tributaria subiese por encima de 15%. **Con crecimiento hemos logrado lo que se anticipa que se logre con una presión alta.** Sin embargo, ustedes, los países que tienen presión por encima del promedio en América Latina, tienen altos niveles de pobreza, altos niveles de endeudamiento también (dicen [falsamente] que los que tienen una presión tributaria alta tienen poco endeudamiento). Y también tienen un Gini alto, por encima de otros. Panamá y Perú han sido los más dinámicos junto con República Dominicana y también tienen bajos niveles de presión tributaria (por debajo del promedio en América Latina).

PRESENTACIÓN A CARGO DE LEONEL FERNÁNDEZ (EXPRESIDENTE DE REPÚBLICA DOMINICANA Y PRESIDENTE DE FUNGLODE/GFDD)

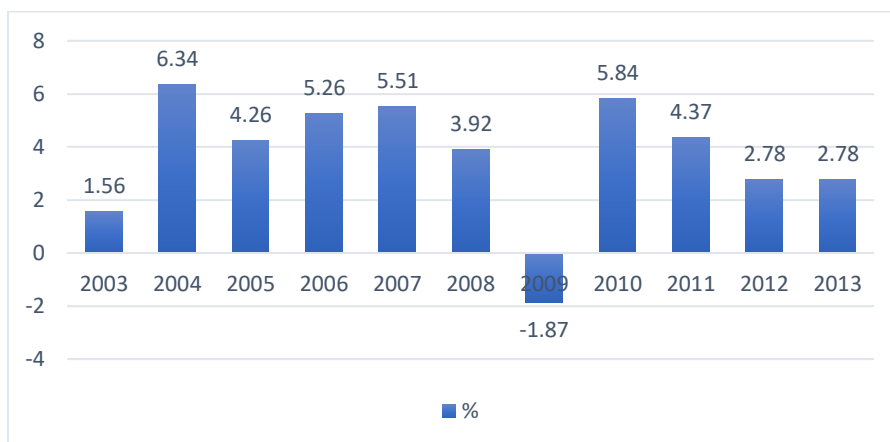
El tema que nos convoca ahora es el actual **reto fiscal en América Latina y el Caribe (ALC)**. A riesgo de resultar reiterativo, pero con el propósito de poner en contexto y arribar al tema de las reformas fiscales, permítanme empezar con la idea de lo que ha sido la historia de los ciclos recientes en América Latina.

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

- “La década de oro” (2003-2013)

GRÁFICO 1. LA DÉCADA DE ORO EN AMÉRICA LATINA (2003-2013)



Fuente: Banco Mundial

¿Por qué le llamamos la década de oro?

1. Se produjo un **aumento de precios de los productos básicos, de los commodities**. Aumentó el precio del petróleo, del gas natural, de la soya, del cobre, de todo lo que producimos en América Latina.
2. Durante esos diez años hubo una **tendencia hacia el crecimiento económico** debido, fundamentalmente, a un **incremento de la demanda de China**, por un lado, y a la **especulación financiera en contratos a futuro de commodities**, por otro. Esa especulación financiera fue posible porque hubo un incremento de la demanda por parte de China que, para aquellos años, estaba teniendo un crecimiento promedio anual de cerca de un 12%.
3. Como resultado de ese crecimiento de la economía, se produjo una **expansión de la clase media en América Latina**.
4. Se ejecutaron **múltiples obras de infraestructura**.
5. Se instalaron **programas de transferencia de dinero para la política social**, que fue muy efectiva porque permitió sacar a millones de ciudadanos de la región de la pobreza y de la pobreza extrema.

Sin embargo en el Gráfico 1 se puede observar que desde el 2012-2013 empieza un declive en el crecimiento económico, y ciertamente a partir del 2014 empezaron las protestas sociales en América Latina. Esto se empezó a dar de manera más evidente en el denominado “lustró perdido”.

- “El lustró perdido” (2014-2019)

¿Por qué fue el lustró perdido?

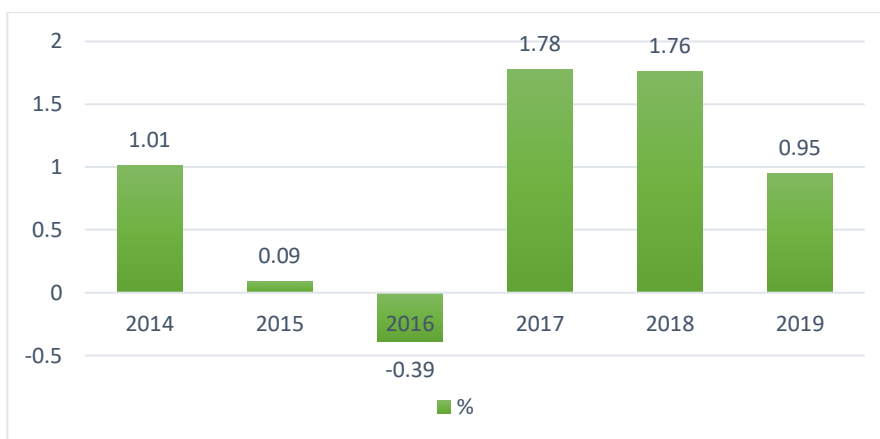
FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

1. Por el **desplome de los precios de los productos básicos**, especialmente el **petróleo**, que pasó de cotizarse a USD 147 el barril en el año 2008 a desplomarse a USD 28 el barril (y, en medio de la pandemia, algo inusitado, a USD -35). Regalaban el petróleo para que lo pudieran almacenar, porque no encontraban mercado.
2. Como resultado de ese desplome de precios de los *commodities* **se detuvieron detención en las obras de infraestructura**.
3. Se produjeron **retrocesos en los avances sociales**.
4. **Crecimiento de 0,86% como promedio anual**; un crecimiento mediocre (ver Gráfico 2)
5. **Aumento de la pobreza y pobreza extrema**.
6. **Explosión de protestas sociales**.
7. **Reducción del espacio fiscal y un aumento de la deuda**.

Con todo esto hay una reversión de los logros de la década de oro.

GRÁFICO 2. EL LUSTRO PERDIDO EN AMÉRICA LATINA (2003-2013)



Fuente: Banco Mundial

La pandemia, ya en el 2020, es el gran disruptor de ciclos. Aquí se ha dicho, en varios momentos, que con tan solo el **8,47% de la población mundial** ALC representa el **20% de los contagios** y el **32% de las muertes**. Ha habido prácticamente cinco millones de fallecidos como consecuencia del COVID-19 y en ALC hemos aportado con cerca de un millón de los muertos.

Los efectos económicos y sociales, que es donde nos concentraremos en esta presentación, fueron:

- **la contracción del PIB en -7,3%**. Eso 120 años nunca habíamos tenido una caída tan abrupta, tan brusca y tan profunda como la ocurrida en ALC el año 2020. Eso generó, a su vez,
- **una caída de la recaudación tributaria de 11,2%** y, como consecuencia,
- **un déficit fiscal que en el año 2019 era del 3% del PIB en la región y pasó a ser de 8,3% del PIB en el año 2020**.
- **La deuda pública ascendió de un 58% del PIB en el 2019 a un 72% en el 2020**. Lo que se produjo en América Latina es exactamente igual a lo de República Dominicana:

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

teníamos una deuda del 59% del PIB y hemos pasado al 72%; esto se reproduce en la región.

- También hubo una **disminución de la inversión extranjera en un 20%**,
- **cierre de pequeñas y medianas empresas**,
- **aumento del desempleo a 10,7%** en toda la región en el 2020 (en algunos países más alto aún),
- **incremento de la pobreza a 33,7% y de la pobreza extrema a 12,5%**.

Eso fue lo que aconteció en el año 2020. Pero *¿cómo respondieron los gobiernos a esta situación?* **Con una expansión del gasto público**, como normalmente se hace. Cuando se produce una contracción, los libros de texto enseñan que los gobiernos responden con una emisión monetaria y con un incremento del gasto fiscal. Se aplican políticas monetarias y políticas fiscales que llevan a una expansión del gasto público. **Con eso se financiaron los programas sociales**. Ahora bien, *¿cómo financiar esa expansión del gasto público?* Eso se ha hecho, fundamentalmente, **a través de la deuda**: por eso aumentó del 59% del PIB al 72% del PIB. Pero, habiendo generado ese aumento de la deuda, *¿cómo será el futuro?* **No podemos seguirnos endeudando indefinidamente.**

Lo que se plantea como solución es la realización de **reformas fiscales**. *¿Para qué?, ¿cuáles serían los objetivos de esas reformas fiscales?*

1. **El mantenimiento de la política fiscal**, que es expansiva, con la finalidad de impulsar la reactivación del crecimiento económico. Si no hay gasto público es difícil que se produzca la reactivación. Y digo reactivación, no recuperación, porque esta última será un proceso mucho más largo.
2. **Aumento de ingresos para los gobiernos** para que, en el corto plazo, puedan enfrentar las emergencias y reactivar la economía.
3. **Promover inversión** para generar empleos de calidad.
4. **Mantener los programas de protección social**.
5. **Financiar las micro, pequeñas, medianas y empresas, y sectores estratégicos**.
6. **Reducción de la desigualdad social y mejora de la productividad**, que era una brecha previa a la pandemia y que se amplió como consecuencia de esta, así como la informalidad.
7. **Conectar con cadenas globales de valor**, que van a tener ahora una mayor significación, porque el COVID-19 obligará a una reorientación geopolítica de las empresas, empezando, por ejemplo, con las empresas farmacéuticas. El 90% de las aspirinas del mundo se producen en China, productos farmacéuticos de uso cotidiano se producen en China y estoy seguro de que ahora, inevitablemente, habrá una reorientación que se llama *nearshore* (en lugar de *offshore*), y los países que serán beneficiados serán aquellos con mayor proximidad geográfica con los Estados Unidos, lo que significa que habrá una gran oportunidad para los países del Caribe.
8. El gran plan estratégico es **inversión para el desarrollo sostenible**. Por eso es importante plantearse como estrategia el incremento de los ingresos fiscales para poder financiar la reactivación en el corto plazo y la recuperación en el largo plazo, lo que

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

implicará políticas inclusivas, desde el punto de vista social, inserción a las cadenas globales de valor y transformación productiva en el ámbito local, para añadir valor, productividad, competitividad e inserción internacional.

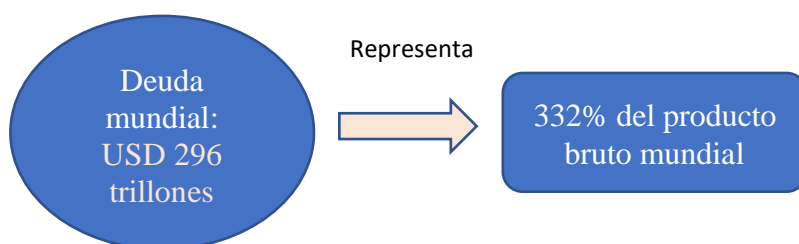
Si es así, el tema está en *¿cómo va a ser esa reforma fiscal?* porque hemos visto que, ante el primer intento de realizar una reforma fiscal en Colombia, lo que hubo fue una gran protesta social que paralizó al país durante dos semanas. En República Dominicana se anunció una reforma fiscal e inmediatamente hubo que retirarla por el temor que suscitan las protestas que pudieran presentarse y la desestabilización política que pudiera derivarse como consecuencia. Entonces, política fiscal, recuperación económica y desarrollo sostenible son los objetivos y la meta. Se trata del **fortalecimiento de los ingresos públicos de forma progresiva**.

En este foro se ha hablado, en varias de las mesas previas, de cooperación y solidaridad internacional como una de las formas de generar ingresos para los gobiernos. En los momentos iniciales de la pandemia el G7 y el G20 se reunieron y plantearon la necesidad de la **creación de un fondo global de cooperación y solidaridad**. Se establecieron cifras: 10 a 12 trillones de dólares para los países en desarrollo en África, América Latina, el Caribe, Asia y el Medio Oriente con el propósito de generar liquidez a los gobiernos y, por tanto, aplicar medidas que permitieran contener la propagación del virus en lo sanitario y contener la caída del PIB, con reactivación en el corto plazo de las economías. Pero eso se quedó en retórica, **nunca se creó el fondo y no ha habido cooperación, ni solidaridad en ese sentido**. Ha sido tan grave que incluso las vacunas del mecanismo COVAX, promovidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para aquellos países que no tenían acceso a la comercialización de las vacunas, hasta ahora ha sido un fracaso porque no ha llegado con la velocidad requerida, ni en el tiempo necesario para atender a la población de los países de economías emergentes.

Ha habido una **respuesta de los organismos multilaterales**. *¿Y en qué ha consistido esa respuesta?*

- En el caso del **Fondo Monetario Internacional (FMI)** fue la **creación de un mecanismo rápido, una iniciativa de concesión rápida de recursos para atender la emergencia**. Eso, de alguna manera, funcionó para unos 70 países que fueron contemplados en este mecanismo de rápida respuesta del FMI a fin de atender la necesidad de los países. Más recientemente se ha adoptado el mecanismo de **emisión de derechos especiales de giro** y hay **650 mil millones de dólares** que han sido colocados a disposición en derechos especiales de giro. Cobra importancia hoy día el concepto de derechos especiales de giro porque se le estima como moneda de reserva y, por tanto, tiene el mismo valor de mercado que el dólar norteamericano y sirve como moneda de intercambio mundial, así que la emisión de los derechos especiales de giro permite a los países no profundizar en el déficit a la balanza comercial en estos momentos de recuperación y reactivación de nuestras economías.
- En el caso del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, también ha habido un **fondo para concesión de préstamos, a fin de generar liquidez**.
- En el caso del **Banco Mundial (BM)** ha sucedido lo mismo que en el caso del BID.

Esa ha sido la respuesta de los organismos multilaterales en el momento actual. **No ha habido una política de reducción, eliminación o reprogramación de deuda, porque ha habido una distinción entre países muy pobres y altamente endeudados**, respecto de los cuales sí ha habido políticas orientadas a la reducción, eliminación de deuda, eliminación de intereses, de moratoria, para colocarlos en una posición de poder enfrentar la crisis. Pero luego están los **países de renta media, que son la mayoría de los países de ALC**, y respecto de estos países sí que **no ha habido una política orientada a la reducción de deuda o reducción de intereses o reprogramación**. En algún momento tendrá que presentarse el tema de cómo enfrentar la deuda de los países de renta media porque estos países, junto con los países desarrollados están creando la próxima pandemia que vendrá después del COVID-19: la pandemia financiera.



- **Estados Unidos** tienen una deuda equivalente al 125% de su PIB (cerca de 21 trillones de dólares);
- **China** tiene una deuda de más del 250% de su PIB;
- **Japón** tiene 240%;
- **Italia** tiene 260%.

Al mismo tiempo que tenemos una deuda de 296 trillones en el nivel mundial, tenemos **activos financieros en el sistema global equivalentes a 770 trillones de dólares**. Por tanto, hay suficiente liquidez en el sistema financiero global para atender necesidades por parte de los diferentes países en lo que concierne al tema de la deuda global.

Nosotros tuvimos una deuda en América Latina, en los años 80, una deuda importante que nunca se pudo pagar. Hubo que buscarle un sistema de ingeniería financiera para que pudiera, efectivamente, resolverse. Pero *¿a partir de qué momento se buscó una solución de este tipo?* Durante diez años, la década perdida en América Latina, nadie estaba muy interesado en cómo resolver la deuda de los países. Empezó a interesar cuando puso en riesgo el sistema bancario mundial; cuando se dieron cuenta de que los bancos podían quebrar porque no podíamos pagar, entonces vinieron con el **Plan Baker** y con los **bonos Brady**. Es así que **la deuda interesa solo cuando los grandes intereses del sistema financiero global se ven en peligro** y estamos seguros de que va a ocurrir lo mismo en estos momentos. Esta es una deuda impagable. Cuando llegue a ser una amenaza y un riesgo al sistema financiero global entonces buscarán la solución con nuevas medidas de ingeniería financiera de carácter global.

En lo inmediato, en el corto plazo, *¿cuál es la diferencia entre los países desarrollados y los nuestros, en América Latina, en cómo abordar el tema fiscal?* Hemos visto al presidente Biden, en su discurso de los primeros 100 días, hablar acerca de que para financiar su proyecto de

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

desarrollo de obras de infraestructura no pensaba hacerlo con emisiones de bonos, porque ahora mensualmente el Tesoro norteamericano emite 125 mil millones de dólares en el mismo concepto de la época de la crisis financiera global: *quantitative easing*.

Entonces, *¿de dónde vendrá el dinero a los Estados Unidos para seguir enfrentando esa gran emisión monetaria, esa política fiscal expansiva?* Se ha pensado en un sistema tributario para gravar a los ricos. **Todo el que gane por encima de 400 mil dólares al año tendrá un gravamen a la renta personal**; será la fiscalidad de gravámenes a la renta física personal de los individuos, pero también a las empresas multinacionales. Ahora hay un plan de gravar a las empresas transnacionales y, especialmente, a las empresas de alta tecnología, lo que en Europa llaman el **“impuesto GAFA”**. El impuesto GAFA es el impuesto a Google, Apple, Facebook y Amazon. Es un impuesto que empezó con Francia –que lo planteó de manera unilateral– y ahora se lo ve como parte de lo que la OCDE ha llamado la **tasa de impuesto mínimo global**, que sería de un **15%**, y esa tasa sería justamente a los países desarrollados.

Nosotros no tenemos el lujo de decir que vamos a gravar a empresas multinacionales y que vamos a gravar a las grandes empresas monopólicas digitales que existen en el mundo. En la experiencia latinoamericana hay dos tipos de impuestos:

1. **Los impuestos directos** son los que gravan la **riqueza**, los que gravan la **propiedad**. En el caso nuestro, impuestos a la renta a personas físicas y a las empresas, a las corporaciones. Impuesto directo es gravar la propiedad inmobiliaria, la tenencia de la propiedad inmobiliaria, la transferencia de la propiedad inmobiliaria, las sucesiones y donaciones, las herencias. Todo esto sería, propiamente, el impuesto directo.
2. **Los impuestos indirectos** que son los impuestos al **consumo**.

Tenemos una estructura económica donde **los sectores reciben incentivos para poder permanecer, como el turismo**. Si el turismo no llega, no hay inversión en construcción de hoteles y no hay incentivos fiscales; no hay zonas francas industriales que lleguen al país, como sería por ejemplo el no pago del impuesto sobre la renta. Y entonces se van, porque es a *race to the bottom*: si tú no lo haces me voy al que lo haga más barato. Yo creo que esto tiene que cambiar en algún momento: *a race to the top*.

El problema que hay en América Latina es si las reformas fiscales se están pensando para **ampliar la base impositiva a lo que tiene que ver con el consumo**. Si es así, uno puede predecir que habrá una situación de protesta social generalizada. Si de lo que se trata es de **reducción del IVA, pero expansión de los productos que van a ser gravados** (¿cuáles podrían ser?, ¿alimentos?, ¿salud?, ¿educación?), yo creo que vamos por mal camino. Hay que **repensar el sistema de tributación más hacia los impuestos directos**, más hacia que nos toque una parte de esa tasa mínima global con respecto a las transacciones de las empresas multinacionales y de las grandes empresas de alta tecnología, a los fines de aumentar nuestros ingresos fiscales.

Hoy en día, en América Latina el **promedio de recaudación fiscal es de un 21%**. Los países de la **OCDE** tienen un **32%**. Por tanto, hay una brecha muy grande entre nosotros y los países desarrollados. La meta nuestra es avanzar justamente a incrementar la fiscalidad. Claro, el 21%

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

es un promedio. Hay países como Brasil que tienen 35% de ingresos tributarios con respecto al PIB. Chile anda por el 30%, igual Argentina. Y hay países como México que tienen un 12% de ingresos fiscales, pero tienen ingresos no fiscales (como el petróleo y otros ingresos no tributarios) que le permiten tener, cuando se mide el total, por encima del 20%. Como dijo el embajador Luis Manuel Pianitni, el caso de República Dominicana es de los más bajos: 13,7% del PIB es lo que tenemos como ingresos tributarios, y de ese 13,7%, el 4% va directamente al tema de educación. Pero bueno, también es importante, en la reforma fiscal que se estará viendo para América Latina organizar el tema de la **reducción a la evasión y elusión fiscal**. La evasión fiscal es un delito y tiene que ser perseguida como tal.

Hay que **evaluar los incentivos fiscales**, puesto que hay que mantenerlos hasta que sean útiles para atraer la inversión, pero tiene que crearse un programa en el que las exenciones fiscales vayan disminuyendo. Parte de lo que había dicho el presidente Samper, pero referido específicamente a la deuda, debemos promover una reforma a la arquitectura de la deuda multilateral. Si logramos eso: **medidas contra la evasión y la elusión fiscal, y contra los paraísos fiscales** (donde no se paga nada) podríamos ir avanzando hacia incrementar los ingresos fiscales de nuestros pueblos.

En general, para ser eficaces en una reforma fiscal en ALC hay que tomar en cuenta tres factores:

1. **Reforma integral para el desarrollo sostenible económicamente racional.** Que no solo sea una reforma para superar la situación causada por la caída en el 2020 y provocada por el COVID-19.
2. **Reforma socialmente incluyente.** Que sea una reforma fiscal que permita obtener recursos para disminuir las desigualdades y promover la equidad.
3. **Reforma políticamente viable.** Lo que quiere decir que esa reforma debe garantizar mantener la estabilidad política democrática.

Si la reforma no puede ser económicamente racional, socialmente incluyente y políticamente viable, mejor es que se posponga, porque en lugar de avanzar hacia la recuperación plena de la economía, los temas de equidad, de productividad y de marginalidad social, estos se agravarían..

EXPOSICIONES

1. DANIEL TITELMAN (DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CEPAL)

Antes de la pandemia, **ALC** ya venía con temas de crecimiento y temas de demandas sociales, en un escenario complejo. Tal como ya lo mencionó el presidente Fernández, **en el sexenio previo a la pandemia prácticamente no creció y el crecimiento promedio entre 2016 y 2019 fue del casi 0,3%**, o sea, **muy cercano a 0**, y ya el año de **2019** el crecimiento fue de **0%**. Vino la pandemia y generó la peor contracción económica que la región ha visto en más de 100 años, y según nuestra estimación, **una caída de en torno al 6,8%**, que trajo aparejados grandes problemas económicos y sociales, y profundizó los problemas estructurales que la región ya venía mostrando y que están detrás de esta muy mala *performance* en términos de crecimiento que tenía la región desde antes de la pandemia.

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Efectivamente, en la pandemia, la respuesta en términos fiscales el año pasado fue una respuesta históricamente fuerte en la región, que no se había visto, y donde **los esfuerzos fiscales y el gasto fiscal aumentaron, en promedio, en torno a casi 4,6% del PIB**; una respuesta fiscal que la región no había visto en crisis anteriores y que estuvo muy dirigida a fortalecer los sectores de salud, a apoyar los ingresos de los hogares a través de transferencias para tratar de sostener ingresos y también, en algunos casos, a proteger el empleo y tratar de proteger al sector productivo. Este esfuerzo fiscal que se hizo se materializó en un **crecimiento de casi tres puntos porcentuales del PIB del gasto**, alcanzando un nivel en torno al **24,7%**, en comparación al 21% que se había observado el año 2019. Y este esfuerzo tan importante de gasto en la región fue acompañado de una **caída en los ingresos públicos en torno al 0,7% del PIB**.

Vimos un gran esfuerzo de una política fiscal muy intensa para tratar de mitigar los efectos de la pandemia, que se materializó en un aumento del gasto acompañado de una caída de los ingresos y esto, por supuesto, se tradujo en un **aumento muy importante del déficit global y del déficit primario** en nuestros países, que el año pasado alcanzó cerca del **7%** y **4,2%** respectivamente (el 2019, el déficit primario estuvo en torno al 0,4% y el déficit global en torno al 3%). Y este esfuerzo fiscal tan fuerte tuvo esta contraparte: aumento de los déficits y un aumento muy significativo de la deuda. Lo que estamos observando en la región para este año, en promedio, es que va a haber un aumento del gasto fiscal menor que el que hubo el año pasado (mayor que el del 2019 pero menor que el del 2020); según nuestras estimaciones, estaríamos llegando a un **23,8%** del **gasto fiscal este año**, que refleja un menor crecimiento que el año pasado. Esto iría acompañado de un **aumento de los ingresos fiscales** este año (producto de la reactivación económica), ingresos que se generan por el IVA y el mayor aumento del consumo. Estamos esperando, también en este año, que el **déficit global se reduzca a un -5,5%** y el **déficit primario en torno a un -2,9%**. Por supuesto, los temas de deuda van a seguir presentes y vamos a estar observando una presión a niveles elevados de deuda que la región va a tener que ver cómo enfrentar hacia el futuro.

En este contexto fiscal y macroeconómico complejo es que yo quisiera situar los desafíos futuros de la política fiscal. Por supuesto **hay menor espacio fiscal que cuando se inició la pandemia el 2020** (producto de todos estos esfuerzos correctos que se hicieron el año pasado) y, además, un escenario macroeconómico complejo, porque **si bien en 2021** –según nuestras estimaciones– **esperamos que la región crezca en torno al 5,9%**, para el **2022 se espera una desaceleración en torno al 2,9% del crecimiento**. Dado que la región venía de un patrón de muy bajo crecimiento, casi estancamiento, nada hace prever que la región sea capaz de dinamizar e incorporarse a una senda de crecimiento dinámico, alto e inclusivo ahora. Por lo tanto, después de este año, el crecimiento que podemos esperar en los años futuros no será muy promisorio si no se hacen cambios estructurales muy profundos. Por eso el desafío de la política fiscal va a ser en un contexto de mayores complejidades fiscales, macroeconómicas y sociales.

En este sentido, creemos que los desafíos de la política fiscal van a estar en dos direcciones:

1. **UNA MUY DE CORTO PLAZO:** referida a **cómo seguir apoyando la mitigación de los efectos negativos** y perduraderos que nos está dejando la pandemia, particularmente

en la demanda por transferencia de ingresos a los hogares y las demandas por políticas laborales. La pandemia tuvo un impacto en los mercados laborales nunca visto en crisis anteriores y el sector informal no sirvió de colchón, como funcionaba antes; la pérdida de empleos fue muy alta y la salida de la fuerza de trabajo también. La recuperación económica no está creando el número de empleos necesario y la creación de empleos va rezagada de la dinámica del producto. Con la mayor gente volviendo a la fuerza de trabajo se está generando un problema complejo y se van a requerir importantes políticas laborales para tratar de dinamizar la creación de empleos, particularmente el **empleo femenino** y el **empleo juvenil**, que fueron los más golpeados. Hay una gran demanda de políticas por la política fiscal, en temas de corto plazo, de seguir mitigando los efectos sociales, la pobreza y apoyar la dinámica de los mercados laborales.

2. **UNA DE MEDIANO PLAZO:** hay creciente demanda para una política fiscal de **apoyo a la reactivación**. *¿Cómo la política fiscal puede empezar a apoyar la reactivación desde una perspectiva de la inversión tanto pública como privada?* América Latina ya venía arrastrando un **problema de inversión**: es la región que tiene la menor **relación inversión-PIB del mundo (17%**, cifra muy parecida a la del año 90). Vienen grandes desafíos respecto a cómo la política fiscal tiene que apoyar la dinámica de inversión tanto pública como privada. Y no solo en términos de apoyar una dinámica reactivadora, pensando en la demanda agregada, sino –como mencionaba el presidente Fernández– que es esencial **apoyar la inversión con una mirada estratégica**; una inversión que tiene que ir hacia **cambios en la estructura productiva, en la matriz energética, fomentar inversión que sea más ambientalmente sostenible** y, a la vez, una inversión **que genere empleos**.

Las demandas sociales, las demandas de corto plazo y las de mediano plazo, van a ser muy fuertes y va a haber alta presión para que la política fiscal mantenga y responda a esas demandas. La pandemia ha cambiado un poco las capacidades y necesidades de respuesta que tiene que dar la política fiscal por parte de los gobiernos.

- En ese sentido, el gran desafío que va a tener la región es **cómo generar una sostenibilidad fiscal que permita sostener el gasto público**. Cómo poder sostener estas demandas sobre la política fiscal. Y eso pasa por poner una mirada muy fuerte en temas de **ingresos públicos**.
- Los desafíos tienen que ver con **cómo reducir la evasión y la elusión**. Según nuestras estimaciones, en promedio América Latina tiene, en términos de **promedio regional del PIB**, un **6,1% de evasión y elusión, que equivalen a casi 325 mil millones de dólares**, que es una cifra bastante grande cuando uno la mira en términos de financiamiento. Por lo tanto, reducir la evasión y elusión es un tema central para poder generar mayores ingresos y una sostenibilidad fiscal en una dinámica de gasto creciente.
- Otro desafío será propiciar una **reforma a la estructura tributaria, para avanzar hacia estructuras tributarias más progresivas, que se centren más en temas de ingresos directos a las personas físicas y a las corporaciones**. La incorporación de nuevos impuestos va a ser importante: impuestos verdes e impuestos que desincentiven la

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

carbonización de las economías, por ejemplo, tienen una base recaudadora significativa; impuestos digitales e impuestos a los males de salud. Creemos que opciones de nuevo impuesto al patrimonio –que en algunos casos se ha llamado impuesto a la riqueza– van a estar en el menú de discusión y de opciones para fortalecer los ingresos públicos.

- Otro tema central será **revisar los gastos tributarios**. En promedio la región tiene cerca de **3,7% a 4% del PIB en gastos tributarios**. Va a ser necesario repensar muchos de estos gastos, eliminar quizás algunos de ellos.
- También se deberá **canalizar estos esfuerzos para incentivar la inversión estratégica**: una inversión canalizada hacia los sectores ambientalmente sostenibles y amigables. La CEPAL ha propuesto ocho sectores estratégicos donde se puede generar una dinámica de inversión que apoye el crecimiento, el empleo y la sostenibilidad ambiental.

¿Cómo movilizar liquidez y financiamiento global hacia nuestros países a través de distintos mecanismos? La **emisión de bonos de nuevos instrumentos financieros, la iniciativa de Costa Rica (FACE), la emisión de SDRs** que se acaba de generar y su redistribución son mecanismos que nos parecen muy importantes y que pueden apoyar en el corto y mediano plazo el espacio fiscal de nuestros países, a través de canalizar y movilizar la liquidez global para esos fines. Y, también, toda esta nueva discusión del **impuesto mínimo global** y lo que pueda avanzarse en la **iniciativa BEPS** pueden generar, en algunos casos, recursos adicionales en muchos países de la región, los cuales pueden ser muy significativos.

El gran desafío de la región va a ser **cómo mantener una trayectoria de gasto creciente, dadas las demandas** de corto y de mediano plazo **sobre la política fiscal, en un contexto de sostenibilidad fiscal**, y eso pasa por **fortalecer la capacidad de ingresos públicos a través de reformas tributarias**, a través de la **lucha contra la evasión y la elusión**, y a través de la **cooperación y solidaridad internacional**.

2. ERIC PARRADO (JEFE DE ECONOMÍA Y GERENTE GENERAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN)

El impacto del COVID-19 en nuestra economía generó una **“triple parada súbita”** en el ámbito de:

1. la movilidad humana,
2. el comercio internacional y
3. los flujos financieros.

Uno podría decir que la triple parada súbita tuvo un impacto temporal, durante el 2020, y que luego los flujos financieros se están recuperando y también los flujos asociados al comercio, sobre todo respecto a precios de *commodities* y a las exportaciones que estamos haciendo a distintas regiones del mundo. Si hoy hay una pregunta, todavía, para responder, es en relación con la **movilidad humana**, porque todavía continúan ciertas restricciones en algunos países y también en términos de vuelos internacionales que, de alguna forma, impactan a la actividad económica de los países. Por lo tanto, lo ponemos también como una posible amenaza en el 2021 y 2022, dadas las nuevas variantes y las nuevas olas..

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Cuando uno trata de mapear el **tradeoff entre salvar la economía y salvar vidas**, vemos que nuestros países no lo han hecho bien porque **nos posicionamos en el peor cuadrante**, si tomamos los promedios del mundo, **tanto en términos de impacto en actividad económica** (crecimiento económico), **como de impacto en muertes asociadas al COVID-19 por 100 mil habitantes**. Estamos en ese cuadrante más malo y somos la región que destaca pues no lo hemos hecho bien en términos de aguantar el choque, ni por el lado sanitario, ni por el lado económico en el año 2020. En el caso del 2021 las cosas mejoraron, sobre todo por el rebote en la actividad económica, pero todavía estamos lejos respecto al manejo sanitario y, por tanto, las muertes por COVID-19 siguen siendo muy grandes (estamos sobrerrepresentados en términos de nuestra población respecto a las muertes).

Un tema importante es que **el ritmo de vacunación en América Latina es relativamente lento**. Obviamente **hay algunas excepciones, como es el caso de Chile y el de Uruguay**, pero estamos rezagados en términos de la velocidad de la vacunación y esto es muy importante para poder resolver el tema de la actividad económica en nuestros países. **Si no hay un proceso de vacunación más ágil obviamente la recuperación económica va a demorarse**. ALC es una de las regiones más golpeadas por el COVID-19 y, de nuevo, hay una desproporción entre la población (que llega al 8,2%) y las muertes (que llegan casi al 33%). Por lo tanto, hay que poner mucho énfasis en cómo resolver el tema sanitario.

Al segundo trimestre del 2021, vemos que la actividad económica se está recuperando, pero hay un tema estadístico, porque lo estamos comparando con un trimestre bastante débil del 2020. Por tanto, vemos tasas que están sobre los dos dígitos. Si uno hace una comparación en términos de niveles, se ve que la actividad económica se está recuperando a los niveles prepandémicos, pero **el empleo está todavía por recuperarse**, y ese es el desafío que hoy día estamos viendo: tenemos actividad económica pero **las tasas de desempleo todavía siguen bastante altas** con un impacto mucho mayor en el empleo femenino y en el empleo juvenil.

Un punto importante, es el impacto en los temas de desigualdad. Lo que hemos visto es que en los últimos años hubo un impacto bastante positivo en términos de disminución de pobreza y de cerrar las brechas de ingresos. Pero hoy día vemos que **el 2020 subió la desigualdad**. Por lo tanto, vamos a salir de esta crisis más endeudados, más empobrecidos y con peor distribución del ingreso, y ese tiene que ser un llamado de atención para la acción y para tratar de buscar consensos políticos para ir resolviendo esta situación.

Los **paquetes fiscales** fueron bastante diversos en América Latina, pero fueron de acuerdo a sus posibilidades. Hoy día, si hacemos una comparación con todos los paquetes fiscales del mundo desarrollado, obviamente estamos muy lejos de ellos, pero si no lo hubiéramos hecho, el impacto en la actividad económica hubiera sido mucho más profundo. En ese sentido, lo que vemos es que la deuda aumentó muy fuertemente y tenemos **una proyección de que la deuda podría llegar incluso al 76% el 2023**. Este es un escenario relativamente optimista y, obviamente, esto podría ser aún mayor. Entonces, esa presión nos impone pensar en **reformas fiscales que sean inteligentes** en términos de una visión hacia el futuro y de que todo el mundo entienda por qué se están haciendo este tipo de políticas.

La **deuda pública es muy heterogénea en la región** y uno podría plantear que las reformas fiscales tienen que ser bien específicas a los países. Uno puede dar ciertos criterios, pero **cada país va a tener que tener un plan muy específico respecto a las reformas fiscales**. Esto también impone una presión respecto a las perspectivas económicas puesto que se ha implicado varios *downgrades* en los ratings soberanos, y eso también impone presión respecto a la posibilidad de endeudarse a tasas relativamente adecuadas.

Lo que hemos planteado a nivel de estrategia del tema fiscal es que tenemos que tratar de tener un círculo virtuoso. Es complicado hacer estas reformas fiscales, pero tenemos que pensar en **reformas sostenibles para el crecimiento inclusivo, y eso va a implicar el acceso a los mercados de capitales**, que va a continuar para algunos países y para otros países se va a poner, obviamente, un poco más estrecho. Hay que entender, también que **si vamos a hacer aumentos de gastos sociales, esto tiene que tener un correlato con los ingresos públicos** para que el tema fiscal sea sostenible en el tiempo.

La **gestión fiscal es compleja**, especialmente cuando los niveles de deuda están aumentando, pero nuestros países necesitan proponer un rumbo en la política fiscal y una estrategia clara para salir de la pandemia. Hoy lo que tenemos que hacer es **proponer una estrategia de mediano-largo plazo**, y esto es equivalente a lo que hace la política monetaria con *forward guidance*, que propone una estrategia para los años siguientes. Ese es el mensaje importante que hoy día los países tienen que enviar.

La **economía política de las reformas fiscales siempre ha sido importante, pero hoy día es más importante que nunca**. Y, por lo tanto, armar reformas fiscales inteligentes y también pensar en los impactos sociales son los componentes importantes para poder llegar a acuerdos nacionales y que esto no se transforme en una competencia entre partidos políticos o entre candidaturas, sino que los problemas los podamos resolver conjuntamente.

3. GUSTAVO GARCÍA (EX ECONOMISTA COORDINADOR DEL ÁREA FISCAL DE LA DIVISIÓN DE GESTIÓN FISCAL DEL BID)

América Latina tiene enormes retos fiscales. La sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad financiera de lo público –que es el Estado– está en riesgo otra vez. Esto es resultado, en buena medida, de la prociclicidad de la política fiscal. Cuando surgió la crisis financiera a finales de la década pasada, en **2008, América Latina tuvo capacidad de hacer, por primera vez en muchos años, política anticíclica**, primero porque no afectó nuestro sistema financiero y, segundo, porque con el aumento de los recursos se disminuyó la deuda y se acumularon fondos de ahorro fiscales, reservas internacionales. **Pero los años que siguieron fueron de total prociclicidad. Aumentó el gasto y, lo que es peor, aumentó el margen de gasto corriente, el gasto de nómina, y casi no aumentó el gasto de inversión pública** (con muchas excepciones, algunos países más o menos que otros). Y resulta que **el gasto de inversión pública es el gasto más expansivo de crecimiento en el largo plazo y ese efecto multiplicador del gasto de inversión es mayor en las recesiones que en las expansiones**. *¿Qué es lo que ocurre?* Que **en las recesiones, para poder**

atender el gasto social, hay que recortar más el gasto de inversión. Entonces, no terminamos de salir de esa herencia pésima de la prociclicidad de la política fiscal.

Ahora nos encontramos con un enorme reto fiscal en medio de un altísimo nivel de endeudamiento, otra vez en la región, y con un elemento adicional que fue ampliamente expuesto ayer. El problema que tenemos ahora es que **este contexto nos agarra con una hipersensibilidad a cualquier reforma fiscal**, antes inclusive del COVID-19. Pasó en Ecuador y después pasó en República Dominicana (que intentó hacerla, pero cuando vieron la reacción de la gente se echaron para atrás). **Ahorita nadie se atreve a tomar medidas fiscales** de las convencionales porque el mundo se le enreda completamente y la viabilidad política queda seriamente cuestionada (los casos de Chile y Colombia han sido los más recientes). Pero tenemos un problema, y es que **si no hay una corrección fiscal, el problema de deuda no lo vamos a resolver.**

Hay tres elementos cuando uno tiene un alto problema de deuda.

- 1. LA MAGNITUD DE LA DEUDA:** si es pagable, no es pagable o en qué condiciones es pagable. Es muy probable que eso, en muchos países, conduzca a una reestructuración de deuda, o lo que llaman *reprofiling*, que es extender los plazos o bajar las tasas de interés. Pero tenemos escenarios distintos. Yo estoy totalmente de acuerdo con esas iniciativas, pero, de nuevo, por ejemplo en Brasil eso es deuda interna, no es deuda externa; no son los acreedores internacionales. Por otro lado, ha aumentado la deuda con los multilaterales significativamente. Argentina está básicamente en *default* con el FMI ahora; Venezuela está en *default* con la CAF, con el BID y no está endeudada con nadie más porque nadie más le ha prestado, pero sí está endeudada con todos los mercados financieros. PDVSA, que es la gran empresa petrolera de América Latina, está quebrada y arruinada y tiene una deuda de casi 80 mil millones de dólares.
- 2. LA DINÁMICA DE LA DEUDA:** depende de las tasas de interés y las perspectivas que tenemos por delante son que, probablemente, las tasas de interés van a aumentar, aunque inicialmente lo hagan de manera moderada. Hay mucho llamada de atención sobre que las tasas de interés no pueden ser cercanas a cero y **si aumenta la presión inflacionaria es evidente que las tasas van a subir.** A lo mejor no suben mucho, a lo mejor es un aumento moderado, pero con los miles de millones de deuda que tiene América Latina, son recursos que se van a extraer y que se podrían destinar al gasto social. Entonces, hay que estar preparados para un aumento leve de las tasas de interés, que nos va a perjudicar.
- 3. EL DÉFICIT PRIMARIO:** **si eso no se corrige la deuda se reproduce sola.** Si quitan el gasto del servicio de la deuda, aun así los ingresos ordinarios del sector público no cubren el gasto público. A lo mejor, tenemos un déficit primario para este año de casi tres puntos del producto. Es decir, **si se gasta más de lo que ingresa, quitando los intereses de la deuda, ahí la deuda automáticamente va a crecer porque ni siquiera genera ahorro para pagar los intereses.** Entonces, **eso tiene solo dos mecanismos de financiamiento: o el financiamiento es monetario, inflacionario, o es con algún acreedor**, sea multilateral o de los mercados financieros. Esa corrección se tiene que dar.

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Nos encontramos con un reto muy difícil: con una enorme demanda social, producto del deterioro de todos los índices de desarrollo humano, con una deuda que no es sostenible y, en para la mayoría de los países (no todos), con un déficit primario que genera independientemente un acuerdo de deuda y, si eso no se resuelve, la deuda va a seguir creciendo. De hecho, **lo primero que van a decir los acreedores cuando uno vaya a hablar con ellos, después del mecanismo de restructuración de deuda, es que se tiene que corregir ese déficit primario**, porque si no, a la vuelta de unos años el país va a volver a necesitar endeudarse. Hay que tener mucho cuidado porque *¿quién va a volver a entrar de manera inmediata a prestar dinero si el país viene de un default o de una reestructuración o reprofiling de la deuda?* Cualquier inversionista se lo va a pensar dos veces. Necesitamos recursos financieros y no los podemos espantar. Y ahí tenemos que ser muy cuidadosos de hacer esto en coordinación con los organismos multilaterales, viendo la naturaleza de deuda de cada país, porque cada uno es distinto.

¿Cómo resolvemos este reto de una alta hipersensibilidad social a cualquier corrección fiscal, sabiendo que la necesitamos? Hay que **cambiar**, como lo dijo Gerver Torres, **la narrativa política de esa corrección fiscal**, y eso pasa, primero, por un **gran acuerdo social**. En la CEPAL, en los 80, en los 90 se hablaba mucho del pacto fiscal y realmente era un pacto social para ajustar la política fiscal. Ahora estamos en una situación en la que **ya no basta la palabra "pacto fiscal"**. Esto **tiene que ser un pacto social, porque si esa corrección no es expansiva y progresiva**, mejor dicho, **equitativa, entonces evidentemente vamos a tener un problema muy serio**.

No me voy a referir al tema del crecimiento porque creo que ese es otro reto que tenemos que ver por delante. Nos vienen presiones muy fuertes, además de las tasas de interés. Primero, vendrán **impuestos y mecanismos de restricción a la importación de productos de carbono** y buena parte de los países de la región que producen carbono, petróleo, gas, van a empezar a tener problemas. Ya hay restricciones muy fuertes de límite a los carros en base a combustible, como en Europa, tienen que ser todos a base de electricidad.

Cuando uno oye el discurso que yo comparto, de que **el nearshoring es una oportunidad** (sin lugar a dudas que la es), pero tanto los republicanos como los demócratas en **Estados Unidos están hablando del inshoring**. Trump y Biden, ambos en distintos momentos, hablaron de "made in America". Dicen: "lo que estamos haciendo en China vamos a hacerlo aquí". Ese es el discurso y ese discurso está volando también en Canadá. Entonces, *¿cómo hacemos nosotros para que entre el inshoring y el nearshoring nos quede algo de ese proceso?* Eso tenemos que conversarlo en la comunidad internacional. Hay que decir, en los Estados Unidos: "¿ustedes quieren evitar que los haitianos, los colombianos, los venezolanos ahora, los dominicanos, los salvadoreños, etc. se sigan yendo a Estados Unidos? Si la región no crece, entonces ustedes van a tener un problema permanentemente en la frontera, no lo van a poder evitar. ¿Por qué? Porque si no hay oportunidades de crecimiento la gente se va a mover, y eso implica que este diálogo tiene que empezar en la región lo más pronto posible."

¿Cuáles son esos sectores?, ¿dónde hay ventaja comparativa de América Latina para hacer eso, más allá de las ventajas naturales?, ¿cuáles son las ventajas institucionales? **La razón por la cual el COVID-19 pegó tan duro en la región es por los niveles de informalidad que tenemos en**

América Latina. Tenemos aproximadamente 45-46%, en promedio, del mercado laboral. Entonces, cuando hablamos de empleo, el problema es que en el empleo están los trabajadores informales. ¿Y qué es lo que ocurre? Muchos de ellos, la gran mayoría, son trabajadores por cuenta propia y estuvieron muy expuestos al COVID-19. Son gente que, además, vivía de la venta de cualquier cosa de ingreso diario, de un trabajo diario, y con el COVID-19 dejaron de percibir ingresos o tuvieron que salir igual porque si no, no podían comer. Entonces, en consecuencia, se contagiaron de COVID-19 y por eso el impacto. Además, la informalidad tiene un gran nivel de asociación a la pobreza en la región. Viven en condiciones más hacinadas, con mayor densidad poblacional en los barrios, etc. **La informalidad es un problema social muy grave que tenemos en la región y los trabajadores informales son siempre los olvidados.**

Si en América Latina no vemos la necesidad de una corrección fiscal expansiva y equitativa, eso no es políticamente viable, como muy bien lo dijo el presidente Fernández. Ese es el reto que tenemos. **Expansiva** significa que no puede ser un ajuste fiscal convencional, porque ya las experiencias están muy claras en la región, pero sí hay espacios muy importantes para hacer algunas correcciones fiscales.

- El potencial del **impuesto sobre la renta**, tanto de personas físicas como de personas jurídicas en la región es **11%** (estas cifras son del BID y de la CEPAL; son muy parecidas) y de ese porcentaje recaudamos **6,8%** de manera efectiva. Es decir, **hay una evasión del 4,3%** del PIB.
- En el **IVA** es **9,2%** y la efectiva es **6,8%**; no se recaudan o se evaden **2,4%**. Cuando ustedes suman esos dos impuestos estamos hablando de 6,7% del PIB. Esto es mera evasión.
- Luego están los **gastos tributarios** que son los beneficios fiscales, el sacrificio de ingreso fiscal que hace el Gobierno por otorgar determinado tipo de beneficios fiscales. En el IVA es 2,4% y la mayoría son sociales, por lo cual es muy peligroso ver cuáles se pueden abultar y cuáles no. En el impuesto sobre la renta es alrededor de 1,7%. Suman 4,1%. Y **cuando sumamos el costo de los gastos tributarios y la evasión fiscal estamos hablando de 11 puntos del producto en la región**. No se puede eliminar todo, no se puede resolver todo; **la evasión es un problema muy serio, pero se han hecho avances importantes en la región, como las facturas electrónicas en el IVA y la nómina electrónica en varios países.**

El elemento aquí fundamental, con la tecnología disponible, es la **digitalización de la administración tributaria** con una columna vertebral: los **documentos tributarios electrónicos**. Brasil completó esa familia y es impresionante: va desde las declaraciones electrónicas de Aduana, en tiempo real, con aprobación previa de la administración tributaria en línea. No es como que se manda la factura y van a pasar 15 días para que la aprueben. En Brasil y Colombia, por ejemplo, el que va a despachar mercancía (excepto el consumidor final) manda la factura a proforma por internet a la administración tributaria y en fracciones de segundo le llega la respuesta que la factura es válida.

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

La administración tributaria ya se adelantó a la validez de la factura, a que no hay mecanismos de evasión, porque chequea el código fiscal, el registro fiscal, la dirección fiscal, la determinación del impuesto, etc., etc. **Ahí un documento muy importante, que solo lo ha hecho Brasil, y es el documento tributario electrónico para el impuesto sobre la renta; son los estados financieros electrónicos.** Y la riqueza de información que eso genera para cerrar los círculos de evasión es muy importante. Hay **administraciones tributarias** que uno las ve y dan realmente pena; hay otras que se han modernizado. La evasión no se puede seguir persiguiendo como se perseguía antes. Hay que usar tecnología de última, que es muy efectiva porque es en tiempo real, y tiene una ventaja: facilita a las empresas todos los trámites tributarios, les reduce los costos transaccionales de cumplir con los impuestos y las aduanas, y al mismo tiempo permite cerrar esos huecos de información por donde se escapa, precisamente, la recaudación. Como lo dijo muy bien el presidente Fernández la distinción entre **elusión** y **evasión fiscal** es importante porque la evasión es violar la ley, hacer trampa; mientras la elusión es valerse de las deficiencias de la ley, sin cometer ninguna falla legal, tomar ventaja de esos factores.

Hay una gran oportunidad internacional, que son **los proyectos contra la erosión de la base tributaria y traslado de los beneficios**, conocidos popularmente en inglés como los **BEPS**. Esto es un proyecto de consenso mundial. Lo pidió el G20, con el apoyo del FMI y la OCDE, principalmente, pero con todos los bancos de desarrollo (el BID estuvo muy involucrado en ese proceso). Eso se ha desarrollado y se han aprobado quince iniciativas. América Latina está todavía muy atrás. De hecho, esta idea de la **tasa mínima de 15% para las empresas** (sean transnacionales o no) es una de esas opciones. También viene toda la **tributación en la economía digital** que cambia el concepto de presencia fiscal permanente, y esto es importantísimo, porque yo no puedo cargarle a Netflix por las ventas que hace, por ejemplo en Brasil, Colombia, o República Dominicana, porque no tiene presencia fiscal permanente, física, no opera en esos lugares, sino que lo hacen a través de internet. Esa fue una lucha muy dura y se ganó. **Ahora es la presencia digital permanente, además de la presencia fiscal y física permanente**, y eso representa una **oportunidad enorme de recursos para América Latina si nos preparamos para eso, pero nuestras administraciones tributarias no están preparadas para eso.**

Otros problemas que deseo mencionar es el de la **eficiencia y la efectividad del gasto público**. La efectividad del gasto público en América Latina es muy deficiente. Cuando uno ve los impactos del sistema educativo, que se miden a través de la encuesta de la calidad de la educación en la OCDE, los mejores resultados de la región se comparan con los más bajos de la OCDE. De igual manera, los niveles de efectividad de nuestro gasto público son muy serios. Además, hay que tratar de ver **cómo hacemos para recuperar el gasto de inversión porque la inversión es baja, tanto la pública como la privada**. Entonces, el sector público tiene que generar recursos para ver cómo hace para volver a invertir en compañía del sector privado. Pero **el mundo no nos ve como una región atractiva para invertir**. Yo creo que, si pretendemos que, en vez del *inshoring* haya un *nearshoring* que nos beneficie a nosotros, tenemos que ver por qué el mundo nos dejó de ver. No es porque no haya inversión en el mundo (vean lo que ha pasado en Asia, cómo ha crecido la inversión extranjera, es impresionante). En América Latina la inversión extranjera, después de un impulso inicial, se ha limitado a la reinversión de dividendos.

En **subsidios a través del gasto público** hay más o menos **4% del PIB**, pero el problema es que **esos subsidios son generalizados**. Entonces, es un subsidio que beneficia a ricos y a pobres, y la mayor parte beneficia a los no pobres. En este diálogo de una corrección fiscal expansiva y equitativa, hay que buscar la manera de hacer que esos beneficios le lleguen realmente más a los pobres. Es poner a los ricos a pagar más por esos bienes y servicios y, con la plata que se recaude de allí, subsidiar a los pobres. **No se trata de eliminar esos subsidios, se trata de recanalizarlos. Pero hay un problema de sesgo regresivo en la mayoría de los subsidios generalizados que todavía otorga el sector público.**

Finalmente, el problema de la **tributación a la economía informal**. La informalidad tiene dos factores que la explican, básicamente:

- **La falta de demanda de mercado formal**, de demanda de empresas que busquen trabajadores. Y eso ¿qué implica? Que la población económicamente activa crece más rápido porque es un crecimiento rezagado de la tasa poblacional vs. el crecimiento de nuevos empleos que demandan las empresas. Y como no hay inversión, una gran cantidad de trabajadores no encuentran espacio en el sector formal y se dedican a la informalidad.
- **La carga tributaria al factor trabajo en América Latina es más alta que la de la OCDE.** Lo voy a decir de una manera muy sencilla: **si una persona se va al mercado informal, pasar a la formalidad le cuesta demasiado**, porque si crece y empieza a ganar algo, pasa a pagar impuestos sobre la renta de 0% a 20%, 15% o 10%. Pero **si no crece, no se le cobra**. Entonces, van a buscar la manera de crecer pero sin que les cobren impuestos a la renta. **Además, si crecen y emplean más gente, entonces tienes que pagar seguridad social**. El problema es ese “castigo”. Las empresas pequeñas empiezan a crecer y cuando llegan al nivel en que tienen que pagar impuestos a la nómina, o impuestos a la renta, no crecen más. Ahí hay un derrumbe y no pasan a ser formales, y al no crecer no hay inversión de capital, y si no hay inversión de capital son tremendamente poco productivas. **Por eso la productividad en América Latina es muy baja.**

El reto de América Latina, en el largo plazo es que **tenemos que ver cómo reducir y eliminar los impuestos a la nómina y ayudar a esos informales a convertirse en emprendedores**, porque eso es lo que uno ve, por ejemplo, en países como Estados Unidos. Empiezan como trabajadores informales, por su cuenta, y si son exitosos crecen y se convierten en empresas y siguen creciendo. **Eso no pasa en América Latina porque crecer es un castigo desde el punto de vista tributario**, porque generan empleos y beneficios, y entonces les empiezan a cobrar más impuestos. Eso hay que revisarlo.

4. JORGE ROLDÓS (SUBDIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, FMI)

Tenemos una recuperación más vigorosa de lo que esperábamos, pero en realidad es una **recuperación parcial** y, especialmente **con un rezago en el empleo**. Se ha producido una **caída**

de aproximadamente el 30% en el empleo de las mujeres con baja capacitación en el segundo trimestre del 2020, y continúa siendo 20% más baja, en tanto que se está retornando a ocupar plenamente a los hombres con más capacitación, aunque ni siquiera en ese grupo tenemos empleo total. Y una de las razones es que la gente está muy reticente a ir a trabajar por los miedos a los contagios. Finalmente, esta recuperación es parcial y desapareja, lo que quiere decir que nos va a dejar cicatrices.

En la comparación de las proyecciones que teníamos para el PIB de la región antes de la pandemia y lo que tenemos en los pronósticos de ahora, se puede ver que **casi toda la región llegaría al nivel de producto prepandemia a principios del 2022, pero nunca al nivel previo a la pandemia**, mientras que las economías avanzadas sí llegarían a un nivel de prepandemia. En realidad, América Latina no está mucho peor, pero sí está en un nivel más bajo que otros mercados emergentes. Esto marca las grandes divergencias que estamos viendo y que son muy preocupantes, porque van a tener un muy importante impacto social.

En cuanto a **la tasa de pobreza, hay un aumento muy fuerte que después decae, pero no decae hasta el año 2023**, por lo cual los próximos dos años van a ser muy difíciles desde el punto de vista social y otro tanto con la desigualdad.

Centrándonos en la política fiscal, es claro que **el aumento del déficit fue de cinco puntos del producto**. Respecto a la deuda, tengo una perspectiva un poco más optimista que los otros expositores. Si vemos la deuda sobre producto promedio de los mercados emergentes y países en desarrollo, si bien la región ha **incrementado su nivel de deuda** quizás del 68% al 78% (**un aumento de aproximadamente 10% de la deuda sobre el producto**), de ahí en adelante en el 2021, hay una caída en promedio, lo cual es más que nada por el efecto estadístico de que rebota mucho el producto, el denominador, y eso vuelve a traer un poco la deuda hacia abajo.

Con la excepción de Brasil y Bolivia, muchos de los otros países mantienen el nivel de deuda. No están esperando una consolidación muy fuerte, lo cual no es problemático para Chile, Perú, Paraguay, Guatemala, pero sí puede serlo para países como México, Colombia y Uruguay, que están un poco más en el límite. **Estamos siendo ayudados por las bajas tasas de interés que, hasta el año que viene, permanecen bastante bajas.** Pero **se viene la pandemia financiera**, en la cual va a haber un apretón financiero en los países avanzados en el corto plazo, y eso va a llevar a la **subida de los intereses de todas formas**. Entonces, alguna consolidación va a tener que haber. Si vemos los cinco países más grandes de América Latina este año, se puede ver un déficit del 2,5%, pero muchos de los países tienen que reducir un poco esto, lo cual supondría un ajuste de alrededor del 1% o quizás un ajuste del 2% si hubiera que reducir.

Las **recomendaciones del FMI** son, básicamente: **1)** priorizar la salud, **2)** focalizar cada vez más el apoyo a distintos sectores y **3)** pensar en reconstruir colchones para futuros *shocks*.

Volviendo a la pregunta de **cómo cerrar esa brecha fiscal**, tenemos un libro muy interesante del BID que habla de formas fáciles de reducir el gasto. **Se podría conseguir más de un 4% del PIB si uno eliminara el premio salarial que hay en el sector público, si mejorara las compras del sector**

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

público y refocalizara las transferencias. Aquí hay algo, también, de la reducción de gastos tributarios a la que se hacía alusión. Respecto a si debemos hablar de un pacto social o un pacto fiscal, este es un tema que tiene que conversarse en el nivel político. Estamos todos de acuerdo en el diagnóstico técnico, lo que no sabemos es cómo hacer que el sistema político discuta los temas de una forma en la cual se pueda llegar a acuerdos y se hagan las reformas.

Entonces, *¿cómo es que se está planeando hacer este ajuste?* El gasto sobre el producto creció mucho del año 2005 al 2014, por el *boom* de los precios de los *commodities*, y después se tiene otro pico en el 2020 por la pandemia. El 2021 cae nuevamente por el aumento del denominador y después hay una tendencia a la baja; al menos esto es lo que proyectan los equipos del FMI en comunicación con las autoridades. Esto implica que **habría que hacer un ajuste de, por lo menos, 3 a 4 puntos del producto por el lado del gasto y muy poco por el lado de los impuestos.** Pero, de acuerdo con lo que mencionó Daniel Titelman al principio, *las presiones sociales probablemente hagan que la reducción de gasto no sea factible y, por lo tanto, habrá que hacer algo también por el lado de los impuestos.*

Los sistemas impositivos de la región son bastante malos en redistribuir y no contribuyen a la equidad. En la región se genera una reducción de 4 puntos del Gini con los impuestos directos y transferencias, comparado con el resto del mundo que lo hacen por 7 puntos, con lo cual otros redistribuyen mucho mejor por impuestos directos, especialmente si tenemos en cuenta que nuestras transferencias son bastante buenas. El punto es que hay que hacer algo en la tributación directa y, para eso, estamos a punto de publicar en nuestras “Perspectivas regionales” de octubre un estudio que, fundamentalmente, trata de contribuir a eso: *¿cómo podemos manejar reformas que sean relativamente sencillas y que simplifiquen el sistema tributario sin dañar el crecimiento y siendo lo más inclusivos posible?* Ahí tenemos propuestas para el impuesto a la renta personal y a la renta de las empresas.

Para permitir que haya un poco más de oxígeno fiscal, **el FMI contribuyó el 2020 con 68 billones de dólares de préstamos de emergencia; eso es casi el 60% de lo que prestó la institución globalmente (118 billones).** En **2021** le estamos agregando los **derechos especiales de giro**, que si bien no son mucho más que el 1% del producto en estos países, de todas formas pueden contribuir a que este proceso se haga de una forma oportuna.

Los países tienen la capacidad –y el FMI, el BID y el Banco Mundial también pueden dar asistencia técnica– para manejar esta situación fiscal. Es cuestión de que se pongan las ideas claras sobre la mesa, se discutan en el nivel político y social, y se tomen las decisiones. Tiene que haber una discusión más clara de qué queremos que haga el Estado y cómo vamos a financiarlo.

<p>PREGUNTA DE: LUIS MANUEL PIANTINI (MODERADOR)</p>	<p>En su momento se limitaron los derechos especiales de giro para que el Congreso y los republicanos en Estados Unidos no se opusieran a esa asignación y se pudiera hacer de manera administrativa.</p> <p>P: <i>¿eso no podría hacerse dos veces más?</i> Es decir, 650 mil millones el 2022 próximo y 650 mil millones el otro año, para que sea tres veces y podamos así, tener más o menos algo de lo que recibieron los países desarrollados. Su</p>
--	---

FORO GLOBAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021

PANEL 5 - EL ACTUAL RETO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

	<p>población a nosotros nos transfirió un 4% del PIB en remesas. El diferencial de remesas, entre lo que recibimos el 2019 y lo que hemos recibido hasta el día de hoy, el exceso, es de un 4% del PIB, que ha sido producto de ese apoyo del Gobierno Federal a los americanos. Entonces, el FMI tal vez pueda, a través de los gobernadores latinoamericanos, expresar un apoyo para que se repita dos veces más esa asignación de derechos especiales de giro.</p>
<p>2. JORGE ROLDÓS (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, FMI)</p>	<p>R: Ojalá se pudiera, pero en realidad la revisión de los derechos especiales de giro ocurre cada cinco años. Esta fue relativamente fácil de pasar. Sería bueno empujar un poco más para la próxima, pero no creo que haya muchas esperanzas de que eso pueda ocurrir muy rápido.</p>