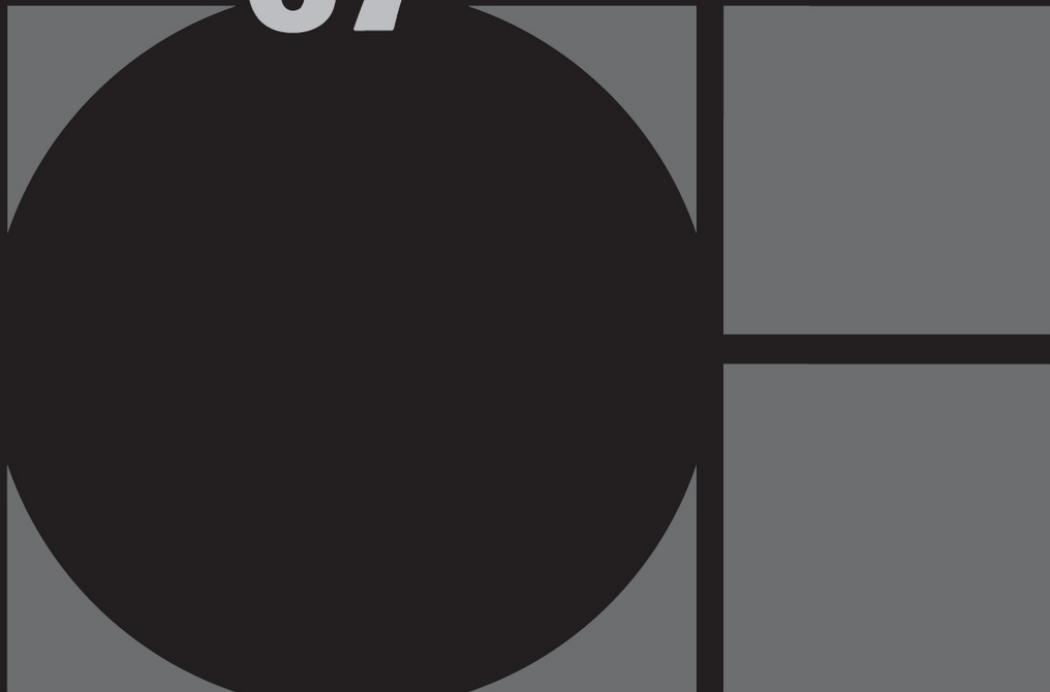




CUADERNOS DE ECONOMÍA

ISSN 0121-4772

67



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia.

Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

- **Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



EDITORIAL

José Antonio Ocampo (editor invitado)

Ocampo, J. A. (2016). Editorial. *Cuadernos de Economía*, 35(67), xi-xiv.

Palabras clave: política fiscal, América Latina.

JEL: E62, N16.

Ocampo, J. A. (2016). Editorial. *Cuadernos de Economía*, 35(67), xi-xiv.

Keywords: Fiscal policy, Latin America.

JEL: E62, N16.

Ocampo, J. A. (2016). Éditorial. *Cuadernos de Economía*, 35(67), xi-xiv.

Mots-clés : politique budgétaire, Amérique latine.

JEL: E62, N16.

Ocampo, J. A. (2016). Editorial. *Cuadernos de Economía*, 35(67), xi-xiv.

Palavras chave: política fiscal, América Latina.

JEL: E62, N16.

J. A. Ocampo

Doctor *honoris causa* de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos, copresidente de la Iniciativa de Diálogos de Política y miembro del Comité de Asuntos Globales de la Universidad de Columbia. Previamente secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Ministro de Hacienda y Crédito Público, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia

Sugerencia de citación: Ocampo, J. A. (2016). Editorial. *Cuadernos de Economía*, 35(67), xi-xiv. doi: 10.15446/cuad.econ.v35n67.53469.

La política fiscal tiene impactos sobre el grueso del sistema económico. En primer lugar, es uno de los componentes esenciales de la política macroeconómica y como tal tiene el potencial de afectar la actividad productiva, la balanza de pagos y la inflación. A lo largo del ciclo económico, puede ejercer un efecto procíclico y acentuar o atenuar otros factores internos o externos que actúan sobre estas variables macroeconómicas. Más allá de tales efectos agregados, el gasto estatal contribuye a la provisión de bienes públicos y sociales y, a través de ello y de su forma de financiamiento, tiene efectos significativos sobre el crecimiento económico, el desarrollo humano, la distribución del ingreso y la sostenibilidad ambiental. La forma como se distribuyen las responsabilidades del gasto y las capacidades de generar ingresos entre los Gobiernos nacionales y subnacionales tiene también un impacto importante sobre la estructura regional de las economías.

La rica colección de artículos que se recogen en este número de *Cuadernos de Economía* aborda varios de estos temas y constituye un aporte importante a los debates latinoamericanos y colombianos. Resalta, además, su trascendencia para las discusiones actuales, que corresponden a un coyuntura difícil, donde el impacto negativo de las perturbaciones que provienen de la economía internacional pone en riesgo el crecimiento económico y, sobre todo, los avances sociales que experimentó América Latina durante la última década.

Los cuatro primeros artículos analizan la situación latinoamericana desde una perspectiva comparada. En el primero, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán identifican las tendencias de los sistemas tributarios regionales de las dos últimas décadas. A pesar de la heterogeneidad entre países, muestran que la carga tributaria ha aumentado en casi todos ellos, con un énfasis primero en el impuesto al valor agregado pero cada vez más también en el impuesto a la renta. El artículo muestra, sin embargo, los inmensos retos que todavía enfrenta la política tributaria en la región, en especial el limitado desarrollo del impuesto de renta a las personas naturales y la excesiva dependencia de algunos países de las rentas a los recursos naturales, que enfrentan ahora caídas significativas debido a la fase descendente de precios de productos básicos en los mercados internacionales.

En el segundo artículo, Verónica Amarante y Juan Pablo Jiménez, analizan los efectos de la tributación sobre la distribución del ingreso en América Latina, para lo cual incorpora la nueva información sobre altos ingresos proveniente de los registros administrativos en materia tributaria. Los autores corroboran la disminución en la desigualdad en la distribución del ingreso que han experimentado los países de la región en la última década, a pesar de que continúa siendo la más alta del mundo. Esta desigualdad es, además, mucho más acentuada cuando se incluyen los nuevos datos sobre altos ingresos para los pocos países para los cuales están disponibles. Frente a ello, Amarante y Jiménez muestran que el impacto redistributivo de la política fiscal es muy limitado, en especial porque las estructuras tributarias están sesgadas hacia impuestos indirectos.

El tercer artículo, preparado por Eduardo Lora y Johanna Fajardo González, investiga, con información para quince países latinoamericanos, el efecto de la política tributaria sobre el mercado de trabajo y, específicamente, sobre la participación laboral, el empleo, la informalidad y los salarios. Según su análisis, los impuestos a la nómina reducen el empleo y aumentan los costos laborales cuando sus beneficios no son adecuadamente valorados por los trabajadores, pero pueden tener efectos positivos sobre la participación laboral sin elevar los costos laborales si los trabajadores valoran positivamente dichos beneficios. Por otra parte, el impuesto al valor agregado aumenta la informalidad y reduce la demanda de trabajo calificado. En contraste, el impuesto de renta a las sociedades puede ayudar a reducir la informalidad, en particular de trabajadores no calificados, pero también puede reducir el empleo de trabajadores con mayores niveles de calificación.

El cuarto artículo comparativo, de Matthieu Llorca, concentra su atención en los aspectos macroeconómicos de la coyuntura actual de desaceleración económica en América Latina, generada por perturbaciones negativas provenientes tanto de los países desarrollados como de China, a la cual se agregan riesgos políticos específicos en algunos países. Esta coyuntura plantea retos importantes tanto para el manejo macroeconómico como para sus efectos distributivos. En ambos casos, el autor propone diferentes mediciones de estas funciones de la política fiscal. En forma positiva, concluye que, en general, los países latinoamericanos no enfrentan restricciones financieras para aplicar las propuestas del autor, lo cual sin duda contrasta con las que sí hubo en coyunturas adversas del pasado.

Los seis artículos siguientes enfocan su atención sobre países específicos. El quinto en esta entrega de *Cuadernos*, escrito por Ricardo Ffrench-Davis, analiza una de las grandes novedades sobre manejo macroeconómico de la política fiscal en América Latina: las reglas basadas en el balance estructural fiscal que introdujo Chile en 2001 y que fueron institucionalizadas en 2006 por medio de una ley de responsabilidad fiscal. Estas reglas obligan al Gobierno a guiar su gasto público con base en los ingresos estructurales gubernamentales en vez de los de cada ejercicio presupuestario. Como un todo, el autor concluye que la regla fiscal chilena ha generado efectos fiscales neutros a lo largo del ciclo económico, que representan sin duda un progreso con respecto al comportamiento procíclico de la política fiscal que todavía caracteriza a la mayoría de las economías latinoamericanas. Sugiere, así, que se avance hacia un enfoque más claramente anticíclico, como el que adoptó Chile en 2009 frente al contagio de la crisis financiera global.

El sexto artículo, de Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez, estudia las reformas tributarias en Argentina entre 1980 y 2010, con base en las circunstancias económicas y políticas que las acompañaron. El autor muestra cómo las crisis económicas y el balance partidista del Gobierno incidieron decisivamente en el tipo de reformas que promovieron. En particular, indica que en épocas de recesión se ha tendido a favorecer el aumento del impuesto al valor agregado, aunque los resultados finales han estado limitados por las condiciones que exhibe el escenario

político en que se discuten las iniciativas legislativas correspondientes. Más allá del caso argentino, el artículo presenta ejercicios empíricos, con información para veinte países de América Latina y el Caribe, que permiten identificar qué factores repercuten en la aprobación de reformas que aumentan los impuestos al valor agregado y a la renta.

El artículo siguiente, de Raúl Alberto Chamorro Narváez y Andrés Felipe Urrea Bermúdez, considera la incidencia de las reglas fiscales sobre la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. Mediante la metodología de datos de panel, los autores muestran que el cumplimiento de la ley de endeudamiento territorial (ley 358 de 1997), la dependencia fiscal y la actividad económica influyen de manera positiva en la sostenibilidad de la deuda de las entidades territoriales, medida a través de su capacidad de pago. Por el contrario, el esfuerzo fiscal y los pasivos contingentes inciden de manera negativa. Finalmente, características como la rendición de cuentas, la calidad en la ejecución de políticas y el ciclo político presupuestal tienen un impacto significativo en la capacidad de pago de la deuda de dichas entidades.

El octavo trabajo, elaborado por Ligia Alba Melo Becerra, examina en forma conceptual la respuesta fiscal óptima a los choques que enfrentan los sectores públicos subnacionales, en modelos tanto de cooperación como de ausencia de ella. El análisis se lleva a cabo comparando modelos que suponen perturbaciones idiosincráticas y autonomía de las autoridades subnacionales con modelos en los cuales el Gobierno central recauda los impuestos y los redistribuye en las distintas regiones. Los resultados muestran que, en condiciones de simetría, la solución no cooperativa puede tener mejores resultados que la solución cooperativa con respecto a la estabilización y menores gastos públicos subnacionales. Sin embargo, cuando hay asimetrías regionales, los resultados pueden ser los opuestos.

El noveno artículo, de Francisco Azuero y Jorge Armando Rodríguez, explora los retos que enfrenta la política fiscal en la preservación de la Amazonia colombiana. Los autores discuten algunos sesgos en contra del gasto público ambiental y examinan las modalidades de financiación de la función estatal de protección del ambiente en la zona. Además, muestran que muchas de las herramientas fiscales que se utilizan en Colombia generan incentivos contrarios a los objetivos de conservación. Por otra parte, no solo las facultades limitadas de las entidades territoriales sino también su baja capacidad fiscal limitan la acción potencial de dichas entidades en materia ambiental. En estas condiciones, los autores argumentan que la intervención del Gobierno nacional y la acción internacional son necesarias para la protección ambiental de la Amazonia.

Por último, el artículo de José Luis Hernández Mota considera en qué medida el gasto público ha contribuido a la complementariedad productiva en la economía mexicana. El autor parte de la proposición de que el gasto público productivo puede generar efectos de complementariedad en los procesos productivos privados y apoyar la creación de valor, necesarios para el incremento de la competitividad

en el comercio internacional y, por ende, para fomentar el crecimiento y contrarrestar eventuales crisis o un estancamiento económico. Tras el examen empírico de los cambios que ha experimentado el gasto público en la economía mexicana entre 1980 y 2012, el autor concluye que este no ha cumplido con el papel complementario esperado, debido a que ha soslayado este impacto potencial sobre las actividades productivas.

Quiero felicitar a *Cuadernos de Economía* por esta excelente colección de artículos, que enriquecen nuestro conocimiento sobre la situación fiscal latinoamericana, y agradecer la confianza otorgada al solicitar mi colaboración como editor de este número.