

---

## política fiscal

# **L**as finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo

Jorge Puchet y Federico Torres



NACIONES UNIDAS



División Desarrollo Económico, CEPAL,  
Comisión Económica para América Latina y el  
Caribe

Santiago de Chile, marzo de 2000

Este documento fue preparado por el señor Jorge Puchet y el señor Federico Torres. Los autores desean agradecer la valiosa colaboración que les brindó el señor Arturo Peña Moreno en la preparación de este trabajo, en su edición y revisión final.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1028-P

ISBN: 92-1-321567-3

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.16

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Prefacio</b> .....	7
<b>I. Objetivos del trabajo, limitaciones y principales consideraciones de orden metodológico</b> .....	9
<b>II. Las ideas centrales de la CEPAL en materia fiscal</b> ....	11
A. La función de la estabilización .....	11
B. La función de asignación .....	12
C. La función de distribución .....	13
D. Criterios generales de orientación del papel del estado .....	14
E. Elementos comunes y diferenciales entre la visión de CEPAL y la de otras instituciones multilaterales .....	15
F. Prioridades implícitas en la propuesta de CEPAL de especial relevancia para Centroamérica .....	16
<b>III. La política fiscal de Centroamérica en años recientes</b> ...	19
A. Marco de referencia: estancamiento y desigualdad .....	19
B. Rasgos salientes de la política fiscal durante los 80 .....	21
C. La política fiscal durante los 90 .....	23
<b>IV. Bases de sustentación de la política de gastos e ingresos de los gobiernos centrales</b> .....	27
A. Identificación del grado y modalidades de la intervención estatal .....	27
B. Adecuación del presupuesto al marco general de política macroeconómica .....	29
C. Elaboración de criterios metodológicos para el cálculo aproximado de los beneficios y costos de transición .....	31
<b>V. La política de gasto público, presupuestaria y de administración financiera</b> .....	33
A. Composición del gasto total y principales restricciones para la política presupuestaria .....	33

B.	Aspectos relevantes de la relación entre el banco y tesorerías públicas en cuanto al financiamiento del déficit .....	35
C.	Sistema integrado de administración financiera .....	36
D.	Sistema nacional de inversión pública .....	37
E.	Sugerencias para el aumento de la eficiencia y eficacia del gasto público .....	39
F.	Cambios y ajustes institucionales .....	41
<b>VI.</b>	<b>Política de ingresos</b> .....	<b>45</b>
A.	Implicaciones en materia de presión tributaria .....	45
B.	Estructura de la carga tributaria .....	47
C.	Rasgos salientes de las reformas y ajustes tributarios efectuados en el presente decenio.....	48
D.	Perspectivas a mediano plazo .....	54
<b>VII.</b>	<b>Propuesta de reformas tributarias para las economías Centroamericana</b> .....	<b>55</b>
A.	Principios generales .....	55
B.	Consideraciones específicas para ciertos tributos y cargas sobre usuarios .....	60
C.	Consideraciones generales sobre administración y medidas tributaria para mejorar el cumplimiento .....	67
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>69</b>
	<b>Serie Política Fiscal: números anteriores</b> .....	<b>71</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Centroamérica: Producto interno por habitante .....	20
Cuadro 2	Centroamérica: Tasas de crecimiento .....	21
Cuadro 3	Centroamérica: Presión tributaria de los gobiernos centrales .....	22
Cuadro 4	Centroamérica: Evolución del coeficiente de inversión pública de los gobiernos centrales .....	23
Cuadro 5	Centroamérica: Evolución del balance fiscal de los gobiernos centrales .....	24

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Consideraciones de orden metodológico .....	10
Recuadro 2	Objetivos de reforma tributaria según funcionarios del Banco Mundial .....	16
Recuadro 3	Indicadores sociales básicos de Centroamérica .....	20
Recuadro 4	Gastos de los gobiernos centrales de Centroamérica en las áreas sociales .....	22
Recuadro 5	Honduras, 1989: Resumen de un modelo de compromiso entre los actores sociales como fundamento de políticas de estabilización .....	29
Recuadro 6	Características generales de la fundación de Chile .....	44
Recuadro 7	Consideraciones generales sobre instrumentos de financiamiento del gasto público .....	46
Recuadro 8	Costa Rica: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales .....	49
Recuadro 9	El Salvador: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales .....	50
Recuadro 10	Guatemala: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales .....	51
Recuadro 11	Honduras: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales .....	52
Recuadro 12	Nicaragua: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales .....	53
Recuadro 13	Consideraciones generales sobre eficiencia y equidad de los sistemas tributarios ....	57
Recuadro 14	Chile: Incentivos relaciones con el fomento forestal .....	65

---

## Resumen

---

En este trabajo se presentan diversas propuestas para orientar la futura evolución de las políticas tributarias y de gasto en Centroamérica en el marco de una estrategia de transformación productiva con equidad.

El punto de partida lo constituyen las ideas de la CEPAL en materia fiscal. Estas ideas se proyectan sobre la realidad actual de los países centroamericanos para deducir orientaciones e instrumentos específicos que puedan apoyar la futura evolución de la política fiscal del área.

Las grandes necesidades de inversión pública, aunadas a la relativa inflexibilidad de los rubros más importantes del gasto corriente, son realidades que se manifiestan en todas las economías de la región y que hacen prever que la mayor parte del ajuste fiscal en Centroamérica, en los años próximos, deberá provenir de reformas tributarias. Por tanto, se da especial atención al análisis de los diferentes aspectos de dichas reformas y a los avances en materia de administración tributaria, que son vitales para la viabilidad y el funcionamiento eficaz de los sistemas impositivos.

Al respecto, se hacen recomendaciones tanto de tipo general, para mejorar la elasticidad, eficacia y equidad de dichos sistemas, como sobre temas concretos: impuestos al patrimonio, sobre la renta, al valor agregado, al consumo suntuario, ampliación de la base impositiva, fiscalización, legislación tributaria y otros.

Por el lado del gasto, se tratan con cierta amplitud los temas relativos al sistema integrado de administración financiera y al sistema nacional de inversión pública. También se pone énfasis en las sugerencias para el aumento de la eficiencia y eficacia del gasto público.

Entre los mayores retos de América Latina en el momento actual se encuentra la reforma del Estado, para responder a las nuevas exigencias del entorno internacional y a las demandas internas de cambios económicos, sociales y políticos. No menos importante resulta la creación de márgenes de maniobra en el plano macroeconómico, para darle sustento y viabilidad a dicha reforma, llena de costos ineludibles e imprevistas complejidades. Los análisis y recomendaciones del presente trabajo resultan de gran utilidad para la comprensión y solución de tan importantes cuestiones.

## Prefacio

---

A medida que los países de América Latina se adentran en el proceso de globalización, se hace más evidente la necesidad de que perfeccionen sus distintos instrumentos de política para resolver de manera integral y eficiente los complejos y variados problemas que se les presentan.

En el plano externo, es necesario disminuir la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de la economía mundial y los posibles choques financieros derivados de ellas. En el plano interno, reviste especial importancia atacar los diversos desequilibrios sociales y económicos que acarrea la transición hacia un modelo productivo más abierto y competitivo. En particular, es prioritario combatir las enormes desigualdades entre grupos humanos y regiones y las manifestaciones de pobreza extrema que las acompañan.

Para responder a las anteriores exigencias, es menester fortalecer al Estado y dotarlo de los instrumentos idóneos para su accionar eficiente. Las finanzas públicas y la política fiscal son, en su conjunto, uno de los grandes instrumentos de orientación, regulación y estímulo del proceso de desarrollo. El presente trabajo se orienta a explorar sus diversas posibilidades en las actuales y previsibles circunstancias de los países centroamericanos. Para ello, después de fijar los objetivos específicos del trabajo y sus principales consideraciones metodológicas (capítulo I), se repasan los planteamientos de CEPAL para lograr una transformación productiva con equidad y se desarrollan sus implicaciones en materia tributaria y de gasto para dichos países (capítulo II).

Los resultados del anterior análisis se comparan con las tendencias de las políticas de gasto e ingreso en Centroamérica en los últimos dos decenios (capítulo III). A partir de esa comparación, se comienzan a delinear las posibles contribuciones futuras de dichas políticas a una estrategia de desarrollo que responda a los retos de la actual transición. En el capítulo IV, se examinan sus relaciones con el grado y modalidades de la intervención estatal, con el alcance y las demandas de las políticas macroeconómicas y con los costos y los beneficios de la citada transición. Dichas relaciones marcan actualmente el papel protagónico que se otorga a las medidas de finanzas públicas y política fiscal en el Istmo Centroamericano.

En ese contexto, en los capítulos siguientes se analizan con más detalle las políticas de gasto (capítulo V), de ingresos (capítulo VI) y las reformas tributarias (capítulo VII) y se hacen en cada caso recomendaciones para su mejoramiento o consolidación. Por el lado del gasto, se tratan con cierta amplitud los temas relativos al sistema integrado de administración financiera y al sistema de inversión pública y se pone énfasis en las sugerencias para el aumento de la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos. Por el lado de los ingresos y las reformas tributarias, se hacen recomendaciones, tanto de tipo general, para mejorar la elasticidad, eficiencia y equidad de los sistemas impositivos, como de tipo particular, en renglones como los impuestos al patrimonio, sobre la renta, al valor agregado, al consumo suitario, ampliación de la base impositiva, fiscalización, legislación tributaria y otros.

Al final del trabajo se presenta una serie de láminas en las que se ilustran con ejemplos y con citas seleccionadas algunos de los temas abordados en los anteriores capítulos.

Antes de elaborarse este prefacio, acaeció el sensible fallecimiento de uno de los autores de la presente obra: Jorge Puchet Castellanos, quien fuera uno de los más destacados especialistas de América Latina en materia de política fiscal y macroeconomía y funcionario y colaborador de la CEPAL por muchos años. Quede aquí constancia del reconocimiento y afecto que sus compañeros, de dentro y de fuera de esa organización, le siguen tributando, no sólo por sus méritos laborales y académicos, sino por su espíritu abierto y entusiasta y por la gran generosidad que siempre lo caracterizó.

## I. Objetivos del trabajo, limitaciones y principales consideraciones de orden metodológico

---

El presente documento se propone satisfacer dos grandes objetivos:

En primer lugar, deducir orientaciones generales para las políticas de gasto e ingreso de los gobiernos centrales de los países centroamericanos, a partir de las sugerencias planteadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>1</sup>

En segundo lugar, identificar instrumentos concretos de adecuación de dichas políticas a la realidad económica, social e institucional de los países del área. Al respecto, se tomó en cuenta lo complejo que resulta el plantear opciones acordes con las características individuales de los cinco países que conforman la región, dejando abierta la posibilidad de alternativas específicas en cuanto a instrumentos y trayectoria de adecuación a la estrategia de la TPE. Los temas tratados son, por esa circunstancia, aquellos que admiten algún grado de generalidad a nivel centroamericano. Esta generalización es de todas formas riesgosa por las grandes disparidades distributivas que caracterizan a la región.

---

<sup>1</sup> Véase, CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. En adelante, se emplean las siglas TPE para referirse al estilo de desarrollo implícito en el documento. Además, véase, Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado (LC/G.1701 (SES.23/3)), Santiago de Chile, 6 de febrero de 1992.

Ambos objetivos se refieren a la eventual repercusión de una política sostenida y consistente de crecimiento con equidad, en un horizonte de mediano plazo, sobre la estructura de los gastos corrientes y de inversión de la entidad "gobierno central", y sobre la estructura tributaria y de otros ingresos corrientes que normalmente caen en la órbita de los gobiernos centrales. Se asigna consideración especial a los aspectos de administración tributaria y de gasto público por su incidencia sobre la eficacia y viabilidad de toda propuesta de política fiscal.

En rigor, un análisis detallado de las tareas que plantea la TPE a la política fiscal hubiese requerido, en sentido amplio, contemplar otros ámbitos institucionales de los sectores públicos centroamericanos (gobiernos locales, empresas públicas, instituciones de seguridad social, bancos de fomento, etc.); pero esa labor hubiese exigido un acervo de información internamente consistente del que actualmente se carece. Precisamente los esfuerzos que se realizan actualmente en Centroamérica, con el fin de implementar un Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado tienden, entre otros objetivos, a llenar ese vacío. Con todo, el carácter parcial del enfoque no obsta para que, en ciertos casos, se formulen consideraciones que trascienden hacia otras instituciones del sector público: cuando los temas enfatizados en este estudio hacían imprescindible referirse a la vinculación interinstitucional. El caso más patente se da a nivel de las relaciones fiscales intergubernamentales.

El estrechamiento del campo de investigación, en cuanto a nivel institucional y temas de análisis, permite, por otro lado, evitar los riesgos de una dispersión conceptual y poner de relieve la potencialidad de las ideas contenidas en la propuesta de CEPAL en un ámbito específico de la política económica, a partir de ejemplos concretos y pertinentes, aprovechando las experiencias adquiridas a través de un cúmulo importante de investigaciones sobre la realidad centroamericana, llevadas a cabo por CEPAL, CIAT y organismos financieros.

El Recuadro 1 sintetiza las orientaciones metodológicas dentro de las cuales se enmarca el análisis que sigue:

#### Recuadro 1

#### CONSIDERACIONES DE ORDEN METODOLÓGICO

Con fines expositivos es conveniente enmarcar las ideas de CEPAL dentro del conjunto de funciones del sector público (con la connotación de gobierno central que aquí se adopta) y el papel de la tributación que se desprende, a su vez, de la "concepción de los presupuestos múltiples" desarrollada por Musgrave.

Según Musgrave, el "presupuesto público de gastos e ingresos" puede dividirse en tres ramas o funciones. La primera, o función de **Estabilización**, tiende a asegurar que la economía produzca lo más cercanamente posible a su nivel de ingreso o producto nacional potencial, dentro de un razonable equilibrio del balance de pagos, y con un grado de estabilidad de precios o de moderación de la inflación, que evite tanto las distorsiones en la asignación de los recursos como las pugnas distributivas entre actores sociales.

La segunda, o función de **Asignación**, se interesa en los usos a los que podría destinarse el producto nacional, y en los tipos de bienes y servicios que podrían producirse con los recursos actuales y los que genere el crecimiento del país. Desde el punto de vista de la producción de bienes y servicios por el gobierno, se refiere esencialmente a cómo corregir las "fallas del mercado", fallas que pueden deberse a costos decrecientes de producción y estructuras de mercado imperfectas en algunos sectores; a casos de costo marginal cero o a bienes de consumo colectivo acerca de los cuales no existe posibilidad de exclusión o donde la exclusión es costosa o impracticable; a externalidades no captadas por el sistema de precios, o a fenómenos especiales de oferta que pueden implicar fallas de otra naturaleza en la capacidad de asignación del mercado. Estos últimos fenómenos pueden incluir diversos casos importantes para países en desarrollo, como falta de conocimiento adecuado del mercado por parte de productores; inmovilidad de recursos productivos, y necesidad de esfuerzos especiales para la conservación de recursos naturales.

En general se afirma que la rama de Asignación debe comprender sólo los objetivos microeconómicos del gobierno y, por tanto, que el logro de una tasa deseada de crecimiento económico y de un desarrollo equilibrado por regiones debería formar parte de los objetivos macroeconómicos de la rama de Estabilización. Sin embargo, el desarrollo económico puede válidamente quedar comprendido en la función de Asignación, ya que la elección de una tasa deseada de crecimiento es fundamentalmente un problema de opción entre consumo presente y consumo futuro, de tal forma que las decisiones políticas que afectan la tasa de crecimiento son, de hecho, decisiones de Asignación. Este es el punto de vista adoptado en el presente informe. Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, H.B., 1972, lo expresa de esta forma: "En resumen, el sector público tiene tres problemas básicos que resolver si el sistema va a buscar el óptimo de bienestar social: el logro de la más equitativa distribución del ingreso (el problema de distribución); el sostenimiento de un alto empleo con precios estables (el problema de estabilización); y el establecimiento de un patrón eficiente de utilización de los recursos (el problema de asignación). Eventualmente, este último problema incluye el asegurar que una economía logre una asignación eficiente de recursos a través del tiempo o, en otras palabras, una eficiente tasa y patrón de crecimiento". La tercera, o rama de **Distribución**, considera la forma en que el ingreso nacional se reparte entre las personas y hogares que concurren a formarlos a la luz de los objetivos del país en materia distributiva.

Naturalmente, la división del gobierno en estas tres ramas o funciones tiene algo de artificial, porque una misma acción puede generar efectos simultáneos en los tres campos; no obstante, se conceptúa útil la distinción para sintetizar las ideas de la CEPAL y procurar darles un contenido operativo en términos de la definición aproximada de la estructura de gasto e ingreso de los gobiernos centro americanos en el proceso dinámico de acercamiento a la estrategia de TPE.

## **II. Las ideas centrales de la CEPAL en materia fiscal**

---

Conforme a la concepción de presupuestos múltiples de Musgrave (véase nuevamente Recuadro 1) se hace a continuación un intento de ubicación de los temas tratados por CEPAL en sus documentos sobre TPE.

### **A. La función de la estabilización**

Las crisis recurrentes de balance de pagos y los deterioros reales en el nivel de actividad se vinculan estrechamente al papel del gobierno en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Este es un tema de especial preocupación para la CEPAL, por la escasa atención que se prestó en los años ochenta a la incidencia de los déficit fiscales y a las modalidades específicas de su acomodamiento, sobre la continuidad o el agravamiento de los procesos inflacionarios.

El esfuerzo persistente hacia el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos se concibe como condición necesaria (no suficiente) del crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales. En ese contexto, compete a los gobiernos alcanzar y preservar en una sólida situación fiscal, es decir, el financiamiento de la transformación productiva requiere un reacomodo de la política fiscal que redunde en un incremento del

ahorro público y en una disminución del déficit primario<sup>2</sup> dado que la evidencia empírica disponible no apoya la hipótesis de que pueda sustituirse el ahorro o el superávit públicos por el ahorro privado.

Ahora bien, la disminución del déficit primario exige actuar sobre las erogaciones, sobre el ingreso, o sobre ambos conceptos. Al respecto, la CEPAL considera que los grados de libertad de la política fiscal actual en América Latina, en materia de gasto, son muy limitados. En parte ello se debe a que los gastos en inversión han estado históricamente muy deprimidos, y los corrientes difícilmente resisten nuevas disminuciones.

En todo caso, es preciso evitar que el ajuste fiscal recaiga sobre la inversión pública, sin perjuicio de reducir la importancia de determinados gastos de capital para reforzar otros, por lo que debiera ponérsele límites a la expansión del gasto de consumo del gobierno.

Así, con gastos corrientes inflexibles a la baja y con una inversión pública que tendrá que reactivarse para complementar el esfuerzo privado en materia de reinserción internacional, entre otras tareas (tal como se examina en el siguiente capítulo), la mayor parte del ajuste fiscal deberá provenir de las reformas tributarias. En cuanto al alcance que deben tener esas reformas, se identifican algunos rasgos básicos, como el énfasis en el uso de impuestos indirectos en calidad de fuentes de recaudación; la tendencia a la universalización del Impuesto al Valor Agregado (IVA); la gradual reducción de tasas marginales del impuesto sobre los ingresos, compensada por una ampliación de la base impositiva, y la eliminación de numerosos impuestos de baja recaudación. Asimismo, se aconseja adoptar un sistema con relativamente pocas --pero amplias-- bases imponibles (reducción o eliminación de "gastos tributarios"), que dé preferencia a tasas uniformes, salvo en casos muy especiales, como en el impuesto sobre ingresos personales. Se recomienda, también, asignar prioritariamente todos los recursos necesarios a la implantación de una rápida, sólida y eficiente estructura de administración tributaria que mejore el control y establezca sanciones efectivas por el no cumplimiento de las obligaciones fiscales. Sin un apoyo político de alto nivel a las decisiones de fiscalización y castigo de infracciones comprobadas por las autoridades tributarias, es probable que el esquema fracase.

## **B. La función de asignación**

Se refiere a la transformación productiva vista desde el lado de la oferta, o sea en términos de asignar recursos presupuestales para realizar algunas tareas nuevas de apoyo al sistema económico, básicamente en materia de infraestructura tecnológica y científica; adaptación de la infraestructura física y los servicios al productor; refuerzo de gastos corrientes en asistencia técnica a sectores o actividades específicas y a formación de capital humano; promoción de nuevas actividades, especialmente las de diversificación de exportaciones y sustitución eficiente de importaciones, y protección del medio ambiente y conservación de recursos naturales.<sup>3</sup>

Vista desde otro ángulo, en esta rama o departamento presupuestal, la transformación productiva implica incrementar progresivamente el papel del mercado en funciones que éste podría desempeñar eficientemente si mejoraran los mecanismos de información de que disponen los operadores económicos y si se tomaran medidas de promoción de la competencia entre empresas de una misma rama o sector productivo, cuando los requisitos de escala o de incorporación de nuevas tecnologías no ejerzan una influencia decisiva. De manera análoga, desde un cierto nivel de generalización o abstracción, el propósito de la transformación productiva, en términos de asignación, se vincula

---

<sup>2</sup> Conforme al uso corriente del término, el déficit primario se expresa como diferencia entre el déficit total y el pago de intereses. Se trata de un concepto que merece especial atención en Centroamérica ya que, como se verá más adelante, los desembolsos por servicio de deuda han incidido fuertemente en la composición del gasto y en el sesgo que éste ha tomado en detrimento de las necesidades de los grupos de bajo ingreso.

<sup>3</sup> La mayoría de estas funciones se realiza por la vía del gasto público, pero también hay espacio para la aplicación de diferentes incentivos tributarios.

estrechamente con la optimización de la movilidad de los recursos dentro del sistema económico de cada país, proceso que requiere capacidad de asimilación y difusión de conocimiento técnico; educación y capacitación de mano de obra; movilidad social vertical; fluidez para el cambio entre ocupaciones, ramas o actividades específicas; capacidad para seleccionar empleos más eficientes para los recursos disponibles a nivel individual, y ausencia de restricciones físicas para desplazamientos humanos y materiales dentro de las diferentes regiones del país. Estas aproximaciones al contenido de la transformación productiva permiten identificar las orientaciones para la política del gasto público y los mecanismos concretos que se identifican en el cuarto capítulo de este documento.

Las pautas específicas derivadas del documento de la CEPAL, que permitirían identificar vacíos eventuales en la rama de asignación de los presupuestos de los gobiernos centrales, pueden resumirse así:

- Concesión de incentivos tributarios, además de crediticios y comerciales, para complementar la política arancelaria; a fin de corregir en el menor tiempo posible las deformaciones de la estructura productiva que quedaron como secuela de políticas económicas sesgadas exageradamente hacia la protección del mercado interno;
- Otorgamiento de incentivos a empresas existentes para emprender actividades innovadoras;
- Apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico;
- Formulación de una estrategia de largo plazo de formación de recursos humanos, dedicada a la elevación paulatina y sostenida de la educación en sus distintos foros y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de educación, programas de educación popular y educación para adultos, y programas de reciclaje ocupacional;
- Estímulos a la formación de empresas y empresarios, atendiendo especialmente a la creación de grupos con potencialidad empresarial;
- Modificaciones en el destino de la inversión económica para superar el sesgo urbano-industrial que la caracteriza;
- Elaboración y ejecución de fuertes programas de mantenimiento de las obras públicas;
- Elaboración y ejecución de proyectos modulares regionales para pequeñas obras de infraestructura;
- Evaluación de los ritmos de explotación de los recursos no renovables y creación de la infraestructura de mantenimiento y de capacidad de reproducción de recursos renovables;
- Promoción de la inversión en medios de transporte, interconexión modal y articulación de la infraestructura de carreteras, puertos, centros de almacenaje, etc., para mejorar la eficiencia del sistema en términos de menores costos para los usuarios y aumento de la oferta diversificada de exportaciones; y
- Creación y activación de otros servicios de apoyo como los de promoción de exportaciones.

### **C. La función de distribución**

El imperativo de equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas. Incluso si el esfuerzo de transformación resulta intenso, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí proviene la necesidad de medidas de redistribución del ingreso para complementar las que puedan surgir como

efecto de la incorporación de progreso técnico a las diferentes áreas productivas, del aumento de la productividad y del mejoramiento de las remuneraciones reales.

Las recomendaciones de la CEPAL<sup>4</sup> exigirían hacer tangibles las siguientes premisas. Por lo que se refiere a gastos:

- Programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos;
- Adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres, especialmente en el área de salud (atención médica, hospitalaria, medicina preventiva, cobertura de carencias en esa materia a nivel de los grupos vulnerables de la población y servicios públicos de agua potable y saneamiento);
- Fomento de la organización capaz de contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado. A ello podría ayudar una mayor canalización de ahorros del propio sector marginal y de algunos estratos empresariales hacia actividades productivas que favorezcan a los sectores más pobres (por ejemplo, construcción de vivienda popular), y en lo que se refiere a ingresos:
- Aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política de ingresos públicos, tal como se expone en la parte pertinente del documento **Equidad y Transformación Productiva. Un enfoque integrado**.

## D. Criterios generales de orientación del papel del estado

Junto a la potencialidad analítica de la clasificación de Musgrave (véase nuevamente el Recuadro 1) para ordenar los contenidos y alcances de política fiscal del documento de la CEPAL, existen importantes sugerencias en los documentos de ese organismo que corren el riesgo de ser omitidas o subestimadas en una aproximación por la vía de categorías formales, y que, sin embargo, son de gran trascendencia desde el punto de vista de la orientación general de las políticas de gasto e ingreso de los gobiernos centrales. Tales sugerencias se fundamentan en la idea de que el estilo de intervención estatal tendrá que renovarse en el curso de los próximos años.

No se trataría de acrecentar ni disminuir necesariamente el papel de la acción pública, sino de aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia de todo el sistema económico. Para ello, se formulan los conceptos básicos que se sintetizan en los siguientes puntos:

- Selectividad en las acciones del Estado;
- Autolimitación, simplificación y descentralización de las intervenciones;
- Cambio en los procedimientos tradicionales en materia de planificación, especialmente en cuanto se relaciona con mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo y desarrollo de nuevas técnicas que permitan una mejor articulación entre los procesos decisorios de corto, mediano y largo plazo;
- Promoción de la coordinación intersectorial;
- Creación de respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social; y
- Promoción de la participación de la sociedad civil, no necesariamente a través de empresas, mediante delegaciones de responsabilidad a los órganos de la sociedad civil, principalmente

---

<sup>4</sup> CEPAL. Transformación productiva con Equidad, op.cit.

en cuestiones de sanidad en las áreas rurales y en la protección de recursos naturales y áreas protegidas.

## E. Elementos comunes y diferenciales entre la visión de CEPAL y la de otras instituciones multilaterales

A nivel de lo que CEPAL denomina los “ejes centrales del enfoque integrado” tendiente al logro del crecimiento con desarrollo social no hay discrepancias entre ambos enfoques. Existe acuerdo básico en que el crecimiento con equidad exige progreso técnico, condiciones capaces de generar pleno empleo productivo, e inversión en recursos humanos. No obstante, a diferencia de lo que sostiene CEPAL, para la cual el crecimiento y la equidad deben basarse en una estrategia de avance simultáneo en ambos frentes, los planteamientos de las organizaciones multilaterales, por lo menos a nivel del Banco Mundial, tienen como trasfondo una concepción de tipo secuencial: el cambio estructural capaz de generar crecimiento sostenido constituye el prerequisite de avances en materia social. Aunque esta concepción ha experimentado cambios en el tiempo que la aproximan más a la visión de CEPAL y existen organismos como el BID donde ha ido decantándose una postura más acorde con la concepción de avances simultáneos, los primeros programas de ajuste estructural en Centroamérica estuvieron basados en una óptica de liberalización económica acompañada de la instrumentación de mecanismos (fondos sociales) destinados a contrarrestar, mediante proyectos de creación de empleos temporales, los desajustes que inevitablemente habrían de producirse en el campo social, a medida que el Estado desactivaba el aparato de dirección e inducción de las actividades económicas hacia sectores específicos. No quedó, así, recomendada la formulación explícita de programas tendientes a aumentar el empleo de manera permanente.

Otras diferencias entre los dos enfoques, con notables implicaciones en la instrumentación de las políticas de gasto e ingresos públicos pueden sintetizarse así:

- En la postura de CEPAL, a diferencia de lo que cabría inferir de los planteamientos de otros organismos, el establecimiento de “precios correctos” no es requisito suficiente para eliminar distorsiones en la asignación de los recursos. “La incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico --destaca CEPAL-- requiere no sólo precios correctos sino también intervenciones selectivas (de los poderes públicos), así como políticas sectoriales y cambios institucionales en toda la red socioeconómica en que se inserta la empresa”;
- Para CEPAL la estrategia de crecimiento y desarrollo social debe contener propuestas concretas que tomen en cuenta las condiciones iniciales en que se encuentra la región y cada país. Las propuestas de los organismos internacionales se abstraen muchas veces del contexto histórico en que habrán de jugar las recomendaciones de política.

En lo que se refiere a la política tributaria, es decir a un nivel de abstracción inferior al de los puntos anteriores, las concepciones de CEPAL y de los organismos multilaterales de financiamiento, por lo menos en función de lo que postulan funcionarios del Banco Mundial que han tenido papel relevante en estructuración de propuestas de reforma tributaria; no presentan diferencias sustanciales y más bien predominan las coincidencias. Compárese al efecto, el contenido del Recuadro 2 de este documento con el contenido del documento **Equidad y Transformación Productiva. Un enfoque integrado**. Acaso podrían anotarse algunas diferencias de matiz o de énfasis; probablemente la CEPAL no calificaría a la generación de ingreso para el Estado como la “función principal del sistema tributario”.

**Recuadro 2**

**OBJETIVOS DE REFORMA TRIBUTARIA SEGÚN FUNCIONARIOS DEL BANCO MUNDIAL**

- Asegurar que se cumpla efectivamente la función principal del sistema tributario: generar ingreso.
- La extensión de un programa de incremento de ingreso, ya sea en el contexto de la estabilización o del ajuste, debe examinarse a la luz de un conjunto de elementos clave como parte de una evaluación más amplia (no considerando sólo el nivel de la carga tributaria) de la política fiscal del país:
  - ¿Puede el gasto público (tanto corriente o de capital) ser recortado aún más?
  - ¿Incrementará el ahorro público por la vía del incremento en el ingreso público? Esto depende de la capacidad y voluntad del gobierno para restringir el crecimiento del gasto corriente; pero restringir el crecimiento del gasto público corriente no impide un cambio en su composición. Por ejemplo, un ajuste orientado al crecimiento puede requerir la expansión de las redes de seguridad social para facilitar una eficiente reasignación de recursos sin indebida tensión social.
  - ¿Habrá un aumento del ahorro público nacional o el ahorro público sustituirá al privado?
  - ¿Puede incrementarse el ahorro público sin activar necesariamente los instrumentos tributarios? Se enfatiza la reforma de los precios administrados de bienes proporcionados por el sector público. Cuando los precios públicos no cubren los costos marginales de prestación de los servicios hay espacio para incrementos de ingreso que no comprometan la eficiencia de la asignación de recursos, como puede ocurrir con los impuestos generales.
  - ¿Crear la tributación adicional desincentivos para el comportamiento económico privado que deterioren aún más la asignación eficiente de los recursos y el crecimiento o empeoren los rasgos distributivos construidos en el sistema tributario?
- Reducir los costos en eficiencia de la tributación para un determinado nivel de ingreso.
  - Deben hacerse intentos para aumentar los ingresos no sólo a un costo administrativo mínimo sino también a un mínimo costo económico. Para que se reduzca el costo económico, el sistema tributario debería interferir en la menor medida posible en decisiones tomadas por las empresas (acerca de producción, comercio e inversión) y por los hogares (acerca de consumo y ahorro).
  - Donde las fallas del mercado son una preocupación importante, la política tributaria puede usarse activamente para simular mercados y guiar el comportamiento privado. Esto puede hacerse gravando actividades inapropiadas o subsidiando actividades apropiadas.
  - Exonerar de carga tributaria a las familias más pobres y asegurar que las estructuras tributarias se vuelvan más equitativas tanto horizontal como verticalmente.
    - Si las medidas de aumento de ingreso son ad hoc y no están cuidadosamente diseñadas, pueden agravarse las iniquidades existentes en la estructura tributaria. En cambio, la reforma tributaria en el contexto del ajuste puede mejorar esas condiciones en tres formas: 1) si genera más ingreso, la reforma tributaria puede permitir menores recortes en el gasto respecto de aquellos que se necesitarían para no superar un límite de financiamiento inflacionario; tanto los cortes en el gasto como los aumentos en la inflación a menudo afectan desproporcionadamente al pobre; 2) si se focalizan adecuadamente las exoneraciones, puede minimizarse la carga tributaria sobre los pobres; 3) pueden mejorarse la equidad horizontal y la vertical por medio de un rediseño apropiado de las bases tributarias. Simplificar la determinación de los impuestos y fortalecer la administración tributaria para hacer efectivas las reformas tributarias.
    - En la práctica, la aplicación del análisis fiscal convencional a los países en desarrollo está pesadamente restringida por la inadecuación de las bases de datos y de información, debilidades administrativas, e insuficiente apoyo político. Las oportunidades resultantes para evasión tributaria y corrupción restringen prácticamente todas las propuestas de reforma. La administración y la estructura tributarias son interdependientes y necesitan tratarse de manera simultánea en la reforma tributaria.

## **F. Prioridades implícitas en al propuesta de CEPAL de especial relevancia para Centroamérica**

Como se verá en algún grado de detalle en el punto 3 siguiente, una política fiscal más adecuada debería ser capaz de ampliar los ingresos del sector público de manera de posibilitar una expansión del gasto público orientada a mayor productividad y equidad. Al mismo tiempo, la reasignación del gasto ya existente hacia servicios públicos, gasto social y apoyo a la transformación productiva es posible particularmente en estos países, donde se han reducido drásticamente los gastos militares a raíz de los procesos de pacificación; también en aquellos que han podido renegociar favorablemente su deuda externa (lo que ha permitido liberar recursos antes destinados a pagar su servicio) y, finalmente, en aquellos en que la desregulación y la privatización han llevado a contraer las erogaciones estatales.

Se considera que mediante el gasto público se deberían atender fundamentalmente los siguientes campos, siendo la tónica general en cada caso el aumento del gasto real del gobierno central (ya sea por

la vía de absorción de recursos o por transferencias a otras instituciones encargadas de aspectos determinados de la política de gasto público):

- Seguridad alimentaria, como lo más destacado desde el punto de vista de la salud y la productividad;
- Educación y capacitación, con énfasis en difusión de programas masivos de adiestramiento y readaptación de la fuerza de trabajo; revisión de contenidos de la enseñanza formal a diferentes niveles para fortalecer la capacidad de asimilación y aplicación de conocimientos técnicos, y orientación sesgada hacia el desarrollo de las ciencias básicas en los niveles universitarios. En todos estos campos, el sector privado tendría un papel fundamental, mientras el gobierno se centraría, sobre todo, en labores de enlace, orientación e información;
- Fomento de transferencia, difusión y adaptación de avances técnicos ya existentes, especialmente en la agricultura de consumo interno y de exportación, mediante intensificación de la asistencia técnica a cargo del Estado. Probablemente sea en el sector agrícola donde existe la mayor asociación entre el despegue productivo y la irradiación de beneficios sociales, por un lado, y la acción estatal, por el otro. La vocación agrícola de Centroamérica seguirá siendo una constante de su desarrollo en el decenio, y la fuente desde donde partirán los impulsos para la modificación del esquema de ventajas comparativas estáticas o campos de especialización inmutables a nivel de cada país. De ahí la importancia de la acción estatal para estimular la incorporación de la lógica industrial en la agricultura (las formas de comportamiento empresarial y laboral y la transformación misma de la producción primaria), dentro de lo que ocupa un lugar destacado el aprovechamiento racional del recurso "tierra", por la vía del empleo en escala masiva de insumos tecnológicos y asistencia técnica a productores, con la consecuente inversión en infraestructura de distribución, gastos en formación y desplazamiento de personal técnico extensionista, entre otros;
- Fomento a la creación de empleos permanentes y formas de autoempleo con creciente grado de calificación, mediante el estudio y la difusión constante de técnicas que eviten la sustitución de la mano de obra por el capital, salvo en lo verdaderamente imprescindible, para mejorar la inserción del país en el comercio internacional. Conjuntamente, apoyo a los programas de empleo estacional y temporal de fondos de inversión social creados con el aporte de organismos internacionales para resolver situaciones críticas en áreas geográficas determinadas, en áreas deprimidas o en casos que afectan a grupos de muy difícil inserción en el mercado de trabajo;
- Elevación del nivel de productividad y de bienestar de los pobres mediante diversos procedimientos estables o perdurables, entre otros:
  - Programas de capacitación para al menos cuatro grupos prioritarios (considerados los más vulnerables y marginales por el documento ETP de la CEPAL): personas ocupadas en la pequeña y mediana industria; personas que trabajan en el sector informal urbano y rural; desempleados, y los que carecen de calificación y recién se incorporan a la fuerza de trabajo;
  - Fomento de asociaciones cooperativas;
  - Creación de mecanismos que incrementen el ahorro de los sectores de escasos recursos con fines específicos, como financiamiento de la vivienda;
  - Transmisión de técnicas de cultivo, de técnicas de aprovechamiento de materias primas y de técnicas que impulsen la realización de actividades artesanales y no artesanales con criterio comercial;
  - Mecanismos de ayuda en que se materialice el esfuerzo compartido de las comunidades, y
  - Uso del subsidio directo y extensión del seguro social (salud al menos) a los tramos de infraconsumo, procurando que la asistencia alimentaria o el subsidio en especie en general se empleen como catalizador del avance educativo y cultural y la protección del medio

ambiente. Convendría extraer el mayor partido posible de la influencia de los maestros de enseñanza primaria sobre el medio que rodea a la escuela.

- Fomento a la diversificación de exportaciones, haciendo uso de estímulos fiscales durante períodos limitados;

- Recuperación, conservación y control de recursos naturales, con participación y aporte de las organizaciones no gubernamentales y de los usuarios;

- Fortalecimiento y reorientación de la inversión pública<sup>5</sup>, específicamente en cuanto a desarrollo de proyectos de mantenimiento, rehabilitación o renovación, que contribuyan a aumentar la eficiencia y el aprovechamiento integral del capital existente; formulación de nuevos proyectos orientados a lograr el máximo impacto de cambio estructural dentro de cada sector; desarrollo de nuevos proyectos con la concepción de máxima complementariedad entre los mismos, tanto en el interior de cada sector como intersectorialmente; en general, tomando como punto de referencia obligado en la concepción de nuevos proyectos, el reforzamiento del vínculo entre la infraestructura (de carreteras, puertos, energía, comunicaciones, etc.) y el servicio a actividades directamente productivas con vistas al mayor intercambio centroamericano (objetivo permanente de los países de la región) y a satisfacer las exigencias que plantea el "desarrollo hacia afuera", y eliminación de funciones redundantes y privatización de empresas que pueda manejar eficientemente el sector privado.

Como reflexión de carácter general, es muy importante recalcar la necesidad de revertir el sentido contrario a la TPE que está ocurriendo en la estructura del gasto de los gobiernos centrales centroamericanos; en particular, habrá que reducir ciertos gastos para liberar fondos que, en adición a mayores recursos captados por la vía tributaria o mediante otras categorías de ingresos públicos, permitan ejercer funciones tendientes al logro de la TPE. Factores fundamentales de rigidez en algunos países (Nicaragua, Honduras y Costa Rica) están dados por las transferencias por servicios de deuda externa e interna.

Desde el ángulo del drenaje de recursos que representa esa salida de fondos al exterior, cabe insistir en que el ordenamiento macroeconómico y la disciplina y austeridad en el gasto de los grupos de ingreso medio y alto que se obtiene por la vía del aumento de la presión tributaria, juntamente con la supresión de los subsidios generalizados, el incremento de la inversión a un ritmo muy superior al del gasto corriente, y el aumento general de la eficiencia que puede obtenerse mediante la selección y concentración de la actividad del Estado en algunas áreas estratégicas, contribuyen a crear las condiciones de elegibilidad del apoyo internacional para restablecer el flujo de fondos y la reducción o reprogramación del principal e intereses del endeudamiento actual.

También habría una menor carga efectiva sobre los gastos de los gobiernos centrales al descentralizar responsabilidades en favor de autoridades regionales y locales, así como de organizaciones no gubernamentales. Esta acción contemplaría las mayores demandas de autonomía regional y local, pero exigirá el robustecimiento de las fuentes tributarias locales, lo cual puede ser lento, por lo que las presiones sobre el gasto de los gobiernos centrales para satisfacer esas demandas pueden, en primera instancia, aumentar en lugar de disminuir.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Aunque la formación de capital en sentido amplio incluye la inversión en recursos humanos, aquí se hace referencia exclusivamente a la formación de capital en sentido material.

<sup>6</sup> Además, tendría que darse en los hechos una coordinación muy estrecha entre gobierno central y los gobiernos locales a fin de decidir si hay ganancias de eficiencia en términos de prestación de servicios y costo e recursos con grados variables de descentralización.

### **III. La política fiscal de Centroamérica en años recientes**

---

#### **A. Marco de referencia: estancamiento y desigualdad**

De acuerdo con estimaciones de CEPAL, en 1995 el producto per cápita del conjunto de los cinco integrantes del Mercado Común Centroamericano ascendía a 985 dólares a precios de 1990. Existía gran dispersión en torno a ese promedio. La distancia entre los casos extremos era del orden de 1 a 4: Costa Rica tenía 2070 dólares en tanto Nicaragua sólo 550. En el siguiente cuadro se observa que la dispersión se hizo cada vez mayor con el paso del tiempo, con un salto importante de 1985 a 1990.

Estas diferencias en ingreso se compadecen con las cifras representativas de la precaria situación social que prevalece en la mayoría de los casi 30 millones de centroamericanos (véase el Recuadro 3). Resalta siempre la distancia que separa a Costa Rica de los demás países, en especial de los que atravesaron en estos dos decenios por prolongados períodos de enfrentamiento bélico (Guatemala, El Salvador y Nicaragua).

**Cuadro 1**  
**CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO POR HABITANTE**  
(En dólares de 1990)

País	1980	1985	1990	1995
Costa Rica	2002.0	1748.0	1881.4	2069.2
El Salvador	1103.0	915.0	928.3	1108.5
Guatemala	1014.0	832.1	832.0	891.8
Honduras	743.2	684.0	686.3	700.8
Nicaragua	914.1	813.1	582.0	549.5
<b>Promedio centroamericano</b>	1084.9	925.6	912.5	985.4
<b>Coefficiente de dispersión:</b>				
<b>Desviación estándar/promedio</b>	0.3225	0.3314	0.4070	0.4359

Fuente: CEPAL: Istmo Centroamericano: Series históricas macroeconómicas. LC/MEX/L,303, 18/6/96.

**Recuadro 3**  
**INDICADORES SOCIALES BÁSICOS DE CENTROAMÉRICA**

<b>A) POBREZA</b>							
Hogares en situación de pobreza <sup>a/</sup> (Porcentajes del total)							
	Total	Urbano	Rural				
Costa Rica (1994)	21	18	23				
Guatemala (1989)	63	48	72				
Honduras (1994)	73	70	76				
<b>B) SEGURIDAD SOCIAL</b>							
Población económicamente activa cubierta por la seguridad social, Promedio 1990-1995 (Porcentaje del total)							
Costa Rica	77.3						
El Salvador	22.6						
Guatemala	29.0						
Honduras (1985-88)	12.8						
Nicaragua	29.0						
<b>C) ACCESO A LA SALUD</b>							
Población con acceso a:							
	Servicios de salud (Porcientos)	Agua potable (Porcientos)	Servicios de Saneamiento (Porcientos)				
Costa Rica	96	100	99				
El Salvador	59	62	73				
Guatemala	50	62	60				
Honduras	46	70	68				
Nicaragua	69	58	60				
<b>D) VIVIENDA</b>							
Viviendas adecuadas (Porcentaje sobre el total de viviendas)							
Costa Rica (1984)	68						
El Salvador (1992)	49						
Guatemala (1989)	55						
Honduras (1988)	63						
Nicaragua (1991)	20						
<b>E) EDUCACIÓN</b>							
Porcentajes de Analfabetismo en Adultos en 1995							
Costa Rica	5						
El Salvador	29						
Guatemala	44						
Honduras	27						
Nicaragua	34						
<b>F) DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO O DEL CONSUMO</b>							
Participación porcentual de la población en el ingreso o el consumo							
Índice Gini	10% más bajo	20% más bajo	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	20% más alto	10% más alto
Costa Rica (1994)	46.1	1.2	4.0	9.1	14.3	21.9	34.1
Guatemala (1989)	59.6	0.6	2.1	5.8	10.5	18.6	46.6
Honduras (1992)	52.7	1.5	3.8	7.4	12.0	19.4	41.9
Nicaragua (1993)	50.3	1.6	4.2	8.0	12.6	20.0	34.1

Fuentes: World Bank. World Development Report 1997. CEPAL. Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-97.

Nota: a/ Con ingreso inferior al doble de una canasta básica de alimentos.

El bajo nivel de ingreso y su desigual distribución son obstáculos fundamentales para el logro de una mayor integración económica, en particular en la hipótesis de que este objetivo pretendiera alcanzarse por la vía de un desarrollo hacia adentro.

En parte por aquellos mismos conflictos de los años 80 y 90, Centroamérica es también una región secularmente estancada. Sólo Costa Rica entre los cinco países logró superar el producto per cápita que tenía en los 80, y para ello tardó casi 15 años. En ese lapso para la región en su conjunto hubo dos períodos de desempeño económico disímil: los años más críticos de los 80 y los de una todavía modesta recuperación en los 90 con la pacificación de El Salvador y de Nicaragua. Este último país ha experimentado un deterioro menos acelerado en el segundo período; pero su recuperación recién comienza hacia 1994/95.

**Cuadro 2**  
**CENTROAMÉRICA: TASAS DE CRECIMIENTO**  
(Promedio anual del PIB per cápita)

Países	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1985-1995	1980-1995
Costa Rica	-2.7	1.5	1.9	1.7	0.2
El Salvador	-3.7	0.3	3.6	1.9	0.0
Guatemala	-3.9	0.0	1.4	0.7	-0.9
Honduras	-1.6	0.1	0.4	0.2	-0.4
Nicaragua	-2.3	-6.5	-1.1	-3.8	-3.3
<b>Promedio Centroamericano</b>	<b>-3.1</b>	<b>-0.3</b>	<b>1.5</b>	<b>0.6</b>	<b>-0.6</b>

Fuente: Cuadro 1

Con excepción de El Salvador la reactivación económica apenas inicia. Países como Guatemala y Honduras requieren un dinamismo mucho mayor para emplear productivamente a su fuerza de trabajo, no sólo a la que existe actualmente sino también a la población que, en el caso de Guatemala, habrá de reincorporarse al país. Por otro lado, hay que destacar que si a lo largo de los últimos años El Salvador ha logrado cierto equilibrio entre recursos y población, una de las razones para ello ha sido la continua salida al exterior de su gente. Aparte de la menor presión sobre los recursos actuales, la emigración significa un aporte económico estimado en el 12% del producto interno por la vía de remesas familiares. Así, la demanda interna en ese país cuenta con un importante impulsador exógeno; sin que el mismo esté determinado por una mayor capacidad de crecimiento hacia afuera.

## B. Rasgos salientes de la política fiscal durante los 80

Durante ese decenio, la política fiscal experimentó intensas presiones tanto por factores económicos como por acontecimientos extraeconómicos. Entre los primeros, sobresalió la debilidad del ritmo de expansión de las exportaciones tradicionales<sup>7</sup> y los períodos de inestabilidad de los precios de los productos exportables en el mercado internacional, en especial los del café, afectados particularmente por la cesación del régimen de cuotas de exportación en el mercado internacional.

Dada la alta dependencia de las economías y de los sistemas fiscales respecto del sector externo, pese a algunas reformas emprendidas para incrementar la autonomía de la tributación interna, el coeficiente impositivo con respecto al producto interno bruto (PIB) luego de un aumento a mediados del decenio, registró una baja generalizada.

<sup>7</sup> En Costa Rica, Guatemala y Honduras comenzaron a establecerse actividades maquiladoras, dentro de un proceso que en los 90 cobró gran impulso no sólo en esos países sino también en El Salvador y Nicaragua.

En el frente externo también se verificaron cambios cualitativos con incidencia fiscal. Aunque Centroamérica estuvo recibiendo recursos externos, las características de los ingresos de capital se fueron sesgando progresivamente hacia las entradas netas de capital bancario y comercial, y hacia las transferencias y donaciones. Las tensiones sobre las fuentes de recursos domésticos del sector público fueron menores por esta última circunstancia, pero la carga de los servicios de la deuda significó una rigidez adicional limitante de la política de gasto público.

**Cuadro 3**  
**CENTROAMÉRICA: PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES**  
**PROMEDIOS TRIENALES**  
(Porcentajes sobre el PIB)

	1980-1982	1983-1985	1986-1988	1989-1991	1992-1994
<b>Costa Rica</b>	12.0	15.2	14.2	14.3	15.0
<b>El Salvador</b>	11.0	11.3	11.1	8.7	10.2
<b>Guatemala</b>	8.9	7.0	6.9	7.3	7.6
<b>Honduras</b>	14.2	14.5	15.2	14.3	15.8
<b>Nicaragua</b>	19.4	28.1	24.2	17.7	19.0

**Fuente:** CEPAL: Istmo Centroamericano op.cit. No incluye información que permita desagregar la presión tributaria por tipo de impuesto.

Desde el punto de vista de los acontecimientos extraeconómicos, los conflictos armados y las situaciones de tensión en los países directamente implicados dieron mérito y justificación aparente a un incremento desmesurado de los gastos de defensa y seguridad. Como factor agravante, en algunos períodos se resintieron las devastadoras consecuencias de los desastres naturales (huracanes, inundaciones y movimientos telúricos).

Así, por la doble vía del servicio de la deuda externa y del incremento de los aparatos militares, los gastos sociales (véase el Recuadro 4) y las inversiones en capital básico sobrellevaron el peso de la restricción de los recursos ordinarios del Estado. El descenso de la inversión pública adquirió proporciones alarmantes, en cierta medida como efecto directo e inmediato de los enfrentamientos bélicos, pero en parte también como consecuencia de que, en la práctica, resultó el expediente más fácil para efectuar recortes del gasto público al instrumentarse programas de estabilización o de emergencia.

**Recuadro 4**  
**GASTOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE CENTROAMÉRICA EN LAS ÁREAS SOCIALES**  
(Dólares de 1990 por habitante)

	1980	1985	1990	1994
<b>Educación<sup>a/</sup></b>				
Costa Rica	124	72	92	145
El Salvador	37	13	17	20
Guatemala	16	9	12	15
Honduras	22	32	29	27
Nicaragua	32	54	28	24
<b>Salud</b>				
Costa Rica	144	87	126	130
El Salvador	16	10	7	14
Guatemala	14	4	7	8
Honduras	15	14	18	17
Nicaragua	40	41	28	23
<b>Gasto Social<sup>b/</sup></b>				
Costa Rica	326	231	295	397
El Salvador	68	41	32	59
Guatemala	41	19	...	...
Honduras	45	49	54	50
Nicaragua		100	77	83

**Fuente:** CEPAL. Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. LC/MEX/I/326.

**Notas:** a/ No incluye gastos en cultura.

b/ Incluye gastos en educación, salud y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios y otros servicios recreativos culturales y religiosos.

**Cuadro 4**

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES**  
(Porcentajes sobre el PIB)

	1980-1982	1983-1985	1986-1988	1989-1991	1992-1994
<b>Costa Rica</b>	3.8	3.4	2.8	2.6	2.7
<b>El Salvador</b>	...	...	...	...	...
<b>Guatemala</b>	6.8	3.4	3.0	3.3	3.8
<b>Honduras</b>	8.6	10.1 <sup>a/</sup>	5.7	6.1	10.9
<b>Nicaragua</b>	3.9	...	...	7.0	9.6

**Fuente:** CEPAL: Istmo Centroamericano; *op.cit.*

**Nota:** a/ Corresponde al período de construcción de la presa hidroeléctrica de El Cajón.

No extraña que en esas condiciones la reducción real de los gastos sociales y una creciente falta de correspondencia entre los mismos y las demandas de los grupos desfavorecidos (la región sigue teniendo una de las tasas más altas de crecimiento demográfico de América Latina) contribuyeran a empeorar las situaciones de pobreza extrema. Se agravaron las carencias de servicios básicos en alimentación, agua potable, vivienda, salud y conservación ambiental; el desempleo abierto y la exigüidad de las fuentes de empleo productivo, especialmente en los sectores urbanos.

Como se expresó, en general los países tomaron medidas para compensar, por la vía de la tributación sobre fuentes internas, el anquilosamiento de los impuestos sobre las exportaciones, e impulsaron programas de mejoramiento de las administraciones tributarias. No obstante, no hubo avances significativos en términos de abatimiento de la evasión y mejoramiento de la disciplina tributaria. En cuanto a las nuevas fórmulas impositivas instrumentadas, destaca el énfasis en la imposición indirecta y en algunos casos la simplificación del sistema de tasas progresivas en el impuesto sobre la renta. La experiencia muestra algunas reformas significativas, como un uso más generalizado del IVA, la supresión de tributos de alto costo administrativo y baja recaudación comparativa, y la tendencia a transformar los impuestos específicos al consumo en equivalentes *ad valorem*. En contraste, por el lado arancelario, la política de apertura externa limitada (que mantuvo temporalmente algunas restricciones cuantitativas) y, en ciertas experiencias, la apreciación real del tipo de cambio oficial como medida antinflacionaria, menguaron la relevancia fiscal de uno de los asideros tributarios básicos de las pequeñas economías abiertas del tipo de las centroamericanas.

Para los propósitos de aumento real de la recaudación, las presiones inflacionarias --aun sin contar la dramática experiencia hiperinflacionaria de Nicaragua-- trajeron como consecuencia dos fenómenos de impacto negativo: el rezago tributario y la merma de ingresos, en virtud de los panoramas recesivos provocados por la inflación sobre la asignación de recursos. Las situaciones recesivas estuvieron asimismo asociadas a la vulnerabilidad externa y a los acontecimientos extraeconómicos, pero también a la volatilidad del capital privado y a los efectos de políticas de ajuste que enfatizaron la contención de la demanda agregada con el fin de adecuar el producto interno, el consumo y las inversiones a la capacidad para importar determinada por las exportaciones.

### C. La política fiscal durante los 90

Es en estos años que los países comienzan a realizar ajustes fiscales más estrictos teniendo en mente alcanzar la estabilidad en el menor lapso. Para ello, Centroamérica aplica con más rigor las políticas de las organizaciones financieras internacionales y consigue, con altibajos, mejores resultados que en el decenio pasado principalmente en términos de déficits fiscales y de tasas anuales de inflación. A ello contribuye también el hecho de que se fueran absorbiendo los efectos

del segundo choque petrolero. Así mientras en los 80, los precios en Costa Rica tuvieron un crecimiento anual acumulativo de 17%, luego de un agravamiento en 1990 y 1991, la inflación cedió hasta ubicarse en torno a un 12% en los últimos años. En El Salvador el progreso fue más notable todavía ya que a una tasa media de 23.5 en el decenio anterior le ha seguido un proceso de alza de entre 14 y 15% anual. El mismo patrón se advierte en Guatemala con tasas de inflación moderadas en los 90 (menores a 15%) si se exceptúa la inestabilidad de comienzos de este decenio, frente a más de 20% de promedio en los 80. Honduras por el contrario ha sido la economía que ha mostrado mayor resistencia a adaptarse a la apertura comercial y a las condiciones de liberalización externa que se dan en Centroamérica en los 90. Este país mantuvo una trayectoria de baja tasa de inflación prácticamente en todos los años de 1980, determinada por la rigidez del tipo de cambio en esos años. Recién en el último trienio de los 80, se instrumentaron diferentes expedientes devaluatorios. Sin embargo, aún con la devaluación progresiva, el mercado de cambios se mantuvo segmentado y para las transacciones derivadas del pago de la deuda pública y un considerable contingente de importaciones (combustibles, medicinas, alimentos, insumos agrícolas), así como para el cálculo de la base tributaria de los aranceles de importación y otros impuestos directamente ligados al comercio exterior, rigió el tipo de cambio oficial convertido en el ancla inflacionaria de esta economía. Se generó entonces un importante déficit cuasi-fiscal en el Banco Central especialmente en 1990 y 1991 cuando pese a la liberación del tipo de cambio, el pago de la deuda externa pública continuó ligado al tipo oficial. Finalmente en el caso de Nicaragua las condiciones fueron totalmente particulares no sólo a nivel de la región sino de toda América Latina. Al desorden financiero provocado por la contienda se sumó la enorme escasez de abastecimientos del exterior y la orientación del aparato productivo hacia las necesidades planteadas por la emergencia. La inflación llegó a más de 14 mil por ciento en 1988 y se requirieron 3 años de control financiero, reducción del tamaño del gobierno y ayuda externa considerable para que el país se pudiera acercar a un desarrollo razonablemente estable. Con todo, las secuelas del conflicto fueron muy graves y Nicaragua regresó muy atrás en el tiempo.

**Cuadro 5**  
**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL BALANCE FISCAL<sup>a/</sup> DE LOS GOBIERNOS CENTRALES**  
(Porcentaje del PIB)

	1980-1982	1983-1985	1986-1988	1989-1991	1992-1994
<b>Costa Rica</b>	-4.8	-3.1	-2.6	-3.9	-3.6
<b>El Salvador</b>	-6.3	-6.1	-2.3	-4.6	-2.4
<b>Guatemala</b>	-6.4	-3.6	-1.9	-0.9	-1.0
<b>Honduras</b>	-9.9	-11.0	-7.9	-5.7	-7.3
<b>Nicaragua</b>	-10.6	-25.3	-20.3	-10.5	-8.2

**Fuente:** CEPAL: Istmo Centroamericano, *op. cit.* Y Notas para el Estudio Económico, 1996.

**Nota:** a/ Conforme a la definición del FMI en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (1986): "diferencia entre el gasto público estatal en efectivo, que incluye los gastos en intereses y excluye los pagos de amortización de la deuda pública pendiente, y el ingreso total en efectivo, que incluye los ingresos tributarios, no tributarios y las donaciones, pero excluye los fondos obtenidos en préstamos."

Postergando para los puntos 5 y 6 respectivamente de este informe el análisis de las políticas de gasto público y de ingresos en los años 90, obsérvese a continuación el comportamiento del balance fiscal de los gobiernos centrales en los dos últimos decenios.

En términos de balance primario, los países llevaron a cabo un ajuste mayor del que se refleja en las cifras del cuadro anterior. Costa Rica en particular ha registrado varios años de superávit primario; pero la presión del pago del servicio de la deuda interna continúa hasta el presente generando desequilibrios fiscales de importancia que no han podido abatirse. Algo semejante viene ocurriendo en Honduras. Además, en estos dos países, y en parte también en Nicaragua, los últimos años muestran claramente la incidencia del ciclo político con un déficit fiscal que se ensancha en períodos electorales.

Los déficits fiscales de los gobiernos centroamericanos han experimentado variantes en sus modalidades de financiamiento a lo largo del tiempo. En la primera mitad de los 80, tuvo gran importancia el financiamiento interno. En adelante, Costa Rica continuó dependiendo pesadamente de las fuentes internas; pero los demás países, salvo Nicaragua, lograron controlar el endeudamiento interno y apoyarse crecientemente en las fuentes externas básicamente multilaterales. En los años más cercanos al presente, por otro lado, el financiamiento interno, antes en buena medida alimentado por el crédito del Banco Central, ha pasado a reflejar el efecto de reformas financieras. Estas reformas han llevado al fortalecimiento progresivo de las operaciones de mercado abierto. En algunos países, particularmente en Honduras, el financiamiento público a tasas de mercado, dentro del mecanismo de subastas, ha dado lugar a un creciente peso del servicio de la deuda interna en el gasto público; aunque no parece que el fenómeno tenga una importancia tal como para poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas. El caso de Nicaragua sobresale como una situación especial de alto riesgo, en parte por el importante volumen que alcanzó la emisión de valores para indemnizar a propietarios de tierra y otros activos.



## **IV. Bases de sustentación de la política de gastos e ingresos de los gobiernos centrales**

---

Se considera que existe un conjunto de requisitos mínimos que se debe satisfacer para tener el marco apropiado de inserción de la política fiscal dentro del nivel institucional a que se refiere este documento. Tales requisitos, a los que se pasará revista de inmediato, son: a) identificación del grado y modalidades de la intervención estatal en los procesos económicos; b) adecuación del presupuesto al marco general de la política económica y c) elaboración de criterios metodológicos para el cálculo aproximado de los beneficios y costos de la transición hacia nuevos estadios de eficiencia productiva.

### **A. Identificación del grado y modalidades de la intervención estatal**

Se trata, en esencia, de determinar cuáles van a ser las "reglas del juego" entre los agentes públicos y privados, según la concepción que de sí misma tenga la sociedad con que se esté tratando. Este es un campo obviamente reservado a las decisiones propias de cada país, aun cuando las sugerencias de la CEPAL adquieren en Centroamérica especial vigencia en lo referido al impulso de la concertación entre gobierno y grupos integrantes de la sociedad civil.

El tema de la confrontación abierta o latente entre grupos sociales lleva de inmediato a pensar en la concertación entre agentes públicos y privados, y en la reasunción, por parte del Estado, de su

papel de árbitro en conflictos explícitos o larvados. Este es un tema de gran trascendencia en la estrategia de la TPE dado que, sin pactos o acuerdos sociales, sería impensable abordar las nuevas exigencias de modernización dentro de un proceso de tipo democrático. El carácter del presente documento requiere que se tome en cuenta sólo aquello que tiene relación directa con la elaboración de la política fiscal; de todos modos, se impone analizar algunas cuestiones previas.

El punto de partida de los acuerdos de concertación es, normalmente, la exploración de los espacios de coincidencia entre intereses y aspiraciones de diferentes grupos sociales. Aunque aparentemente es una tarea demasiado obvia, tiene envergadura suficiente para destacarla, y ello por dos razones: i) descarta o pone en suspenso los aspectos puramente retóricos de los diferentes documentos y posiciones de principio en que se expresan aquellas aspiraciones, y en seguida, ii) acota las zonas de divergencia real, y de esa forma permite el diseño de las propias fórmulas operativas del acuerdo o acuerdos, dentro de las cuales quedan comprendidos los aspectos específicos de política social.

Del documento **Transformación Productiva con Equidad** se desprende que los acuerdos que se logren en el momento de la concertación no implican delegación de autoridad del gobierno, sino adecuación de sus actividades a lo que exija la convergencia de los intereses y aspiraciones de los grupos sociales. Aparentemente, será esencial que una concertación en Centroamérica se proponga como objetivos básicos: i) lograr un crecimiento económico impulsado por actividades en las que prive la incorporación de nuevas tecnologías (generalmente por la vía de la adaptación, como alternativa realista a la creación, dada la carencia de una masa crítica para lo segundo) en productos, diseños y procesos, y encaminados, fundamentalmente, al aprovechamiento de los recursos naturales (fuerte incorporación de valor agregado industrial y de servicios a los productos de base agrícola); ii) bajar gradualmente el ritmo inflacionario puesto que en Centroamérica aparece como insoslayable la adopción de medidas de corte de expectativas para evitar que la atención de los agentes económicos se desvíe permanentemente, desde el desarrollo de actividades productivas hacia la "protección contra la inflación" como preocupación prioritaria, y se erosione la cohesión social; iii) obtener las mejores condiciones para el arreglo de la deuda externa y la incorporación de fondos frescos del exterior; iv) atenuar los impactos negativos de los ajustes estructurales sobre el empleo y condiciones generales de bienestar de la población; v) colaborar mutuamente en la estructuración de programas específicos que se ocupen de las situaciones de pobreza extrema, procurando simultáneamente el fomento de la producción y la productividad de los pobres. Se trata de que éstos mejoren progresivamente su condición sobre la base de su propio esfuerzo productivo, dependiendo cada vez menos de la asistencia pública o privada, nacional o extranjera, y vi) tratar de que el gobierno se retire de actividades que el sector privado puede desarrollar de manera más eficiente.

Ya se explicó que la concertación no sustituye funciones del gobierno, pero en la medida en que se obtenga consenso sobre una lista de objetivos como la que se ha ejemplificado, es evidente que el trabajo conjunto de agentes sociales y privados adquiere una potencialidad que difícilmente se logra con los mecanismos tradicionales de planificación.

Como ejemplo de lo que antecede puede citarse una experiencia particular de un país centroamericano (Recuadro 5).

En términos de participantes obligados en los acuerdos, esta materia depende mucho de la realidad concreta de cada país, en el sentido de si hay concentración o relativa atomización y equilibrio entre los grupos de presión, y de las diferentes jerarquías o relaciones de prestigio o de poder real a nivel de los mismos grupos. Ninguna consideración genérica o abstracta puede ignorar el hecho de que lo válido es lograr el acatamiento u observancia real de los compromisos y anteponer los intereses generales o comunes a los intereses particulares con el mínimo de coerción pública; de otra forma, es decir, si se requiere un ejercicio continuo de la coerción, los acuerdos, de hecho, o no existen o fueron de muy poca utilidad.

**Recuadro 5**

**HONDURAS, 1989: RESUMEN DE UN MODELO DE COMPROMISO ENTRE LOS ACTORES SOCIALES COMO FUNDAMENTO DE POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN**

En materia de compromisos que podrían asumirse, puede tomarse como ejemplo una sugerencia específica que se formuló en Honduras en el mes de diciembre de 1989, apenas conocido el resultado de la elección presidencial. La sugerencia consta en el documento Propuestas de Política Económica y Social para un Proceso de Ajuste Gradual, Proyecto HON-87/005, Gobierno de Honduras-PNUD/CEPAL, diciembre de 1989, formulado por un grupo de consultores en que participó el autor de este trabajo. Se sostenía en el citado documento, que por parte del gobierno era "esencial que éste se comprometiera a reducir el tamaño del déficit a una proporción acordada entre las partes y medida como porcentaje sobre el PIB proyectado; a hacerlo por la vía de racionalización del gasto mediante una revisión cuidadosa y selectiva de las diferentes partidas, sin desatender la prestación de los servicios sociales básicos, y mediante el aumento de la captación de recursos tributarios y actualización gradual de los precios y tarifas de los bienes proporcionados por el sector público; a profundizar en la política de racionalización de la protección comercial, favoreciendo la competitividad externa de Honduras pero evitando la desprotección súbita con su secuela indeseable en términos de desmantelamiento del aparato industrial y de aumento del desempleo; a evitar que el financiamiento del sector público afecte las posibilidades de crédito del sector privado; a tomar medidas urgentes para asegurar el abastecimiento de bienes de consumo básico a precios razonables; a impulsar programas de empleo a través de la orientación de la inversión pública, de la puesta en marcha del Fondo Hondureño de Inversión Social y de otros mecanismos que permitan el desarrollo de las aptitudes y potencialidad de las aptitudes de los municipios". Del lado de los empresarios, destacaba la sugerencia de que éstos se comprometieran a colaborar con el gobierno en el establecimiento de mecanismos que posibilitasen la absorción de desempleados en tareas productivas, evitando que el Estado se viese obligado a expandir su gasto improductivo o a conceder subsidios exagerados para paliar los efectos de la desocupación. En lo referente a los campesinos, se esperaba que éstos se comprometiesen, entre otras concesiones, a colaborar con las autoridades en la revisión de los precios de garantía de los granos básicos, a fin de determinar un valor que asegurara al productor una rentabilidad media razonable y un nivel medio real (o sea, en comparación con el nivel general de precios) sujeto a pocas fluctuaciones. Entre los compromisos del sector obrero se preveía que debería esforzarse, junto con los demás integrantes de las áreas productivas, en elevar la productividad y abatir el ausentismo laboral como medios para contribuir a la baja de la inflación y a la preservación de las fuentes de empleo. O sea, un tratamiento conjunto en el problema del empleo que, en una cuestión tan crítica, procuraba complementar el funcionamiento del mercado sin sustituirlo, pero evitando, al mismo tiempo, que ése fuese el único criterio para decidir el volumen de ocupación en el sistema.

## **B. Adecuación del presupuesto al marco general de política macroeconómica**

Debe señalarse que las políticas macroeconómicas en Centroamérica han estado tradicionalmente desvinculadas de las políticas sectoriales, y en algunos casos las políticas sectoriales mismas se han debilitado o han pasado a segundo plano. Recientemente en algunas experiencias (El Salvador en 1996) se ha prestado atención a este problema; pero no es lo común. Además, puede identificarse una serie de deficiencias en las propias políticas macroeconómicas que impiden tener un presupuesto apropiado. Han estado expuestas a oscilaciones en cuanto a sus objetivos e instrumentos de tal manera que no han dado señales claras al sector privado acerca de la dirección que tomarían precios claves (tipos de cambio, tasas de interés y salarios) en una perspectiva de mediano y largo plazo; tampoco esas políticas se han aplicado en forma gradual en materia de apertura externa tendiendo a evitar el desajuste de las cadenas productivas; por último, lo que es muy importante en la situación actual de Centroamérica, no le han asignado al sector público un papel orientador de los esfuerzos privados en el marco de la competencia internacional acrecentada que se verifica en la actualidad. El reconocimiento de estos hechos tendría que llevar a un cambio en la concepción de los presupuestos anuales: considerarlos como formando parte de un proceso trienal o quinquenal de asignación de recursos, y sujetarlos a un conjunto de objetivos macroeconómicos básicos que deberán estar contenidos en un marco explícito de políticas macroeconómicas para el año del presupuesto.

La programación de la política fiscal necesita, así, de un instrumento de compatibilización de las variables macroeconómicas y de las específicas de la política sectorial, que integre los gastos (corrientes y de inversión) y los ingresos del sector público en la visión unitaria del escenario que el

país proyecta como deseable y viable para un período determinado. Generalmente, el documento-guía de compatibilización se conoce como "Marco Macroeconómico del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sector Público" para un año determinado o un período de tres a cinco años.<sup>8</sup>

Pese a que la formulación de marcos macroeconómicos --o documentos relativos a Criterios Generales de Política Económica-- no constituye ninguna novedad en Centroamérica, conviene plantear algunas reflexiones para llamar la atención sobre ciertos aspectos de estos ejercicios que generalmente se pasan por alto, no obstante su trascendencia cuando se los ubica en el contexto de la Transformación Productiva con Equidad.

El carácter informativo y orientador de los marcos macroeconómicos (MM). Se trata de dar contenido a los principales criterios de política macroeconómica que se propone desarrollar el gobierno dentro del período de ajuste, con arreglo a la concepción de que la política de gastos e ingresos públicos (incluido, con carácter muy relevante, el programa de inversiones públicas) no se desenvuelve en forma aislada, sino que, al contrario, es parte de un conjunto de otras políticas, como las de precios e ingresos, la de balanza de pagos y la monetaria y crediticia; todo ello a partir de un conjunto de proyecciones consistentes de variables de oferta y demanda globales. Estas variables se comportan unas veces como "estados de naturaleza", sobre todo en el muy corto plazo con respecto a la política fiscal, y en otras ocasiones suponen comportamientos alterados por las decisiones que se tomarán en el área fiscal, entre otras para el logro de equilibrios macroeconómicos, crecimiento, aumento del empleo e incremento de la inversión. Por otro lado, en la medida en que el MM analiza la coherencia entre diferentes medios de política y plasma las intenciones del gobierno en los campos anteriormente mencionados, constituye un valioso indicador y orientador de las decisiones del sector privado, especialmente en lo que tiene relación con la asignación de recursos reales, vale decir, con decisiones de inversión, consumo y ahorro de los operadores privados. Su contenido, en cuanto documento, en términos de política financiera anticipa, además, la forma e intensidad con que se usarán los instrumentos básicos de dicha política (tasa de cambio, tasa de interés, disponibilidad de crédito interno, controles de precios, etc.), o sea, la forma e intensidad con que se usarán determinadas variables nominales que entran necesariamente en los cálculos de empresarios y consumidores, con el fin de corregir desequilibrios anticipados. El presupuesto anual de gastos corrientes y de inversión resulta luego la expresión concreta de los objetivos y metas del marco macroeconómico.

Es oportuno recordar aquí que en los países en desarrollo los fenómenos de aprendizaje son lentos y no son homogéneos a raíz de los desniveles culturales pronunciados entre empresarios de estas economías y de las posibilidades claramente diferenciadas de obtener información. Además, la misma capacidad de reacción y ejecución de decisiones por parte de las empresas bien informadas puede ser mucho más lenta de lo que podría suponer un modelo de formación de expectativas que postule el equilibrio natural de los mercados en el corto plazo. Por ende, sería ilusorio pretender que los operadores económicos de los países subdesarrollados se comporten a la manera de las grandes unidades de los países en desarrollo que también enfrentan un conjunto de restricciones específicas. De ahí que sea difícil sobrestimar la importante función pública de elaborar, procesar y proporcionar al mercado informaciones básicas para los cálculos de una gran masa de empresarios medianos y pequeños --algunos de ellos en formación--, ni la de utilizar prospectivamente la información con fines de adecuación de políticas. En estas economías, el Estado todavía se encuentra, o debería encontrarse, mediante el perfeccionamiento de sus mecanismos de previsión, en situación privilegiada frente a la inexperiencia, en términos medios, de los operadores económicos. Sólo restaría agregar que la concertación social ya aludida significaría un antecedente obligado de la definición de los compromisos del Estado, lo que le permitiría actuar en contacto con los grupos sociales, eliminando el esfuerzo adicional de éstos para reducir la incertidumbre de la intervención estatal.

---

<sup>8</sup> Un período de proyección plurianual, con cortes anuales, se concibe como altamente conveniente para dejar claramente expresada la secuencia de los programas de Ajuste Estructural.

Es plausible de todas maneras la preocupación de investigadores y científicos políticos para quienes el Estado debe actuar con apego a reglas estables, no discrecionales. Sin embargo, en la particular situación de los países de Centroamérica habrá de ocurrir un compromiso entre reglas de gestión estables para períodos suficientemente largos, y la necesidad de intervenciones coyunturales motivadas por la inestabilidad de los mercados de exportación. En este campo cobra especial sentido el papel de la cooperación externa: dada una disciplina fiscal interna apropiada, el acceso amplio a mercados, la estabilidad de los términos del intercambio, y la compensación mediante ayuda financiera multilateral de los altibajos de los precios de los productos de exportación<sup>9</sup>, constituirían premisas básicas para la adopción de reglas estables en el manejo de la política económica.

La necesidad de integrar los marcos macroeconómicos a políticas sectoriales organizadas en torno a núcleos concretos de actividad económica. Tal como expresa la CEPAL en el documento sobre crisis y políticas de ajuste para Centroamérica, el ajuste con crecimiento del producto nacional bruto "implicaría programar un nivel mínimo de inversión y de financiamiento externo congruente con el crecimiento propuesto". "El programa prestaría especial consideración a medidas para la reactivación productiva, y sería selectivo, tanto con respecto a las actividades que apoyaría como a los instrumentos de política económica que se aplicarían. En este sentido, una vez definidas las actividades prioritarias para la recuperación --que variarían de un país a otro--, cabría la formulación de 'paquetes' de medidas ad hoc para su fomento. Estas incluirían proyectos de inversión, comercialización externa, transformación tecnológica y capacitación en áreas específicas. El programa de inversiones públicas debería revisarse a la luz de estas actividades productivas que se impulsarían".<sup>10</sup>

De esta manera, los marcos macroeconómicos concebidos bajo la forma de programas trienales de recuperación y crecimiento podrían incluir aspectos como la articulación productiva, las acciones de protección del medio ambiente y de conservación de recursos naturales, la regionalización del gasto (concebida dentro de la revisión del programa de inversión pública), pero fundamentalmente dejarían sentado el principio de que ciertas actividades constituirían el núcleo básico de irradiación de impulsos hacia otras actividades y que es en torno a ese núcleo básico, y no al "sector", que deben articularse las medidas de estímulo.

### **C. Elaboración de criterios metodológicos para el cálculo aproximado de los beneficios y costos de transición**

Avanzar en la apertura de la economía mediante la rebaja gradual de aranceles, un tipo de cambio real alto y estable, y una protección total que dé a las nuevas exportaciones el mismo tratamiento que a las industrias sustitutivas de importación, constituye un componente esencial de la estrategia de transformación productiva.

La brusca apertura de la economía no podría contribuir al logro de la eficiencia sino al precio de un proceso doloroso de selección natural. Por ello, adquiere especial significado en la región la sugerencia de la CEPAL en cuanto a que el proceso debe ser gradual e ir acompañado no sólo de un entorno macroeconómico apropiado, sino también de una readecuación de instrumentos de estímulo en función de un nuevo esquema de apoyo selectivo. Ese esquema debe tener como finalidad la creación de capacidades empresariales y de oportunidades de empleo a un ritmo ascendente, capaz de compensar la pérdida social representada por recursos que quedarán ociosos a medida que se intensifique la competencia internacional. No se trata de establecer esquemas permanentes que "paternalicen" el apoyo, sino de llegar hasta el punto en que el sistema adquiera una dinámica capaz de

<sup>9</sup> Véase al respecto, CEPAL, Centroamérica: Crisis y políticas de ajuste, 1979-1986 (LC/MEX/L.81), 15 de julio de 1988, págs. 47 y 48.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 48.

impulsarlo por sí mismo. Sin embargo, debe resaltarse que para que funcionen los procesos de ajuste y de acercamiento a un sistema competitivo, se requieren instituciones y mercados (por ejemplo, en el ámbito financiero) que operen con las menores trabas de tipo oligopólico. Surge aquí una tarea de promoción de parte del Estado, que incide directamente sobre la política fiscal.

En la propuesta de la CEPAL no se desconoce que corresponde reintegrar progresivamente al sistema de precios su función de indicador de las escaseces relativas en la economía, conforme a lo cual los recursos se desplazan en la magnitud adecuada para facilitar precisamente el logro de la eficiencia económica (producir al menor costo y en las cantidades precisas los bienes que demandan los consumidores). Entre tanto, ya se están observando las consecuencias indeseables en materia distributiva del desempeño económico bajo el acicate de la competencia externa, fundamentalmente: mayor desempleo en situaciones de ya alta desocupación, y tendencia a la concentración de la propiedad. Este último fenómeno aparece estimulado por la situación de debilidad en que se encuentran empresarios protegidos en ramas que inevitablemente tienden a desaparecer, sin capacidad técnica y financiera para soportar el costo de la transformación de sus empresas, pese a la relativa seguridad de una tasa de retorno razonable en nuevas actividades. Así, las deformaciones y desigualdades que en parte se generaron por la desmesurada protección del pasado no podrán eliminarse de un solo golpe. Afortunadamente, también hay conciencia de ello en los organismos financieros internacionales, ya que se están creando fondos para préstamos especiales de reconversión industrial.<sup>11</sup>

Desde el punto de vista de la política fiscal, todo lo anterior es pertinente para llamar la atención sobre el papel activo que debe cumplir esa política en torno a evitar en la transición los costos exagerados para la mayoría y los beneficios desproporcionados para grupos reducidos. En ese sentido, las autoridades fiscales deben ejercer el seguimiento apropiado del proceso, así como estar preparadas para aplicar medidas oportunas. Necesitan contar con una estimación aproximada de beneficios y costos, cuyo grado de afinamiento dependerá de las circunstancias de cada caso.

Algunos puntos relevantes del contenido de esa metodología, omitiendo los indicadores más obvios que surgen de las cuentas nacionales y del sector externo serían: i) evolución mensual de las tasas de desempleo y subempleo a nivel de ramas; ii) evolución de los indicadores de salarios públicos y privados a nivel de ramas y categorías socioprofesionales; iii) encuestas periódicas sobre el aumento o disminución de la actividad informal; iv) estudios de casos y encuestas, con algún grado de periodicidad, encaminados a detectar tendencias en materia de fusiones y concentraciones de empresas en el sector industrial y de servicios; tendencias de las ventas y de las intenciones y realizaciones en proyectos de inversión; v) análisis específico de los cambios en precios relativos, tanto a nivel de índices al consumidor como de índices de precios mayoristas; vi) recopilación y análisis de información con respecto al mercado inmobiliario y al comportamiento de las cotizaciones de acciones y obligaciones en las bolsas de valores; vii) análisis estadístico muy desagregado de las declaraciones de impuestos de renta, ventas, suentuarios, tradición de inmuebles y de herencias, con el fin de detectar --pese a las desviaciones que introduce la evasión-- el sesgo que van tomando la actividad económica y los ingresos en sus diferentes categorías, y viii) intensificación de las encuestas que se refieren al bienestar de la población y, fundamentalmente, de los grupos menos favorecidos; encuestas sobre satisfactores básicos en los principales núcleos de concentración de hogares pobres, como zonas marginales urbanas y poblaciones rurales relativamente desconectadas de las redes de servicios básicos del Estado, entre otras.

---

<sup>11</sup> Algunos indicadores muy fragmentarios acerca del criterio con que se manejarían esos fondos permiten inferir, primero, que habría una gama de instrumentos (como financiamiento para reconversión de equipos, reembolso parcial de inversiones muy recientes, y subsidios para readiestramiento de personal) y, segundo, una atención especial a que el empleo de los instrumentos no vaya más allá del punto en que dejan de ser un estímulo para retirarse de actividades, y pasan a constituir una ayuda compensatoria para permanecer en ellas, o sea que se trataría de evitar que los nuevos instrumentos se transformen en una protección con otro nombre.

## **V. La política de gasto público, presupuestaria y de administración financiera**

---

### **A. Composición del gasto total y principales restricciones para la política presupuestaria**

Se observó en el punto 3 anterior cómo los gastos sociales y la inversión de los gobiernos centrales soportaron la carga del ajuste y de las restricciones derivadas de los conflictos políticos a mediados de los ochenta. La conducción de la política fiscal dispuso de mayor margen de maniobra en los años siguientes, cuando mejoraron las condiciones de los mercados externos, se restablecieron las corrientes de comercio en el interior de Centroamérica, se sucedieron diversos mecanismos de reducción, condonación y renegociación de la deuda externa, y se obtuvieron financiamientos frescos de gobiernos e instituciones internacionales.

El saldo de la deuda externa total (pública y privada) respecto de las exportaciones cayó de tres veces y media a una vez y media en Costa Rica entre 1985 y 1995; y de dos veces a una en el mismo período en El Salvador. En este país, tras haberse experimentado una elevación con la entrada de capitales que apoyó el fin del conflicto interno, el coeficiente comenzó a reducirse en la medida en que los ingresos de divisas por remesas familiares generaron liquidez suficiente para abatir compromisos externos. En Guatemala también fue importante el proceso de reducción relativa de los compromisos;

el coeficiente se contrajo de dos a una y media veces, en tanto en Honduras el aflojamiento de la restricción de la deuda, aunque menos significativa que en el resto de los países, actuó de todas maneras en sentido positivo desde el ángulo de la liberación de recursos ordinarios en divisas. En Nicaragua las condiciones fueron abiertamente diferentes y fuera de proporción en relación con el resto de Centroamérica. De 1985 a 1992 el saldo de la deuda externa respecto de las exportaciones pasó de 14 a 35 veces, llegando a extremos de cesación de pagos. Lo inviable de un despegue económico en esas circunstancias ha redundado en importantes condonaciones y en la búsqueda por parte de las autoridades de la inclusión del país en la iniciativa del FMI y del Banco Mundial para los países altamente endeudados. Nicaragua está destinando actualmente más del 50% de sus exportaciones al pago del servicio de la deuda pública externa.

La reducción del peso de la deuda externa como característica general de Centroamérica ha representado un importante esfuerzo para los países; en los noventa este esfuerzo se vio facilitado por las condiciones de mayor liquidez en el frente externo. La situación es menos apremiante en general; pero en Nicaragua, Costa Rica y Honduras la restricción para el desempeño de la política de gasto público ha tendido a desviarse hacia el frente de la deuda interna.

En Nicaragua las posibilidades de que la política fiscal apoye el crecimiento están sumamente limitadas por el gran volumen de deuda interna del gobierno central, a partir del hecho de que como resultado de políticas financieras de las administraciones anteriores se llegó a una aguda descapitalización del sistema financiero público<sup>12</sup>. La deuda del gobierno con el Banco Central es aproximadamente de dos mil millones de dólares, habiéndose originado en déficit operativos y otras operaciones de asistencia financiera por parte del gobierno, así como en pérdidas por operaciones cambiarias a principios de los noventa.

Si se hace a un lado el caso tan especial de Nicaragua, en la perspectiva del presente decenio los servicios de deuda respecto del gasto total de los gobiernos centrales presentan dos tipos de situaciones. La primera corresponde a Guatemala y el Salvador y la segunda comprende a Honduras y Costa Rica, aunque con algunas diferencias relevantes entre ambos países.

En Guatemala se encuentra la relación más baja de Centroamérica entre carga por intereses y gasto total del gobierno central. Ha variado en un rango de entre 10 y 12% durante un período relativamente prolongado. A una cifra semejante se ha llegado en El Salvador pero luego de que en 1991 y 1992, los intereses explicaron cerca de 15% del gasto total.

En Honduras, el peso de los intereses en el gasto total fue del orden de entre el 17 y 18% en los primeros años del decenio; pero comenzó a aumentar hasta superar el 20% en los dos últimos años. En Costa Rica ese mismo coeficiente alcanzó un promedio de 20% a principios del decenio; sin embargo, a partir de entonces ha remontado abruptamente y se acerca ya al 28%. En estos dos países el rubro de intereses dentro del gasto crece ya en función directa de la deuda interna. En Costa Rica se ha llegado a una captación desmedida de financiamiento interno fuera de proporción con el crecimiento económico. Las tasas reales de interés necesarias para apoyar la colocación de valores superan a las del crecimiento del producto en varios puntos porcentuales. El producto apenas ha crecido 2% anual entre 1993 y 1996. Los intereses de la deuda interna representan entre 4 y 5 veces lo que se paga por la deuda externa. Un incremento de la tributación, la reasignación del gasto y el flujo de ingresos por privatizaciones deberán estar claramente orientados a la reducción de los compromisos de deuda interna, so pena de generar fuertes presiones inflacionarias o el deterioro de la calidad del gobierno como deudor. La situación de Honduras presenta otras características: está influida por el hecho de que los bonos del gobierno central, antes negociados en forma relativamente cerrada dentro del sector público y como expediente para el traslado de excedentes de caja de ciertas instituciones como los organismos de seguridad social, así como una forma implícita de expansión de la base monetaria, comenzaron a subastarse crecientemente en

---

<sup>12</sup> Véase CEPAL: Nicaragua: Evolución económica durante 1996. LC/MEX/L.600, 19 de mayo de 1997.

condiciones de mercado y en forma abierta a todo tipo de participantes. Con el proceso inflacionario de los tres últimos años, los intereses nominales han comenzado a incidir de manera importante dentro del gasto del gobierno central, en tanto la absorción que realizó en el pasado el Banco Central deja latente la generación de pérdidas que actualmente se están contabilizando. También aquí, aunque en menor proporción que en Costa Rica, habrá que destinar disminuciones de gasto, en algún caso, y recursos procedentes de la tributación, en general, a operaciones de saneamiento financiero dentro del sector público.

Por otro lado, la situación relativamente más holgada en cuanto a compromisos de deuda, ha permitido a los gobiernos centrales de El Salvador y Guatemala fortalecer el gasto en inversión real. El Salvador destina actualmente alrededor del 18% del gasto total del gobierno a inversión directa y Guatemala cerca del 15% al mismo fin. Estas cifras se comparan muy favorablemente con las que se registraron en la segunda mitad de 1985. En cambio en Costa Rica, la inversión real es del orden del 3.5% del gasto total y hay una clara postergación de las necesidades de inversión en infraestructura. En el caso particular de este país, el gasto corriente del gobierno central está altamente presionado por las transferencias que se destinan a los diferentes fondos de seguro social, entre ellos los constituidos en beneficio de los servidores públicos. En Honduras la inversión real registra un coeficiente mayor incluso en algunos años de este decenio a los de Guatemala y El Salvador; pero como se puede inferir de la comparación de los cuadros 4 y 5, el sostenimiento de la inversión pública descansa en lo que está resultando la brecha fiscal más elevada en Centroamérica.

## **B. Aspectos relevantes de la relación entre el banco y tesorerías públicas en cuanto al financiamiento del déficit**

Durante el presente decenio ha habido cambios institucionales de bastante importancia en Centroamérica en lo que toca a la relación entre los gobiernos y sus respectivos bancos centrales. En general no ha transcurrido tiempo suficiente como para evaluar ese nuevo marco de relaciones, que deriva fundamentalmente de las recientes reformas de las leyes orgánicas de los bancos centrales.

El tema puede enfocarse desde tres ángulos:

- Financiamiento del presupuesto anual con cargo a emisión primaria;
- Participación del Banco Central en el mercado secundario de valores del gobierno; y
- Financiamiento en casos de emergencia nacional, también en base a emisión primaria.

El financiamiento del presupuesto anual está prohibido en Guatemala; puede alcanzar a un doceavo de la recaudación tributaria proyectada en Nicaragua; está limitado al 10% de la recaudación en El Salvador y Honduras y puede alcanzar hasta un 50% de los gastos totales en Costa Rica.

No existe límite legal en lo que se refiere a la participación del Banco Central en el mercado secundario en Guatemala, Honduras y Nicaragua; no está contemplada expresamente en Costa Rica y está reservada a las operaciones de fondeo entre bancos públicos en El Salvador.

Los casos de emergencia nacional no exigen la calificación expresa por parte de otro poder del Estado ni en Costa Rica ni en Nicaragua; exigen decreto legislativo en El Salvador y Guatemala y resolución de Consejo de Ministros en Honduras.

## C. Sistema integrado de administración financiera<sup>13</sup>

Los países de la región de Centroamérica, han emprendido en los últimos años un esfuerzo conducente a reformar y modernizar las estructuras y el funcionamiento de la administración pública, con el propósito de alcanzar una gestión gubernamental más eficaz y eficiente.

Como parte de este proceso, los países de la región han puesto especial énfasis en el área de finanzas públicas, a partir del reconocimiento de que prevalecen en diferente grado, pero en forma generalizada, rezagos en materia normativa y deficiencias en la operatividad, control y evaluación de los diferentes subsistemas de gestión financiera.

En atención a lo anterior, se vienen realizando actividades tendientes a conformar en cada uno de los países, los respectivos sistemas de administración financiera bajo una concepción integral, que permita:

- i. Incorporar al sector público los conocimientos más modernos en materia de tecnologías administrativas, de administración financiera y control de gestión.
- ii. Interrelacionar los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad, en cuanto a normativa, operatividad e información procesada.
- iii. Operar un sistema que asegure homogeneidad, oportunidad y seguridad en la información producida.

La operación de un sistema integral deberá permitir a los gobiernos contar con normas modernas y flexibles de administración financiera y control, que derive en un sistema que produzca información que exprese con transparencia, oportunidad y confiabilidad la acción gubernamental. Asimismo, deberá permitir un adecuado seguimiento y control sobre la evolución de las finanzas públicas, facilitando tanto su fiscalización como la toma de decisiones.

El proceso para el desarrollo de un sistema integral contempla la ejecución de actividades en diferentes etapas, que van desde el diseño de los sistemas particulares de cada subsistema, la conceptualización de las reformas institucionales y redefiniciones de funciones y atribuciones, hasta programas de capacitación de personal y adquisición de equipamiento informático.

El gobierno de Honduras desde 1990 inició un proceso de reformas del sector público mediante el Programa de Modernización del Estado (PME), el cual contempla tres componentes: reforma de los servicios públicos, reforma administrativa y reforma de la gestión pública. En este último componente se incluye la reforma del sistema de administración financiera y programación de inversiones. Para la ejecución de este programa se cuenta con recursos de instituciones financieras internacionales.

Los componentes del SAFI son:

- Las políticas de administración financiera
- Marco institucional y legal
- Integración de los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público, cada uno con sus propios instrumentos operativos.
- Controles de gestión
- Diseño y desarrollo de sistemas informáticos que permitan la operación e integración de los diferentes subsistemas.
- Plan de capacitación de personal

---

<sup>13</sup> Para el desarrollo del presente apartado, se contó con información detallada únicamente sobre los avances registrados en Honduras y Nicaragua.

El gobierno hondureño ha logrado avances tendientes a instaurar el Sistema de Administración Financiera Integral y en el marco del presupuesto del presente año se contempló implementar la primera reforma para modernizar la administración financiera, que considera entre otros aspectos, la modificación y redefinición de funciones y atribuciones de varios ministerios, la reorganización de la administración pública y la institucionalización de las Unidades de Gerencia Administrativa (UGA), de la cuales dependerán las áreas de presupuesto, contabilidad, recursos humanos, compras y suministros, y constituirán los enlaces entre el sistema central y las diferentes entidades y dependencias públicas, a partir de las cuales se sustentarán los procesos de descentralización operativa. El gobierno ha iniciado el proceso de desconcentración funcional, regional y presupuestario, principalmente de las actividades relativas a compras y suministros.

La operalización del SAFI parte del reconocimiento de la necesidad de una centralización normativa que dé orientación e integre, por medio de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada uno de los subsistemas mencionados. Contempla al mismo tiempo la descentralización operativa.

Por lo que se refiere a Nicaragua, este país viene instrumentando diferentes medidas para el fortalecimiento de la administración financiera. Para ello, el gobierno nicaragüense ha puesto en marcha el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y de Auditoría, denominado Proyecto SIGFA, para cuya ejecución cuenta con el apoyo de recursos provenientes de instituciones financieras internacionales, en el marco general del Programa de Reforma y Modernización del Estado, emprendido en ese país.

El SIGFA integra los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público y considera como subsistemas también los referentes a Personal (Organización del servicio civil), Adquisiciones y Administración de Bienes.

## **D. Sistema nacional de inversión pública**

Existen avances en esta materia a fin de superar lo que en Centroamérica constituyó, o bien un proceso desordenado, o bien un proceso ordenado, tradicional; pero dominado por la inercia. Era común que en épocas de auge con recursos más o menos abundantes para invertir, aumentase la inercia. En épocas de crisis, los resultados negativos de esta práctica saltaban a la vista: empresas o gobiernos endeudados, obras suspendidas, deterioro de servicios, etc.

Esta situación ha tendido a corregirse. Actualmente se está en una fase de transición, dentro de la cual se han creado y desarrollado Bancos de Proyectos con la asesoría del ILPES y con el apoyo del PNUD y del BID<sup>14</sup>. Como explica el ILPES, “la estructura lógica de los Bancos de Proyectos se basa fundamentalmente en el ciclo de proyectos. El elemento básico para su funcionamiento es el proyecto. El sistema registra la información más importante del proyecto en cada una de las etapas de su ciclo de vida. A medida que el proyecto pasa de una etapa a otra en el Banco de Proyectos, queda registrada toda la información generada en cada etapa. Se mantiene así un completo y actualizado “registro de vida” de cada proyecto, lo cual permite adoptar en forma oportuna medidas para su buen éxito y aprender de los errores y aciertos de los proyectos abandonados o terminados. Los Bancos de Proyectos pueden servir como herramienta de coordinación institucional”.

Aún cuando los Bancos de Proyectos van más allá de lo que sería un inventario de proyectos, para constituir un enfoque metodológico para la programación y el control de la inversión pública, su potencial puede haberse debilitado por la desaparición o disminución de funciones de los

---

<sup>14</sup> Véase ILPES, *Área de Programas de Asesoría*. “Los Bancos de Proyectos y la programación de inversiones: objetivos y características” (Boletín de Difusión).

Ministerios de Planificación. Por ese motivo, acaso convenga fortalecer la concepción de Bancos de Proyectos, integrándola a un Programa Nacional y a Programas Institucionales de Inversión Pública. Esto, además, reforzaría el papel de las unidades de inversión pública como instrumento de coordinación interinstitucional, que han permanecido en la estructura administrativa de los gobiernos centrales, en algunos casos a nivel de direcciones en las respectivas Secretarías de Finanzas. Así, al menos en esta área, podrían llegarse a rescatar importantes funciones de los Ministerios de Planificación.

El programa Nacional de Inversiones a Mediano Plazo sería el instrumento mediante el cual se daría congruencia de conjunto a las propuestas sobre proyectos individuales, así como el instrumento de compatibilización preliminar de éstos con el marco financiero. Debido a la naturaleza de los proyectos de inversión es aconsejable que aquel programa contemple un horizonte congruente con el que se adopte para el Plan Nacional de Desarrollo.

Del Programa Nacional de Inversiones a Mediano Plazo se derivarán los programas anuales. Como las asignaciones anuales para inversión deben ser aprobadas a través del Presupuesto General de Gastos y de Ingresos, lo recomendable es que la elaboración del Programa Anual de Inversiones forme parte del proceso presupuestal normal, y que en este proceso se haga la compatibilización financiera final. A causa de que muchas veces los calendarios de elaboración y aprobación del Presupuesto General no coinciden con los tiempos requeridos por el proceso de maduración de los proyectos en lo individual, deberá guardarse la flexibilidad necesaria para incluir dentro del ejercicio presupuestal proyectos prioritarios que se vayan completando o para excluir proyectos que no reunieron cabalmente los requisitos necesarios para iniciar su ejecución, elementos que serían suministrados por los Bancos de Proyectos.

Cada institución ejecutora de proyectos de inversión deberá también integrar su programa de inversiones de mediano plazo y sus programas anuales respectivos. El horizonte del programa de mediano plazo variará en función de las características técnicas y económicas de los sectores. Hay algunas áreas, por ejemplo electricidad, que requieren un horizonte de planeación de largo plazo, pero en la mayoría de los casos es suficiente un plazo de cuatro a cinco años.

Los programas de inversión de mediano plazo, tanto el nacional como los institucionales, incorporarán en sus previsiones proyectos que estarán en muy distintas fases de maduración, por lo cual es necesario que se revisen y actualicen de manera permanente, cuando menos trimestral.

Por otra parte, los tiempos variables de maduración de los proyectos junto con la problemática financiera, hacen aconsejable que en los programas de mediano plazo se manejen diversas opciones globales de inversión. Las disponibilidades o las restricciones financieras son variables, y no es posible preveerlas con precisión a mediano plazo. Además, en cierto grado dependerán también del resultado de las inversiones que finalmente se lleven a cabo. La consideración de diversas opciones permitirá manejar más claramente estas interrelaciones y proponer el mejor conjunto de proyectos en los programas anuales. Al mismo tiempo los responsables de la política macroeconómica tendrán en las diversas opciones del programa de inversiones un punto de referencia importante para evaluar el impacto de diversas decisiones a nivel macroeconómico. Las opciones del programa de mediano plazo deben actualizarse al inicio del proceso de presupuestación, a fin de seleccionar una opción de trabajo para el programa anual. En el curso del proceso presupuestario se seleccionará la opción definitiva.

Conviene resaltar algunas características sistémicas y de continuidad en el proceso de inversión. Se trata de una tarea colectiva que involucra a un gran número de funcionarios de diferentes niveles, y que requiere un alto grado de coordinación, una actitud participativa y de colaboración, flexibilidad y disciplina. Muchas veces estos requisitos no se encuentran en la organización gubernamental y hay que desarrollarlos o consolidarlos. Por otro lado, el enfoque sistémico contribuye a determinar quiénes toman las decisiones; para qué las toman; quién las

propone; con que elementos de juicio y con que información, con qué oportunidad y a través de cuáles mecanismos se formulan.

## **E. Sugerencias para el aumento de la eficiencia y eficacia del gasto público**

En sentido económico, la eficiencia consiste en producir los bienes que la sociedad requiere con el menor costo posible. La eficiencia supone un sistema de precios libre de imperfecciones, y que los consumidores y empresarios puedan tener acceso amplio a la información necesaria para tomar decisiones, así como libertad de entrada y salida al mercado.

En muchos de los bienes y servicios que proporciona el sector público es casi imposible que funcione el sistema de precios para decidir su asignación. Los bienes pueden ser de consumo colectivo por su misma naturaleza; el uso de ellos por un usuario determinado puede no competir con el uso que hace otro usuario; su oferta puede tener que prescindir del cobro explícito por estar dirigida a un amplio sector de población indigente; la ignorancia del consumidor o la falta de comunicación con las autoridades puede ocasionar que el consumidor ni siquiera sepa cómo expresar sus demandas y, finalmente, las externalidades de algunos bienes y servicios públicos pueden conducir a que no sea socialmente deseable dejar que el precio y las cantidades se decidan en función de lo que los consumidores están dispuestos a pagar por el beneficio directo marginal que reciben.

Es por ello que en la política de gasto de los gobiernos centrales, y como consecuencia natural en el problema de su financiamiento, se reconoce fundamentalmente la existencia de un proceso político en la asignación de los recursos, que muchas veces sustituye al mercado. Ello exige que tal proceso político sea objeto de perfeccionamientos de diversa índole, esencialmente tendientes a acrecentar la cantidad de información de que dispone el consumidor de servicios y las instancias o mecanismos de control de uso de recursos públicos por parte de la población en general. Además, en la tarea concreta de producir los bienes o servicios se debe utilizar, con el mayor rigor posible, la eficiencia técnica en el sentido de menor uso de recursos por unidad de bien o servicio producido.

Las consideraciones que siguen de ninguna manera son exhaustivas; apenas intentan sugerir formas de abordar el problema de la eficiencia del gobierno en el doble sentido ya expresado: i) mejora de la capacidad del usuario para formular sus demandas y controlar el uso de los fondos que aporta a la financiación del gasto, y ii) optimización en el empleo de los recursos personales y materiales, que son, en definitiva, los insumos que el gobierno transforma en bienes y servicios concretos.

### **1. Adopción de procedimientos tendientes a racionalizar el gasto en bienes de capital e insumos críticos**

La circunstancia de que el capital sea un recurso escaso en los países en desarrollo exige optimizar su empleo. En este rubro, hay que evitar el desperdicio por ociosidad de los recursos, las filtraciones por deficiencias en los procedimientos de licitación y las pérdidas que no se registran, pero que de todas maneras podrían cuantificarse, como consecuencia de ausencia de patrones o estándares de construcción para obras públicas o partes de las mismas y de perfiles de componentes de insumos materiales por unidad de obra, debidamente valorados, para poder controlar el gasto desde la óptica del menor costo por unidad de servicio entregado a la comunidad.

Los procedimientos son muy variados, pero convendría la instalación o reforzamiento de unidades especializadas en estudios de costo y control de licitaciones en los ministerios que manejan los mayores montos de inversión, así como asegurar una sólida coordinación entre unidades del sector público que permita el intercambio de tiempos de utilización en ciertos equipos y material de transporte.

## 2. Incorporación a los presupuestos a título informativo de los efectos fiscales derivados de exoneraciones e incentivos de diversa índole que normalmente se conceden por la vía tributaria<sup>15</sup>

Generalmente, bajo la forma de exoneraciones o incentivos, los sistemas tributarios albergan una gama de tratamientos especiales algunos de los cuales se conocen como “gastos tributarios”. Por medio de ellos los gobiernos desgravan determinados gastos de los consumidores o incentivan la asignación de recursos en ramas o sectores específicos<sup>16</sup>. Estrictamente los “gastos tributarios” difieren conceptualmente de los incentivos dada la caracterización que da Surrey de los primeros; pero en cualquier caso habría que explicitar en el presupuesto el efecto neto de dichos “gastos tributarios” e incentivos. En última instancia, el gasto tributario se comporta como si el Estado percibiese una suma de dinero y reembolsase parte de ella al contribuyente. Esta innovación en las técnicas de preparación y evaluación del presupuesto ordinario sería importante en especial para las nuevas áreas consistentes con la aplicación sistemática de la TPE. Sería de gran utilidad para dejar aproximadamente cuantificado el costo recaudatorio de incentivos como los “créditos tributarios”<sup>17</sup> en el ISR, que se conceden a actividades determinadas con fines de fomento. También sería importante la presentación de los sacrificios fiscales soportados tanto con relación al efecto neto de los gastos en educación, deducibles para el impuesto sobre la renta de personas físicas --que normalmente ocasionan una constante revisión para evitar la deducción de montos exagerados-- como con respecto a las prestaciones sociales que las empresas realizan en beneficio de su personal, aspecto que las instancias de política y administración tributarias no suelen controlar eficientemente. Estos, por supuesto, son sólo algunos ejemplos

Numerosas ventajas ofrece la expresión de los resultados de la ejecución dentro del sistema de deducciones e incentivos. En primer lugar, permitiría ejercer el mayor control público y social, por ejemplo, en relación con el monto de la inversión que se comprometen a realizar las empresas o el número de empleos que se obligaran a crear, o los compromisos de capacitación y su ajuste en matrículas, en el caso de instituciones de enseñanza. Además, facilitaría la evaluación anual de los beneficios obtenidos comparados con el sacrificio fiscal soportado, así como la renovación, cancelación o adecuación de dichos beneficios cuando fuesen susceptibles de revisión anual. También expresaría claramente el grado en que la sociedad comparte los riesgos de nuevas inversiones en casos calificados como favorables para el desarrollo o la equidad. En suma, establecería con precisión el monto global de beneficios acordados por fuera de la estructura del gasto, y permitirían visualizar el costo de apoyos fiscales a empresas nacientes con potencial de crecimiento mediante un sistema transparente.

## 3. Promoción activa en generación de iniciativas desde la base

La reorientación de las funciones del Estado hacia aquellas de coordinación, estímulo a las actividades del sector privado, y enlace entre diversos sectores y agentes económicos, requiere un nuevo perfil de funcionario público. Este deberá actuar con mucha frecuencia en la generación de iniciativas de contenido económico y mejora de bienestar, que partan desde la base misma de la

<sup>15</sup> Véase, Charles E. Mc. Lure, Jr. "Analysis and Reform of the Colombian Tax System", *Tax Reform in Developing Countries*, Malcolm Gillis, editor, Duke University Press, 1989, pág. 44.

<sup>16</sup> El concepto de “gasto tributario” (tax expenditures) fue expuesto por primera vez por Stanley S. Surrey en una conferencia dictada en su calidad de Assistant Secretary of the Treasury for Tax Policy de los EE. UU. , en los siguientes términos: “ ... a través del apartamiento deliberado de conceptos aceptados de ingreso neto y a través de diferentes exoneraciones, deducciones y créditos especiales, nuestro sistema tributario incide sobre la economía privada con arreglo a modalidades que generalmente se llevan a cabo por la vía de los gastos, de manera tal que se genera un sistema de gasto que se describe en un lenguaje tributario”.

<sup>17</sup> En la técnica tributaria la palabra “crédito” significa una reducción en la cantidad del impuesto. Este término se contrapone a “deducción” que significa una reducción en el monto sujeto a impuestos; y a “exclusión” que se refiere a una cantidad que no se toma en cuenta para calcular el impuesto.

ciudadanía, y despertar creatividad por su sola presencia como integrante de una entidad de prestigio, sin necesidad de ser portador de ayuda concreta material, sino más bien ilustrador de los mecanismos de apoyo con que cuenta el Estado. En particular, el funcionario atraería la atención a la posibilidad de que esos mecanismos sean susceptibles de adaptarse a nuevas formas de organización eficiente que encuentren los ciudadanos por sí mismos.

#### **4. Información pública y mecanismos de juicio social**

Principalmente, se trata de mejorar los sistemas de comunicación entre el gobierno y la población mediante un amplio uso de los medios masivos. Se procuraría que los ciudadanos pudieran tomar sus decisiones con el mejor conocimiento posible de las intenciones del gobierno en materia de orientaciones de política económica y social, a fin de acomodar sus comportamientos de manera consecuente. Se trataría de evitar la incertidumbre o las posiciones de privilegio en acceso a la información, que se suscitan cuando no se tiene claridad sobre el rumbo y los lineamientos de la política oficial. Tanto en este aspecto como en los mecanismos de juicio social (amplia libertad de crítica y atención por las autoridades a la expresión de discrepancias con las decisiones públicas) se trata de perfeccionar el proceso político (generalmente canalizado por la vía del Poder Legislativo) por medio del cual la demanda de los usuarios se transforma en señales concretas para la oferta de servicios públicos. Sin embargo, los grandes desniveles culturales y de ingreso existentes en estos países en desarrollo exigirán desplazamientos frecuentes de funcionarios a zonas alejadas, donde es muy baja o costosa la penetración de los medios masivos de difusión, para mantener informados a amplios contingentes de población sobre la labor del Estado y recibir peticiones y evaluaciones en forma directa. Todo ello se vincula estrechamente con el punto anterior referido a la promoción activa en generación de iniciativas desde la base.

#### **5. Capacitación permanente de funcionarios públicos en disciplinas de programación y gestión**

Al abordar el papel del Estado con arreglo a nuevas concepciones y técnicas, tal como se plantea en el documento básico de TPE, surge con evidencia el vacío que existe entre esa nueva concepción y la forma tradicional de trabajo en los diferentes servicios del Estado.

El cambio de mentalidad a nivel de los funcionarios públicos debiera estimularse mediante unidades de capacitación que realicen un esfuerzo sistemático de introducción de criterios de racionalización en el manejo de recursos, comprendiendo, en determinados casos, la difusión de técnicas de optimización y sistemas de evaluación basados en la necesidad de reducir desperdicios materiales y de tiempo. Otro aspecto importante de capacitación de funcionarios públicos se refiere a la formación masiva de personal paramédico, con ventajas especiales de remuneración y seguridad social, para estimular sus desplazamientos a puntos del territorio distantes de los centros urbanos.

#### **F. Cambios y ajustes institucionales**

Desde la óptica de la mayor eficiencia del sector público y de la sociedad en su conjunto, se considera necesario integrar en Centroamérica una red institucional más densa que la actual, contemplando las nuevas exigencias que plantea la TPE. Las sugerencias sobre instituciones que a continuación se plantean (Fundación Centroamericana de Desarrollo Agropecuario, Institución de Desarrollo Tecnológico y Fondo de Reversión Industrial) suponen avances progresivos con beneficios tangibles a mediano plazo en los dos primeros casos, y mecanismos que cabría instrumentar en forma inmediata con capacidad para operar y obtener resultados en el corto plazo, en la restante recomendación. Además, en lo relacionado con las instituciones cuyos frutos no se captarían de inmediato, se aconseja encararlas con visión centroamericana y, en cierta manera, como vehículos de

una mayor vinculación entre los países de la región. Con respecto al papel de los gobiernos centrales, no se concibe que las instituciones mencionadas hayan de funcionar necesariamente en su jurisdicción; pero los recursos de puesta en marcha, cuando proceda, y de apoyo permanente al funcionamiento de las mismas, requerirán invariablemente afectaciones especiales, de montos no despreciables en los presupuestos de gasto.

## **1. Institución de desarrollo tecnológico**

Ahorro nacional y tecnología son, a largo y mediano plazos, factores dominantes en el desarrollo. Sin embargo, a medida que se avanza en el proceso de desarrollo, pueden surgir diferentes limitaciones para la tasa de crecimiento; así, la experiencia comparada indica que el ahorro es el factor limitante en las etapas iniciales de despegue, y luego la capacidad de absorción de la economía, principalmente en materia de avance científico y técnico. En caso de no existir esta última, o ser insuficiente, se reduce o estanca la productividad de la inversión, aun en aquellas actividades donde generalmente es más alta la relación producto-capital con respecto al promedio. De esa forma, para apresurar las etapas de despegue y el logro de tasas de crecimiento sostenido, aparte de la promoción del ahorro (interno y externo), los países deben estar en condiciones de obtener el máximo aprovechamiento de sus potencialidades de creatividad, interacción entre ciencia y tecnología y adaptación de tecnología externa a su disponibilidad de recursos.

Dada la necesidad, como ya se señaló, de impulsar selectivamente áreas específicas mediante la acción estatal, surge el imperativo de conocer las necesidades de incorporación tecnológica en esas áreas.

Ciertas actividades agrícolas, en sí mismas y en relación con la industria y los servicios, siguen siendo en Centroamérica el conjunto más apropiado (aunque no exclusivo) para intensificar el mejoramiento tecnológico. Una primera necesidad de la creación y/o fortalecimiento de un Instituto de Desarrollo Tecnológico, a nivel de cada país, es comenzar a incorporar a un esquema unitario y convergente las actividades que se realizan en el sector público y promover, hasta donde sea posible, el intercambio de conocimiento aplicado con el sector privado, con vistas al desarrollo dinámico centrado en el sector agrícola.

A partir de esa premisa general, corresponde evaluar cuál es la tecnología más conveniente para el país según las condiciones actuales y previsibles. Tal evaluación debe acomodarse a las condiciones objetivas de cada actividad y circunstancia (por ejemplo, una actividad que produzca para mercados competitivos de exportación requiere una tecnología tal vez más densa en capital, mientras que en otras actividades deben usarse tecnologías más densas en mano de obra para generar empleo).

Por otra parte, desde el punto de vista del desarrollo tecnológico para la operación económica en sí, es necesario que las decisiones tecnológicas estén incorporadas a programas instrumentables a nivel de actividades.

En suma, se requiere que una unidad central identifique la red de instituciones que pueden converger a un programa de desarrollo tecnológico nacional, instale sus propios establecimientos según sus capacidades, y difunda la información sobre la disponibilidad de tal infraestructura tecnológica.

A nivel centroamericano, los institutos nacionales de desarrollo tecnológico deberán estar estrechamente coordinados para aprovechar las economías de escala y de especialización en investigación y tecnología aplicada, que en parte serán el antecedente de la especialización misma en el campo productivo. Al incorporarse a un esquema centroamericano, dichos institutos tendrían que complementarse con las labores que desarrolla el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial. Sin embargo, la diversidad existente en Centroamérica en cuanto a capacidad de asimilación tecnológica, aptitud hacia la incorporación de tecnología externa, generación de desarrollo tecnológico desde la investigación básica, y dotación de factores y desarrollo industrial,

torna imprescindible que cada país realice su propio esfuerzo de creación o adaptación de tales institutos. Así, se podría evitar la ampliación de las brechas entre los mismos centroamericanos y salvar las dificultades en la formación de la necesaria posición común para negociaciones externas.

## **2. Creación y alimentación de un Fondo de Reversión Industrial para pequeños empresarios**

Salvo que en la normatividad de los préstamos para reversión industrial de los organismos internacionales de financiamiento haya previsiones explícitas al respecto, se entiende que los gobiernos centroamericanos deben anticiparse a las consecuencias que dicha reversión podría tener con respecto a la sobrevivencia de los pequeños empresarios. Con la finalidad de evitar en lo posible una mayor concentración de la riqueza en Centroamérica, se sugiere reflexionar sobre la importancia que tendría orientar recursos, bajo la forma de subsidios directos o de crédito bancario, en condiciones más favorables de plazo y tasa de interés (condiciones que repercutirán sobre el gasto de los gobiernos centrales) para la creación de un fondo especial para atender necesidades de equipamiento de pequeños empresarios. Además del apoyo financiero, y estrictamente ligado a él, se trataría de proporcionar asistencia técnica para ayudar a visualizar los nuevos campos de actividad que la reversión industrial puede abrirle a los pequeños empresarios y, en otro orden de consideraciones, capacitarlos para un desempeño eficiente en ellos. El Fondo podría, también, promover mecanismos de subcontratación entre las empresas mayores y las pequeñas, para que estas últimas fabriquen piezas o componentes de productos previa entrega de materiales y transferencia de tecnología por parte del subcontratante, avanzándose así en la especialización y estandarización de procesos simples dentro del propio sector industrial de cada economía, así como en la creación de estímulos para actividades de baja densidad de capital.<sup>18</sup>

## **3. Fundación Centroamericana de Desarrollo Agropecuario**

La inserción eficiente de Centroamérica en los mercados mundiales en la presente etapa de crecimiento orientado básicamente hacia las exportaciones a terceros mercados, requiere una estrecha cooperación entre los sectores público y privado para abordar la difícil tarea de penetrar de una manera consistente en aquellos mercados.

Para Centroamérica es importante la constitución de un núcleo exportador dinámico que le permita, entre otras ventajas, suavizar el ciclo de las exportaciones tradicionales.

En el pasado han existido iniciativas principalmente de parte de CEPAL, tendientes a aumentar la potencialidad de la región mediante mecanismos de negociación conjunta en el mercado internacional, en lo que tiene que ver con los rubros principales de exportación de sus productos primarios. Existen, de esa forma, antecedentes valiosos en el campo de la cooperación interna centroamericana para vencer obstáculos a la mayor participación de la región en mercados mundiales.

Con la nueva visión que aporta la estrategia de Transformación Productiva con Equidad, resulta oportuno avanzar en una cooperación en torno a exportaciones agropecuarias de alto valor agregado, con importante incorporación tecnológica incluso en las áreas de gestión y comercialización, y con una clara visión de negocios y de rentabilidad comercial.

---

<sup>18</sup> Como expresa Edward M. Gramlich en *A Guide to Benefit-Cost Analysis*, 2da. Edición, Prentice Hall, 1990, "en la historia legislativa de los Estados Unidos, la Ley de Ayuda al Reajuste Comercial de 1974 trató de mejorar la condición de la mayoría de los consumidores de Estados Unidos bajando las barreras tarifarias; pero también incluía una provisión para pagos laterales, bajo la forma de pagos asistenciales para aquellas industrias dañadas por las reducciones tarifarias. La Ley de Reforma Fiscal de 1986 trató de eliminar las distorsiones inducidas por los impuestos en la asignación de recursos bajando las tasas de impuestos en general, pero había muchas provisiones temporales para amortiguar el golpe para aquellas industrias que anteriormente se habían estado beneficiando del tratamiento distorsionador. Aunque a menudo los buenos representantes gubernamentales hablan mal de estas aparentes dádivas, éstas tienen una justificación filosófica muy fuerte que se remonta a la ley de Pareto", pag.31.

El potencial agrícola, forestal y acuícola de Centroamérica no está suficientemente explotado; menos aún el de las articulaciones de la cadena agro-industrias de transformación-servicios, a partir de alianzas estratégicas con el capital extranjero capaces de fortalecer la capacidad de competencia a nivel mundial.

La tarea que se postula no será fácil, pero existen experiencias como las de la Fundación Chile (ver Recuadro 6) de las que podrían deducirse criterios de orientación y operación para conformar una entidad con características semejantes en muchos aspectos, adaptándolos al medio centroamericano. Por el tamaño de las economías centroamericanas, la región como un todo y no cada país en particular sería el medio apropiado para desarrollar proyectos con escalas eficientes de operación.

La creación de una Fundación Centroamericana para el Desarrollo Agropecuario seguiría los lineamientos básicos de la Fundación Chile y constituiría un vínculo de excelencia entre el sector público y el sector privado de cada uno de los cinco países, para evaluar, instrumentar y ejecutar nuevos programas y políticas de promoción, así como para poner en marcha proyectos concretos de interés nacional y centroamericano. Se buscaría que fuera una entidad privada sin fines de lucro; pero con capacidad para autofinanciarse en el mediano plazo. Los gobiernos centrales de los países intervendrían sólo en apoyo para su creación y puesta en marcha; pero el organismo en sí se manejaría con un estatuto privado.

#### Recuadro 6

#### CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA FUNDACIÓN DE CHILE

Como se sabe, la Fundación Chile surgió como culminación de un esfuerzo orientado al desarrollo de las referidas explotaciones agropecuarias de alto valor agregado. Fue precedida o acompañada por una plataforma de políticas globales y sectoriales enderezadas a la apertura de la economía chilena. Su misión principal ha consistido en detectar nuevas oportunidades de negocios, desarrollarlos y, una vez comprobada su rentabilidad comercial, transferirlos al sector privado a través de empresas demostrativas creadas por la propia Fundación o mediante la capacitación empresarial y el aumento de la eficiencia técnica y de gestión de empresas ya existentes. Sus tres ejes básicos de acción son:

- i) la búsqueda de nuevas oportunidades de mercado que permitan intensificar el aprovechamiento de recursos existentes o darle valor a recursos no aprovechados;
- ii) transferir tecnología de última generación y de éxito comprobado de aplicación concreta en una cadena productiva y
- iii) formar capacidades empresariales aptas para desenvolverse en el contexto de competitividad global.

Las funciones básicas de la Fundación Centroamericana, siguiendo de cerca las características de la Fundación Chile, podrían ser las siguientes:

1. Desarrollo, promoción y gestión de proyectos incluyendo análisis estratégicos de mercado; estudio e implementación de esquemas de asociación entre productores e inversionistas del exterior; y propuesta de modalidades de financiamiento.
2. Asistencia técnica, operando fundamentalmente como integradora y comercializadora de servicios especializados.
3. Realizar en ciertos casos la función de incubadora de empresas, haciéndose cargo del desarrollo integral y ejecución del proyecto respectivo.
4. Capacitación empresarial procurando la introducción de técnicas modernas de gestión y de administración y cobertura de riesgos en mercados cambiarios y de capitales.

Desarrollo de programas específicos orientados a fortalecer a los prestadores de servicios

## **VI. Política de ingresos**

---

### **A. Implicaciones en materia de presión tributaria**

Una de las lecciones que ha dejado la crisis de la deuda externa de América Latina es el reconocimiento de la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales dentro de márgenes razonables y, en especial, de asegurar el manejo prudente de las finanzas públicas. Hasta cierto punto ello queda reflejado en la evolución del déficit fiscal de los países de la región en relación con el respectivo producto interno (véase nuevamente el cuadro 5). La tendencia a la corrección del déficit público puede señalarse como una característica de Centroamérica en el largo plazo, más evidente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Sin embargo los dos primeros países tienen todavía una carga tributaria muy baja (véase nuevamente el cuadro 3), siendo la de Guatemala incluso la más débil de América Latina. Esto obviamente es una gran limitación para el ejercicio de las responsabilidades del sector público frente a los grandes rezagos sociales presentes en ambos países. El reto que tienen estos dos países, y en particular Guatemala, es movilizar una masa mucho mayor de recursos tributarios para elaborar programas de impacto social sin caer en el financiamiento ilusorio por la vía del endeudamiento o la inflación. En Honduras, que es uno de los más pobres de América Latina, el desafío consiste más bien en evitar que decaigan los esfuerzos que realizó en el pasado reciente de manera de continuar elevando gradualmente la carga tributaria. Ello, aunado a la disminución de flujo de recursos que escapan por servicio de la deuda interna, y tomando en cuenta otras reducciones de gasto a partir

del redimensionamiento del aparato estatal y el aumento de su eficiencia, le permitirían al país estar en condiciones de desarrollar una política eficaz de combate de la extrema pobreza de la gran mayoría de su población. En el caso de Costa Rica, con una de las más equitativas distribuciones del ingreso en el continente, incrementos también graduales de la carga tributaria así como la reducción de las enormes transferencias que realiza el Estado en el marco de la política sobredimensionada de bienestar, le posibilitarían al gobierno canalizar más recursos a modernizar y fortalecer la infraestructura básica apoyándose también en la desincorporación de actividades estatales y en el concesionamiento de diferentes servicios públicos a la gestión privada. La movilización de un volumen mayor de recursos financieros sin endeudamiento interno o financiamiento inflacionario también daría al gobierno la posibilidad de complementar fondos externos para reducir aquel endeudamiento y, sin cambios en otras variables, evitar caer en situaciones de insolvencia o entrar en un proceso de inflación que deteriore los altos niveles de bienestar alcanzados.

De esa forma, ya sea por un rápido fortalecimiento de la presión tributaria o siguiendo una trayectoria más pausada de avances en ese sentido, todos los países de Centroamérica están abocados a prestar una atención cuidadosa a la flexibilización de sus estructuras tributarias (véase Recuadro 7).

#### Recuadro 7

### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

En sentido amplio, para financiar el gasto corriente y de inversión puede acudir a cuatro fuentes: a) la tributación (incluidas cargas sobre usuarios) de la que trata este informe; b) la deuda externa; c) la emisión de bonos de deuda interna, y d) el incremento de la base monetaria. Estas tres últimas no se examinaron porque se espera que su importancia relativa será menor en el futuro. Ello se debe a que cada una de ellas puede generar problemas para el funcionamiento económico. Así el mayor endeudamiento externo puede crear, como sucedió a principios de los ochenta en Centroamérica y en muchos otros países en desarrollo, una carga enorme por concepto de pago de intereses. Lo anterior puede conducir a un endeudamiento aún mayor, en condiciones cada vez menos favorables (en cuanto a plazos y tasas de interés), o bien al agotamiento de fuentes externas de financiamiento, con lo cual el país debe enfrentarse al aislamiento y la falta de créditos internacionales a causa de su insolvencia.

El financiamiento de los gastos del sector público a través de la emisión de circulante, aunque frecuentemente usado por países que se encuentran apremiados por cubrir su déficit fiscal, tiene grandes costos. En una economía cerrada, la emisión, si bien permite al gobierno sufragar sus gastos, causa inflación: el mismo conjunto de bienes será adquirido con un mayor volumen de dinero, reduciéndose así el valor real de éste. En una economía abierta, donde la mayor emisión y demanda de bienes puede ser satisfecha con importaciones, también habrá inflación, pues se ejercerá una presión sobre el mercado de divisas, lo que conduce a una devaluación de la moneda local y ello repercutirá sobre los precios. De esta manera, el público, al perder poder adquisitivo para financiar los gastos del gobierno, estará pagando un "impuesto inflacionario".<sup>a</sup> Ello es costoso en sí, pues tiene repercusiones sesgadas y afecta particularmente a los pequeños ahorradores (que tienen bonos de gobierno u otro tipo de ahorros que no se indexan con la inflación).

Además, este tipo de financiamiento tiene un límite, pues a medida que se acelera la inflación, el público demanda cada vez menos dinero nacional e intenta proteger su riqueza comprando divisas, de manera que en una aguda hiperinflación la emisión de dinero puede dejar de ser efectiva para financiar los gastos del gobierno.

Finalmente, el financiamiento mediante la emisión de bonos también enfrenta algunos problemas. En una economía cerrada, los bonos de deuda interna deben ser colocados en el mercado nacional. Si existe una base monetaria constante, ello provocará una elevación de la tasa de interés y, por tanto, un desplazamiento del sector privado, al verse restringido su acceso al crédito. En una economía abierta, por el contrario, el gobierno puede libremente colocar sus bonos en el mercado internacional, no provocando, por ende, un desplazamiento del sector privado. Si la economía de la que se trata es además pequeña, el peligro de provocar una elevación en la tasa de interés mundial es nulo.

En lo que concierne a las economías centroamericanas, si bien éstas son pequeñas y abiertas, han comenzado a colocar bonos en el mercado financiero internacional muy recientemente y en forma limitada. La colocación de bonos se ha hecho localmente y ello ha tenido ciertos efectos de desplazamiento del sector privado. La posibilidad de colocar bonos en forma ilimitada en el mercado internacional, si bien posible en teoría para países como los centroamericanos, el antecedente de sus fuertes endeudamientos y moras en los ochenta ha afectado la receptividad de sus bonos en el exterior. Un problema adicional que presenta la colocación de bonos de deuda es que engruesan la deuda interna y externa, requiriendo crecientes gastos del gobierno para pagar los servicios correspondientes. Si al colocar los bonos hay un efecto sobre las tasas de interés, este gasto será aún mayor.

**Nota:** <sup>a</sup> Véase, John Maynard Keynes, Breve Tratado sobre Reforma Monetaria, Fondo de Cultura Económica, 1982.

## B. Estructura de la carga tributaria

En relación con su importancia en el total de ingresos corrientes, los impuestos directos de los gobiernos centrales, sin considerar a Nicaragua, se ubican dentro de un rango de 20 a 26% en los cinco primeros años de este decenio.

La participación de los impuestos directos en Nicaragua no ha llegado al 15%, lo que se explica fundamentalmente por el énfasis que puso su administración en captar de preferencia impuestos específicos sobre una gran cantidad de productos, con arreglo a tratamientos diferenciados. La proliferación de este tipo de tributos se debió en parte a las dificultades que tuvo el país para organizar su administración tributaria en razón del conflicto interno. Además, el largo período de contracción económica llevó a caídas permanentes en los resultados económicos de las empresas y a empequeñecer el papel del Impuesto sobre la Renta.

La participación de los impuestos directos en Costa Rica es más baja que en los restantes tres países; se debe básicamente a los tratamientos especiales de tasa preferencial que han venido caracterizando a su legislación de impuestos a los ingresos, el más importante de los cuales es la cédula constituida por el “Impuesto Único a las Rentas del Trabajo Personal Dependiente o por concepto de jubilación o pensión”; la asimetría en el tratamiento de los intereses cuya deducción está permitida en el cálculo de utilidades gravándoseles luego en forma celular con una tasa preferencial definitiva eximiéndose así al contribuyente de acumular esos intereses con otros ingresos, en tanto existe doble imposición sobre dividendos; y al desfase (efecto Tanzi) que ha venido existiendo entre la generación y el pago de las obligaciones tributarias por impuesto a la renta, en tanto la recaudación de los gravámenes indirectos se ajusta automáticamente al ritmo inflacionario.

En Honduras, la participación tributaria directa es de las más altas en la región a causa de las elevadas tasas de las tarifas del Impuesto sobre la Renta tanto para personas físicas como para personas jurídicas, pese a que, como en Costa Rica, no se ha corregido el efecto de la recaudación desfasada.

En Guatemala y El Salvador ha habido reformas tendientes a fortalecer los impuestos directos y en particular los gravámenes sobre el café han pasado a integrarse a la estructura de los respectivos impuestos a los ingresos. Esto genera algunas distorsiones para la comparación a nivel centroamericano, dado que antes de 1990 estos impuestos se clasificaban en los dos países dentro del grupo de impuestos indirectos. En el caso de Guatemala los impuestos indirectos, que incluyen el Impuesto al Valor Agregado, tienen muy restringido su potencial aparentemente por causa de una evasión singularmente alta hasta hace poco tiempo.

La significación de los impuestos al comercio exterior se ha venido reduciendo en Centroamérica en el total de recaudaciones como un fenómeno característico de los cambios ocurridos en la inserción comercial de Centroamérica en el mercado internacional y en el fortalecimiento de las relaciones comerciales dentro de la región. La reducción de aranceles ha sido uno de los principales instrumentos. El fenómeno es más palpable en El Salvador ya que en virtud de su reactivación económica reciente, los impuestos indirectos sobre las transacciones internas, al mantener una vinculación estrecha con la dinámica del producto, se expanden a un ritmo más rápido que el de los gravámenes sobre las importaciones.

## **C. Rasgos salientes de las reformas y ajustes tributarios efectuados en el presente decenio**

En los años del presente decenio, aunque con diferente ritmo, los países efectuaron importantes reformas y también ajustes periódicos menores a sus sistemas tributarios. Se trató de modernizarlos y convertirlos en instrumentos transparentes para el logro de objetivos menos ambiciosos que en el pasado pero más claros en sus propósitos. Luego de esos ajustes las tres grandes fuentes de imposición son el ISR, los impuestos generales de ventas y los gravámenes a la importación. En general predominaron los siguientes criterios en el proceso de reformas:

- i) desplazamiento del peso de la recaudación hacia los impuestos internos;
- ii) reducción de distorsiones en la asignación de recursos, sustancialmente por medio de la estructuración de impuestos generales; la disminución de la protección arancelaria nominal y efectiva; la derogación de impuestos a la exportación de ciertos productos tradicionales que permanecerían a lo sumo como pagos a cuenta de los ISR; y la aplicación de la tasa “cero” a exportaciones en los IVA; todo lo cual unido a una política de liberalización cambiaria tornó redundantes e inapropiados a los certificados de exoneración de impuestos;
- iii) adecuación de mecanismos de incentivos a la exportación y al empleo a los principios y compromisos contenidos en los convenios de adhesión al GATT (OMC), especialmente a través de la creación y extensión de regímenes de zona franca y de perfeccionamiento activo en gravámenes aduaneros, como instrumentos básicos (véanse Recuadros 8 a 12);
- iv) conformación de sistemas tributarios con mayor capacidad de reacción a los cambios en el ingreso nacional nominal, y mejoramiento de la equidad horizontal, por medio de la generalización de los impuestos sobre ventas con estructura de valor agregado abarcando prestación de servicios además de enajenación de bienes; supresión de impuestos de baja recaudación y alto costo administrativo; y eliminación de exoneraciones tanto con respecto a los impuestos de ventas como en relación con los gravámenes arancelarios;
- v) simplificación administrativa y mejora en el cumplimiento por parte de los contribuyentes, a través del fortalecimiento de mecanismos de retención en la fuente; creación de cédulas especiales para ciertos ingresos; establecimiento de unidades especializadas en el seno de las administraciones tributarias en el seguimiento y el control de grandes contribuyentes; y elevación de umbrales de aplicación de gravámenes, en algunos casos más allá de lo requerido por la adecuación a la inflación, con el fin de disminuir los costos de fiscalización a pequeños contribuyentes de muy escaso aporte a las finanzas. Esto último se ha complementado con la instauración de regímenes simplificados para los impuestos de renta y de ventas, y en parte ha estado determinado también por la intención de aligerar la carga tributaria sobre grupos de bajos ingresos;
- vi) fomento del ahorro, la inversión y el esfuerzo productivo, mediante adecuaciones a los ISR que conducen a disminuir el costo del capital empleado por las empresas (en general con procedimientos de traslado de quebrantos y sistemas de depreciación acelerada de activos fijos); admisión de reservas libres de impuestos; reducción del número de tramos tarifarios y de tasas marginales en el gravamen sobre los ingresos de las personas naturales; así como adopción del método “consumo” en la estructura de los IVA, a fin de reducir sustancialmente la doble imposición sobre equipos y, por ende, los sesgos en contra del empleo de los bienes de capital en las funciones de producción;

- vii) búsqueda de mayor simplificación administrativa, mediante la creación de cédulas especiales para las rentas que proceden del trabajo en relación de dependencia; y
- viii) conformación de una gama más amplia de instrumentos de control de cumplimiento, donde sobresalen la sanción de códigos y normas de procedimientos tributarios más severos, impuestos a los activos de las empresas, e incorporación de métodos de determinación presuntiva con respecto a ingresos difíciles de captar por medio de autodeclaración. El énfasis en los criterios enumerados, la importancia relativa de cada uno, o los procesos de modernización de estructuras, han estado condicionados por diferentes tipos de exigencias de corto plazo. Destacan aquí las presiones para aumentos coyunturales en la recaudación a fin de cerrar o disminuir las brechas de gasto.

Nuevamente cabe señalar que han faltado en Centroamérica sistemas de programación financiera con un horizonte de mediano plazo, capaces de precisar claramente el papel de los instrumentos de gasto público, tributación y endeudamiento, y evitar el surgimiento de conflictos acumulativos entre los diferentes objetivos de las finanzas públicas. En determinadas ocasiones se ha postergado demasiado la revisión crítica de las estructuras tributarias y de su funcionalidad ante las nuevas estrategias de crecimiento. Por otro lado, parece haberse dado un peso exagerado a los intentos por zanjar dificultades de carácter administrativo en detrimento de otros propósitos, como el de equidad. Se destaca una tendencia a lo que podría llamarse la “celularización” de los impuestos sobre la renta. El caso más señalado es el de Guatemala donde ese impuesto ha llegado a ser prácticamente celular.

**Recuadro 8**  
**COSTA RICA: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO RÉGIMENES ESPECIALES**  
(Beneficios)

Régimen	Exoneración Impuesto sobre la Renta	Exoneración aranceles a importación	Exoneración otros cargos a importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
<b>Contrato de Exportación</b>	Únicamente para las empresas que gozaban de los beneficios antes del 3/04/92 <sup>a</sup>	Sí; según un reglamento al efecto	Sí; según un reglamento al efecto	Únicamente para las empresas con contrato de exportación anterior al 31/12/92 <sup>b</sup>	No
<b>Admisión Temporal</b>	No	Suspensión de toda clase de tributos para mercancías destinadas al exterior	Suspensión de todos los cargos para mercancías destinadas al exterior	No	No
<b>Zonas Francas</b>	Sí; para las empresas que operan bajo el régimen, según zonas de desarrollo relativo. Sí; para las empresas desarrolladoras existentes. No; para las nuevas empresas desarrolladoras de parques industriales	Sí; para todos los bienes, con excepción de vehículos, los que están definidos en la ley	Sí; para todos los bienes con excepción de vehículos, los que están definidos en la ley	No	- Exención de impuestos de ventas y consumo. - Exención de los impuestos territorial y al traspaso de bienes. - Exención de tributos sobre las remesas al exterior. - Exención de tributos y patentes municipales. - Libre manejo y tenencia de divisas. - 15% de bonificación sobre el monto pagado de salarios a empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo.

**Fuente:** Academia de Centroamérica. Costa Rica: una economía en recesión. Informe preliminar de la economía en 1996, abril de 1997.

**Notas:** <sup>a</sup> Este beneficio expiró el 31 de octubre de 1996.

<sup>b</sup> Las empresas que se acojan a los nuevos porcentajes de CAT podrán gozar de este beneficio hasta 1999.

**Recuadro 9**

**EL SALVADOR: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO REGÍMENES ESPECIALES**

*(Beneficios)*

Régimen	Exoneración Impuesto sobre la Renta	Exoneración Aranceles a Importación	Exoneración otros cargos a importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
<b>Devolución de derechos</b>	No	Reembolso de 6% sobre el valor FOB de las exportaciones, con excepción de las ventas de café, algodón y azúcar, salvo que contengan un mínimo de 30% de valor agregado nacional; el 6% se aplica sobre el valor agregado en el caso de las maquiladoras, las que además pueden importar bienes de capital e insumos bajo régimen de admisión temporal		No	No
<b>Zonas Francas</b>	Sí; por 15 años para desarrolladores y administradores; y de 10 años prorrogables por igual lapso para usuarios	Sí; de impuestos que graven importación de bienes de capital e insumos; y de 10 años prorrogables para la importación de combustibles. Todos estos beneficios se aplican únicamente a usuarios		No	- Exención total de impuestos municipales sobre el activo y patrimonio de la empresa por 10 años, prorrogables por igual lapso

**Fuente:** Decreto N° 460, Ley de Reactivación de las Exportaciones del 27/03/90; Decreto N° 68, Reglamento General de la Ley anterior; Decreto N° 461, Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales, del 27/03/90; y Decreto N° 56, Reglamento General de esta última Ley.

**Recuadro 10**  
**GUATEMALA: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO RÉGIMENES ESPECIALES**  
*(Beneficios)*

Régimen	Exoneración Impuesto sobre la Renta	Exoneración aranceles a la importación	Exoneración otros cargos a importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
<b>Admisión Temporal</b>	Sí; por 10 años para rentas provenientes de exportaciones hacia fuera del área Centro-Americana	Suspensión temporal con inclusión del IVA de derechos a la importación de maquinaria e insumos	Suspensión temporal de todos los cargos de importación sobre maquinaria e insumos	No	- Exoneración total de impuestos ordinarios y extraordinarios a la exportación
<b>Devolución de Derechos</b>	Sí; por 10 años para rentas provenientes de exportaciones hacia fuera del área Centro-Americana	Reembolso de derechos de importación e IVA	Reembolso de otros cargos a la importación	No	- Exoneración total de impuestos ordinarios y extraordinarios a la exportación
<b>Reposición con Franquicia Arancelaria</b>	No	Franquicia para importar el valor equivalente por derechos arancelarios pagados sobre insumos contenidos en bienes exportados por terceros, dentro del plazo de un año	Franquicia para importar el valor equivalente por los cargos de importación pagados, dentro del plazo de un año	No	No
<b>Exportación de Componente Agregado Nacional Total</b>	Sí; por 10 años para rentas que provengan de exportaciones hacia fuera del área Centro-Americana	Sí; con inclusión de IVA a la importación de maquinaria, equipo y accesorios.	Sí; para maquinaria, equipo y accesorios.	No	- Exoneración total de impuestos ordinarios y extraordinarios a la exportación.
<b>Zona Franca</b>	Sí; por 15 años para las entidades Administradoras 12 para los usuarios industriales y 15 para los usuarios comerciales	Sí; para maquinaria y equipo importado por Administradoras y usuarios industriales; materias primas e insumos de estos últimos; y mercancías terminadas de los usuarios comerciales	Sí; en las mismas condiciones que para los aranceles a importación.	No	- Exoneración del IVA en las transacciones que se realicen dentro y entre zonas francas. - Además, exclusivamente para las entidades administradoras: exoneración del impuesto único sobre inmuebles que corresponde al gobierno central, por un período de 5 años sobre inmuebles destinados al desarrollo de la zona; y exoneración de aranceles y adicionales a la importación y consumo de combustibles para generación de energía eléctrica.

**Fuentes:** Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquiladora, Decreto N° 29-89 y sus modificaciones; Decreto N° 26-91 y su reglamento.  
Ley de Zonas Francas. Decreto N° 65-89 y sus modificaciones y Decreto N° 25-91 y su reglamento.

Recuadro 11

**HONDURAS: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJOREGÍMENES ESPECIALES***(Beneficios)*

Régimen	Exoneración Impuesto sobre la Renta	Exoneración arancel a importación	Exoneración otros cargos a importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
<b>Admisión Temporal</b>	No <sup>a/</sup>	Suspensión temporal, incluyendo IVA, para maquinaria e insumos		No	- Exoneración de impuestos de exportación - Exención del Impuesto al Activo Neto a las empresas maquiladoras que exporten el 100% de su producción fuera de Centroamérica
<b>Zona Libre de Puerto Cortés y Áreas de Extensión</b>	Sí; por tiempo indefinido para la entidad administradora y los usuarios	Sí; para todas las mercancías introducidas en la zona		No	- Exoneración de impuestos a la exportación - Exoneración de impuestos sobre ventas y producción dentro de la zona - Exoneración de impuestos municipales a inmuebles y establecimientos comerciales - Exoneración de impuesto al Activo Neto
<b>Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación</b>	Sí; por 20 años para la sociedad operadora; y sin límite para los usuarios	Sí; para los bienes de capital que importe la sociedad operadora; y para todas las mercancías (comprendiendo bienes de capital e insumos) que introduzcan los usuarios a la zona		No	- Exención de impuestos municipales por 10 años para la sociedad operadora - Exención de impuestos de ventas y de producción y de impuestos municipales a inmuebles, sin límite, para los usuarios, así como de cualquier otro impuesto indirecto nacional o municipal - Exención del Impuesto al Activo Neto

**Fuentes:** Decretos N° 37-84 y 190-86 (Régimen de importación temporal); N° 356, 787, 16-89; 197-89 y 108-90 (Zona Libre de Puerto Cortés) y 37-87, 133-89 y 108-90 (Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación).

**Nota:** a/ A partir de la reforma efectuada al Régimen por el decreto 135-94, de octubre de 1994, la exoneración del ISR permaneció vigente únicamente para las empresas que gozaban del beneficio con anterioridad al citado decreto.

**Recuadro 12**  
**NICARAGUA: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO RÉGIMENES ESPECIALES**  
*(Beneficios)*

Régimen	Exoneración Impuesto sobre la Renta	Exoneración aranceles a importación	Exoneración otros cargos a importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
<b>Exportadores tradicionales que vendan 25% o más fuera de Centroamérica y generen un ingreso neto de divisas como mínimo de 35% del valor FOB</b>	No	Sí; para insumos y bienes de capital	Sí	No	Exoneración del Impuesto General de Ventas sobre insumos nacionales
<b>Contratos de Exportación (Productos no Tradicionales)</b>	Sí; en una proporción de la ganancia obtenida (60% en 1996), por un máximo de 6 años	Sí; para insumos y bienes de capital	Sí	Sí; 10% en 1995/96 y 5% en 1997 del valor FOB de exportación	Exoneración del Impuesto General de Ventas sobre insumos nacionales
<b>Zonas Francas</b>	<u>Empresas desarrolladoras</u> : 100%, por un período de 15 años	Sí; para maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y otros implementos necesarios para el funcionamiento de la zona	Sí	No	Exención total de impuestos indirectos, de venta o selectivos de consumo./ Exención de impuestos por constitución, transformación, etc. de la sociedad./Exención de impuestos sobre transmisión de inmuebles afectos a la zona./ Exención de impuestos municipales./ Exención total de impuestos indirectos, de venta o selectivos de consumo./ Exención de impuestos por constitución, transformación, etc. de la sociedad./ Exención de impuestos sobre enajenación de bienes inmuebles inclusive el
	<u>Empresas usuarias</u> : 100% durante los primeros 10 años de funcionamiento y 60% del undécimo en adelante	Sí; para insumos y bienes de capital; y para equipo de transporte para uso normal de la empresa	Sí	No	

**Fuentes:** Proyecto NEPA I. Incentivos a la Agricultura e Industria Manufacturera en Nicaragua (Dr. Julio Berlinski), 14/03/97; Decreto Nº 46-91 sobre Zonas Francas Industriales de Exportación, del 13/11/94.

La falta de tales sistemas de programación en lo referente a ajustes tributarios y a secuencias de reformas, aunque no se presenta igual en todos los países, introduce además distorsiones en el funcionamiento del Mercado Común. Aquí son patentes los avances en la armonización de los gravámenes a las importaciones; pero queda todavía por recorrer bastante camino en lo referente a disminuir los obstáculos a la competencia, y por ende, a la eficiencia, derivados de estructuras disímiles en la imposición a las utilidades de las empresas y en el impuesto al valor agregado. En este último, la dispersión de las tasas legales y también de las efectivas (a consecuencia de los regímenes particulares en cuanto a exenciones y operaciones sujetas al gravamen) ha aumentado con el tiempo; actualmente Nicaragua aplica una alícuota general de 15%; Costa Rica y El

Salvador, una de 13%; Guatemala acaba de elevar la alícuota del 7 al 10%, y Honduras permanece con la de 7% desde 1990, salvo para algunos productos gravados con el 10%.

#### **D. Perspectivas a mediano plazo**<sup>19</sup>

Es de esperar que por efecto de la globalización, el énfasis de reformas se vaya desplazando al tratamiento tributario aplicable a remesas de utilidades y otras rentas a beneficiarios del exterior, que en la actualidad es alto en algunos de ellos. Aquí es importante trabajar con base en un criterio estrechamente coordinado, contemplando al sistema tributario en su conjunto, así como la incidencia de otros costos (leyes laborales, etc.) sobre el capital y la empresa a fin de evitar una competencia exacerbada entre países que aspiran a establecer una Unión Económica.

Otra área en que al parecer habrán de concentrarse esfuerzos, a impulsos de los organismos financieros internacionales, sería la que se refiere a establecer fórmulas eficientes para un tratamiento tributario especializado a las microempresas, donde prácticamente no han existido avances en Centroamérica. Desde el punto de vista de la protección a un sector capaz de generar alto empleo, hace falta estructurar sistemas de tributación única, que reduzcan los costos sociales de administración y cumplimiento de un vasto sector del empresariado centroamericano.

En América Latina existe la inquietud acerca de que los regímenes simplificados estén actuando como refugio para medianas empresas, lo que desvirtúa obviamente finalidades básicas que se han tenido en mente en el momento de su creación.

---

<sup>19</sup> Resumen de una plática sostenida con funcionarios del CIAT, de carácter informal y a título personal.

## **VII. Propuesta de reformas tributarias para las economías centroamericanas**

---

### **A. Principios generales**

El problema central de política tributaria en Centroamérica es el de obtener el ingreso necesario para cubrir los gastos, y al mismo tiempo corregir de alguna manera la desigual distribución del ingreso, apoyando la inversión y el ahorro privados.

Al considerar la necesidad de obtener ingresos para cubrir los gastos, el sistema tributario debe ser elástico, es decir, tener una carga tributaria media relacionada con el ingreso, que aumente a medida que este último se incrementa (elasticidad superior a 1). Esta es una característica deseable por varias razones: i) aumentará la demanda por servicios públicos a medida que se asimile la concepción de la TPE. A muy bajos niveles de ingreso por habitante, las principales necesidades se satisfacen con lo que podría llamarse bienes “privados”, como alimento y alojamiento; conforme aumente el ingreso, crecerá la demanda por bienes públicos, como educación y salud; ii) la TPE impulsará economías más complejas e interdependientes en su interior, mayor grado de especialización entre regiones, y esto será efecto y estímulo a la vez de mayores servicios a ofrecer en infraestructura de comunicaciones, transporte y servicios generales; iii) la necesidad de transferencias a los sectores más pobres de la sociedad se sentirá con mayor fuerza, y iv) un sistema elástico evitará el cambio frecuente de tasas y bases tributarias, o sea, mantendrá la estabilidad del sistema tributario y facilitará el cálculo económico del empresario privado.

Así, por diferentes razones, se requiere tener un sistema con elasticidad estructural o construida. En ese sentido, algunos requisitos que debería contemplar ese sistema son:

- a) Contar con un importante impuesto progresivo a los ingresos personales, aunque con una escala más reducida de tasas marginales, como ya está siendo común en Centroamérica. Este impuesto aporta en América Latina alrededor de 20% de los ingresos fiscales frente a cerca de 30% en promedio en países industrializados; es elástico por su misma naturaleza, ya que con el aumento del producto nacional global puede esperarse que las diferentes categorías de ingreso, que conforman la estructura distributiva del país, se muevan en sentido ascendente, con aumentos proporcionalmente mayores que el promedio en los grupos bajos<sup>20</sup>, con lo cual las personas irán cayendo en tramos superiores de la escala de tasas marginales. Este fenómeno es diferente al del fiscal *drag* producido por la inflación, mediante el cual un mismo ingreso real pasa a tener una carga tributaria mayor.

En el primer caso, el incremento de la carga tributaria media es un efecto del propio sistema que obliga a pagar más porque se gana efectivamente más, lo que está de acuerdo con el criterio de equidad que subyace en la intención del legislador al establecer un impuesto progresivo.<sup>21</sup>

- b) Contar con un impuesto selectivo al consumo del tipo del que aplican Costa Rica y Honduras, que grave más a las categorías de gasto que tienen mayor ponderación en los desembolsos de las unidades familiares de alto ingreso, combinado con un impuesto progresivo a la propiedad de residencias, para abarcar el gasto en viviendas. Además de los efectos recaudatorios, gravámenes de este tipo reducirán la desigualdad en el consumo, y las personas podrían desear ahorrar más para evitar el impuesto<sup>22</sup>, contrariamente a lo que sucedería con altas tasas marginales en el impuesto progresivo a los ingresos de las personas si recaen pesadamente sobre los rendimientos del ahorro. Conviene advertir que la elasticidad tributaria difiere, según se determine en función de cambios en el ingreso real o de cambios en el ingreso nominal. Un impuesto *ad valorem* sobre el consumo de bienes de lujo puede tener una relativamente alta elasticidad con respecto a variaciones o cambios en el ingreso real, pero una elasticidad que tiende a uno con respecto a variaciones en el ingreso nominal<sup>23</sup>. De todas formas, impuestos con una elasticidad de uno frente a cambios en el ingreso nominal constituyen un buen desempeño de finanzas públicas si, como antes se expresó, se fortalece el impuesto a los ingresos personales.
- c) Generalizar el impuesto al valor agregado de manera que existan pocas exenciones o aberturas tributarias. Dichas exenciones afectan además la equidad horizontal (personas que encontrándose en situación económica igual son afectadas diferencialmente en términos

<sup>20</sup> Si no ocurriese este fenómeno, las fallas en la equidad serían muy graves. Vale la pena insistir en que la estructura de la imposición, junto con una estructura del gasto público que apoye a los grupos de bajo ingreso sin adormecer los estímulos para el esfuerzo y la productividad, deberían complementarse en el logro de la mayor equidad.

<sup>21</sup> No obstante, también podría sostenerse la tesis de que un impuesto a la renta progresivo no ajustado sería en sí mismo un instrumento antiinflacionario al reducir el ingreso disponible de los contribuyentes.

<sup>22</sup> En este caso, la elasticidad inferior a uno en el impuesto al consumo de lujo estaría compensada por un mayor ahorro personal, salvo desde luego, que se tratase de evasión, problema que en este caso, como en otros, lleva a ser cauto en la aplicación de tasas marginales.

<sup>23</sup> En efecto, suponiendo que la tasa de crecimiento del gasto en bienes de lujo sea superior a la tasa de crecimiento del ingreso real --como normalmente ocurre-- para un mismo porcentaje de inflación en los bienes de lujo que en el nivel general de precios, y alícuota de impuesto *ad valorem* constante, la elasticidad de la recaudación con respecto a cambios en el ingreso real sería obviamente la relación entre las dos tasas de crecimiento real y superior, por ende, a uno. La elasticidad con respecto al ingreso nominal estaría dada por la expresión:

$$\frac{g^* (1 + p) + p}{g (1 + p) + p}$$

donde:  $g^*$  = tasa de crecimiento del consumo de bienes de lujo

$g$  = tasa de crecimiento del producto global

$p$  = tasa de crecimiento de los precios

Como la tasa de crecimiento de precios aparece como componente aditivo en el numerador y en el denominador, y  $g$  es menor que  $g^*$ , por hipótesis, el denominador aumenta en mayor proporción que el numerador y, consiguientemente, la elasticidad con respecto al cambio en el ingreso real resulta mayor que la elasticidad con relación al cambio en el ingreso nominal. La expresión tiende a 1 cuanto mayor es  $p$  con respecto a  $g$  o  $g^*$ .

tributarios) y generan una propensión a desviar la actividad hacia zonas no gravadas, con lo cual disminuye la eficiencia del sistema, se produce menos de lo que podría haberse producido y se obtienen menores recursos fiscales. Se plantea el problema de decidir, sobre todo en Centroamérica, acerca de qué actitud tomar con respecto a los pequeños empresarios, sector muy costoso en términos del esfuerzo por abarcarlos tributariamente, fiscalizarlos y obtener un aceptable grado de cumplimiento. Sin embargo, como orientación general, no es recomendable que prive la tendencia a desembarazarse fácilmente de problemas administrativos --que ciertamente son engorrosos-- porque la contraparte puede ser el estímulo a la generación de sectores de empresarios pequeños, con deficientes métodos de organización, que pueden desplazar del mercado a empresas que hacen mejor uso social de los recursos, todo ello en virtud de la "protección efectiva" que significa el no tener que pagar el impuesto. En cierta forma, tener umbrales mínimos de venta razonables puede constituir un incentivo para que los pequeños empresarios se preocupen por contar con mejores sistemas de organización y procuren una expansión competitiva auténtica a base de mejoras efectivas de productividad.

- d) En general, adoptar medidas de protección para la defensa de la recaudación real frente al alza de precios. Este punto es importante para países como Costa Rica y Honduras que todavía presentan un desfase importante entre generación y pagos parciales de las obligaciones tributarias (véase nuevamente el Cuadro 1).

Con respecto al concepto de equidad en materia tributaria (Recuadro 13), corresponde formular algunas consideraciones --previas al tratamiento de categorías específicas de ingresos públicos--, que contribuyan a precisar el concepto dentro de la órbita de las finanzas públicas, y destaquen el sentido que adopta la "equidad" en el contexto de la propuesta de la CEPAL.

#### Recuadro 13

### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EFICIENCIA Y EQUIDAD DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

En mayor o menor medida, los sistemas tributarios tienen en todas partes "exceso de carga", expresión que alude a la idea de que los impuestos sobre el ingreso, el capital y las mercancías distorsionan las elecciones de consumidores y empresarios, en tal forma que la pérdida total soportada por el contribuyente o la sociedad misma es mayor que el peso o carga monetaria del impuesto. Por ejemplo, un impuesto específico sobre un bien determinado de demanda elástica tiene un exceso de carga representado por la diferencia entre lo que el contribuyente pierde en términos de excedente del consumidor (para una oferta de costo medio constante) y la cantidad que recauda el Estado. El consumidor consume menos y el productor produce menos de lo que efectuarían sin impuesto.

Los impuestos al ingreso personal distorsionan la elección del contribuyente entre trabajo y ocio, o entre ahorro y consumo, en particular si tienen tasas progresivas, ya que la conducta de las personas está regida por consideraciones marginales referidas al valor de un esfuerzo adicional, ante la perspectiva de que con el rendimiento de ese mayor esfuerzo haya que entregar una cantidad superior al Estado. Así, aunque el Estado recaude más inicialmente con la elevación de las tasas marginales, a la larga esa mayor recaudación sería menor a la que obtendría con un esquema menos progresivo, si bajar la carga marginal motivara que las personas encontrarán un incentivo a trabajar y producir más, pagando una tasa media de impuesto más baja pero ampliando más que proporcionalmente la cantidad de producto nacional generado.<sup>a</sup> La ausencia de exceso de carga suele denominarse "neutralidad" o "eficiencia asignativa", es decir, no interferencia o minimización de interferencia en las decisiones de producción y gasto que realizan empresarios y consumidores. Así, la tributación es neutral cuando no afecta el sistema de precios y, por ende, tampoco la forma en que se organiza la producción, la combinación de factores, las cantidades relativas que adquieren los consumidores, y la forma de financiar la producción, entre otras variables.<sup>b</sup> En ese sentido, desde el punto de vista de la neutralidad, los impuestos generales a las ventas, con tasa uniforme y con un mínimo de exenciones, son preferibles a los impuestos sobre bienes específicos, dado que no alteran los precios relativos de los bienes, que son en definitiva las señales que indican hacia dónde dirigir los recursos.

En conjunto, la neutralidad y la administración tributaria de bajo costo y con alto grado de cumplimiento contribuyen a definir las características y el grado de un sistema tributario eficiente.

Sin embargo, eficiencia y equidad entran generalmente en conflicto, por lo cual es tremendamente difícil establecer un sistema tributario que reúna ambas características, y con mayor razón en países en desarrollo. Para garantizar condiciones de eficiencia en la asignación de recursos se requiere que los mercados sean perfectamente competitivos y no existan externalidades.

**Notas:** <sup>a</sup> En este sentido, un impuesto libre o casi libre de exceso de carga sería un impuesto de capitación, es decir un impuesto que no tiene relación alguna con el ingreso de las personas o con las riquezas que poseen. Esta carga existió en Gran Bretaña a nivel local, no a nivel nacional. Obviamente, este tipo de impuesto es inaceptable desde el punto de vista de la equidad. <sup>b</sup> En el ejemplo dado anteriormente del exceso de carga representado por la pérdida de excedente del consumidor, si la demanda fuera completamente inelástica no habría exceso de carga; pero tal demanda significa que los consumidores no ajustan sus compras en función del precio, y por tanto, el impuesto no puede interferir en su elección. Por otro lado, un impuesto a la renta de la tierra no tiene exceso de carga, ya que considerando el problema ahora del lado de la oferta, esa oferta está dada y no puede cambiar porque el impuesto sea mayor o menor.

En general, un objetivo subyacente de cualquier sistema es su equidad, en el sentido que los gastos realizados por el Estado estén de acuerdo con los deseos de las personas que contribuyen a sostenerlos.

Conforme a esa idea, la equidad puede alcanzarse con "el principio del beneficio" o con el de "capacidad de pago", como explicación última de la razón de ser de los impuestos.

De acuerdo con el principio del beneficio, los impuestos que se pagan deberían guardar relación con los beneficios que se derivan del gasto público. En una posición extrema, los impuestos serían un precio pagado por un servicio recibido, y el Estado un agente de producción más. Si bien puede ser factible aplicar este principio al suministro de bienes donde opere el principio de exclusión, surgen problemas insolubles al tratar de aplicarlo a bienes públicos, donde no hay rivalidad entre las personas en el consumo del bien.

Para que el principio del beneficio como criterio de equidad pueda ponerse en práctica se necesita que de alguna manera los contribuyentes revelen plenamente sus preferencias por los bienes y servicios públicos y que, además, todos tengan igual capacidad de negociación. Estas consideraciones revelan lo difícil --aunque de ninguna manera inviable-- que es la aplicación parcial del principio del beneficio. En los países con grandes desniveles culturales y sociales, la expresión de las demandas de la población rural indigente es una tarea que no pueden cumplir los mecanismos de expresión institucionalizados, los que necesitan ser activados, por ejemplo, mediante procedimientos especiales de promoción activa como antes se señaló. Además, una vez obtenida la revelación de preferencias, lo más probable es que el ciudadano esté económicamente incapacitado para pagar el costo de la mayoría de los servicios esenciales. Sin embargo, cuando está implicado un núcleo relativamente pequeño de personas, hay espacio para aplicar el principio del beneficio, sobre todo si se asocia con la coparticipación en obras de beneficio de comunidades. Siguen siendo válidas, de todas maneras, algunas objeciones básicas que suelen plantearse a propósito de la vigencia del principio del beneficio como criterio fundamental de reparto de la carga tributaria: i) dificultad para captar una honesta revelación de preferencias, y ii) cambios en gustos individuales, ingresos o precios de otros bienes que sería imposible tomar en cuenta en los hechos.

Además, y en reiteración de lo ya expresado, las personas que reciben directamente los gastos del gobierno en educación, salud y otras prestaciones sociales no son las únicas que se benefician con ellos. Esos servicios generan externalidades positivas que difícilmente pueden evaluarse en términos monetarios. De esa forma, cabría sostener que sólo en instancias específicas, donde el gobierno ofrece bienes de cuyo goce puede excluirse a quien no paga (con pocas externalidades), será aplicable el principio del beneficio.

En cambio, según el principio de "capacidad de pago", los ingresos deberían procurar que la carga tributaria se distribuyera entre las personas de acuerdo con su capacidad contributiva, medida de alguna forma a través de la riqueza, el ingreso o el consumo. El principio de la capacidad de pago, por tanto, desplaza el énfasis de la noción del beneficio que las personas reciben con el gasto, a la decisión de cuánto puede exigirse a cada persona. Tal distribución de la carga tributaria se pretende que signifique "igualdad de sacrificio", aunque ésta es en sí misma una noción no exenta de ambigüedades. En todo caso, con arbitrariedades que puedan subsistir, en la situación de los países aquí estudiados, es evidente que debiera privar el principio de la capacidad de pago para decidir el reparto de la carga pública, con algunas concesiones al principio del beneficio en relación con recursos que no son estrictamente impuestos (contribución por mejoras y cargas sobre usuarios, como ejemplos salientes a los que se alude más adelante).

Por ello, se postula como más congruente con los criterios de TPE una estructura de la carga tributaria que dé un peso importante al impuesto a los ingresos de las personas físicas; a los impuestos al patrimonio o formas específicas del mismo; a los impuestos a la exportación de

productos tradicionales primarios de origen agrícola como medio de gravar ganancias inesperadas ocasionadas por bruscos aumentos en los precios mundiales, junto con impuestos sobre el gasto que participen de dos características: i) servir de instrumento recaudatorio elástico, como es el caso del IVA, con pocas exoneraciones, y ii) gravar el consumo suntuario que, como se dijo, reduce las desigualdades en el consumo privado y por lo mismo aminora presiones sobre la balanza de pagos.

En términos de eficiencia, es del caso señalar que la eficiencia asignativa varía con cada estado de distribución del ingreso y, entre otras ideas-fuerza, los documentos sobre TPE expresan insatisfacción ante la realidad del problema de la distribución. También es un documento que enfatiza algunas formas de incentivos o de mecanismos que afectan la estructura de precios que resultaría del libre funcionamiento del mercado. Así, con mercados imperfectos, con un gran sector de subsistencia no monetizado, con dificultades administrativas para recaudar, con presiones legítimas para no gravar bienes básicos salariales, es ilusorio pretender un sistema de impuestos generales y neutrales en Centroamérica. Por otro lado, la consideración de las externalidades es muy importante en estos países: las acciones del Estado deben asumir la existencia de un sistema de precios que escasamente refleja beneficios y costos sociales. La diferencia entre lo privado y lo social reduce enormemente los alcances de una política tributaria que se proponga la neutralidad como característica básica de la tributación. Por ello, aunque la neutralidad sería deseable --o más bien intervenir tan poco como sea consistente con otros objetivos y restricciones--, el hecho es que las circunstancias reales limitan sensiblemente su aplicación práctica.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe dejarse de lado la experiencia particular de Costa Rica. En este país, hace falta fortalecer la neutralidad del sistema tributario y se antoja poco relevante hacer del objetivo de equidad el eje del sistema tributario. Por el nivel de desarrollo social alcanzado, ese objetivo debería estar más ligado a la orientación del gasto público que al manejo de la política tributaria. Lo recomendable es ensanchar la base de la imposición, reducir las iniquidades horizontales en la distribución de la carga tributaria (las exenciones constituyen un caso típico) y prestar básicamente atención a los efectos de los gravámenes sobre el ahorro y la inversión y a su incidencia sobre los estímulos al trabajo y la creatividad. Con todo hay un sector donde debe reconocerse que el sistema puede jugar un papel relevante desde el ángulo de la equidad e indirectamente sobre la eficiencia: la tributación tendría que ser el instrumento idóneo de captación de las rentas de escasez y de las plusvalías que habrá de generar el desarrollo económico estructuralmente más abierto impulsado por el comercio y por la inversión privada nacional y extranjera. Ese proceso puede verse obstaculizado si sus beneficios se concentran, por ejemplo, en los grupos de propietarios tradicionales o en aquellos que puedan surgir en asociación con el crecimiento de los circuitos especializados de intermediación financiera.

Liberar a la tributación de excesivas responsabilidades en materia de equidad, como aquí se postula, implica además, por asociación natural, reexaminar el sistema de seguridad social del país. Al respecto, diferentes estudios han insistido en la necesidad de que Costa Rica reestructure y reordene los múltiples regímenes que existen en la actualidad. En esta tarea sería importante: i) la realización de balances actuariales en todos los mecanismos; ii) la gradual transformación de sistemas de reparto hacia los de capitalización; iii) la sujeción de las transferencias desde el gobierno central a la realización de revisiones exhaustivas de la viabilidad de los sistemas de pensión y de riesgos por parte de las administraciones y los representantes de la población asegurada a efectos de que dichas transferencias revistan un carácter complementario del esfuerzo de los afiliados y no reemplacen obligaciones que deberían recaer sobre esas personas. De otra forma, a corto plazo se puede entrar en una etapa crítica en la que ni la sociedad general ni la mutualidad de riesgos estén en condiciones de dimensionar sus respectivos compromisos y la capacidad de las reservas para enfrentar contingencias.

## **B. Consideraciones específicas para ciertos tributos y cargas sobre usuarios<sup>24</sup>**

### **1. Impuesto sobre la renta**

Diferentes temas merecen consideración especial. En primer término para efectos de alcanzar de manera más efectiva las capacidades contributivas habría que fortalecer los gravámenes a las ganancias de capital. Desde luego estas ganancias plantean el problema de su generación irregular, pueden dar lugar a alteraciones repentinas de la base tributaria, desplazándola hacia tasas marginales mayores y elevando así la presión media sobre la masa de ingresos gravables. Además, son de impracticable determinación periódica, y por ello generalmente su obligación se hace exigible cuando dichas ganancias se realizan al negociarse los activos que las generan o se refieren a bienes que se transmiten por herencia. Se argumenta también que si el pago se hiciera en función de ganancias devengadas y no realizadas, se podría poner al contribuyente en una situación de iliquidez dado que el bien no ha sido enajenado. Por otra parte, con objeto de evitar la elevación súbita del impuesto existen sistemas especiales, como son: promediar las ganancias de capital por un cierto número de años; crear una cédula para las mismas dentro del Impuesto sobre la Renta, con una tarifa ad hoc inversamente relacionada con el tiempo en que el bien (generalmente inmueble) ha estado en posesión del contribuyente, para gravar así de manera más acentuada la ganancia especulativa, o acumular en la declaración del contribuyente sólo un porcentaje de la ganancia. En todo caso, lo importante es que se preste debida atención al problema para acercarse a una mayor personalización y globalización de ingresos y alcanzar ingresos del capital obtenidos sin esfuerzo.

En segundo lugar, cabría prestar atención a los problemas de doble imposición económica que se plantean a raíz del tratamiento de dividendos y otras formas de distribución de utilidades de personas jurídicas. Como se vio anteriormente en Costa Rica y Honduras, hay impuestos sobre los dividendos dentro de un sistema de doble imposición atenuada. Se gravan de manera proporcional con tasas menores a las marginales superiores que rigen para las tarifas correspondientes a las personas naturales. En Guatemala los dividendos se excluyen de la declaración de las personas físicas y en El Salvador se incluyen pero luego se reconoce crédito a las personas naturales por la parte proporcional del impuesto que pagó la sociedad sobre sus utilidades. Así, en estos dos países, se ha eliminado el problema de la doble imposición económica sobre las utilidades distribuidas, conforme a lo que es la experiencia universal. Sólo EE.UU., Holanda y algunos pocos países mantienen todavía el régimen de doble imposición, al obligar al contribuyente individual a incluir en su declaración jurada los dividendos, netos de impuestos societarios, que le han sido pagados.

Existen, así, diferentes formas de proceder al respecto. Una alternativa, que rigió en México durante algunos períodos, sería la de permitir deducir los dividendos pagados --o puestos a disposición del contribuyente-- del ingreso gravable de las sociedades o personas jurídicas, de tal manera que para el impuesto a la sociedad los dividendos o remuneraciones pagados a socios se tratarían en la misma forma que las remuneraciones al capital aportado por terceros. Este método tiene la característica de ser neutral respecto del financiamiento de las empresas con capital propio o ajeno aunque podría objetarse que los dividendos o ganancias tendrían un tratamiento diferente, según se incluyeran en las declaraciones individuales (se sumarían a los demás ingresos de las personas), o quedasen acumulados al capital de la sociedad que distribuye. Por supuesto, cuando se aplican ganancias de capital sobre la negociación de acciones el aumento del valor de las acciones por causa de la utilidad no distribuida no sería objeto de gravamen. Además, para su buen funcionamiento requiere que la sociedad actúe como agente de retención respecto de los dividendos

---

<sup>24</sup> En los párrafos que siguen se prescinde de la consideración de los aranceles a la importación, debido a que hay posiciones claras sobre las distorsiones.

e intereses pagados, a la tasa marginal máxima de la escala de las personas físicas para el caso de que la persona que percibe estas rentas no acceda a identificarse.

Esta forma de obviar la doble imposición, al igual de la que rige en El Salvador, fortalece la significación del impuesto sobre las personas físicas relativamente al de las personas jurídicas, tiene el inconveniente de que los controles administrativos son más difíciles de establecer y efectuar en relación con las personas que con las sociedades, pero realza la importancia de un tributo donde la progresividad es alta y donde la traslación del gravamen es más difícil que a nivel de la sociedad, ya que el gravamen ni aumenta ni disminuye la demanda por los servicios de las personas gravadas, ni éstas tienen, en general, posibilidad de desplazarlo hacia atrás<sup>25</sup>. Tiene así mayor mérito este sistema que el salvadoreño, ya que en este último los intereses son deducibles pero no los dividendos con lo cual las dos fuentes de financiación son tratadas en forma diferente. Esta diferenciación no sería relevante, a igualdad de tasa tributaria sobre utilidades y sobre ingreso personal, en la etapa actual de Centroamérica, con predominio todavía de sociedades cerradas. Los aportantes de fondos a las empresas suelen ser de hecho las mismas personas tanto en carácter de socios como de acreedores. Sin embargo, la estrategia de apertura y de mayor movilidad de capitales entre los países puede rápidamente modificar esta situación, y hacer surgir la figura de administradores con autonomía relativa para decidir sobre la estructura óptima de financiamiento de la empresa.

El tema recién expuesto suscita una tercera reflexión. En Centroamérica se está generalizando el tratamiento celular de los intereses, aplicándoseles una tasa proporcional inferior a la que prevalece en las escalas vigentes para personas físicas, no como retención a cuenta sino como pago definitivo. Así por consideraciones fundamentalmente administrativas, se está rompiendo la simetría de tratamiento: la empresa pagadora está en condiciones de deducir como costo dichos intereses obteniendo por ese rubro un ahorro de impuestos superior a la obligación tributaria que recae sobre el acreedor, ya sea que el instrumento de base esté constituido por título valor o por otra forma de reconocimiento de deuda. Esta situación debería corregirse, reservando el tratamiento celular a los instrumentos de ahorro en instituciones financieras controladas por los órganos de supervisión de ese sistema. En el mejor de los casos, es decir sin que hubiera maniobras de evasión, a las empresas les conviene entrar en un proceso de apalancamiento inducido por la normatividad fiscal, con el riesgo de que el fisco pierda más recaudación de la que pretende asegurarse por medio de aquel esquema celular.

En cuarto lugar, es indispensable que se procuren acortar los desfases entre generación y pago de las obligaciones tributarios que, aparte del perjuicio para el Estado representan un factor de iniquidad a nivel de los contribuyentes, donde suelen ser los asalariados los que en virtud del mecanismo de retención periódica (generalmente mensual) de sus remuneraciones, aportan ingresos al Estado con menor desfase que otros perceptores.

En quinto lugar, de forma consistente con los postulados de la TPE, convendría incorporar un elemento de gasto tributario en los sistemas de impuesto a la renta a fin de darle un tratamiento preferencial a los gastos de la empresa en investigación y desarrollo y en capacitación. En México las empresas pueden deducir fiscalmente los fondos destinados a investigación y desarrollo de tecnología, así como las aportaciones a fondos destinados a programas de capacitación de sus empleados. Los aportes se deben entregar a un fideicomiso irrevocable constituido en institución de crédito autorizada. Se autoriza a deducir como gasto del ejercicio hasta el 1.5% y el 1%, respectivamente, de los ingresos del ejercicio. Temporalmente, y en tanto no se destinen a los fines indicados, lo cual debe realizarse dentro de determinados plazos, los fideicomisos deben invertir

---

<sup>25</sup> En general, para que un impuesto pueda trasladarse se requiere que, como resultado del impuesto, el contribuyente pueda obtener un precio más alto por lo que vende o pagar un precio más bajo por lo que compra. Así, una transacción basada en un precio es esencial para que opere la traslación.

los fondos recibidos en valores del gobierno o en acciones de sociedades de inversión de renta fija, cuyos rendimientos no son gravados en tanto se sigan reinvertiendo en investigación y capacitación.

Finalmente, es admisible la objeción de que los gravámenes sobre los ingresos implican un desaliento al mayor esfuerzo productivo, y que las tasas progresivas, al incrementar la carga tributaria media, van abaratando el valor del ocio o del trabajo doméstico no remunerado con respecto al valor del trabajo pagado, a medida que se reduce el ingreso neto de impuestos. En ese sentido, como ya se explicó, cobra importancia la sugerencia de la CEPAL en cuanto a reducir la escala de tasas progresivas, aparte de que los altos impuestos estimulan la evasión. Pero también, a ciertos niveles de ingreso, el impuesto puede ser un incentivo para trabajar más.<sup>26</sup>

## **2. Impuestos al patrimonio o formas específicas del mismo**

Generalmente se aplican como impuesto a los bienes raíces urbanos y rurales, y es esencial que se proceda sobre la base de catastros revisados con alguna frecuencia para que no pierdan actualidad los valores de la propiedad debido a las alzas en el nivel general de precios. Normalmente son recursos municipales, pero aquí se tratan porque las administraciones tributarias nacionales tienen un importante papel asesor a desempeñar.

Con frecuencia se considera que estos impuestos son regresivos, basándose en la concepción de que el propietario los va a trasladar a los arrendatarios. Sin embargo, la parte del impuesto que recae sobre la renta de la tierra grava directamente al propietario. En efecto, el impuesto reduce el rendimiento neto de la tierra de tal manera que los probables compradores pagarán menos por la tierra así gravada<sup>27</sup>, no más de lo que obtendrían en otras inversiones. Ello se debe a la naturaleza fija del factor: no puede aumentarse ni disminuirse por razón de cambios en los precios debido a la tributación, y en ese sentido, como antes se indicó, se está en presencia de un impuesto sin "exceso de carga" a la manera de un impuesto de "capitación", sólo que aquí se está gravando la propiedad y contribuyendo a la redistribución de ésta y del ingreso. El desarrollo urbano ha provocado un fuerte aumento del valor de las propiedades, lo que justifica tomar en consideración la mayor plusvalía. La parte del impuesto que recae sobre los edificios y mejoras es probable que sea soportado parcialmente por el arrendatario. A largo plazo, dependiendo de la existencia de otras oportunidades más rentables o con impuestos más bajos, la inversión en edificios puede decrecer reduciendo así su oferta y elevando las rentas si la demanda permanece. De ahí la importancia de tener registro separado de valores (tierra y mejoras) y tasas diferenciales del impuesto para esos dos componentes, a fin de minimizar probables efectos regresivos. Un gravamen relativamente fuerte a los terrenos baldíos urbanos estimularía su uso productivo.

## **3. Impuesto sobre el gasto<sup>28</sup>**

### **a) Impuesto al valor agregado**

Con éste, como con otros impuestos indirectos, el sistema tributario adopta un sesgo regresivo ya que, por motivos recaudatorios y de eficiencia asignativa, conviene que se aplique con una tasa uniforme sobre todo tipo de consumo --salvo el muy esencial-- sin consideración a la capacidad económica del comprador de bienes gravados.

Por consideraciones de equidad, conviene que se adopte un criterio muy estricto en las exoneraciones que existen en materia de servicios (componente proporcionalmente mayor en el gasto de las personas de alto ingreso que en el de las personas de ingreso medio o bajo). También

---

<sup>26</sup> Según estudios empíricos realizados en países industrializados, este efecto-ingreso de la tributación tiende a ser anulado por el lado del gasto social, el cual le da a las personas una forma de subsistir con menos trabajo, y reduce el empeño en buscar empleo.

<sup>27</sup> Dado que el valor de la tierra ha sido reducido por el impuesto, se dice que éste ha sido "capitalizado".

<sup>28</sup> Se omite analizar los impuestos específicos sobre productos determinados, que ya están comenzando a transformarse en impuestos ad valorem, y a adoptar la forma de valor agregado. Nicaragua acaba de efectuar ese cambio en la tributación.

las exenciones deben limitarse estrictamente a bienes finales de consumo de asalariados y otros grupos de bajo ingreso y a las exportaciones<sup>29</sup>. Por otro lado, se debe tener presente que las exoneraciones plantean otro orden de problemas dentro de la modalidad de liquidación de la obligación tributaria mediante el sistema de "crédito tributario", que es el mecanismo de uso común: concedidas sobre bienes susceptibles de utilización intermedia, dan lugar a doble imposición, ya que en la medida en que bienes exentos entran en la producción de bienes gravados, el comprador no tiene posibilidad de crédito de impuesto, con lo cual se vuelven a gravar los componentes o insumos de los bienes exentos.<sup>30</sup>

Generalmente se plantea la duda acerca de si deben gravarse únicamente los bienes de consumo o si debe también aplicarse impuesto a los bienes de capital. En el régimen de "valor agregado tipo consumo", la base tributaria está formada exclusivamente por los bienes de consumo, y el impuesto pagado por las empresas en la compra o importación de bienes de capital se acredita en forma inmediata en el mismo período, procediéndose en forma semejante a como opera el acreditamiento de impuesto sobre compras intermedias o insumos. Este régimen es el más difundido entre los países que cuentan con IVA y el argumento en su favor se apoya en dos razones fundamentales: i) al gravar el consumo y no la formación de capital, no se crea desaliento a la inversión y se promueve por tanto el crecimiento económico, y ii) al no gravar la función de acumulación o producción de nuevos bienes de capital, el empresario no tiene interferencia fiscal en el precio de los servicios de los factores al decidir sobre la técnica de producción a emplear. El impuesto se comporta así en forma neutral desde este ángulo específico. Se reducen, además, enormemente los problemas administrativos con respecto a otras formas concebibles de IVA.

### **b) Impuesto al consumo suntuario**

Su introducción, consolidación o difusión robustecería los objetivos de reducir las disparidades distributivas, de manera congruente con finalidades de los impuestos directos (renta y propiedad), y atenuaría el impacto regresivo del IVA (ya que el consumo aumenta menos que proporcionalmente con respecto al ingreso, y el IVA capta, por ende, una parte mayor del ingreso de los grupos medios y bajos que lo que retira de los perceptores de renta elevada), conformando por lo demás una estructura de impuestos indirectos de razonable grado de elasticidad, como antes se explicó. Sería esencial que la base del impuesto excluyera bienes susceptibles de usarse también como bienes de capital o insumo, para evitar una carga adicional sobre dichos bienes y sobre los precios de aquéllos en los cuales los primeros entran como factor productivo (una violación del principio de neutralidad, no sujeta a control alguno, y en la práctica justificada sólo por la búsqueda de un incremento de la recaudación). Del mismo modo, el gravamen al consumo de lujo tendría que aplicarse tanto a los bienes de producción nacional como a los importados, para evitar restablecer por otra vía, aparte de la arancelaria, la protección a la sustitución indiscriminada de importaciones.

En estos países el consumo suntuario constituye una considerable reserva potencial para tributación. Al mismo tiempo, las clases altas proporcionan la parte sustancial del ahorro privado. En los tramos elevados del ingreso, ese ahorro se origina en gran medida en la propiedad de empresas; por ambas razones, adoptar una política de tributación crecientemente progresiva sobre la renta, lo mismo que aplicar fuertes tasas de impuestos a las utilidades, significaría recargarse pesadamente sobre el ahorro del sector privado, y constituir así una traba para la inversión y la transformación productiva, o fomentar la evasión en desmedro de la recaudación fiscal. En cambio, una imposición progresiva sobre el consumo suntuario compensaría la menor equidad

---

<sup>29</sup> Suele aplicarse la "tasa cero" o de crédito total de impuesto, aunque el bien en sí mismo no esté gravado, para favorecer a las exportaciones y para mantener en pie el "principio de destino" en el gravamen de bienes que entran en el comercio exterior: los bienes se gravan a la entrada en el país importador de manera de concederles el mismo tratamiento que a los bienes nacionales.

<sup>30</sup> Por ello, los bienes exentos deben estar ubicados al principio o al final de la cadena productiva, a fin de no crear distorsiones innecesarias del tipo de las señaladas.

vertical de un impuesto sobre la renta con tasas progresivas menores a las personas físicas o menores tasas sobre las utilidades de las empresas, y fortalecería el ahorro privado y el ahorro público precisamente por el menor aliciente a la evasión del impuesto sobre la renta.

### **c) Contribuciones por mejoras**

Como se sabe, son tributos que se basan en el criterio del beneficio y gravan los aumentos de valor que adquieren las propiedades inmuebles a causa de la ejecución de obras públicas, que benefician de un modo directo a un grupo determinado de propietarios. Generalmente, se han empleado dentro de radios específicamente locales, pero podrían constituir una fuente de apoyo al financiamiento de carreteras, construcción y mejoramiento de caminos vecinales, puentes y otras obras públicas<sup>31</sup>. Su escasa difusión obedece fundamentalmente a resistencias, incomprensión sobre su naturaleza y a razones de administración, por las dificultades que plantea la valuación de los aumentos de valor de las propiedades (aumentos que varían en función de la distancia del inmueble respecto de los puntos de ubicación física de las obras o zona de influencia), por la necesidad de contar con un estatuto apropiado para la solución de las controversias entre la valuación oficial y la de los mismos propietarios, y porque cada proyecto financiable puede presentar características propias. Parte de esas dificultades puede superarse instrumentando debidamente la contribución por mejoras antes de iniciar las obras o cuando éstas se encuentran en etapas iniciales de ejecución y admitiendo que la contribución sea deducible de los impuestos que normalmente gravan la ganancia de capital en inmuebles.<sup>32</sup>

### **d) Aplicación combinada de regulaciones y sanciones y de estímulos tributarios con propósitos de sustentabilidad ambiental**

En los países de la OCDE y en algunos de América Latina como Chile (ilustrado en el Recuadro 14) están comenzando a estructurarse sistemas fiscales destinados a garantizar la protección del medio ambiente, de áreas de reserva ecológica y del acervo de recursos no reproducibles. Una de las características del complejo de medidas es precisamente la combinación de normas reguladoras y de incentivos a operadores privados. Estos últimos suavizan el rigor de las normas reguladoras y proporcionan estímulos basados en la racionalidad de las empresas a la obtención de mayores rendimientos de los capitales invertidos en las actividades de explotación de recursos naturales.

Salvo en Guatemala, y en Costa Rica, la legislación tributaria de Centroamérica no reconoce todavía algún tipo de estímulos que sería conveniente implantar a causa precisamente del deterioro y la depredación que están sufriendo los bosques naturales de la región. En Guatemala, la ley forestal establece que las personas naturales o jurídicas, domiciliadas en el país podrán deducir del ISR hasta el 50% del valor del impuesto por compensación de los gastos debidamente comprobados en proyectos de reforestación y mantenimiento de las plantaciones efectuadas en áreas no menores de 5 hectáreas, en el curso del año fiscal en que se cause el impuesto. Además, los gastos de mantenimiento de tales plantaciones son deducibles durante el plazo de ocho años, a partir del segundo de la siembra. También en ese país, la ley de Áreas Protegidas dispone que las personas individuales o jurídicas privadas que se dediquen directamente a las actividades de investigación, fomento y desarrollo de áreas protegidas, por la cual obtengan ingresos gravables, podrán deducir de su pago anual del ISR hasta el equivalente del 50% del mismo.

---

<sup>31</sup> No necesariamente se financia con contribuciones el 100% del costo, sino que pueden darse financiamientos por partes, incluso significativamente inferiores al 100%. En los medios urbanos, los porcentajes generalmente son más altos que en los rurales. Véase, Luigi Einaudi, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1952.

<sup>32</sup> Conviene aclarar que los propietarios, igual los de estrato medio que los grandes, deberían estar gravados por la contribución por mejoras. Al ser un tributo basado en el beneficio, las situaciones iniciales de riqueza cuentan menos que la intención de gravar **incrementos** patrimoniales. Véase, Jorge Macon y José Merino Mañón, *Financing Urban and Rural Development through Betterment Levies*, The Latin American Experience, Praeger publishers, 1977.

## Recuadro 14

## CHILE: INCENTIVOS RELACIONADOS CON EL FOMENTO FORESTAL

Este ordenamiento está contenido en el Decreto Ley Nº 701 sobre Fomento Forestal, instrumento legal sancionado en 1976 que adquirió forma definitiva en 1979, y en la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal de 1994. Es un ejemplo destacable de los criterios con que se está abordando el manejo económico de un recurso natural combinado con la conservación y la renovación de un valioso elemento del patrimonio colectivo nacional.

El Decreto Ley Nº 701, y sus modificaciones, definieron los terrenos llamados de aptitud preferentemente forestal (TAPF) como aquellos que por condiciones de clima y suelo no deben ararse en forma permanente, estén cubiertos o no de vegetación, excluyendo los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en la agricultura, la fruticultura o la ganadería intensiva. Estos terrenos tienen que ser calificados por la Corporación Nacional Forestal sobre la base de una propuesta del propietario, acompañada de un estudio técnico del terreno elaborado por un ingeniero forestal o ingeniero agrónomo especializado. La Corporación también puede efectuar la calificación sin que medie solicitud del propietario. Otorgado el certificado de calificación de TAPF, el propietario contrae una serie de obligaciones, sujetas a sanción por incumplimiento, y adquiere derechos a percibir incentivos a la actividad forestal, según se expone a continuación:

<p style="text-align: center;"><b>Obligaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de un Plan de Manejo dentro del año de expedido el certificado de calificación.</li> <li>• Cumplir con los programas de forestación y de reforestación que debe contener el Plan de Manejo.</li> <li>• Cortar o explotar los bosques en TAPF conforme estipulaciones del Plan de Manejo.</li> <li>• Obligación de reforestar una superficie igual por lo menos a la cortada o explotada en las condiciones del Plan de Manejo aprobado.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Sanciones por incumplimiento y obligaciones derivadas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Multas graduadas en función del avalúo fiscal del terreno calificado, por no presentación oportuna.</li> <li>• Multas crecientes según el grado de atraso en la ejecución de los programas.</li> <li>• Reintegro de subsidios y de sumas que se haya dejado de pagar en virtud de franquicias.</li> <li>• Sanción con el doble de las multas señaladas en los párrafos anteriores.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Derechos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A obtener subsidios sobre los costos de forestación y manejo en terrenos calificados.</li> <li>• Exoneración de impuestos sobre la propiedad de terrenos calificados.</li> <li>• A reducción de la carga tributaria en el ISR en la etapa de explotación de bosques naturales o artificiales en TAPF.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Incentivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 75% por una sola vez de los costos netos soportados (este incentivo rigió hasta el 31/12/95).</li> <li>• Diferimiento, hasta la etapa de explotación del bosque, de la inclusión del subsidio anterior en los ingresos gravados con el Impuesto sobre la Renta (ISR).</li> <li>• Estos terrenos, así como los bosques naturales y artificiales y las plantaciones forestales que en ellos se encuentren, están exentos del impuesto territorial y no se toman en cuenta para fines de determinación de la renta presunta ni para el cálculo del impuesto global complementario en el ISR.</li> <li>• Los terrenos calificados, así como los bosques artificiales que en ellos se encuentren, no se incluyen en el acervo gravable de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Donaciones.</li> </ul> <p>50% del impuesto global complementario que correspondería pagar como parte del ISR.</p>

A lo anterior cabe agregar las disposiciones especiales sobre corta o explotación de bosque nativo labores que deben hacerse previa aprobación de un Plan de Manejo especial, estén o no ubicados en bosques en TAPF. La corta o explotación no autorizada se sanciona con multas equivalentes al doble del valor comercial de los productos extraídos.

Por su parte, la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, de reciente aprobación, tiene como objetivo fundamental incentivar el aumento, la recuperación y el ordenamiento de los bosques nativos y la forestación con especies autóctonas a fin de que esas especies alcancen un rendimiento sostenido y cumplan plenamente con sus funciones ambientales, sociales y económicas. Esta ley complementa la normativa del Decreto Ley Nº 701 y se centra en lo que denomina el "bosque nativo", es decir el formado por especies autóctonas con eventual presencia accidental de especies exóticas. El instrumento básico para el ordenamiento forestal del bosque nativo es el Plan de Manejo. Con objeto de fomentar y regular el manejo, protección, aprovechamiento racional y la forestación con especies nativas, se establece un régimen especial de incentivos, beneficios, obligaciones y sanciones. A partir de la fecha de la aprobación del correspondiente Plan de Manejo, los bosques nativos calificados estarán amparados por los beneficios y obligaciones tributarios del decreto Nº 701; pero los beneficios se extinguen transcurridos 40 años desde la fecha de aprobación del Plan de Manejo o en la fecha anterior en que se realice la corta de cosecha.

Fuente: Legislación chilena de fomento forestal

### **e) Cargas sobre usuarios (o tarifas de uso)**

Se refieren al precio cargado a una persona en función del beneficio individual que ésta percibe por un servicio público. Son, por tanto, una alternativa a la imposición como recurso de financiamiento del gasto público.

Los partidarios del empleo difundido de las cargas sobre usuarios sostienen que, de acuerdo con el principio del beneficio, es inequitativo establecer impuestos generales para financiar aquellos servicios sociales que beneficiarán a grupos identificables de personas. Tales servicios sociales pueden incluir educación, gastos en salud, agua potable, alcantarillado, etc.

Con respecto a ellos, vuelve a plantearse el problema de la carencia generalizada de medios en amplios estratos de la población para soportar siquiera en parte el costo de servicios esenciales, y la presencia de externalidades positivas. La educación, por ejemplo, no contribuye únicamente a fortalecer la capacidad productiva del agente que la recibe y a darle la posibilidad de alcanzar un nivel superior de ingreso que le permitiría pagar el costo del servicio que ha recibido; también mejora la capacidad productiva general de la sociedad en una medida que indiscutiblemente sobrepasa el beneficio individual del educando.

Con todo, no cabe excluir por completo la aplicación de cargas sobre usuarios como complemento de la tributación. Gravámenes en función del peso y otras características de los automóviles particulares que ocasionan desgaste de carreteras, caminos y puentes, obligando a desarrollar obras de mantenimiento, contribuirían al financiamiento de esas obras y contendrían un elemento de mejora en la eficiencia asignativa. La aplicación de un precio que en parte cubra los costos de prestación de servicios de asistencia técnica a productores constituiría otro ejemplo, entre varios, de aproximación al criterio del beneficio. Al mismo tiempo se va formando la conciencia social de que una proliferación de servicios públicos sin costo para el usuario lleva al desperdicio de recursos por la sobreutilización a que quedan sometidas tales instalaciones. Por otro lado, el principio del beneficio tiene la ventaja de no desvincular en el proceso presupuestal la consideración de gastos, por un lado, y de los fondos asignables, por el otro.

### **f) Fortalecimiento de prácticas de asignación de impuestos a fondos especiales con destino específico**

El tema anterior conduce a la discusión sobre la conveniencia de crear fondos especiales con destino específico o mantener el principio de la "caja única" para los ingresos públicos.

Los defensores de los fondos asignados argumentan que el mecanismo mantiene sujeta la aplicación del ingreso a la necesidad específica de financiación para el cual fue creado. Así, un fondo de mantenimiento de carreteras alimentado con cargas sobre usuarios permitiría un mayor control del destino y facilitaría el cumplimiento de la obligación por parte de los contribuyentes.

Sin embargo, la proliferación de fondos asignados tiene el inconveniente de que limita el manejo unificado de los recursos. Por otro lado, las dificultades de diferente orden para prever y cuantificar la dimensión apropiada de esos fondos introduce una rigidez que puede llevar a una sobredotación en algunos casos, en tanto subsiste una subasignación para otros usos. En momentos de tensión financiera, la proliferación de fondos puede inducir el uso de expedientes de financiación inferior, como el endeudamiento interno del gobierno o la emisión de dinero, expedientes ambos que se evitarían o minimizarían si existiese un manejo más flexible de los recursos ordinarios.

En general, y salvo algunas experiencias como la de Costa Rica, donde existe una cantidad importante de impuestos asignados, en Centroamérica podría combinarse el principio de "caja única" con un uso moderado de fondos asignados. Se adoptarían dos criterios: 1) que el beneficio admita un grado razonable de precisión y las externalidades positivas no sean importantes, o 2) que los fondos especiales se destinen a asistencia social muy calificada, orientada a grupos de bajo

ingreso claramente identificables, y se financien o bien con impuestos sobre bienes cuyo consumo se considera no deseable (caso típico de los impuestos específicos que gravan artículos que perjudican la salud de quien los consume) o bien con alícuotas de impuestos generales sobre consumos de lujo.

Los fondos asignados por aplicación del segundo criterio se considerarían de vigencia temporal, en tanto maduran las reformas tributarias encaminadas a incrementar la recaudación y la carga tributaria, y como forma de evitar las consecuencias negativas, especialmente sobre la población indigente, de recortes presupuestales genéricos impuestos por programas de estabilización. Aun cuando el incremento de la capacidad de defensa de sus intereses por parte de esos sectores de población sea una tarea prioritaria de la TPE, se prevé que el ritmo de mejoramiento de esa capacidad va a ser lento y se requiere una protección especial, por lo menos dentro de cierto rango de pobreza.

### **C. Consideraciones generales sobre administración y medidas tributaria para mejorar el cumplimiento**

Se trata de una materia en la que organismos como el Banco Mundial, el FMI y el Centro Interamericano de Administradores Tributarios tienen una gran experiencia acumulada, tanto en los países de Centroamérica como en general en América Latina.

En materia de administración tributaria, en Centroamérica durante el presente decenio se han verificado avances importantes en la estructuración de sistemas de información tributaria (SIT). Todos los países tienen establecidos esos sistemas que permiten seguimiento adecuado de deudas pendientes, efectuar adecuada administración y control de declaraciones y pagos, así como de una serie de obligaciones formales.

No se ha avanzado con la misma rapidez en torno a fiscalización. Aquí se requiere efectuar una labor de "reingeniería", partiendo de una nueva concepción en métodos, criterios, enfoques, capacitación del personal y administración gerencial. Se está tratando de implementar mecanismos que conduzcan a la realización de auditorías puntuales por oposición a las auditorías tradicionales, lo que exige utilizar información macroeconómica, e información masiva, para acotar y precisar los aspectos donde es posible minimizar el costo de las auditorías, las molestias al contribuyente y la tentación de caer en prácticas de connivencia o corrupción. Para todo ello, así como para ir mejorando la eficiencia administrativa, hace falta además el apoyo político, disminuir la excesiva rotación de personal de dirección, asegurar niveles satisfactorios de remuneración y una dinámica de capacitación permanente de equipos interdisciplinarios.<sup>33</sup>

Los documentos sobre TPE contiene algunas sugerencias aplicables al caso centroamericano. Destaca como punto importante que las reformas de estructura deben ir acompañadas necesariamente de una administración tributaria eficiente y moderna, que mejore el control y establezca sanciones efectivas por el no cumplimiento de las obligaciones fiscales<sup>34</sup>. Se señala que "sin ese requisito esencial no hay motivo para esperar grandes resultados en materia de recaudación". A ello se agrega que una eficiente y sólida estructura de administración tributaria debe basarse, además, en la voluntad política de hacer cumplir el pago de impuestos dispuestos por la ley, y contar con un apoyo político de alto nivel a las decisiones de fiscalización y castigo de infracciones comprobadas por las autoridades tributarias. Necesítase, además, el fortalecimiento de las tareas de control y auditoría con recursos adecuados; una más severa legislación sobre fiscalización y sanciones por infracciones tributarias; simplificación de formularios, utilización de

<sup>33</sup> Resumen de una plática sostenida con funcionarios del CIAT, de carácter informal y a título personal.

<sup>34</sup> Este aspecto es enfatizado también por Richard M. Bird, *Tax Policy and Economic Development*, The John Hopkins University Press, 1992.

la red de bancos para el pago de impuestos y eventuales devoluciones; mejoramiento de la atención a los contribuyentes mediante esquemas de asistencia técnica que reduzcan los costos de cumplimiento, y compromisos fidedignos en el sentido de rechazar amnistías transitorias<sup>35</sup>. Implícitos en las recomendaciones anteriores están dos aspectos que también se juzgan de importancia: a) fortalecer la capacitación de los funcionarios de las administraciones tributarias, y b) crear incentivos materiales adecuados para mejorar la actuación de los técnicos en fiscalización y control, incluso con procedimientos como la constitución de un fondo con las multas aplicadas que se reparta entre técnicos y personal de apoyo de las oficinas recaudadoras.

Como reflexiones que surgen del presente estudio se destacan las siguientes sugerencias:

- a) Revisar de manera exhaustiva la legislación tributaria, especialmente para mejorar la concordancia de texto y la adecuada jerarquización de los mismos --ya que a veces los decretos reglamentarios van más allá de las disposiciones legales básicas--; todo ello con el fin de reducir el tiempo y costo que el contribuyente pierde en tareas interpretativas y, por supuesto, consolidar la normatividad del orden jurídico;
- b) Reducir los alcances de las facultades acordadas a las administraciones tributarias para contemplar casos de excepción, a fin de dar más transparencia a las normas fiscales en general;
- c) Adoptar como tarea prioritaria la elaboración de códigos tributarios que reúnan en un único cuerpo disposiciones en todo lo relativo a la materia procesal fiscal, con definiciones precisas y de aplicación general en todos los diferentes impuestos de conceptos que se van produciendo y elaborando a medida que se avanza en la modernización tributaria y sus aspectos técnicos; específicamente, evitar, hasta donde sea posible, la dependencia de la legislación tributaria respecto de las normas de derecho común;
- d) Poner énfasis en el mejoramiento progresivo de las normas que regulan los impuestos al ingreso y al capital, con el objetivo básico de acentuar la equidad vertical del sistema, optimizar el aprovechamiento social de los recursos y conformar una adecuada protección del fisco y del contribuyente contra las distorsiones que crea la inflación<sup>36</sup>. Con ese fin, fortalecer los equipos técnicos de las administraciones tributarias para que puedan prestar amplia y eficaz ayuda a los contribuyentes, y utilizar intensivamente el potencial de las agremiaciones o colegios profesionales existentes en el país;
- e) Proseguir en los avances de simplificación de la estructura tributaria que se refieren a la eliminación de impuestos bajo rendimiento y alto costo, todos los cuales pueden sustituirse con ventajas con la aplicación de impuestos de amplia base como el del valor agregado;
- f) Enfatizar el criterio de integridad de las reformas tributarias en el sentido de comprender cambios en estructura, administración y cumplimiento; avanzar gradual y concertadamente en la introducción de reformas, llevando, con anticipación, a conocimiento de los contribuyentes y de la población en general el sentido de las mismas, los objetivos a que apuntan y el perfil tributario a que se aspira para que el sistema se adecue a las exigencias de una transformación productiva con equidad, y
- g) Intensificar el intercambio de experiencias entre administradores tributarios centroamericanos.

---

<sup>35</sup> Para mayor detalle, en sentido coincidente con esas recomendaciones, puede ser útil consultar el volumen Tax Reform in Developing Countries, Malcolm Gillis, editor, Duke University Press, 1989.

<sup>36</sup> Véase, Richard Goode, Government Finance in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984.

## Bibliografía

---

- Berlinski, Julio (1997), Incentivos a la agricultura e industria manufacturera en Nicaragua, Proyecto NEPA I, 14 de marzo de 1997.
- Bird, Richard M ( 1992), Tax Policy and Economic Development, The John Hopkins University Press. CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, LC/G.1601-P, Santiago de Chile, marzo de 1990.
- \_\_\_\_\_, (1992), Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado, LC/G.1701 (SES.23/3), Santiago de Chile, 6 de febrero de 1992.
- \_\_\_\_\_, (1996), Istmo Centroamericano:Series históricas macroeconómicas, LC/MEX/L, 303, 18 de junio de 1996.
- \_\_\_\_\_, (1996), Notas para el estudio económico.
- \_\_\_\_\_, (1998), Centroamérica: crisis y políticas de ajuste, 1979-1986, LC/MEX/L.81, 15 de julio de 1998.
- \_\_\_\_\_, (1997) Nicaragua: evolución económica durante 1996, LC/MEX/L.600, 19 de mayo de 1997.
- Einaudi, Luigi (1952), Teoría de la hacienda pública, Aguilar, Madrid,
- Gillis, Malcolm (1989), editor, Tax Reform in Developing Countries, Duke University Press,
- Gobierno de Honduras-PNUD/CEPAL. (1989), Propuestas de política económica y social para un proceso de Ajuste gradual, Proyecto HON-87/005, diciembre de 1989.
- Goode, Richard (1984), Government Finance in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Gramlich, Edward M ( 1990), A Guide to Benefit-Cost Analysis, 2da. Edición, Prentice Hall.
- Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social, ILPES. Área de Programas de Asesoría, Los bancos de proyectos y la programación de inversiones: objetivos y características, (Boletín de Difusión).

- Keynes, John Maynard (1992), Breve tratado sobre reforma monetaria, Fondo de Cultura Económica.
- Macon, Jorge y José Merino Mañón (1977), Financing Urban and Rural Development through Betterment Levies, The Latin American Experience, Praeger Publishers.
- Mc. Lure Jr., Charles E (1989), "Analysis and Reform of the Colombian Tax System", Tax Reform in Developing Countries, Malcolm Gillis, editor, Duke University Press.
- World Bank (1991), Lessons of Tax Reform, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C., septiembre de 1991.
- World Bank (1997), World Development Report 1



Serie

política fiscal

### Números publicados

- 1 Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina (LC/L.489), 1989.
- 2 América Latina: la política fiscal en los años ochenta (LC-/L.- 490), 1989.
- 3 La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación (LC/L.529), 1989.
- 4 El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 (LC/L.563), 1990.
- 5 Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567), 1990.
- 6 Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988 (LC/L.566), 1990.
- 7 La política fiscal y los shocks externos (LC/L.568), 1990.
- 8 El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (período 1978-1987) (LC/L.579), 1990.
- 9 Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1), 1991.
- 10 El déficit del sector público y la política fiscal en México (1980-1989) (LC/L.622), 1991.
- 11 Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1), 1991.
- 12 El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina (1978-1987) (LC/L.625), 1991.
- 13 El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1), 1991.
- 14 O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988 (LC/L.636), 1991.
- 15 Casos de exito na política fiscal brasileira (LC/L.641), 1991.
- 16 La política fiscal en Colombia (LC/L.642), 1991.
- 17 Lecciones de la política fiscal colombiana (LC/L.643), 1991.
- 18 Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur (LC/L.646), 1995.
- 19 El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989 (LC/L.647), 1991.
- 20 El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 (LC/L.648), 1991.
- 21 Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile (LC/L.649), 1991.
- 22 El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989 (LC/L.650), 1991.
- 23 Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" (LC/L.651), 1991.
- 24 El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989 (LC/L.654), 1991.
- 25 El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.659), 1991.
- 26 El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990 (LC/L.660), 1991.
- 27 Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989) (LC/L.661), 1991.
- 28 O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80 (LC/L.662), 1992.
- 29 El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990 (LC/L.719), 1992.
- 30 Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991 (LC/L.741), 1993
- 31 La política fiscal en Chile: 1985-1991 (LC/L.742), 1993.

- 32 Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991 (LC/L.745), 1993.
- 33 Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990 (LC/L.746), 1993.
- 34 La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990 (LC/L.750), 1993.
- 35 La política fiscal en Ecuador: 1985-1991 (LC/L.753), 1993.
- 36 Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991 (LC/L.759), 1993.
- 37 La armonización tributaria en el Mercosur (LC/L.785), 1993.
- 38 Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America (LC/L.786), 1993.
- 39 La evasión tributaria (LC/L.787), 1993.
- 40 Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992 (LC/L.788), 1993.
- 41 Evasión fiscal en México (LC/L.789), 1993.
- 42 Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil (LC/L.790), 1993.
- 43 Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil (LC/L.791), 1993.
- 44 Descentralización fiscal: marco conceptual (LC/L.793), 1993.
- 45 Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (LC/L.794), 1993.
- 46 Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza (LC/L.795), 1993.
- 47 Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina) (LC/L.796), 1993.
- 48 Fiscal decentralization in selected industrial countries (LC/L.797), 1993.
- 49 Descentralización fiscal: el caso colombiano (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
- 50 La evasión en el sistema de seguridad social argentino (LC/L.802), 1993.
- 51 Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil 52.(LC/L.803), 1993.
- 52 Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica (LC/L.817), 1994.
- 53 Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual (LC/L.818), 1994.
- 54 Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina (LC/L.826), 1994.
- 55 A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro (LC/L.827), 1994.
- 56 La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal (LC/L.828), 1994.
- 57 Descentralización fiscal: el caso de Chile (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
- 58 Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile (LC/L.824), 1994.
- 59 Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul (LC/L.825), 1994.
- 60 Descentralización fiscal en Venezuela (LC/L.831), 1994.
- 61 Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
- 62 La descentralización financiera: la experiencia cubana (LC/L. 860), 1994.
- 63 Descentralización fiscal en Nicaragua (LC/L.866), 1994.
- 64 Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica (LC/L.888), 1995.
- 65 Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992 (LC/L.889), 1995.
- 66 Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993 (LC/L.890), 1995.
- 67 Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993 (LC/L.891), 1995.

- 68 Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993 (LC/L.892), 1995.
- 69 Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993 (LC/L.893), 1995.
- 70 Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993 (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
- 71 Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992 (LC/L.913), 1995.
- 72 Descentralización fiscal en Bolivia (LC/L.916), 1995.
- 73 Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano (LC/L.917), 1995.
- 74 Descentralización político-financiera en Francia (LC/L.918), 1995.
- 75 Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales (LC/L.941), 1996.
- 76 Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993 (LC/L.942), 1996.
- 77 Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos (LC/L.943), 1996.
- 78 Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina (LC/L.945), 1996.
- 79 Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal (LC/L.951), 1996.
- 80 Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso (LC/L.952), 1996.
- 81 Distribución del ingreso: el papel del gasto público social (LC/L.953), 1996.
- 82 Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos (LC/L.954), 1996.
- 83 Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile (LC/L.955), 1996.
- 84 Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (LC/L.967), 1996.
- 85 Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: 86.práctica y principales desafíos (LC/L.968), 1996.
- 86 El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano (LC/L.969), 1996.
- 87 Descentralización fiscal y política macroeconómica (LC/L.970), 1996.
- 88 Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino (LC/L.977), 1996.
- 89 La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero (LC/L.979), 1996.
- 90 Descentralización fiscal: el caso del Ecuador (LC/L.980), 1996.
- 91 Descentralización fiscal: el caso paraguayo (LC/L. 981), 1996.
- 92 Descentralización fiscal: el caso de Perú (LC/L. 1010), 1997
- 93 Os estados e a descentralização no Brasil (LC/L.1011), 1997.
- 94 Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela (LC/L.1012), 1997.
- 95 La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia (LC/L1021), 1997.
- 96 Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano (LC/L.1026), 1997.
- 97 Incidencia del gasto público en Ecuador (LC/L.1027), 1997.
- 98 Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo (LC/L.1028-P), Numero de venta: S.00.II.G.16 (US.\$10.0) (este título reemplaza al publicado anteriormente), 2000.
- 99 Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.
- 100 Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile (LC/L.1086), 1997.
- 101 Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (LC/L.1087), enero, 1998.

- 102 Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile (LC/L.1098), enero, 1998.
- 103 Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and ecomendations (LC/L.1089), enero, 1998.
- 104 Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization (LC/L.1090) , enero, 1998.
- 105 Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems (LC/L.1091), enero, 1998.
- 106 La descentralización fiscal en México (LC/L.1138), enero, 1998.
- 107 Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el itsmo centroamericano (LC/L.1139), enero, 1998. **www**
- 108 Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US\$10.0), 2000. **www**
- 109 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe (LC/L.1336-P), Número de Venta: S 00.II.G.15 (US\$10.0), 2000.

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
  - **www** : Disponible en Internet: <http://www/eclac.cl>

Nombre: .....
Domicilio: .....
Código y ciudad: .....
País: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....