

La Política Fiscal en la encrucijada. El caso de América Central

Texto basado en la presentación realizada por el Dr. Juan Alberto Fuentes, Director Ejecutivo del ICEFI, el 23 julio de 2007 en Managua. El evento fue co-organizado por el Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios (INIET) que dirige el Dr. Julio Francisco Báez, miembro del Consejo Asesor del ICEFI.

Reproducido de Encuentro 2007/ Año XXXIX, N° 77, 138-146. Encuentro es una revista de la Universidad Centroamericana, que se publica bajo la licencia Creative Commons.

Los autores del libro son: Gabriel Castellanos, Jorge Cornick, Héctor Pérez Brignoli, Pablo Rodas, Carlos Acevedo, Maynor Cabrera, Nikken Cullman, Manuel Delgado y Jonathan Menkos.

1. Antecedentes

La política fiscal en América Central enfrenta serios problemas. Los niveles actuales de inversión en infraestructura y de gasto público en educación, salud y seguridad son claramente insuficientes frente a lo que se requiere para impulsar un proceso sostenido de crecimiento con bienestar y equidad en un contexto de globalización y democracia. Verificar de manera sistemática, pública y comprensiva la eficacia con que se utilizan los recursos públicos en el ámbito nacional y local para alcanzar los resultados y las metas de desarrollo es todavía una asignatura pendiente. A su vez, la transparencia del gasto, especialmente en el ámbito municipal o descentralizado, deja mucho que desear y son comunes las acusaciones de corrupción y de mal uso de los recursos públicos. Las actividades de los organismos de contraloría son deficientes en la mayor parte de países. Además, los poderes legislativos tienen dificultades para asegurar una fiscalización que vaya más allá de las denuncias de corrupción.

Los ingresos de los gobiernos de los países del istmo son insuficientes para cubrir el gasto que se necesita. El control de los evasores y las sanciones para castigarlos todavía son extremadamente débiles. No se aprovecha el potencial de los impuestos aplicados a los ingresos o al patrimonio. Los impuestos aplicados al consumo continúan siendo la base de la tributación en la mayor parte de países del istmo, en contraste son otros países que cuentan con dos pilares, uno de impuestos aplicados al consumo y otro de impuestos aplicados a los ingresos. Parte de esta debilidad se explica por un conjunto de exenciones y exoneraciones

que erosionan seriamente la base de todos los impuestos, pero principalmente del impuesto sobre la renta.

La historia demuestra que los obstáculos que impiden cambiar esta situación han sido formidables. La oposición fuerte y concentrada de ciertas élites económicas no permitió que se desarrollara un sistema fiscal más complejo y adecuado. En épocas más recientes algunas de estas élites han invertido en sectores privilegiados que no pagan impuestos y, por

consiguiente, se oponen a que se fortalezca la tributación a pesar de que estos sectores son los más dinámicos de la economía. La existencia de estos privilegios, junto con el hecho de que amplios sectores de la población centroamericana de altos y bajos ingresos, no perciben que se benefician de los servicios del Estado, hace difícil alcanzar acuerdos o contratos sociales que le den un sustento político de largo plazo a las finanzas públicas.

El establecimiento de regímenes democráticos en todos los países ha abierto espacios para que reformas fiscales se lleven a cabo, aunque con dificultades. Persiste, en los partidos políticos, una dependencia financiera de los sectores económicos poderosos; y persiste una debilidad técnica en materia fiscal, especialmente tributaria. Además, la ausencia de mayorías parlamentarias dificulta la implementación rápida de reformas y el tema tributario parece no enfrentarse con la seriedad que amerita.

2. Avances de la política fiscal

A pesar de que persisten serios problemas, ha habido importantes avances que permiten vislumbrar cambios en el futuro. La gestión y transparencia del gasto público, especialmente del gasto de los gobiernos centrales, ha mejorado notablemente en los últimos años. La introducción de sistemas integrales de administración financiera, con información abierta al público en varios países, lo demuestra. El gasto público para impulsar el desarrollo social, especialmente en la educación, ha aumentado significativamente en todos los países. La mayor parte de este gasto está incidiendo de manera positiva en el bienestar de los hogares más pobres. Aunque los resultados de la implementación de diversas

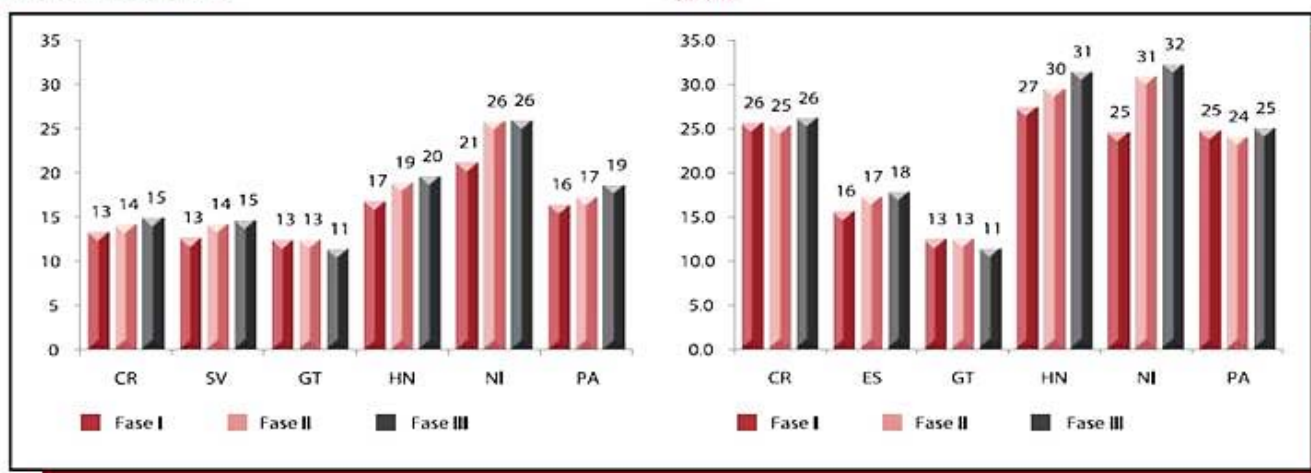


estrategias de reducción de la pobreza pueden ser polémicos, programas de atención primaria universal en salud, educación y otros complementarios, que han transferido recursos a familias pobres o vulnerables a condición de que envíen a sus hijos a la escuela y participen en programas de salud materno-infantil, han tenido incuestionables resultados positivos donde se han aplicado.



Gráfica 28: Centroamérica: ingresos y donaciones del gobierno central y del SPNF - (Porcentajes del PIB)

Promedios por fases de 2001 a 2010
Gobierno central



SPNF: Sector Público No Financiero

Los avances en el ámbito tributario también han sido importantes. Mayores tasas de crecimiento económico les han permitido a las administraciones tributarias contar con un mayor costo absoluto de recursos. La carga tributaria, que mide la proporción del ingreso nacional que se destina al pago de impuestos, también ha aumentado en todos los países. Este progreso refleja reformas parciales, generalmente poco dramáticas, pero que han permitido reducir algunos privilegios, fortalecer la administración tributaria y disminuir la evasión. La introducción de sistemas de control y retención ha contribuido a aumentar la recaudación en algunos países, especialmente del IVA, mientras que otras micro-reformas, incluyendo definiciones más amplias del ingreso gravable o más precisas de los gastos deducibles, han dado lugar a una mayor recaudación del impuesto sobre la renta.

Los poderes legislativos, mediante diversos tipos de alianzas, han logrado introducir estas reformas, aun con la oposición de ciertas élites económicas, y la **búsqueda de "pactos fiscales" formales o informales ha comenzado a ganar terreno** en todos los países del istmo. La preocupación con el tema fiscal es

manifiesta. Las reformas recientes más orientadas a lograr la “equidad horizontal”, es decir, que los que tienen ingresos o niveles de consumo similares paguen niveles de impuestos parecidos, son las que más han avanzado. Además, el fortalecimiento de la administración tributaria, con un fuerte apoyo de la comunidad internacional, ha puesto de manifiesto su potencial para realizar esfuerzos ambiciosos de movilización de recursos.

3. La encrucijada: la posibilidad de hacerle frente a los desafíos

Los avances en el ámbito del gasto público y de tributación establecen fundamentos sólidos para poder enfrentar y resolver los problemas que aún persisten. Son la base para plantear que América Central se encuentra en una encrucijada que presenta buenas posibilidades de avanzar mucho más. En la encrucijada actual pueden identificarse al menos seis desafíos en el ámbito del gasto público y de la gestión del presupuesto y cinco desafíos en el ámbito tributario, además de un gran desafío, político, de impulsar las reformas con efectividad. Todos ellos se enmarcan dentro del necesario desarrollo de la institucionalidad de cada país y del istmo en su conjunto, incluyendo tanto el fortalecimiento de normas y reglas como el esfuerzo de los organismos responsables de asegurar su implementación.

a) Los desafíos de la gestión del presupuesto y del gasto público

Los seis desafíos por el lado del gasto público y la gestión del presupuesto incluyen, primero, mejorar la transparencia aumentando el acceso público a la información disponible y reforzando las atribuciones, desempeño y credibilidad de las contralorías, especialmente en algunos países. Segundo, corresponde mejorar la gestión y planificación del presupuesto, introduciendo presupuestos multianuales ampliamente debatidos e indicadores de desempeño con vista a establecer, gradualmente, un presupuesto de resultado que privilegie la sencillez para facilitar una gestión hábil del presupuesto. Tercero, corresponde avanzar con la descentralización del gasto público, pero resolviendo previamente los problemas de falta de transparencia, de débil rendición de cuentas y de corrupción, que a menudo existen en este ámbito. La movilización de recursos propios, especialmente mediante impuestos aplicados a la propiedad inmueble o predial, debería ser parte esencial de este esfuerzo.

Cuarto, conviene realizar un gran esfuerzo por aumentar la inversión en infraestructura, especialmente en aquellas áreas o sectores donde los plazos de retribución y las condiciones existentes no facilitan alianzas público-privadas que conduzcan a que el sector privado financie estas obras. El quinto desafío consiste en aumentar el gasto público social, especialmente en el Salvador, Guatemala,

Honduras y Nicaragua, realizando un gran esfuerzo en todos los países por aumentar su eficacia. Lo anterior está vinculado con un sexto desafío que consiste en determinar la base institucional y los mecanismos requeridos para aumentar la eficacia del gasto público social. Ya existe una variedad de experiencias de desarrollo institucional en el istmo que pueden aprovecharse, aunque persiste la necesidad de evaluar de manera continua el impacto de los programas sociales que se están implementando y que se impulsarán en el futuro.

b. Los desafíos tributarios

Los cinco desafíos en el ámbito tributario incluyen, primero, aumentar la recaudación tributaria garantizando que aumente la carga tributaria. Esto implica, entre otras cosas, incluir a los sectores productivos más dinámicos dentro de la base tributaria. Segundo, debe fortalecerse la tributación directa, y particularmente el impuesto aplicado a la renta personal tomando en cuenta que su nivel es muy bajo cuando se compara con otros países. Ello requiere impulsar un debate acerca de la base del impuesto y su tratamiento (renta global, dual o cedular), su cobertura geográfica (mundial o territorial) y las tasas que se aplicarían (progresivas, una sola con un piso, o proporcionales), además del tratamiento de exenciones y exoneraciones.

Tercero, conviene mejorar la equidad de los sistemas tributarios asegurando que se perciban como justos y, en particular, que no faciliten la competencia desleal o la evasión. Enfrentar este desafío pasa por fortalecer la administración tributaria, cuya importancia debe destacarse fuertemente. Un cuarto desafío es mejorar las características técnicas de los impuestos para que no favorezcan unas actividades o sectores más que otros, que no promuevan la ineficiencia y que no aumenten el riesgo y la incertidumbre, desalentando la inversión. El quinto desafío consiste en lograr una convergencia y eventual armonización de los sistemas tributarios centroamericanos. La historia de amortización arancelaria junto con la **voluntad de establecer una unión aduanera y de evitar una "guerra de incentivos"** para atraer a la inversión extranjera son la base de este desafío.

c) El desafío de implementar una estrategia de reformas

El último gran desafío es de carácter político y es el prioritario. Consiste en implementar las reformas requeridas, especialmente las tributarias, para enfrentar los desafíos identificados previamente. La historia de la economía política de la tributación en América Central proporciona algunos elementos para la reflexión sobre este tema.

En primer lugar, plantea la conveniencia de concebir una estrategia de

alianzas que puede ir más allá de los partidos y de los poderes legislativos – aunque sin quitarles su protagonismo, como base de la democracia – e incluir a otras organizaciones sociales y empresariales. La oposición fuerte y concentrada de las élites económicas a la tributación en el pasado, en particular, sugiere enfocarlas de manera selectiva, pudiéndose presumir menor oposición por parte de aquellas fracciones que simultáneamente están más distanciadas de la matriz agraria tradicional y que menos exigen exenciones y exoneraciones para crecer y competir.

En segundo término, el contenido de las reformas podría generar menor oposición en la medida que favoreciera la equidad horizontal, transmitiendo así un sentido de justicia y de ser contrarias a la competencia desleal. Integrar las reformas tributarias con otras reformas simultáneas – o previas – del gasto público para mejorar su transparencia y orientación, y con vistas a favorecer tanto la equidad como el crecimiento y la competitividad, también puede favorecer a la moral tributaria y crear la base para un contrato social más amplio sobre el contenido de la política fiscal.

En tercer lugar, el contexto internacional y la posición de actores externos pueden favorecer las reformas, aunque sin que ello sea necesariamente decisivo. Avanzar en este sentido puede significar obtener el apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento y de la comunidad internacional; transmitirle un mensaje de reglas claras a empresas extranjeras que generalmente se ven más presionadas a cumplir con sus obligaciones tributarias que sus contrapartes nacionales (aún cuando acuden a técnicas más sofisticadas de evasión, como los precios de transferencia); ajustarse a normas internacionales como la obligación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de no exonerar del impuesto sobre la renta a los exportadores; y tomar en cuenta los dictámenes de las calificadoras de riesgo, que crecientemente identifican a una política fiscal sólida no sólo como condición para mantener la estabilidad macroeconómica sino también como requisito para asegurar la gobernabilidad.

Por último, la probabilidad de éxito de una estrategia de reforma será mayor si se impulsa como parte de una creciente conciencia nacional sobre la trascendencia de las finanzas públicas para el desarrollo de los países del istmo. Ello debería incluir una cada vez mayor moral tributaria y una creciente honestidad y eficacia en el uso de los recursos públicos, así como la sanción social de aquellos que buscan exenciones y exoneraciones a costa del bienestar nacional. ■