

La política fiscal en Centroamérica

Maynor Cabrera (ICEFI) y Juan Alberto Fuentes K. (CEPAL)
Seminario sobre Política Fiscal
Santiago de Chile, 24 Enero 2012



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Política fiscal en Centroamérica

- I. Centroamérica en la crisis de 2009
- II. Nuevos y viejos desafíos de la política fiscal después de la crisis
- III. Perspectivas fiscales de CA
- IV. Desafíos para llevar a cabo las reformas fiscales en CA
- V. Desafío no es sólo recursos: hacia una política fiscal contracíclica en CA

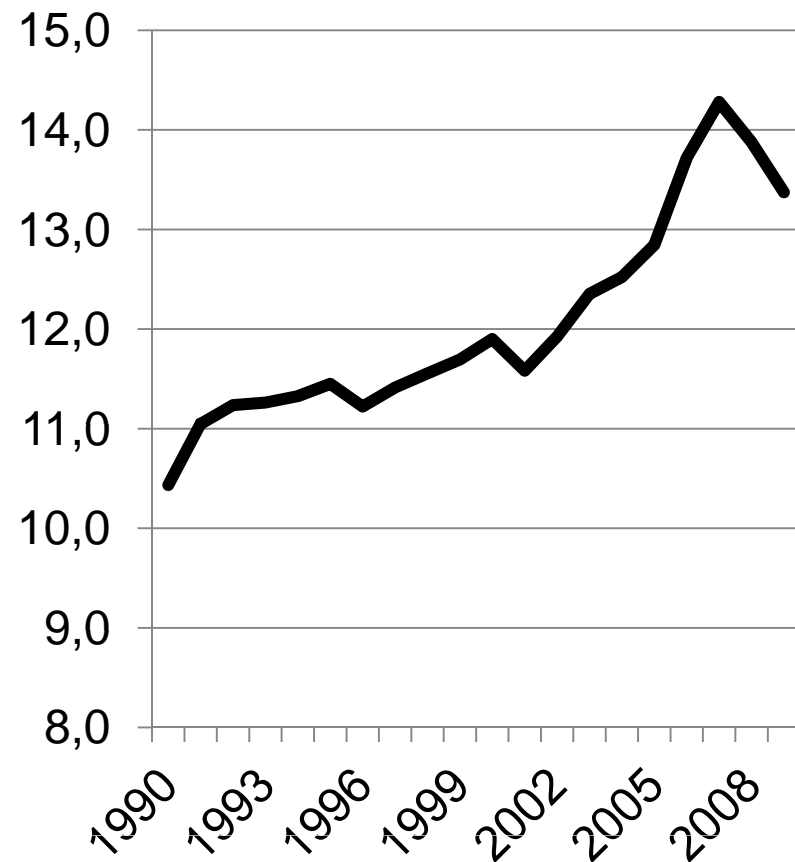
I. Centroamérica en la crisis 2009 (1)

- **Gasto público a-cíclico durante última crisis**
 - No se “apretó el cinturón” (no fue pro-cíclica)
 - Aumento del déficit en un rango moderado
 - De 2.0% en 2002-2008 a 3.7% en 2009
 - No fue contra-cíclica o lo fue moderadamente
- **Aumentó especialmente el gasto social**
 - Transferencias monetarias:
 - Beneficiarios pobres con alta propensión al consumo contribuyeron a evitar recesión demasiado aguda
 - Aumentos de masa salarial en educación y salud:
 - Beneficios mixtos (si aumentó oferta de servicios sociales o solo salarios medios)
 - Difícil ajustar gasto social después de la crisis
 - Aumentos de salarios y transferencias vs estabilizadores automáticos

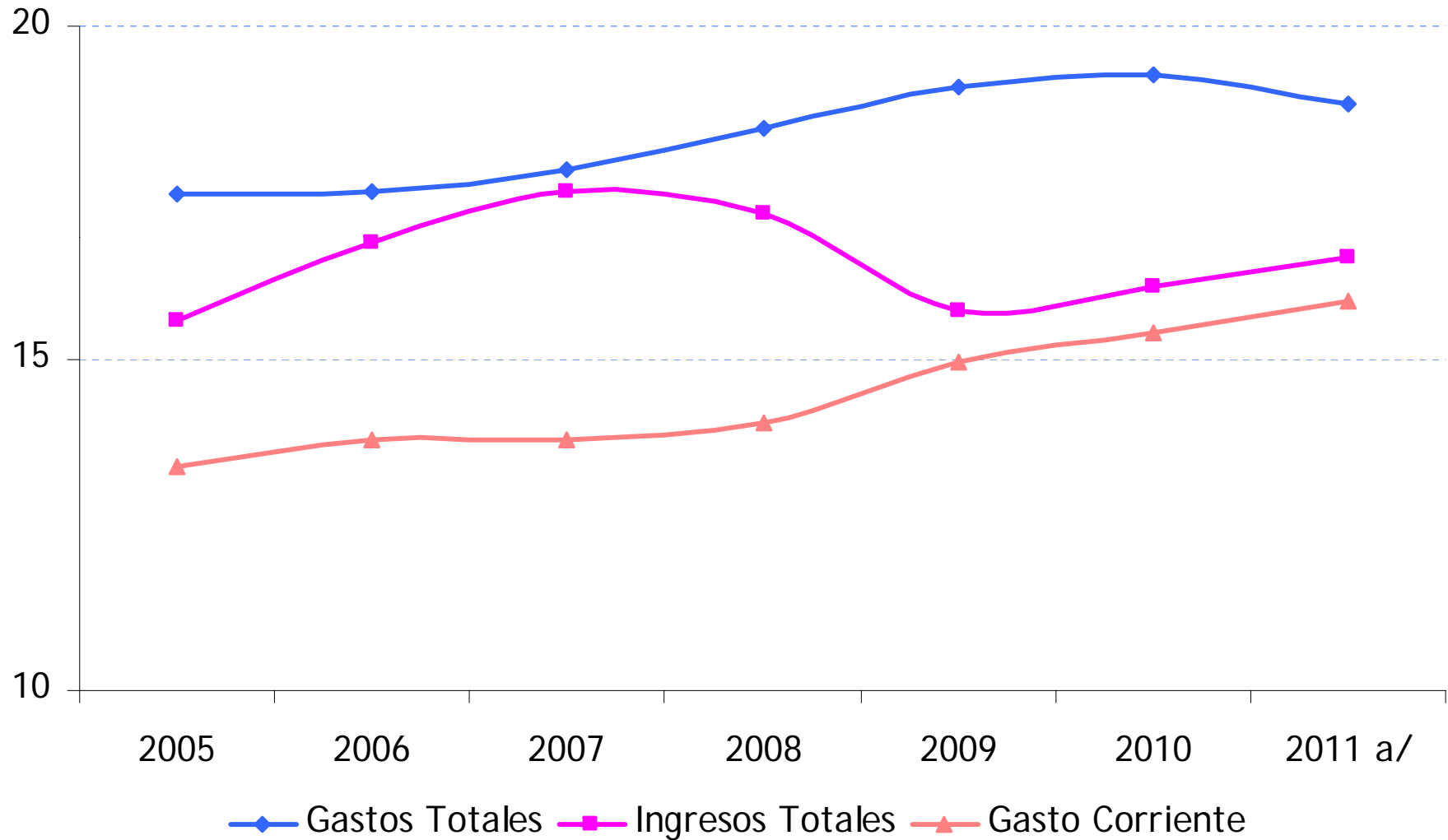
Centroamérica en la crisis 2009 (2)

- **Ingresos fiscales pro-cíclicos**
 - Dependientes de importaciones
- **En evidencia fragilidad fiscal de CA**
 - Reformas tributarias se convirtieron en tema central de la agenda en todos los países
 - Conciencia sobre insuficiente “espacio fiscal” de manera explícita o implícita cobró especial importancia

CARGA TRIBUTARIA PROMEDIO CARD



Gobiernos CARD: Aumento del gasto corriente (social) y disminución de ingresos



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. a/ Datos preliminares

II. Nuevos y viejos desafíos de la política fiscal después de la crisis

- El tipo de Estado requerido:
 - Por los sectores privados y los actores económicos (élites) emergentes
 - Por las mayorías centroamericanas
- La política fiscal requerida
- Economía política de la reforma

Orientaciones de los Estados favorecidos por grupos económicos poderosos en CA

- Estados dedicados a la seguridad y a la justicia
- No a política fiscal contra-cíclica:
 - “apretarse el cinturón” ante crisis
- Amplias exenciones e incentivos tributarios: reformas para erosionar
- En algunos países:
 - impulso a la minería para obtener recursos para el fisco y evitar reforma fiscal

La realidad en CA: un Estado para atender necesidades que son crecientes

- **Demandas “tradicionales”, crecientes:**
 - Desarrollo social: educación, salud, vivienda, transferencias, seguridad social
 - Desarrollo rural: asistencia técnica y financiera, y seguridad alimentaria (fondos de reserva)
 - Infraestructura: especialmente rural
 - Competitividad (desarrollo tecnológico, impulso a cadenas productivas, servicios)
- **“Nuevas” demandas:**
 - Seguridad, combate al narcotráfico
 - Cambio climático, desastres
- **Brecha creciente entre ingresos y gastos**

CRISIS CLIMATICA: eventos extremos en 2010 y cambios climáticos esperados en el futuro requieren más recursos

Año 2010:

- EL SALVADOR. Tormenta Tropical Agatha,
- GUATEMALA. Erupción Volcán Pacaya,
- GUATEMALA. Tormenta Tropical Agatha,
- COSTA RICA: Inundaciones y aluviones
- Centroamérica y México: Lluvias atípicas con serias inundaciones

Año 2011:

- Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua: Depresión Tropical 12E octubre. Declaratoria de estado de emergencia en estos países.
- Atlántico Norte de Centroamérica: Huracán Irene, agosto.
- Ola de frío en México y parte de Guatemala, febrero 2011.

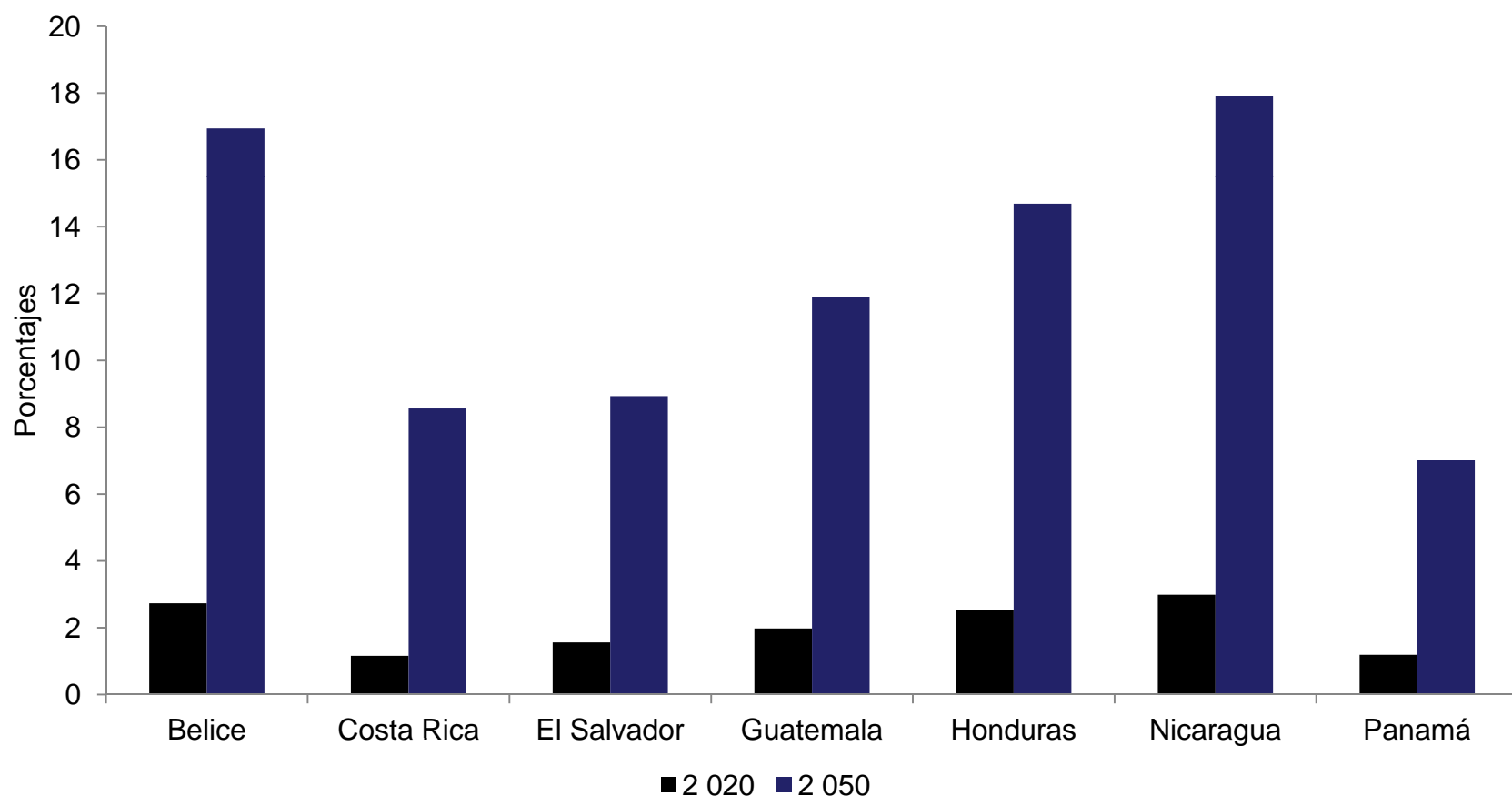
Cambios esperados en el futuro (escenario A2-CEPAL)

- Cambio de temperatura esperada (grados): 0.7 en 2020 y 1.7 en 2020
- Cambio de precipitación (%): -1.0 -13.5
- Aumento de intensidad de huracanes (%): 2.1 3.5



Centroamérica: Estimado inicial del costo acumulado del impacto del cambio climático (Escenario A2) por país, 2020 y 2050

(En porcentaje del PIB de 2008 a valor presente neto)



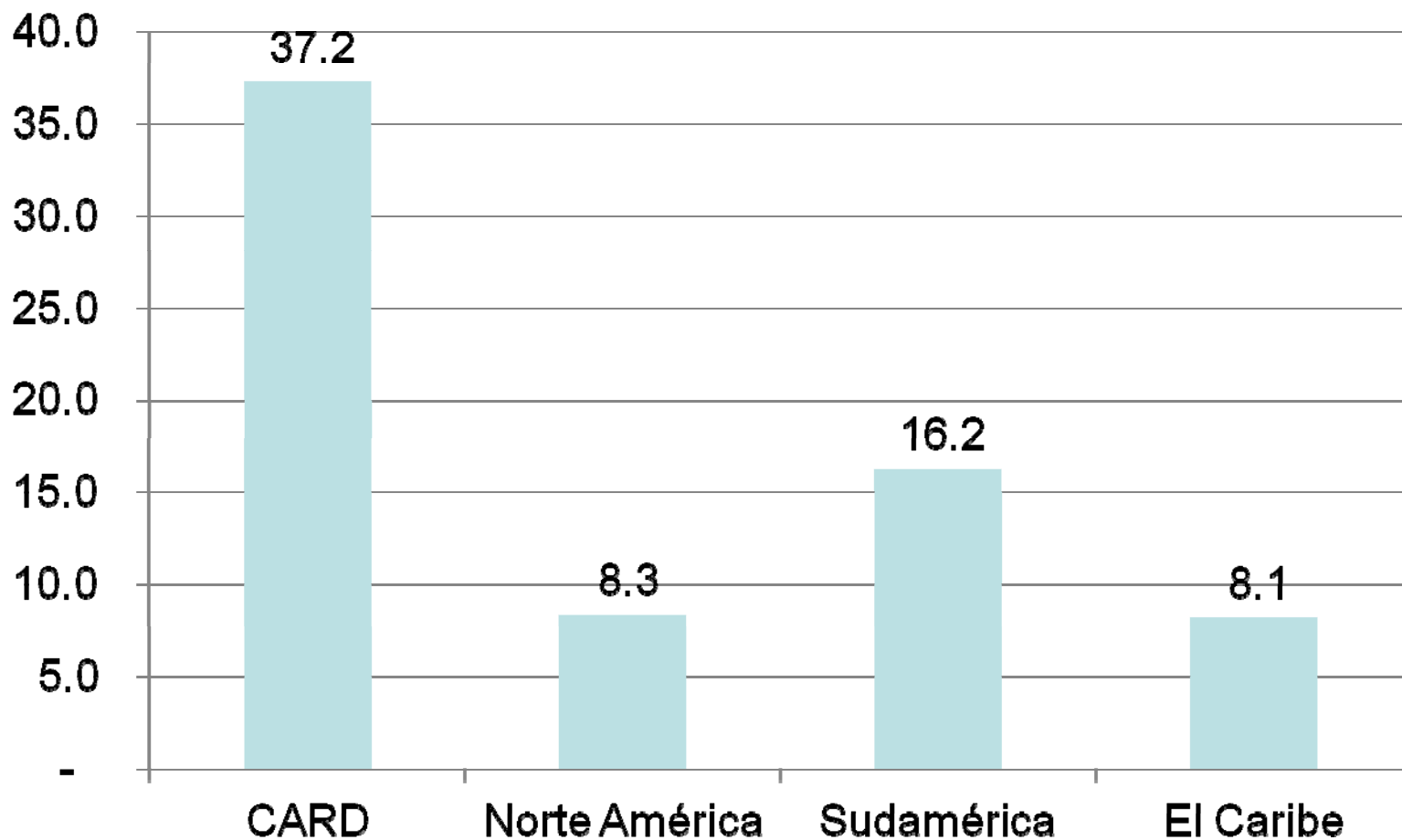
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Fuente: Proyecto "La economía del cambio climático en Centroamérica". Nota: Con una tasa de descuento de 0,5 %.

La crisis de seguridad requiere más recursos

(tasas de homicidio/mil habitantes, circa 2010)



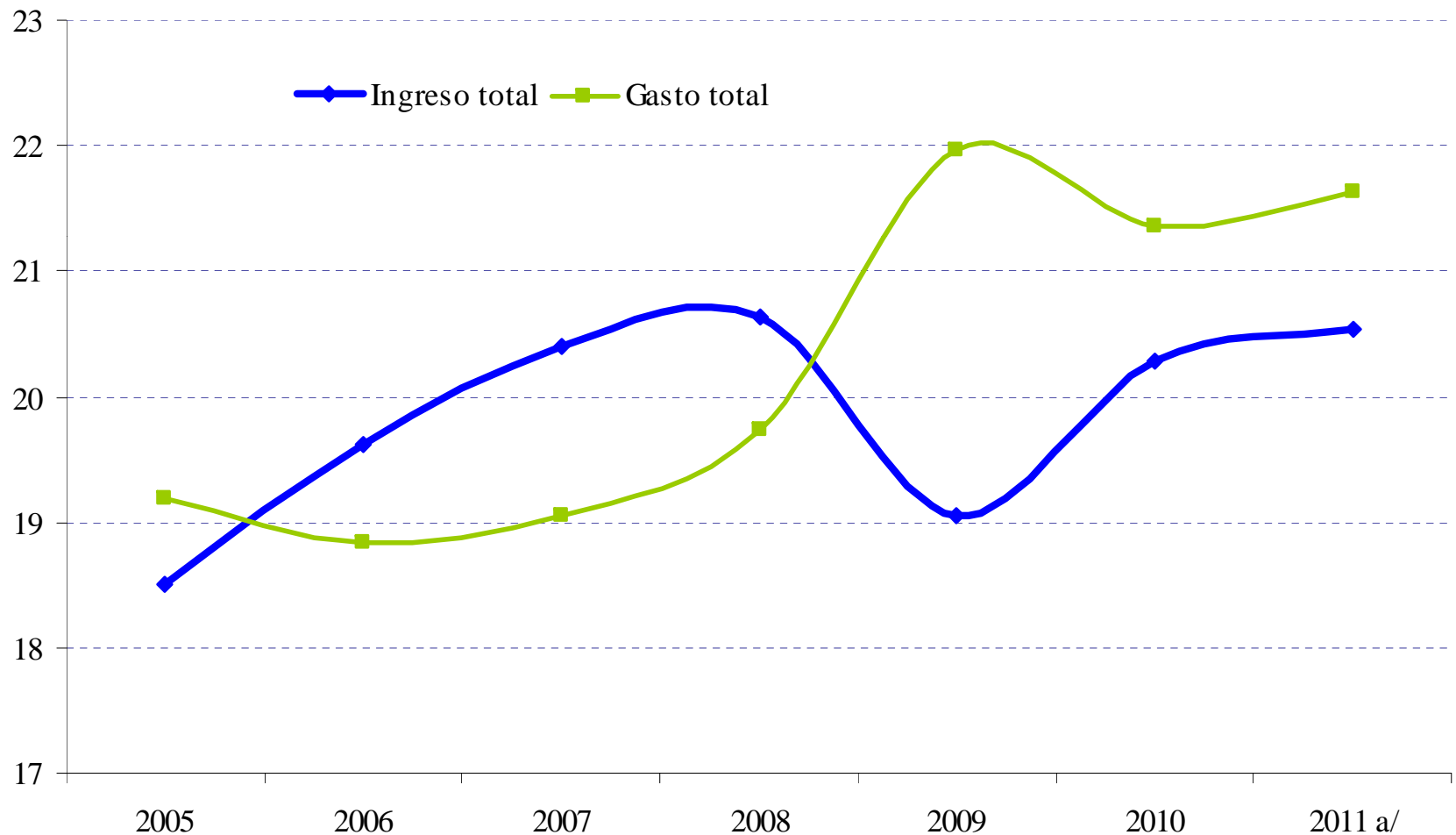
Fuente: UNDOC



NACIONES UNIDAS

CEPAL

¿Con qué? -Ingresos y Gastos en LAC-5



LAC5. Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. a/ Cifras preliminares.

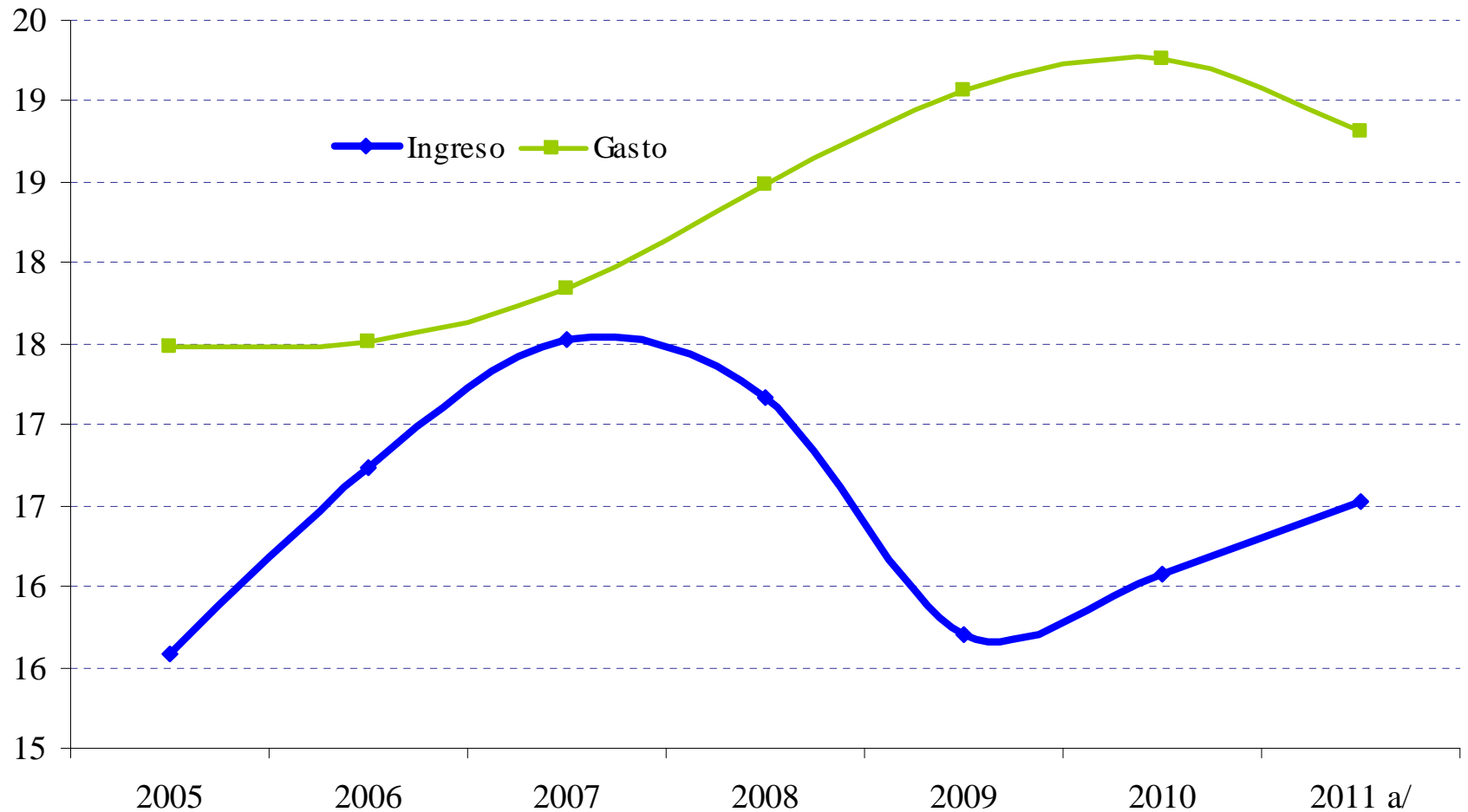
Fuente: CEPAL.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

¿Con qué? -Ingresos y gastos en CA-RD



CA7. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y RD. a/ Cifras preliminares.

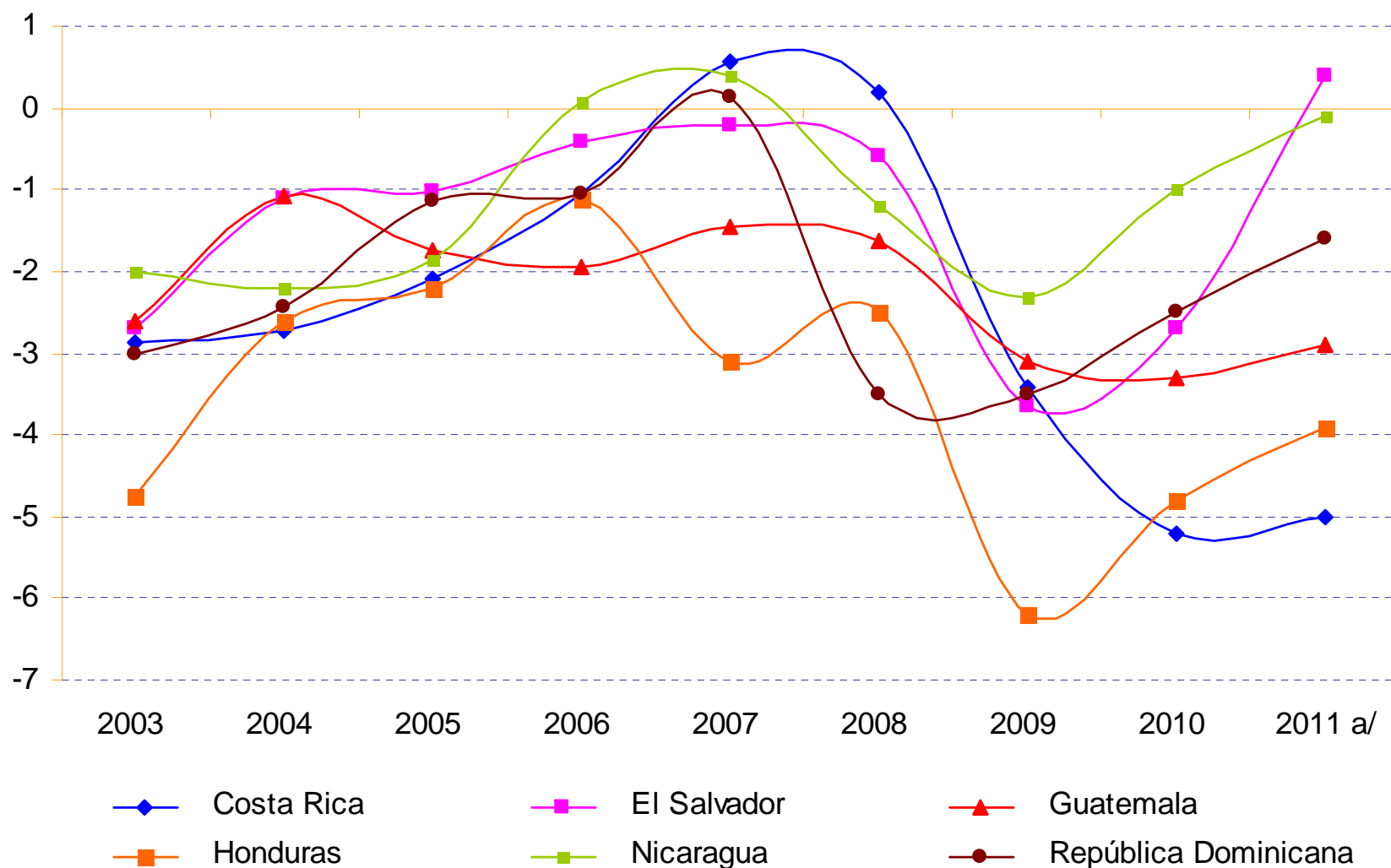
Fuente: CEPAL.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Déficit fiscal del gobierno central (Como % del PIB)














NACIONES UNIDAS

CEPAL

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

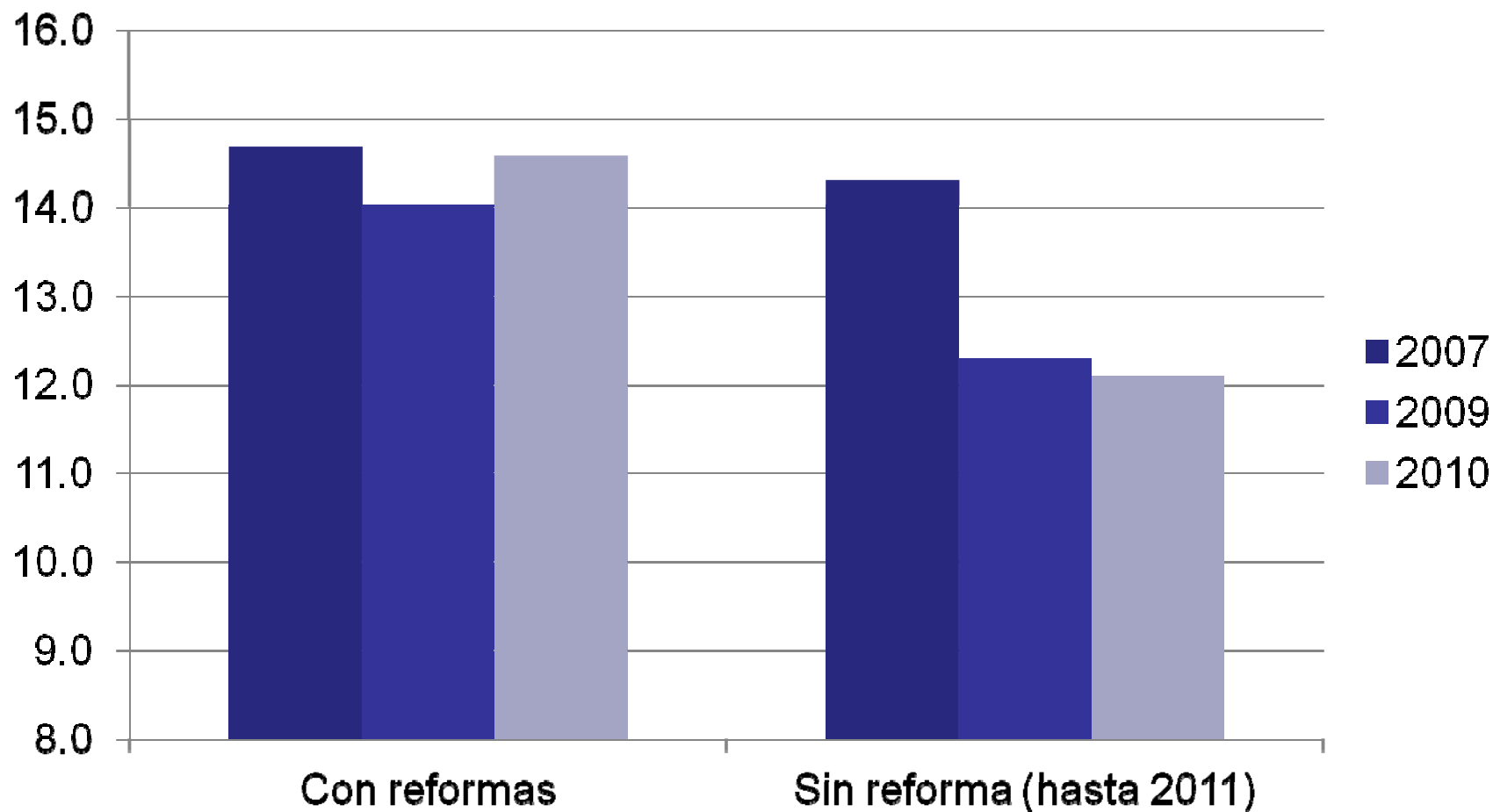
a/ Estimaciones preliminares.

Experiencias de reformas tributarias post-crisis

	2008	2009	2010	2011	Medidas aprobadas			
					IVA	ISR	Selectivos	AT
Guatemala						X		X
El Salvador					X	X	X	X
Honduras					X	X	X	
Nicaragua						X		
Costa Rica							X	
Panamá						X		

☺ aprobado por el Organismo Legislativo, ☹ presentado al Organismo Legislativo y no aprobado aún, y ⌚ proyecto de reforma relevante, pendiente de ser presentado al Organismo Legislativo.

Recuperación de ingresos fiscales en CARD en países con reformas



Fuente: Icefi basado en datos oficiales

III. Perspectivas fiscales de CA

- **Países de América del Sur:**

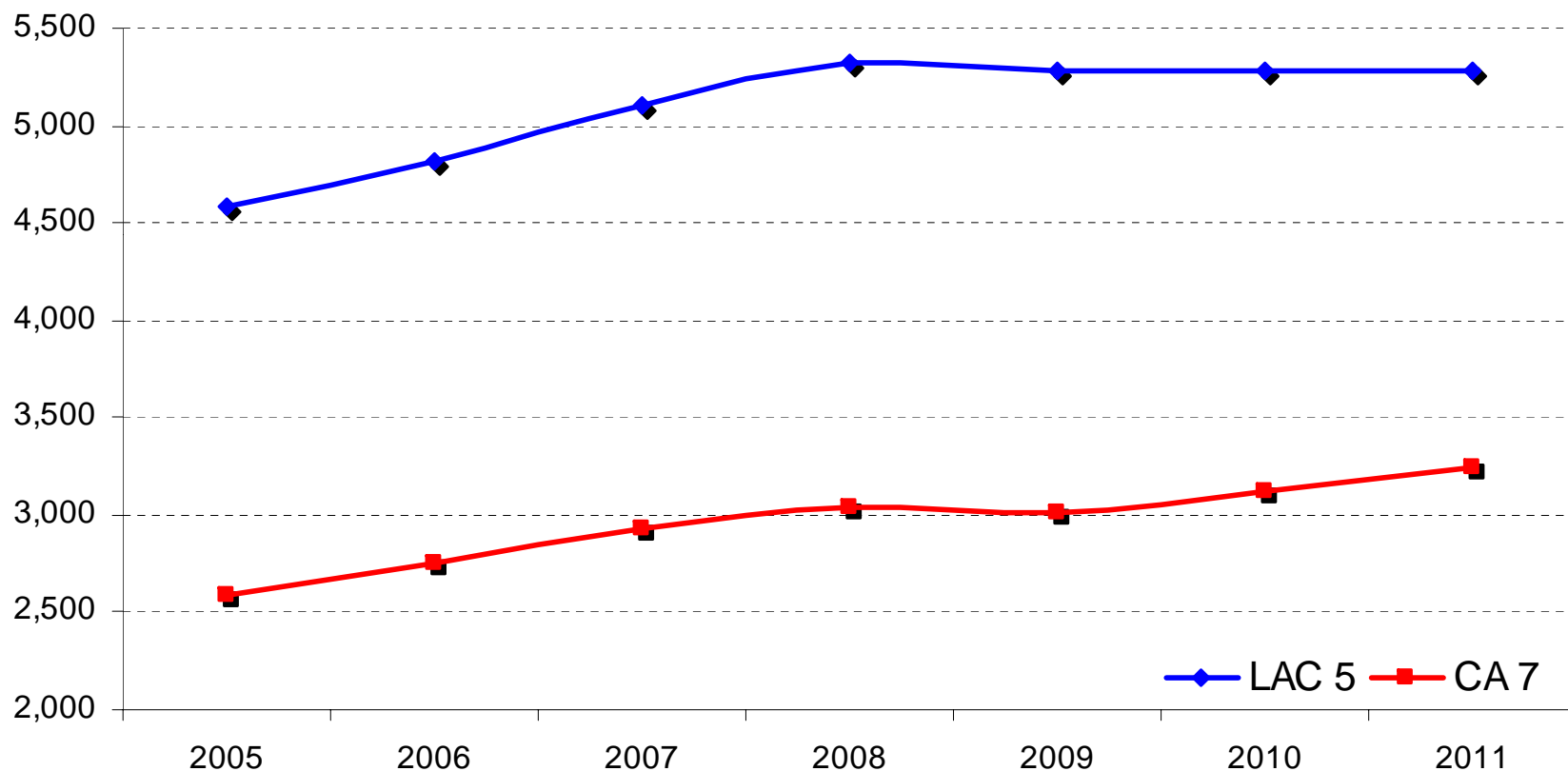
- exportadores de recursos naturales importados por China
- Fuente de crecimiento económico alto y de ingresos fiscales importantes
- Aumentos de precios de alimentos (trigo, soya) genera más ingresos nacionales y fiscales

- **Países centroamericanos:**

- Exportadores de productos no tradicionales y servicios, principalmente a EUA y Europa, con poco crecimiento
- Exportaciones basadas en incentivos fiscales, con dinamismo que no se traduce en mayores ingresos tributarios
- Aumento de precios de combustibles y alimentos generan mayor inseguridad alimentaria y necesidad de protección social

PIB/habitante LAC-5 y CA-7

(Dólares a precios constantes del 2000, promedio)



LAC5. Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú

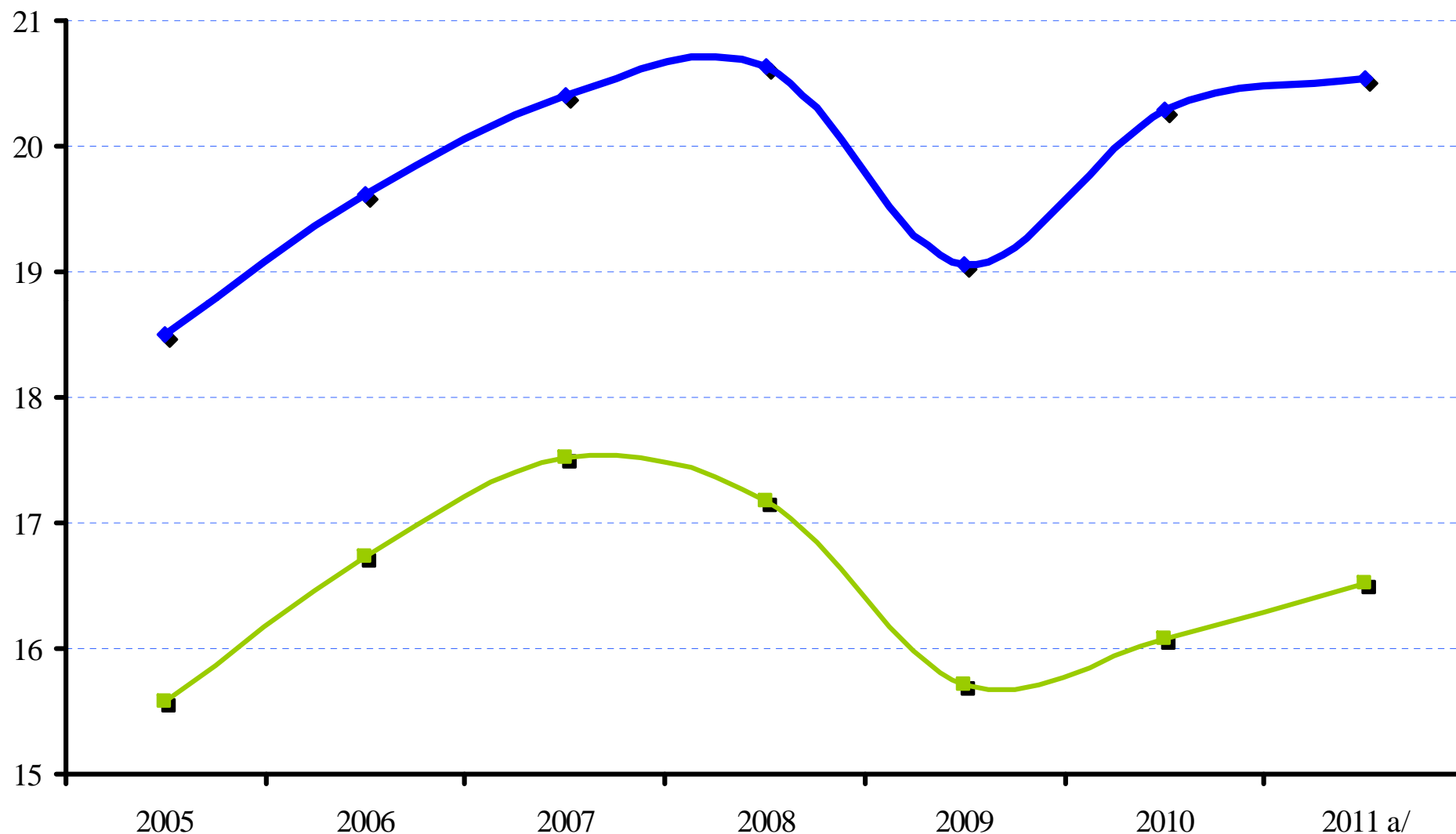
CA7. Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y R.D.

Fuente: CEPAL



CEPAL

LAC-5 y CARD: Ingresos totales como % del PIB

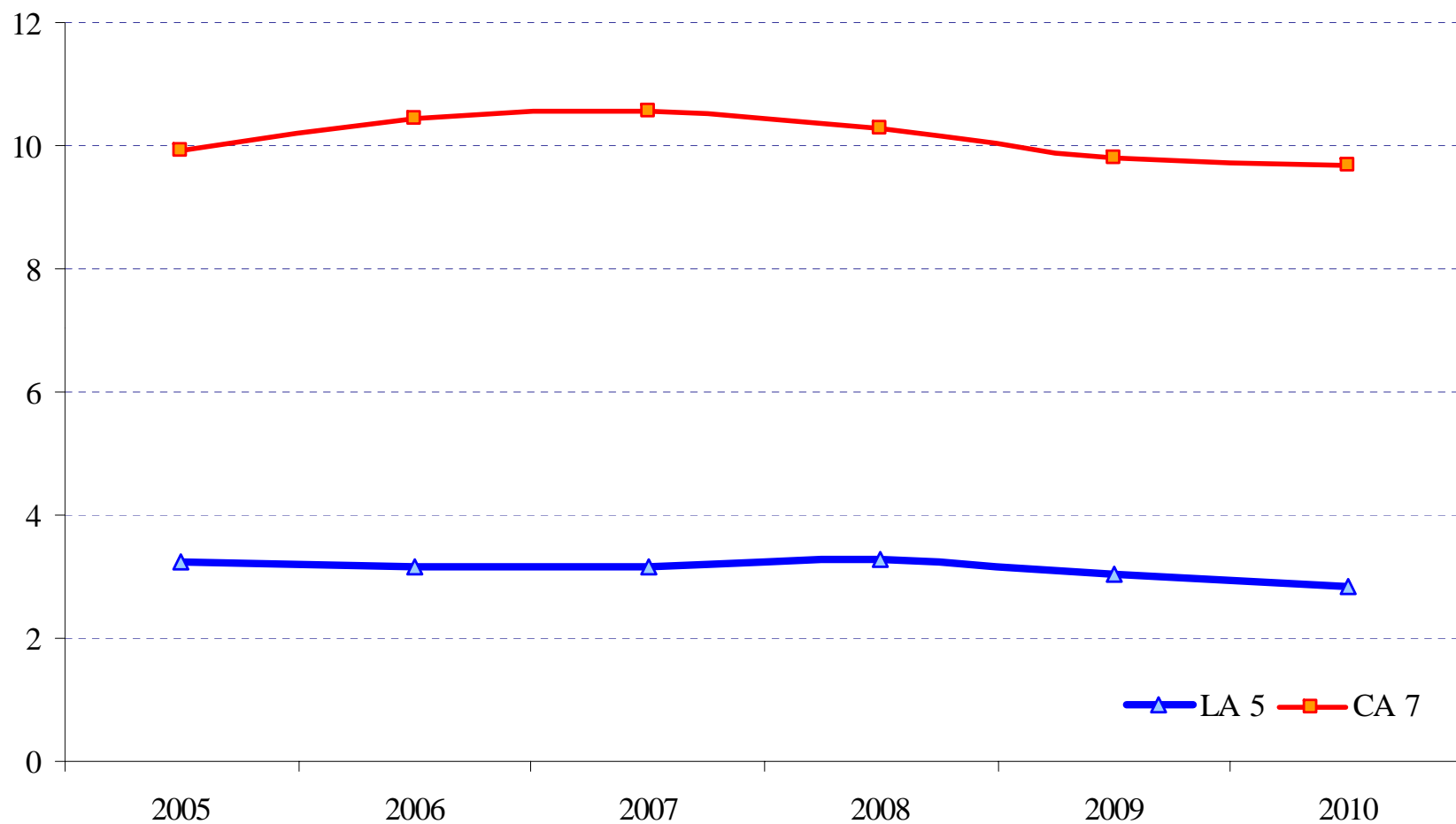


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

—◆— LAC5 —■— CA y RD

Exportaciones de servicios como % del PIB: LAC-5 y CA-7



LAC5. Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

CA7. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y RD.

Fuente: CEPAL.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

IV. Desafíos para llevar a cabo las reformas fiscales

- Economía política
 - Visión élites
 - Rol de organismos legislativos
 - Alianzas
- Hacia una política fiscal contra-cíclica

Dificultad de élites emergentes transnacionalizadas para contribuir a la construcción de un nuevo estado en CA

(Fuente: Aaron Schneider)

	DOMINANTES	NO DOMINANTES
COHESIONADAS	El Salvador (sector financiero líder) -Reforma por "fiat" -Erosión por incentivos	Casillero Vacío: Alianzas de élites emergentes con sectores medios y populares (acción política)
DIVIDIDAS	Honduras -Reforma desde afuera -Erosión por incentivos	Guatemala (subordinadas a élites tradicionales) -Reformas por insistencia -Erosión por incentivos

Mayorías legislativas permiten avanzar con reformas fiscales

País	Situación legislativa	Recaudación adicional como resultado de reforma (% PIB)
Honduras (2010)	Mayoría simple	2.2
Panamá (2010)	Mayoría simple	2.0
Nicaragua (2009-10)	Mayoría con alianza	1.0
El Salvador (2009 y 2011)	Mayoría con alianza	0.9 ND
Costa Rica	Alianza frágil	0.0
Guatemala	Alianza frágil	0.0

Situación legislativa determina espacio para incidencia de otros actores:

– Sector privado:

- Aprovecha debilidad legislativa para impedir reformas o para erosionar base tributaria (incentivos)

– Organizaciones sociales:

- Puede compensar –parcialmente- debilidad legislativa siempre que reivindicaciones incluyan más recursos para el Estado
 - Sindicatos de empleados públicos (maestros, otros)
 - Sociedad civil: articulado con transparencia
 - Difícil constituir bloque social a favor de reformas fiscales

– Comunidad internacional:

- Puede contribuir, en alianza con organizaciones sociales, pero puede frenar, en alianza con sector privado

Acciones inmediatas para favorecer las reformas fiscales en CA (1)

1. Las acciones para favorecer reformas fiscales **deben centrarse en el ámbito legislativo**
 - Apertura de espacios de diálogo que favorecen la participación del sector privado sin involucrar directa y activamente a los partidos políticos, no son convenientes para la reforma fiscal
2. Acciones de otros actores sociales y externos deben centrarse en este ámbito de acción, **político**, favoreciendo la constitución de **alianzas partidarias pro-reforma fiscal**
3. Debe fomentarse la **conciencia fiscal** en el ámbito legislativo, asegurando una rendición de cuentas con base en la **responsabilidad fiscal** (con qué se cubre lo propuesto)

Acciones inmediatas para favorecer las reformas fiscales en CA (2)

4. La rendición de cuentas en materia de responsabilidad fiscal también debería incluir una visión crítica de **la erosión de la base tributaria por la vía de incentivos** aprobados por el poder legislativo
5. Durante las campañas electorales debe darse a conocer el **costo fiscal de los programas de gobierno**. El tema fiscal debe ser parte de la agenda electoral.

V. Desafío no solo es recursos: hacia una política macroeconómica contra-cíclica

- **Costos conocidos de la política fiscal pro-cíclica:**
 - Recesión con reducción del gasto público:
 - despidos de empleados públicos, congelamiento de salarios y reducción de inversión pública
 - incertidumbre que puede impedir que aumente el consumo y la inversión privados y aumenta el desempleo y la desigualdad
 - Mayor duración de la recesión y más desigualdad
 - Auge con aumenta el gasto público:
 - También aumenta el gasto privado, se recalienta la economía
 - ajuste se da por la vía de la apreciación cambiaria, con daños a sectores transables
 - se interrumpe lo que podría ser un auge sostenible o de mayor duración
- **Se justifica política fiscal (y macroeconómica) contra-cíclica**

Requisitos para una política fiscal contra-cíclica

(Gutiérrez y Revilla)

- Espacio fiscal y estabilidad macroeconómica
- Credibilidad y factibilidad
- Capacidades técnicas
- Voluntad (consensos) política
- Fortaleza institucional y transparencia
- Solvencia de gobiernos subnacionales

Existencia de precondiciones en CA

- **A favor:**
 - Países centroamericanos mantienen estabilidad macroeconómica
 - Gobiernos unitarios: poco peligro con deuda subnacional
 - Capacidad técnica: existe en Ministerios de Hacienda y Bancos centrales
- **En contra:**
 - Espacio fiscal: comprometido por evolución reciente de la deuda (excepto Panamá)
 - Credibilidad:
 - status de inversión a Panamá y (parcialmente: Moody's) a Costa Rica; S&P: BB para CR, ELS, GUA
 - Honduras y Nicaragua, por status HIPIC, enfrentan severas restricciones de acceso a crédito
 - Consensos y consistencia temporal (?)

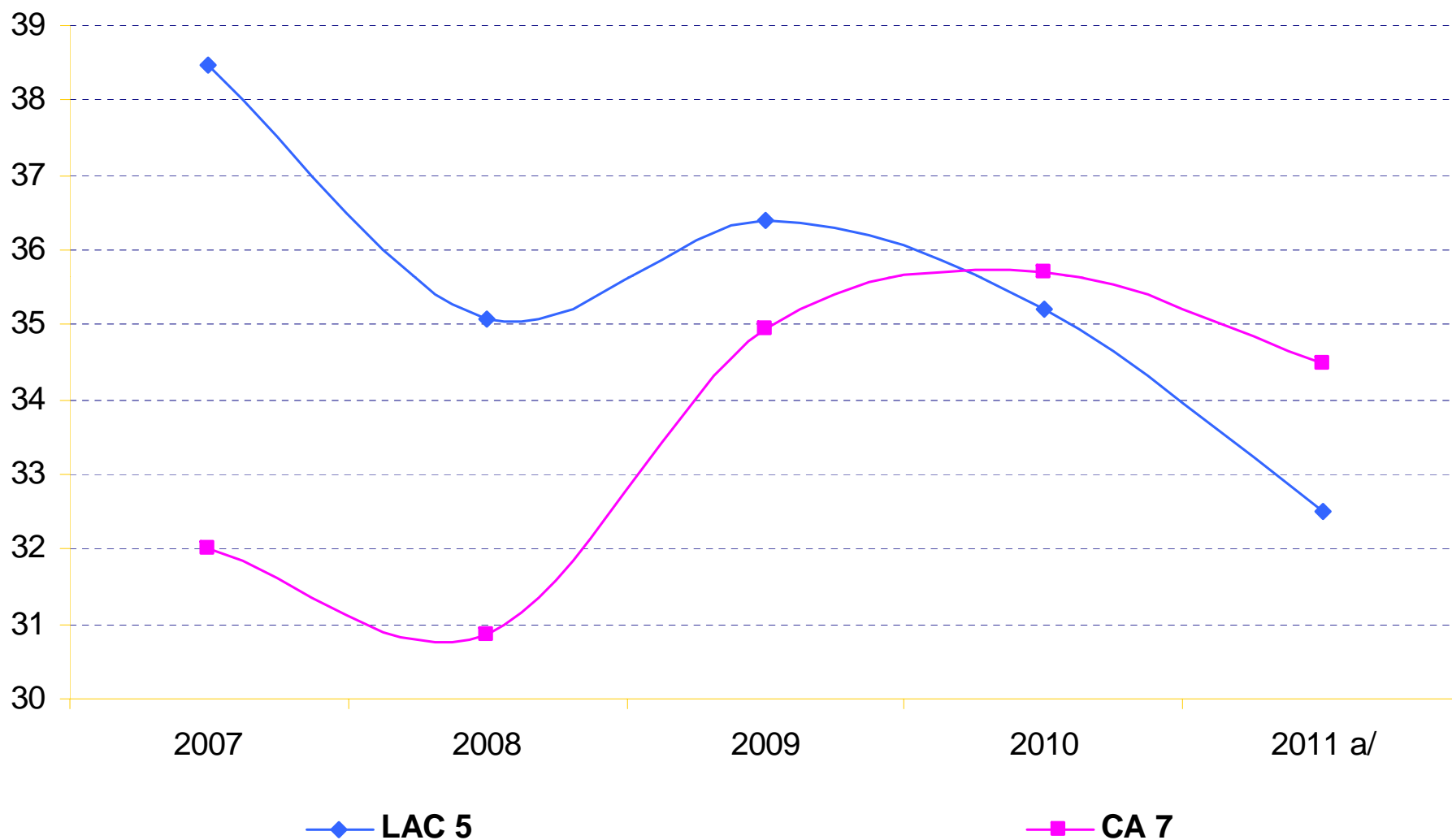
5 etapas de desarrollo gradual – secuencial-de la capacidad fiscal contra-cíclica en CARD

1. Aumento del espacio fiscal
2. Fortalecer estabilizadores automáticos por el lado de los ingresos fiscales
3. Establecer estabilizadores automáticos por el lado del gasto público
4. Concertar regla fiscal contracíclica
5. Asumir y reducir costos cuasifiscales de otras políticas contra-cíclicas

1. Aumento del espacio fiscal en CARD

- Espacio fiscal (Ostry 2010) en CARD es actualmente muy limitado
- Fundamental continuar con reformas tributarias (especialmente Costa Rica y Guatemala)
- Necesaria racionalización del gasto (desafío político similar a reformas tributarias)
 - Subsidios: energía (RD, ELS)
 - Gasto tributario (es parte de las reformas tributarias)
 - Necesidad de prioridades claras y evaluación continua de programas, especialmente de inversión (p.ej. CoST) y sociales

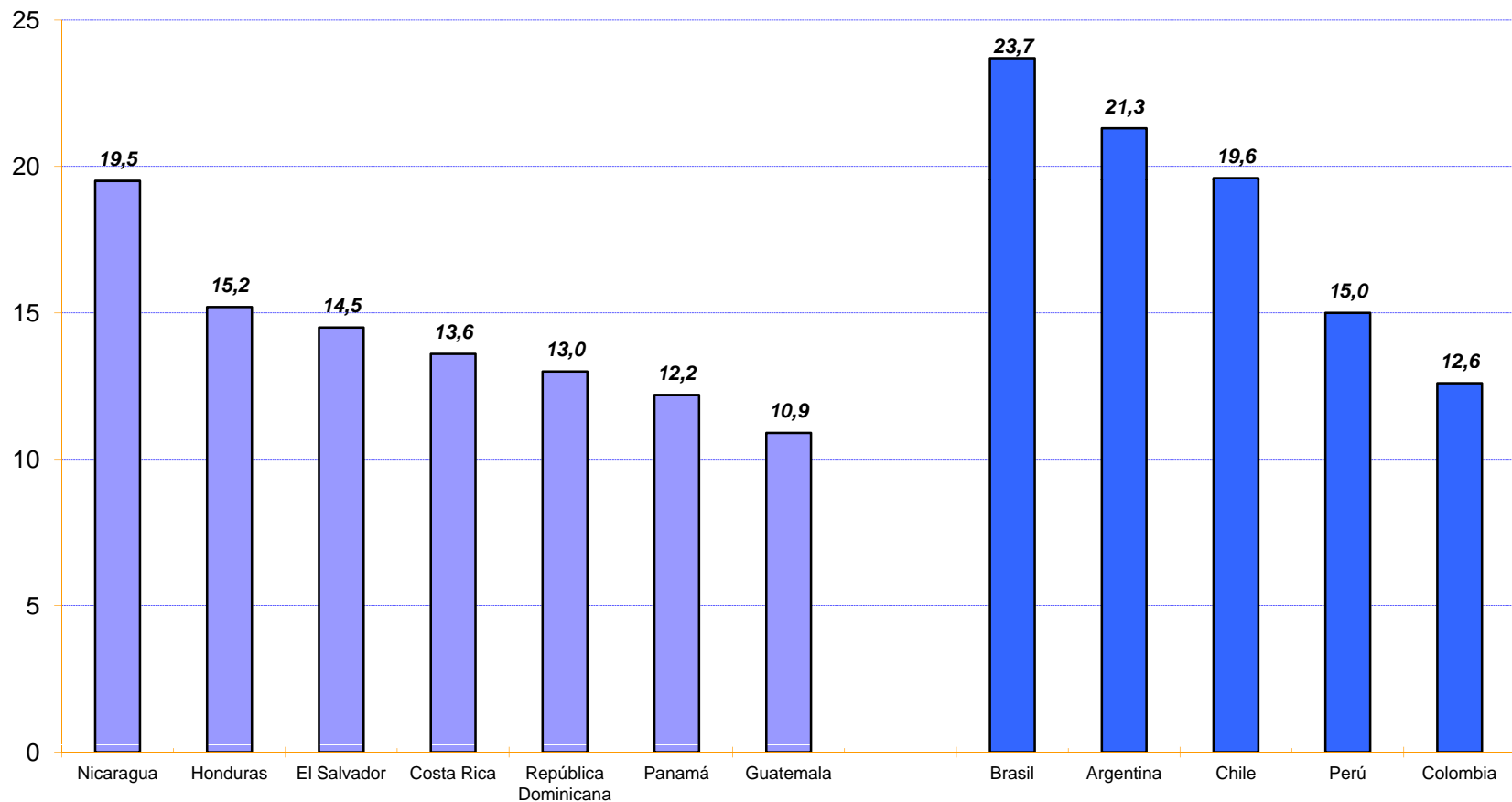
Espacio fiscal: Deuda total del sector público no financiero (% del PIB)



Fuente: CEPAL. a/ Cifras preliminares.

Espacio fiscal: Carga tributaria de CARD y LAC-5 (con RN)

(% del PIB)



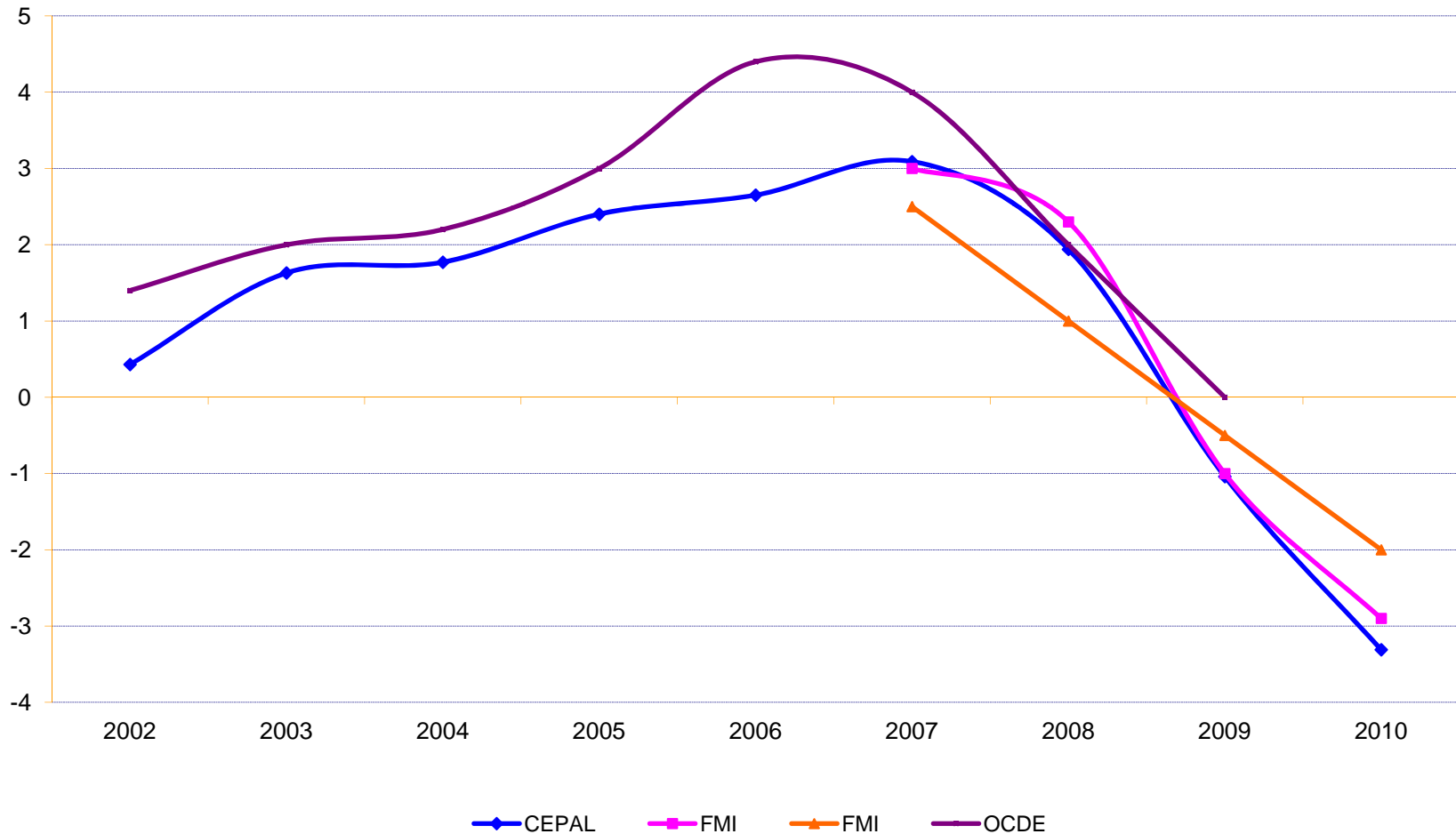
2. y 3. Estabilizadores automáticos por el lado de los ingresos y del gasto en CARD

- Estabilizadores automáticos se justifican por necesidad de reacción rápida ante crisis (recesión) y atrasos legislativos
- Establecimiento de estabilizadores automáticos por el lado de ingresos:
 - Fortalecimiento de la progresividad tributaria
 - especialmente del **Impuesto sobre la Renta** (en CARD resultó menos contracíclico que el IVA durante la crisis, lo cual refleja sus limitaciones)
- Estabilizadores automáticos por el lado de los gastos:
 - programas de inversión de emergencia (empleo) automáticos;
 - transferencias condicionadas o programas sociales (para sectores vulnerables) transitorios.

4. Concertación de regla de política contracíclica

- Problemas (estimación y variación del PIB potencial, p.ej.) con regla contracíclica requiere amplia discusión y etapa de prueba y error
- Metodología debería estar sujeta a concertación en ámbito técnico (p.ej. comité de economistas en Chile)
- Aplicación de regla debería ir acompañada de reducción de (otras) rigideces presupuestarias
- Se requiere concertación política para llegar a acuerdo duradero (evitando efectos de inconsistencia temporal)

Costa Rica: Estimaciones alternativas del balance fiscal estructural (% del PIB)



5. Determinación y moderación de costos cuasi-fiscales de políticas contracíclicas

- Hacer explícitos los costos cuasi fiscales:
 - esterilización de intervenciones para acumular reservas, evitar apreciación cambiaria pro-cíclica y administrar ingresos de capitales de corto plazo
- Reducir presiones sobre el tipo de cambio (y acumulación de reservas) con política macroprudencial:
 - aprovisionamiento (no remunerado) contracíclicos de pasivos en moneda extranjera
- Hacer explícitos pasivos contingentes de alianzas público privadas que tienden a impulsarse durante auges (caso extremo: Portugal)

Gracias