



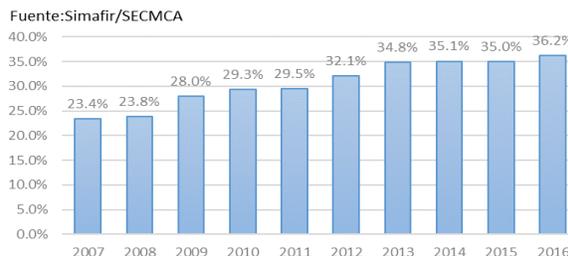
El desempeño fiscal de la región CARD¹ 2007-2016: los retos y consecuencias de los ajustes fiscales en un entorno de rigideces y exoneraciones fiscales

Wilfredo Alejandro Díaz Cruz²

Los hechos antes y después de la crisis mundial

Han pasado 8 años desde el inicio de la crisis financiera mundial, y todavía las economías centroamericanas muestran algunas marcas tangibles de este suceso, una de ellas es el menoscabo de sus finanzas públicas, evidenciándose en el aumento de los saldos de la deuda pública (gráfico 1), en algunos casos con menor intensidad que en otros. Es indiscutible que este antecedente ha conllevado, tarde o temprano, a plantear ajustes fiscales complejos al interior de cada país. Estos ajustes son complicados no sólo por las consecuencias económicas que arrastran estas decisiones, sino también por los obstáculos estructurales que no permiten inicialmente una implementación eficiente de medidas para aumentar ingresos y/o disminuir gastos, de manera disciplinada y sostenible, como se mostrará posteriormente.

Gráfico 1: Deuda Pública del Gobierno Central Región CARD Como % del PIB

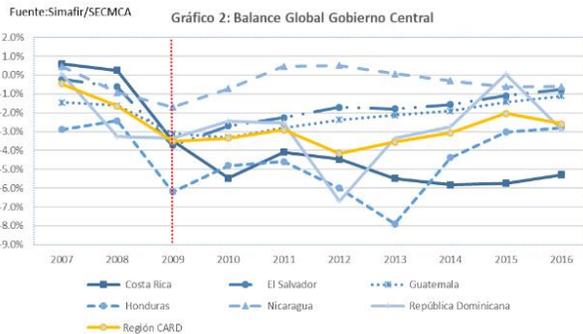


En el año 2007 el balance fiscal global para Centro América y República Dominicana (CARD) a nivel de Gobierno Central (GC), se mantuvo alrededor del -0.5% del PIB, mientras el balance primario fue positivo con un 1.3%, consecuente con un nivel de deuda pública de 23.4% del PIB (aproximadamente US\$ 33,917.6 mm), esto sumado a una coyuntura generalizada de bonanza que tuvo la región, al igual que en el resto del mundo, en términos de expansión productiva, propiciando una situación ventajosa en el sentido que permitía cierta holgura en el manejo del erario público.

¹ CARD: Centro América y República Dominicana.

² Economista Consultor de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA).

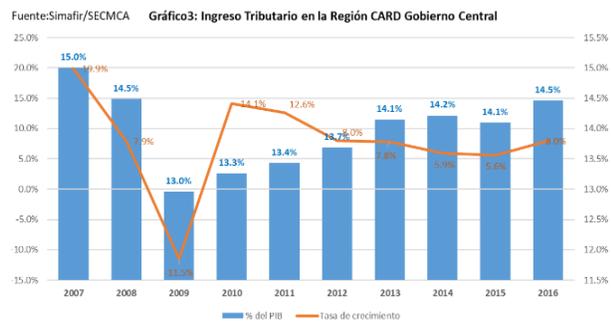
Magister en Macroeconomía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente representan la posición de la SECMCA, ni de los miembros del CMCA.



Durante estos años pre crisis, en la región CARD, el diseño de la política fiscal no aprovechó este auge para crear espacio financiero suficiente que le permitiera al fisco maniobrar con menos sobresaltos en épocas poco halagadoras dentro del ciclo económico³, algo que sucedería posteriormente al manifestarse con mayor fuerza los efectos de la crisis financiera durante el año 2009.

Fue así como la situación fiscal empeoró dramáticamente durante la crisis. Se registraron mayores déficits globales y primarios (a nivel CARD, -3.5% y -1.5% del PIB respectivamente), como consecuencia en primer lugar de una caída generalizada y significativa en los ingresos, específicamente tributarios, que se contrajeron en un 11.5% ese año. Esto propició que la presión tributaria (sin aportaciones para protección social) pasara de un 14.5% del PIB en el 2007 a un 13% en el 2009 (gráfico 3).

En segundo lugar, el gasto total del gobierno central en la región CARD tuvo una expansión 1%, aunque los comportamientos a nivel de país fueron variados. Mientras Costa Rica, El Salvador y Honduras aumentaron su gasto (10.8%, 7.5% y 8.5% respectivamente), Guatemala lo mantuvo constante, mientras que Nicaragua y República Dominicana redujeron sus erogaciones (-0.2% y -8.7%). La consecuencia de lo anterior fue un aumento en el saldo de la deuda pública del gobierno central en la región de US\$ 6,305.1 millones (5% del PIB) al final del año 2009, alcanzando un saldo total de US\$ 44,851.7 mm (28% del PIB).



Esta condición no fue exclusiva para las economías pequeñas y abiertas de la región CARD, aunque estas si comparten factores comunes que explican su lenta y más complicada recuperación posterior en términos fiscales, tales como la discrecionalidad en las decisiones de política fiscal durante el ciclo político, así como otros factores estructurales como la rigidez del gasto público y el elevado gasto tributario. Al final del día, la crisis financiera disparó déficits fiscales alrededor del mundo, incluyendo a las economías avanzadas, que tomaron medidas para estimular la economía, ya sea aumentando el gasto directamente o en algunos casos rescatando el sistema financiero nacional, mientras experimentaban caídas importantes en sus ingresos, similar a lo mencionado con anterioridad para los países CARD.

³ Marcos legales explícitos que permitieran una postura fiscal contra cíclica.



Actualmente el desempeño fiscal en la región ha mejorado, al revisar el balance global de GC que llegó a -2.6% del PIB y el primario a -0.2% en el 2016 (gráficos 2 y 3), igualmente la deuda ha reducido su dinámica de crecimiento (alcanzó 36.2% del PIB), y aunque las finanzas públicas no muestran haber alcanzado las condiciones que presentaban antes de la crisis, se ha alcanzado cierta estabilidad fiscal, a pesar que subsisten estos obstáculos estructurales que hacen vulnerable la postura fiscal frente al ciclo económico .

Los obstáculos estructurales se pueden dividir en dos dimensiones: los que afectan a los ingresos y los que afectan a los gastos públicos. En el caso de la recaudación de ingresos tributarios, se presentan dos condiciones comunes a nivel de región: 1) La estructura tributaria está compuesta en más del 60% por impuestos indirectos, lo que implica una estructura tributaria regresiva. 2) La carga tributaria regional es baja en comparación a otras latitudes⁴. Al cierre del año 2016 la presión tributaria representó el 14.5% PIB, aunque mejoró en comparación a la registrada en el 2009, se mantiene distante del 17.1% del PIB promedio en América Latina y del 25.1% de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), teniendo esto relación con la capacidad de la administración tributaria y el gasto tributario.

Por el lado del gasto público, el principal impedimento que enfrentan los países CARD es la rigidez del gasto (principalmente corriente). Esto imposibilita que la política fiscal sea eficiente, reduciendo el margen de maniobra de los gobiernos. Según (Echeverry, Fergusson, & Querubín, 2014) las rigideces en los gastos tienen serias implicancias, «... compromete la capacidad de los representantes elegidos para ejecutar sus planes de gobierno, puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica, favorece el exceso de apropiaciones por parte de grupos de interés, dificulta la posibilidad de llevar a cabo ajustes en situaciones fiscales deficitarias...»

Sumado a estos obstáculos estructurales, el contexto internacional post crisis ha estado caracterizado por menor dinamismo productivo a nivel mundial, propiciando que las economías de la región CARD se enfrenten a un desafío aun mayor para estimular el desarrollo económico mediante políticas, en específico fiscales, que sean eficientes, eficaces y sostenibles en el tiempo, frente a las necesidades sociales crecientes al interior de cada uno de los países.

Lo anterior pone de manifiesto la exigencia de cambiar el **paradigma de cómo se hace política fiscal en la región**. Pasar de medidas coyunturales a reformas estructurales en el plano fiscal. Sin embargo, las decisiones tomadas a nivel de país no han sido homogéneas a pesar de tener condiciones comunes, y mantienen aún una naturaleza de corto plazo.

Por ejemplo, algunos países tuvieron que realizar en los años post crisis ajustes fiscales intensivos, como el caso de Honduras, que implementó además de medidas básicas de aumento de tributos (con énfasis en los indirectos) y contención de gasto, la modificación de marcos legales elaborándose un nuevo código tributario y la creación de una Ley de Responsabilidad Fiscal, siendo un enfoque integral acertado, pero que presenta una

⁴ Para lograr comparabilidad no se incluyen las aportaciones para la seguridad social

debilidad importante, no eliminó las rigideces fiscales ni redujo considerablemente el gasto tributario.

En otros países en cambio no se han adoptado ajustes fiscales en la magnitud necesaria, como es el caso de Costa Rica, que ha registrado a nivel de GC déficits crónicos mayores al 5% del PIB en los últimos cuatro años, generando un crecimiento importante del saldo de deuda pública. A pesar de estas condiciones, tampoco se han manifestado intensiones concretas para realizar reformas que incluyan la eliminación de rigideces o beneficios fiscales.

En ambos casos los retos de realizar una reforma estructural se mantienen, por lo tanto, un primer paso es revisar los hechos y a partir de ellos trazar una dirección sobre los cambios de política fiscal requeridos para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas de la región, dadas las condiciones similares que comparten los países.

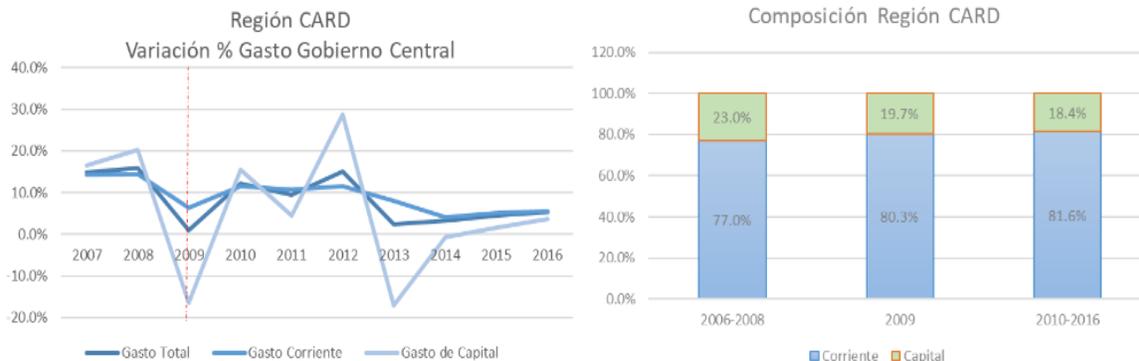
La anatomía del gasto público y sus rigideces.

Revisando con mayor detenimiento el gasto del GC de la región, se observa de manera generalizada mayor volatilidad del gasto de capital (gráfico 4.1 y 4.2), a diferencia del gasto corriente con un comportamiento más estable.

**Tabla 1: Desviación Estándar de las tasas de crecimiento del gasto Gobierno Central
Período 2007-2016**

País	Total	Corriente	Capital
Costa Rica	0.10	0.09	0.38
El Salvador	0.04	0.04	0.08
Guatemala	0.05	0.04	0.11
Honduras	0.09	0.08	0.21
Nicaragua	0.05	0.06	0.08
República Dominicana	0.14	0.08	0.37
Región CARD	0.06	0.04	0.15

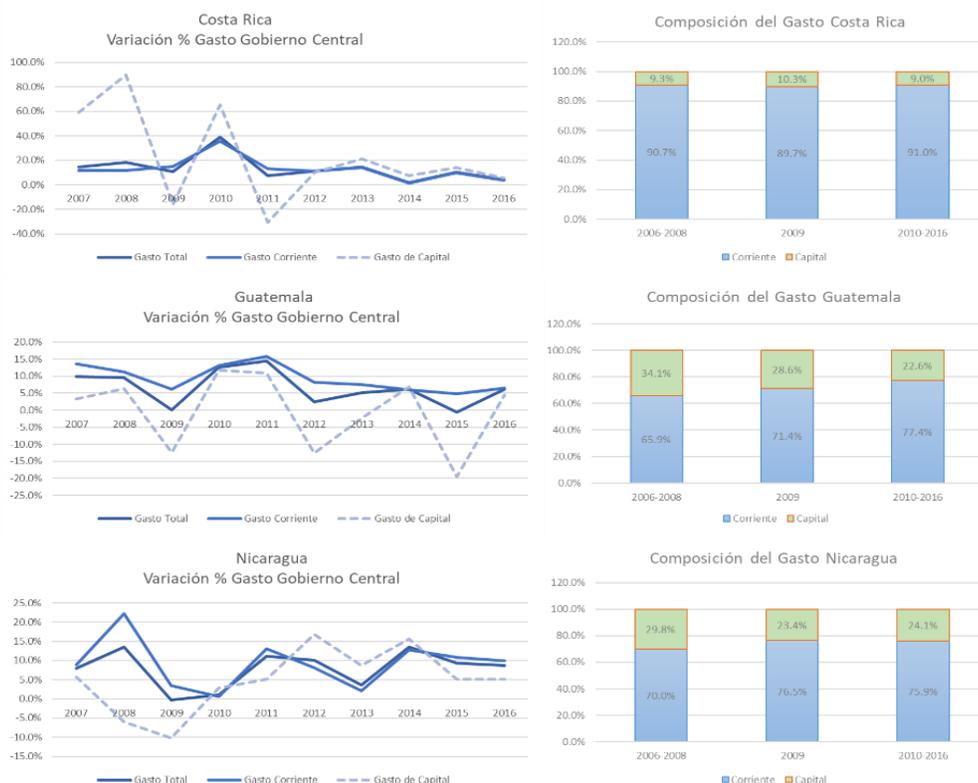
Gráfico 4.1



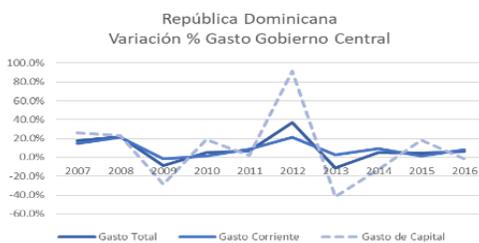
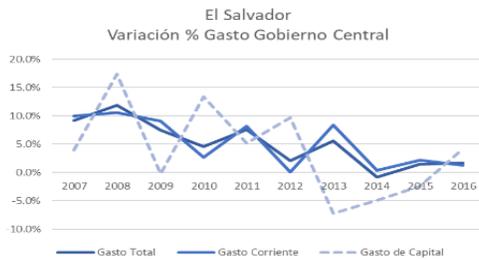
Fuente: Estimación propia en base a datos Simafir/SECMCA.

Progresivamente el gasto corriente ha aumentado su peso en el gasto total en la región, desplazando al gasto de capital. La razón gasto corriente-capital pasó de **77%-23%** entre el 2006-2008 a **82%-18%** entre 2010-2016. Esto a pesar que la región CARD no se encuentra entre los primeros 50 puestos como países con infraestructura(pública) más competitiva⁵. Lo anterior indica que el gasto corriente posee una naturaleza más rígida, implicando que los ajustes hacia la baja no son posibles mediante mecanismos relativamente sencillos llevados a cabo por el ejecutivo.

Gráfico 4.2



⁵ Según el Reporte de Competitividad Global 2016-2017 WEF, en el pilar de infraestructura, Costa Rica es el líder de la región (puesto 67), le sigue El Salvador(69), Guatemala(81), Honduras(99), República Dominicana(101) y Nicaragua(104).



Fuente: Simafir/SECMCA

Las rigideces fiscales se pueden definir como “...restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado” (Cetrángolo, Jiménez, 2009). Las rigideces están principalmente relacionadas a acuerdos o marcos legales que obligan al ejecutivo a tomar un curso determinado, sin considerar opciones más viables para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La presencia de rigideces dificulta que la política fiscal pueda adoptar posturas anti cíclicas, haciendo que los ajustes sean más complejos y costosos para la economía y los contribuyentes. En algunos casos la protección de ciertos gastos, que a pesar de ser primordiales para el bienestar general de un país, como los gastos en salud y educación, hace que los mismos no sean analizados bajo una perspectiva de eficiencia y eficacia, surgiendo la posibilidad de estar mal utilizando recursos y condenando su sostenibilidad a través del tiempo (calidad vs cantidad).

Las rigideces en los países de la región tienen dos orígenes: legal y operativo. Las legales corresponden a gastos que se deben realizar por mandato jurídico. Las operativas son rigideces que surgen por el funcionamiento mismo del gobierno.



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 92, octubre 2017

Como se muestra en la tabla 2, las rigidices fiscales derivadas de marcos legales representan montos no despreciables de recursos en la región, que se asignan como porcentajes del presupuesto (u otras fuentes de ingresos) a fines específicos.

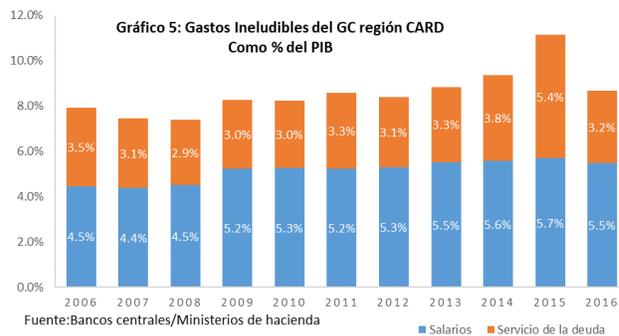
Tabla 2: Principales Gastos por Ley en la Región CARD

<p>Costa Rica</p>	<p>Aportes constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Sector Educación (8% del PIB) •Poder Judicial (6% de los ingresos corrientes) •Municipalidades 10% Ingresos ordinarios 	<p>El Salvador</p>	<p>Aportes constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Poder Judicial 6% de ingresos corrientes. <p>Otras obligaciones Legales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Transferencias a Municipalidades (6% de los ingresos corrientes). •Fondo fideicomisos del SPP. •Gasto de contribuciones especiales.(Fondo Solidario para la Salud, Corporación Salvadoreña de Turismo, Fondo de Conservación Vial)
<p>Guatemala</p>	<p>Aportes constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Universidades (San Carlos) (5% del Presupuesto General) •Confederación Deportiva Autónoma Comité Olímpico (3% del Presupuesto General) •Municipalidades (10% del Presupuesto) (IVA PAZ) <p>Otras obligaciones Legales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Aporte al Organismo Judicial, Instituto Defensa Pública Penal, Bomberos, Instituto de Ciencias Forenses, Aporte al Congreso e la República. Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia. 	<p>Honduras</p>	<p>Aportes constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Universidad Nacional Autónoma de Honduras(6% de los ingresos netos). •Corte Suprema de Justicia (3% de los ingresos Corrientes Brutos) <p>Otras obligaciones Legales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Municipalidades (11% de los Ingresos Tributarios Netos).
<p>Nicaragua</p>	<p>Aportes constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Universidades y Centros de Educación Técnica Superior(6% del Presupuesto General de la República) •Poder Judicial (4% del Presupuesto General de la República) <p>Otras obligaciones Legales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Transferencias a municipalidades (10% de los ingresos tributarios). •Fondo de Mantenimiento Vial (Financiado Tributo para el financiamiento de FOMAV) 	<p>República Dominicana</p>	<p>Otras obligaciones Legales:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Secretaría de Educación (16% del Presupuesto General) •Universidades y educación superior(5% del Presupuesto General) •Secretaría de la Juventud (1% del Presupuesto General) •Poder Legislativo(3.10% de los ingresos internos) •Poder Judicial (4.10% de los ingresos internos)

Fuente: Elaboración Propia a partir de Marcos Legales de los países de la región CARD.

¿Cuál es el problema de establecer estas asignaciones por Ley?: cuando los gobiernos realizan una reforma tributaria que tenga por objetivo aumentar los ingresos, automáticamente generará la ampliación de aquellos gastos que por Ley están atados como un porcentaje de los mismos ingresos o del presupuesto total, disminuyendo los posibles espacios financieros que se buscaron obtener originalmente con esa decisión de política fiscal.

Sumado a estos gastos por Ley, existen también gastos ineludibles (gráfico 5) que deben realizarle ya sea para mantener el funcionamiento del gobierno, por ejemplo, los salarios, o que representan una obligación financiera tal como el servicio de la deuda (intereses + amortizaciones).



En el caso de los salarios, gran parte se destina al sector educativo y salud (más del 60% en algunos países), por lo tanto, para reducir de forma significativa este tipo de gasto implicaría eliminar plazas laborales que afectaría la cobertura de servicios sociales básicos y de gran impacto para el desarrollo económico, lo cual no es viable.

Con lo anterior se deduce que no es posible eliminar totalmente las rigideces atadas al funcionamiento del gobierno, como es el caso de los sueldos. Pero, es posible obtener avances significativos en los resultados operativos al mejorar los controles sobre las nóminas, establecer evaluaciones basadas en objetivos, enfocado a mejorar el rendimiento del capital humano utilizado por el gobierno, optimizando su productividad en las diferentes áreas de acción.

Por el lado del servicio de la deuda, es un gasto fijo que deberá reconocer el gobierno por un lapso de tiempo dado, dependiendo de los vencimientos de las obligaciones financieras. Estos pueden aumentar por el deslizamiento de la moneda si la obligación fue adquirida en moneda extranjera.

En consecuencia, reducir las rigideces del gasto público es el punto inicial y fundamental para implementar ajustes y reformas fiscales exitosas, sin embargo, requiere sobre todo voluntad política, en especial para revisar y modificar las asignaciones por Ley, que permitirían crear espacios fiscales a los nuevos gobiernos para establecer prioridades y asignar recursos hacia las mismas.

El lastre del gasto tributario⁶

Las exoneraciones son instrumentos de política fiscal que favorecen a algunos sectores de la economía ligados a actividades específicas. Son utilizadas por los gobiernos para alcanzar ciertos objetivos como ser: i) Atracción de inversión, ii) Generación de empleo, iii) Protección/desarrollo de ciertas industrias, iv) Intercambio de tecnología, entre otros.

Medir el éxito de las exoneraciones en cuanto a alcanzar estos objetivos es complejo, primero porque es difícil identificar el efecto que estas tienen en la decisión de los agentes económicos, en comparación a otros factores que tienen que ver con el clima de negocios en el país. Segundo, la literatura indica que el mayor efecto de las exoneraciones es sobre el costo del uso del capital, y que están enfocadas a atraer inversión extranjera directa, aunque la evidencia empírica no es concluyente ya que los efectos cambian de país a país e incluso en cada industria, como se muestra en (De Mooij & Ederveen, 2005), para economías avanzadas. Para Latino América (Biglaiser & Derouen, 2006) establecen que los gobiernos que realizan reformas económicas (fiscales), no siempre logran atraer flujos

⁶ Término acuñado en 1967 por S. Surrey



de inversión, y que a través de sus estimaciones el factor más relevante de atracción es el fortalecimiento de la aplicación de derechos de propiedad más allá de los beneficios tributarios.

¿Porque influye el gasto tributario en los planes de ajuste fiscal? Las exoneraciones aumentan la complejidad y el costo de la administración tributaria, también crean miopía para determinar el uso de recursos, resta transparencia y erosiona la moral tributaria. En la práctica las reformas en los tributos se enfocan en obtener ingresos a través de las fuentes en que los contribuyentes tienen menor cohesión jurídica, como ser los impuestos al consumo. Esto genera que los incrementos a estas tasas impositivas sean mayores para compensar los rubros que no tributan, con los respectivos efectos que tiene en temas de distribución del ingreso.

Así como las rigideces en el gasto público afectan los planes para mejorar la recaudación, en la región CARD los recursos que dejan de percibir los gobiernos debido a la existencia de exoneraciones y exclusiones fiscales no es un tema menor. Según (Pecho Trigueros, 2014) para el año 2012 cuatro países sumaban en conjunto un gasto tributario de 6.4%⁷ de su PIB, equivalente alrededor de **USD 11,147.5 millones**, monto mayor al flujo de Inversión Extranjera Directa atraído por estos mismos países durante ese año que sumó **USD 7,703.6 millones**⁸.

Al dar seguimiento específico a aquellos países que publican regularmente informes de gasto tributario⁹ se observa que la situación no ha cambiado a través de los años.

Tabla 3: Comparación de Flujos tributarios -IED

País/año	Gasto Tributario		Presión Tributaria % del PIB	IED Millones USD
	% del PIB	Millones USD		
2013				
Costa Rica	5.9	2,949.86	13.4	2,741.1
Guatemala	2.6	1,399.89	11.0	1,295.4
República Dominicana	5.9	3,660.06	13.9	1,990.5
2015				
Costa Rica	5.0	2,715.65	13.4	2,941.4
Guatemala	2.5	1,594.24	10.2	1,220.8
República Dominicana	6.7	4,588.90	13.6	2,204.9

Fuente: Informes de Gasto Tributario/Datos de Simafir

⁷ Incluye Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana. No se reportan datos al 2012 de El Salvador ni de Nicaragua.

⁸ Existen exoneraciones fiscales que tienen un corte social, como los bienes de primera necesidad que no deberían incluirse al comparar la atracción de inversión.

⁹ Costa Rica, Guatemala y República Dominicana son los países de la región que publican con mayor frecuencia informes de gasto tributario.



En la región CARD, a la luz de algunos estudios (Artana & Templado, 2015) resultaría útil homogenizar los incentivos a otorgar en cuanto a exoneraciones fiscales, siendo una recomendación para los impuestos relacionados a rentas y utilidades de origen extranjero, concentrarlos en nuevas inversiones y limitarlo a la rentabilidad normal del capital.

La eliminación total de las exoneraciones no es una recomendación plausible, ya que pueden ser instrumentos beneficiosos para dinamizar ciertos sectores estratégicos de la economía, pero estos deben ser temporales y regulados con oportunidad. Los ejercicios de estimación de gasto tributario debe ser una práctica generalizada y permanente en los países CARD, este instrumento puede servir para tener un inventario de incentivos fiscales y analizar la utilidad y continuidad de los mismos, dado su importancia a la hora de determinar los alcances de una reforma fiscal integral.

¿En qué momento se encuentran las finanzas públicas de la región?

Las limitantes estructurales existentes en la política fiscal de la región presentadas en los párrafos anteriores, han propiciado que la recuperación de las finanzas públicas a partir de la crisis financiera internacional haya sido lenta y compleja, y a pesar de los esfuerzos vertidos en implementar medidas de ajuste fiscal correctas, aún persisten los factores que aumentan la vulnerabilidad de las finanzas públicas frente al ciclo económico.

No obstante, la región ha avanzado como un todo hacia posturas fiscales coherentes con una trayectoria estable de la deuda pública, verificable al revisarse ciertos indicadores fiscales¹⁰ elaborados para año 2016 (tabla 4).

Tabla 4: Ajuste fiscal región CARD
Como % del PIB

País	Deuda/PIB GC 2016*	Balance Global 2016	Balance primario 2016	Balance Pimario Estabilizador**	Brecha (r-g)
CARD	36.2%	-2.6%	-0.2%	0.0%	-0.3%
CR	44.6%	-5.3%	-2.4%	0.7%	1.0%
ES	44.3%	-0.8%	1.7%	1.9%	4.2%
GT	24.2%	-1.1%	0.4%	-0.4%	-1.3%
HN	45.1%	-2.8%	-0.3%	-0.7%	-1.6%
NI	30.8%	-0.6%	0.4%	-1.3%	-4.6%
RD	36.4%	-2.9%	0.1%	0.4%	-0.3%

*Fuente:SIMAFIR/SECMCA

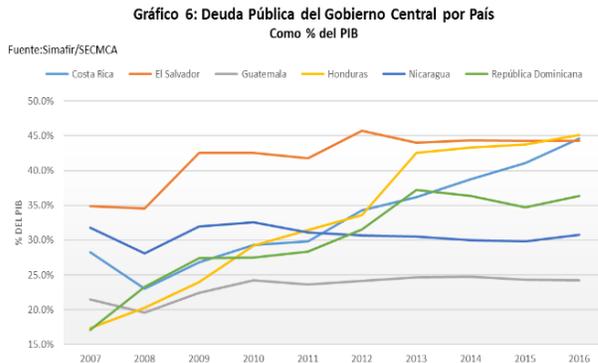
**Balance que no permite aumentar el saldo de deuda. Estimación propia

(r-g): es la brecha que existe entre la tasa de interés real de la deuda y el crecimiento económico.

A nivel de país la historia es distinta, actualmente algunos gobiernos poseen mejores condiciones en sus finanzas públicas en términos de sostenibilidad. Este es el caso de Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, cuyos déficits primarios están más alineados a los déficits primarios que estabilizan el saldo de la deuda pública en el

¹⁰ Para este documento se utilizaron como indicadores i) el balance primario que estabiliza la deuda y ii) la brecha entre la tasa de interés real y el crecimiento real.

mediano plazo, sumado a que su brecha (r-g) es negativa, que indica mayor probabilidad de mantener su deuda/PIB en una senda constante a través del tiempo.



En cambio, El Salvador a pesar de presentar un balance primario cercano al estabilizador, su brecha (r-g) indica menor probabilidad de mantener una trayectoria estable de la deuda/PIB. Sumado a lo anterior, El Salvador presenta otra amenaza en cuanto a la sostenibilidad fiscal y es el reconocimiento de la deuda a las Agencias de los Fondos de Pensión, que esta fuera de la cobertura del GC.

Debido al diseño presupuestario 2017, se ha dificultado honrar los pagos a estas agencias, debido a que el proceso ha necesitado de la participación de la Asamblea Legislativa y de los acuerdos dentro de la misma para autorizar estos pagos. Los atrasos en los pagos que se han originado por esta situación (abril 2017), han generado que las calificadoras de riesgo Moody's, S&P y Fitch reduzcan la calidad crediticia de El Salvador, esto implica condiciones de financiamiento más duras, con intereses más altos debido al aumento de la prima de riesgo.

Finalmente, la situación más riesgosa la presenta Costa Rica, cuyo resultado primario está significativamente desalineado respecto al balance estabilizador de la deuda/PIB. Sumado a que su brecha (r-g) es positiva, indicando que es poco viable alcanzar una senda estable para la deuda pública en el mediano plazo. Según estas estimaciones, el gobierno costarricense requeriría un ajuste aproximado de 3% del PIB para mejorar su situación fiscal actual, teniendo en cuenta sus respectivas rigideces en el gasto público.

El futuro de la política fiscal en la región CARD

La crisis financiera puso en evidencia los problemas estructurales de la política fiscal en la región, en específico como los cambios en el ciclo económico pueden generar ajustes en las finanzas públicas que suelen ser lentos, complejos y costosos para todos los agentes económicos, y a pesar de los sacrificios económicos y sociales los mismos no perduran en el tiempo. Anteriormente se presentaron las condiciones fiscales de la región y en general como los gobiernos parecen acercarse al sendero que lleva la estabilidad fiscal, pero ¿Qué implicaría estar nuevamente frente a una recesión? ¿Se repetiría la historia?

Como se mencionó páginas atrás, las medidas adoptadas por los gobiernos de la región generalmente han tenido un corte coyuntural, «intentar apagar el incendio, sin profundizar en los factores que podrían ayudar a controlarlo mejor». De la misma forma en la agenda de los autoridades de los países CARD ha dominado el debate sobre el fortalecimiento de las finanzas públicas, empero no se han realizado acciones que se enfoquen a reducir las rigideces del gasto público, principalmente las establecidas en marcos legales, que en algunos casos datan de leyes con más de 20 años de existencia, por lo tanto no toman en



cuenta las condiciones actuales de la economía o de la demografía de los países, siendo plausible un espacio importante para mejorar la asignación de recursos públicos. Asimismo, la revisión de los beneficios tributarios es necesaria, con el fin de decidir cuáles deberían permanecer y cuáles deberían desaparecer, esto fortalecería la labor de la administración tributaria y mejoraría la estructura y volumen de recursos recaudados.

La importancia de estas acciones iniciales radica en el éxito y duración de un ajuste fiscal, que a la vez depende de la composición del mismo. La evidencia muestra que las medidas de reducción de gasto público tienden a aumentar la probabilidad de que los ajustes que buscan estabilidad sean duraderos en el tiempo y generen menor distorsión en la actividad productiva, al contrario de aquellos que se basan en medidas de aumento de tributos. La moraleja aquí es que los sacrificios en que incurre una economía para realizar un ajuste fiscal deberían garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en largo plazo, pero eso dependerá de la calidad del ajuste.

Es importante también considerar que el cambio en la forma de hacer política fiscal puede tener efectos importantes en las tasas de interés, que va atado a la credibilidad de las acciones asumidas por el gobierno. Esta mayor credibilidad respecto a calidad y duración de los ajustes genera una reducción del riesgo de incumplimiento y del riesgo inflacionario, y puede estimular a los agentes económicos privados dinamizando su actividad. El éxito de estas decisiones también depende del horizonte de las expectativas de los agentes económicos y políticos. Por ejemplo, en la región se han realizado más recortes de gasto de capital que de gasto corriente, esto debido a la percepción que la reducción de gasto corriente con impacto social tiende a generar mayor descontento en la población, aunque la reducción de la inversión pública en el largo plazo tiene un mayor impacto negativo en la productividad y la competitividad de la economía.

En definitiva, se han observado progresos parciales hacia la estabilidad de las finanzas públicas de la región CARD, pero quedan decisiones importantes que tomar para garantizar una política fiscal sostenible e inclusiva en el tiempo.



Bibliografía

- Artana, D., & Templado, I. (2015). *La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana.*
- Biglaiser, G., & Derouen, K. (2006). *Economic Reforms and Inflows of Foreign Direct Investment in Latin America.*
- Cetrángolo, Jiménez. (2009). *Cepal.org.* Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3714/S2009649_es.pdf
- De Mooij, R. A., & Ederveen, S. (2005). *Explaining the Variation in Empirical Estimates of Tax Elasticities of Foreign Direct Investment.* Tinbergen Institute .
- Echeverry, Fergusson, & Querubín. (2014). *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal.* Universidad de los Andes.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2017). *Perfiles Macrofiscales de Centro América.* Guatemala.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2016). *El Gato Tributario, Metodología de Estimación año 2015.*
- Ministerio de Hacienda República Dominicana. (2015). *Gastos Tributarios en República Dominicana.*
- Pecho Trigueros, M. (2014). *Gastos tributarios en América Latina:2008-2012.* Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Super Intendencia de Administración Tributaria. (2016). *Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central Aspector Conceptuales y Metodológicos PERíodo 2012-2015.*
- World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report.*