

Comentarios al documento “Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible”

Rafael Antonio Delgado Elvir¹

UNITEC, San Pedro Sula, Honduras.

(Enviado: Mayo, 2016. Aceptado para publicación: Agosto, 2016)

Resumen:

El Grupo Promotor del Diálogo, Fiscal ha lanzado la iniciativa de un Pacto Fiscal en Honduras, para discutir y plantear soluciones a los problemas de las finanzas públicas. A partir de las experiencias aprendidas de los ajustes fiscales de años atrás, el pacto está siendo promovido para ir más allá de una propuesta de saneamiento técnico donde se reducen los gastos y se aumentan los ingresos sin medir el costo social. La propuesta se basa en un enfoque donde prevalece la idea de reducir los desequilibrios fiscales manteniendo la capacidad de la política fiscal para fomentar el desarrollo económico del país.

Palabras Claves: Pacto fiscal; Endeudamiento; Cameralistas; Déficit fiscal; Fiscal rules.

Abstract:

The Fiscal Dialogue Promoter Group has launched the initiative of a Fiscal Pact in Honduras aimed to discuss and propose solutions to the public finance imbalances. From the experiences of fiscal adjustments years ago, the pact is called to go beyond a technical solution where expenses are reduced and revenue increased without measuring the social cost increase. The proposal is based on the idea that reducing fiscal imbalances while maintaining the ability of fiscal policy to promote economic development of the country should prevail.

Keywords: Fiscal pact; Indebtedness; Cameralists; Fiscal deficit; Fiscal rules.

1. Introducción

El documento “Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible” se centra en un debate que ha sido permanente en el tiempo². Al menos de manera sistemática y registrada, el debate se remonta a varios siglos atrás, con el inicio de las inquietudes por un manejo de las finanzas públicas sujeto a criterios económicos.

Uno de los primeros hitos de este debate se encuentra en los cameralistas, una de las primeras corrientes del pensamiento económico con un análisis sistemático de las finanzas públicas (Blanchard, 2011). Los cameralistas aconsejaban a los pequeños pero numerosos principados alemanes del siglo XVII y XVIII, sobre las buenas prácticas en política fiscal para promover el bienestar de los territorios y sus habitantes.

La tarea no era fácil para los cameralistas, cuando pensamos que eran los tiempos de las monarquías absolutas. Los pequeños gobernantes llegaban al poder por derecho de sangre no importando sus capacidades, aptitudes y motivaciones personales. Llegaban después de oscuras luchas de poder entre su casta o grupo político, aplastando cualquier código moral o social del momento. Accedían al poder después de sangrientas guerras intestinas

¹ Autor para correspondencia. Email: rafaeldelgado@unitec.edu

² El documento puede ser encontrado en <http://icefi.org/temas-de-interes/propuesta-para-un-pacto-fiscal-para-un-desarrollo-sostenible>

aplastando cualquier principio racional. Y éstos llegaban con las intenciones de quedarse por mucho tiempo pese a cualquier impedimento, incluso mental, que tuvieran. Si para llegar al poder no existían reglas tampoco las existían para ejercerlo. Gobernaban esgrimiendo absurdos derechos naturales o justificándose en aventuras de más poder político y militar que solamente satisfacían a su pequeña corte de parientes, compadres, amigos y socios comerciales.

En ese afán incurrían en evidentes abusos creando nuevos impuestos o elevando los ya existentes, castigando así a sus súbditos y en especial a los que incomodaban para sus intereses. En ese mundo del absolutismo y de ausencia de derechos ciudadanos, muchas cosas eran posibles ya que no existían el Estado de Derecho, ni derechos ciudadanos ni tribunales de justicia independientes. Todo funcionaba según los caprichos del grupo gobernante. Ante esos abusos en el centro de la Europa feudal y germana, solamente quedaba derecho a la migración para los habitantes. Iban de un principado alemán a otro, esperando encontrarse con un ambiente menos agresivo para sus intereses como habitantes, emprendedores, campesinos o comerciantes.

En ese momento entran en escena los cameralistas, quienes explicaban a los autócratas que un país próspero no puede regirse bajo un sistema tributario arbitrario, ni con finanzas públicas al servicio de los caprichos, las aventuras y gustos personales. Al contrario, todo debería estar fundamentado en principios que condujeran a un sistema de tributos bajos, pero amplios, que promoviera el crecimiento y la inmigración. Los cameralistas abogaban por que el gasto y la inversión pública se concentraran en obras de infraestructura que impulsarían el crecimiento y aumentarían los ingresos fiscales (Blanchard, 2011).

Con esta reproducción de un momento histórico importante en las Finanzas Públicas deseo arrojar luz sobre una situación que se repite hoy en día con las particularidades del siglo XXI, pero que es en el fondo el mismo fenómeno del siglo XVII y XVIII: una política fiscal presa de intereses particulares e ineficiente en el logro de los objetivos y fines.

Contrario a los cameralistas, que solamente les correspondía asesorar al gobernante y a su corte sobre principios sanos para el fomento del progreso, ahora toca ir más allá; Corresponde exigir con todo el peso que nos confiere la categoría de ciudadanos de una nación constituida como república por una política fiscal saludable. Nos corresponde ser protagonistas de los cambios deseados como lo plantea el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, autor del documento.

2. El diagnóstico

Coincidiendo con CEPAL (2016), el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2015) alerta sobre la dimensión cuantitativa de los problemas fiscales en Honduras. Para el 2013 el déficit fiscal se ubicaba en 7.6% del PIB. El 2014 éste bajó a 4.3% y el 2015 se estima que llegó a 2.7%. Moody's Investors Service (2016) indica que esta reducción del déficit se debe al incremento de la recaudación fiscal resultante del aumento del ISV que pasó de un 12% a un 15% en el 2014; a la creación de la tasa de seguridad; al control de la planilla gubernamental y al no incremento de las transferencias a los gobiernos municipales y empresas públicas.

Pero, por otro lado, Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2015) indica que el endeudamiento público se ha incrementado. Este se ubica en 45.6% del PIB para el Gobierno central y cerca de 50% para el Sector Público No-Financiero (SPNF) en su conjunto para el 2014. Esto como resultado de un aumento de la deuda interna posterior a la crisis política del 2009 y a un aumento de la deuda externa durante los años 2013 y 2014. CEPAL (2016) constata que Honduras es, con 12 puntos porcentuales del PIB, uno de los países con mayores incrementos de la deuda externa entre 2008 y 2015.

El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2015) tiene en cuenta que existen problemas de fondo. La calidad del gasto público, las debilidades en la gestión presupuestaria y la estructura regresiva de los tributos, son algunos de esos factores que no permiten ni un equilibrio fiscal, mucho menos posibilitan que la política fiscal se convierta en un instrumento eficaz para el combate a la pobreza.

En efecto, podemos agregar éstos y otros problemas más. La arcaica estructura tributaria, con su sesgo hacia las exoneraciones, así como los ineficientes mecanismos de recaudación, son agudas deficiencias que es necesario discutir a fondo. La defraudación y la evasión fiscal son prácticas comunes que merecen discusión. Por el lado del gasto son evidentes los arraigados vicios del despilfarro, comunes desde la Presidencia de la República hasta la más pequeña unidad ejecutora del aparato estatal. Las compras sobrevaloradas de bienes y servicios, los contratos para la construcción de obras públicas concedidos con precios sobre el mercado y con excesivas cargas y riesgos para el Estado se encuentran en la mayoría de las instituciones y empresas públicas. Todos éstos son fenómenos muy enraizados que se repiten en cada Gobierno y lo peor del caso, van aumentando; su impacto es cada vez mayor en las finanzas del Gobierno.

3. El pacto necesario

Debido a la situación descrita anteriormente, la propuesta es lograr un pacto, entendido éste como:

“un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado, sujeto a transparencia y rendición de cuentas para asegurar su cumplimiento”
(Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, 2015).

Lo anterior se plantea como algo necesario ya que el ciudadano no está de acuerdo cómo el Gobierno recauda y gasta los recursos. La duda, la incertidumbre y el rechazo es lo que predomina ante cualquier acción de política fiscal de los Gobiernos. Corporación Latinobarómetro (2013) califica a Honduras como un país escéptico en el sentido que su población no cree probable que el Estado pueda resolver los problemas de corrupción, pobreza y delincuencia.

Todo indica que para los problemas de la política fiscal ya no valen los paliativos que recurrentemente surgen desde los mismos actores e intereses en juego. Estos están condenados a no dar resultados. Por lo anterior, los cambios no se pueden dejar exclusivamente en manos de los Gobiernos electos cada cuatro años, ni en los grupos de presión que igualmente forman parte del problema. Esto solamente puede ser revertido con una acción de todo el país, que discuta y resuelva alrededor de lo que más urge. La acción concertada debe verse plasmada en un diálogo convocado por las organizaciones

especializadas del país y con la participación de todos los sectores incluyendo el Gobierno de turno, para una discusión profunda con propuestas de principios y de acciones a largo plazo.

El pacto propuesto por el Grupo Promotor, surge entonces de la necesidad de salir del típico arreglo cómodo entre los funcionarios públicos y partidos políticos para pasar a una discusión amplia donde deben surgir las preguntas incómodas y las respuestas duras. De acuerdo al documento:

“El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) considera necesario realizar un esfuerzo colectivo de reflexión y búsqueda de soluciones sobre la problemática fiscal actual y propone convocar a todos los sectores —privado, laboral, sociedad civil— para socializar un pacto fiscal” (Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, 2015).

Indudablemente que la concretización de la propuesta requiere de la articulación de los múltiples intereses en un diálogo y proceso de discusión que conduzca a resultados. Esto dependerá a su vez de la existencia de organizaciones y sectores con la capacidad para llevar el proceso. El país puede mirar hacia un pasado reciente con algunas experiencias en cuanto a pactos y acuerdos en materia de políticas públicas con diferentes grados de éxito que se impulsaron iniciado el presente siglo y que estaban dirigidos a la concreción de políticas de Estado de largo plazo. En esta lista están: el Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional después del Huracán Mitch, el Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI firmado por los partidos políticos, sociedad y Gobierno en el 2001, así como la Estrategia para la Reducción de la Pobreza del año 2001 (López Carrión, Osterlof, Delgado Elvir, López Mejía, & Avendaño Castellón, 2003; Avina & Membreño Cedillo, 2004). En años pasados recientes se llegó al “Acuerdo de Protección, Estabilidad de Empleo, Fortalecimiento del Sector Laboral y Empresarial de la Maquila Hondureña”, que establecía el salario para los años 2012, 2013 y 2014 (Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, 2012).

4. Más que un saneamiento técnico

Quiero expresar mi aceptación para una de las ideas más importantes del Pacto Fiscal que hoy se presenta. En el documento se aclara que:

“más que un saneamiento técnico, se trata de convertir a las finanzas públicas en una herramienta efectiva para el desarrollo económico” (Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, 2015).

Creo que ésto debe ser entendido con todo y las profundas consecuencias que de ahí se derivan. En la región de Centro América y en Latinoamérica los Gobiernos han entendido el logro del equilibrio fiscal como un fin último de su gestión y no como un medio para lograr los objetivos económicos, es decir pleno empleo, crecimiento económico, distribución equitativa del ingreso y la riqueza, estabilidad de precios y equilibrio en la balanza de pagos. Esta actitud de lograr el equilibrio fiscal ha sido motivada, en gran parte, por los organismos internacionales que, en su condicionamiento de fondos y apoyo a los países, lo han exigido. Esto ha inducido a muchos gobernantes a abalanzarse tras

este objetivo sin ninguna consideración económica y social con tal de recibir el respaldo del FMI (Fondo Monetario Internacional), del Banco Mundial, de otros organismos y de los mercados internacionales. Es decir, aprendieron a ver el problema y tratarlo simplemente como un saneamiento técnico donde los ingresos deben incrementarse y los egresos deben reducirse.

Los años 90 del siglo pasado vivieron ejemplos fatales de esa intención de estabilizar la macroeconomía en perjuicio de la compensación a sectores sumamente pobres, de la provisión de servicios básicos de salud y educación y de la inversión social. ¿Cuántos ajustes fiscales ha emprendido Honduras en las últimas décadas? Al final sabemos que esos ajustes fiscales terminan en fracasos. No solamente ha surgido la resistencia lógica y justa de los sectores de bajos recursos desprovistos de apoyo por el ajuste, sino de los sectores de las élites económicas que habiendo sido apoyadas por décadas se resisten a aceptar el costo de las medidas. Al final los países terminan en crisis sociales y con los problemas económicos agravándose.

Los autores del documento han entendido el fracaso de esa idea y proponen convertir las finanzas públicas en una herramienta efectiva al servicio de los objetivos económicos, contrario a pretender amputar, destruir sus facultades en aras del equilibrio entre los ingresos y los egresos, consiguiendo con esto solamente retroceder en el combate a la pobreza y la desigualdad. CEPAL (2016) argumenta en esta línea, planteando la necesidad de finanzas sanas, pero en congruencia con la tarea de impulsar los objetivos económicos.

5. Las posibles prioridades

El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal propone algunas prioridades. Considera necesario iniciar con esfuerzos para lograr un equilibrio fiscal. Ésto se lograría a través de la contención del gasto del sector público, combinado de manera tal que no sobrepase el 27% del PIB. A su vez requiere esfuerzos en el mejoramiento de los ingresos que deberían reflejarse en una carga tributaria del 17% y en el mejoramiento de los ingresos de las empresas públicas e instituciones descentralizadas. Según sus cálculos, lo anterior conduciría a un déficit fiscal del 2%. Alcanzado lo anterior se pasaría seguidamente a un proceso de mejoras en la calidad del gasto público y especialmente del gasto social. Para ésto se propone una mejora en los procesos de planificación del presupuesto y monitoreo de la ejecución.

Quisiera resaltar lo relacionado con las reglas fiscales. Resulta evidente la necesidad de limitar tanto el endeudamiento público como el déficit fiscal. La historia ya nos lo ha enseñado. Hemos vivido en el pasado recientes procesos de endeudamiento acelerados que finalmente nos han conducido a comprometer altas cantidades de recursos públicos para pagar intereses y capital. La crítica de aquél momento se centró en resaltar las cantidades de dinero que se desviaban para honrar las deudas en vez de estar dirigidas a la inversión pública. Además de eso se criticaron los proyectos en que se habían invertido el dinero prestado y la calidad de esa inversión. El consenso en aquél momento fue que gran parte se escurrió en los oscuros canales de la corrupción institucionalizada. Gracias a un movimiento mundial que sensibilizó a los organismos internacionales y a los acreedores bilaterales fue posible la condonación de una parte de la deuda pública hondureña y la de otros países altamente endeudados.

Resulta entonces preocupante que, pasados apenas 10 años del proceso de condonación, Honduras recorra nuevamente ese camino al sobreendeudamiento, incrementando la deuda interna y colocando bonos soberanos en los mercados internacionales de capital. Seguramente el país no ha cambiado mucho y los factores que generan endeudamiento siguen allí presentes.

Y es que en definitiva vivimos en una débil democracia representativa que genera un aumento de gastos por la acción de los grupos de presión y las alianzas entre ellos. Las muy criticadas, pero finalmente aceptadas exoneraciones fiscales son un vivo ejemplo de la fuerza de estos grupos y su responsabilidad en las crisis fiscales. El aumento en la cantidad de instituciones públicas o ministerios que cada gobierno aprueba y que al final resultan en un aumento del gasto público, es otro factor que no ha sido neutralizado.

De ahí la necesidad de establecer criterios para frenar una nueva espiral de endeudamiento. Por ejemplo, como lo plantea el Grupo Promotor en fijar el límite del endeudamiento en 50% del PIB y el déficit fiscal en 2% del PIB. Indudablemente que nos encontramos en un delicado equilibrio donde el cumplimiento de reglas es necesario, pero debería ser fijado evitando limitar las posibilidades de las herramientas con que cuenta la política fiscal para promover el desarrollo, sobre todo en situaciones difíciles e imputables a la economía global. Sería interesante ver la discusión de las reglas fiscales en Europa en medio de la crisis económica o las experiencias de otros países que se plasman en CEPAL (2016).

Pero establecer reglas no tendría su efecto si no se trabaja en las causas. Coincido con el Grupo Promotor, pero pondría como prioridad número uno, mejorar la calidad del gasto y el combate a la corrupción, para llegar así al equilibrio deseado.

5. Los principios y compromisos

El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal propone una serie de principios. Todos ellos definitivamente de alta relevancia para atacar los problemas fiscales.

En materia de gasto público, me parece estratégico enmarcar todo gasto e inversión en prioridades claras, enmarcadas en una visión de desarrollo a largo plazo. Con ello se estaría evitando el gasto antojadizo y demagógico. Importante es además la complementariedad entre la inversión pública y privada fijando un piso para la primera garantizando que un porcentaje del gasto esté destinado a los más necesitados. Como lo plantea el documento, son necesarias acciones para monitorear las actividades de la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA).

Partir del principio de que cualquier reducción del gasto público no debería recaer en los programas sociales, es de vital importancia para la cohesión social y considero que va en concordancia con un principio general de no permitir que se sigan debilitando los instrumentos de política fiscal. En materia de ingresos es necesario garantizar el principio de equidad, construir un sistema progresivo y no regresivo así como evitar los cambios frecuentes y arbitrarios de los impuestos.

6. Conclusiones

El potencial de la política fiscal para el combate a la pobreza es grande en la solución de los problemas de la pobreza. Igualmente son grandes los riesgos en que se incurre con una política fiscal desenfocada de los objetivos de largo plazo, al servicio de intereses particulares y presa de la corrupción. En ese contexto de crisis, ya no solucionan nada las iniciativas que desde adentro se lanzan. Por eso la invitación a un diálogo incluyente a través de la iniciativa “Pacto Fiscal” es correcta y debe ser atendida por los ciudadanos y sus organizaciones. En este sentido el documento viene en un momento adecuado.

Me parece que la propuesta es una excelente base para generar un proceso de diálogo sin condiciones, liderado por las organizaciones profesionales del país y que concluya en un gran acuerdo nacional. Quedaría pendiente, sin embargo, la tarea de definir los convocados, los mecanismos de coordinación y de conclusiones del diálogo, tareas de alta conflictividad, pero que debemos asumir lo más pronto posible.

Bibliografía

- Avina, J., & Membreño Cedillo, S. A. (2004). *Foro para el Fortalecimiento de la Democracia (FFD)*. Tegucigalpa.
- Blanchard, C. B. (2011). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. München: Vahlen Verlag.
- CEPAL. (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016*. Santiago.
- Corporación Latinobarómetro. (2013). *Informe 2013*. Obtenido de Latinobarómetro: www.latinobarometro.org
- Grupo Promotor del Diálogo Fiscal. (2015). *Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible*. Tegucigalpa.
- López Carrión, N. O., Osterlof, O. D., Delgado Elvir, R. A., López Mejía, H., & Avendaño Castellón, N. (2003). *Competitividad Sistémica en América Central*. Managua: Friedrich Ebert Stiftung.
- Moody’s Investors Service. (31 de mayo de 2016 de Junio de 2016). www.moody.com. Obtenido de <https://www.moody.com/>
- Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social. (17 de enero de 2012). Acuerdo de Protección, Estabilidad de Empleo, Fortalecimiento del Sector Laboral y Empresarial de la Maquila Hondureña. *La Gaceta*, págs. 12-15.

“LA REVISTA INNOVARE NO SE HACE RESPONSABLE EN NINGÚN CASO DE LOS CONTENIDOS, DATOS, CONCLUSIONES U OPINIONES VERTIDAS EN LOS ARTÍCULOS PUBLICADOS, SIENDO ESTA RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL (DE LOS) AUTOR (AUTORES)”