

# **Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas**

**Jonathan Menkos**  
Guatemala, mayo de 2016

# Contenido

---

1. Las élites: ¿por qué a las elites les interesa la política fiscal?
2. Hipótesis y objetivo general
3. Un comentario metodológico
4. Resumen de los estudios de caso
5. Conclusiones

# 1. Las élites: ¿por qué a las elites les interesa la política fiscal?

---

**Cuatro elementos  
concretos**

# Elites y política fiscal

---

## 1. Tributación

- La principal relación entre el poder económico (elites económicas) y el Estado
- Un pulso “clásico” por cuotas de poder
- Visión medieval de los tributos

## 2. Gasto público

- Tanto o incluso más importante para algunos sectores
  - Contratistas y proveedores
  - Financistas electorales
- Manipulación o influencia en las prioridades del gasto
  - ¿Gasto social o infraestructura para los negocios?

# Elites y política fiscal

---

## 3. Crédito público

- Banca privada:
  - ¿Deuda pública bonificada colocada en el mercado doméstico de capitales o ...
  - deuda pública externa en términos concesionales?
- Posibilidad de socializar pérdidas privadas

## 4. Transparencia fiscal

- La corrupción tiene dos socios: gobierno y sector privado
  - Privilegios y falta de control, “lubricados” con sobornos
  - Adquisiciones estatales sesgadas (inversión o insumos como medicamentos)
  - Financiamiento electoral espurio

# 2. Hipótesis y objetivo general

---

# Hipótesis general

---

La política fiscal ilustra apropiada y convenientemente cómo funcionan y han evolucionado las elites y los grupos de poder centroamericanos

- Aspectos históricos
  - La herencia de las décadas de 1980 y 1990
    - Por un lado la transición de conflicto o guerra civil a pacificación y democratización
    - Y por otro los programas de ajuste estructural y el Consenso de Washington

# Hipótesis general

---

- Aspectos históricos
  - La paz no trajo una política fiscal para el desarrollo y la consolidación democrática
  - La política fiscal ha abierto espacios y ventanas de oportunidad para las elites y para que los grupos de poder se sirvan del Estado
    - Vía tratamientos fiscales privilegiados, subsidios, gasto dedicado, contratos, privatizaciones, etc.
    - Pero sin tributar lo justo
    - Adaptándose *ellos* a los cambios (globalización, etc.), pero negándole el desarrollo al resto



# Objetivo general

---

Estudiar y comprender aspectos relevantes de la evolución de la política fiscal en Centroamérica, como un reflejo de la reconfiguración e influencia de las elites económicas en la región

# 3. Un comentario metodológico

---

# Una advertencia previa: lo que este libro no busca

---

- Un estudio exhaustivo sobre la política fiscal de cada país centroamericano o de la región ...
  - Por ejemplo, el Icefi produce sus informes centroamericanos sobre la política fiscal
- ... o especializado sobre las elites
  - Otros investigadores son autoridad en el tema:
    - Historiadores, economistas, sociólogos, politólogos, etc.

# Enfoque heurístico

---

- Selección de 2 variables fiscales que:
  - Según el análisis económico, insuficientes para ser representativas o apropiadas para comparaciones consistentes
  - Pero, son relevantes o significativas para ilustrar o ejemplificar la reconfiguración, evolución o influencia de las elites en Centroamérica
  - La política fiscal como una ventana para “ver” y entender esta evolución o influencia
- Las variables seleccionadas no necesariamente deben ser las mismas en los países ...

# Pero entonces ...

---

- Más allá del análisis económico fiscal tradicional:
  - ¿Qué tienen en común las variables fiscales analizadas?
  - ¿Qué nos dice el análisis y el estudio de esta selección -inusual- de variables fiscales?

# 4. Resumen de los estudios de caso

---

# Guatemala

---

- Variables fiscales analizadas: carga tributaria e inversión pública en infraestructura
  - Para neutralizar legislación contraria a sus intereses, las elites han recurrido a la Corte de Constitucionalidad (CC)
    - En vez del Legislativo y el Ejecutivo
    - Ha sido una vía para revertir las reformas
      - Una forma más eficaz y eficiente (5 magistrados) que impedir propuestas del Ejecutivo o su aprobación por el Legislativo
  - La legislación tributaria ha sido víctima de mutilaciones resultado de sentencias de la CC
  - La carga tributaria es un indicador fiscal que evidencia estas mutilaciones

# Guatemala

---

- Variables fiscales analizadas: carga tributaria e inversión pública en infraestructura
  - Inversión pública: “moneda” para pagar el financiamiento electoral
  - Evidencia un cambio sustancial: manipulación contraproducente del proceso de descentralización de la inversión pública
    - Hace 15 años, bajo el control e influencia de la elite tradicional
    - Ahora, el control de un presupuesto **decreciente** lo disputan la elite tradicional y poder económico emergente (dos tipos de contratistas):
      - Emergente: financiamiento electoral local
  - La arena de la disputa es el proceso de aprobación legislativa del presupuesto
    - Aunque el nivel de la inversión parezca estable (continuidad), los sectores que poseen los contratos hoy evidencian un cambio en la distribución de cuotas de poder



# El Salvador

---

- Variables fiscales analizadas: estructura de la carga tributaria (% de impuestos directos e indirectos), y endeudamiento público
  - Al inicio de la década de 1980 la élite económica necesitaba resolver dos problemas: la guerra y su inserción en una economía globalizada
  - Tránsito de un accionar “destructivo” a uno “constructivo”
    - Captura del Estado: creación de un partido político (Arena) y un tanque de pensamiento (Fusades)
    - Influencia y control *desde los poderes Legislativo y Ejecutivo*
    - Reformas estructurales en la década de 1990: incremento a la carga tributaria sí, pero no sobre el capital
      - Prevalencia de los impuestos regresivos

# El Salvador

---

- Variables fiscales analizadas: estructura de la carga tributaria (% de impuestos directos e indirectos), y endeudamiento público
  - Proyecto de evolución de un sector de la élite: transformación de la actividad cafetalera a banca, y luego, a grupos transnacionales en el sector servicios
    - Vía privatización de la banca estatal
    - Uso intensivo de deuda pública para sanear los activos tóxicos de la banca a privatizar
    - Exención de impuestos para la venta de bancos privatizados
- PERO: la sostenibilidad del modelo dependía de la sostenibilidad de la victoria electoral.
  - Revés importante con la victoria del FMLN. ¿Sostenible a su vez?

# Honduras

---

- **Variable fiscal analizada: gasto tributario**
  - Ajuste estructural para beneficiar a sectores cercanos al poder político a través del gasto tributario
  - Incremento significativo destinado a:
    - Promover exportaciones, y con ello la inversión y el empleo
    - Beneficios tanto para elites internas como externas
    - Más allá del modelo de maquila y zona franca

# Honduras

---

- **Variable fiscal analizada: gasto tributario**
  - Sin embargo los incentivos han degenerado en privilegios fiscales injustificados
    - Sin relación a la promoción de la inversión y el empleo
    - Otorgados en más de 100 leyes: se otorgan por acción política de un grupo, y no por visión estratégica de Estado
    - Gómez Sabaini y otros (2012): exenciones provocan una distorsión que excede al impacto de la corrupción, evasión tributaria y debilidad administrativa.
    - Ley para el Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (2010): solicitó a beneficiarios inscribirse
      - ¡El Estado no sabía quiénes eran los beneficiarios de los privilegios fiscales!

# Nicaragua

---

- Variables fiscales analizadas: deuda pública interna y gasto tributario
  - Incremento significativo debido a:
    - Bonos de indemnización de 1993
      - Para compensar las confiscaciones durante la Revolución Sandinista (década de 1980)
      - Se socializó el costo de la indemnización a la elite expropiada
    - Bonos para cubrir las quiebras de bancos privados durante 1999-2001
      - Se socializaron las pérdidas del sector financiero privado

# Nicaragua

---

- Variables fiscales analizadas: deuda pública interna y gasto tributario
  - Pese a recomendaciones explícitas del FMI, Nicaragua mantuvo las exenciones
    - Acción e influencia política de la elite económica (Cosep) en las discusiones de reformas tributarias
    - El lobby se dirigió al Ejecutivo, y no al Legislativo
    - Se excluyó a la sociedad civil
    - Acuerdo político (implícito) entre el Ejecutivo y el Cosep
  - Beneficiados: agroindustria, maquila, zonas francas
  - Opacidad fiscal: no existe registro público del gasto tributario

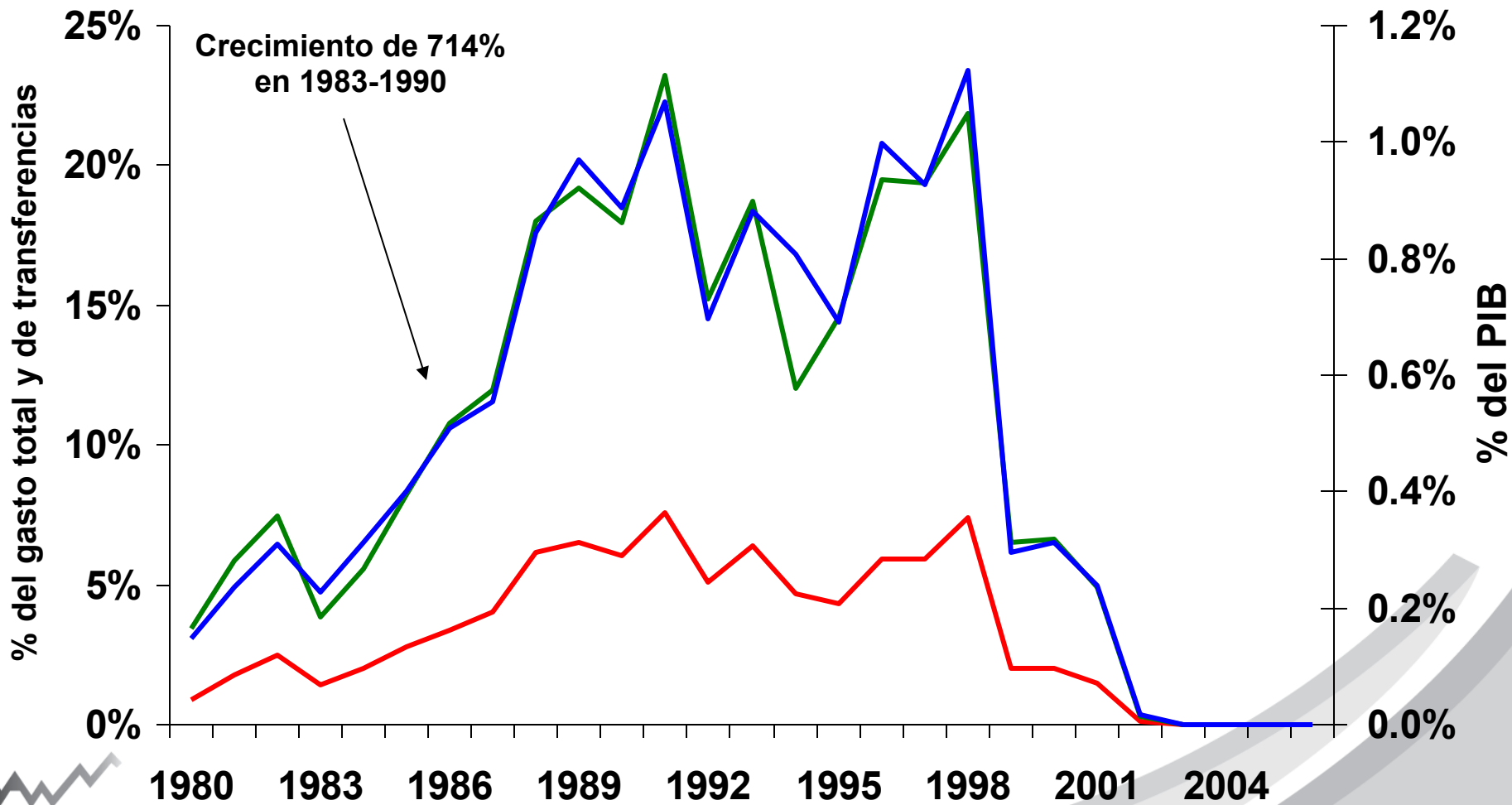
# Costa Rica

---

- Variables fiscales analizadas: carga tributaria y gasto público
- Certificados de Abono Tributario (CAT)
  - Subsidios estatales para exportadores
    - Enmarcados en el abandono del modelo de sustitución de importaciones y políticas de estímulo fiscal para la actividad exportadora
  - Al final de la década de 1980 eran el 1% del PIB y más del 6% del gasto del Gobierno Central. En 1986-1998 el 17.1% de las transferencias corrientes se benefició a exportadores de productos no tradicionales
  - Éxito para la élite exportadora: incremento importante en el empleo, inversión de capital nacional y extranjero
  - PERO: no sostenido
  - Beneficios concentrados en quienes ya gozaban de privilegios: región central de CR

# Costa Rica

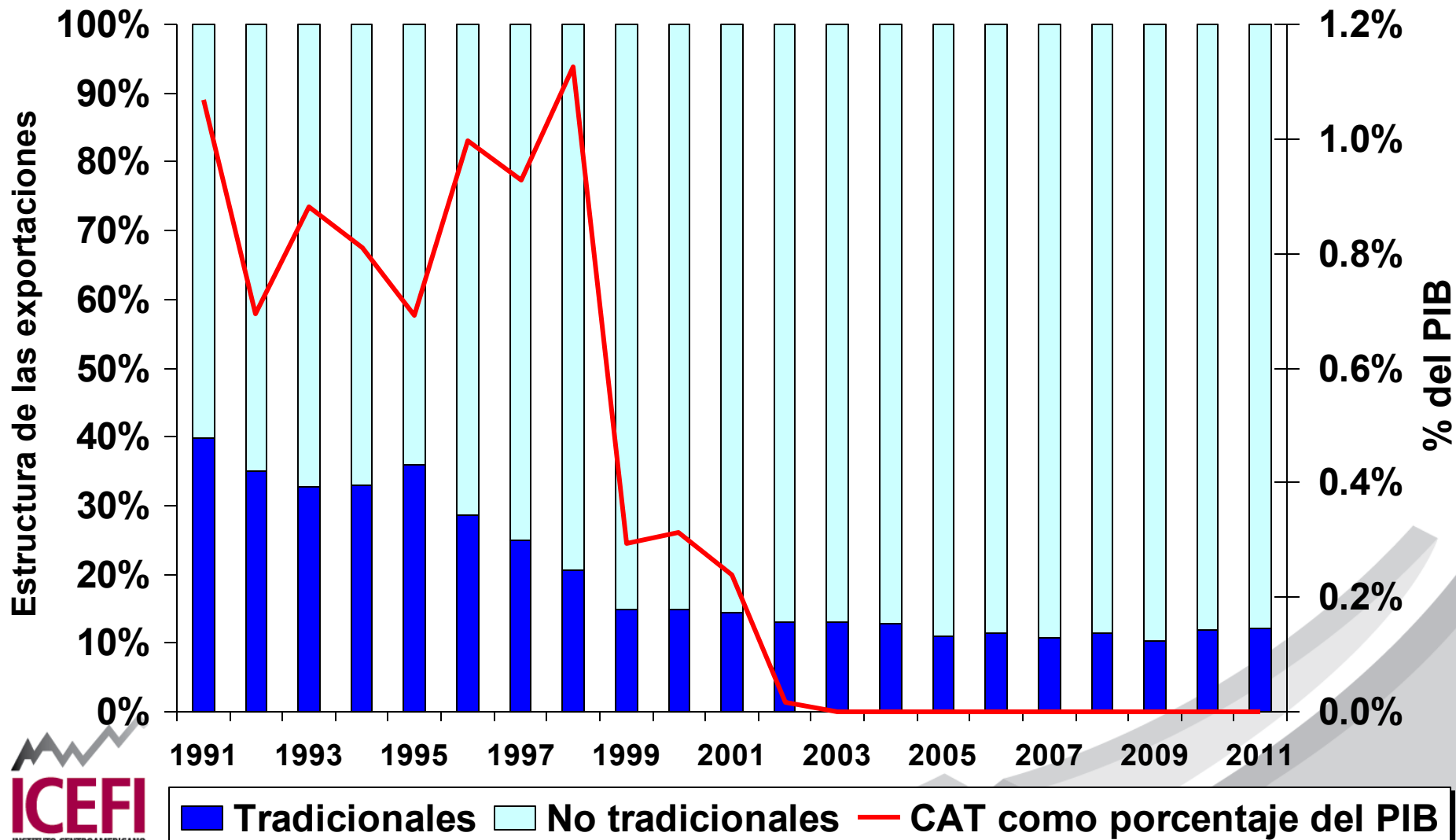
Gasto en CAT como % del PIB, del gasto total y de las transferencias corrientes (1980-2006)





# Costa Rica

## Impacto de los CAT para privilegiar las exportaciones no tradicionales 1991-2011



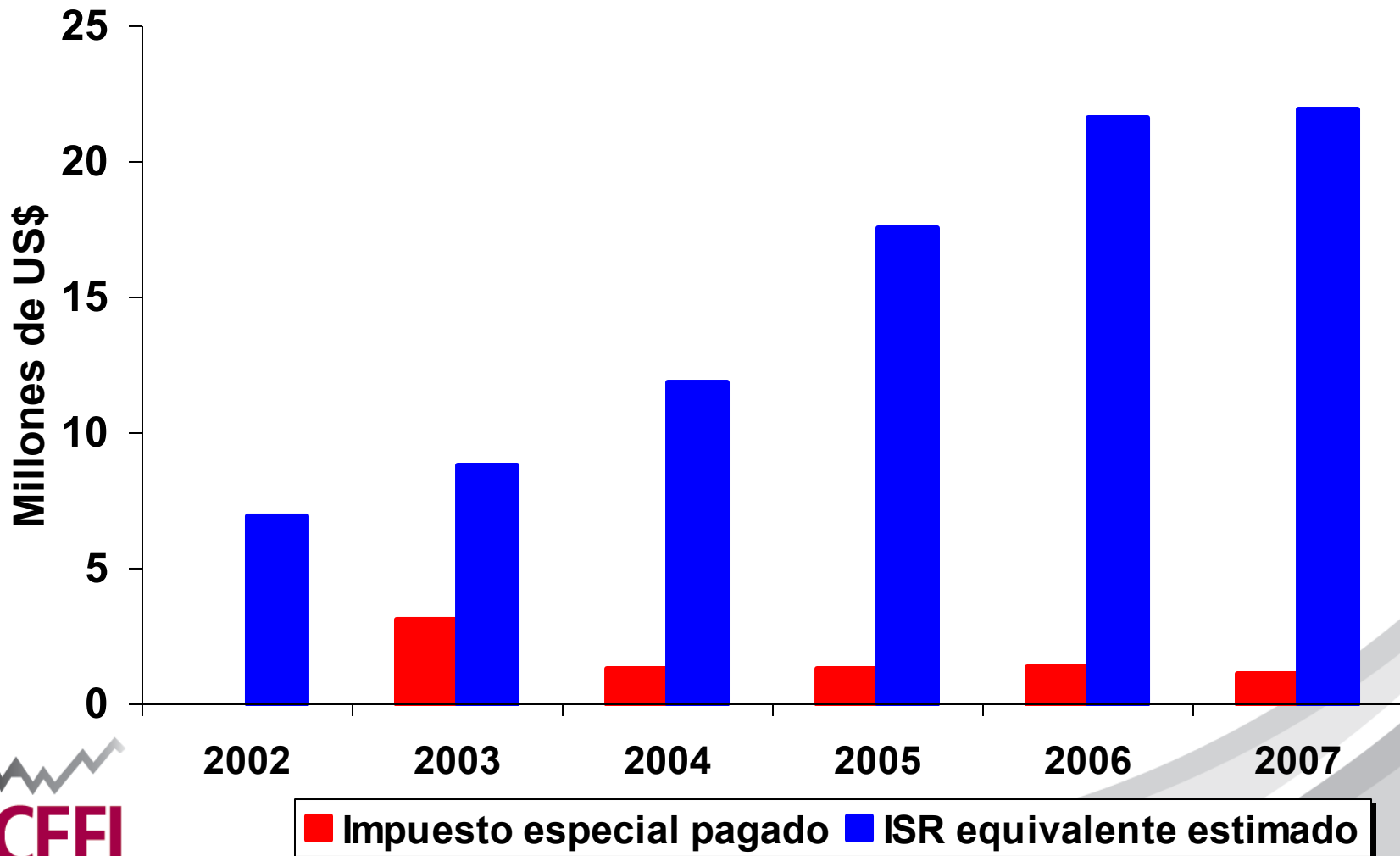
# Costa Rica

---

- Variables fiscales analizadas: carga tributaria y gasto público
- Poder de los financistas de campañas electorales
- Tratamiento privilegiado a las *off shore*: el impuesto especial, mucho más bajo que el ISR
- Bloqueo a reformas tributarias
  - Lobby en Legislativo
  - Impugnación en tribunal constitucional (Sala IV)
- Medidas de ajuste y estabilización exigidas o respaldadas por la élite:
  - Castigo al gasto social para reducir déficit fiscal
  - Pero no sobre subsidios para la actividad exportadora u otros sectores económicos con incentivos fiscales

# Costa Rica

## Impuesto especial sobre la banca *off-shore* y ISR equivalente estimado 2002 - 2007



# 4. Conclusiones

---

# Objetivos de las élites para influenciar o controlar la política fiscal en CA

---

- Maximizar ganancias, argumentando estímulo a actividades productivas, crecimiento económico y generación de empleo
- Socializar costos privados al cubrirlos con deuda pública u otras distorsiones en la política fiscal
- Expansión, consolidación o migración a otras actividades o sectores

# Objetivos de las élites para influenciar o controlar la política fiscal en CA

---

- La experiencia en Centroamérica muestra que
  - En todos los países de la región las élites económicas emprendieron esfuerzos por controlar o influenciar la política fiscal para alcanzar estos objetivos
  - Sin embargo, como de alguna forma es natural, en algunos casos:
    - Tuvieron éxito
    - Los resultados fueron insostenibles o dependen del ciclo político
    - Los resultados fueron contraproducentes, y la élite terminó perdiendo cuotas de poder
- Es decir, el poder para ejercer influencia sobre la PF es un fenómeno dinámico: cambia en el tiempo

# De variables fiscales diversas, se colige un fenómeno político común

---

- Aunque
  - La obtención de privilegios fiscales en Costa Rica, Honduras y Nicaragua
  - La descentralización de la inversión pública en infraestructura en Guatemala
  - La política de endeudamiento público en El Salvador y Nicaragua
  - La estructura de la carga tributaria en El Salvador y Guatemala
- En rigor del análisis económico fiscal son fenómenos distintos

# De variables fiscales diversas, se colige un fenómeno político común

---

- Su evolución en el tiempo obedece, y se explica por el mismo fenómeno político
- Se explica por los esfuerzos de las élites económicas por ejercer el poder, alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses



# ¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:

