

Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas

San Salvador, 27 y 28 de abril de 2015

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

- Inicio de la década de 1980, la élite se plantea 2 objetivos estratégicos:
 1. Terminar con la guerra
 - Independientemente del conflicto ideológico, es mala para los negocios
 - Neutralizar al FMLN, transformándolo:
 - De un poderoso ejército guerrillero, según Edelberto Torres-Rivas, cuya magnitud no tuvo precedentes en las revoluciones del mundo (*Revoluciones sin cambios revolucionarios*, 2011:22)
 - A un partido político legal, sin mayoría parlamentaria
 2. Lograr que el final de la guerra se ajustara a sus intereses empresariales

El Salvador

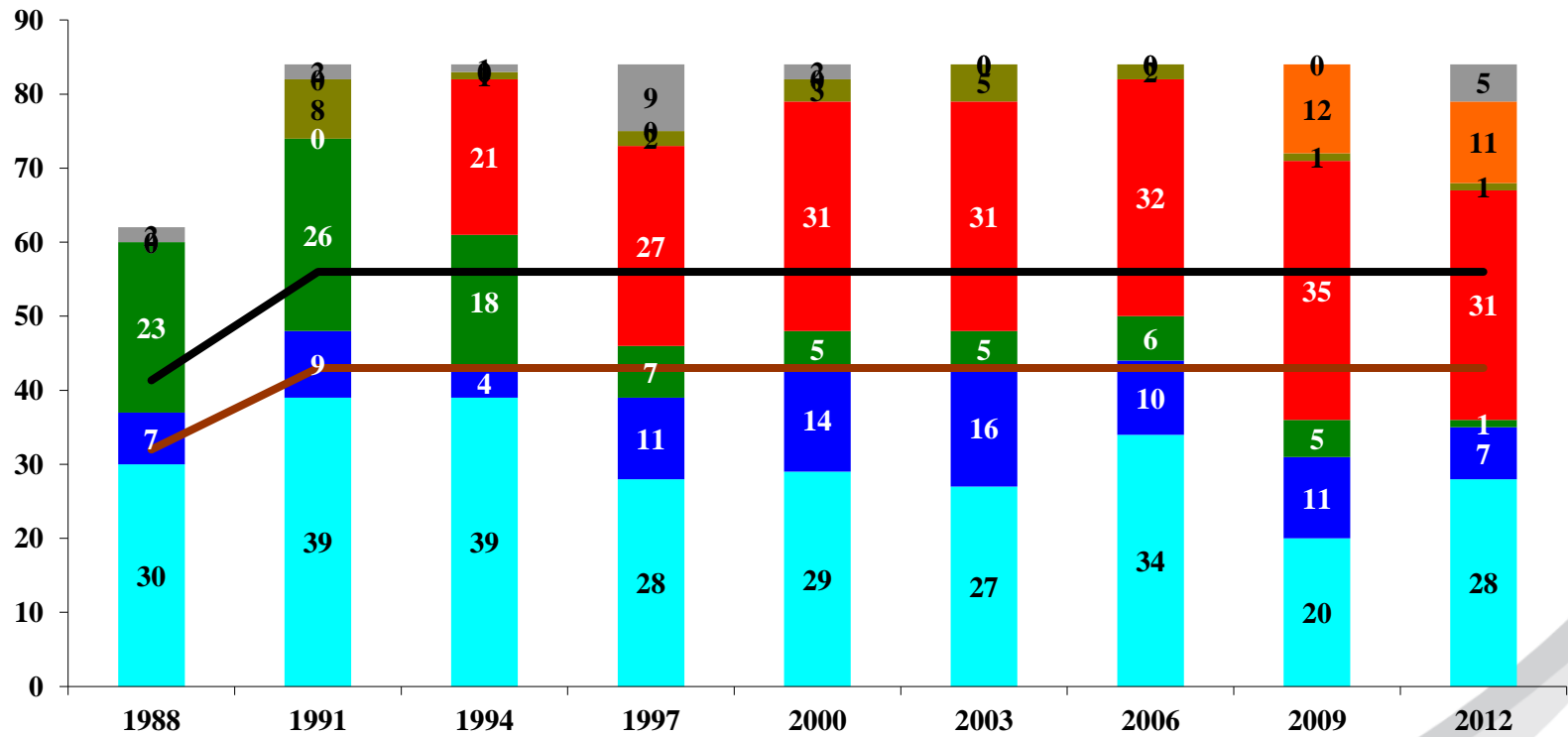
- **Acciones iniciales**
 - Creación de nuevas instituciones, fuertes y coordinadas:
 - Partido político: Arena
 - Tanque de pensamiento con sólido respaldo académico: Fusades
 - Búsqueda y preparación de liderazgos para los negocios en la paz-post guerra
 - Tránsito del anticomunismo violento al neoliberalismo empresarial

El Salvador

- **Implementación**
 - Liderazgo: de D'Aubuisson a Cristiani
 - Éxito electoral de Arena
 - **Ejecutivo:** un gobierno al servicio de los intereses empresariales. Captura del Estado
 - **Legislativo:** control de la aprobación de las herramientas principales de la política fiscal y económica: presupuesto, deuda, impuestos, privilegios, seguro social, dolarización, etc.
 - Respaldo técnico: Fusades
 - Visita de economistas liberales, famosos y respetados (Harberger). Alianza con Incae
 - Apoyo de USAID y otros apoyos internacionales (Europa).

El Salvador

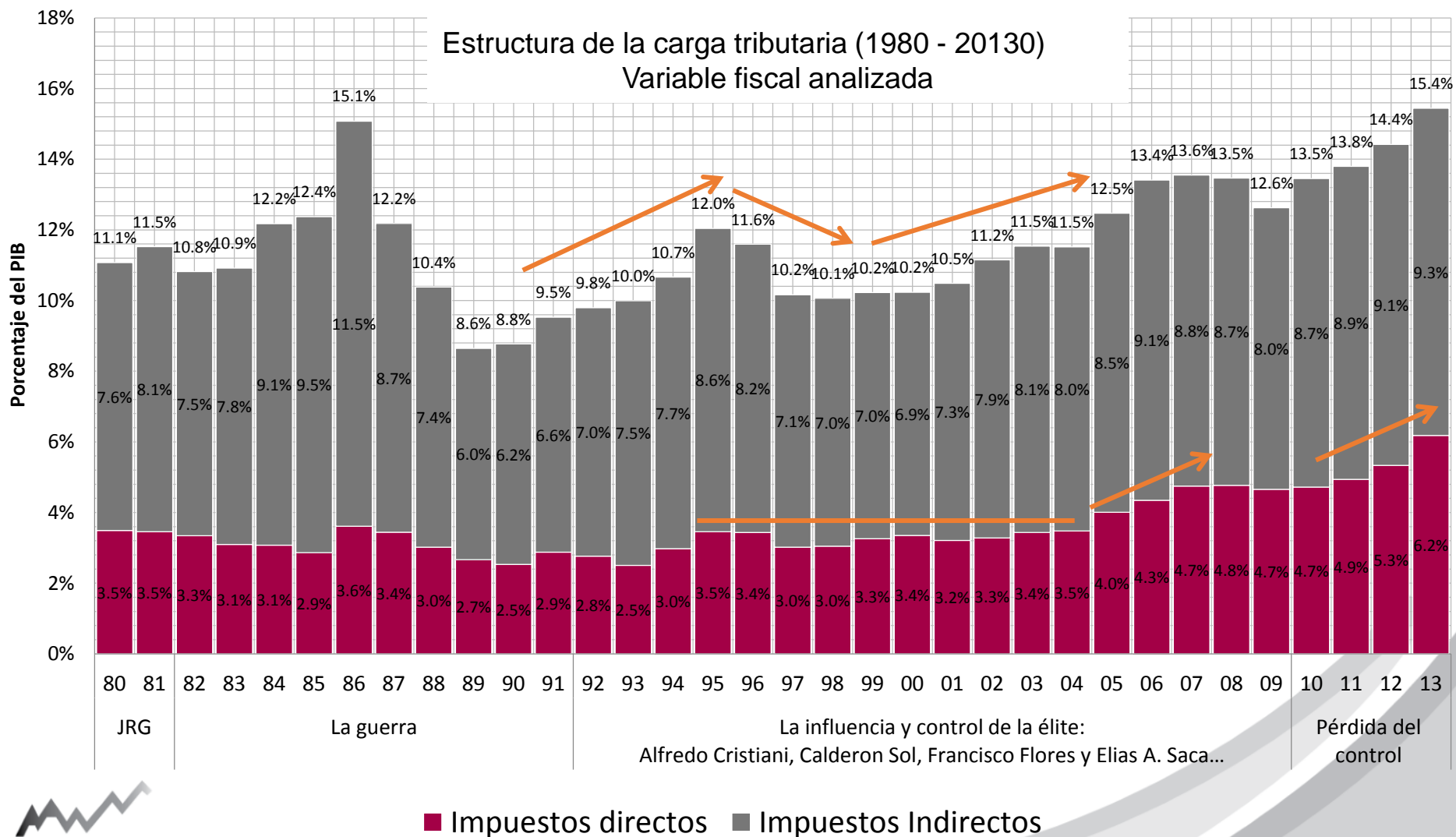
Estructura de la Asamblea: control sobre aprobación de herramientas de la política fiscal



El Salvador

- **Resultados durante la década de 1990**
 - Reformas fiscales acordes al interés de la élite económica
 - Aumento de la carga tributaria: sí, pero no sobre el capital, vía la preferencia por los impuestos indirectos
 - Creación y aumento del IVA, eliminación de exenciones a los productos de la canasta básica y medicinas.
 - ISR débil: desgravación y fiscalización pobre
 - Supresión del impuesto patrimonial
 - Otros:
 - **Privatización:** banca, telecomunicaciones, servicio eléctrico, pensiones, etc.
 - *Ley de Integración Monetaria* (LIM) – Dolarización.
 - Apertura al mercado internacional – Firma de TLC

El Salvador



El Salvador

- **Resultados durante la década de 1990**
 - Captura y aprovechamiento del sector financiero
 - 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

El Salvador

Operaciones fiscales y cuasifiscales para cubrir los costos de la privatización de la banca

Reestructuración y limpieza

- Reestructuración administrativa y gerencial
- Limpieza de los activos tóxicos [¢ 3,800 millones (US\$ 760 millones)]
 - Emisión de bonos por ¢ 2,450 millones (US\$ 288.2 millones)

Venta de los bancos

- En teoría: democratización de la propiedad
- Créditos en condiciones para financiar a los compradores de los bancos
- Compradores reales: ex élite cafetalera

Venta a entidades transnacionales

- Con privilegios fiscales
 - Decreto Legislativo No. 780 (Nov 1999)
 - Gasto tributario: US\$ 200 millones

El Salvador

Captura de los bancos privatizados por parte de algunos miembros de la élite cafetalera

| Banco | Empleados | Inversionistas pequeños | Total de accionistas | Grupo familiar |
|---------------------------|-----------|-------------------------|----------------------|-----------------------------|
| Cuscatlán | 850 | 2,249 | 4,362 | Sisa: Cristiani, Llach Hill |
| Agrícola Comercial | 980 | 1,941 | 4,521 | Baldochi, González Giner |
| De Desarrollo e Inversión | 360 | 608 | 1,369 | Salaverría y Hill |
| De Comercio | n/d | n/d | n/d | Mathies-Regalado |
| Salvadoreño | n/d | n/d | n/d | Simán |

Fuente: Funde (1993).

El Salvador

- **Lecciones del caso salvadoreño**
 - Tránsito de un enfoque “destructivo” a uno “constructivo”
 - Enfoque “destructivo” en 70’s y 80’s: impugnación en tribunal constitucional, huelga, paro, boicot, etc. (similar en otros países, GUA por ejemplo)
 - Enfoque “constructivo”: captura del Estado, influencia y control desde Ejecutivo y Legislativo
 - Incremento carga tributaria: sí, pero no sobre el capital
 - **Problemas de sostenibilidad**
 - Alta dependencia del ciclo político y victoria electoral de Arena
 - Revés importante: victoria alianza centro izquierda en 2009, victoria plena del FMLN en 2014

El Salvador

- **Lecciones del caso salvadoreño**
 - **Inicio exitoso para la élite tradicional:**
 - 4 gobiernos consecutivos de Arena
 - Instituciones estatales y leyes ajustados a sus intereses: expansión “hacia afuera” (Schneider, 2013)
 - Reconfiguraron al Estado: de contrainsurgente a “*business oriented*”
 - Transformación del FMLN: de ejército guerrillero a partido político sin mayoría parlamentaria, durante década y media
 - **Pero insostenible y con problemas**
 - Desigualdad y descontento social: persisten las causas estructurales de la guerra civil
 - Crecimiento económico demasiado bajo y desigual
 - ESV en crisis fiscal y financiera constante
- **Estructura difícil de cambiar: el FMLN no ha logrado reconfigurar el Estado**

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

- Variables fiscales analizadas: carga tributaria y gasto público
- 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

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:

