

“PANORAMA FISCAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 2015”
CEPAL, Dilemas y Espacios de Políticas.

El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación del informe estuvo a cargo de Daniel Titelman y Ricardo Martner, Director y Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División, respectivamente.

Reseña por Andrea Janneth Díaz Garzón

En la redacción participaron Ivonne González, Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez, Ricardo Martner y Andrea Podestá. En el capítulo II se utilizaron insumos preparados por Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán.

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

Es una publicación de marzo de 2015, Impresa en Santiago de Chile, 130 páginas. Resumen ejecutivo, cuadros, gráficas, tablas y bibliografía. El documento está dividido en tres partes a saber: i) Deuda pública y espacio fiscal en América Latina y el Caribe; ii) El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina; iii) Efectos redistributivos de la política fiscal en América Latina y reformas tributarias recientes. Cada una de las partes contienen bibliografía relacionada. Las partes 2 y 3 contienen comentarios y reflexiones finales.

Reseñado por Andrea Janneth Díaz Garzón.

ANÁLISIS DE DOCUMENTOS:

El documento propuesto evalúa el impacto sobre la desigualdad y la distribución del ingreso en países que tienen como común denominador “estar en vía de desarrollo” o “definitivamente en subdesarrollo”, teniendo en cuenta una cobertura de estudio de 19 países. Sólo en contadas excepciones se puede apartar de este concepto a México y a Brasil.

EN LO ATINENTE A LA DEUDA PÚBLICA VS PIB

El proceso de toma de decisiones en relación a la política fiscal y su relación directa con el gasto público, hacen que se perfilen variables de análisis para entender el peso específico en el Panorama Fiscal de la región de América Latina y el Caribe, empezando por contrastar la medida proporción de la deuda pública frente al PIB de cada país en América Latina en su conjunto y la desmedida proporción de la misma en el Caribe.

Es evidente que, dependiendo de la coyuntura económica en cada caso, el nivel de deuda pública reaccionará a la baja o al alza.

Se destaca la reducción en su peso frente al PIB en los últimos 25 años en la región al pasar de representar el 70% del PIB hace 25 años, a tan solo 14% en el 2014.

La evaluación crítica frente a estas cifras ha de depender de las concepciones en cada país y del nivel de riesgo que se maneje frente a los niveles de endeudamiento en deuda pública. Brasil en 2014 presenta el más alto nivel, 62% del PIB, en toda la región¹.

Hubiera sido deseable, y es preciso anotarlo en este momento, si el estudio propuesto hubiera hecho un paralelismo entre el incremento de la deuda

¹ [doi:10.35188/UNU-WIDER/2016/135-2](https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2016/135-2)

pública frente al PIB y el gasto público para el mismo periodo, de manera que se hubiera generado una relación entre las variables deuda y gasto públicos y de esta manera evaluar si la política fiscal reaccionó dependiendo de los escenarios de gestión pública y sobre todo al revisar el peso específico de la deuda frente al PIB, también hacerlo en términos de peso relativo del gasto frente al PIB.

Es muy difícil sacar conclusiones envolventes al incluir como centro de estudio en el mismo grupo a países tan disímiles como Brasil, México o Barbados.

La metodología aplicada no permite, así como conceptualmente se aplica en estadística pura, la profundización en el acierto o yerro de las políticas fiscales cuando los extremos afectan la media.

Aquí Brasil alcanza un 62% de deuda pública en 2014, mientras que Barbados llega al 98%, e incluso Jamaica se destaca con un 128% del PIB de ese mismo año.

De lo estadístico es menester pasar a lo cualitativo en materia fiscal, pues al analizar el coeficiente de Gini, tomado como la herramienta más utilizada para **medir la desigualdad** de una distribución, en este caso 19 países (variables) entre el **valor de 0** para expresar la igualdad total y el **valor de 1** para la máxima desigualdad, se puede inferir que el estudio conduce a afirmar que el objetivo redistributivo de la política fiscal se logra si y solo si en la transferencia pública en especie (gasto público en educación y salud), hasta el punto de reducir el índice en cuestión dos tercios, mientras que solo un 21%, con la redistribución en especie en efectivo y solo el 13% restante corresponde al efecto del impuesto sobre la renta y el pago de las contribuciones a la seguridad social.

EN LO ATINENTE A LA INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Reafirmando el comentario anterior en relación a lo analizado del coeficiente Gini, es menester destacar que aunque se trata de un estudio macroeconómico que no desciende al nivel básico, se añora en la explicación la inclusión de los ingresos per cápita enfrentados en todos los casos a las decisiones ya sea de deuda externa o deuda pública o sistematización logística de la política fiscal e incluso en su relación así seas lejana de los precios del petróleo que evidentemente inciden en la situación presupuestal y cambiaria de los países.

Si se lograra esta intrusión positiva de lo micro como punto de evaluación, de seguro se encontrarían contrastes más objetivos sobre el impacto de la política fiscal en cada caso.

Es sabido que la medida de la inequidad está dada en la pobreza y que ésta al superar unos límites de supervivencia hace que se atente contra la vida misma de los seres humanos. Es inevitable sugerir que el impacto de la política fiscal se puede evaluar o visibilizar de una manera más diáfana si por razones de correlación de variables, se hubiera incluido el ingreso per cápita.

Allí no solo se pone contra la pared cada impacto de las decisiones en lo fiscal, sino que se toca el verdadero objeto de esta lucha contra la desigualdad que es la superación del crecimiento económico parametrizado

en función del PIB, sino que se ahonda en el desarrollo económico que obligatoriamente tiene que evaluar el ingreso per cápita.

EN LO ATINENTE AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Da en el clavo el estudio al abordar uno de los pilares de la inequidad en la distribución de la riqueza de las naciones y de la concentración de los ingresos.

Es evidente que si se logra gravar al decil superior que es el que menos tributa, y se redistribuye al decil más bajo, automáticamente se genera la tan anhelada redistribución.

Sin embargo, vuelve a extrañarse que en todo el estudio no se tengan en cuenta variables de estudio diferentes a la evasión y a la elusión.

Muy penosamente es preciso decir que en estos estudios no aparece con fuerza y cuantificadamente la variable lavado de activos o testaferrato o economía subterránea, sobre todo en países incluidos dentro del universo escogido para el estudio como son Colombia, Panamá, Bolivia, y Venezuela, por destacar algunos.

Tanto la renta que genera impuesto, como la clara definición de la coerción tributaria sobre el decil más alto, dejan de lado el enmascaramiento real que existe de lo patrimonial e incluso de la renta de grandes capitales ilegales que aparte de la obligación de los estados de perseguirlos, son centro de gravedad en la política fiscal de estos países que se ven afectados en sus finanzas públicas y privadas a diario.

La variable contrabando que se erige como uno de los pilares más usados en el blanqueo de capitales no ha sido incluida en estas políticas, de donde se desprende un análisis urgente en lo que tiene que ver con la persecución de estos grandes capitales ilegales en materia penal, pero con la consecuente persecución fiscal de estas fortunas a través de extinción de dominio que si se hace coordinadamente, logra el rescate de sumas importantes para los ingresos nacionales de al menos estos cuatro países.

Más aún, este análisis adolece del impacto que sobre el PIB y el ingreso nacional, tienen estos capitales fantasmas, que son reales y deben ser cuantificados en este tipo de investigaciones, pues de lo contrario se basan en parte de la realidad económica de la región latinoamericana y del caribe y no en la totalidad que necesita ser evaluada objetivamente en materia de política fiscal.

Para el caso colombiano, desde el año 2002, se consolidaron cifras de ingresos ilegales por narcotráfico a través de la participación de la UNIDAD DE ANALISIS FINANCIERO DEL MINISTERIO DE HACIENDA UIAF, en trabajos de índole académica e investigativa con el Comando General de las FFMM.

Es imperativo medir el impacto sobre el coeficiente GINI, al evitar que las ingentes sumas provenientes de negocios ilegales, ni siquiera sean tenidas en cuenta en estos estudios, toda vez que es de público conocimiento este fenómeno de características delictivas perseguidas por los códigos penales, pero también generadores de impactos fiscales incuestionables.

EN LO ATINENTE A LA EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS FISCALES

El estudio hace unas afirmaciones que evidentemente se desprenden de observaciones obvias en cualquier estudio de esta naturaleza pero que dejan ver falta de profundidad, a saber:

*“Además, como señala la CEPAL (2014b), el acceso a la salud y a la educación tiende a distribuirse más igualitariamente como consecuencia de los avances de los grupos más desaventajados, pero persisten brechas enormes en la calidad de dicho acceso y en los logros y aprendizajes. Por lo tanto, como se comprueba en esta investigación, dado que el gasto público en educación y salud está más concentrado en los estratos inferiores de la distribución del ingreso, es aún más relevante aunar esfuerzos para mejorar la calidad de estos servicios. Porque si las familias de ingresos más bajos reciben servicios de menor calidad que las personas de hogares de mayores ingresos, que pueden acudir al sector privado, se limitan las capacidades de los más pobres y se afecta su inserción futura en el mercado laboral y su posibilidad de generar mayores ingresos, ampliándose así la brecha de bienestar entre ambos grupos. **“Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015” Pág.117.***

El autor debió contemplar un tema muy importante que se repite como preocupación de la ONU, pues se observa según *informe de la CEPAL*² que el cambio climático se está convirtiendo en un tema cada vez más urgente

² Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media. Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media, 2015, pág. 8.

para América Latina y el Caribe. Además, los costos y el impacto del cambio climático se reparten de forma irregular y desigual entre los grupos con diferentes ingresos. En América Latina y el Caribe, los estratos económicos que menos contribuyen a provocar el cambio climático son los más vulnerables ante sus efectos, como por ejemplo los habitantes de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Está ausente también el impacto sobre un país como Colombia, del conflicto interno que es una variable macroeconómica cuantificable en el nivel de desempleo, es su incidencia en la población económicamente activa, en la incidencia en el desarrollo regional, y local.

No se puede dejar el vacío en un estudio sobre el panorama fiscal, del gasto público que debe ser utilizado en defensa en cambio de ser destinado a inversión social, léase salud o educación, o en infraestructura.

Con estos complementos, seguramente la CEPAL, hubiera podido conseguir una visión más objetiva de lo que pasó en la región de América Latina y el Caribe en el 2015.

Fin de la Reseña

BIBLIOGRAFIA

[doi:10.35188/UNU-WIDER/2016/135-2](https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2016/135-2), [Deflecting my burden, hindering redistribution: How elites influence tax legislation in Latin America](#)

[Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media](#), de CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37767>

