

Lente fiscal centroamericano

Investigación de coyuntura



**Cambio
climático.**

**¿Se puede hacer algo
más que reparar los daños?**

Consejo Editorial

Hugo Noé Pino
Adelma Bercián
Maynor Cabrera
María Castro
Jonathan Menkos Zeissig
Iliana Peña
Martín Rodríguez Pellecer

Investigación y redacción

Jonathan Menkos Zeissig
Responsable principal
Martín Rodríguez Pellecer
Análisis político
Marcelo Coj
Responsable estadístico

Colaboradores

Guatemala: Rodolfo Linares
El Salvador: Javier Garate Alfaro

Monitoreo de medios

El Salvador: Martha de
Mendoza
Honduras: Alma Ruth Rico
Nicaragua: Mercedes Rivas
Costa Rica: Juan Carlos Peña
Panamá: Eusebia Solís

Edición

Martín Rodríguez
Isabel Aguilar Umaña

Caricaturista

Choco

Producción

Supervisión

Adelma Bercián
Francis Urbina

Diseño y diagramación

Comunicación Ilimitada

Administración

Iliana Peña

*Esta publicación se realizó con
el apoyo financiero de:*



Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas:
info@icefi.org
comunicacion@icefi.org

■ Editorial

3



Economía internacional

- De la L a la W. Hay muchas letras y mucha incertidumbre 4
- Consolidación fiscal ¿el camino a la recuperación o a la debacle? 6
- Posibles respuestas ante una crisis De deuda 7

Economía centroamericana

- Creciendo por el impulso externo 9
- El mercado interno continúa con las baterías bajas 11
- Cambio climático. ¿Se puede hacer algo más que reparar los daños? 12

Balance fiscal centroamericano

- ¿Se cumplirán las metas de recaudación? 15
- El gasto público se ejecuta más rápido que en 2009 17
- ¿Es sostenible la deuda pública en Centroamérica? 18

Economía política centroamericana

- Honduras: país encrucijado 21
- Nicaragua: ¿Economía sin política? 23
- Guatemala: más deuda hasta 2012 25
- El Salvador: comienzo de año decisivo 26

A debate

- Objetivos, logros y opciones de una reforma fiscal verde 27

Espacio abierto

- Reforma tributaria en Honduras Por Hugo Noé Pino 30

Noticias Icefi

- Noticias Icefi 33

EDITORIAL



El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) presenta su segundo *Lente fiscal sobre Centroamérica: investigación de coyuntura económica y fiscal*, con el fin de aportar al conocimiento y al debate de los actores políticos y económicos, la opinión pública y los ciudadanos centroamericanos.

En esta edición se presenta un análisis sobre las estimaciones de crecimiento económico mundial para 2010. En ellas se revela un mayor optimismo con respecto a las expectativas publicadas a principios del año. Sin embargo, las proyecciones de 2011 son menos halagüeñas, previéndose que para entonces haya desaparecido el impacto de las políticas contra cíclicas implementadas en los últimos dos años.

Este obscurecimiento del futuro se puede atribuir a tres causas fundamentales: a) una estabilidad financiera agrietada en términos de percepción; b) una política fiscal mucho más sintonizada con la idea de reducir los déficits fiscales (consolidación fiscal) que con el objetivo de fortalecer la recuperación económica; y c) la continuidad de altos niveles de desempleo.

La razonable preocupación por los niveles de deuda pública en muchos países desarrollados ha hecho de la consolidación fiscal el principal tema de la agenda económica. Sin embargo, esta consolidación está siendo entendida como la necesidad de disminuir el gasto público, aun cuando los niveles de deuda de los países desarrollados son, en buena medida, resultado de las políticas tributarias relativamente laxas y regresivas que han sido implementadas durante las últimas tres décadas.

Para Centroamérica, el dinamismo económico se explica menos por el mercado interno y más por los mejores resultados en las variables relacionadas con el exterior, tales como las exportaciones y las remesas familiares. Estas variables, aunque con un crecimiento moderado, han sido beneficiadas por el «multiplicador mundial», pues mientras los países desarrollados pusieron en marcha planes contra cíclicos, los países en desarrollo tuvieron mayores oportunidades de empleo, comercio y consumo, lo que también se reflejó en una mejora de los ingresos tributarios. Resulta claro que

la consolidación fiscal en las economías desarrolladas, por medio de la reducción del gasto público, también tendrá un efecto negativo sobre el resto de las economías, incluyendo las centroamericanas.

A lo anterior debe agregarse un invierno que ha dejado en Centroamérica pérdidas humanas, merma de producción y destrucción de cuantiosas obras de infraestructura económica y social. Esta realidad vuelve a confirmar que el cambio climático está haciendo estragos en la región que, a nivel mundial, se ubica entre las más afectadas por el fenómeno, dadas sus implicaciones en términos de costos sociales y económicos.

No cabe duda de que el entendimiento y mitigación del cambio climático deben integrarse a los desafíos que aún persisten en materia fiscal en Centroamérica, tanto en la distribución del gasto, como en la tributación y en el manejo de la deuda pública. A pesar de los significativos dividendos ambientales, fiscales y laborales de una reforma fiscal verde, ésta requerirá de un diálogo social maduro y racional, que permita catalizar los particulares intereses políticos, empresariales o gremiales.

Finalmente, en la actualidad, en materia de economía política, se debe advertir que Honduras aparece como un país *quebrado* económica, fiscal y políticamente, necesitado de reformas profundas. Nicaragua ha encontrado una ecuación de *economía sin democracia*, que garantiza un tipo de estabilidad, pero sin ser próspera ni sostenible. Guatemala parece haber renunciado a hacer reformas fiscales en el próximo año y medio, en medio de crisis profundas suscitadas por catástrofes naturales y con un cercano año electoral. Y El Salvador se aproxima al año decisivo para hacer las reformas económicas y fiscales que se necesitan para garantizar la sostenibilidad de su democracia. Por su parte, Costa Rica y Panamá continúan siendo la excepción tradicional de la región en lo económico y político, pero deben poner mucha atención a la reciente dinámica de lo social.

ECONOMÍA INTERNACIONAL

De la L a la W. Hay muchas letras y mucha incertidumbre

Las estimaciones más recientes de crecimiento económico mundial para 2010 revelan un mayor optimismo con respecto a las expectativas publicadas a principios del año. La actualización de las proyecciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el mes de julio, marcan un crecimiento mundial de 4.6 por ciento, es decir, un incremento de 0.4 con respecto a lo esperado en las proyecciones publicadas en abril pasado. En general, se observan mejores resultados tanto en la producción industrial como en el comercio, y son los países emergentes, principalmente Brasil, China e India, los que fortalecen el crecimiento mundial.

En América Latina, las últimas proyecciones de crecimiento publicadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), avizoran que la demanda de productos y materias primas de parte de los países asiáticos, junto a la recuperación lenta y gradual de la economía estadounidense, han dado como resultado un aumento del producto interno bruto (PIB) regional, de 5.2 por ciento en 2010. Esto se explica, en buena medida, por variaciones del PIB por encima del 6 por ciento en Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Paraguay y República Dominicana. En contraste, México y Centroamérica continuarán creciendo lentamente, en seguimiento al ritmo de Estados Unidos.

Tanto las expectativas de crecimiento mundial como aquellas que se refieren a regiones económicas específicas evidencian un menor dinamismo a partir del segundo semestre de 2010. Estas estimaciones menos halagüeñas se podrían reflejar más intensamente en las proyecciones de 2011, cuando haya desaparecido el impacto de las políticas contracíclicas implementadas en 2008 y 2009.



Es previsible que el 2011 traiga consigo disminuciones de volúmenes y precios de exportaciones, menos y más precario empleo, contracciones en el turismo y en los flujos financieros —como las remesas familiares, la inversión extranjera y el crédito bancario—, así como una mayor incertidumbre en los inversionistas y consumidores sobre el porvenir económico.

Este obscurecimiento del futuro puede atribuirse a tres causas fundamentales relacionadas entre sí, y mucho más intensas en los países desarrollados. Por un lado, una estabilidad financiera agrietada, en términos de percepción, debido a las elevadas deudas públicas que aumentaron, en los últimos dos años, para hacer frente a la quiebra del sistema financiero privado. Por otro lado, una política fiscal mucho más sintonizada con la idea de reducir los déficits fiscales (consolidación fiscal), con el objetivo de fortalecer la recuperación económica. Por último, la continuidad de altos niveles de desempleo.

En cuanto a la estabilidad financiera, esta sufrió un retroceso en el segundo trimestre del año debido a la incertidumbre que generaron los riesgos de no poder pagar la deuda pública (riesgo soberano) en algunos países de la zona del euro, entre ellos Grecia, España, Portugal e Irlanda, y la posibilidad de contagio, principalmente a bancos privados europeos.

Las autoridades intentaron disminuir la incertidumbre financiera con tres acciones. En primer lugar, la prueba de estrés financiero realizada de forma individual a una muestra de 91 bancos en Europa, por el Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS, por sus siglas en

inglés). Esta prueba se centró en medir riesgos de crédito y de mercado, incluida la deuda soberana y las posibilidades de adecuar el capital de los bancos a dichos riesgos. En síntesis, solamente cinco cajas españolas y dos bancos, uno griego y otro alemán, reprobaron la prueba en el escenario más adverso, que supuso contracciones del PIB de 0.2, en 2010, y de 0.6, en 2011.

En segundo lugar, la puesta en marcha de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y del programa del Banco Central Europeo (BCE) para adquirir valores y aliviar las presiones especulativas más agudas en el mercado de valores europeo. La primera iniciativa constituye un mecanismo para auxiliar a los países en peligro de insolvencia, que podría movilizar hasta 750,000 millones de euros. El programa del BCE abre la posibilidad para que esta institución intervenga en los mercados de deuda pública y divisas con el objetivo de contribuir a la estabilización de la Eurozona.

Finalmente, la recién aprobada reforma financiera en los Estados Unidos (*The Wall Street Reform Act*) que, entre otros efectos, crea un organismo de protección al consumidor financiero dentro de la Reserva Federal; regula y transparenta los mercados de productos derivados de deuda; incluye una regulación de las agencias de calificación e impide los rescates, con recursos públicos, de las grandes entidades financieras.

Por su parte, la política fiscal actual está centrándose en la reducción del déficit y preocupándose menos por el financiamiento de programas para la reactivación económica y la disminución de los niveles de desempleo (aun cuando éste continúa con una tendencia estática o muy débil a la baja, con muy pocos cambios con respecto a los niveles observados desde febrero de 2010).

En ese sentido, las encuestas mundiales sobre la situación del empleo de Manpower y McKinsey revelan que los países en vías de desarrollo continúan teniendo mayores expectativas de crecimiento. Mientras, en los países desarrollados y los de la zona Euro los entrevistados continúan temiendo que la poca capacidad de consumo de los hogares, como resultado de los altos niveles de desempleo, constituya una barrera a las posibilidades de crecimiento económico.

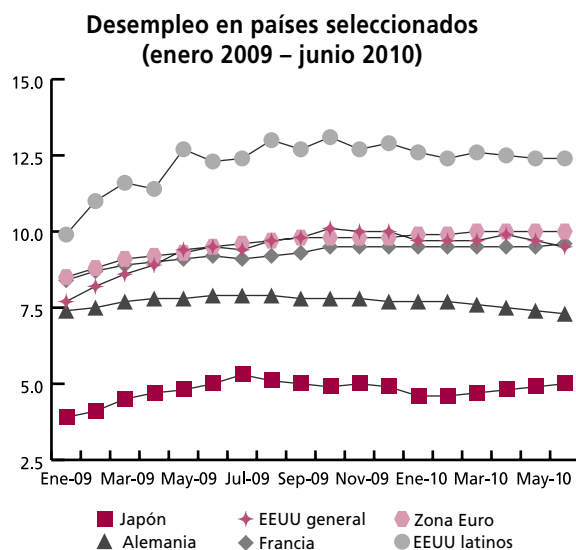
En la encuesta de Manpower (*Employment Outlook Survey, Global, Q3/2010*), los empleadores de una gran parte de países en desarrollo reportan mayores posibilidades de contratación para el trimestre de julio a

Estimaciones de crecimiento económico para 2010 y 2011

Fuente de la estimación y fecha de publicación. /País/región	2010	2011
Fondo Monetario Internacional, julio de 2010		
Mundo	4.6	4.3
Economías avanzadas	2.6	2.4
Estados Unidos	3.3	2.9
Zona Euro	1.0	1.3
Economías en desarrollo	6.8	6.4
América	4.8	4.0
Brasil	7.1	4.2
China	10.5	9.6
India	9.4	8.4
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), julio de 2010		
América Latina y el Caribe	5.2	3.8
México	4.1	3.0
Centroamérica ^{a/}	2.8	2.8
América del Sur ^{b/}	5.9	4.3
Banco Central Europeo, junio de 2010		
Mundo	4.7	4.1
Zona Euro	0.7 - 1.3	0.2 - 2.2
Banco Mundial, junio de 2010		
Mundo	3.3	3.3
Países de la OECD	2.2	2.3
Estados Unidos	3.3	2.9
Países en desarrollo	6.2	6.0
China	9.5	8.5
India	8.2	8.7
Latinoamérica y el Caribe	4.5	4.1
Brasil	6.4	4.5
México	4.3	4.0
Naciones Unidas, junio de 2010		
Mundo	3.0	3.2
Países desarrollados	1.9	2.1
Estados Unidos	2.9	2.5
Latinoamérica y el Caribe	4.0	3.9
México y Centroamérica	3.4	2.8

a/Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Cuba y Haití; b/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefis), con base en: Fondo Monetario Internacional (FMI, 2010). Perspectivas de la economía mundial. Actualización de las proyecciones centrales. Julio: Cepal (2010). Estudio económico de América Latina y el Caribe. Impacto distributivo de las políticas públicas. Julio: Banco Central Europeo (2010). Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del euro-sistema para la zona del euro. Junio: Banco Mundial (2010). Global Economic Prospects. Fiscal Headwings and Recovery. Volume 1. Summer 2010, June. Y United Nations (2010). World Economic Situation and Prospects 2010. June.

septiembre, con respecto a lo esperado el trimestre anterior. Los países en donde la tendencia es más robusta son India, China, Taiwán, Brasil y Perú. Por el contrario, las sociedades con mayor debilidad en las posibilidades de empleo continuarán siendo España, Grecia, Estados Unidos y Argentina.



Fuente: ICEFI con base en estadísticas del Bureau of Labor Statistics (http://www.bls.gov/fls/intl_unemployment_rates_monthly.htm).

Por su parte, McKinsey & Company (*Economic Conditions Snapshot, June 2010*) confirma que las complicaciones económicas de algunos países de la zona Euro están afectando la confianza de los directivos sobre el curso de la economía mundial. Por primera vez, en más de un año, la proporción de directivos con una visión positiva sobre la situación actual y futura de la economía de sus países ha descendido. En el caso de Europa, solamente el 46 por ciento de los entrevistados piensa que la economía mejorará en los seis próximos meses.

El mayor escepticismo a nivel mundial sobre el futuro económico se encuentra más relacionado con los aún muy bajos niveles de consumo de los hogares que con las posibilidades de cesación del pago de la deuda pública. Esto invita a reflexionar sobre las acciones para la reducción del espacio de maniobra de la política fiscal y sus posibles implicaciones en el futuro económico. Como en otras ocasiones, las proyecciones de crecimiento económico podrían estar sobreestimadas frente a los recortes de gasto público que se están llevando a cabo en las principales economías desarrolladas.

Consolidación fiscal, ¿el camino a la recuperación o a la debacle?

En la última Cumbre del G-20, el grupo de países en el que se produce cerca del 85 por ciento de los bienes y servicios mundiales, si bien se reconocía el aún importante y necesario papel de los planes de estímulo para el fortalecimiento de las economías, también se acordaba que estos países deberán reducir el déficit a la mitad para el año 2013 y estabilizar la relación deuda pública con respecto al PIB para 2016.

Existe una clara preocupación por los niveles de deuda pública y los dramáticos aumentos sufridos en muchos países industrializados, en mayor medida con el fin de salvar el sistema financiero y, en menor cuantía, para estimular la economía. A esto se debe añadir las presiones propias del envejecimiento poblacional, que implica aumentos en los gastos públicos de seguridad social y salud.

De hecho, un reciente estudio del Banco Internacio-

nal de Pagos (*The future of public debt: prospects and implications*), reconoce que en 2011 la deuda pública total promedio de los países industrializados será superior al cien por ciento de su PIB. De continuar la tendencia actual, en 2040 la deuda podría ascender a entre 150 y 300 por ciento del PIB, dependiendo del país.

Asimismo, el estudio afirma que el peso por los intereses de la deuda pasaría del actual 5 por ciento del PIB a más del 25 por ciento, en los casos más extremos (Reino Unido y Estados Unidos). En el largo plazo, una deuda pública de las dimensiones proyectadas sin duda afectaría las posibilidades de crecimiento económico.

La Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, en un estudio particular (*Federal Debt and the Risk of a Fiscal Crisis*), revela que el reciente sal-

to de 25 puntos del PIB en el nivel de deuda pública federal se debe al continuado desequilibrio entre ingresos y gastos, pero más aún a la crisis financiera y a la recesión económica profunda que esta provocó. El informe evidencia que en 2035 los niveles de deuda pública federal pueden llegar a superar el 180 por

ciento del PIB si no se ponen en marcha planes fiscales de sostenibilidad. Sin embargo, también advierte que, en este momento, la política contracíclica ha logrado producir empleo, elevar el consumo y mejorar las condiciones económicas.

La consolidación fiscal griega. Una tragedia con final draconiano

Primer acto. En 2001, Grecia se hace miembro de la zona Euro. Para conseguirlo y para continuar ahí, los Gobiernos de turno «maquillaron» los datos económicos del país. En esto fueron apoyados por el banco Goldman Sachs, que también colaboró con la venta de bonos de deuda pública.

Ser parte de la zona Euro le da ventajas a Grecia, principalmente por el acceso a préstamos con tipos de interés bajos. No obstante, la liberalización del comercio ha provocado que el país sea inundado por productos de sus socios del centro y norte de Europa, más competitivos que los productores locales.

Por otro lado, los niveles de evasión son muy altos. En un país con 11 millones de habitantes, con una producción anual de 350 mil millones de dólares, tan solo 15 mil personas declaran ganar más de 120 mil dólares al año. Otro problema es que la Iglesia ortodoxa, uno de los mayores propietarios del país, no paga impuestos. A esto se agrega la falta de transparencia en el quehacer público y el uso clientelar del aparato estatal por parte de corporaciones.

Segundo acto. La crisis financiera vivida a partir de 2007, así como las declaraciones del nuevo Gobierno con respecto al «maquillaje» de las cifras fiscales, provocaron que las agencias calificadoras de riesgo emitieran una alerta sobre el riesgo soberano griego. Colocaron, en abril de 2010, la calificación de la deuda griega al nivel de los bonos «basura». La fuga de capitales no cesa, al igual que las protestas sociales ante las reducciones de salarios y servicios sociales.

La evasión tributaria, la regresividad de los impuestos y la falta de transparencia pública no han sido encaradas.

Tercer acto. Las autoridades griegas llegan a un acuerdo con el FMI y el BCE, por el que Grecia recibirá 145 mil millones de dólares. Los objetivos del acuerdo son estabilizar la economía, aumentar la competitividad y restablecer la confianza en el mercado.

Las medidas a las que se ha comprometido el Gobierno son, entre otras, reducir el déficit del 13.5 por ciento del PIB registrado en 2009 a menos del 3 por ciento en 2014. Para ello se congelarán y reducirán los salarios públicos, en los próximos tres años; se restringirán los programas de prestaciones; se reformará el sistema de pensiones, inclusive reduciendo las prestaciones por retiros anticipados.

Por otro lado, se prevé un aumento del 4 por ciento de los ingresos, principalmente por medio del incremento al impuesto al valor agregado y algunos impuestos selectivos al consumo. Asimismo, se creará un fondo de estabilidad financiera, para garantizar que los bancos cuenten con un nivel sólido de capital propio.

Las medidas impulsadas dejan de lado la búsqueda de la equidad fiscal, la lucha contra la evasión tributaria y la transparencia, por lo que todo indica que la historia, en algunos años, volverá a repetirse.

Fuente: Icefi, con base en Ugarteche, O. y Acosta, A. (2010). Frente a la tragedia griega. Repensando una propuesta global para un problema global. FMI (2010). Acuerdo del personal técnico del FMI. Boletín digital del FMI. Mayo. The New York Times (2010). Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe's Crisis. February, 13, 2010. Diario Público (2010). «El error de la austeridad», 12 de agosto de 2010.

Posibles respuestas ante una crisis de deuda

La literatura sobre el tema establece algunos mecanismos posibles para responder a una crisis de deuda, con diferentes posibilidades de aplicación, según la situación económica y política de cada país.

Primero, reestructurar. Este mecanismo de renegociación de los tiempos para el vencimiento del pago de la deuda pública suele ser muy costoso en momentos

de crisis, pues aumenta las tasas de interés, pero ayuda a mitigar los riesgos.

Segundo, aumentar la oferta de dinero. Una subida abrupta de los precios podría afectar la economía, pero un manejo prudente de la inflación tendería a reducir el valor de la deuda, en términos del tamaño de la economía.

Finalmente, aumentar impuestos y reducir el gasto público. En momentos de una recesión, un mal manejo de esta estrategia podría exacerbarla.

Pero, en un horizonte de mediano plazo, puede ser muy útil y dar un sentido de orden y gradualidad a dicha medida. Un aumento de la progresividad de los tributos, aunado a un gasto público más efectivo, puede estimular la economía.

La revisión o auditoría de la deuda contraída con el fin de evidenciar ilegalidades en su contratación y pago debe considerarse como un cuarto mecanismo (desde la óptica ética para el acreedor y justa para el deudor) cuyo propósito es responder a una crisis de la deuda, aunque no necesariamente solo en estos momentos. Este mecanismo consiste en una revisión del actuar ético y legal de las partes involucradas. Uno de los mayores logros de una auditoría de la deuda es el resultado de 2006, en el que el Gobierno noruego canceló de forma unilateral 80 millones de dólares a Egipto, Ecuador, Perú, Sierra Leona y Jamaica.

Como afirmó en su momento (2004) el ministro noruego para el Desarrollo Internacional, Hilde F. Johnson, el interés por hacer negocios eclipsó, entre 1970 y 1980, la política de cooperación para el desarrollo. El Gobierno noruego admitió que la exportación de barcos a países en desarrollo tuvo como fin primordial mantener el empleo en la industria de la construcción naviera, más que satisfacer necesidades de desarrollo de los países involucrados.-(Véase <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2004/0225/ddd/pdfv/217380-debtplan.pdf>).

En todo caso, es evidente que tratar de reducir la deuda pública es un tema estratégico para la sanidad

económica y social. Sin embargo, es preciso advertir que los niveles de deuda de los países desarrollados son resultado de balances estructurales deficitarios.

En los casos más severos —como los de Estados Unidos, España, Irlanda y Grecia, entre otros— son más el efecto de políticas tributarias relativamente laxas y regresivas, que de gastos públicos exorbitantes.

Aun así, las principales medidas que se han adoptado para la consolidación fiscal están encaminadas a la austeridad del gasto, lo que incluye recortes de salarios y pensiones, así como de servicios sociales y de inversiones en infraestructura económica. Estas medidas podrían sofocar la actividad económica general, en el corto y mediano plazos, además de generar fricciones en la sociedad pues, como se sabe, el aumento de la deuda se debió, en mayor medida, a un apoyo irrestricto al sistema financiero, que en la actualidad aún no se ha responsabilizado por sus actos.

El plan de rescate de Grecia ejemplifica el camino de consolidación fiscal que se está siguiendo en muchos países de la Eurozona, en especial en España, Portugal, Francia, Alemania, Irlanda y el Reino Unido, mientras connotados economistas advierten que esa búsqueda de la «recuperación de la confianza de los mercados» dañará enormemente a las clases medias y populares de estos países. Asimismo, opinan que es erróneo el argumento de que los elevados déficits y la deuda pública absorben recursos que deberían estar disponibles para la producción en el sector privado, cuando la falta de inversiones se debe a la escasa demanda creada, como resultado de la reducción de los salarios y del gasto público.

LA VIÑETA FISCAL



ECONOMÍA CENTROAMERICANA

Creciendo por el impulso externo

En julio, la Cepal publicó los últimos pronósticos de crecimiento para la región. Con respecto a las estimaciones oficiales, existen importantes incrementos, principalmente en Costa Rica y Panamá. Con excepción de El Salvador, en el resto de países la Cepal ha aumentado su optimismo con respecto al desempeño económico de 2010, al comparar sus nuevas proyecciones con las publicadas a finales de 2009.

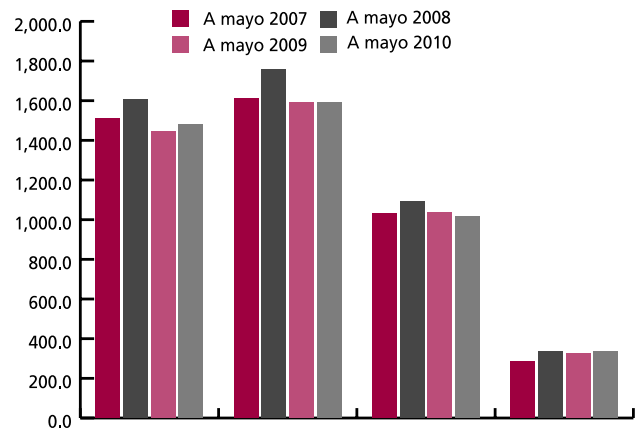
El índice mensual de actividad económica (Imae) revela que todas las economías han ido saliendo lentamente del precipicio en el que cayeron en la fase crítica de la crisis económica pasada. El promedio de variación interanual de la actividad económica en Centroamérica ronda el 3.2 por ciento, por debajo del 5.4 mostrado hasta principios de 2008.

El crecimiento económico de la región se explica en buena medida por mejores resultados en las variables relacionadas con el exterior, tales como las exportaciones y las remesas familiares.

Estas variables, aunque con un crecimiento moderado, han sido beneficiadas por el «multiplicador mundial», pues mientras los países desarrollados pusieron en marcha planes contracíclicos para aumentar el empleo o apoyar a los desempleados, para los países en desarrollo esto se tradujo en mayores oportunidades, tanto de empleo para los migrantes que envían parte de sus ingresos, como de exportación de productos. Es evidente que la búsqueda de la consolidación fiscal en las economías



Ingreso de remesas familiares, a mayo de cada año en millones de US\$ dólares



Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Bancos Centrales y Ministerios de Economía y Comercio.

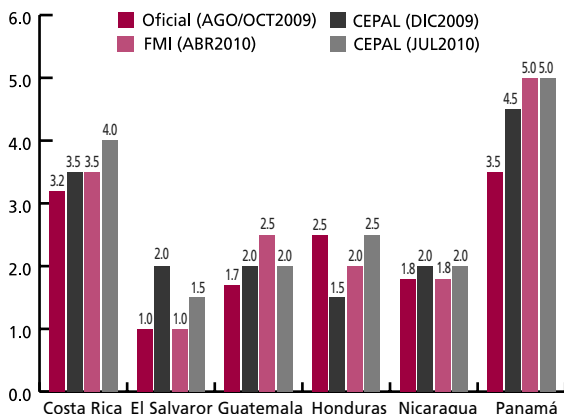
desarrolladas, por medio de la reducción del gasto público, también tendrá un efecto negativo sobre el resto de las economías, incluyendo las centroamericanas. A esto debe agregarse que las catástrofes naturales podrían ralentizar aún más las posibilidades de crecimiento económico, tanto por la pérdida de vidas humanas, como por el daño a infraestructura y producción.

De hecho, en las proyecciones de crecimiento para 2011 publicadas por la Cepal sobre la base de cifras oficiales (*Estudio económico de América Latina y*

el Caribe 2009-2010) se estima un crecimiento económico magro que, con respecto a 2010, se deprime en Costa Rica (de 4 a 3 por ciento) y en Honduras (de 2.5 a 2 por ciento); se mantiene igual en Panamá, El Salvador y Nicaragua; y crece en Guatemala (de 2 a 3 por ciento).

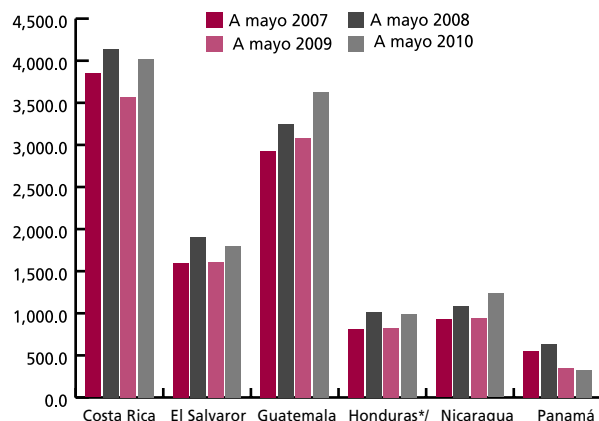
Los registros de las exportaciones reflejan que estas, al mes de mayo de 2010, se han incrementado, en promedio, 18.6 por ciento, con respecto a lo exportado a mayo de 2009. Ello, sin incluir a Panamá, cuyos cambios en el registro de comercio exterior dificultan cualquier comparación.

Centroamérica: proyecciones de crecimiento económico (2010)



Fuente: Icefi, con base en proyecciones oficiales de los Ministerios de Economía y Finanzas, Bancos Centrales y Contraloría General de la República de Panamá, publicadas entre agosto y octubre de 2009; proyecciones de la Cepal publicadas en diciembre de 2009 y julio 2010; y proyecciones del FMI publicadas en abril de 2010.

Centroamérica: exportaciones (FOB), a mayo de cada año en millones de US\$ dólares



*/ Los datos son a abril de cada año.

Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Bancos Centrales y Ministerios de Economía y Comercio.

Nicaragua, Honduras y Guatemala son los países en donde las exportaciones han aumentado más, mientras los crecimientos más lentos se registran en Costa Rica y El Salvador.

Los cambios que explican los mayores incrementos en la exportación de 2010, en comparación con 2009, están relacionados con incrementos en los precios y volúmenes despachados de los principales productos de exportación, tales como azúcar, café, artículos de pulpa, petróleo y otros minerales. En promedio, las exportaciones al resto del mundo superaron el 25.7 por ciento de lo exportado en 2009. La recuperación del comercio dentro de la región fue también significativa, aunque más débil (10 por ciento más de lo exportado en 2009).

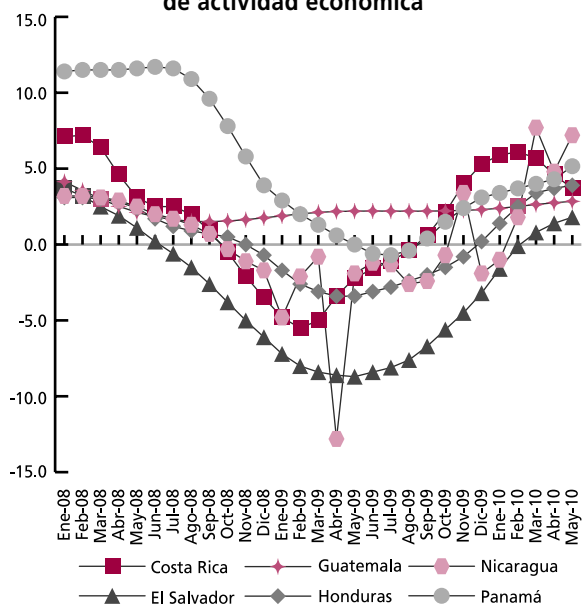
Al comparar las cifras de exportación a mayo de 2010 con lo exportado en el mismo período de 2008, se observa que los actuales niveles de exportación aún están por debajo de lo registrado previo a la crisis económica mundial, con excepción de Guatemala y Nicaragua, países en donde los niveles exportados en 2010 son superiores a 2008.

En lo que respecta a las remesas internacionales, los informes reportan que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua las remesas que han ingresado hasta el mes de mayo de 2010 superan, aunque por muy poco, lo registrado a mayo de 2009. Solamente en Honduras la contracción en el envío de remesas continúa por debajo del nivel alcanzado en 2009.

Los 4421 millones de dólares en remesas registrados a mayo de 2010 revelan que, en los cuatro países, los flujos de remesas continúan por debajo (en promedio 6.3 por ciento) de los niveles alcanzados en 2008 cuando, a mayo, se registraba un ingreso de 4791 millones de dólares.

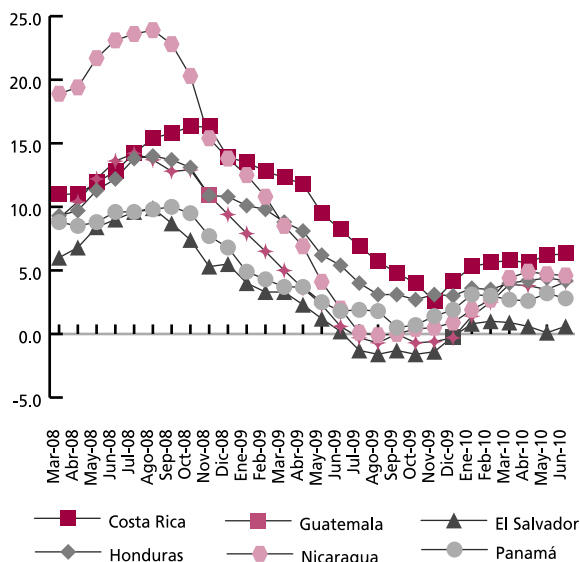
En todo caso, a pesar de las aún altas tasas de desempleo hispano en Estados Unidos, las catástrofes climáticas que están atravesando estos cuatro países podrían influir en el envío de más remesas por parte de los migrantes, como ha sucedido en años anteriores a partir de situaciones similares.

Centroamérica: índice mensual de actividad económica



Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Bancos Centrales y Contraloría General de la República de Panamá.

Centroamérica: inflación interanual



Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Bancos Centrales y Ministerios de Economía y Comercio.

El mercado interno continúa con las baterías bajas

El mercado doméstico continúa dando señales de una lenta actividad. Las importaciones y el crédito privado siguen mostrando niveles por debajo de lo observado antes de la crisis económica mundial. Por otra parte, la inflación en la región ha continuado aumentando lentamente, lo que es, en alguna medida, un signo más de una actividad económica deprimida, tanto local como internacionalmente.

Durante el primer semestre del año, el incremento de inflación se explica, principalmente, por aumentos estacionales en los precios de combustibles y alimentos, sobre todo en Guatemala y Honduras, en donde la tormenta Agatha afectó la producción agrícola. En menor medida, se registran incrementos de precios relacionados con el aumento de la demanda; esto se concentra en Costa Rica y Panamá, en donde además de los productos estacionales, una parte de la inflación se explica por el aumento de precios de vehículos, servicios de lavandería, vestuario y paquetes turísticos. El Consejo Monetario Centroamericano (*Informe de coyuntura del segundo trimestre de 2010*), con base en la evaluación de los factores —internos y externos— que inciden en la inflación

revela que existen altas posibilidades de que la inflación de la región (sin incluir Panamá) se ubique al final de 2010 en el rango de entre 4.2 y 5.6 por ciento.

La importación de bienes, a mayo de 2010, ascendió a 21,839.2 millones de dólares y muestra, en todos los países, una variación positiva de aproximadamente 18.4 por ciento, con respecto a lo importado en el mismo período de 2009. Costa Rica y Guatemala presentan los incrementos más importantes, en buena medida como resultado del aumento de la factura petrolera.

En comparación con las cifras a mayo de 2009, los incrementos más significativos en las importaciones son resultado de una mayor adquisición de materias primas y bienes intermedios (62.8 por ciento más que en 2009); en menor medida, por la adquisición de bienes de capital (14 por ciento) y bienes de consumo (9.1 por ciento). A mayo, las importaciones intra región aumentaron apenas 4.2 por ciento con respecto al mismo lapso del año anterior.

En todo caso, los montos de importación continúan estando alejados de los niveles registrados en

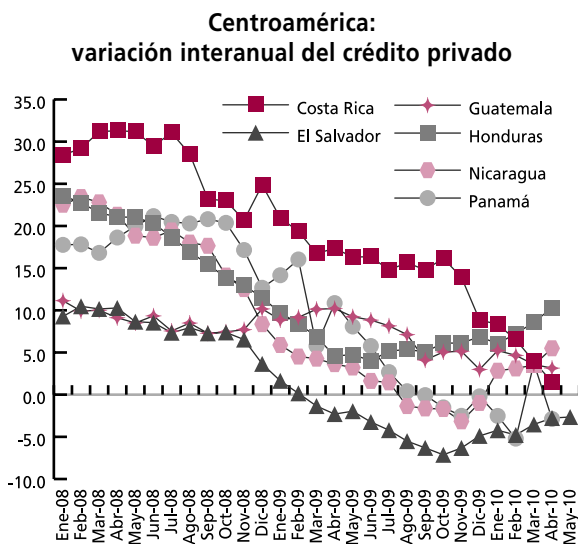
2008. Al comparar las cifras a mayo de 2010 con las de 2008, se observa que, en promedio, los países continúan importando 15 por ciento menos de lo que importaron en los primeros cinco meses de 2008.

En lo que respecta al crédito privado, este continúa mostrando resultados muy diferentes en cada país. Mientras en Costa Rica y Panamá las variaciones interanuales revelan un comportamiento positivo pero aún descendente, en Honduras y Nicaragua se comienza a observar una clara recuperación. En Guatemala, la variación interanual refleja cierta estabilidad en el crédito, aunque con tendencia a la disminución. Mientras, en El Salvador las variaciones interanuales continúan siendo negativas, lo que significa que en este país aún hay

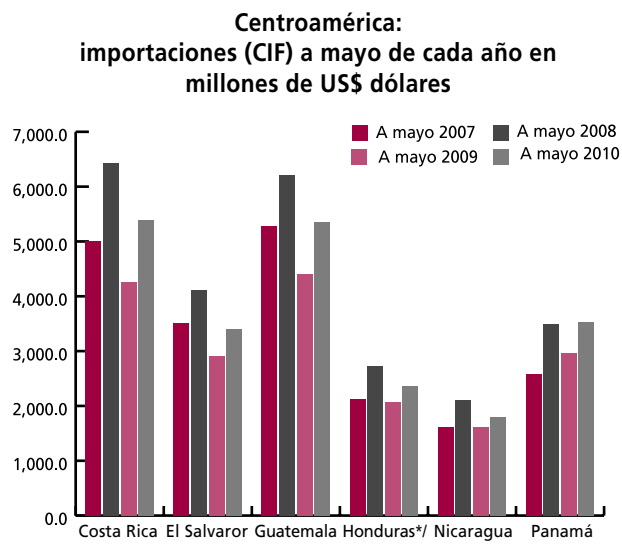
un proceso de despalancamiento de las empresas y los hogares.

El comportamiento de estas variables permite comprender que, en toda la región, con diferente intensidad en cada país, la producción continúa estando por debajo del potencial.

Sin una política monetaria expansiva que promueva el crédito para la inversión productiva, sin una política fiscal que aumente el gasto en obras de infraestructura y producción de bienes públicos, sin políticas de empleo o de compensación del desempleo que eleven el consumo doméstico, y con bajas oportunidades de aumentar las exportaciones, la región se encamina a enfrentar el futuro con menos posibilidades de crecimiento económico y desarrollo humano.



Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA), sobre la base de datos de Bancos Centrales y Contraloría General de Panamá.



*/ Los datos son a abril de cada año.
Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Bancos Centrales y Ministerios de Economía y Comercio.

Cambio climático.

¿Se puede hacer algo más que reparar los daños?

La estación lluviosa de 2010 se ha caracterizado por ser una temporada muy activa en el número de ciclones, principalmente en el Atlántico.

La Agencia de los Estados Unidos para el Océano y la Atmósfera, mediante el Centro de Predicción

Climática, estima —con un nivel de certidumbre del 85 por ciento— que este año en el Atlántico se podrían formar entre 14 y 23 tormentas tropicales (con vientos superiores a los 63 km/h); entre 8 y 14 de éstas pueden alcanzar la intensidad de huracán (vientos superiores a los 119 km/h) y, de éstos, entre 3 y 7 podrían convertirse en huracanes intensos

(con vientos de más de 178 km/h). En el caso del Pacífico, la proyección revela que podría haber 8 tormentas, 4 huracanes moderados y 3 intensos. Los informes concluyen que la activa temporada de huracanes en el Atlántico se debe a factores relacionados con el cambio climático.

Por cambio climático debe entenderse el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima. El cambio climático pone en riesgo la vida de seres humanos, especialmente los más pobres, al traducirse en sequías, inundaciones y tormentas.

Se puede identificar cinco mecanismos de transmisión de los efectos nocivos del cambio climático: 1) menor producción agrícola y mayor inseguridad alimentaria; 2) conflictos por falta de agua; 3) aumento del nivel del mar y mayor exposición a desastres meteorológicos; 4) extinción de ecosistemas y biodiversidad; y 5) aumento de epidemias. Estos elementos ponen en riesgo las posibilidades de avanzar en el desarrollo humano, principalmente en países como los centroamericanos.

Aunque los pronósticos no estiman cuántos huracanes puedan tocar tierra firme, al mes

de septiembre, las intensas lluvias y el paso de algunas tormentas, entre ellas Agatha, han dejado en Centroamérica pérdidas humanas, merma de producción y destrucción de cuantiosas obras de infraestructura económica y social.

De acuerdo con la Cepal (*La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados*), los costos asociados con el cambio climático son heterogéneos, crecientes en el tiempo y provocan pérdidas irreversibles, principalmente en regiones menos desarrolladas, con menor capacidad de adaptación y mitigación. En su conjunto, ello constituye una restricción adicional al crecimiento económico.

El índice de riesgo climático publicado por German Watch pone en evidencia que Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador se ubican entre los países con mayores costos sociales (muertes) y económicos (pérdida de producción y bienes de capital) como resultado del cambio climático experimentado en los últimos 18 años. Por su parte, Costa Rica y Panamá se encuentran en mejor posición. En promedio, la región pierde anualmente 0.7 por ciento del PIB (aproximadamente 10 mil millones de dólares en 2010) como resultado de eventos climáticos.

Centroamérica y algunos países seleccionados Índice de riesgo climático (1990-2008)*/

País	Puesto mundial ^{a/}	Puntuación en el índice de riesgo climático	Promedio anual de muertes	Promedio anual de muertes por 100 mil habitantes	Promedio de pérdidas anuales en millones de US\$ PPP	Promedio de pérdidas anuales como porcentaje del PIB
Bangladesh	1	8.0	8,240	6.27	2,190	1.81
Myanmar	2	8.3	4,522	9.60	707	2.55
Honduras	3	12.0	340	5.56	660	3.37
Viet Nam	4	18.8	466	0.64	1,525	1.31
Nicaragua	5	21.0	164	3.37	211	2.03
Estados Unidos	18	36.5	418	0.16	30,556	0.32
Guatemala	24	38.6	75	0.72	137	0.33
México	30	44.8	161	0.18	1,867	0.19
El Salvador	37	50.1	22	0.42	107	0.38
Reino Unido	47	56.8	126	0.22	1,407	0.09
Costa Rica	61	66.1	9	0.24	67	0.25
Bélgica	69	70.5	52	0.52	91	0.03
Panamá	101	96.2	9	0.32	4	0.02

*/ Calculado con base en fenómenos meteorológicos (tormentas, inundaciones, temperaturas extremas y movimientos de masa como calor y olas de frío, etc.).

^{a/} 1 es el país con mayor riesgo y 176 el país con menos riesgo por fenómenos asociados con el cambio climático.

Fuente: Icefi, con base en German Watch (2008). «Global Climate Risk Index 2010». Disponible en: <http://www.germanwatch.org/klima/cr/2010.pdf>

Las proyecciones hacia 2100 revelan que el cambio climático podría provocar en la región centroamericana, entre otros efectos, significativas pérdidas de biodiversidad, sobre todo en regiones boscosas y tropicales, así como pérdida de la barrera coralina y el incremento de eventos climáticos extremos.

Hacer frente al cambio climático requerirá de acciones nacionales, regionales y de la cooperación internacional. Será necesario, por un lado, reducir los niveles de contaminación, pero también lograr una adaptación mundial a la nueva realidad climática, que se integre a las políticas públicas de desarrollo y eliminación de la pobreza. Las Naciones Unidas estiman que se necesitarán entre 170 y 765 miles de millones de dólares estadounidenses anuales para costear estos programas de mitigación y adaptación, lo que requerirá el cumplimiento de compromisos relacionados con la ayuda al desarrollo y reformas fiscales que aumenten la capacidad de maniobra de los Gobiernos en el mundo.

Como una medida de financiamiento mundial, se ha comenzado a discutir la posibilidad de aplicar la tasa Tobin, un impuesto a las transacciones (especulativas) financieras, la cual cuenta con el apoyo del Consejo Europeo.

Para Centroamérica, el entendimiento del cambio climático debe integrarse a los desafíos que aún persisten en materia fiscal. Por el lado del gasto público, se debe mejorar la definición y ejecución de programas de educación, salud, cambio productivo y desarrollo rural, entre otros, con el objetivo de que promuevan el respeto al medio ambiente.

En el ámbito tributario, se debe promover la utilización de materiales biodegradables y tecnologías limpias, así como asegurar que las actividades y productos más contaminantes tengan una mayor tasa impositiva, que cambie los hábitos de consumo y permita financiar los procesos para mitigar sus externalidades negativas. Por último, el manejo de la deuda pública, tanto en términos de contratación para fines de mitigación y adaptación al cambio climático, como en la integración con procesos internacionales que permitan transformar deuda pública en recursos para el desarrollo de proyectos ambientales.

En definitiva, solamente el diálogo social maduro y racional, más allá de los particulares intereses políticos, empresariales o gremiales, permitirá tomar acciones concretas para enfrentar exitosamente el futuro.



BALANCE FISCAL CENTROAMERICANO

¿Se cumplirán las metas de recaudación?



A junio de 2010, las estadísticas revelan que los ingresos tributarios continúan aumentando, aunque con diferente intensidad en cada país y con excepción de Honduras, en donde se registra una reducción de 1.9 por ciento con relación a lo recaudado en el mismo período de 2009.

En el resto de países de la región se puede observar un aumento entre el 9.1 y el 13.9 por ciento, respecto al primer semestre de 2009.

Algunos denominadores comunes pueden evidenciarse a partir de la información que todos los países centroamericanos publican. Por una parte, existe un significativo aumento de los ingresos tributarios relacionados con impuestos indirectos, principalmente aquellos relacionados con impuestos generales (como el IVA). En todos los países de la región, con excepción de Panamá, el incremento en la recaudación de estos impuestos explica más del 50 por ciento del aumento total de los ingresos tributarios.

En cuanto a los ingresos tributarios relacionados con el comercio, se advierte que mientras en Panamá hay un incremento importante de los mismos, en el resto de países de la región las variaciones en la recaudación de estos impuestos continúan dando signos positivos pero débiles de recuperación. Puede notarse que en Panamá

este tipo de impuestos explica el 40 por ciento del incremento en la recaudación a junio de 2010.

En cuanto a la recaudación de impuestos directos, en todos los países, excepto en Honduras, se registran variaciones positivas relacionadas con los cambios recientes en cuanto a su tributación. Medidas como la utilización de retenciones, la eliminación y delimitación de deducciones, entre otras, han ayudado a elevar la productividad de dichos impuestos. Sin embargo, sigue siendo una preocupación latente el bajo peso que este tipo de impuestos tiene con relación a la carga tributaria. Solamente en Panamá los impuestos directos representan más del 50 por ciento de la carga tributaria, peso que continúa aumentando debido a las reformas realizadas al impuesto sobre la propiedad. En el resto de países, los impuestos directos representan entre el 28 y el 43 por ciento de la recaudación total.

En cuanto al avance de la recaudación en términos del total de ingresos tributarios esperados, según los presupuestos vigentes para 2010, se puede notar que solamente en Nicaragua lo recaudado al mes de junio supera lo recaudado en el mismo período de 2009.

En el resto de países sucede lo contrario. La explicación, como se mencionó en el Lente fiscal centroamericano anterior, podría estar en el optimismo que proyectaron en sus presupuestos de ingresos de 2010, ante una muy probable mejora de la actividad económica, en el segundo semestre. En efecto, en El Salvador, Guatemala y

**Centroamérica: variación relativa de la recaudación a junio de 2010
con respecto a junio de 2009 y peso dentro de la recaudación de los principales impuestos**

País	Impuestos directos		Impuestos indirectos								Variación relativa en la recaudación total
			Impuestos generales (IVA)		Impuestos selectivos		Impuestos al comercio		Otros indirectos		
	Variación relativa	Peso en la recaudación	Variación relativa	Peso en la recaudación	Variación relativa	Peso en la recaudación	Variación relativa	Peso en la recaudación	Variación relativa	Peso en la recaudación	
Costa Rica	1.3	28.9	5.1	37.8	1.3	5.2	0.3	5.2	1.3	22.9	9.2
El Salvador	0.7	42.7	8.2	43.4	0.6	5.9	0.2	4.7	0.4	3.3	10.1
Guatemala	1.7	31.1	5.9	47.0	0.0	10.2	0.5	6.5	0.9	5.3	9.1
Honduras	-2.4	36.4	0.8	41.4	0.0	0.0	0.1	5.1	-0.4	17.1	-1.9
Nicaragua	2.6	38.0	4.5	39.7	6.3	18.4	0.5	3.8	0.0	0.1	13.9
Panamá	4.4	54.8	0.9	20.1	1.8	7.8	4.0	13.5	-1.5	3.8	9.6

Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Ministerios de Hacienda y Contraloría General de la República de Panamá.

Centroamérica: recaudación tributaria anual y observada a junio de cada año* como porcentaje de la recaudación total esperada

País	2009 ^{p/}		2010 ^{py/}	
	Recaudación observada	Recaudado a junio	Recaudación esperada	Recaudado a junio
	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del total recaudado	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del total recaudado
Costa Rica	13.7	46.4	13.8	45.6
El Salvador	12.4	53.5	14.0	50.3
Guatemala	10.4	48.2	11.9	43.5
Honduras	14.4	51.7	14.9	45.9
Nicaragua	17.6	50.7	17.5	54.7
Panamá	11.3	47.8	11.9	45.7

Fuente: Icefi, con base en estadísticas de los Ministerios de Hacienda, Bancos Centrales de la región y Contraloría General de la República de Panamá.

* / En el caso de Nicaragua y Panamá, datos a mayo de cada año.

py/ proyectado.

Panamá las proyecciones de ingresos tributarios apuntan a un incremento de entre 15 y 18 por ciento con respecto a la recaudación de 2009, mientras que en Costa Rica y Honduras, según las proyecciones, el incremento debería rondar el 10 por ciento. Nicaragua, por su parte, ha sido el único país en el que se ha estimado un crecimiento magro de los tributos en 2010, el cual gira en torno al 6 por ciento, en comparación con 2009.

El poco dinamismo doméstico, junto con un invierno que ha destruido infraestructura económica y producción y una economía internacional con perspectiva a la baja, podrían influir negativamente en las posibilidades de alcanzar las metas de recaudación de 2010.

En este momento, continúan discutiéndose en la región diversas reformas tributarias. En Guatemala, el Gobierno comienza a abrir el debate sobre un impuesto para la reconstrucción, debido a los daños causados por el invierno de 2010. En El Salvador, la existencia de un plan quinquenal de desarrollo ha abierto las puertas para un posible pacto fiscal, mientras en Honduras se continúan afinando la administración tributaria y los procesos que permitan un manejo más efectivo de la reforma tributaria que entró en vigencia recientemente. En el caso de Costa Rica, el Gobierno ha puesto sobre la mesa la necesidad de hacer una reforma tributaria, la cual ha venido postergándose en los últimos años.

En todo caso, dentro de la agenda de reformas tributarias necesarias y pendientes en la región, con diferente intensidad en cada país, continúan estando presentes cinco desafíos advertidos por el Icefi (*La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central*). Primero, se debe asegurar la suficiencia y la boyancia de los sistemas tributarios. Segundo, fortalecer la tributación directa respecto de la indirecta (especialmente del impuesto sobre la renta). Tercero, aumentar la equidad de los sistemas tributarios. Cuarto, mejorar las características técnicas de la legislación tributaria. Y quinto, lograr una convergencia y armonización de la tributación en el ámbito centroamericano.

Es evidente que impulsar reformas tributarias que permitan fortalecer los ingresos públicos requerirá no solo propuestas técnicas robustas, sino también estrategias políticas realistas y compromisos ciudadanos legítimos.

El gasto público se ejecuta más rápido que en 2009

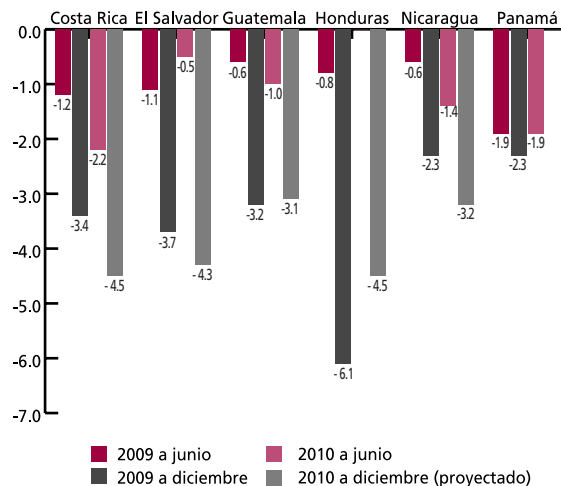
Las últimas cifras oficiales, publicadas en el mes de junio, revelan que en todos los países, con excepción de Panamá, la ejecución del gasto público, tanto corriente como de capital, avanza con una rapidez mayor que la observada en el mismo período de 2009. En términos generales, la ejecución presupuestaria ronda el 44 por ciento en Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Honduras (países con cifras a junio). Por su parte, en Nicaragua y Panamá la ejecución a mayo ronda el 27 por ciento. En el primer grupo, la ejecución de 2010 supera a la de 2009 en aproximadamente 11.3 por ciento, mientras que en Nicaragua y Panamá la ejecución ha sido menor en un 19.8 por ciento.

En el caso del gasto corriente (pago de sueldos y salarios, intereses, adquisición de materiales y suministros, entre otros), el promedio de ejecución ronda el 48.5 por ciento en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Al igual que en la información a marzo, en términos generales, los rubros que continúan reportando los mayores porcentajes de ejecución son las remuneraciones y el pago de intereses por la deuda pública. En menor medida, los rubros han aumentado la ejecución relacionada con la adquisición de bienes y servicios, lo que estaría provocando, en algunos países, una menor disponibilidad para la atención de servicios relacionados con la salud, la educación y la seguridad alimentaria.

Panamá, con datos al mes de mayo de 2010, evidencia una significativa reducción en la ejecución con respecto a 2009. Ello se explica, principalmente, por la significativa caída en los pagos por servicio de la deuda pública. En el caso de Nicaragua, la información no permite desagregar la ejecución de gastos en gastos corrientes y de capital. Sin embargo, en términos generales, al mes de mayo de 2010 la ejecución del presupuesto total rondaba apenas el 29.8 por ciento, lo que representa una caída en la ejecución de 8.5 por ciento, con respecto a mayo de 2009.

En 2010, los presupuestos para gastos de capital que comprende, entre otros, la inversión en infraestructura social y económica, se han reducido con respecto a lo presupuestado en 2009, entre 3.2 por ciento en Guatemala y 43.2 por ciento

Centroamérica: déficit fiscal a junio y diciembre de 2009 y 2010^{pv}/ como porcentaje del PIB



*/ En el caso de Nicaragua y Panamá, los datos están a mayo de cada año.

Fuente: Icefi con base en estadísticas de Ministerios de Hacienda, Bancos Centrales y Contraloría General de la República de Panamá.

en El Salvador; en Nicaragua y Costa Rica la caída está en torno al 7 por ciento, mientras que en Honduras la reducción es del 25.2 por ciento. Esto ha impactado sobre la ejecución, pues al mes de junio, en todos los países con excepción de Panamá y Guatemala, lo ejecutado superaba significativamente el nivel de ejecución de 2009.

El comportamiento y las proyecciones de déficit fiscal son variados en la región. Mientras en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua se estima que el déficit de 2010 supere al de 2009, en Guatemala y Honduras se prevé lo contrario. Desafortunadamente, no hay proyecciones oficiales para Panamá.

En todo caso, el déficit a junio revela que solamente en El Salvador este indicador se ha reducido a la mitad de lo observado en similar período de 2009. En el caso de Panamá, el déficit a mayo 2010 es similar al registrado en mayo de 2009. En el resto de países, el déficit ha aumentado entre 54 y 120 por ciento, con respecto a junio de 2009.

Centroamérica: ejecución del presupuesto de gastos del Gobierno central, a junio de cada año*

País	Ejecución gasto total			Ejecución gasto corriente			Ejecución gasto de capital		
	2009	2010	Variación relativa	2009	2010	Variación relativa	2009	2010	Variación relativa
Costa Rica	42.6	46.6	9.4	43.8	46.8	6.9	32.4	44.0	35.5
El Salvador	47.6	49.6	4.3	49.7	55.1	10.7	38.9	79.9	105.4
Guatemala	36.3	41.7	14.9	41.4	48.5	17.2	30.6	32.4	5.7
Honduras	32.4	38.9	20.2	35.5	43.1	21.2	21.6	32.9	52.6
Nicaragua	32.6	29.8	-8.5	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Panamá	34.5	24.0	-30.5	37.1	24.4	-34.4	29.5	28.4	-3.7

*/ En el caso de Nicaragua y Panamá, los datos están a mayo de cada año.

Fuente: Icefí, con base en estadísticas de Ministerios de Hacienda, Bancos Centrales y Contraloría General de la República de Panamá.

¿Es sostenible la deuda en Centroamérica?

A l igual que los países desarrollados, Centroamérica ha postergado las reformas fiscales que le permitan eliminar los balances estructurales deficitarios. En la mayoría de los países del istmo el endeudamiento público no es el resultado de gastos exorbitantes, sino de políticas de tributación laxas con la tributación directa, repletas de privilegios fiscales y regresivas.

La evolución de la deuda pública tradicionalmente ha jugado un papel central en el desempeño económico de la región. En los años noventa del siglo XX, la disminución de la deuda pública parecía allanar el camino para cuentas fiscales sanas. Ayudaron a esto las iniciativas para la reducción de deuda con las que fueron beneficiados países como Honduras y Nicaragua. Sin embargo, en la actualidad, las funestas noticias llegadas desde los países desarrollados en torno a la deuda pública, han levantado el tema en Centroamérica, en donde poco se sabe sobre la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

El manejo de la deuda pública depende, en buena medida, del comportamiento del déficit público tanto en tiempos de bonanza económica como en momentos de crisis. A esto deben agregarse otras variables, tales como las tasas de interés externas, los tipos de cambio y la volatilidad de los ingresos fiscales.

Para finales de 2010, la deuda pública de Centroamérica rondará los 52 mil millones de dólares, aproximadamente el 36.7 por ciento del PIB regional. Tanto en El Salvador como en

Nicaragua y Panamá los valores de los indicadores básicos, que asocian la deuda pública con el tamaño de la economía (PIB) y con la carga tributaria, sobrepasarán los valores críticos. En el resto de países, la deuda representará una proporción menor al 40 por ciento del PIB. No obstante, debido a los bajos niveles de recaudación tributaria, estos países se acercan al valor crítico de 250. Sobrepasar estos valores críticos aumenta de manera significativa las probabilidades de impago de la deuda pública. Cabe resaltar que en términos de servicio de la deuda, la región ha disminuido el peso de esta en el presupuesto público. Resultan particularmente importantes los procesos de amortización de la deuda llevados a cabo en los últimos años en Costa Rica y Panamá.

En términos de mediano y largo plazos, los resultados de los últimos estudios presentados por la Cepal (*La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el istmo centroamericano*) permiten concluir que existen problemas potenciales sobre la sostenibilidad de la deuda pública en la mayoría de países de Centroamérica. No obstante, los resultados son ambivalentes para Guatemala y Honduras.

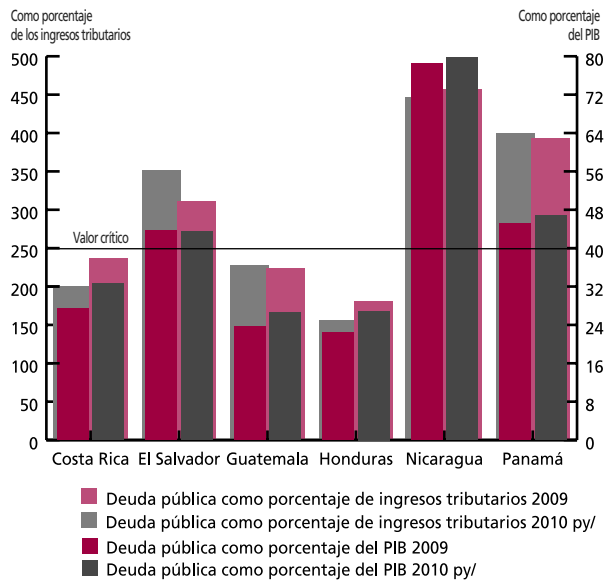
El estudio de Adrogué (*Fiscal sustainability: A value-at-risk approach*), publicado por el FMI en 2005 con proyecciones hasta 2008, muestra que, bajo las tendencias observadas, el aumento esperado de la razón de deuda al PIB podría afectar de manera más severa la sostenibilidad en El Salvador. El estudio muestra que los factores que contribuyen al aumento esperado de la razón de

deuda al PIB varían entre los países. El crecimiento económico explica el 16 por ciento de la dinámica de la deuda en Costa Rica, mientras que el tipo de cambio real, 32 por ciento y el gasto primario, casi 40 por ciento. En Panamá, el gasto primario es responsable de casi dos terceras partes del aumento en la razón de deuda y el crecimiento económico se atribuye un 15 por ciento. El aumento esperado en la deuda pública para El Salvador está más relacionado con el tipo de cambio real que con el gasto primario. En Guatemala, la dinámica de la deuda pública se explica por el gasto primario y, en segundo término, por la depreciación del tipo de cambio real. Adrogué concluye que se requiere acción en todos los países, excepto en Guatemala, para hacer prudente (sostenible) el tamaño de la deuda con respecto al PIB.

En el estudio de Paunovic (*Sostenibilidad de la deuda pública en los países nortños de América Latina*), publicado por la Cepal también en 2005, se concluye que la situación de sostenibilidad de la deuda pública no es alarmante, pero destaca que hay luces amarillas que apuntan a la necesidad de un monitoreo permanente. El análisis de sensibilidad de la deuda ante una interrupción súbita de los flujos de capital externo, considerando cuatro efectos adversos, pone de manifiesto que el menor crecimiento y el alza en las tasas de interés son los factores más importantes que contribuyen al deterioro de la situación fiscal en los países.

La investigación de Vargas y Céspedes (*La sostenibilidad del endeudamiento público de los países centroamericanos*), realizada en 2005 por la Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología (Caatec), concluye que, con la excepción de Guatemala, los países centroamericanos presentan evidencia de insostenibilidad de su endeudamiento público en el período 2005-2010, aunque existen diferencias en la dinámica de sus deudas. El nivel de endeudamiento público en Guatemala es sostenible para el período 2005-2010. Pero el de Costa Rica es preocupante, ya que está en el umbral de la insostenibilidad (se encuentra en el límite máximo soportable). Aunque El Salvador tiene una razón de deuda al PIB por debajo de su límite máximo soportable, exhibe una tendencia al alza que podría convertirse en una situación de endeudamiento insostenible a partir de 2008 (según un escenario pesimista). Si bien la alta tasa

Centroamérica: deuda pública a diciembre de 2009 y 2010^{py/} como porcentaje del PIB y como porcentaje de los ingresos tributarios



Fuente: Icefi con base en estadísticas de Ministerios de Hacienda, Bancos Centrales y Contraloría General de la República de Panamá.

de endeudamiento de Honduras es insostenible actualmente, registra una razón de deuda pública al PIB con tendencia hacia la baja en el mediano plazo: una senda estabilizadora. Nicaragua presenta una tasa de endeudamiento a PIB con una muy lenta tendencia a la baja (2005-2010), pero su nivel es insostenible.

Por su parte, el análisis de sostenibilidad de la deuda pública externa, elaborado por la Cepal mediante la utilización de la metodología de límites máximos (Mendoza y Oviedo, 2004), muestra que en el mediano plazo no se prevé un problema de sostenibilidad de la deuda pública externa. Sin embargo, choques en los ingresos fiscales, en particular en El Salvador y Panamá, obligarían a los países a ajustar su gasto a niveles imposibles de sostener.

La sostenibilidad de la deuda pública está supeditada a una mayor generación de ingresos tributarios. Asimismo, los países deben contar con bases impositivas más estables que les permitan un mayor margen de maniobra, que posibilite ejecutar una política fiscal contracíclica.

Estudios sobre la sostenibilidad de la deuda pública en Centroamérica proponen un cambio

en la estrategia del manejo de la deuda, dando mayor énfasis a la deuda pública emitida en moneda local, principalmente deuda interna, como en el caso de Costa Rica. Sin embargo, aunque los países estarían menos expuestos a riesgos cambiarios, esta medida requeriría una mejor coordinación entre la política fiscal y la política monetaria, así como una supervisión financiera más sólida para evitar discrepancias en la estructura de vencimientos entre los sectores que sostienen la deuda pública (por ejemplo, un sistema financiero que coloca deuda soberana a mediano plazo con el público en general a corto plazo).

Aunque la profundización de los mercados locales de deuda es determinante para la región, una estrategia de deuda externa que considere la colocación de deuda pública denominada en moneda local en los mercados externos (como se ha visto recientemente en Brasil, Chile y México) parecería ser una alternativa por explorar.

Centroamérica: costos anuales por servicio de la deuda (2005-2010p/) Como porcentaje del PIB

Variables		2005	2006	2007	2008	2009	2010p/
Costa Rica	Gobierno Central						
	Intereses pagados	3.3	4.1	3.4	2.6	2.2	2.6
	Internos	2.5	3.3	2.7	1.9	1.7	2.2
	Externos	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5
	Amortizaciones al principal	8.1	8.3	7.0	6.2	5.8	5.3
	Amortización interna	7.6	7.9	6.6	5.2	4.5	5.0
	Amortización externa	0.5	0.4	0.3	1.0	1.3	0.3
	Gastos de consumo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Total servicio de la deuda	11.4	12.4	10.4	8.8	8.0	8.0
El Salvador	Sector público consolidado						
	Intereses pagados	2.1	2.6	2.1	2.0	2.2	2.2
	Internos	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.3
	Externos	1.8	2.3	1.7	1.6	1.7	1.9
	Amortizaciones al principal	1.4	2.1	1.6	1.3	4.9	1.4
	Amortización interna	0.1	0.1	0.1	0.1	3.7	0.2
	Amortización externa	1.3	2.0	1.4	1.2	1.2	1.1
	Total servicio de la deuda	3.5	4.7	3.7	3.3	7.1	3.6
	Guatemala	Gobierno central					
Intereses pagados		1.4	1.4	1.5	1.3	1.4	1.4
Internos		0.7	0.6	0.7	0.7	0.8	0.6
Externos		0.7	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7
Amortizaciones al principal		0.7	1.2	0.8	0.8	0.7	0.7
Amortización interna		0.0	0.5	0.2	0.1	0.0	0.0
Amortización externa		0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7
Total servicio de la deuda		2.1	2.5	2.3	2.1	2.1	2.1
Honduras		Sector público consolidado					
	Intereses pagados	1.1	0.9	0.9	0.7	0.9	ND
	Internos	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	ND
	Externos	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	ND
	Amortizaciones al principal	2.1	1.9	1.8	0.8	3.3	ND
	Amortización interna	1.0	1.0	1.0	0.1	1.5	ND
	Amortización externa	1.1	0.9	0.8	0.7	1.8	ND
	Total servicio de la deuda	3.2	2.8	2.7	1.6	4.2	ND
	Nicaragua	Gobierno central					
Intereses pagados		1.0	1.7	1.5	1.1	1.2	0.7
Internos		0.6	1.2	1.1	0.8	0.9	0.5
Externos		0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2
Amortizaciones al principal		3.5	3.1	3.2	3.0	2.8	3.2
Amortización interna		2.8	2.3	2.6	2.4	2.0	2.4
Amortización externa		0.6	0.8	0.7	0.6	0.7	0.8
Total servicio de la deuda		4.5	4.8	4.7	4.1	4.0	3.9
Panamá		Sector público consolidado					
	Intereses pagados	5.0	4.8	3.7	3.3	3.1	3.1
	Internos	1.4	1.5	0.6	0.6	0.5	0.5
	Externos	3.7	3.3	3.0	2.7	2.5	2.6
	Amortizaciones al principal	3.8	2.4	4.9	3.5	10.4	1.9
	Amortización interna	2.5	0.9	4.2	2.9	9.8	1.2
	Amortización externa	1.4	1.5	0.6	0.6	0.5	0.7
	Prima en precio	0.9	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0
	Total servicio de la deuda	8.9	7.2	8.5	6.8	13.5	5.0

p/ presupuestado para 2010.

Fuente: Icefi, con base en datos de Ministerios y Secretarías de Hacienda y Finanzas de Centroamérica.

ECONOMÍA POLÍTICA CENTROAMERICANA

ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA



Como complemento al análisis fiscal y económico, el Lente fiscal centroamericano presenta una sección de análisis político sobre la fiscalidad. Para una síntesis estructural y de coyuntura, se entrevistó a personajes políticos y económicos clave de Honduras y Nicaragua, como países principales, y de Guatemala y El Salvador, en seguimiento al número anterior. Se habló con funcionarios de alto nivel de los Congresos y Gobiernos, instituciones financieras, analistas políticos y empresarios. Las estadísticas utilizadas son oficiales.

Honduras: país en la encrucijada

Antes de la crisis económica mundial y de la crisis por el golpe de Estado de 2009, Honduras ya tenía que maniobrar con un Estado sin recursos suficientes —en torno al 15 por ciento del PIB— para construir bienes públicos en un país con 65 por ciento de pobres, uno de los niveles más altos de violencia en el mundo y escasa infraestructura.

Las finanzas del Estado hondureño tienen una racionalidad difícil de descifrar. Por el lado del gasto, el Gobierno otorgaba subsidios sin focalización ni una política redistributiva, como aquellos destinados a la gasolina o la electricidad para la clase media. De los ingresos corrientes del Estado, el 73.6 por ciento se dedica a salarios. Para algunos de los entrevistados, los aumentos que el ex presidente

Zelaya hizo para los maestros —que son casi la mitad de los trabajadores públicos— debilitaron aún más el débil equilibrio fiscal. Asimismo, el aumento en promedio del 43 por ciento del salario mínimo tensó la economía privada.

Por el lado de los ingresos, las exenciones parecen ser la regla. No pagan todos los tributos los maestros, los medios, industrias como la minería, la ganadería, el capital corporativo, el turismo o las maquilas. Algunos, con argumentos increíbles: Burger King y otras cadenas de restaurantes de comida rápida están exentos porque atraen al turismo. O Coca-Cola está exenta porque es parte de la canasta básica. En total, hay unos 300 productos de consumo exentos.

Por el lado de la política cambiaria, desde 2005 se decidió mantener un tipo de cambio estable, casi fijo en relación al dólar (19 lempiras por dólar), para beneficio de influyentes importadores. El FMI calcula que el lempira tiene un 15 por ciento de apreciación. A esta fotografía de la situación económica y fiscal se añade un sistema político conservador con un bipartidismo desde el siglo XIX, lejano de las aspiraciones ciudadanas.

2009: de la planta baja al sótano

Durante el primer semestre de 2009, Zelaya intentó instalar una urna adicional en los comicios del 28 de noviembre de ese año, para que los ciudadanos decidieran básicamente si Zelaya podía postularse de nuevo para la Presidencia en 2013, algo que la Constitución no permite. El ejército hondureño —aupado por las élites económica, política y religiosa— dio el primer golpe de Estado en 25 años en Centroamérica. Así fue catalogado por la Asamblea General de Naciones Unidas y sus 192 Estados miembro —literalmente, todo el mundo.

Según los entrevistados, la reacción nacional fue la polarización extrema y la respuesta internacional fue el aislamiento financiero y político de Honduras. Los desembolsos de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FMI, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Mundial (BM), la cooperación de la Unión Europea (UE) y EE. UU., así como las ventajas para la compra de petróleo venezolano, se cerraron en una semana. La inversión privada, reconocen los mismos empresarios entrevistados, se detuvo durante un semestre y no se recupera del todo.

La respuesta del Gobierno de facto fue el aumento del endeudamiento interno, más costoso para el Estado y para los consumidores interesados en obtener créditos. En seis meses, Honduras se endeudó internamente US\$ 348.5 millones de dólares; con lo que elevó su deuda nacional a US\$ 3643.6 millones, lo que representa 25.5 por ciento del PIB. La deuda del país creció 22.7 por ciento respecto de 2008. Se utilizaron recursos de los fondos de pensiones estatales y como no alcanzaron los recursos, el Estado no jugó el rol anticíclico necesario para afrontar de mejor manera la crisis económica mundial y disminuyó al mínimo el funcionamiento de varias instituciones. Las restricciones de libertades democráticas acompañaron al Gobierno de facto, que tuvo su único apoyo económico y político en la extrema derecha estadounidense y centroamericana.

En este marco, sin la participación política de los que se opusieron al golpe, el 29 de noviembre se realizaron elecciones sin observación electoral internacional. Porfirio Lobo, del conservador Partido Nacional, resultó electo y los comicios fueron reconocidos por EE. UU.

2010: Gobierno débil, a punto de asfixia

Lobo recibió en enero un Gobierno en bancarrota fiscal, política y económica. Todavía no ha sido reconocido por la mitad de América Latina, encabezada por Brasil, que logró detener temporalmente el financiamiento del BID para forzar que se permita al ex presidente Zelaya regresar al país y volver a participar en política. Avances en esa dirección, más el cabildeo estadounidense, centroamericano y de los Gobiernos conservadores suramericanos, han logrado que el BID al menos prometa la liberación de fondos para evitar la quiebra del Estado.

La mayoría de los entrevistados concuerda en que Lobo está en una posición sumamente difícil, pues tiene que controlar al sector conservador y golpista de su propio Partido, que espera de él un gobierno autoritario radical; asimismo, convencer a la comunidad internacional de que es un demócrata. Un punto central de su agenda es conseguir el regreso del ex presidente Zelaya para que participe partidariamente y destrabe políticamente al país —el Frente Nacional de Resistencia Popular bien podría llegar a aglutinar a un tercio de los hondureños. Lobo tiene como tarea pendiente desarticular grupos paralelos fortalecidos con el golpe.

La bancarrota económica es descrita por los propios empresarios. Reconocen que desde «la crisis política» —que antes llamaban «la sucesión constitucional»—, la inversión extranjera está paralizada. La «crisis política» exacerbó las debilidades nacionales, lamentan, y continúa la pérdida de empleos en el turismo, en el comercio y la manufactura. Aunque las relaciones están a punto de ser normalizadas, todavía persisten barreras no arancelarias al comercio regional.

Para enfrentar estos problemas, el Gobierno redujo el subsidio a la electricidad, eliminó el de los combustibles y negocia con los sindicatos que se moderen o suspendan aumentos salariales. Cancelará la mayoría de programas de asistencia social para canalizar los esfuerzos a través de un nuevo programa de transferencias condicionadas

—Honduras contaba con un programa similar, pero muy reducido y financiado con cooperación internacional. Lobo trazó la meta de beneficiar con el programa llamado Bono 10,000 (lempiras, unos US\$ 500 al año) a 600,000 familias, la mitad de la población hondureña, lo que parece imposible por las carencias financieras e institucionales.

En materia tributaria, el oficialismo cumplió con el FMI y logró un ajuste fiscal antes de Semana Santa. El domingo de esa semana aprobó una reforma —sin discusión pública y en tiempo récord—, con el potencial de recaudación más significativo entre las moderadas reformas en Centroamérica de los últimos dos años. La amplia mayoría del Partido Nacional en el Congreso y el contexto post golpe hicieron posible su aprobación.

La reforma crea una oficina para que todas las personas jurídicas que reciben exoneraciones se registren —así es el desorden administrativo del Estado. Aumenta la aportación solidaria temporal, que sobre tasa el ISR en cinco por ciento, aunque muchas industrias tienen exenciones. El Gobierno espera que esto aumente en un 1.7 por ciento la recaudación respecto del PIB para 2010. No obstante, empresarios y políticos se muestran escépticos.

La reforma evitó el colapso, pero no cuestionó la estructura de exenciones y privilegios fiscales ni

aseguró la sostenibilidad fiscal del mandato de Lobo. Congresistas de las comisiones económicas calculan que el déficit anual podría ser de 7 por ciento del PIB si no se toman medidas, y Honduras volverá a buscar oxígeno financiero en la deuda y no en nuevos ingresos tributarios.

Sin muchas luces al final

A criterio de los entrevistados, la severidad de la crisis económica, fiscal y política no convence a los actores hondureños sobre la necesidad de reformas profundas. A pesar de que el golpe fue el testimonio de la incapacidad del Estado de procesar las tensiones democráticamente e hizo estallar la precaria institucionalidad en el país, la derecha y el Gobierno se empeñan en reconstruir esa vieja institucionalidad obsoleta, aniquilada por el golpe. Los empresarios reconocen que el modelo de exoneraciones no es sostenible, pero no están dispuestos a pagar más impuestos.

Los políticos, para completar el círculo, se excusan con que no existen las condiciones políticas para discutir, no ya una reforma fiscal integral, sino al menos una reforma en el sistema de exenciones. «Hasta que el resto de Centroamérica no lo haga, nosotros no lo incluiremos en la agenda», resumió uno de los políticos más prestigiosos del país.

Nicaragua: ¿economía sin política?

En Nicaragua ocurre una ecuación única en Centroamérica. A criterio de algunos de los entrevistados, los empresarios, y en especial la élite y el Gobierno de Daniel Ortega (en particular su élite), son los más interesados en que la presidencia de Hugo Chávez no tambalee y que los precios del petróleo se mantengan altos. Los empresarios nicaragüenses tienen ahora a Venezuela como su segundo destino de exportaciones detrás de Estados Unidos —pasaron de vender 2 millones de dólares, en 2006, a vender casi 140 millones en el primer semestre de 2010. Y el Gobierno recibe de cooperación venezolana el equivalente a un

tercio del presupuesto nacional —US\$ 400 millones, monto sobre el que no se ejerce fiscalización alguna.

Las exportaciones se realizan vía la empresa ALBA-Nicaragua; el Consejo Superior de la Empresa Privada (Cosep) ha pedido que se institucionalice la relación por medio de un acuerdo de libre comercio. Los empresarios gozan de las facilidades (y exoneraciones) que requieran para exportar, importar y producir en el país; asimismo, tienen la última palabra en las decisiones económicas. El Gobierno ejerce el poder de una manera autoritaria, en un sistema sin oposición política de peso ni independencia de las instituciones garantes

del juego democrático. Así funciona la alianza que es el eje del poder en la segunda versión del sandinismo, conocido en las conversaciones políticas en Managua como el 'orteguismo'.

Esta parece ser la lección que el presidente Ortega aprendió de los años ochenta, cuando el primer sandinismo, el revolucionario, tuvo que enfrentar una cruenta guerra por parte de la Contra, apoyada por la élite nicaragüense y Washington. El segundo sandinismo, que empezó en enero de 2007 cuando Ortega ganó las elecciones con el 35 por ciento de los votos, encontró una fórmula para mantenerse en el poder: una alianza con la élite empresarial, la Iglesia católica, EE. UU. y, con menor importancia, el Partido Liberal del ex presidente Alemán.

Muchos de los entrevistados concuerdan en que los dos pilares de la administración son mantener una macroeconomía estable —sin posibilidades de hiperinflación, ni problemas con el FMI— y no «arriesgarse» a perder el poder en elecciones democráticas como las ocurridas en 1989.

Economía con prosperidad aparente

Si bien Nicaragua crecerá un 1.8 por ciento para 2010 y un 2.5 por ciento en 2011, según las últimas previsiones del FMI, empresarios reconocen que ello se deberá a un aumento en los precios internacionales de los commodities y las compras a precios elevados desde Venezuela. Para uno de los miembros más importantes del Gabinete económico, el año será positivo porque la estabilidad macroeconómica está garantizada y por el invierno copioso.

«Un buen invierno es el mejor ministro de Nicaragua. Cuando llueve, la gente tiene buenas cosechas de frijol, maíz y carne, y si la gente tiene para comer, hay paz social». Esto, aunque argumente que no hay demanda de más democracia porque la gente está más interesada en conseguir un empleo que pueda darle de comer. El sector privado calcula en 200 mil los empleos perdidos durante la crisis económica mundial. Si bien la situación no es esperanzadora, no se percibe descontento social.

La relación del Gobierno nicaragüense con el FMI es cordial y cumple sus recomendaciones. Esto a pesar de que la deuda alcanzará un 78.6 por ciento respecto del PIB para finales de año. Es una deuda con acreedores variados como países del Magreb o Irán, aliado del ALBA, y con quienes Ortega profundizó la relación al abrir una embajada en Teherán.

Otra característica de Nicaragua es que la mayor parte del capital nacional se mantiene fuera del país desde los años ochenta y se vive una dolarización de facto. De los depósitos en los bancos del país, el 67 por ciento son en dólares. A manera de ejemplo, adviértase que es común que los precios de los menús en los restaurantes aparezcan en dólares y no en córdobas.

La situación fiscal y la necesidad de cumplir con el FMI llevaron al orteguismo a aprobar una moderada reforma fiscal en 2009 para aumentar la recaudación en 0.7 por ciento del PIB, sin dañar la relación con la élite económica. «Les da miedo que protestemos», reconoce uno de los empresarios más grandes del país. Se hizo ajustes tributarios a las tarjetas de crédito y a exoneraciones de empresarios medianos, sin afectar a los más grandes —de turismo, importaciones o exportaciones—, ni a organizaciones no gubernamentales (ONG), bancos, o precios de transferencias.

Para llegar a las elecciones de 2011, el Gobierno confía en esta reforma, en la cooperación venezolana y en una contracción del gasto público de un 4.4 por ciento en 2009, correspondiente a gasto social e infraestructura —que antes financiaba en parte la cooperación internacional, que fue suspendida después del fraude en las elecciones municipales de 2009.

Democracia en *stand by*

Según los entrevistados, la historia de la democracia en Nicaragua tiene dos puntos de quiebre. El primero fue en los años ochenta cuando el sandinismo la trajo al país —en las elecciones que ganó Ortega y después en las que perdió contra Violeta de Chamorro. Y el segundo fue en 2009, cuando el orteguismo llevó a cabo un fraude masivo en las elecciones municipales, que hizo que la UE suspendiera toda su cooperación. Las principales instituciones democráticas son orteguistas: el Congreso, la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y Juzgados, el Consejo Electoral, la Contraloría, la Oficina de Derechos Humanos en el Estado y, ahora, más de 120 alcaldías.

Los pilares de este autoritarismo son el control de las instituciones democráticas, la represión a los críticos, una alianza con el capital tradicional y otra con Venezuela. Los empresarios reconocen que se trata de un Gobierno fuerte para reprimir, aunque débil para gobernar, para operar políticamente.

Ambos, Gobierno y empresarios, argumentan que Nicaragua puede ser estable con un sistema que garantice la estabilidad macroeconómica, sin que se siga los principios democráticos. «Economía sin política» es una expresión que resume este sistema que mantiene en pobreza a más de dos tercios de los nicaragüenses. La alianza parece a prueba de fuego. Incluso, el presidente Ortega condenó al ostracismo a un funcionario de su círculo más cercano por estar acusado de contrabando de velas desde China.

Algunos de los entrevistados piensan que existe

un esfuerzo sistemático del orteguismo por llevar a cabo otro fraude en 2011. Bajo este escenario es evidente que habrá inconformidad y desórdenes de los opositores. La magnitud de las protestas y la severidad de la represión pueden definir el futuro próximo del país. Y al analizar el panorama, varios de los entrevistados hacen comparaciones históricas y vaticinan un aumento de las tensiones políticas. «A Somoza tomó cuarenta años sacarlo del poder en el siglo XX en medio de la Guerra Fría; a Ortega, con las comunicaciones de ahora y los tiempos democráticos, probablemente tomará menos».

Guatemala: más deuda hasta 2012

En Guatemala, los opositores a cualquier reforma fiscal pueden respirar tranquilos hasta el 14 de enero de 2012, después de haber evitado que otro Gobierno pudiera hacer una reforma fiscal en cuatro años de mandato. Dichos opositores prorrogaron el éxito que han tenido en el cometido de obstaculizar reformas a los impuestos directos desde 1951. Por ello, Guatemala mantendrá la tasa impositiva más baja del Continente, con menos del 11 por ciento del PIB.

Juan Alberto Fuentes, uno de los ministros de Finanzas que más ha trabajado por una reforma fiscal integral, abandonó el Gobierno en junio por falta de apoyo político. Se enterraron así las escasísimas posibilidades de una reforma. El nuevo ministro, Edgar Balsells, fue tajante al anunciar que en los 16 meses que quedan a la administración del presidente Colom no se buscará ninguna reforma fiscal. Más bien se ha previsto contratar más deuda, por US\$ 400 millones con el BCIE y otros US\$ 200 millones con la colocación de Bonos del Tesoro. El Gobierno buscará medidas contra la evasión fiscal y el contrabando. Ese mismo mes (junio) también salió del gabinete el empresario Carlos Meany, financista durante la campaña del presidente Álvaro Colom y jefe de la cartera de Energía y Minas. Desde entonces, la confrontación política entre el Ejecutivo y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras (Cacif) ha ido en aumento, hasta acusaciones de golpismo y de intento de fraude entre ambos.

Sumado a la crispación política, Guatemala sufrió entre junio y julio golpes fortísimos para la economía, la credibilidad democrática y la seguridad de los ciudadanos. A principios de junio, la tormenta tropical Agatha devastó buena parte del país, dejando carreteras incomunicadas y estragos en las cosechas de grandes empresas y de mini cultivos. Tres días después, el volcán de Pacaya, a 80 kilómetros de la ciudad de Guatemala, hizo una erupción de ceniza que paralizó la capital.

Una semana más tarde renunció Carlos Castresana, jefe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), entre otros motivos, por el nombramiento en la Fiscalía de un abogado relacionado con las mafias y una campaña de desprestigio en su contra. La sociedad civil, la opinión pública y la Corte de Constitucionalidad (CC) revirtieron el nombramiento y la Cicig continuó el trabajo contra la impunidad junto al Ministerio de Gobernación, la Fiscalía y la Comisión de Reforma Policial. Algunos éxitos de la Cicig y esta troika en reducir los espacios a las estructuras mafiosas en las instituciones de seguridad provocaron una reacción sin precedentes del crimen organizado.

En agosto, para asegurar recursos financieros y hacer un guiño a algunos inversionistas, el presidente Colom decretó la prórroga de una concesión petrolera en medio de una reserva protegida, lo que desató críticas muy fuertes de la sociedad civil y la opinión pública. El clima de polarización se exacerbó con la orden de

captura de la Cicig, en agosto, en contra de un ex ministro de seguridad de la administración Berger, considerado un gobierno de la élite, acusado de ser parte de una estructura de limpieza social. La élite lo recibió como una afrenta. Con este panorama

de polarización política, de combate a las mafias en el Estado y debilidad fiscal y económica, el país entrará en tres meses en el largo año electoral de 2011.

El Salvador: comienzo de año decisivo

Los próximos doce meses serán decisivos para las reformas estructurales que ofreció el Gobierno de Mauricio Funes y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Contrario a la imagen que se presentaba nacional e internacionalmente, la herencia de dos décadas de gobierno de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) no fue positiva del todo en materia económica —bajo crecimiento y un modelo de dolarización que parece estar a punto de agotarse—; en materia fiscal —con exenciones y una estructura regresiva—; y en la vulnerabilidad ante la violencia, los desastres naturales y las crisis económicas.

Tras un primer año de asentamiento en medio de la peor crisis económica internacional desde la Gran Depresión, el presidente Funes aparece bien posicionado ante la opinión pública —con una aceptación cercana al 70 por ciento— y en una posición de fuerza relativa frente a los tres principales actores políticos del país: la élite económica, el FMLN y el partido Arena.

En su plan de reformas estructurales, mantiene como prioridad la reforma del sistema de salud y la universalización de la seguridad social; la transformación del sistema económico en un capitalismo más dinámico y democrático; y la reforma fiscal, en la que está ocupado uno de sus principales operadores políticos, que trabaja a marcha forzada para la firma de un Pacto Fiscal antes de las elecciones parlamentarias y municipales de 2012.

Durante el primer año de Gobierno, Funes era para la élite económica y el sector privado (aglutinado en la Asociación Nacional de la Empresa Privada, Anep) la mejor «garantía» contra «los radicales comunistas del FMLN»; esto parece cambiar en el último semestre. Actores políticos y económicos entrevistados se refirieron a discusiones internas de la élite económica sobre la posibilidad de hacer un dumping económico al gobierno de Funes y

el FMLN, para recuperar el Estado en el próximo período; pero finalmente esto no se decidió. Una parte considerable dentro de la Anep está a favor de apoyar a Funes y las reformas moderadas que pueda hacer.

Arena empezó una campaña de oposición radical al Gobierno y adoptó un discurso de demandas de reformas profundas en materia de transparencia, antes de un pacto fiscal y antes de culpar al Gobierno por la grave crisis económica y de seguridad (pese a que la crisis sea, en parte, la herencia de 20 años de Gobiernos de derecha liderados por el mismo Arena). La vieja guardia del Partido, liderada por el ex presidente Cristiani, retomó el control tras la ruptura de 2009, cuando Arena se dividió en dos. En ese contexto, liderazgos como el de la ex vicepresidenta Ana Vilma de Escobar criticaron públicamente la corrupción durante los Gobiernos de Arena. La ex vicepresidenta manifestó su interés porque «nuevos actores» tomen el Comité Ejecutivo del Partido.

Por su parte, el FMLN ha marcado una línea de «colaboración sin subordinación» legislativa y ha aceptado la división en el Gobierno de dejar lo económico para «los amigos de Mauricio», empresarios y políticos moderados; y lo social y de seguridad para el FMLN, más a la izquierda que el Gobierno. Será en la política fiscal en donde ambas visiones se encuentren. Posiblemente se enfrenten sobre el grado de progresividad e integralidad que debería tener la reforma que aprobará el primer gobierno de izquierda salvadoreño. La última palabra la tendrán el presidente Funes y la capacidad de operación política del oficialismo, lo cual marcará tanto el nivel de reformismo de su Presidencia como la sostenibilidad fiscal del Estado salvadoreño.

A DEBATE

OBJETIVOS, LOGROS Y OPCIONES DE UNA REFORMA FISCAL VERDE



El cambio climático es una realidad que, con el correr del tiempo, se hace más evidente. Para la ciencia económica, el cambio climático constituye la más pronunciada falla del mercado en la historia de la humanidad, pues en sus costos no ha incluido la depreciación ambiental.

Por el contrario, el desarrollo económico ha caminado a la sombra de la contaminación ambiental y no ha sido sino hasta finales de los años ochenta del siglo XX cuando la preocupación por el efecto invernadero, los vertidos industriales incontrolados y el crecimiento imparable de los desechos sólidos adquirió cierto protagonismo en las agendas de los países desarrollados. Desde entonces, la práctica internacional para la conservación del medio ambiente se ha basado en dos mecanismos: la regulación y los impuestos ambientales, observándose un predominio de estos últimos a partir de los años noventa. La utilización de esta clase de impuestos ha demostrado ser más efectiva que la regulación, pues no solo permite internalizar los efectos negativos externos, sino que crea beneficios medioambientales y económicos y constituye una fuente de recursos para financiar programas de mitigación del deterioro ambiental.

Los principales objetivos que persigue toda reforma fiscal verde son tres. Por un lado, se busca asegurar que los impuestos, disposiciones fiscales y ayudas financieras existentes —principalmente en los sectores energéticos, de trans-

porte, agricultura e industria— no afecten negativamente el ambiente. Por otro lado, reestructurar los impuestos existentes con el propósito de cambiar los precios relativos de los bienes y servicios por medio de una diferenciación impositiva, aplicando tributos más elevados en las actividades y productos más contaminantes. Finalmente, por medio de nuevos impuestos se busca gravar los productos contaminantes en sus fases de producción o consumo.

La revisión y posterior eliminación de subsidios fiscales que podrían producir efectos adversos en el medio ambiente puede conducir, a su vez, a dotar de más recursos al Estado.

De manera directa, se ha encontrado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) que muchos subsidios a la agricultura causan la sobreexplotación de la tierra, el uso excesivo de pesticidas y fertilizantes. Los subsidios para la utilización de combustibles fósiles, fomentan el confinamiento de energías más limpias. Como contraposición, algunas reformas incluyen deducciones o exenciones de impuestos a la producción o distribución de energías renovables, a las actividades de saneamiento y recuperación de suelos, a la adquisición de vehículos eléctricos o híbridos, entre otros.

Por su parte, la reestructuración de los impuestos vigentes hacia impuestos ambientales, además de implicar una ganancia social adicional como resultado de la aplicación del efecto disuasorio-corrector (dividendo ambiental), puede permitir la reducción de tipos máximos en algunos impuestos (dividendo fiscal) e, incluso, de los montos de las cotizaciones sociales, lo que tendría un efecto favorable sobre el empleo (dividendo laboral), generándose así nuevas ganancias de bienestar.

Debe decirse que los nuevos tributos con un enfoque ambiental no son del todo una novedad: Arthur Cecil

Pigou sentó sus bases en la teoría de las externalidades expuesta en su libro *La economía del bienestar*, publicado en 1920. En la actualidad, resulta relevante su protagonismo, al convertirse en una parte vital en el debate de las reformas fiscales en muchas naciones, sean éstas desarrolladas o en vías de desarrollo.

En la práctica, se pueden distinguir tres elementos que explican el éxito de estos impuestos. Primero, al tratar a los sujetos pasivos de manera diferenciada se minimizan los costos totales por el control de la contaminación. Segundo, son parte integral en la redefinición de la tributación indirecta. Por último, su aportación recaudatoria es significativa, principalmente en países comprometidos con el medio ambiente (Suecia, Dinamarca y Países Bajos), en donde este tipo de impuestos equivale a entre 3 y 5 por ciento del PIB, gozando de una elevada aceptación social y política.

Las naciones que han puesto en marcha reformas tributarias verdes están conscientes de que las medidas implementadas tienen un carácter ambiental cuando poseen la capacidad de modificar la conducta de los agentes de manera favorable al medio ambiente.

Principales categorías de bases imponibles con interés ambiental

Emisiones al aire	Efluentes de agua	Fuentes difusas de polución al agua
Emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) medidas o estimadas	Efluentes medidos o estimados de materias oxidables	Pesticidas (fuentes basadas en contenido químico, precio o volumen)
Emisiones de óxidos de azufre (SOx) medidas o estimadas	Recolección y tratamiento de efluentes	Fertilizantes artificiales (fuentes basadas en contenido de fósforo, nitrógeno o en precio)
Otras emisiones al aire		Estiércol
Gestión de residuos	Ruido	Transporte
Gestión de residuos en general	Despegue y aterrizaje de aviones	Importación o ventas de vehículos de motor
Gestión de residuos de productos individuales (envases, embalajes)		Matriculación o uso de vehículos de motor
Productos energéticos		Recursos
Gasolinas, diésel y otros productos energéticos para transporte	<i>Fuel oil</i> ligero y pesado	Captación de agua
Consumo de electricidad	Gas natural, carbón y coque	Extracción de materias primas (expeto petróleo y gas)
Producción de electricidad	Consumo de gas	Otros recursos (bosques)
	Producción de gas	

Fuente: Icefi, con base en Ocde.

Una apropiada elección de los impuestos ambientales debe sustentarse en otros criterios como la eficiencia económica, es decir, el grado en que estos impuestos permiten administrar mejor recursos económicos, como capital, trabajo, materias primas o energía.

También debe analizarse el impacto distributivo sobre la renta y sobre los niveles nacionales y sectoriales de producción y empleo, así como sobre la competitividad. Finalmente, se debe considerar la forma en que el tributo provoque la mayor aceptación entre los agentes económicos afectados.

Los estudios que miden el impacto de las reformas verdes revelan que su incidencia sobre el empleo es positiva; lo mismo sucede con respecto al crecimiento económico, en un 62 por ciento de los casos estudiados. Finalmente, en términos de bienestar, el impacto continúa siendo positivo, aunque solo se evidencia en el 28 por ciento de los casos. Al observar los resultados, es claro que aquellas reformas que implicaron una reducción de las cotizaciones sociales lograron mejores impactos que el resto de reformas que incluyeron la reducción de impuestos sobre la renta y la reducción del déficit público (Gago, Labandeira y Rodríguez).

A pesar de los resultados anteriores, en muchos países en desarrollo las reformas fiscales verdes se enfrentan a la oposición de los grupos afectados directa o indirectamente. Ello obedece, en buena medida, al temor a perder competitividad ante nuevas reglas de juego que involucran la eliminación de exenciones y una nueva tributación. De ahí que el fomento de la aceptación sea un componente clave para la estrategia tributaria ambiental.

En ese sentido, existen tres medidas que pueden contribuir a mejorar la aceptación social. Por un lado, el objetivo del impuesto debe estar claro desde el principio. Es decir, debe resaltarse el hecho de que el objetivo consiste en reducir un tipo concreto de contaminación.

Por otro lado, resulta crucial la participación de las partes implicadas. En varios países se han establecido

con éxito comisiones de impuestos ambientales que reúnen tanto a interlocutores del sector privado como del público, así como a organizaciones no gubernamentales ambientales y especialistas. Estas comisiones dan legitimidad pública y técnica a la reforma. Asimismo, suelen tener mandatos de varios años, lo que contribuye a consolidar su labor y mejorar la confianza y el diálogo.

Por último, es preciso comprender que la reforma fiscal verde constituye un proceso de mediano plazo en el que se debe emplear las cuatro principales opciones de política existentes: 1) Reciclaje de ingresos. Reintegrar alguna parte de los ingresos tributarios a empresas que invirtieron en ahorro de energía o en investigación para el control de la contaminación. 2) Exenciones tributarias. Otorgar algunos beneficios siguiendo razones objetivas de índole social, ambiental y económica. 3) Tasas impositivas reducidas, pero progresivas. En los sectores más afectados por la reforma, se puede definir el tiempo idóneo y justo para que el impuesto ambiental cobre su total vigencia. 4) Ajustes fiscales en frontera. Se pueden aplicar a los procesos productivos, o a los productos importados de países en donde no se aplican gravámenes similares.

Finalmente, la actual exacerbación de privilegios fiscales al sector industrial perjudica gravemente la efectividad ambiental de los impuestos relacionados con el medio ambiente. Solamente el consenso y la coordinación internacional sobre ciertas reglas del juego permitirán progresos ambientales por medio de la política fiscal.



LA REFORMA TRIBUTARIA EN HONDURAS

Por Hugo Noé Pino



El pasado 28 de marzo el Congreso hondureño aprobó la Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (Decreto 17-2010) que incluye los principales aspectos de la reforma tributaria impulsada por el Gobierno de Porfirio Lobo Sosa. Junto a esta Ley se aprobó el Decreto 18-2010, Ley de Emergencia Fiscal y Financiera, en el que se declara el Estado de Emergencia Fiscal por un año, lo que permite al Gobierno «adoptar las medidas pertinentes en materia de ingresos fiscales, racionalización del gasto público, medidas de orden financiero, disposiciones de beneficio social y administrativo, de conformidad a las atribuciones conferidas por la Constitución de la República y demás leyes y reglamentos vigentes».

El Decreto 17-2010, que entró en vigencia el 22 de abril de 2010, incluye cambios al impuesto sobre la renta, al impuesto sobre ventas, impuestos selectivos al consumo, impuestos a la producción y reformas administrativas relacionadas con la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), ente recaudador de ingresos. Aunque los datos oficiales referían un impacto del 2.5 por ciento del PIB, las dificultades para la administración y gestión de las medidas a adoptar, aunadas a una economía aún debilitada y a la capacidad de retrasar, neutralizar (vía reglamentos) o modificar estos impuestos por parte de grupos empresariales, son limitantes que podrían disminuir significativamente esta proyección.

Aunque debe reconocerse que, por primera vez, se grava a empresas en regímenes especiales (como las maquiladoras).

Es preciso advertir que el peso de la reforma tributaria está concentrado en el impuesto sobre ventas y en los impuestos selectivos al consumo, lo que aumentará la regresividad del sistema impositivo.

Al aprobar la reforma tributaria se sostuvo que habría una política de revisión a fondo del gasto público, sin embargo hasta el momento no se han anunciado medidas en esa dirección y, dadas las rigideces que presenta el gasto público en Honduras, lo más probable es que sea muy poco lo que pueda hacerse en ese campo. Esto daría como resultado que, al final, la reforma tributaria quede más orientada a obtener mayores ingresos, que a ser parte importante de una reforma fiscal integral.

Principales reformas

En el impuesto sobre ventas (ISV) se concentra el mayor esfuerzo de recaudación por medio de la ampliación de la base imponible. Los mayores ingresos de la reforma provienen de la eliminación de la tasa cero en el tributo a los insumos utilizados por importadores y productores de los bienes y servicios exonerados del ISV (Art. 15).

Estos importadores y productores tenían derecho a crédito fiscal por el impuesto pagado en las compras de insumos afectados a la producción de dichos bienes exentos. Aunque técnicamente no es una tasa cero,

en la práctica sí lo es. El rendimiento de esta medida podría llegar a aumentar los ingresos tributarios en 0.80 por ciento del PIB, en 2011.

Similar ampliación de la base imponible se da al sujetar al impuesto sobre ventas a los seguros, fletes, comisiones y garantías (Art. 14 y 86), ya que estos estaban excluidos de la base gravable del bien o servicio correspondiente. Esta medida y la eliminación de la tasa cero representan cerca del 1 por ciento del PIB con base en el año 2011 (alrededor de 3000 millones de lempiras, es decir, US\$ 158 millones). Llama la atención que en el Congreso Nacional agregaran a la lista de productos exentos contenidos en el proyecto de ley, la leche, leche saborizada y jugos naturales, lo cual representa intereses de empresas que han sido vinculadas con el Gobierno actual.

El impuesto sobre la renta (ISR), por su parte, se modifica de tres maneras. Primero, se incrementa la tasa de la Aportación Solidaria Temporal del 5 al 10 por ciento, la cual constituye una sobre tasa al ISR, que se reducirá gradualmente a cero en 2015, justo a inicios del próximo Gobierno.

Segundo, se aplica un gravamen del 10 por ciento sobre los dividendos distribuidos a personas residentes o domiciliadas, así como a los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas amparadas en regímenes especiales.

Tercero, la condonación de multas, recargos e intereses a contribuyentes morosos al 31 de marzo de 2010. En esta misma dirección se concede amnistía tributaria a las personas naturales o jurídicas cuyos ingresos hayan sido menores o iguales a 20 millones de lempiras (aproximadamente US\$ 1 millón), que no hayan sido sujetos de fiscalización entre 2005 y 2008. El rendimiento combinado de estas medidas es de alrededor del 0.6 por ciento del PIB, y decreciente en el tiempo, tanto por la disminución de la tasa de aportación solidaria, como por el efecto puntual en los ingresos que tendrán la regularización y la amnistía tributaria.

El hecho más relevante de las reformas al ISR es que por primera vez se gravan las empresas sujetas a regímenes especiales, como aquellas que operan en zonas francas, con lo cual se da un pequeño paso en la reducción de los privilegios fiscales de que gozan muchas de las actividades más dinámicas en la economía. Destacan dos aspectos adicionales en la reforma al ISR. Uno positivo, como es la reinstalación del impuesto del 10 por ciento a los dividendos que se habían suprimido en 2005; y otro negativo, como los constantes procesos de condonación de multas, recargos e intereses y la amnistía tributaria que

favorecen una cultura de no pago de los impuestos en el tiempo y la forma debida.

El otro rubro significativo en esta reforma es los impuestos selectivos al consumo. Los cambios a los impuestos selectivos sobre compra de vehículos, llamadas internacionales y producción de cigarrillos, cervezas y bebidas alcohólicas, gaseosas y alcohol etílico, constituyen cerca del 0.50 por ciento del PIB. Si a esto se agregan la «ecotasa», el impuesto a la máquinas tragamonedas y el gravamen sobre lotería electrónica y mensajes de texto, se estima un aumento que supera el 0.65 por ciento del PIB (cerca de 1900 millones de lempiras o US\$ 100 millones).

La política detrás de la economía

Aunque las proyecciones iniciales de la reforma tributaria en Honduras fuesen menores a las previstas, habría que reconocer que se trata de una reforma difícil de haberse producido en condiciones normales en cualquier país de Centroamérica. La explicación que se puede adelantar es que el nuevo Gobierno, presidido por Porfirio Lobo, surge de un proceso electoral cuestionado en su legalidad, por darse en el contexto de un golpe de Estado. Es precisamente esta coyuntura y el hecho de que el partido de gobierno ganara un peso significativo en el Congreso Nacional, lo que explica la escasa oposición que se tuvo.

Uno de los objetivos de los sectores políticos y empresariales que apoyaron el golpe, al igual que algunos sectores de la comunidad internacional, fue consolidar en el más corto tiempo posible al nuevo Gobierno para mostrar interna y externamente que nada había pasado en Honduras y que todo seguía «business as usual». Sin embargo, las repercusiones de la crisis económica internacional y la crisis política interna pusieron en una delicada situación las finanzas públicas que finalizaron el año 2009 con un déficit fiscal aproximado de 6.1 por ciento del PIB, con proyecciones más negativas para 2010.

De esta forma, la viabilidad de la reforma obedece a las condiciones coyunturales; la misma fue presentada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso Nacional en un tiempo récord y sin mayor discusión entre los diferentes sectores del país. Es más, se aprobó el domingo que inicia la Semana Santa, que es una semana de asueto nacional.

Un hecho que vale la pena resaltar en el proceso legislativo de aprobación de esta reforma es la diferencia entre lo que habría aprobado el Congreso

Nacional y lo que finalmente fue publicado en el periódico oficial La Gaceta. Esto alcanzó niveles de escándalo en los medios de comunicación; los responsables en el Congreso señalaron que se efectuarían las correcciones del caso, sin que hasta la fecha se hayan deducido responsabilidades, pese a que son claros los intentos de manipulación que obedecen a intereses económicos específicos. Esto demuestra las asimetrías de influencia en la implementación de la reforma entre los grupos empresariales y el consumidor final.

Para finalizar, podemos señalar que la población en general espera otros anuncios en materia fiscal, ya que las autoridades hondureñas se encuentran negociando un acuerdo de contingencias de año y medio con el FMI, que solo está pendiente de aprobación por el directorio de este organismo.

En diversas declaraciones, los funcionarios del FMI han sostenido que aunque consideran que las medidas tributarias adoptadas son un paso en la dirección correcta, otras medidas son también necesarias para la recuperación de los balances macroeconómicos.

Cuáles medidas y su naturaleza solo se conocerán una vez que se hagan públicos los términos de dicho acuerdo.



NOTICIAS ICEFI

ICEFI firma memorándum de entendimiento con el Instituto de Estudios Fiscales de España.

El Instituto de Estudios Fiscales (IEF) del Ministerio de Economía y Hacienda de España y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) firmaron un memorando de entendimiento con el objetivo de realizar acciones conjuntas en las áreas investigación, difusión del conocimiento y formación sobre políticas públicas y fiscalidad.

La coincidencia en objetivos se reflejó en la firma de

este convenio, pues ambas instituciones trabajan para generar y promover el conocimiento sobre fiscalidad de tal forma que se convierta en un tema permanente de reflexión en los distintos sectores de la sociedad centroamericana.

Otro de los objetivos del convenio es la divulgación efectiva de los resultados de cada investigación realizada, ya que se considera oportuno que los datos obtenidos se hagan públicos para generar conciencia en los sectores empresariales, gubernamentales, estudiantiles, mediáticos y en la población en general, quienes necesitan y deben estar informados por ser la fiscalidad un tema de interés común.

Enmarcados en un espíritu de reciprocidad, ambas instituciones esperan que el trabajo en conjunto contribuya también a la formación de expertos en el ámbito de la fiscalidad y de las finanzas públicas.



La firma del memorándum se llevó a cabo en Ciudad de Panamá, el pasado mes de septiembre entre José María La-beaga Azcona, Director General del IEF, y Hugo Noé Pino, Director Ejecutivo del ICEFI.

Luchando contra la evasión fiscal, el lavado de dinero y los paraísos fiscales

Con el objetivo de construir capacidades en América para fortalecer la lucha contra la evasión fiscal, el lavado de dinero y los denominados paraísos fiscales, el ICEFI, Tax Justice Network y Poder Ciudadano de Argentina, organizaron el Seminario Internacional “Finanzas públicas y evasión fiscal en América Latina”, que se llevó a cabo en Antigua Guatemala el pasado mes de agosto, en donde expusieron expertos de varios países del mundo. El público estuvo integrado por funcionarios públicos de Centroamérica y diputados, especialistas en finanzas públicas, representantes de organizaciones no gubernamentales de Latinoamérica, organismos regionales y periodistas.

En el primer panel de trabajo, el peruano Oscar Ugarteche, del Instituto de Investigaciones de la UNAM, explicó cómo la estructura financiera a nivel mundial permite y alienta la evasión fiscal. Luego, Gabriel Gómez, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, abordó el tema “Lavado de dinero y evasión fiscal en Centroamérica”. La primera parte terminó con la exposición del alemán Markus Meinzer, de *Tax Justice Network* sobre el índice de la secretividad financiera y las implicaciones que tiene para el desarrollo.

El seminario continuó con el tema de estudio y discusión “Finanzas públicas y evasión tributaria”, contando con la participación de Juan Carlos Gómez Sabaini, consultor de la CEPAL, Michael Jorratt, del BID, Maynor Cabrera Economista Senior del ICEFI y Evilasio Salvador, de la Universidad de Brasilia.

En cuanto al gasto tributario los participantes escucharon las ponencias de Luis Villela del BID, la experiencia del gasto tributario de Brasil estuvo a cargo de Rodrigo de Avila quien participo por parte de Auditoría Ciudadana de la deuda en ese país.

Las instituciones colaboradoras y el ICEFI cumplieron sus objetivos de propiciar que los principales actores políticos y sociales de Centroamérica posean mejo-

res conocimientos sobre las temáticas desarrolladas por los expertos internacionales.

Con las ponencias, el debate y documentos proporcionados se promovió la lucha contra la evasión fiscal, el lavado de dinero y los paraísos fiscales, cuyos temas logramos colocar en la agenda de los medios de comunicación.

Políticas públicas e impacto distributivo

Con el objetivo de contribuir a la discusión sobre el aporte de las políticas públicas y al fortalecimiento del vínculo entre el crecimiento económico y la equidad distributiva, el economista senior Maynor Cabrera, experto en tributación, participó en la conferencia «Políticas Públicas e Impacto Distributivo», la cual fue organizada por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán) y *Federal Ministry for Economic Cooperation and Development inWent*.

Los participantes en el taller examinaron la relación entre el desempeño macroeconómico, el empleo y la distribución del ingreso; el impacto distributivo de las políticas sectoriales como salud y educación; la política fiscal, el sistema impositivo y la evasión tributaria y su efecto sobre la equidad.

La actividad se realizó el 17 y 18 de agosto de 2010, en Santiago de Chile.

Realizando alianzas estratégicas en El Salvador

Martín Rodríguez, director de Análisis Político e Incidencia, participó de la reunión regional de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) en San Salvador el 30 y 31 de agosto. Expuso sobre los modelos de integración política y económica en Centroamérica, y la importancia de la integración de los sistemas fiscales.

El seminario sirvió para realizar contactos externos entre el ICEFI y actores de la sociedad civil y de sindicatos públicos, para intercambiar de información técnica, política y sobre fiscalidad.

Participación del Icefi en la Red de Centros de Investigación de Centroamérica

Para realizar el segundo estudio «Crimen organizado transnacional y Centroamérica», en el marco de las acciones que emprende la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, el Icefi colaborará dotando de información relacionada con la seguridad y las políticas públicas en Guatemala y Centroamérica. El Icefi es miembro de la Red, desde hace dos años.

En esta investigación también participan, mediante la dotación de insumos de información, la Asociación de Investigación en Ciencias Sociales (Asies) y la Fundación para el Desarrollo (Funde), entre otros centros de investigación de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El estudio está liderado por el Centro de Investigación para los Derechos Humanos (CIDH) y la Fundación para la Paz y la Democracia de Costa Rica.

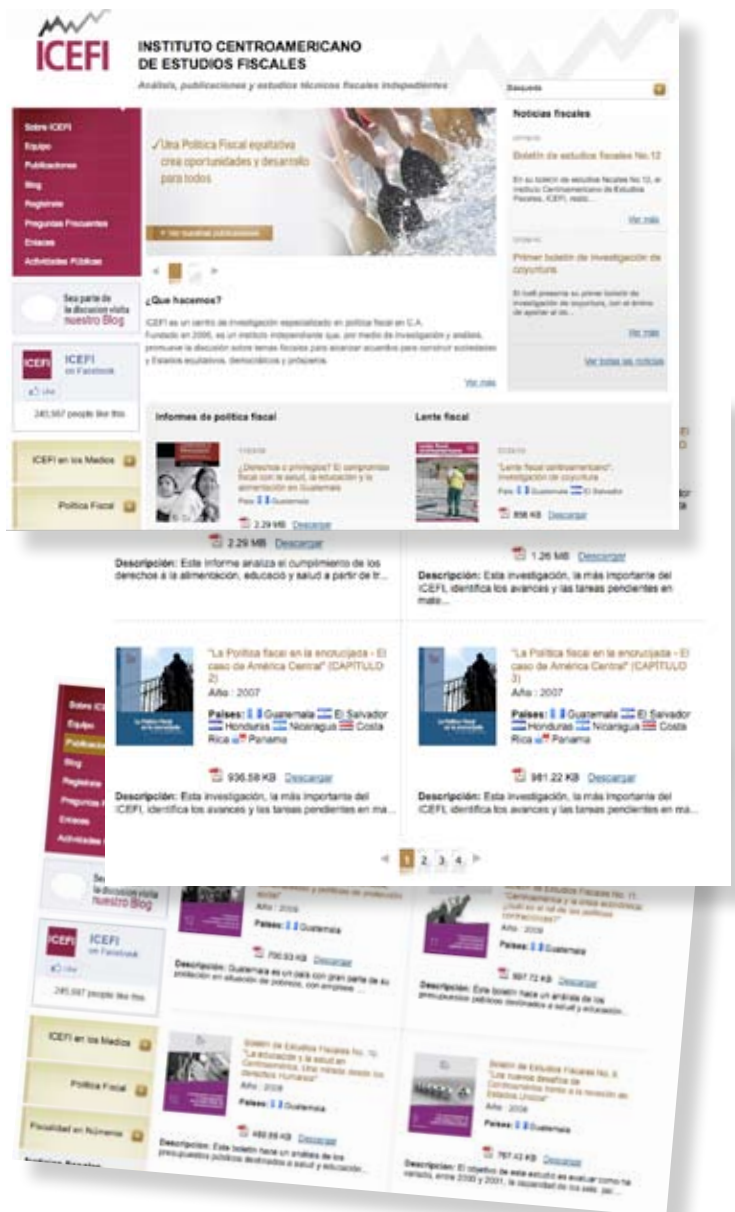
«La investigación es importante porque va a proyectar la perspectiva en el tema de seguridad desde el punto de vista de la sociedad civil, sobre todo de cara al proceso necesario de integración que la región necesita», manifestó María Castro, economista *senior* del Icefi, quien también participó en el taller liderado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, que apoya la investigación en seguridad.

Durante el taller los participantes de la Red obtuvieron información de expertos en seguridad y de la ONU sobre crimen organizado en Centroamérica y el crimen transnacional; se espera que el informe final del estudio centroamericano se presente en noviembre.

Los miembros de la Red se reunieron con la presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, quien manifestó su interés por liderar el abordaje de aquellos desafíos que, en materia de lucha contra el crimen organizado, revele la investigación centroamericana.

Visite nuestra web

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI presenta su nueva página web www.icefi.org en donde podrá descargar todas las publicaciones que hemos realizado. Informes, boletines, observatorios, lente fiscal centroamericano, e investigaciones de consultoría están en pdf a su disposición.





9ª calle 5-21 "J" zona 10
Guatemala, Guatemala
www.icefi.org
www.foro.icefi.org