

---

# La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis

---

RESUMEN EJECUTIVO

**Instituto Centroamericano de Estudios  
Fiscales, Icefi**

Dirección: 12 avenida 14-41  
zona 10, colonia Oakland  
Guatemala, Guatemala, Centroamérica  
Teléfonos: (502) 2367 1807 y 08, 2367 0480 y 81  
[www.icefi.org](http://www.icefi.org)

Se permite la reproducción parcial o total de  
este documento siempre y cuando se cite la  
fuente.

**Producción:**

Adelma Bercián

**Diagramación:**

Intercreativa, teléfono (502) 2367 5159

**Fotografía de portada:**

Servicios internacionales

Primera edición: 1,000 ejemplares  
Impreso en Editorial Artgraphic Internacional  
teléfono (502) 2220 7972  
Guatemala, Centroamérica

# Contenido

1. Introducción	5
2. Una década turbulenta en materia económica	7
3. El reto de mejorar la equidad a través de la política fiscal	15
4. Sostenibilidad más allá del corto plazo	23
5. El gran desafío político de llevar a cabo las reformas	29
6. Reflexiones sobre los desafíos futuros de la política fiscal en América Central	34
7. Referencias bibliográficas	39





## 1. Introducción

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en su primer informe sobre la política fiscal en la región, publicado en 2007, sostuvo que: «[...] la política fiscal en América Central está en una encrucijada: existe la posibilidad de dar un salto que le permita al istmo encarrilarse por una nueva senda de crecimiento económico con equidad y bienestar para toda la población, pero ello va a requerir un esfuerzo por aumentar la tributación y mejorar la eficacia del gasto público con transparencia». Esta aseveración fue hecha dentro del período de mayor crecimiento económico que la región haya experimentado en tiempos recientes.

Esta expresión sigue siendo válida, aún después que la economía mundial ha sufrido una de sus peores crisis, después de la gran depresión de comienzos del siglo pasado. La recuperación económica internacional ha sido débil e incierta, por lo que las perspectivas de crecimiento de la región para los próximos años son, para la mayoría de los países y en el mejor de los casos, bajas.

La política fiscal en la región enfrenta, por lo tanto, nuevos desafíos derivados del bajo dinamismo que puedan tener los ingresos fiscales en momentos que las demandas sociales crecen y ponen a prueba las incipientes democracias. Además, nuevos y complejos retos como el de la inseguridad ciudadana y los crecientes efectos del cambio climático se suman a los tradicionales de combatir la pobreza y generar un crecimiento económico equitativo.

El Icefi con la presentación de su Segundo Informe Centroamericano de Política Fiscal busca alcanzar tres objetivos principales: primero, realizar un balance de las principales características de la política fiscal en los últimos diez años, destacando los efectos de la gran recesión en las economías e ingresos fiscales de los países, así como las respuestas de política económica que los gobiernos adoptaron. Segundo, analizar cómo los principales componentes de la política fiscal afectan la

equidad, resaltando, en este caso, como la política social es un instrumento efectivo de reducir desigualdades. Tercero, que la sostenibilidad de una política fiscal que apoye el crecimiento, fomente la equidad y se adapte a condiciones cambiantes del entorno internacional, requiere de reformas profundas tanto en el ámbito de los ingresos, gastos y transparencia.

El Informe consta de cuatro capítulos, así como de una sección final de conclusiones y desafíos. En el primero se analizan las principales tendencias de las economías centroamericanas durante los últimos diez años y cómo evolucionaron la pobreza y la desigualdad. Todo lo anterior sirve de marco para entender el contexto económico y social en el que se desarrolla la política fiscal. En el segundo capítulo presenta la estructura de los ingresos y gastos fiscales durante el período en análisis, analizando sus implicaciones en la promoción de la equidad. El capítulo tres analiza las dinámicas de los ingresos, gastos, déficit y endeudamiento público y plantea un marco de discusión amplio sobre la sostenibilidad fiscal. Se plantean tres escenarios orientados a darle sostenibilidad a las finanzas públicas de la región. En el capítulo cuarto, se aborda la temática de la economía política de las reformas tributarias. Se finalizan con una sección de reflexiones finales.

La política fiscal influye sobre las decisiones y los logros económicos de los integrantes de una sociedad, así como de ésta en su conjunto. Como parte de su visión integral y de largo plazo, el ICEFI promueve la discusión y reflexión de los temas fiscales en y sobre el área para buscar consensos y acuerdos que contribuyan a la edificación de sociedades y Estados equitativos, democráticos y prósperos. Es por ello que este informe está enfocado en contribuir a la comprensión del rol de la política fiscal en la promoción de la equidad en los países de América Central.

## 2. Una década turbulenta en materia económica

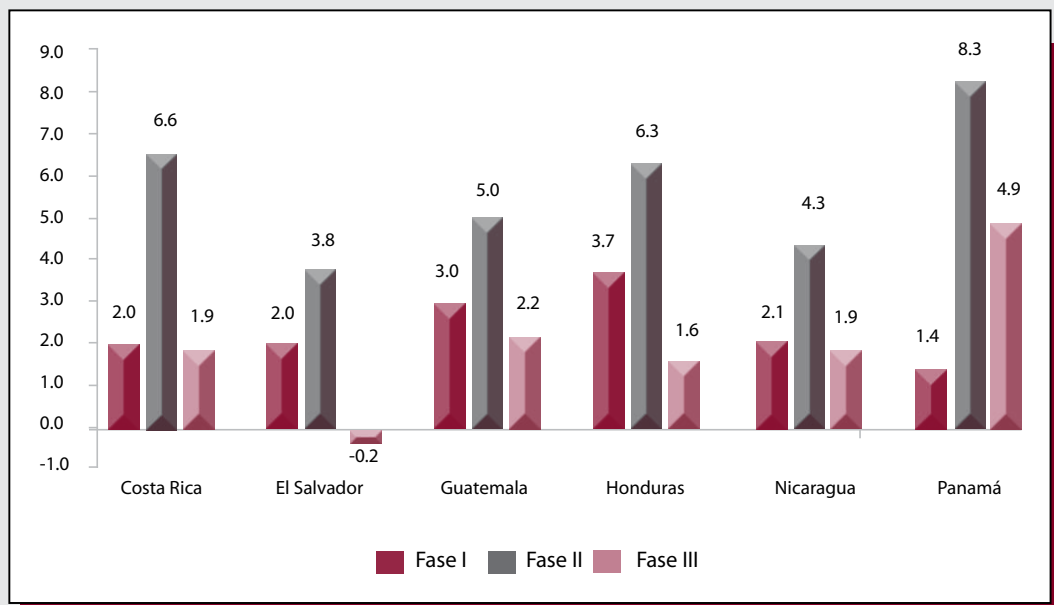
En el año 2010 culminó una década de turbulencias en el escenario económico de Centroamérica. Durante ese lapso, las economías de la región atravesaron tres fases: una primera de desaceleración, una segunda de bonanza económica seguida de una fase en la que se observaron tanto un incremento en los precios de la energía y los alimentos como una recesión en la mayor parte de países.

Las tres fases ocurrieron en todos los países, aunque con una magnitud y duración distinta. Lo anterior ha conllevado efectos económicos importantes sobre la creación de empleos, reducción de la pobreza y también sobre las finanzas públicas.

La tercera fase estuvo bajo la sombra de la *gran recesión* mundial de 2008-2009, cuando el desplome de las actividades económicas solo podría compararse con la crisis de la deuda que se combinó con la guerra



**Gráfica 1: Centroamérica: fases del crecimiento económico (2001-2010)**  
(Porcentajes de crecimiento promedio)



**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales.

Nota: La fase I comprende 2001-2002 para Costa Rica y Panamá; 2001-2003 para Honduras y Nicaragua y 2001-2004 para El Salvador y Guatemala. La fase II abarca desde 2003-2007 para Costa Rica; 2003-2008 para Panamá; 2004-2007 para Honduras y Nicaragua y 2005-2007 para El Salvador y Guatemala. La fase III comprende 2008-2010 para todos los países, con excepción de Panamá, que solo abarca los años 2009-2010.

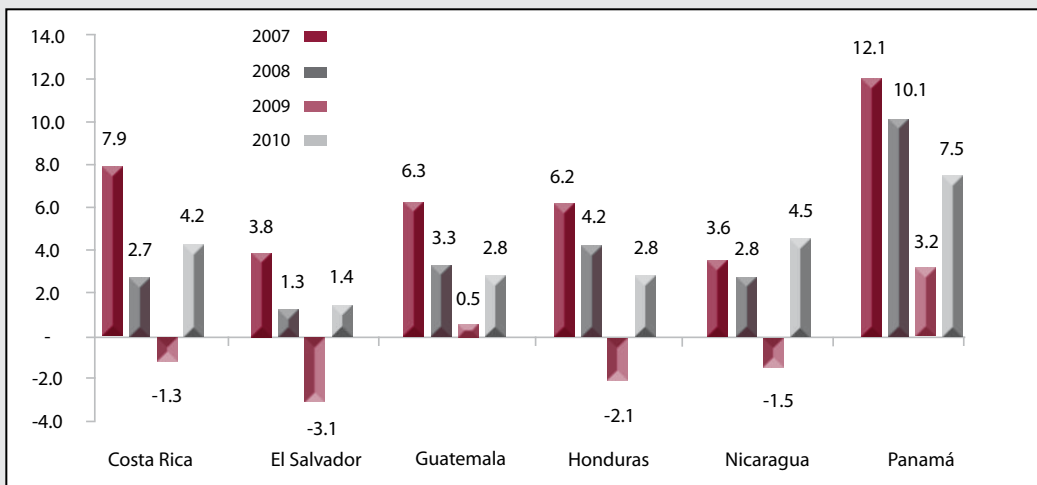
interna en la región centroamericana a inicios de los ochenta. Durante la fase recesiva, todos los países reportaron bajas tasas de crecimiento que, en promedio, se situaron entre el 1 y el 2%, con la excepción de El Salvador, cuyo nivel de actividad se contrajo, y Panamá, donde la crisis fue menos intensa. El año más crítico fue 2009 porque, con excepción de Guatemala y Panamá, todos los países enfrentaron una recesión, o sea una caída en los niveles de actividad económica. En el año 2008, también se observó una situación de crisis, debido al incremento sustancial de los precios de los productos derivados del petróleo y de los alimentos. Para el año 2010, se observó una recuperación modesta en las economías de la región.

En resumen, durante la tercera fase, el país que vio más afectado su crecimiento económico fue El Salvador, seguido de Honduras. Ambos reportaron una diferencia significativa (de casi 6%) entre la tasa de crecimiento en 2008 y la observada en 2009. Luego, Costa Rica y Nicaragua sufrieron de recesión al caer el PIB durante el año 2009, situación de la cual se escapó Guatemala, pero, en los tres casos, la diferencia entre el año previo y el de la crisis fue de alrededor de 4% menos de crecimiento. Finalmente, Panamá salió aparentemente bien librada, pero la contracción en el ritmo del crecimiento también fue significativa.

El crecimiento económico para la región fue menor en la década que finalizó en relación con decenios



**Gráfica 2: Centroamérica: crecimiento económico (2007-2010)**  
 (Porcentajes)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

anteriores. Cada uno de los países mostró comportamientos diferenciados: Panamá, Costa Rica y Honduras tuvieron mayor crecimiento económico, en gran parte por el buen desempeño del sector servicios. Por otro lado, Guatemala, Nicaragua y El Salvador reportaron un crecimiento más bajo que en la década anterior; el caso más grave fue el de la economía salvadoreña.

Los cambios más notorios en la estructura económica de los países centroamericanos son el auge en el sector servicios y la menor importancia del sector agrícola en la generación de valor agregado. Solamente en Honduras y Costa Rica se observó una mayor participación de este sector en la economía. El mejor

desempeño de este sector se relaciona con la evolución del consumo privado, el que, a su vez, recibió el impulso de las remesas de los países del norte y de la mayor disponibilidad de crédito. Asimismo, por la inversión que se dirigió hacia este tipo de actividades. Por otro lado, la rama industrial es ligeramente más importante en El Salvador, Honduras y Guatemala, mientras que en Panamá, la economía que más crece, se ha reducido a una expresión mínima.

Por el lado de la demanda agregada, el consumo fue el factor más importante para el crecimiento de las economías centroamericanas. No obstante, en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua fue prácticamente el único factor, mientras que en los países que



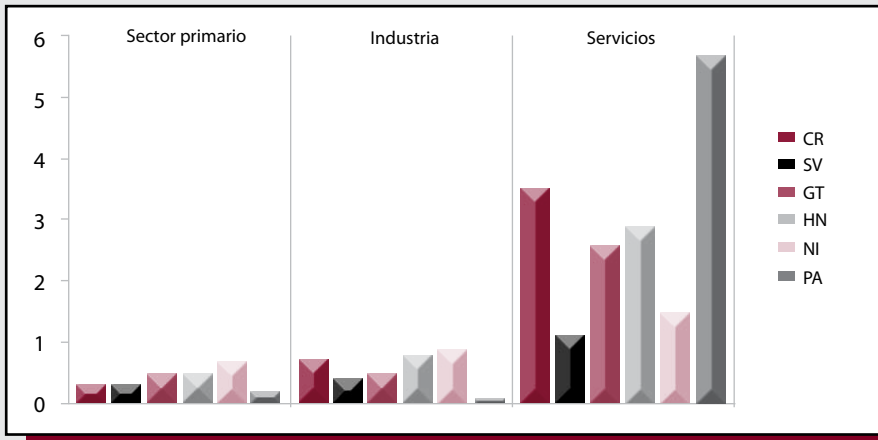
**Cuadro 1: Centroamérica: crecimiento económico (1971-2010)**  
(Tasas de crecimiento promedio anual por período)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	1971-2010
Costa Rica	5.6	2.4	5.2	4.2	4.4
El Salvador	2.3	-0.4	4.6	1.9	2.1
Guatemala	5.7	0.9	4.1	3.3	3.5
Honduras	5.4	2.4	3.3	4.1	3.8
Nicaragua	0.3	-1.4	3.4	2.9	1.3
Panamá	5.5	1.4	5.1	6.3	4.5
Promedio	4.4	0.6	4.4	3.8	3.2

**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales y Cepal (datos históricos).



**Gráfica 3:** Centroamérica: aportes al crecimiento económico por sector económico (2001-2010) - *(Puntos de la tasa de crecimiento económico)*



**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales.

más crecieron, como Honduras, Costa Rica y Panamá, las exportaciones e inversión se combinaron para obtener tasas de crecimiento más elevadas. Para los dos últimos países mencionados, la inversión privada creció de manera significativa, mientras que para el resto de países se estancó.

El gasto público aumentó durante los años de la crisis de 2008-2009, lo cual habría amortiguado su impacto. También es destacable que ningún país redujo el gasto social durante esa fase, lo cual habría evitado mayores costos en términos de equidad. Sin embargo, se incrementó el gasto público en gastos recurrentes, lo cual tiene implicaciones para el financiamiento de los presupuestos públicos en el futuro, en términos de la sostenibilidad del gasto público.

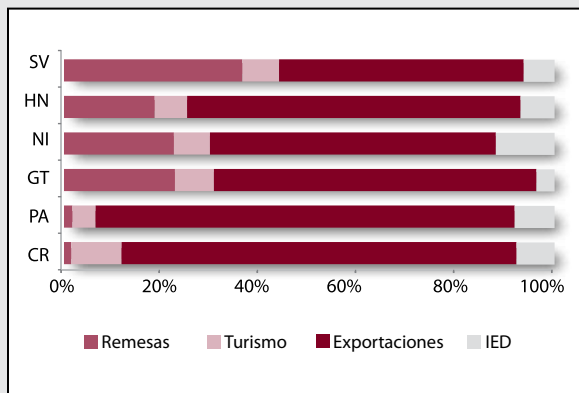
La evolución de la actividad económica y el empleo está muy relacionada con los vínculos de las economías centroamericanas con el exterior. A lo largo de la década, el aporte de las remesas familiares fue determinante para el dinamismo de la actividad económica, principalmente para los países del CA-4, aunque para otros, como Costa Rica y Panamá, lo fue la inversión extranjera. El turismo también ha continuado su crecimiento, principalmente en Honduras, Nicaragua y Panamá.

Las exportaciones siguen siendo el vínculo más importante hacia el exterior. Los volúmenes de éstas se incrementaron en todos los países, pero principalmente en Nicaragua y, en menor grado, en El Salvador. A ello se agrega el comportamiento de los



**Gráfica 4:** Centroamérica: comparación relativa entre los flujos de remesas, IED, exportaciones y turismo (2001-2010)

Porcentajes de la suma de los flujos



Porcentajes del PIB

	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Turismo	5.9	3.3	3.2	5.1	3.6	4.0
Remesas	0.8	16.3	9.5	14.9	11.4	1.4
IED	4.3	2.7	1.4	5.4	6.3	6.9
Exportaciones	44.7	23.1	25.5	51.7	30.4	75.8

**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales y en el WTTC.

términos de intercambio, los cuales se deterioraron a lo largo de la década. En el año 2008, se observó un mayor deterioro debido al alza acelerada de los precios de la energía, pese a que algunos productos de exportación como el azúcar, banano y café mejoraron sus precios. Posteriormente, durante el año 2009, la tendencia en los términos de intercambio se revirtió porque los bienes agrícolas se mantuvieron altos y se dio una caída en el precio del petróleo, producto de la *Gran Recesión* de carácter mundial. El mejoramiento de los términos de intercambio en 2009 fue un elemento amortiguador de la crisis, situación que se revirtió nuevamente a finales de 2010.

El tipo de bienes exportados por los países centroamericanos cambió en

los últimos 20 años. Aunque los bienes primarios tienen todavía la mayor participación, ésta se redujo en todos los países, con excepción de Nicaragua y Panamá. El cambio de exportaciones hacia bienes industrializados se ha observado en Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque es más notable en Costa Rica. En el caso de Panamá, las exportaciones de servicios tuvieron un crecimiento notable durante la década.

Los países de Centroamérica han avanzado a distintas velocidades en la diversificación de su oferta de productos exportables y de los socios a los cuales los venden. Solamente Costa Rica, El Salvador y Nicaragua coincidieron en ampliar la gama de sus productos y sus destinos de exportación. Mientras tanto, Guatemala logró diversificar sus productos,



**Cuadro 2:** Centroamérica: estructura de las exportaciones de bienes (1990-2010)  
Según intensidad tecnológica - (Porcentajes del total de exportaciones)

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Productos primarios	58	26	24	51	28	35	58	51	35
Bienes industrializados	33	74	76	48	69	65	42	49	65
Basados en recursos naturales	11	11	16	13	23	21	21	20	21
De baja tecnología	13	14	14	22	28	28	10	14	28
De tecnología media	6	12	18	9	12	12	6	11	12
De alta tecnología	3	36	28	5	6	3	5	4	3
Otras transacciones	9	0	1	0	2	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Honduras			Nicaragua			Panamá+		
	1995	2000	2010	1990	2000	2010	1995	2000	2009
Productos primarios	78	53	50	73	72	78	57	61	78
Bienes industrializados	22	47	45	22	24	20	40	39	20
Basados en recursos naturales	16	35	19	16	18	12	22	25	12
De baja tecnología	5	5	9	4	3	5	11	9	5
De tecnología media	1	6	16	2	3	1	4	3	1
De alta tecnología	0	0	1	0	0	2	3	2	2
Otras transacciones	0	0	4	4	4	2	2	0	2

**Fuente:** Icefi, basado en datos de la Cepal.

**Nota:** Los datos según intensidad tecnológica están al año 2009, mientras que los CIU versión 2 están a 2010.

+ Los datos de Panamá corresponden a 1995 y 2009, ya que no están disponibles para 1990 y 2010.

pero concentró los destinos de exportación, mientras que Honduras, por el contrario, amplió la gama de los destinos de sus exportaciones pero no varió sustancialmente los productos ofrecidos al exterior. Finalmente, Panamá no tuvo cambios importantes en el tipo de bienes exportados ni en los lugares a los cuales se dirigen las ventas de bienes al exterior.

Los destinos de las exportaciones que más crecieron en la década

anterior fueron América del Sur y Asia. En el primero de los casos, las exportaciones hacia Sudamérica aumentaron principalmente desde Nicaragua, y en menor grado en Panamá, donde ya eran importantes, y en Costa Rica. Por otro lado, Costa Rica y Panamá se distinguieron del resto de países porque el crecimiento de sus exportaciones hacia destinos asiáticos. Finalmente, Honduras fue uno de los pocos países que amplió sus exportaciones hacia Europa.



**Cuadro 3:** Centroamérica: clasificación de países según diversificación de productos y destinos de exportación - *(Cambios de 2009 respecto al año 2000)*

		Diversificación de productos		
		Aumentó	Sin cambio	Disminuyó
Diversificación de socios	<b>Aumentó</b>	Costa Rica El Salvador Nicaragua		Honduras
	<b>No cambió</b>		Panamá	
	<b>Disminuyó</b>	Guatemala		

**Fuente:** Icefi, basado en datos de la Cepal (2010).

**Nota:** La diversificación de productos se mide a través del índice Herfindal-Hirschman, estimado por la Cepal sobre la base de partidas desagregadas a 6 dígitos. La diversificación de los destinos se mide por el índice de número equivalente de destinos de exportación. Se clasificó como «sin cambio» cuando el índice varió en menos del 10%.

El desempeño turbulento de las economías centroamericanas y la inserción internacional no propiciaron un crecimiento suficiente de empleos de calidad. Por un lado, la proporción de empleos informales y subempleo se mantuvo sin cambios significativos. En contraste, en la estructura del empleo según actividad económica se observaron caídas en el empleo del sector agrícola e industrial, lo cual fue compensado por el crecimiento del sector servicios. Esto tiene implicaciones negativas, pues los sectores con mayor potencial de absorción de empleo no crecieron, mientras que las actividades más boyantes, como los servicios financieros, empresariales, transporte y comunicaciones, absorben un número limitado de trabajadores.

Aunque la estructura del empleo está cambiando, no se observaron progresos importantes en la calidad de los puestos de trabajo, pues la informalidad o subempleo se mantuvo o aumentó. Por otro lado, los sectores de mayor crecimiento económico absorben pocos empleos y aquellos con mayor potencial de hacerlo crecieron menos a lo largo de la década.

Las mejoras en reducción de pobreza observadas a inicios de la década parecen haberse afectado por los efectos sociales negativos de la crisis. Esto fue resultado de factores como mayor desempleo, subempleo e informalidad, así como el alza en el precio de los alimentos y en los productos derivados del petróleo.



**Cuadro 4:** Centroamérica: distribución de la población empleada según rama de actividad económica (Promedio 2001-2010) - (Porcentajes)

Actividad Económica	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	2001	2009	2000	2007	2000	2006	2000	2009	1998	2005	2001	2009
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	15.6	11.9	21.7	18.1	41.3	33.8	32.2	37.1	36.9	35.9	22.3	18.9
Minas y canteras	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.0	0.0	0.2	0.2
Industria manufacturera	15.1	11.9	18.6	16.7	13.2	15.8	16.4	13.1	9.3	14.1	9.1	8.6
Comercio	18.9	20.0	23.0	24.4	20.5	19.9	20.2	18.7	20.0	19.0	17.6	17.2
Electricidad y agua	1.3	1.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	0.7	0.5	0.9	0.6
Construcción	7.0	6.6	5.1	6.1	5.4	6.5	5.3	6.6	4.7	4.2	6.8	9.6
Transporte y comunicaciones	5.6	7.6	4.7	4.3	2.1	2.9	3.1	3.3	3.7	3.4	7.5	7.4
Administración pública	4.7	5.8	5.3	4.1	1.9	2.1	3.0	2.3	3.6	2.9	6.7	5.6
Enseñanza	5.5	5.9	3.0	3.7	2.6	4.0	3.5	3.7	3.7	4.0	5.6	5.2
Hoteles y restaurantes	5.6	5.4	3.3	5.4	0.0	2.8	4.2	3.4	4.0	2.8	3.3	5.4
Servicios financieros	1.9	2.5	1.2	1.2	2.3	0.6	1.1	1.0	0.4	0.7	2.2	1.9
Servicios empresariales	6.0	6.7	2.6	3.5	0.0	2.6	1.6	2.1	2.1	2.1	3.3	5.3
Otros servicios	12.8	14.2	11.0	12.0	10.3	8.6	9.0	8.1	10.9	10.4	14.6	14.1

Fuente: Icefi, basado en Sedlac.



**Cuadro 5:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá: subempleo (circa 2010) (Porcentajes de la PEA según características)

	Fase I			Fase II			Fase III		
	Visible	Invisible	Total	Visible	Invisible	Total	Visible	Invisible	Total
Costa Rica	4.3	3.2	7.5	5.2	3.0	8.2	4.4	3.0	7.3
El Salvador	3.9	28.1	32.0	5.1	29.1	34.1	6.6	33.0	39.5
Guatemala	15.5	...	...	16.2	...	...	21.9	...	...
Panamá	...	...	...	3.7	14.7	18.3	4.3	11.2	15.5

Fuente: Icefi, basado en datos del INE (GT), Inec (CR), Digestyc (ES) y Contraloría de Panamá.

Nota: El dato de El Salvador corresponde al área urbana.

Según los datos disponibles, la pobreza aumentó en los años 2008-2009. En general, la desigualdad no mejoró significativamente, ni antes ni después de la crisis.

### 3. El reto de mejorar la equidad a través de la política fiscal

Como resultado del desempeño económico de la década anterior, el reto de hacer equitativa la política fiscal permanece. Para lograr este cometido es necesario dotar de mayores espacios a la sostenibilidad fiscal, lo cual no solo involucra atender el balance de las cuentas fiscales sino también reconocer la importancia de contar con mayores niveles de crecimiento económico y de gobernabilidad, con el objeto de hacer sostenible la política fiscal en el mediano plazo. Además de los retos tradicionales de la política fiscal, es importante tomar en cuenta el surgimiento de nuevas necesidades como la atención cada vez más frecuente a los desastres provocados por fenómenos naturales y al deterioro creciente de la seguridad en los países de la región.

La política fiscal puede influir sobre la equidad dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno y quiénes contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos. Parece razonable concluir que, en el corto plazo, el

gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad.

Un ejemplo de cómo influye el gasto social en la equidad es la capacidad de reducir la condición de pobreza de las personas: cuando se relacionan los niveles de pobreza con el gasto social per cápita en dólares del año 2000 hay una fuerte correlación inversa entre ambas dimensiones. Asimismo, existe una relación positiva entre el gasto en educación *per cápita* con logros educativos.

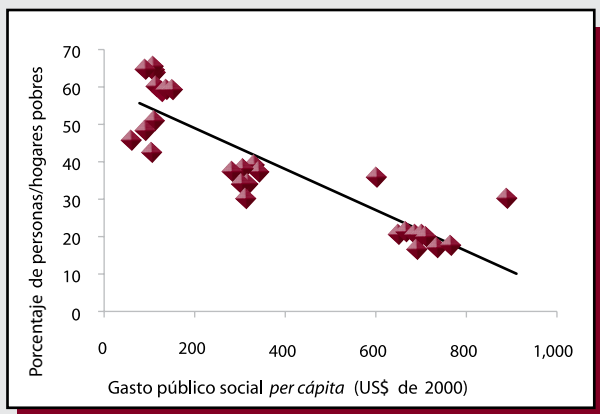
La forma en la cual se captan los ingresos fiscales y el volumen de éstos influye en la equidad. Sobre las estructuras de ingresos del sector público en Centroamérica, existen tres tipos de estructuras, atendiendo al nivel de ingresos y fuentes de financiamiento.

- Un grupo de países con altos niveles de ingresos como proporción del PIB, pero ingresos concentrados en impuestos y dependientes de la cooperación internacional, está conformado por Honduras y Nicaragua.
- El segundo grupo lo conforman países con ingresos medios, fuentes diversificadas y una

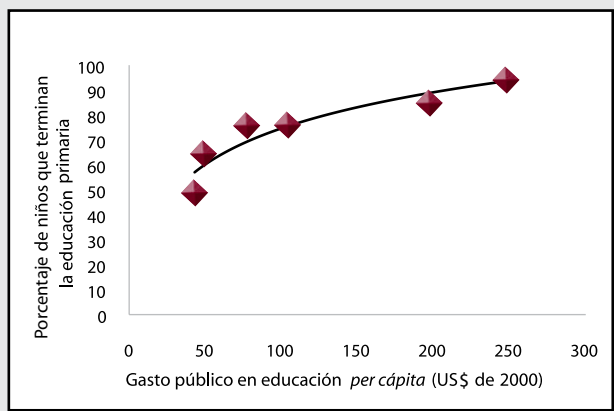


**Gráfica 5:** Centroamérica: relación entre indicadores sociales y gasto público social *per cápita* - (en US\$ de 2000)

### Pobreza y gasto público social *per cápita*



### Finalización de la primaria y gasto público en educación *per cápita*



**Fuente:** Icefi, con base en encuestas de hogares, presupuestos públicos y Cepal.

mayor cobertura de la seguridad social, como Panamá y Costa Rica.

- Finalmente, Guatemala y El Salvador tienen los niveles de ingresos más bajos y dependen casi exclusivamente de impuestos para financiar el gasto público.

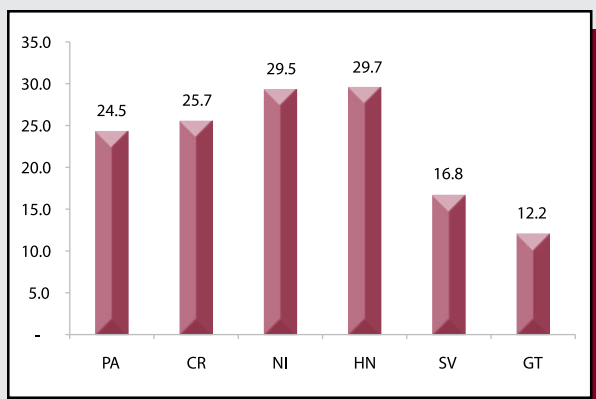
Algunas de las principales características de los sistemas tributarios

permanecen a lo largo del tiempo, pero otras han sufrido ciertos pequeños cambios. Primero, la carga tributaria aumentó aunque el volumen de recursos sigue siendo insuficiente de cara a las necesidades de gasto e inversión pública. Segundo, la fuente más importante de recaudación tributaria en América Central corresponde a los impuestos indirectos, principalmente el

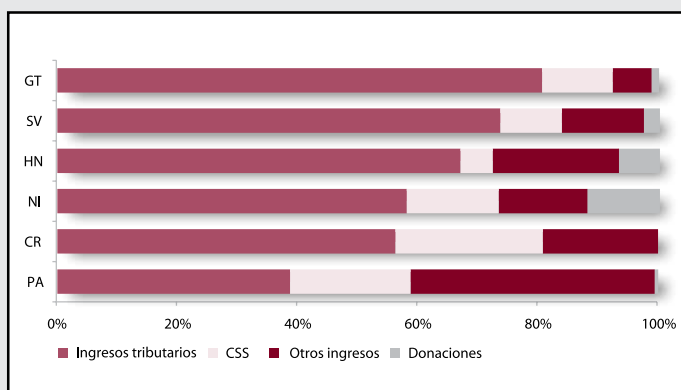


## Gráfica 6: Centroamérica: ingresos totales y donaciones del SPNF

Porcentajes de participación (2001-2010) *per cápita*



Como porcentaje del PIB (promedio 2001-2010)



**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales y del FMI.

**Nota:** Los datos de Guatemala corresponden al gobierno general; en el caso de los porcentajes de participación de los ingresos del SPNF para Panamá, Guatemala y Honduras, se trata de estimaciones para el año 2007.

impuesto general al consumo o IVA. Otros impuestos indirectos, como los selectivos al consumo, que tienen una cobertura y tasas de gran variabilidad a lo largo de la región, permanecen con un bajo rendimiento en la recaudación debido en parte a la utilización de impuestos aplicados sobre la cantidad física consumida y no sobre el valor (*ad valorem*). La importancia de los

impuestos sobre el comercio exterior sigue decreciendo. Sobre ello, pese a que la recaudación proveniente de aranceles a la importación se ha reducido, los ingresos tributarios aún son muy dependientes del comercio exterior porque la recaudación del IVA que se aplican a las importaciones es significativa.

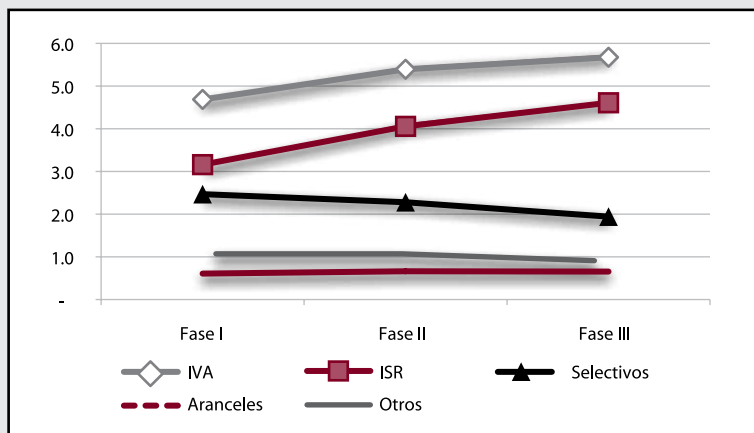
Tercero, la importancia de los impuestos directos<sup>1</sup> siguió aumentando levemente. A finales de los noventa, la relación impuestos indirectos a directos era de 4 a 1, mientras que en el año 2007 la relación se aproximó a un 3 a 1. Esta mejora en la participación se ha observado con un ISR mantiene sus mismas características, a pesar de intentos de reformarlo hacia un esquema *dual*. En casi todos los países se aplica el principio de renta de fuente nacional en vez del de renta mundial. La estructura del impuesto sigue siendo *cedular*, en lugar de gravarse al mismo por el total de su

ingreso, lo cual le daría un carácter global (Gómez-Sabaini, 2005). Lo anterior hace prácticamente imposible la *equidad horizontal* del sistema tributario, o sea que contribuyentes con ingresos similares paguen un monto parecido de impuestos. Bajo un sistema cedular esto no es posible porque dos contribuyentes con ingresos semejantes, si provienen de distinta fuente y ésta es gravada a diferente tasa, no pagarían lo mismo. Adicionalmente, en todos los países existen amplias listas de exenciones fiscales o tratamientos favorables en el ISR, lo cual reduce la

1 Comprenden al Impuesto sobre la Renta aplicado sobre las rentas empresariales y de las personas físicas, así como los impuestos al patrimonio.



**Gráfica 7: Centroamérica: evolución de la recaudación promedio por impuesto (2001-2010) - (Porcentajes del PIB)**



**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales.

**Nota:** Los datos corresponden a un promedio simple de las fases identificadas en el Capítulo 1. La fase I va de 2001 a 2002 para Costa Rica y Panamá; de 2001 a 2003 para Honduras y Nicaragua; y de 2001 a 2004 para El Salvador y Guatemala. La fase II abarca de 2003 a 2007 para Costa Rica; de 2003 a 2008 para Panamá; de 2004 a 2007 para Honduras y Nicaragua; y de 2005 a 2007 para El Salvador y Guatemala. La fase III comprende de 2008 a 2010, con excepción de Panamá, donde abarca los años 2009 y 2010.

capacidad recaudatoria del impuesto y genera desigualdad en su pago.

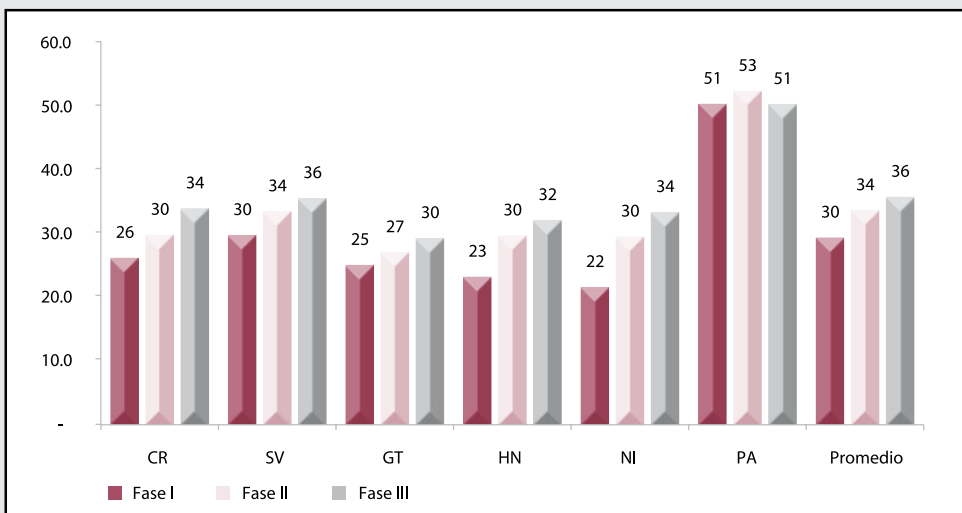
Otras características que permanecen en el ISR son los tratamientos favorables para las ganancias de capital y los dividendos. Además, existen regímenes especiales para las pequeñas empresas en Costa Rica y Panamá, así como una diversidad de tratamientos especiales para cooperativas, para la tributación de los dividendos distribuidos dependiendo de si la empresa que los distribuya esté o no registrada en bolsa, entre otros. Todo ello tiene como consecuencia obvias faltas de equidad horizontal en el sistema tributario. Finalmente, la tributación sobre la renta de los

asalariados muestra características bastante similares en todos los países.

Durante el período comprendido entre 1990 y 2010, la participación de los impuestos directos dentro del total de ingresos tributarios se incrementó de manera consistente, en línea con lo que normalmente sería considerado una evolución hacia un sistema tributario más equitativo. Si bien este incremento ha sido relativamente lento, los efectos acumulados no son despreciables: los impuestos directos representaban el 29.6% de los ingresos tributarios totales en los primeros años de la década y alcanzaron el 36.0% durante los años de la crisis de 2008-2009.



**Gráfica 8:** Centroamérica: participación de los impuestos directos en los ingresos tributarios (2001-2010) - (Porcentajes)



**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales.

**Nota:** Los datos corresponden a un promedio simple de las fases identificadas en la sección anterior.

Los impuestos directos tienen una baja recaudación debido a que se recauda muy poco de las personas físicas y debido a que se cuenta con altos niveles de evasión y elusión. La baja recaudación de personas físicas está influida por la dificultad de gravar las rentas generadas fuera del territorio, la exclusión de ciertas rentas personales de la base tributaria y la existencia de tratamientos preferenciales para los ingresos del capital. Por otro lado, se ha hecho un amplio uso de los incentivos fiscales como mecanismo para la promoción del desarrollo de ciertos sectores, lo cual ha creado problemas para la equidad y reduce la recaudación. Además, al ser los incentivos poco transparentes y no estar evaluados, no se tiene certeza sobre su efectividad. Por ello, algunos países han iniciado reformas a las zonas francas para cumplir con acuerdos ante la OMC, racionalizar estos beneficios y que éstos aporten al desarrollo del país donde dichas zonas francas están ubicadas. Finalmente, la evasión y elusión tributaria reducen significativamente la captación de impuestos directos (en mayor grado en el caso del ISR, comparado con impuestos como el IVA).

La baja participación de los impuestos directos, en comparación con la alta contribución del IVA,

influye en que los sistemas tributarios sean regresivos. No obstante, el impacto redistributivo del sistema tributario es mínimo, tanto en los casos en el sistema tributario es regresivo o progresivo, debido a los bajos niveles de recaudación tributaria que existen en los países centroamericanos.

Los ingresos fiscales pueden prevenir incrementos en la desigualdad, pero su mayor contribución a la equidad se da a través del financiamiento del gasto público. Aunque el gasto social tiene una influencia más directa en la equidad, también es relevante la inversión pública, ya que el acceso a la infraestructura es desigual en la región y crea barreras importantes para que todos los ciudadanos tengan acceso a mejores oportunidades.

La comparación por fases de crecimiento del comportamiento del gasto social<sup>2</sup> permite concluir que se ha dado un cambio significativo en la región, al proteger el gasto social en una etapa recesiva y realizar un esfuerzo contracíclico al resguardar gastos tan importantes como educación, salud y protección social (ya sea mediante la figura de programas contributivos como no contributivos). Vale puntualizar que, aunque Guatemala, Nicaragua y Honduras muestran un

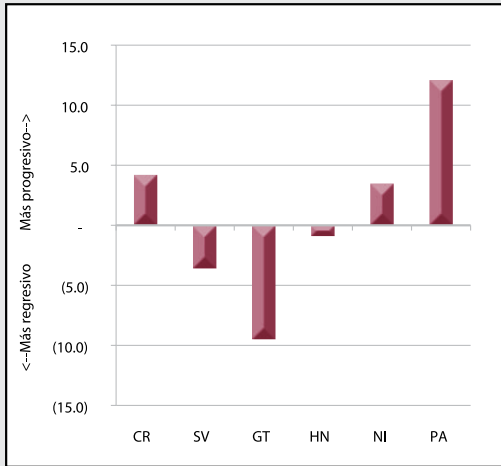
---

<sup>2</sup> Se considera aquí como gasto social, el realizado en los programas típicamente sociales, como educación; salud; pensiones, asistencia social y otros programas de protección social; vivienda y otros servicios comunitarios, entre otros.

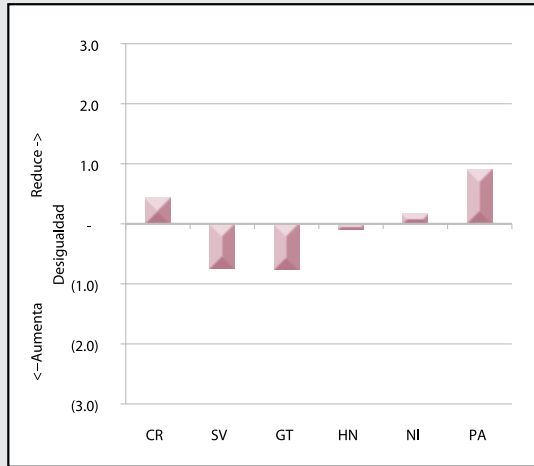


## Gráfica 9: Centroamérica: progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario

### Progresividad / regresividad (índice Kakwani)



### Impacto distributivo (cambio en el Gini después de impuestos)



**Fuente:** Barreix, Bes y Roca (2010).

**Nota:** Las estimaciones de Costa Rica son para el año 2004; El Salvador, 2006; Guatemala, 2000; Honduras, 2005; Nicaragua, 2001 y Panamá 2003.

menor gasto público social, realizaron un importante esfuerzo fiscal para aumentarlo. Sin embargo, el hecho más llamativo es que en todos los países el gasto social aumentó a lo largo de la década anterior.

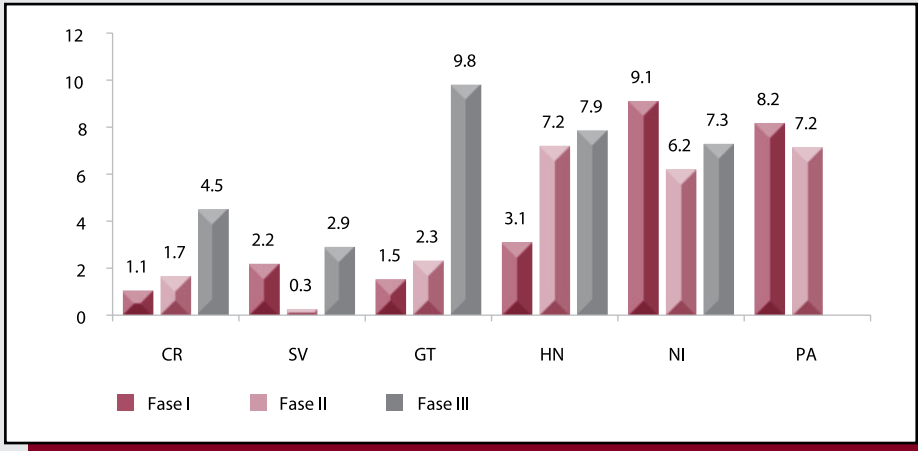
Además del incremento en los niveles de gasto social, los países centroamericanos realizaron esfuerzos para impulsar nuevos programas de protección social, como las transferencias monetarias condicionadas y los esquemas de pensiones no contributivas. Estas políticas responden a las debilidades en la cobertura de los sistemas de protección social basados en empleo

formal, los cuales afectan en mayor grado a los países del CA-4.

De acuerdo con análisis realizados para la región (Barreix, Bés y Roca, 2009), el gasto en educación es más progresivo que el gasto en salud y, al cuantificar la distribución de sus beneficios, se observa que tiene efectos de mejora en la equidad. La mayor capacidad redistributiva del gasto público en educación respecto al de salud se debe a que el primero absorbe una proporción importante de recursos destinados al ámbito social en todos los países. En general, el gasto en salud muestra menor capacidad progresiva que el gasto en



**Gráfica 10:** Centroamérica: crecimiento real del gasto social (2001-2010) - (Porcentajes)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.



**Gráfica 11:** Centroamérica: incidencia del gasto público en educación y salud

Gasto en educación pre-escolar, primaria y secundaria

Gasto en salud



Fuente: Barreix, Bes y Roca, 2009.

educación, así como efectos menos visibles en la redistribución. Los resultados están relacionados con la menor orientación de recursos públicos al sector (un problema de nivel); con la orientación fragmentada del gasto de los seguros sociales relacionada con su baja cobertura dada la estructura del mercado laboral, principalmente en los países del CA4 (problema de orientación); y con problemas de organización y articulación de un sistema integrado de salud (problemas institucionales y de eficiencia).

#### 4. Sostenibilidad más allá del corto plazo

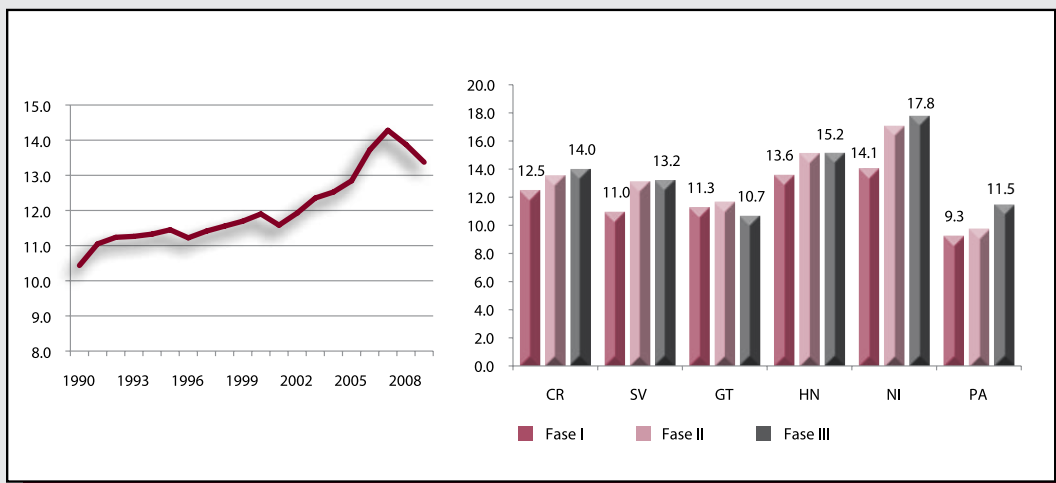
La sostenibilidad de la política fiscal en la región centroamericana está influida por la dinámica de los ingresos y gastos públicos en los últimos diez años. Un aspecto positivo es que los ingresos fiscales de los países centroamericanos aumentaron durante la década anterior. Esta alza estuvo impulsada principalmente por las mejoras en la carga tributaria. A pesar de ello, Guatemala y Panamá siguen teniendo unas de las cargas tributarias más bajas de América Latina.



**Gráfica 12: Centroamérica: evolución de la carga tributaria**  
(Porcentajes del PIB)

Promedio centroamericano (1991-2010)

Promedio por país, por fases (2001-2010)



**Fuente:** Icefi, con base en datos de ministerios de Hacienda y Bancos Centrales.

**Nota:** La fase I comprende 2001-2002 para Costa Rica y Panamá, 2001-2003 para Honduras y Nicaragua, y 2001-2004 para El Salvador y Guatemala. La fase II abarca desde 2003-2007 para Costa Rica, 2003-2008 para Panamá, 2004-2007 para Honduras y Nicaragua, y 2005-2007 para El Salvador y Guatemala. La fase III comprende 2008-2010 para todos los países, con excepción de Panamá, que solo abarca el período 2009-2010.



**Cuadro 6:** Centroamérica: evolución del gasto total del gobierno central y del SPNF (2001-2010) - (Porcentajes del PIB)

	Gobierno central			SPNF		
	I	II	III	I	II	III
Costa Rica	17.4	15.9	17.5	27.7	25.7	29.4
El Salvador	15.4	14.9	17.1	18.1	18.1	20.8
Guatemala	14.2	14.2	14.1	14.2	14.2	14.1
Honduras	20.3	19.9	23.3	29.2	30.0	34.2
Nicaragua	22.1	23.0	22.9	24.6	27.5	31.3
Panamá	19.1	19.2	20.3	26.0	25.4	26.2

**Fuente:** Icefi, con base en datos oficiales y del FMI.

El crecimiento en los ingresos fiscales se vio interrumpido en el año 2009 debido a la crisis económica, pues en ese período se observaron contracciones en los ingresos fiscales de entre un 1 y un 2% del PIB. La baja de los ingresos fiscales se dio porque éstos son procíclicos, es decir que su variación es muy sensible al ciclo económico. La relación es muy fuerte respecto a la evolución de las importaciones, las cuales se desplomaron en los años 2008 y 2009. Esto sucede porque los ingresos tributarios dependen fuertemente de las importaciones.

El gasto total del sector público se incrementó respecto a la década anterior, lo cual estuvo impulsado por el alza en los ingresos fiscales. Esta situación no se interrumpió por la

caída en los ingresos fiscales derivada de la crisis, ya que los gastos no se recortaron como en crisis anteriores.

El impulso a los programas de gasto social estuvo guiado por los planes anti crisis, que si bien no se ejecutaron conforme a lo planeado, contribuyeron a aminorar los efectos de dicha crisis. El contenido de estos programas estuvo basado en un incremento en las transferencias y salarios. El rubro sacrificado fue la inversión pública, lo cual puede provocar efectos nocivos al perjudicar la competitividad de los países centroamericanos, así como sus posibilidades de crecimiento económico, influyendo negativamente en la equidad.

Los déficits fiscales estuvieron muy ligados al ciclo económico. En la fase



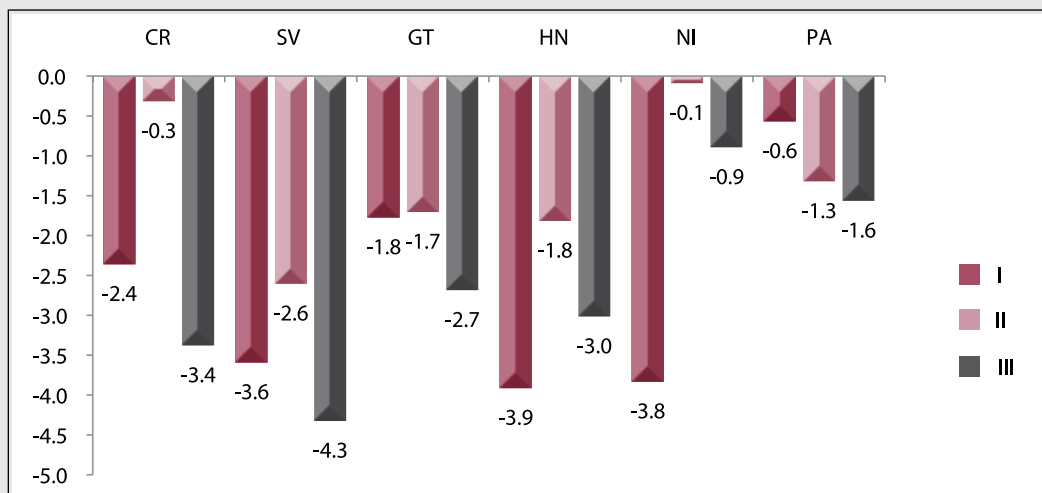
**Cuadro 7:** Centroamérica: evolución del gasto público del gobierno central, según categoría económica (2007-2010) - (Porcentajes del PIB)

	Fase I	Fase II	2007	2008	2009	2010	Fase I	Fase II	2007	2008	2009	2010
	<b>Costa Rica</b>						<b>El Salvador</b>					
Total	17.4	15.9	14.9	15.3	17.5	19.8	15.4	14.9	15.1	15.8	17.6	17.9
Remuneraciones	5.1	4.8	4.4	4.6	5.6	6.0	5.1	4.5	4.4	4.5	5.2	5.2
Bienes y servicios	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	2.0	2.2	2.2	2.4	2.6	2.8
Intereses	3.2	3.3	3.3	3.2	3.5	3.7	1.7	2.4	2.5	2.4	2.5	2.3
Transferencias	5.8	5.6	5.6	6.2	7.3	8.6	3.0	3.2	3.3	3.6	4.4	4.3
Gasto de capital	1.4	1.1	1.3	1.8	1.8	2.4	3.6	2.6	2.6	2.8	2.9	3.2
	<b>Guatemala</b>						<b>Honduras</b>					
Total	14.2	14.2	14.7	13.7	14.2	14.6	20.3	19.9	22.1	22.8	24.7	22.7
Remuneraciones	4.7	4.1	3.9	3.9	4.5	4.7	8.8	8.5	9.2	9.3	11.2	10.5
Bienes y servicios	1.4	1.2	1.8	1.9	1.9	1.9	2.2	2.4	3.0	2.6	3.1	2.4
Intereses	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.5	1.4	1.1	0.6	0.8	0.7	1.2
Transferencias	2.3	2.6	2.7	2.1	2.3	2.4	3.4	3.7	4.1	5.0	4.2	4.9
Gasto de capital	4.4	4.9	4.8	4.5	4.1	4.1	4.6	4.1	5.2	4.9	5.3	3.8
	<b>Nicaragua</b>						<b>Panamá</b>					
Total	22.1	23.0	23.1	22.4	23.6	22.7	19.1	19.2	19.4	20.1	20.3	...
Remuneraciones	5.9	6.4	6.9	7.3	8.1	7.6	5.7	5.2	5.0	4.8	4.9	...
Bienes y servicios	2.7	2.4	2.4	3.2	2.6	2.5	1.3	1.5	1.3	1.6	1.5	...
Intereses	2.5	1.8	1.5	1.2	1.4	1.4	4.2	4.2	3.9	3.3	3.1	...
Transferencias	5.4	6.7	7.3	6.5	7.5	7.4	4.7	4.2	4.0	4.1	4.1	...
Otros gastos corrientes	0.8	1.0	1.1	1.3	1.2	1.1	0.5	0.3	0.2	0.3	0.4	...
Gasto de capital	4.8	4.7	3.8	2.9	2.9	2.7	2.7	3.9	4.9	5.9	6.3	...

**Fuente:** Icefi, basado en datos oficiales.



**Gráfica 13:** Centroamérica: evolución del déficit fiscal del SPNF (2001-2010) - (Porcentajes del PIB)



**Fuente:** Icefi, con base en datos oficiales y del FMI para Guatemala.

**Nota:** Los datos de Guatemala corresponden al gobierno central.

de auge, el déficit fiscal se redujo. Por el contrario, en la fase de la crisis aumentó, principalmente por la fuerte baja que mostraron los ingresos fiscales y, en menor medida, por el impulso a programas de gasto público.

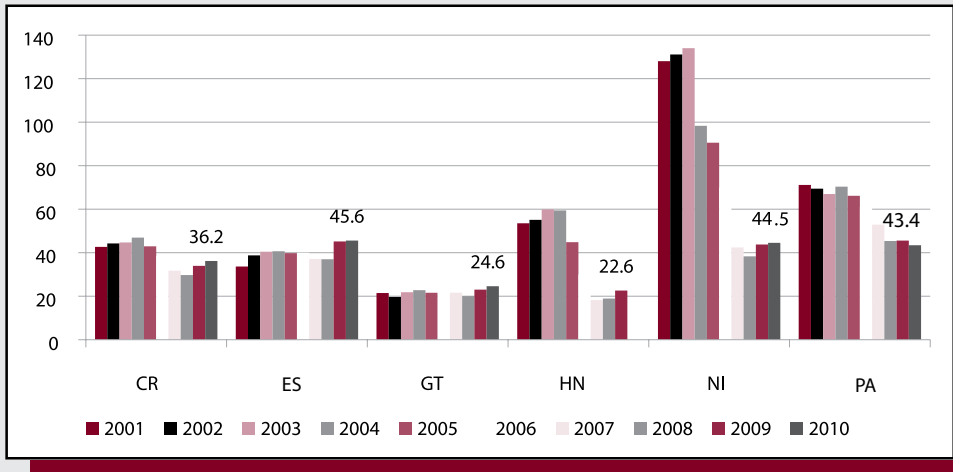
De hecho, la baja en los ingresos públicos durante la crisis se compensó con mayor endeudamiento por parte de los Gobiernos. Esto fue posible gracias al apoyo de la cooperación internacional y a que durante los años previos los países habían reducido de forma importante sus niveles de endeudamiento. En promedio, del año 2000 al 2007 la deuda pública de los países centroamericanos se redujo en 9 puntos porcentuales del

PIB. El caso más destacado es el de los países altamente endeudados (Honduras y Nicaragua), donde gracias a los programas de alivio de deuda, ésta se redujo entre 30 y 90 puntos porcentuales del PIB. Otros aspectos a resaltar durante la década anterior son la menor participación de la deuda externa, además que algunos países centroamericanos mejoraron su calificación de riesgo país durante la década recién concluida.

Debido a la crisis, la situación de sostenibilidad de la deuda pública sufrió algunos cambios y existen algunas señales de alerta a las cuales debe ponerse atención. Utilizando tres criterios, razón del saldo de la deuda



**Gráfica 14:** Centroamérica: deuda pública total del SPNF (2001-2010) - (Porcentajes del PIB)



**Fuente:** Icefi, con base en datos de ministerios de Hacienda y bancos centrales.

pública a PIB, que en El Salvador, Nicaragua y Panamá superan el 40% del PIB; saldo de la deuda pública a ingresos fiscales, que en El Salvador y Guatemala se han acercado a una razón 250%; y necesidades de financiamiento a corto plazo (incluyendo déficit, más las recolocaciones de deuda), donde el caso más claro es Costa Rica, surgen señales de advertencia de distinta intensidad para los países centroamericanos.

Se plantean tres escenarios posibles que pueden seguir los países centroamericanos para darle sostenibilidad a las finanzas públicas. En el primer escenario, donde se atiende solamente el corto plazo, los países

realizarían recortes de gasto público para nivelar las cuentas fiscales. Un programa de ajuste severo en el corto plazo seguiría sacrificando la inversión pública y la ampliación de la cobertura educativa y de salud, con lo cual existirían fuertes costos por el lado del crecimiento y la equidad. En síntesis, este escenario no garantiza eliminar las brechas fiscales. Se trata, en todo caso, de un escenario políticamente inviable y con costos sociales elevados.

Un segundo escenario plantea la búsqueda de la sostenibilidad financiera en el mediano plazo. Esta opción es superior al escenario anterior, porque permitiría financiar un nivel de servicios públicos similar al que ya



**Cuadro 8:** Centroamérica: indicadores de la deuda pública total (2001-2010) - (Porcentajes)

	Porcentaje de deuda a corto plazo			Deuda como porcentaje de los ingresos totales			Pago intereses como porcentaje de los ingresos totales		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
CR	22.4	22.4	21.7	176.9	162.5	121.3	16.2	15.4	8.3
ES	2.5	3.4	4.9	232.5	225.2	228.6	11.2	13.8	13.9
GT	4.2	11.5	1.6	160.2	169.8	187.8	11.2	11.4	12.1
HN	-	0.4	2.5	345.8	212.4	120.4	8.0	5.3	3.7
NI	0.6	2.5	5.1	508.1	252.9	131.2	7.6	6.1	4.0
PA	2.5	1.9	2.0	274.4	256.0	176.3	12.9	17.0	11.9

**Fuente:** Icefi, con base en datos oficiales.

**Nota:** Los datos corresponden al SPNF, excepto para Guatemala y Honduras, que son del gobierno central.

proveen los Estados de la región, así como incorporar paulatinamente pequeñas reformas en la medida de lo necesario. Las reformas bajo este escenario debieran estar enfocadas hacia aumentar los recursos fiscales, racionalizar el gasto público, promover mayor transparencia e implementar un marco de programación presupuestaria de mediano plazo, que tiende hacia el establecimiento de algunas reglas fiscales diseñadas en torno al ciclo económico. En este escenario no se tomarían en cuenta las necesidades derivadas de atender mejoras en la equidad, abordar los efectos del cambio demográfico sobre el gasto público y mejorar la competitividad externa. Tampoco se consideran nuevas demandas, tales como atender el impacto de los desastres asociados con fenómenos naturales, o el incremento en los niveles de inseguridad.

La sostenibilidad es algo que va más allá de solamente nivelar las cuentas fiscales. Un escenario más ambicioso con visión de mediano y largo plazos debe contar con tres pilares. El primero consiste en fortalecer las finanzas públicas, dotándolas de más recursos para poder atender necesidades de gasto público de forma sostenible. En segundo lugar, se requiere aumentar los mecanismos que le den legitimidad al gasto público, como mejorar la equidad, calidad y la transparencia del gasto público. En tercer lugar, deben generarse oportunidades para toda la población, lo cual requiere un esquema que potencie un crecimiento económico de base amplia, en el que exista un beneficio para los trabajadores y empresarios, sosteniendo las finanzas públicas. Este enfoque de sostenibilidad debe ser capaz de responder ante nuevos retos

como los efectos del cambio climático y las estrategias para promover la seguridad ciudadana y lidiar con el crimen organizado.

## 5. El gran desafío político de llevar a cabo las reformas

Por lo discutido anteriormente, asumir la necesidad de fortalecer al Estado a efecto de darle sostenibilidad a la política fiscal y contribuir a la equidad requiere un esfuerzo fiscal enorme, que logre generar un crecimiento sostenido de las fuentes de financiamiento del gasto público, en un marco de estabilidad política y económica. Para hacer sostenible el financiamiento del gasto público deben fortalecerse los ingresos públicos, principalmente la tributación como una opción viable para superar los problemas más graves de la región. Sin embargo, esto no es sencillo, sobre todo si se toma en cuenta que la historia de algunos países del istmo está plagada de conflictos e intentos fallidos por reformar la política fiscal. En ese marco, las élites económicas han ejercido su poder y expresado su visión del desarrollo económico en la configuración de la política fiscal bajo condiciones históricas que marcaron la formación de los Estados centroamericanos.

La equidad depende, al igual que la política fiscal, del proceso político o relaciones de poder. Por lo tanto, un cambio en las relaciones de poder

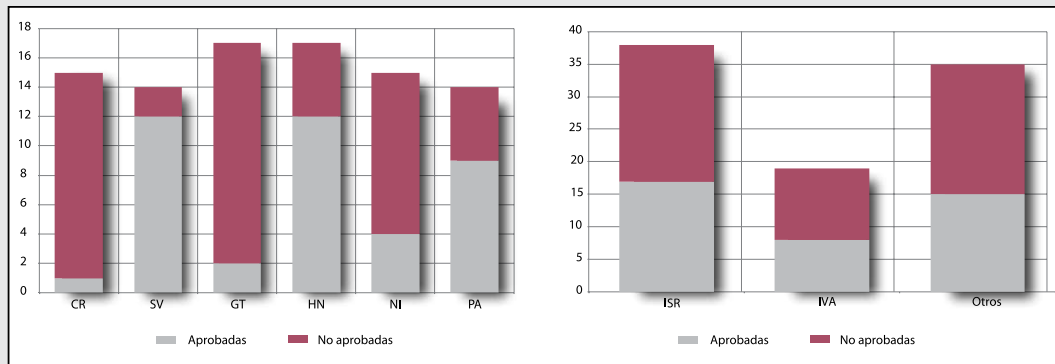
permitirá una reforma tributaria, toda vez ocurra la conjunción entre las élites emergentes y grupos con mayor movilidad social. Procesos que están impactando la región —como la globalización económica y el crecimiento de la comunidad migrante centroamericana en el extranjero— plantean potenciales y nuevas oportunidades que deben explorarse y analizarse.

De hecho, todos los países del istmo se involucraron en procesos de reformas tributarias en los años recientes, debido al desplome en los ingresos fiscales derivado de la crisis reciente. De acuerdo con el alcance de las reformas, la mayoría de países se enfocó directamente en reformas orientadas a captar recursos fiscales de manera exclusiva. También existieron intentos de modificar integralmente el sistema tributario, los cuales enfrentaron mayores problemas en su aprobación. De hecho, las medidas que pudieron ser aprobadas fueron nada más aquellas de carácter incremental.

El escaso o nulo éxito de los intentos por lograr una reforma fiscal integral y profunda en los países de Centroamérica está asociado con el hecho de que no existe una coalición que integre los intereses de las élites transnacionales, la clase media urbana y los sectores populares. En la región existe diversidad en los modelos de conformación y reforma del Estado. Aunque en todos los casos se ha



**Gráfica 15:** Centroamérica: características de las reformas tributarias propuestas y aprobadas (2008-2011) - (Cantidad de medidas)



**Fuente:** Icefi, basado en propuestas de ley y decretos aprobados.

logrado algún incremento en la carga tributaria, las reformas han sido poco exitosas en movilizar recursos de manera sostenible, especialmente en cuanto a la contribución de los sectores económicos más dinámicos.

Conforme nuevos sectores capitalistas emergen, identifican las políticas y esquemas institucionales necesarios para tomar ventaja de las oportunidades del mercado internacional y negociar con otros grupos y con las autoridades estatales para impulsar una agenda de conformación y reforma del Estado acorde a sus intereses. Su éxito y la naturaleza de la agenda que impulsan se reflejan en los regímenes tributarios y sus reformas.

El impacto de los esquemas de conformación y reforma del Estado puede extraerse del grado en el cual los Estados logran movilizar recursos,

gravar los sectores más dinámicos y aplicar regímenes tributarios basados en principios universales. Muchas de las reformas implementadas en la región centroamericana han reducido la recaudación, empeorado la distribución del ingreso (mediante la aplicación generalizada de impuestos indirectos con características regresivas) y han permitido la proliferación de reglas y privilegios particulares para diferentes sectores.

Aunque en algunos países se han observado incrementos marginales en la recaudación, la proliferación de privilegios fiscales permite que los sectores económicos más dinámicos contribuyan muy poco.

El control mediático y la generación de percepciones adversas al Estado son otras de las herramientas mediante las cuales las élites ejercen su poder.

A través de ellas, han tenido éxito en bloquear cambios que amenacen sus cuotas de poder, especialmente cuando se trata de reformas fiscales. Es mediante el financiamiento o control accionario de las empresas de medios de comunicación que las élites han logrado manipular exitosamente las percepciones de sectores populares que, de otra forma, actuarían como los aliados naturales de la reforma, precisamente por ser los beneficiarios de sus efectos. Por esta razón, frecuentemente los sectores populares suelen mostrar oposición, movidos por la indignación de percepciones exageradas acerca de la corrupción en el Gobierno o la opacidad en la gestión pública.

En la región existe diversidad en los modelos de conformación y reforma del Estado (Schneider, 2012). Aunque en todos los casos se ha logrado algún incremento en la carga tributaria, las reformas han sido poco exitosas en movilizar recursos de manera sostenible, especialmente en cuanto a la contribución de los sectores económicos más dinámicos. Los sectores más beneficiados por los nuevos patrones de inserción en la economía globalizada son los más resistentes a contribuir con sus propios recursos en el financiamiento de bienes públicos. Estos sectores han permitido la movilización de recursos (con diferencias de país a país), pero no necesariamente de sus contribuciones.

Siguiendo una lógica simplificada, el modelo de Estado y en particular la política fiscal prevaleciente son el resultado de la distribución de poder entre el sector que posee la mayor porción de los recursos (usualmente el sector privado empresarial, el detractor tradicional de una reforma fiscal que privilegie la equidad) y los beneficiarios de los programas y proyectos financiados con un sistema tributario equitativo (sectores populares, a quienes se considera aliados teóricos de la reforma fiscal).

En cuanto a las posibilidades para balancear este desequilibrio de poder en el diseño de la política fiscal en la región, es preciso reconocer que las élites necesitan del Estado, razón por la cual influyen sus instituciones y políticas para responder a dichas necesidades. Para las élites transnacionales operando en procesos de producción global, estos intereses incluyen la estabilidad macroeconómica, seguridad, infraestructura y la oferta de mano de obra calificada.

Incluso, cuando esta élite emergente tiene éxito en imponer su agenda (el caso de El Salvador y parcialmente el de Honduras), pero no muestra motivación o incentivos para contribuir con sus recursos a mantener al Estado que controla (incentivos como infraestructura, seguridad o estabilidad). En lugar de incrementar su contribución, prefiere trasladar los costos a otros grupos o simplemente

dejar su agenda desfinanciada o incompleta. En Guatemala, la élite ha dejado la agenda de conformación y fortalecimiento del Estado en crisis, producto de su negativa a incrementar su contribución.

Uno de los principales obstáculos en la región para balancear la distribución de poder entre los actores con capacidad de influenciar la política fiscal es la debilidad de los sectores populares. Históricamente, las élites han eclipsado a sus contrapartes de la sociedad civil, la cual ha sufrido división interna, dependencia económica pero, sobre todo, una pobreza exacerbada por la profunda inequidad en la distribución de la riqueza y represión violenta. Luego de los procesos de democratización y pacificación en la región, la debilidad actual de los sectores populares es la herencia acumulada de la represión, así como la competencia por recursos escasos para financiar su funcionamiento.

Esto explica por qué reiteradamente en cada intento de reforma fiscal los Gobiernos se preparan para enfrentar a la élite empresarial como el principal adversario de las reformas, con la esperanza de lograr el máximo grado de acuerdo posible, muchas veces actuando como si no existiesen aliados en los sectores populares o la sociedad civil. La respuesta lógica a este esquema es que los Gobiernos busquen desarrollar procesos polí-

ticos más incluyentes y, de esta manera, conseguir el apoyo a las propuestas integrales de reforma, sin mutilar los componentes orientados a reducir los privilegios, en particular el espacio que las élites han gozado para evadir y eludir el pago de impuestos.

Este cambio de paradigma conlleva que los Gobiernos pasen de preocuparse únicamente por el adversario consuetudinario a la reforma, considerando que el Estado necesita una base de apoyo más amplio dentro de los sectores populares, si es que la reforma ha de alcanzar a la élite privilegiada, especialmente en sectores difíciles de gravar.

El esfuerzo por la reforma fiscal, debe acompañarse por recuperar la confianza ciudadana y la movilización de los sectores populares, especialmente de los que se perfilan como los beneficiarios de las reformas. Es imperativo el diseño y adopción de contramedidas al control mediático ejercido por las élites detractoras de las reformas fiscales y la consecuente generación de percepciones negativas en la ciudadanía.

El escaso o nulo éxito de los intentos por lograr una reforma fiscal integral y profunda en los países de América Central está asociado al hecho de que no existe una coalición que integre los intereses de las élites transnacionales,


la clase media urbana y los sectores populares. Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse, sus miembros deberían poder superar la tentación de aliarse con los sectores que seguramente se opondrán a la reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario capaz, universal y progresivo. En este sentido, la élite transnacional debiera encontrar las motivaciones e incentivos para distanciarse de la oposición tradicional al fortalecimiento del Estado vía una reforma tributaria, y los sectores populares de los patrones clientelistas y de financiamiento.

Un movimiento laboral transnacional con base en los migrantes centroamericanos podría seguir el esquema de la transnacionalización de sectores élite, los cuales desarrollaron capacidades para operar encontrando intereses comunes en contextos nacionales distintos. Es preciso investigar cuáles deberían ser los determinantes de las organizaciones políticas y sociales entre los migrantes centroamericanos, como un poder que haga contrapeso a los estamentos actuales de poder en Centroamérica que definen las agendas de conformación y reforma del Estado, en particular, de sus políticas fiscales.

En cuanto a las posibilidades para balancear este desequilibrio de poder en el diseño de la política fiscal en la región, es preciso reco-

nocer que las élites necesitan del Estado, razón por la cual influyen sus instituciones y políticas para responder a dichas necesidades. Para las élites transnacionales que operan en procesos de producción global, estos intereses incluyen la estabilidad macroeconómica, seguridad, infraestructura y la oferta de mano de obra calificada. Esto se contrapone a que uno de los principales obstáculos en la región para balancear la distribución de poder entre los actores con capacidad de influenciar la política fiscal es la debilidad de los sectores populares.

Por lo tanto, es necesario un cambio de paradigma según el cual los Gobiernos pasen de preocuparse únicamente por el adversario consuetudinario a la reforma, considerando que el Estado necesita una base de apoyo más amplio dentro de los sectores populares, si es que la reforma ha de alcanzar a la élite privilegiada (en especial a sectores difíciles de gravar). El esfuerzo por la reforma fiscal debe aunarse a la recuperación de la confianza ciudadana y la movilización de los sectores populares, especialmente de los que se perfilan como los beneficiarios de las reformas. En este sentido, una reforma integral de la política fiscal es fundamental para fortalecer la democracia y gobernabilidad en la región centroamericana.



## 6. Reflexiones sobre los desafíos futuros de la política fiscal en América Central

La persistencia de desequilibrios y serios problemas en el sistema financiero después de la crisis económica global que estalló en 2008, aunado a respuestas insuficientes de política económica de los países desarrollados -especialmente en Europa-, se reflejan en una economía mundial con perspectivas totalmente inciertas. Para las economías de países como los centroamericanos, que son pequeñas y abiertas, dependientes del comercio, financiamiento, inversiones y tecnología del exterior, ello constituye un desafío adicional al desafío fiscal planteado en el primer informe del ICEFI, publicado en 2007. En aquel momento se planteaba que los desafíos de la política fiscal eran aumentar los ingresos, especialmente tributarios, y asegurar un gasto público de mayor calidad y con más transparencia. Algo se progresó en esos años, pero aparte de lo que queda por avanzar, ahora existen desafíos adicionales.

Ha habido mejoras importantes en América Central en relación a los ingresos tributarios y al gasto público. Aunque la carga tributaria cayó como consecuencia de la crisis, posteriormente se recuperó y varios países pudieron impulsar reformas tributarias - de la imposición directa

en particular- de manera más categórica que en los últimos años analizados por el informe anterior del Icefi. Estas reformas fueron notables en aquellos países en que el poder ejecutivo contaba con una mayoría parlamentaria que lo apoyaba, como Panamá u Honduras, o donde se podía asegurar una mayoría por medio de alianzas, como Nicaragua y El Salvador. Guatemala y Costa Rica, en cambio, enfrentaron mayores problemas debido a la dificultad de conformar mayorías legislativas. Sin embargo, se han planteado propuestas integrales de reforma en ambos países y en los dos hay un creciente reconocimiento de que su sostenibilidad fiscal y su viabilidad económica y política estarían seriamente comprometidas si no implementaran estas u otras propuestas de reforma que aumentarían sus ingresos y racionalizarían sus gastos.

Resulta significativo que en ambos países, y en El Salvador, a pesar de amplios procesos de discusión, no fue posible llegar a acuerdos más amplios que se transformaran en legislación aprobada por los poderes legislativos. Al final de cuentas, como en Honduras y Panamá, ha sido decisiva la acción política para lograr mayorías parlamentarias y no de consensos nacionales totales. Esto también plantea un desafío para la democracia en una región en que élites empresariales o minorías parlamentarias han logrado vetar

propuestas mayoritarias, y donde la precariedad de las mayorías va ligada a la voracidad e intransigencia de minorías empresariales o políticas que en la práctica ejercen lo que se podría calificar como una “tiranía de las minorías”.

Las dificultades por lograr mayorías parlamentarias sólidas capaces de impulsar reformas fiscales integrales y profundas en los países de América Central, y de evitar que éstas sean erosionadas gradualmente mediante una serie de exenciones aplicadas a los sectores más dinámicos –peligro que se manifiesta en algunos de los países, como Honduras o Nicaragua, donde se aprobaron reformas tributarias-, tiene una explicación: la ausencia de coaliciones mayoritarias que en América Central integren los intereses de las élites transnacionales más dinámicas, la clase media urbana y los sectores populares. Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse, tendría que lograrse que las élites transnacionales –que son las que más se están beneficiando del crecimiento económico reciente– superaran la tentación de aliarse con los sectores más tradicionales, caracterizados por su tradicional oposición a la reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario eficaz, e hicieran el aporte tributario que les corresponde. Pero entre la clase media y los sectores populares tampoco existe, necesariamente, plena conciencia de la necesidad de avanzar

con reformas que favorezcan no solo la tributación sino también el gasto efectivo y transparente, especialmente ante la visión ideológica de que el estado es el origen de todos los problemas o ante una apreciación poco ética de que debe ser fuente de dádivas y favores. En este sentido, el desafío de los actores políticos de la región es altamente exigente: lograr que la élite transnacional encuentre las motivaciones e incentivos para distanciarse de la oposición tradicional al fortalecimiento del Estado por la vía de una reforma tributaria, asegurar que los sectores populares no dependan de los patrones clientelares y de financiamiento y contribuir a que las clases medias tengan confianza en el estado.

Avanzar con el aumento de los ingresos de los estados también implica un mejor aprovechamiento de otras fuentes de ingresos, ya que algunos países –como Guatemala y El Salvador– cuentan con los impuestos como la casi única fuente de financiamiento del gasto público. Se requiere una mejor gestión del patrimonio público, tanto de las empresas estatales como de las concesiones o las regalías procedentes de industrias extractivas. Además, se requiere de los actores políticos una visión de mediano y largo plazo, que con paciencia aproveche cualquier espacio político para progresar. Los avances recientes en relación a los impuestos directos, aún a paso lento,

son destacables, y ante el hecho de que la región está rezagada en sus capacidades de administración de este tipo de impuestos, las posibilidades de mejora en el ámbito de la administración tributaria son considerables. Esto también permitiría ir reduciendo las fuentes de elusión y de evasión fiscal. Finalmente, una gran tarea para mejorar la equidad en el pago de impuestos tiene que ver con los impuestos al patrimonio inmueble, que pueden constituir una herramienta importante para las finanzas de los gobiernos municipales o cantonales.

Junto a los avances desiguales en materia tributaria en los últimos años, también los hubo en el ámbito del gasto público, y especialmente del gasto social. En el informe anterior del ICEFI (2007) ya se hacía notar ciertos avances en esta área, pero a diferencia de etapas anteriores en que el gasto social se sacrificaba ante la necesidad de llevar a cabo ajustes fiscales, en ocasión de la crisis 2008-9 la mayor parte de gobiernos acudió a un mayor gasto social para proteger a los sectores más vulnerables. Se fortalecieron programas de transferencias condicionadas o pensiones no contributivas, aunque en ocasiones con una base institucional débil debido a una insuficiente articulación de estos programas con la estrategia de desarrollo social de cada país. Además, en la mayor parte de países se hizo un modesto pero significativo

esfuerzo por tratar de compensar la reducción del gasto privado con un mayor gasto público –o evitando que éste se redujera en un momento de severa contracción de los ingresos tributarios-, acorde con la idea keynesiana de que en momentos de recesión le corresponde al estado realizar un esfuerzo contracíclico transitorio por reactivar la economía o, al menos, por evitar una profunda recesión. Dado el limitado espacio fiscal (diferencia entre la deuda sostenible y la deuda ya contraída) de la mayor parte de países de la región, este esfuerzo no podía prolongarse mucho tiempo, lo cual es un dato fundamental ante la incertidumbre – y posibilidad de recesiones- de la economía mundial resultante de la crisis de la eurozona en particular.

En un contexto internacional incierto resulta difícil suponer un crecimiento dinámico de las economías centroamericanas, lo cual podría ser una base para generar más recursos para el fisco para enfrentar no solo las necesidades tradicionales de desarrollo social e infraestructura sino también para garantizar la seguridad –ahora amenazada por el crimen organizado internacional- y para enfrentar adecuadamente los eventos extremos –terremotos, inundaciones y sequías- asociadas por lo menos en parte al cambio climático. Las reformas que ya se han hecho o que están en curso, además, podrán generar un aumento de recursos

pero no parecen suficientes como para hacer frente de manera holgada a los viejos y nuevos desafíos. Parte de la agenda fiscal deberá incluir, por consiguiente, un gran esfuerzo por mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, comenzando por determinar de manera muy clara un orden de prioridades en cada país, reflejado de manera explícita y transparente en asignaciones presupuestarias. A la luz de éstas, la evaluación continua de programas –sociales y de inversión pública, especialmente-, la transparencia para generar información que permita identificar con claridad subsidios –muchas veces disfrazados como exenciones-, un extremo cuidado con asumir obligaciones por parte del Estado como consecuencias de alianzas público-privadas –como ocurrió en Portugal y que explica parte de su crisis fiscal-, y la eliminación de gastos que no demuestren resultados, probablemente requieran el mismo grado de atención y prioridad política que las reformas tributarias.

Además, el contexto internacional incierto también ha dado lugar a un reconocimiento –aunque sujeto a controversia- de que la política fiscal debe jugar un papel más importante para moderar los auges y las recesiones que son parte de los desequilibrios que caracterizan a la economía mundial. Estos procesos, con sus consiguientes aumentos o disminuciones de ingreso y de

empleo, tienen efectos profundamente desiguales y negativos para el crecimiento sostenible. Enfrentar adecuadamente esos desequilibrios y fluctuaciones requiere fortalecer la capacidad de la política fiscal para jugar un papel contracíclico. Puede hacerlo discrecionalmente por medio de ajustes del gasto cuando la situación de auge o recesión lo justifique, por medio de reglas fiscales multianuales, como en Chile y Colombia, o mediante estabilizadores automáticos (cierto tipo de gasto o de ingreso que se ajusta dependiendo de si un país está en auge o en recesión), como existen principalmente en ciertos países europeos. Pero como precondition se requiere reconstruir, en América Central, el espacio fiscal, entendido como la diferencia entre el endeudamiento máximo sostenible y la deuda actual. Se trata, en el fondo, de contar con una mayor capacidad de endeudamiento, pero sostenible. En el caso de los países centroamericanos, y con diferencias de grado entre ellos, ello inicialmente exige moderar los déficits fiscales por medio de un crecimiento menor de los gastos que de los ingresos. Lograrlo implica asignarle una prioridad aún mayor a la movilización de recursos adicionales y a la racionalización y mayor eficacia del gasto público.

Pero la política fiscal también está llamada a jugar un papel más activo en su interacción con otras políticas macroeconómicas y prudenciales,

como lo ha puesto de manifiesto la crisis financiera mundial. Se trata de un desafío más amplio de la política económica –y especialmente de la política fiscal- basado en el reconocimiento de que cada política macroeconómica –fiscal, monetaria, cambiaria o macroprudencial- por sí sola no tiene la capacidad de enfrentar los crecientes retos de crecer, con estabilidad, en un contexto internacional incierto. Este nuevo desafío, unido a la agenda fiscal pendiente que existía antes del estallido de la crisis financiera mundial, implica que los actores políticos centroamericanos deberán darle a la política fiscal un papel mucho más importante que el que le han asignado en el pasado.



## 7. Referencias bibliográficas

- Barreix, A., M. Bes y J. Roca (2009), *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, BID-Eurosocial Fiscalidad, Washington, D.C.
- Cepal (2010), «Indicadores de comercio exterior: Subregión Norte de América Latina, 2010», LC/MEX/L.995, México, D.F.
- Gómez-Sabaini, J. C. (2005), «La tributación a la renta en el istmo centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas», serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 37, Santiago de Chile, Cepal.
- Icefi (2007), *La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central*, Guatemala, Icefi.
- Schneider, A. (2012), *State-Building in Age of Globalization: Central American Tax Regimes and Transnational Elites*, New York: Cambridge University Press.

