

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.693 (SEM.90/3)
16 de marzo de 1999

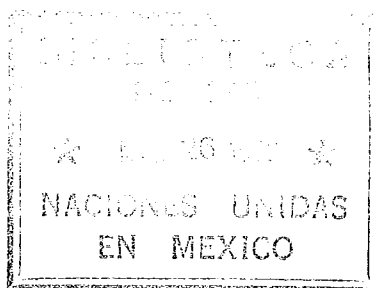
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

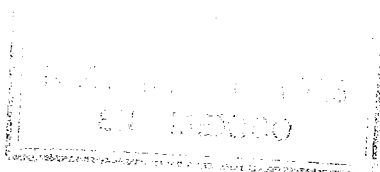
INFORME DEL SEMINARIO SUBREGIONAL SOBRE EL PACTO FISCAL

(Guatemala, Guatemala, 11 de enero de 1999)



ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	3
1. Lugar y fecha.....	3
2. Asistencia	3
3. Organización de los trabajos	3
4. Sesión inaugural	3
5. Sesión de clausura	4
B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES.....	4
 <u>Anexos:</u>	
I Lista de participantes.....	9
II Lista de documentos.....	11



ANTECEDENTES

1. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró el documento *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997 (SES.27/3)) con el propósito de contribuir al examen de la evolución reciente de las finanzas públicas y la gestión fiscal.
2. El contenido de dicho documento constituyó el tema central del vigesimoséptimo período de sesiones que la CEPAL celebró en Oranjestad, Aruba, del 11 al 16 de mayo de 1998. El informe examina en detalle las finanzas públicas de las economías de América Latina y el Caribe, estableciendo las diferencias nacionales y el análisis comparativo de la región con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los países del Sudeste Asiático. Incluye además un diagnóstico y propuestas de política de cada uno de los temas abordados.
3. Los cinco elementos del pacto fiscal son: la consolidación de los ajustes en marcha, la elevación de la productividad de la gestión pública, la mayor transparencia en la acción fiscal, la promoción de la equidad, y el fortalecimiento del desarrollo de la institucionalidad democrática. La CEPAL señala los logros alcanzados por los países de la región en materia de institucionalidad, política y administración fiscal. Menciona, sin embargo, que esos logros son insuficientes para que estos países puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional vigentes en el fin de siglo.
4. Dada la importancia de la temática del documento citado, y atendiendo a la Resolución 564 (XXVII) aprobada por la Comisión en su vigesimoséptimo período de sesiones, en la que se solicita a la Secretaría “que se dé amplia difusión al documento y fomente su consideración en los ámbitos económicos, académicos, políticos, empresariales y sociales de la región, promoviendo diálogos nacionales en torno a los principales componentes del pacto fiscal...”, la Sede Subregional de la CEPAL en México ha organizado un seminario subregional para la difusión, discusión y recopilación de comentarios de funcionarios públicos y otros participantes afines al tema en torno al citado documento.

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha

5. El Seminario Subregional sobre el Pacto Fiscal se realizó el día 11 de enero de 1999 en la Ciudad de Guatemala, Guatemala.

2. Asistencia ¹

6. Participaron, a título personal, los Ministros y Viceministros de Hacienda, funcionarios de la CEPAL y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Se contó además con la presencia del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor José Antonio Ocampo, así como con funcionarios de la Sede y la Sede Subregional.

3. Organización de los trabajos

7. Los trabajos de la reunión se realizaron tomando como marco de referencia la exposición de los funcionarios de la CEPAL sobre el documento *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1), del 3 de julio de 1998. Se adoptó el siguiente temario:

1. Apertura
2. Aprobación del temario y organización de los trabajos
3. El pacto fiscal, debilidades, fortalezas, desafíos: una síntesis
4. Transparencia y responsabilidad de las instituciones, políticas y administraciones fiscales
5. Equidad, eficiencia e institucionalidad en el pacto fiscal
6. Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica
7. Conclusiones generales
8. Clausura

4. Sesión inaugural

8. La sesión inaugural corrió a cargo del Ministro de Finanzas de Guatemala, el señor Pedro Lamport. En primera instancia, agradeció la presencia de los participantes y señaló la importancia de reuniones como la presente para los esfuerzos de integración y coordinación de políticas

¹ Véase la lista de participantes en el anexo.

regionales. Apuntó que en materia de política macroeconómica es fundamental que los agentes económicos cuenten con una visión clara para el crecimiento económico. Agradeció la presencia de la CEPAL y su enfoque panorámico de las experiencias de otros países de América Latina. Solicitó a los presentes el intercambio de experiencias y opiniones sobre el tema que convoca a la reunión, ya que constituye un importante vehículo para propiciar la integración de la región.

9. En seguida, el señor Rómulo Caballeros, Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México, agradeció la bienvenida del Ministro Lamport, así como la presencia de los participantes. Comentó sobre el interés de la CEPAL en realizar seminarios subregionales sobre el mismo tema (Pacto Fiscal) y agradeció la presencia en Centroamérica del Secretario Ejecutivo y otros funcionarios de la Sede de la CEPAL, no obstante el apretado calendario de actividades de éstos.

10. Acto seguido, el señor Ocampo agradeció a su vez la invitación y se congratuló de la realización del evento. Mencionó el interés de la CEPAL en estrechar los contactos con países centroamericanos e hizo alusión a la situación actual de las economías centroamericanas, la cual se recoge en el *Balance preliminar de América Latina* y el *Balance preliminar de Centroamérica*, documentos que fueron distribuidos a los participantes.

5. Sesión de clausura

11. El señor Rómulo Caballeros agradeció la presencia de los participantes y sus comentarios y reiteró el apoyo de la CEPAL a los países de Centroamérica. A su vez, el señor Ocampo hizo lo propio, agradeciendo especialmente la hospitalidad del Gobierno de Guatemala, especialmente del Ministerio de Finanzas, para la realización del evento.

12. Finalmente, el Ministro Lamport agradeció a los participantes la presencia en la reunión y dio por clausurado el evento.

B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES

13. Inicialmente, el señor Ocampo abordó la exposición sobre el Pacto Fiscal, mencionando que por éste se entiende un conjunto de acuerdos políticos explícitos e implícitos en los cuales se define qué hace y cómo se financia el Estado en América Latina. Señaló sus elementos básicos:

- a) La consolidación del ajuste fiscal
- b) La elevación de la productividad del gasto público
- c) La transparencia en la acción fiscal
- d) La promoción de la equidad
- e) El fortalecimiento de la institucionalidad democrática

14. Comentó en detalle estos cinco elementos, haciendo especial referencia a la situación actual de los países centroamericanos en lo que respecta a la situación fiscal y sus avances en los años recientes. Destacó en particular la fragilidad de los logros y la sensibilidad de las finanzas públicas al ciclo económico, y la importancia reciente de los ingresos transitorios derivados de los procesos de privatizaciones para lograr los equilibrios financieros. Además llamó la atención sobre la

inadecuada regulación de las operaciones cuasifiscales, lo incipiente del proceso de descentralización y la elevada carga que representa la deuda pública.

15. El señor Ocampo comentó en seguida las principales líneas de acción que recomienda la CEPAL en materia fiscal. En relación con los ingresos públicos se mencionó la simplificación de los regímenes, el dimensionamiento de los incentivos fiscales, el fortalecimiento de la tributación directa y evitar la dependencia de las privatizaciones para la generación de ingresos corrientes.

16. Con respecto al déficit, la deuda y los retos macroeconómicos, recomendó suavizar el ciclo de las finanzas públicas, prevenir crisis bancarias, el manejo prudente de la descentralización, la vigilancia del impacto fiscal de las reformas de la previsión social y el control de las garantías públicas.

17. Para la elevación de la productividad del sector público se señalaron soluciones como el fomento de una nueva cultura de gestión, la consolidación de la eficiencia de las empresas públicas, la descentralización efectiva de los servicios, el ordenamiento del proceso de privatización y el fomento de la participación de los agentes privados.

18. Sobre la transparencia del gasto, mencionó que las líneas de acción prioritarias consisten en reducir las prácticas cuasifiscales y mejorar la información fiscal.

19. En cuanto a la equidad, las tendencias identificadas en el Pacto Fiscal son el seguimiento de la incidencia distributiva del gasto público, la consolidación del gasto social, revalorizar el papel de los tributos directos, vigilar los efectos de la descentralización, e incluir mecanismos de solidaridad en la participación privada para la generación de servicios sociales.

20. Finalmente, con relación a la institucionalidad democrática, comentó los principales instrumentos para un debate constructivo de las finanzas públicas, mencionando entre ellos el fortalecimiento parlamentario sobre el tema y el incremento de las acciones en los gabinetes económicos para crear una cultura de equilibrios fiscales.

21. Luego de agradecer la hospitalidad del Ministerio de Finanzas de Guatemala, el señor Juan Carlos Lerda abordó su exposición, basándose en tres puntos importantes: el marco conceptual de la reflexión del Pacto Fiscal, el carácter político de los problemas fiscales y el hecho de que el Pacto Fiscal no se limita solamente a los aspectos tributarios.

22. Sobre el tema de la transparencia, el señor Lerda hizo hincapié en que, si bien la teoría ortodoxa da gran importancia a la información perfecta en el funcionamiento de los mercados, este concepto llegó tarde a la gestión pública.

23. Señaló que de los años sesenta a los ochenta las actividades cuasifiscales en los países de la región experimentaron un auge. Mencionó las principales actividades del ámbito cuasifiscal: a) las actividades extrapresupuestarias, b) los gastos tributarios, c) los pasivos contingentes, y d) la política fiscal implícita. Destacó que, en general, las renuncias tributarias son de dimensiones desconocidas, ya que no se acostumbra a hacer pública esta información. Tampoco existe normatividad al respecto; en años recientes sólo en el Brasil se obliga a transparentar las renuncias fiscales. Aclaró que por política fiscal implícita se entienden aquellas operaciones que son esencialmente fiscales, entre ellas, la política monetaria y crediticia, la política cambiaria y la

definida en los marcos regulatorios. Una de las características del ámbito cuasifiscal es que es netamente regresivo y su impacto desborda al efecto de otras acciones marginales que buscan la progresividad.

24. Incluyó entre los gastos y renunciaciones fiscales a las exenciones, las deducciones, los créditos, las tasas preferenciales y las prórrogas. En cuanto a las regulaciones mandatorias, se señalaron tres maneras de hacer gasto público: someter el presupuesto a discusión explícita, seducir al sector privado para que se haga cargo de gasto público con costo al presupuesto y obligar al sector privado a hacer gasto público, por ejemplo en guarderías y programas de entrenamiento.

25. Finalmente, planteó dos razones para elevar la transparencia: incrementar la información para los agentes económicos, y combatir la corrupción (se advierte que a mayor transparencia, menor espacio para actos de corrupción).

26. Entre los comentarios de los participantes, destaca el interés del Gobierno de Honduras en los Códigos de Ética Fiscal y las experiencias de otros países en ese terreno. Por su parte, el participante de El Salvador afirmó que la transparencia también se refiere a temas como los salarios públicos, los contratos y el uso de equipos públicos. El Ministro de Guatemala señaló la dificultad técnica en el asunto de la transparencia fiscal. Los centros de reflexión (*Think Tanks*) tienen el cometido de procesar esa información compleja. También se abordó el tema de la contratación de empresas privadas extranjeras para realizar compras gubernamentales. El ahorro de recursos ha sido importante en el caso de Guatemala.

27. El señor Lerda acotó que el asunto de la transparencia se refiere a la devolución de la máquina del Estado a la sociedad civil y que el enfoque agente-principal está en el meollo del asunto. En este terreno la región está en el despertar de una nueva era; el proceso se profundizará a lo largo del tiempo. Indicó que si Centroamérica quiere insertarse de manera eficiente y competitiva al mercado mundial, hay que romper el círculo vicioso de la falta de servicios públicos eficientes, y del estímulo existente a la evasión y la elusión. La falta de recursos públicos es un obstáculo para mejorar el servicio público. En cuanto a la transparencia, recomendó que el cambio venga de fuentes externas al sector público, sobre todo en la evaluación de la gestión del gasto público.

28. Durante el período del almuerzo, tanto el Ministerio de Hacienda de Guatemala como la SIECA presentaron los avances logrados en materia de computarización de las bases de datos de cada institución. Las presentaciones fueron sobre el acceso y el manejo a la información en una computadora.

29. El señor Osvaldo Rosales realizó la siguiente exposición y abordó el tema de la equidad, eficiencia e institucionalidad en el pacto fiscal.

30. Señaló que se ha reformado el papel del Estado en América Latina y que el nuevo enfoque es el de un Estado ágil, competitivo y complementario de la acción privada. Uno de los requisitos impuestos al nuevo Estado es el de mantener saneadas sus finanzas públicas. Empero, el nuevo Estado latinoamericano enfrenta problemas de fragilidad y sustentabilidad ante choques externos.

31. El Estado latinoamericano, comentó, está comprometido con la equidad, la competencia, la formación de recursos humanos, el desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, las finanzas frágiles comprometen esta tarea.

32. Comentó que hay razones de optimismo y de cautela ante los progresos del Estado. Ha habido avances en la reducción del déficit fiscal, el aumento de la presión tributaria, el crecimiento de los ingresos fiscales en general, el fortalecimiento de sistemas integrados de información, el manejo integrado de los ingresos y existe una transparencia en ingresos y gastos. Pero hay factores que llaman a tener cautela en cuanto a estos logros; por ejemplo, hay segmentos fiscales con alta incertidumbre; se debe tomar en cuenta el impacto del ciclo en la situación fiscal; la información no es compatible ni oportuna ni de calidad; se sobreestima la solidez del ajuste fiscal sustentado en ingresos por privatizaciones; las crisis bancarias y financieras siguen siendo significativas y los estados y municipios siguen teniendo problemas.

33. Comentó que en América Latina la volatilidad de los ingresos y gastos públicos es dos y tres mayor que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que ello se deriva de la volatilidad de las estructuras productivas. Por lo tanto, es necesario reducir la volatilidad de las finanzas públicas para así elevar la eficiencia de la acción pública.

34. Apuntó que la política anticíclica de las finanzas públicas requiere credibilidad. Esto puede lograrse mediante el ahorro, en las fases de auge del ciclo, creando fondos de estabilización para mantener el gasto en la fase de depresión. Este mecanismo llama a un papel más activo de la tributación para actuar permanentemente sobre el ciclo.

35. Entre otros aspectos también resaltó la importancia de los impuestos directos. En este sentido, América Latina presenta un rezago grande. En la región los impuestos directos aportan el 3% del producto interno bruto (PIB), mientras que en la OCDE llegan a representar el 21%. Ello obedece en gran medida a que los niveles de evasión son altos. A manera de ejemplo, la evasión en Chile alcanza el 6% del PIB. No existe una relación entre el nivel de las tasas de los impuestos y la evasión; sí la hay entre el grado de dispersión de las tasas y el grado de desarrollo institucional. El mejoramiento de la institucionalidad tributaria contribuye a reducir la evasión.

36. La exposición del señor Rosales suscitó diversas intervenciones. En una de ellas se solicitó a la CEPAL información sobre las experiencias observadas en otros países respecto del Pacto Fiscal, en particular sobre la gestión pública, la relación del Estado con la inversión privada, y la relación entre el Estado y el mercado. También, en cuanto a la situación frágil de las finanzas públicas se comentó el impacto de la política de descentralización en el desequilibrio fiscal. Se trata del problema de los ingresos transferidos a los estados y municipios y del endeudamiento de las provincias.

37. El señor José Octavio Martínez efectuó una breve exposición del documento recientemente elaborado en la Sede Subregional de la CEPAL en México, *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica* (LC/MEX/R.669), el 3 de noviembre de 1998. Se destacó que este documento se presentó en la reunión de expertos celebrada en la Sede Subregional los días 11 y 12 de noviembre pasado, en la que se contó con la participación de Directores de Ingresos de los Ministerios de Hacienda y Finanzas de Centroamérica. El documento está en proceso de revisión para incorporar las opiniones y observaciones recogidas en dicho evento.

38. Como primer punto mencionó que en los años noventa los países centroamericanos recuperan el crecimiento económico por habitante y observan importantes cambios y

transformaciones, muy en línea con el objetivo de lograr una mayor inserción a las corrientes internacionales de comercio e inversión. Destacó la recuperación experimentada en los coeficientes de ahorro e inversión, en los ingresos por habitante y en el consumo, que han retornado a las magnitudes registradas antes de la crisis de los años ochenta. Sin embargo, si se compara con otros países de rápido crecimiento, estos coeficientes resultan relativamente bajos. Además, cabe tomar en cuenta las necesidades de inversión y crecimiento que requiere la región para elevar el empleo y los niveles de bienestar, así como para reconstruir las infraestructuras dañadas en el período de conflictos bélicos.

39. Se reseñaron los importantes logros en materia de reformas financieras y fiscales realizadas en Centroamérica desde fines de los años ochenta. Respecto de las reformas tributarias, se advierte una convergencia de la región centroamericana a las tendencias internacionales, sobre todo en simplificación, reducción de las tasas aplicadas a las sociedades, introducción del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y aumento de la importancia de los ingresos por impuestos indirectos. Pese a las rebajas arancelarias, esta fuente de ingresos fiscales sigue siendo importante para la subregión. Se distingue claramente una homogeneidad en el tipo de incentivos otorgados a fomentar el modelo exportador de bienes no tradicionales.

40. Sin embargo, se señaló que el estudio mencionado destaca que existe en la región una guerra de incentivos fiscales para la atracción de la inversión extranjera. Esta competencia entre países tiene importantes consecuencias. Una de ellas es la introducción de inequidad horizontal, ya que estos incentivos se otorgan a las actividades exportadoras y no a las demás actividades. Otra es que la pérdida de recursos fiscales ahonda el problema de la suficiencia de recursos del Estado para cumplir con las funciones que le demanda el nuevo modelo de desarrollo.

41. Se señaló que hace falta en los países centroamericanos una evaluación de los costos y beneficios que implica el desarrollo del nuevo modelo exportador. La impresión general es que los costos sobrepasan a los beneficios. Sólo se cuenta con un estudio realizado para Costa Rica que aborda esta evaluación. Así, se comentó que por cada dólar utilizado en el fomento de las exportaciones se obtuvieron 56 centavos de exportaciones adicionales.

42. La presentación del señor Martínez motivó el comentario del señor Haroldo Rodas, Secretario Ejecutivo de la SIECA, así como de otros participantes, en torno al avance de la integración centroamericana y los temas fiscales que ello involucra.

Anexo I**LISTA DE PARTICIPANTES****Costa Rica**

Leonel Baruch, Ministro de Hacienda
Carlos Muñoz Vega, Viceministro de Hacienda
André Garnier, Director Ejecutivo de Concesiones

El Salvador

Roberto Sorto Fletes, Viceministro de Hacienda

Guatemala

Pedro Miguel Lamport, Ministro de Finanzas Públicas
Irma Luz Toledo Peñate, Viceministra de Finanzas Públicas

Honduras

Gabriela Núñez de Reyes, Ministra de Finanzas Públicas
Hugo Castillo, Viceministro de Finanzas
Lourdes González, Analista

Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

Haroldo Rodas, Secretario General
Edgar Chamorro
Carlos Roberto Pérez
Gerson Rodríguez

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Sede en Santiago de Chile

José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo
Osvaldo Rosales, Asesor Secretario Ejecutivo
Juan Carlos Lerda, Asesor Regional

Sede Subregional en México

Rómulo Caballeros, Director
José Octavio Martínez, Desarrollo Económico

Anexo II**LISTA DE DOCUMENTOS**

LC/G.1997/Rev.1	El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos
LC/MEX/R.669	Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica
LC/MEX/R.681 (SEM.90/1)	Temario provisional
LC/MEX/R.683 (SEM.90/2)	Centroamérica: Evolución económica durante 1998 (Versión preliminar)