



RE2-04-009

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

REFORMA TRIBUTARIA Y DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA

**Manuel R. Agosin y
Roberto Machado**

Diciembre de 2004



REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

Prefacio

Este trabajo constituye el primer capítulo de un libro acerca de las opciones de reforma tributaria en América Central preparado en el Departamento Regional de Operaciones II y que se publicará en breve. El libro da a conocer a un público amplio los resultados de un proyecto de cooperación técnica sobre la materia que se desarrolló entre mediados de 2001 y fines de 2003 y que contó con la cooperación intelectual y financiera de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Sida, por sus siglas en inglés) y la Agencia del Reino de Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD).

El artículo parte de la premisa que los países de Centroamérica requieren una reforma tributaria porque el tamaño del estado es demasiado pequeño para que puedan cumplir con sus funciones de proveer los bienes públicos que requiere el desarrollo económico liderado por el sector privado. El estudio constata que, en América Central, tanto la recaudación tributaria como los gastos públicos totales y en educación y salud son inferiores a lo que se esperaría si uno toma en consideración el nivel de ingreso per cápita – e incluso su pobre distribución – en los países de la región. Una de las razones por las cuales el crecimiento económico ha sido insatisfactorio es justamente porque el estado no ha podido cumplir con sus funciones esenciales de proveer niveles básicos de salud y educación a su población.

Existen otras razones por las cuales es importante que los países de la región aborden reformas tributarias que aumenten la recaudación y modernicen sus sistemas tributarios. En primer lugar, la sostenibilidad fiscal no está aún asegurada. Por otra parte, la región deberá adaptar su imposición a la renta de las empresas a la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual prohíbe las exoneraciones de impuestos a la renta para sectores de exportación; además, los países tendrán que encontrar la forma de recuperar la pérdida de ingresos tributarios provenientes del posible Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). Las reformas que adopten países individuales deberán tomar en cuenta la necesidad de armonización regional entre países que se están integrando en forma creciente.

Este trabajo fue preparado por Manuel R. Agosin (Asesor Económico Regional, RE2) y Roberto Machado (consultor, RE2). El diseño del documento y su producción estuvo a cargo de Miriam Pérez-Fuentes.

Miguel E. Martínez

Gerente

Departamento Regional de Operaciones II

Istmo Centroamericano, México, Haití y República Dominicana

Washington, DC, diciembre de 2004

Reforma Tributaria y Desarrollo Humano en Centroamérica

Resumen ejecutivo

¿Por qué una reforma tributaria en Centroamérica? Este artículo¹ aboga por una reforma tributaria en la región que aumente la recaudación en unos 3½ puntos porcentuales del producto, en circunstancias en que el promedio regional está alrededor de un 12 por ciento del PIB. Esta no es una tarea fácil. En todas partes del mundo, las reformas para aumentar la recaudación enfrentan fuerte oposición por parte de los grupos cuyos intereses se verían afectados.

Sin embargo, la reforma es imprescindible para crear el tipo de sociedad a la que aspiran los centroamericanos, con mayor equidad y crecimiento más rápido. También, debe considerarse a la reforma tributaria como un aspecto esencial de la reforma y modernización del Estado. Los sistemas tributarios en Centroamérica están muy por detrás de las mejores prácticas internacionales.

Las motivaciones para la reforma son varias. La primera, y más importante, es que los estados centroamericanos son muy pequeños y vulnerables para proveer los bienes públicos indispensables para el crecimiento económico y para mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones. El tamaño del estado es una variable fundamental en el crecimiento. Cuando se observa que la recaudación promedio de la región se ubica en menos de 13 por ciento del PIB, se entiende fácilmente que los estados de la región no están en condiciones de asumir su rol en mejorar los niveles de educación y salud, en construir la infraestructura necesaria para el desarrollo y en proveer los niveles de seguridad jurídica y ciudadana, todos servicios sin los cuales no puede elevarse significativa y sostenidamente la inversión privada.

Segundo, todos los países de la región tienen elevadas cargas de deuda pública, acumuladas durante años de déficit fiscales crónicos. Una condición *sine qua non* para el desarrollo económico es la estabilidad macroeconómica, la que a su vez depende en buena parte de la sostenibilidad de la deuda pública. Una parte del ajuste indudablemente deberá provenir de una racionalización del gasto. Sin embargo, es importante recordar nuestra primera observación: que los estados centroamericanos, al contrario de lo que comúnmente se piensa, son pequeños. Por lo tanto, le recaerá principalmente a un aumento en la recaudación la tarea de asegurar que los gobiernos puedan generar los superávits primarios (balance antes de intereses sobre la deuda) para que la deuda pública se ubique en un nivel sostenible en el largo plazo.

Tercero, los cambios en los patrones de inserción internacional de la región requerirán de profundas reformas en los sistemas tributarios. Durante los años noventa la región transitó desde una fuerte dependencia de la recaudación en aduanas a una mayor importancia de los impuestos recaudados internamente, especialmente los impuestos

¹ Este trabajo constituye el primer capítulo de un libro sobre las opciones de reforma tributaria que está preparando el Departamento Regional de Operaciones II del BID y que será publicado en la primera mitad de 2005.

generales al consumo. Esa tendencia se va a acelerar con la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por su sigla en inglés), que probablemente ocurrirá en el curso de 2005. Ello va a dictar una caída importante en la recaudación por concepto de derechos de importación, que habrá que recuperar con otras fuentes de tributación.

Por otra parte, el hecho de que todos los países de la región hayan adherido a la Organización Mundial de Comercio (OMC) implica que deberán acatar las decisiones de dicho organismo. Quizás la más importante para ellos es la necesidad de eliminar a más tardar a comienzos de 2009 las exoneraciones a los impuestos a la renta societaria en zonas francas (ZF), consideradas como un subsidio a las exportaciones y, por lo tanto, proscritas por el acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios emanado de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (que terminó a comienzos de 1995). Ciertamente, la eliminación de estas exoneraciones es un paso importante en la dirección de nuestra recomendación central, pero ella ya está siendo muy resistida. Además, es importante reconciliar la necesidad de elevar la recaudación con la de no desincentivar la inversión en los sectores más dinámicos de la economía, con lo que la tasa del impuesto a la renta empresarial tendrá que ubicarse en niveles modestos. Para evitar el subsidio implícito, el requerimiento de la OMC es que las tasas dentro y fuera de zonas francas deben igualarse. Ello podría redundar en pérdidas de recaudación al disminuir las tasas para las empresas que no están ubicadas en zonas francas. Lo importante, entonces, va a ser cerrar otras vías de elusión de los impuestos a la renta de las empresas, como lo son las numerosas exoneraciones y los regímenes de depreciación acelerada. Las tasas pueden ser moderadas, pero las bases deben ser lo más amplias posibles.

En virtud del hecho de que sus ingresos per cápita no superan aún los US\$ 1.000, Honduras y Nicaragua no están obligados a eliminar las exoneraciones al impuesto a la renta de las empresas ubicadas en zonas francas. Sin embargo, Nicaragua ya corrigió la subestimación de su PIB, acercándolo a la cifra de los mil dólares per capita, y Honduras está en proceso de hacer lo mismo. Es de esperar que para 2009 ambos países ya hayan conseguido el hito de un ingreso per cápita mayor a los mil dólares. Por lo tanto, es importante que se evalúe este tema con mucha seriedad, como ya lo ha hecho Costa Rica en su importante propuesta de reforma tributaria que, al escribirse estas líneas, estaba en el proceso de aprobación legislativa. Los otros dos países de la región aún no han estudiado a fondo las opciones que tienen en esta materia.

Un aspecto de las implicancias de la inserción internacional para la reforma de los sistemas tributarios es la integración cada vez mayor entre los países de la región. Las estrategias empresariales ya ven a la región como un espacio económico común. El avance hacia el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) es no sólo una aspiración sino un imperativo económico. La aprobación del CAFTA, negociado multilateralmente por los seis países (y al cual ahora se ha adherido República Dominicana) ciertamente será un fuerte promotor de la integración regional. Las implicancias para los sistemas tributarios son obvias: sin una coordinación tributaria a nivel regional será imposible evitar el arbitraje tributario, lo que implicará pérdidas de

producción y recaudación indeseadas para unos países y ganancias para otros. Baste mencionar el impuesto a la renta en zonas francas. Sin una armonización regional, los países tendrán mucho que perder, porque una competencia por inversiones obligará a una reducción innecesaria del impuesto a la renta societaria en general, debido a que la norma de la OMC es llegar a la igualdad de tratamiento de dicho impuesto en toda la economía.

Un cuarto tema es la necesidad de diseñar una estrategia de descentralización fiscal apropiada. Todos los países de la región han priorizado la descentralización, pero ninguno aún ha logrado instrumentarla para que ella no conlleve disminuciones de los recursos a disposición del gobierno central, que podrían atentar contra el desempeño de este último. Los impuestos locales deben fortalecerse, en particular el impuesto predial, que ahora rinde recaudaciones muy modestas y por debajo de su potencial.

A. Desarrollo humano y rol del estado

Algunas consideraciones analíticas

La premisa central de este trabajo es que el crecimiento económico y el desarrollo humano² están íntimamente ligados en relaciones de múltiple causalidad. Por una parte, la hipótesis de que los aspectos centrales del desarrollo humano dependen del ingreso per cápita es ya un lugar común. Menos aceptada, pero no menos cierta, es la proposición de que sin un aumento en los índices que componen el desarrollo humano, el crecimiento económico se vuelve una quimera. Para ser gráfico, se podría decir que el crecimiento económico requiere de un mínimo de educación en la fuerza de trabajo: sin ella, la productividad del trabajo es demasiado baja para hacer rentable la inversión privada. Algo similar puede decirse de la salud. Una población con mala salud se traduce en una fuerza de trabajo de baja productividad. Por supuesto, mala salud y mala educación están relacionadas. Los niños que no reciben la nutrición adecuada antes de los dos años tienen mala salud y baja masa encefálica, y ambas cosas impiden el aprendizaje. Por lo tanto, la salud y la educación, aspectos centrales del desarrollo humano, son un fin en sí mismo pero también son un insumo esencial para el crecimiento.

Estas consideraciones nos llevan a preguntarnos acerca del rol del estado en el desarrollo. En tiempos recientes, se ha argumentado que el estado debe reducir su participación en la economía para dar lugar a un mayor protagonismo del sector privado. Se ha llegado a la

² Usamos aquí el término “desarrollo humano” en la acepción que ha popularizado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su publicación anual, *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Los elementos que componen este término genérico son muy amplios e incluyen una alta esperanza de vida, una vida de buena calidad y con bajos índices de enfermedad, buenos indicadores de educación, participación ciudadana en las decisiones, igualdad de oportunidades, igualdad de género. En la concepción de Amartya Sen, el desarrollo humano es sinónimo de libertad: la capacidad de los individuos de vivir de la manera que ellos eligen hacerlo (Sen, 1999). Por supuesto, el PIB per capita es un indicador insoslayable del desarrollo humano, pero no es el único. Para evaluar los niveles de desarrollo humano de una nación, es necesario ponderar un conjunto amplio de variables, tal como lo resume el PNUD en su Índice de Desarrollo Humano.

expresión de “estado subsidiario” para referirse a la proposición de que el estado debe asumir un papel mínimo (el de proveer el “alumbrado público”).

Desde luego, ya nadie puede dudar de que la producción de bienes privados debe estar en manos de privados.³ Sin embargo, también es menester reconocer que sin la provisión de bienes públicos una economía de mercado no puede funcionar.⁴ Los bienes públicos ampliamente reconocidos son el sistema de justicia y su administración, la seguridad ciudadana, la defensa nacional.

Existen algunos bienes que, aunque no cumplen con todas las condiciones de bienes públicos, sí deben ser producidos (o su producción al menos debe ser planeada) por el sector público. Este es el caso de las obras de infraestructura física (caminos, puertos, aeropuertos). Ellos son típicamente bienes semi-públicos en el consumo, ya que su uso no priva a otros del mismo, aunque están sujetos a congestión. Sin embargo, con sistemas de peajes, es posible excluir a usuarios no dispuestos a pagar. También, el uso tiene costos privados (necesidades de mantenimiento), lo que, junto con los evidentes beneficios privados que su existencia conllevan, justifica el cobro de peajes.

Se ha argumentado que la infraestructura debiese ser licitada al sector privado, pero en la práctica esta solución tiene límites. Muchas obras de infraestructura no son susceptibles de licitar. Otras, para que sean rentables deben tener un volumen de uso que no puede anticiparse de antemano y que dependerá de su complementariedad con otras obras o inversiones privadas.

Algunos bienes o servicios esenciales para el desarrollo serían producidos en cantidades subóptimas si las decisiones fueran dejadas al mercado y, por lo tanto, la tasa de crecimiento sería más baja que la que pudiese ser alcanzada si mediara una decisión pública con respecto a la asignación de recursos. Estos bienes se caracterizan por estar sujetos a fuertes externalidades que son de tal naturaleza que no hay forma que los agentes privados puedan internalizarlas a través de contratos privados. Esto ocurre cuando las externalidades surgen de acciones de algunos agentes sobre muchos otros agentes y cuando las externalidades son difusas (véase Stewart y Ghani, 1992).

Demos algunos ejemplos. La educación, particularmente la primaria y secundaria,⁵ son obviamente servicios privados (aunque sujetos a fuertes economías de escala), en que su

³ Los bienes privados son aquellos cuyos beneficios (costos) son incurridos exclusivamente por quienes los consumen (producen). Esto significa que la producción y consumo de dichos bienes no tienen externalidades significativas (positivas o negativas) sobre otros agentes económicos y, si las tuviesen, ellas podrían ser internalizadas mediante acuerdos entre privados.

⁴ Los bienes públicos se caracterizan por el hecho que no pueden ser consumidos en forma individual. Una vez producidos, ellos están a disposición de todos por igual. En términos técnicos, el consumo de un bien público por una persona no disminuye su disponibilidad para otros consumidores. Este es el principio de no rivalidad en el consumo. Los bienes públicos también cumplen con el principio de no exclusión: una vez producidos, no es posible excluir a usuarios.

⁵ Es posible sostener que la educación superior también tiene externalidades importantes, especialmente en el contexto de una economía mundial que avanza rápidamente hacia la producción basada en el conocimiento. Pero se ha demostrado que la educación superior es también una inversión en capital humano con fuertes rendimientos privados, lo que no es el caso de la educación primaria y secundaria, la

consumo aumenta la productividad del consumidor y disminuye su disponibilidad para otros individuos. Pero el impacto de una educación generalizada y de buena calidad sobre la fuerza de trabajo, el atractivo de invertir en un país que cuenta con ella y el aumento del ingreso que ella produce hace que las externalidades que están asociadas con ella superen con creces sus efectos meramente sobre el consumidor del servicio.

Los servicios de salud también tienen todas las características de un bien privado: su consumo beneficia a quien hace uso de ellos y la disponibilidad de los mismos disminuye cuando alguien los consume. Pero, así como la educación, las externalidades asociadas con ellos son enormes. Todo esto además de los efectos que la salud y la educación tienen sobre el bienestar de las personas.

Un bien público poco reconocido es la provisión de coordinación de decisiones productivas que deben tomarse en forma conjunta para que ellas sean rentables. Una importante falla del mercado es precisamente que no provee este servicio. Por ejemplo, una inversión en una plantación de piñas será rentable sólo si existe una planta de tratamiento de aguas; a su vez, para ser rentable la planta de tratamiento de aguas necesita clientes, para lo cual será necesario que se realicen varias inversiones en plantaciones de piñas (u otras que requieren de sus servicios).⁶ Sin un coordinador de inversiones, ninguna de ellas se efectuará. Aunque este rol en sí no requiere de grandes recursos financieros, es de todos modos indispensable. Por otra parte, la producción de algunos de los servicios dentro del conjunto de inversiones (recursos humanos de algún grado de capacitación) sí puede necesitar de un apoyo financiero importante por parte del estado.

La creación de nuevas ventajas comparativas también puede considerarse un bien público, ya que el mercado no es efectivo en identificarlas. Un trabajo reciente argumenta que el estado puede ayudar en este proceso subsidiando los costos fijos de instalación de ese tipo de actividades (véase Hausmann y Rodrik, 2003). Aquellas inversiones que resulten exitosas serán imitadas y en ello está la externalidad para el resto de la economía.

Estos ejemplos sugieren un rol evidente para el sector público en la provisión de muchos servicios de los cuales depende la rentabilidad de las inversiones privadas. Y el rol del estado en asegurar una oferta adecuada de ellos es insustituible, particularmente en países de bajos ingresos. Se podría decir que para aprovechar las oportunidades que ofrece la liberalización y la apertura a la economía internacional es indispensable que los países que se embarcan en estas reformas fortalezcan el rol del estado para proveer los bienes públicos y semipúblicos de los cuales va a depender la dinámica de sus sectores privados.

cual ya es simplemente un requisito de la modernidad. En el caso de la educación superior, el argumento más fuerte para la intervención estatal es que la mayoría de los hogares enfrenta restricciones de liquidez para hacer frente al pago de matrícula y al costo de oportunidad involucrado. Ello se soluciona con un sistema bien organizado de acceso al crédito a tasas razonables pero no necesariamente subsidiadas.

⁶ Este es un ejemplo tomado de la vida real en El Salvador. Véase Rodrik, 2004.

El tamaño del estado en Centroamérica

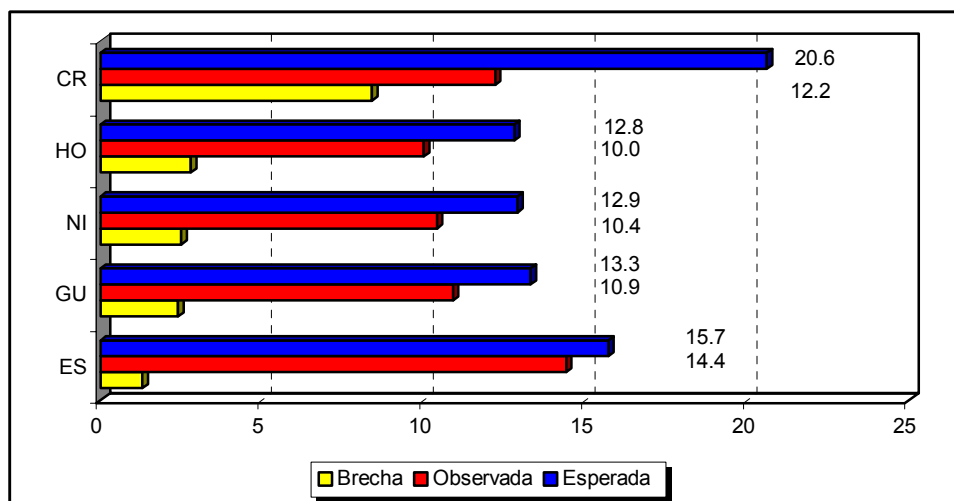
En Centroamérica, donde el gobierno ya ha ido abandonando su fuerte ingerencia en la economía, el tamaño mismo del estado resulta insuficiente.⁷ Aunque un limitado conjunto de estadísticas por sí mismas es insuficiente para caracterizar la capacidad del estado para cumplir con sus funciones, ellas nos pueden dar alguna evidencia de las vulnerabilidades de los estados de Centroamérica. La recaudación tributaria en la región se encuentra en un rango que va del 9 al 14 por ciento del PIB y los gastos públicos están entre 10 y 18 por ciento del mismo. Estas cifras son pequeñas en relación a lo que se podría esperar en países con las características estructurales de los centroamericanos.

Esta afirmación se deriva de un análisis econométrico de la recaudación tributaria, los gastos públicos totales, los gastos públicos en educación y en salud en el mundo, para luego observar dónde en la distribución de estas variables se encuentran los países de la región. Las variables explicativas son el nivel de ingreso per cápita (en términos de paridad de poder de compra) y el coeficiente de Gini de distribución del ingreso. Todas las variables son medidas a fines de los años noventa. Para las cuatro variables estudiadas (ingresos tributarios, gasto público total, gasto público en educación y gasto público en salud, todos como proporción del PIB), la variación entre países de estas variables queda bien explicada por la variación en el PIB per cápita y en el coeficiente de Gini. Los resultados se encuentran en el Anexo al final del capítulo.

Al interpolar en las ecuaciones estimadas los valores del PIB per cápita y el coeficiente de Gini para los cinco países, se observa que, en casi todos los casos, los valores esperados de las cuatro variables fiscales son superiores a los valores observados. Esto indica que, efectivamente, aún controlando por las características estructurales de las economías de Centroamérica, los estados centroamericanos son pequeños. Esto se puede observar en especial para la recaudación tributaria, para los gastos públicos totales y para los gastos públicos en educación, como se puede apreciar en los gráficos 1, 2 y 3.

⁷ Todos los países de la región han realizado importantes liberalizaciones de sus mercados, privatizaciones de muchas empresas públicas y una apertura generalizada al comercio exterior. Para una descripción de estos procesos, véase Agosin, Machado y Nazal (2004).

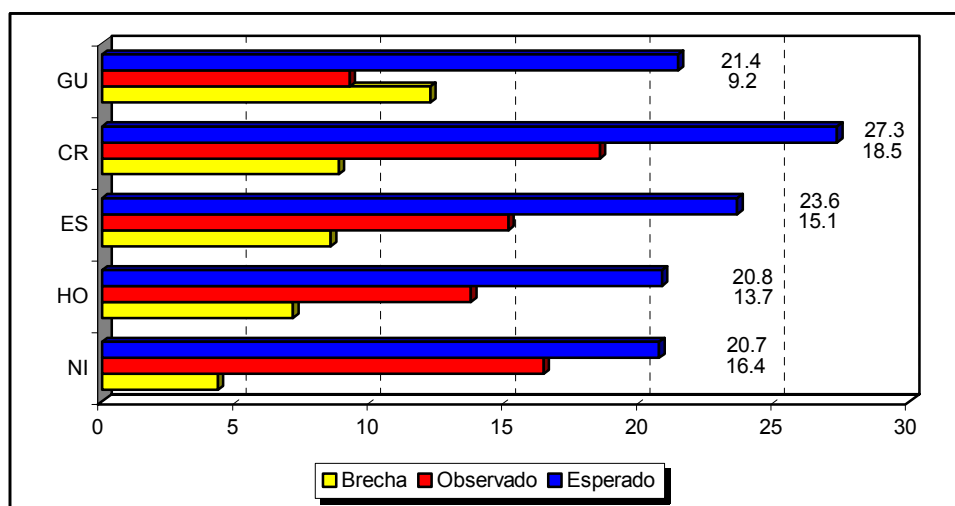
Gráfico 1
Recaudación tributaria en Centroamérica, esperada y observada, fines de los
noventa
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2004), cifras oficiales nacionales y cálculos propios.

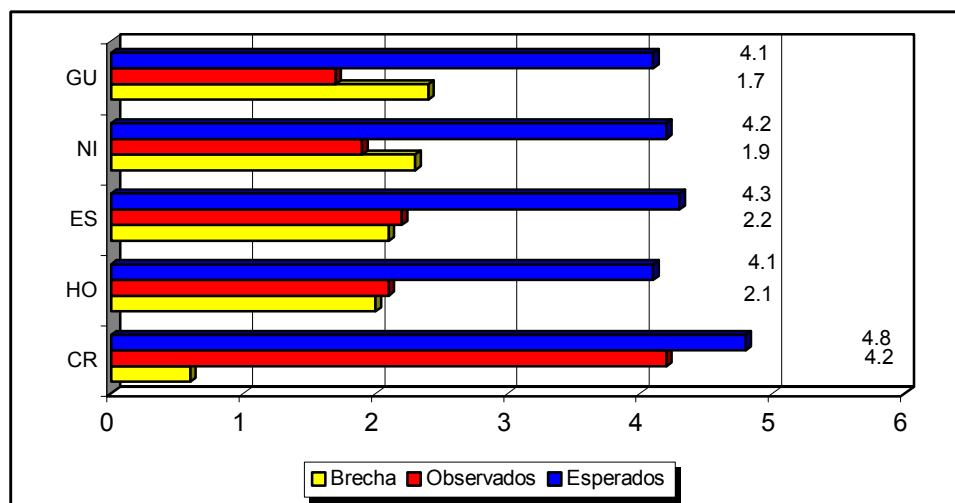
Nota: Tanto en el análisis econométrico en que este gráfico se basa como en los cálculos de la recaudación tributaria, los PIB de Nicaragua y Honduras se corrigieron por su subestimación. El PIB de Nicaragua fue aumentado en 70 por ciento y el de Honduras en 40 por ciento. La misma corrección se hizo en los gráficos 2 y 3.

Gráfico 2
Gastos públicos totales en Centroamérica, esperados y observados,
fines de los noventa
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2004), cifras oficiales nacionales y cálculos propios.

Gráfico 3
Gastos públicos en educación en Centroamérica, esperados y observados,
fines de los noventa
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2004), cifras oficiales nacionales y cálculos propios.

Esto lleva a concluir que, para llegar a la norma sugerida por sus niveles de ingreso y la distribución del mismo, la recaudación tributaria debiese aumentar en unos 3½ puntos porcentuales del producto, que es la brecha promedio que se observa en el gráfico 1.⁸ Es interesante que estudios acerca de las opciones de reforma de los cinco países de la región realizados por el BID sugieren que reformas modernizadoras de los regímenes tributarios actuales podrían rendir justamente alrededor del 3½ por ciento del PIB que se estima aquí (véase Gómez-Sabaini, 2003a; Gómez-Sabaini, 2003b; Cornick, 2003; Acevedo y González Orellana, 2003; Schenone y de la Torre, 2003). Esto se lograría con un aumento de la recaudación de aproximadamente un 30 por ciento.

Desarrollo humano y crecimiento desde 1990

Evaluar el nivel de desarrollo humano de una sociedad y la capacidad para elevarlo de manera sostenida no es tarea fácil. Aquí sólo se pretende motivar el análisis de los sistemas tributarios de Centroamérica y de su posible reforma. Por lo tanto, la exposición será muy breve. El nivel de desarrollo humano depende indiscutidamente del ingreso per cápita. De la misma manera, la elevación continua del nivel de desarrollo humano será fuertemente dependiente de la tasa de crecimiento del ingreso. Otras variables importantes tienen que ver con la distribución del ingreso y el acceso a aquellos servicios

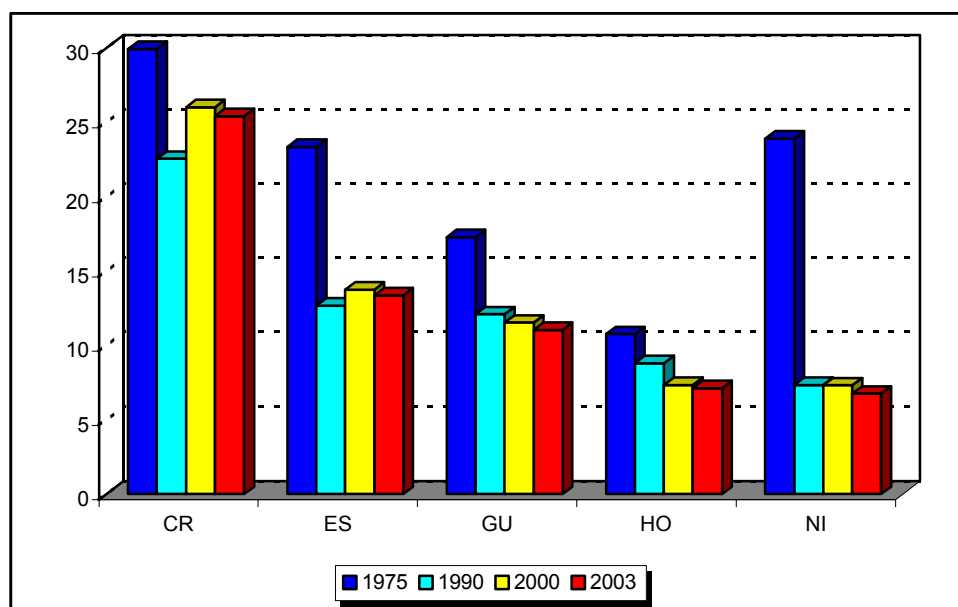
⁸ El tamaño del estado, y la recaudación tributaria real, están más precisamente medidos por la proporción del gasto público al PIB, ya que lo que no se cobra en impuestos se financia con endeudamiento (que representa una carga tributaria adicional para generaciones futuras) o con el impuesto inflacionario, que también termina reduciendo los ingresos privados. El promedio del gasto público en los países centroamericanos se ubicaba en 14½ por ciento del PIB hacia fines de los noventa, mientras que el nivel esperado de esta razón era casi 23 por ciento.

que promueven la libertad de los individuos para desenvolverse en la vida como lo estimen conveniente. Esto nos lleva a postular que el nivel de desarrollo humano de dos países con igual ingreso per capita (en términos de paridad de poder de compra) puede ser muy diferente. El país con una distribución del ingreso más equitativa o con mejores índices de educación y salud tendrá un nivel de desarrollo humano mayor. Por lo tanto, aquí se describe a grandes rasgos la situación de los países de la región en términos de las siguientes variables: ingreso per capita (en dólares internacionales, o de paridad de poder de compra),⁹ tasa de crecimiento del PIB, coeficiente de Gini de distribución del ingreso, indicadores de educación (analfabetismo y tasas de matrícula en los diversos niveles de educación) e indicadores indirectos de salud (mortalidad y desnutrición infantiles).

Como puede verse en el gráfico 4, los países de Centroamérica se ubican en el espectro de países de ingresos bajos a medios, con Nicaragua y Honduras en el extremo inferior y Costa Rica en el superior. En relación al ingreso per capita de Estados Unidos, todos los países de la región han visto su brecha ampliarse desde 1975, año inicial para la base de datos que sobre este indicador mantiene el Banco Mundial. Esto significa que este grupo de países no sólo no ha estado convergiendo hacia los niveles de ingreso del país líder sino que ha ido divergiendo en forma absoluta con el correr del tiempo.

Gráfico 4

Centroamérica: PIB per cápita, como proporción del de Estados Unidos
(Porcentaje; cifras básicas en dólares de paridad de poder de compra)



Fuente: Banco Mundial (2004).

⁹ Este indicador pretende medir el ingreso per cápita a los precios que prevalecen en Estados Unidos. Al permitir comparaciones internacionales del nivel de vida que corrigen por el distinto poder de compra del dólar en diferentes países, el PIB per cápita en dólares internacionales es preferible para los propósitos de este análisis a la medición del mismo en dólares corrientes.

Este deterioro secular del PIB per capita relativo de Centroamérica se revirtió durante la década de los noventa, durante la cual la región experimentó una serie de cambios favorables en materia económica y social. Desde el inicio de los años noventa, la situación económica se vio afectada por reformas estructurales de considerable magnitud que buscaban dar mayor protagonismo a las fuerzas del mercado en las decisiones económicas a través de la privatización de empresas públicas, una mayor inserción de sus economías en el comercio mundial, el estímulo a la entrada de la inversión extranjera y la implementación de programas de estabilización macroeconómica.

Los años noventa trajeron signos alentadores para las economías de Centroamérica, al cesar la inestabilidad política y alcanzarse la pacificación en varios países, hecho que permitió reiniciar el crecimiento económico, a un ritmo aún mayor que el resto de América Latina, y recuperar buena parte de los costos económicos y sociales sufridos en la década anterior. No obstante, como puede apreciarse en el cuadro 1, el crecimiento económico de los años noventa tuvo un ritmo inferior al experimentado en los años sesenta y setenta, y recién se está logrando compensar los altos costos de la crisis de los años ochenta, asociada a la interrupción de los flujos de capitales del exterior, *shocks* negativos de los términos del intercambio e inestabilidad política. Recién hacia fines de los años noventa se estaba en vías de recuperar el nivel de producto por habitante alcanzado a fines de los años setenta o principios de los ochenta. Asimismo, aunque el crecimiento de los países centroamericanos durante la década pasada fue superior al del promedio de América Latina, éste fue más lento que la de algunos países comparadores (Chile, Irlanda y Singapur). Con la desaceleración de la economía de su principal socio comercial (Estados Unidos) vino también una caída fuerte en la tasa de crecimiento de Centroamérica en la década en curso. De hecho, el PIB per cápita se ha mantenido estancado.

Cuadro 1
Crecimiento promedio anual del PIB real, 1961-2003
(Porcentaje; cifras originales en US\$ de 1995)

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2003
Costa Rica	6,1	5,6	2,4	5,2	3,2
El Salvador	5,6	2,3	-0,4	4,6	1,9
Guatemala	5,5	5,7	0,9	4,1	2,2
Honduras	4,8	5,4	2,4	3,2	2,8
Nicaragua	6,8	0,3	-1,4	4,1	2,1
Centroamérica ^a	5,8	3,9	0,8	4,2	2,4
América Latina	5,3	5,9	1,1	3,3	0,4
Chile	4,1	2,9	3,8	6,5	2,8
Irlanda	4,2	4,7	3,6	7,2	4,8
Singapur	9,8	8,9	7,4	7,6	0,6

Fuente: Banco Mundial (2004).

^a Promedio simple de las tasas de crecimiento de los cinco países.

Por otra parte, muchas de las restricciones críticas para impulsar el desarrollo no han sido eliminadas en un área donde son varios los factores que conspiran en contra del crecimiento: economías pequeñas, fuertes rezagos de competitividad, dependencia de las exportaciones de unos pocos productos primarios con alta volatilidad de precios o de manufacturas livianas sujetas a fuerte competencia internacional, alta concentración de la distribución del ingreso combinada con desigualdades étnicas y, además, una grave exposición a desastres naturales.

Asimismo, los avances logrados en el plano económico lamentablemente no han estado acompañados de una reducción de la pobreza endémica que caracteriza a los países centroamericanos. En materia social, y a pesar de los esfuerzos realizados en algunas áreas claves como salud y educación, la región en su conjunto sigue padeciendo un alto nivel de pobreza y de desigualdad social.

En el cuadro 2 se observa la elevada incidencia de la pobreza en los países centroamericanos, muy superior a la de América Latina, con la excepción de Costa Rica. Algo similar ocurre con los hogares en situación de indigencia, especialmente en Honduras y Nicaragua, donde ellos exceden respectivamente en tres y dos veces el promedio para América Latina en 2002.

En relación a las variables distributivas, durante la década de los años noventa se produjo, en promedio, una reducción de los niveles de pobreza, pero al mismo tiempo un incremento en los niveles de desigualdad, alcanzando un nivel tal que Centroamérica es actualmente la región de mayor desigualdad de América Latina, siendo esta última a su vez la región de mayor desigualdad en el mundo (ver cuadro 2).¹⁰

Estudios recientes han demostrado que la reducción de la pobreza ante cambios en la tasa de crecimiento es menor cuanto mayor es el grado de desigualdad inicial de los países. Ello implica que aquellos países con un alto coeficiente de desigualdad requieren de una mayor tasa de crecimiento económico para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza, respecto a aquellos otros países en los que la desigualdad inicial es menor, lo cual evidencia la importancia de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de equidad.¹¹

¹⁰ Existen varios criterios para medir el grado de desigualdad, siendo el coeficiente de Gini (que es igual a 0 para la perfecta igualdad y 1 para la perfecta desigualdad) uno de los más aplicados.

¹¹ Ver al respecto las investigaciones de Ravallion y Chen, 1997, y Ravallion, 1997 y 2001. Por otra parte Birdsall y Londoño, 1997, usando una muestra para un número grande de países sugieren que posiblemente sea la desigual distribución de los patrimonios o activos las variables que pueden tener un impacto mayor en el crecimiento.

Cuadro 2
Pobreza, indigencia y distribución del ingreso

	Pobreza ^a 2002	Indigencia ^a 2002	Coefficiente de Gini 2000 ^b
Costa Rica	19,0	8,0	0,47
El Salvador	43,0	18,0	0,53
Guatemala	52,0	26,0	0,48
Honduras	71,0	47,0	0,55
Nicaragua	63,0	36,0	0,55
América Latina	36,0	15,0	--

Fuente: CEPAL (2004) y Banco Mundial (2004).

^a Porcentaje del total de hogares. Los hogares en situación de pobreza se definen como aquéllos cuyos ingresos son inferiores a dos canastas básicas de consumo, mientras que aquéllos en situación de indigencia son los que tienen ingresos inferiores a una canasta básica de consumo. Los hogares pobres incluyen a los indigentes. En El Salvador y Nicaragua las cifras corresponden a 2001.

^b En Honduras, corresponde a 1999; en Nicaragua, a 2001.

Los indicadores de educación y de salud también reflejan las difíciles condiciones sociales que enfrenta la población de los países centroamericanos. En efecto, varios países muestran una alta tasa de analfabetismo. El analfabetismo afecta a uno de cada tres guatemaltecos y nicaragüenses, a uno de cada cuatro hondureños, y a uno de cada cinco salvadoreños.

Por el lado de las tasas de matrícula en los diversos niveles de enseñanza, preocupan particularmente los bajos niveles de matrícula en la educación secundaria que, con la excepción de Costa Rica, oscilan entre un tercio y poco más de la mitad de la población en edad de cursar ese nivel educativo (cuadro 3). La evidencia internacional sugiere que la educación general – en contraposición a la especializada – brinda los mayores retornos sociales en los países que se encuentran en sus fases iniciales de desarrollo. Los niveles de matrícula secundaria están muy por debajo de los observados en países como Chile y México. Las bajas tasa de matrícula en la educación secundaria, por supuesto, se reflejan en las reducidas tasas de matrícula en la educación superior.

Cuadro 3
Cobertura educativa, 1990 y 2001
(Tasa bruta de matrícula en porcentaje)^a

	Pre-escolar		Primaria		Secundaria		Superior	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001 ^c	1990	2001 ^d
Costa Rica	60,7	90,8	100,7	108,4	41,6	66,8	26,9	20,5
El Salvador	19,3	45,9	81,1	101,8	26,4	55,9	15,9	16,6
Guatemala	26,3	55,2	77,6	103,0	23,1	33,1	8,4	8,4
Honduras	12,2	21,4	108,7	105,8	33,4	32,0	8,9	14,3
Nicaragua	11,6	25,9	93,5	104,7	40,5	56,6	8,2	11,8
Chile ^b	82,0	77,5	99,9	102,7	73,5	85,5	20,7	37,1
México ^b	63,6	75,3	113,9	110,3	53,3	73,5	14,5	20,5

Fuente: Banco Mundial (2004).

^a La tasa bruta de matrícula es la población matriculada, sin considerar la edad, como proporción de la población oficialmente en edad de cursar cada nivel educativo.

^b Las cifras para 2001 corresponden a 2000.

^c En Honduras, la cifra corresponde a 1996.

^d En Guatemala y Nicaragua las cifras corresponden a 1997.

Asimismo, la educación pre-escolar aparece como vital para el desarrollo de las capacidades de los habitantes y la consecuente mayor acumulación de capital humano. Existe evidencia de que los niños que reciben estimulación temprana son los que tienden a desarrollar más plenamente sus capacidades. La tasa de matrícula en el nivel pre-escolar apenas llega a 21,4 por ciento en Honduras y 25,9 por ciento en Nicaragua. Costa Rica es la gran excepción en la región, con una tasa de matrícula pre-escolar superior al 90 por ciento.

La elevada tasa bruta de escolaridad en la educación primaria es engañosa y se debe en buena parte a la sobre edad y a la repitencia. Según la base de datos educativos de Barro y Lee, 2000, en 1999 el promedio de escolaridad de la población centroamericana oscilaba entre 3,5 años (Guatemala) y 6 años (Costa Rica).

Para medir el estado de salud, usamos indicadores indirectos: mortalidad infantil y desnutrición infantil (bajo peso y baja estatura para la edad).¹² Como puede observarse en el cuadro 4, aún prevalecen altas tasas de mortalidad infantil en la mayoría de países centroamericanos. Con la excepción de Costa Rica, ellas se ubican en niveles superiores a 30 por cada mil nacidos vivos, cifras muy superiores a las que imperan en las economías más adelantadas de América Latina. La desnutrición infantil también es significativa: a inicios de la presente década, cerca de la mitad de los niños guatemaltecos menores de 5 años estaban bajos de estatura para la edad. Lo mismo sucedía con cerca del 30 por ciento

¹² También suele usarse la esperanza de vida al nacer como un indicador indirecto del estado de salud. Aquí se lo omite porque ella ha ido aumentando en todos los países del mundo y las diferencias entre países centroamericanos (y de ellos con otros países latinoamericanos) son ahora mucho menores de lo que eran hace unas décadas, a pesar de las disparidades en los niveles de ingresos per capita. Para un análisis de la evolución de la esperanza de vida al nacer en Centroamérica, véase Agosin, Machado y Nazal (2004).

de los niños hondureños y casi la cuarta parte de los niños salvadoreños. Asimismo, uno de cada cuatro niños menores de 5 años estaban bajos de peso para la edad en Guatemala.

Cuadro 4
Mortalidad y desnutrición infantil, 1990-2002

	Mortalidad infantil ^a		Desnutrición infantil Baja estatura para la edad ^b		Desnutrición infantil Bajo peso para la edad ^b	
	1990	2002	1990-1995 ^c	1996-2002 ^c	1990-1995 ^c	1996-2000 ^c
Costa Rica	14,0	9,0	..	6,1	2,2	5,1
El Salvador	46,0	33,0	23,1	23,3	11,2	11,8
Guatemala	60,0	36,0	49,7	46,4	26,6	24,2
Honduras	47,0	32,0	39,6	29,2	18,3	16,6
Nicaragua	52,0	32,0	22,5	20,2	11,0	9,6
Chile	18,0	10,0	2,4	1,5	0,9	0,8
México	37,0	24,0	..	17,7	..	7,5

Fuente: Banco Mundial (2004).

^a Número de niños por cada mil nacidos vivos.

^b Proporción de la población menor de 5 años.

^c Corresponde al último año disponible del periodo.

El examen de la información disponible para estas variables refuerza la presunción de este trabajo de que es indispensable una acción más intensa y focalizada del sector público en pro del desarrollo humano. Aunque no se dispone de un estudio científico que la avale, la hipótesis central del volumen es que los niveles actuales de desarrollo humano son una de las causas fundamentales que ha retardado el crecimiento sostenido en la región. En consecuencia, una acción del estado para asegurar a la población mejoras en su acceso a servicios básicos tendría un doble efecto. Por una parte, los niveles de bienestar se verían positivamente afectados casi de manera inmediata. Por la otra, en un plazo más largo se estaría relajando uno de los impedimentos al crecimiento económico sostenido.

B. Las finanzas del estado: déficit, deuda y sostenibilidad

Como se observa en el cuadro 5, en 2003 el déficit fiscal de los países centroamericanos osciló entre 2 y 8 por ciento del PIB, nivel similar al observado en el 2000, pero muy superior al de 1995. Es manifiesta la tendencia de los déficit a hacerse crónicos. La magnitud de los desequilibrios es notoriamente elevada en Honduras y Nicaragua.

Cuadro 5
Déficit del Gobierno Central y deuda pública
(Porcentaje del PIB)

	Déficit fiscal			Deuda externa	Deuda interna
	1995	2000	2003	2003 ^b	2003 ^b
Costa Rica	4,0	2,9	3,1	21,5	33,4
El Salvador	0,6	2,3	2,1	29,1	11,3
Guatemala	0,7	1,8	2,3	14,0	5,6
Honduras	3,1	5,7	5,5	37,0 ^c	5,7
Nicaragua ^a	11,0	11,0	8,1	56,0 ^c	36,2

Fuente: BID, con base en datos oficiales.

^a El déficit fiscal es antes de donaciones.

^b Al 31 de diciembre.

^c Después del alivio de la deuda asociado a la iniciativa HIPC.

Estas cifras indican que los déficits fiscales ya se han hecho crónicos en los países centroamericanos. Este hecho tiene varias consecuencias negativas. En primer lugar, dificulta sobremanera el logro de la estabilidad macroeconómica, obligando a los bancos centrales a emitir títulos de deuda para esterilizar el efecto monetario de los déficits. Segundo, para que la deuda pública no se vuelva insostenible, los países están constantemente sometidos a presiones para realizar recortes de gastos (generalmente de inversión social o en infraestructura física) o aumentar las alícuotas de algunos impuestos de fácil recaudación. Por último, el déficit crónico hace imposible que las autoridades económicas puedan utilizar la política fiscal en forma anticíclica. Esto necesariamente lleva al efecto altamente desfavorable de que la política fiscal tiende a acentuar el ciclo económico.

En cuanto al endeudamiento público, nuevamente destaca la preocupante situación de Honduras y Nicaragua, cuya deuda externa a fines de 2003 ascendía a 66,4 y 85,9 por ciento del PIB, respectivamente. Cabe destacar que estos dos países son miembros de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por su sigla en inglés), la cual supone una condonación importante de la deuda externa, sujeta a que los países cumplan ciertas condiciones.¹³

En lo referente a la deuda pública interna, la situación es mucho menos preocupante para Honduras, pero no así para Nicaragua, cuyo nivel de endeudamiento interno alcanza el

¹³ Aparte de ser considerados países pobres (es decir, con un ingreso por habitante inferior a US\$ 1.000), para acceder al alivio de la deuda en el marco de la HIPC los países deben demostrar que el peso de su deuda es insostenible bajo los mecanismos tradicionales de condonación, aplicar un conjunto de reformas económicas a través de programas apoyados por el FMI y el Banco Mundial, y desarrollar una estrategia de reducción de la pobreza a través de un proceso con amplia participación ciudadana. En enero de 2004, Nicaragua alcanzó a cumplir con los requisitos que le permitirán el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC. Se estima que esto implicará una reducción de alrededor de dos terceras partes de su deuda externa, con lo que se reduciría a un nivel cercano a 56 por ciento del PIB. En el caso de Honduras, se prevé que el país alcanzará el punto de culminación de la Iniciativa en marzo de 2005 y se hará acreedor a un alivio de la deuda equivalente a 30 por ciento del PIB, lo que dejaría su deuda externa en aproximadamente 37 por ciento del PIB.

36,2 por ciento del PIB. Costa Rica también muestra un nivel de endeudamiento interno superior a la tercera parte de su producto. En el caso de El Salvador, lo que complica la posición fiscal es la suma de deuda interna y externa, que supera el 40 por ciento del PIB. Guatemala es el único país que parece tener controlado su nivel de endeudamiento (18,3 por ciento del PIB).

Edwards y Vergara (2002) desarrollan un ejercicio de sostenibilidad de la deuda pública aplicado a los casos de Honduras y Nicaragua. Más recientemente, Vergara (2003) hace lo propio en el caso de El Salvador. Los resultados de estos estudios ilustran claramente la urgencia e importancia que tiene en esos países el aumento de la recaudación tributaria, no sólo para equilibrar sus cuentas fiscales, sino también para reducir el impacto que tienen sus actuales niveles de endeudamiento en el nivel de gastos públicos. Las deudas crecientes, con los consecuentes aumentos en su servicio, tienen el efecto altamente indeseable de desplazar a otros gastos públicos, especialmente en situaciones en que la recaudación tributaria es inelástica a aumentos en el producto. Además, mientras más elevado sea el nivel de la deuda, más difícil se hace el *roll-over* de los vencimientos, mayor es el aumento de la tasa de interés que el gobierno debe pagar sobre su deuda y menor es el remanente para enfrentar otros gastos. Y llega un momento en el cual el *roll-over* es simplemente imposible. Estos autores llegan a la conclusión de que para que la deuda pública en estos países sea sostenible, el ajuste fiscal requerido en 2004 estaba en el rango de 3 a 5 por ciento del PIB.¹⁴

En el caso de Costa Rica, la magnitud del problema ha sido claramente puesta de manifiesto en el informe elaborado por los ex-ministros de Hacienda denominado “Agenda de transformación fiscal para el desarrollo”, el cual señala (págs. 10 y 11):

El sistemático deterioro de las finanzas del Gobierno Central que tendría lugar en caso de no tomarse oportunamente acción correctiva, tendría efectos sensibles en un conjunto importante de variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, inflación, devaluación, tasa de interés). El riesgo de caer en una severa inestabilidad económica, y quizás hasta social, a muy corto plazo es sumamente alto si no se adoptan medidas que corrijan el desequilibrio de las finanzas públicas.

Dicho informe estima que el nivel de endeudamiento total podría superar el 50 por ciento en el 2006 y la carga de intereses consumiría más del 60 por ciento de los ingresos tributarios, lo que pone de manifiesto la gravedad del problema fiscal.

En el caso de Guatemala, aunque los niveles de deuda son bajos y la política fiscal ha demostrado la voluntad de mantener el déficit dentro de ciertos límites, no se ha podido evitar el aumento en el endeudamiento tanto interno como externo. Dada la bajísima recaudación tributaria (la más baja en Centroamérica), los intereses sobre la deuda están absorbiendo una proporción creciente de los ingresos tributarios.

¹⁴ En estos modelos, la sostenibilidad fiscal es definida como una situación en que la razón deuda interna a PIB permanece constante, mientras que la deuda externa se va reduciendo gradualmente hasta hacerse insignificante en el largo plazo.

Como se desprende de los párrafos anteriores, es evidente que para lograr la sostenibilidad fiscal en la región se requiere un ajuste fiscal importante en todos los países, cuya magnitud estará en función del grado actual de endeudamiento de cada uno de ellos. Cabe destacar que este análisis de sostenibilidad fiscal sólo considera el resultado fiscal necesario para que la deuda pública sea sostenible. No considera, por tanto, los recursos adicionales necesarios para financiar los urgentes gastos en las áreas sociales analizados en la sección anterior. Tampoco considera la pérdida de recaudación arancelaria asociada a la entrada en vigencia del CAFTA, tema que se analiza en la siguiente sección.

C. Los desafíos de la nueva inserción internacional

La fuerte reducción de las barreras comerciales, el crecimiento y diversificación de las exportaciones y la recuperación del comercio regional han sido características sobresalientes del proceso de desarrollo centroamericano desde fines de los ochenta. El modelo de “regionalismo abierto” adoptado por la región se va a intensificar en los años venideros y ello conllevará desafíos importantes para la política tributaria. Aquí enfatizamos tres: la necesidad cada vez mayor de armonizar los sistemas tributarios de los países integrantes del MCCA a medida que se intensifican las relaciones económicas y financieras entre ellos, la necesidad de recuperar la recaudación que se perderá con la entrada en vigor del CAFTA y el requerimiento de la OMC de que los países de la región desmantelen las exoneraciones al impuesto a la renta para empresas ubicadas en zonas francas (ZF).

La armonización tributaria en el MCCA

Durante los años noventa, los países miembros del MCCA hicieron importantes avances hacia la integración subregional. Con algunas excepciones, el comercio intrarregional se ha liberalizado casi completamente y se ha ido perfeccionando el arancel externo común. También han surgido esfuerzos por avanzar hacia una unión aduanera que elimine las aduanas internas en la subregión, las cuales entorpecen el comercio y aumentan sus costos. La entrada en vigencia del CAFTA va a estrechar los lazos entre los países centroamericanos, ya que el tratado fue firmado entre los seis países (República Dominicana se adhirió a mediados de 2004) y es de naturaleza plurilateral.

La integración supone un esfuerzo por armonizar las políticas tributarias, lo que aún no ha ocurrido a nivel centroamericano. Por ejemplo, la ausencia de barreras aduaneras al interior de la región requiere la armonización de los niveles de tasas y reglas del impuesto al valor agregado y de los impuestos selectivos al consumo. A pesar que las tasas del IVA se han ido acercando, ello no ha ocurrido con los impuestos selectivos al consumo. Tampoco se ha avanzado en un sistema de intercambio de información para el IVA entre las administraciones tributarias como el que ha puesto en efecto la Unión Europea a fin de que los exportadores dentro de la región puedan acceder a la devolución de los créditos correspondientes a los bienes exportados y que los importadores efectivamente

paguen el IVA a su propio gobierno sobre los productos que importan desde otros países del MCCA, sin que se generen problemas de evasión.

En lo que se refiere al impuesto a la renta de las empresas, la necesidad de armonización es aún mayor, porque también lo es la posible pérdida de ingresos tributarios en jurisdicciones con tasas más elevadas. En una región cada vez más integrada, los grupos económicos con subsidiarias en distintos países tenderán a declarar sus ganancias en los países con tasas más bajas. La solución más sencilla es que las tasas no diverjan mucho entre países.¹⁵ La más compleja es la adopción de un sistema de precios de transferencia (y normas de capitalización débil) para evitar que las empresas saquen sus utilidades de un país a través de las transacciones entre subsidiarias. De todos modos, esta última opción será necesaria para evitar que las empresas multinacionales transfieran sus utilidades desde un país de la región a alguna subsidiaria en paraísos fiscales.

Implicancias tributarias del CAFTA

Entre fines de 2003 y comienzos de 2004 los países miembros del MCCA culminaron la negociación del CAFTA. Este acuerdo tiene importantes implicancias para las economías centroamericanas, ya que les otorga un mejor acceso al mercado más grande del planeta. Sin embargo, el CAFTA también plantea una serie de desafíos para los países centroamericanos, sobre todo en lo referente al desmantelamiento de la protección a sus sectores agrícolas tradicionales (maíz, arroz, algodón) y a otros sectores agropecuarios como el avícola y el de lácteos. En estos sectores la producción estadounidense es competitiva y además los productores locales reciben generosos subsidios e incentivos gubernamentales (BID, 2003; Hathaway, 2002).

Adicionalmente, el CAFTA tiene obvias implicancias desde el punto de vista de la política tributaria, dada la importancia de las importaciones desde Estados Unidos, que en 2002 representaron entre la tercera parte y el 55 por ciento de las importaciones totales de los países centroamericanos. La recaudación proveniente de los impuestos a las importaciones se ubicó entre 0,9 y 2 por ciento del PIB en ese mismo año. Considerando los cronogramas de desgravación ofrecidos por los países en el marco del CAFTA, y en base a las importaciones provenientes de Estados Unidos y las tasas arancelarias vigentes, se elaboró el cuadro 6, que presenta la pérdida de recaudación por impuestos a las importaciones asociada a la entrada en vigencia del tratado.

¹⁵ Como se verá en el capítulo II, las tasas del impuesto a la renta han ido convergiendo, pero aún subsisten diferencias importantes.

Cuadro 6
Recaudación de los impuestos a las importaciones y pérdidas recaudatorias del
CAFTA, 2002
(Porcentaje del PIB)

	Recaudación impositiva total	Impuestos a la importación (%)	Import. desde USA (% import. totales)	Pérdida recaudatoria (5o. año/2010)	Pérdida recaudatoria (10o. año/2015)
Costa Rica	12,8	0,9	54,6	0,5	0,6
El Salvador	11,2	1,1	37,6	0,3	0,4
Guatemala	10,6	1,2	41,6	0,3	0,4
Honduras	16,0	2,0	48,8	0,7	1,1
Nicaragua	14,3	1,1	33,2	0,2	0,4
Promedio	13,0	1,3	43,2	0,4	0,7

Fuente: Capítulos III al VII; Barreix, Roca y Villela, 2004, y cálculos propios.

Barreix, Roca y Villela, 2004, distinguen cinco tipos de efectos sobre los ingresos tributarios de cambios en la política comercial:

- Directo: pérdida de recaudación asociada a la reducción o eliminación de las tasas arancelarias nominales de los productos que son objeto del acuerdo comercial.
- Indirecto: caída en la recaudación de los otros impuestos que tienen como base los valores CIF más los derechos arancelarios de las importaciones (en especial el IVA y los selectivos al consumo).
- Elasticidad: resultado neto del probable aumento del volumen importado de los bienes desgravados y el correspondiente aumento en la recaudación de impuestos internos aplicados a bienes importados.
- Sustitución: disminución en los ingresos tributarios producto de la desviación del comercio a medida que las importaciones de países gravados son reemplazadas por importaciones de países socios del acuerdo comercial.
- Inducido: reducción en la recaudación de todos los tributos producto de la nueva estructura de producción y de consumo que surge por la nueva inserción comercial.

Los dos primeros efectos se manifestarían inmediatamente después de la entrada en vigencia del CAFTA, mientras que los otros tres tendrían un rezago. El impacto de mediano y de largo plazo del acuerdo comercial se presenta en las últimas dos columnas del cuadro 6. Como se observa, las pérdidas recaudatorias asociadas a los efectos directo e indirecto¹⁶ ascendería a entre 0,4 por ciento del PIB en El Salvador y Guatemala, a 1,1 por ciento en Honduras cuando el proceso de integración madure. En consecuencia, la reforma tributaria también deberá compensar las pérdidas recaudatorias asociadas al CAFTA.

¹⁶ Con la información disponible, no fue posible calcular las pérdidas de recaudación asociadas a los efectos elasticidad, sustitución e inducido.

El modelo de promoción de exportaciones y las normas de la OMC

Otra de las razones por la cual se considera necesario llevar a cabo una reforma del sistema tributario de los países de la región se basa en la necesidad de replantear la estrategia de captación de inversión extranjera directa (IED) y de promoción de exportaciones seguida por los países centroamericanos durante los años noventa. La misma se basó principalmente en el otorgamiento de beneficios tributarios a las empresas instaladas en ZF, siendo la exoneración del pago de impuesto a la renta uno de los principales beneficios otorgados.

Actualmente, los crecientes compromisos comerciales internacionales tienden a eliminar este tipo de incentivos y ello requerirá homogeneizar el tratamiento tributario de las empresas nacionales con las instaladas en ZF y, especialmente, coordinar el tratamiento del impuesto a la renta a estas empresas entre los países centroamericanos. Esto permitiría dar cumplimiento a las normas de la OMC en la materia sin incurrir en una competencia depredadora entre los países por la captación de IED, con serias consecuencias sobre la capacidad de recaudación y la equidad de las estructuras tributarias.

Asimismo, la integración comercial requerirá la introducción de elementos modernos en los sistemas tributarios, lo que exige mejorar la cooperación entre las administraciones tributarias para poder hacerlos efectivos, tales como los mecanismos para fijar precios de transferencia para impedir la elusión en la imposición a la renta y la firma de acuerdos para evitar la doble tributación con los países originarios de las empresas extranjeras que refuerzan la seguridad jurídica de los inversores.

El acta final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*, antecesor de la OMC), que finalizó en 1995, contiene el *Acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios* (ASDC), el cual debía ser cumplido por los países en desarrollo – excepto aquéllos con un ingreso per capita inferior a US\$ 1.000 (Honduras y Nicaragua en la región centroamericana) – a partir de 2003. Esto hubiera tenido un impacto sumamente significativo sobre las ZF, ya que la exoneración del pago al impuesto a la renta corporativa (IRC) está expresamente prohibido por el ASDC.

Sin embargo, en virtud del artículo 27 del acuerdo, este plazo fue extendido por cinco años en la reunión de la OMC que tuvo lugar en Doha en noviembre de 2001. Para solicitar esta extensión, las exportaciones totales del país no podían haber excedido el 0,1 por ciento de las exportaciones mundiales en el trienio 1998-2000 y su ingreso nacional bruto no podía haber superado los US\$ 20 mil millones en 2000. De los países centroamericanos, todos solicitaron y obtuvieron la extensión, a excepción de Nicaragua, quien no la requería en virtud de que su PIB per cápita es inferior a US\$ 1.000.¹⁷

¹⁷ Lo mismo sucede en Honduras, pero el país optó por hacer la solicitud correspondiente.

Al cabo de los cinco años, la OMC establecerá nuevos criterios para la elegibilidad de los países para solicitar una nueva excepción. De ser denegada, el país tendrá un período de dos años para eliminar los subsidios. Es importante reconocer que los tratamientos tributarios especiales a la inversión se originaron en los regímenes comerciales preferenciales otorgados por los países desarrollados, como son las cuotas, regímenes bilaterales especiales, etc., los que van caducando a medida que se liberaliza el comercio internacional (Jenkins y Kuo, 2000).

D. El desafío de la descentralización

Desde los años ochenta, muchos países de la región optaron por políticas que buscaban aprovechar el potencial de ganancias en eficiencia y en equidad que puede generar la descentralización fiscal y política. En muchos países se adoptó un marco legal para aumentar las transferencias nacionales al nivel subnacional y para redistribuir, devolver o desconcentrar competencias y recursos.

Sin embargo, del esquema abstracto al modelo realmente puesto en marcha hubo grandes diferencias. Las características del modelo que prevaleció, en líneas generales, fueron las siguientes:

- a. Establecimiento constitucional de transferencia automática de recursos como porcentaje pre-establecido de los ingresos del gobierno nacional.
- b. Ausencia casi total de incentivos para premiar el uso más eficiente de los recursos.
- c. Establecimiento de la obligación de la transferencia de recursos del gobierno nacional a las municipalidades, pero sin transferir las correspondientes responsabilidades de gasto.
- d. Ausencia de un marco institucional que regulara la interacción entre los distintos niveles intergubernamentales.
- e. Sistemas de evaluación de resultados meramente formales, con escasa o nula relevancia práctica.

Las deficiencias de este esquema se desprenden de la propia enumeración de sus características. Ha habido una ausencia de incentivos para mejorar la eficiencia, las transferencias crecientes no han redundado en mejores servicios municipales, los gastos se han duplicado y las dificultades del sector público para cerrar su déficit han aumentado.¹⁸

En resumen, lo que se podría llamar la “primera generación” de políticas en materia de descentralización en América Latina difícilmente podría ser considerada como un éxito. Sin embargo, hay razones para pensar que se estaría iniciando una “segunda generación” de políticas de descentralización que sí podrían generar ganancias en eficiencia y en equidad a nivel de los sectores públicos en general. Ahora se entiende mejor que la

¹⁸ Documentos presentados en el XV Seminario Regional de Política Fiscal de CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2003.

verdadera descentralización ocurre más cuando los ingresos fiscales propios del nivel subnacional aumentan en términos reales que simplemente cuando aumenta el gasto territorial. Y esto es precisamente lo que está ocurriendo en la región.

La descentralización ha entrado a la agenda de reformas para quedarse. Cómo generar ingresos propios (a través de los impuestos inmobiliarios), qué porcentaje de los ingresos municipales deben provenir de transferencias y cuál de ingresos tributarios generados por las propias municipalidades, qué mecanismos deben utilizarse para transferir al nivel local no sólo recursos sino también responsabilidades, y cómo asegurar la eficiencia y minimizar las duplicaciones en el gasto son todos temas que estarán presentes en toda reforma fiscal en los años venideros.

Anexo

Estimaciones econométricas

El modelo estimado es que las variables fiscales normalizadas por el PIB están explicadas adecuadamente por el PIB per cápita y la distribución del ingreso (coeficiente de Gini). Nuestra hipótesis es que la recaudación tributaria y los gastos públicos variarán positivamente con el ingreso per cápita. A medida que una economía crece, ella podrá acomodar más fácilmente un aumento en la recaudación y en los bienes y servicios públicos que provee a sus ciudadanos. Por otra parte, mientras más desigual sea la distribución del ingreso, más bajos serán la recaudación tributaria y el gasto público. En sociedades muy desiguales, el control del aparato público está en manos de las clases de más altos ingresos, las cuales tienen una elevada preferencia por impuestos bajos y, además, no requieren servicios de educación o salud públicos porque son capaces de adquirirlos privadamente. A medida que la sociedad se hace más igualitaria, las clases medias tienen mayor acceso al poder político y demandan mayores servicios públicos, que deben ser financiados con mayores impuestos.¹⁹

Los resultados, con datos del Banco Mundial, 2004, para fines de los años noventa, se pueden resumir de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} T/Y &= 1.45 + 3.97 \log YPC - 0.36 GINI \\ (0.18) & \quad (5.20)** \quad (-4.93)** \end{aligned} \quad (1)$$

R^2 ajustado = 0.469; número de observaciones = 95. Las cifras entre paréntesis son el estadístico t, un asterisco indica que el coeficiente es estadísticamente significativo al 5 por ciento de confianza y dos asteriscos que lo es al 1 por ciento.

$$\begin{aligned} G/Y &= 19.50 + 2.66 \log YPC - 0.36 GINI \\ (2.42)* & \quad (3.57)** \quad (-4.42)** \end{aligned} \quad (2)$$

R^2 ajustado = 0.307; número de observaciones = 120.

¹⁹ Nótese que este esbozo teórico está en contraposición al modelo desarrollado por Alesina y Rodrik, 1994, el cual postula que la recaudación tributaria es mayor mientras más desigual es la distribución del ingreso. Ellos recurren a un modelo del votante mediano, en que los votantes preferirán mayores impuestos mientras menores sean los acervos de capital físico y humano de la mayoría (justamente cuando la distribución del ingreso es más desigual). Sin embargo, los datos estadísticos no avalan esta teoría. Por el contrario, son congruentes con nuestras consideraciones teóricas.

$$GSAL/Y = -4.36 + 1.10 \log YPC - 0.039 GINI \quad (3)$$

(-3.54)** (9.67)** (-3.19)**

R^2 ajustado = 0.555; número de observaciones = 121.

$$GED/Y = 0.74 + 0.54 \log YPC - 0.02 GINI \quad (4)$$

(0.44) (3.49)** (-1.12)

R^2 ajustado = 0.138; número de observaciones = 120.

La definición de las variables es la siguiente:

T/Y	=	ingresos tributarios, como proporción del PIB (Y)
YPC	=	PIB per cápita
$GINI$	=	coeficiente de Gini de distribución del ingreso
G/Y	=	gasto público total, como proporción del PIB
$GSAL/Y$	=	gasto público en salud, como proporción del PIB
GED/Y	=	gasto público en educación, como proporción del PIB

El PIB per cápita aparece en todas las ecuaciones como altamente significativo en la explicación de las variaciones de las variables fiscales. Por otra parte, el coeficiente de Gini también lo es en todas las ecuaciones con la excepción de la ecuación (4), que explica las variaciones entre países del gasto público en educación.

Desde luego, este modelo es extremadamente parsimonioso. También se intentó incluir una variable que aproximara la riqueza en recursos naturales (exportaciones de minerales como proporción de las exportaciones totales), pero ella no resultó ser significativa. La posible endogeneidad del coeficiente de Gini con respecto al PIB per capita (como lo sugiere la U invertida de Kuznets) no produce problemas de multicolinealidad que invaliden los resultados encontrados.

REFERENCIAS

- Acevedo, C. Y M. González Orellana. 2003. El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación. Departamento Regional de Operaciones II. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-003-011. Washington, D. C.
- Agosin, M. R., R. Machado y P. Nazal (eds.). 2004. *Pequeñas Economías, Grandes Desafíos. Políticas Económicas para el Desarrollo en América Central*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C.
- Alesina, A. y D. Rodrik. 1994. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 109: 465-90.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. El TLC entre América Central y Estados Unidos: beneficios y desafíos. XVII Reunión de los Gobernadores del Istmo Centroamericano y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo. Tegucigalpa. No publicado. 14 de febrero.
- Banco Mundial. 2004. *World Development Indicators*. Washington, D. C. Version electrónica.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2004. Impacto fiscal de la liberalización comercial en América. *Integración y comercio en América*. Nota periódica. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. Enero.
- Barro, R. y J. Lee. 2000. *International data on educational attainment: Updates and implications*. Harvard University, Cambridge Mass.
- Birdsall, N. y J. L. Londoño. 1997. Asset inequality matters. An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 87: 32-37.
- CEPAL. 2004. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile.
- Cornick, J. 2003. Costa Rica: política tributaria para el desarrollo humano. Departamento Regional de Operaciones II. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-003-010. Washington, D. C.
- Edwards, S. y Vergara, R. 2002. Fiscal sustainability, debt dynamics and debt relief: the cases of Nicaragua and Honduras. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE2-02-005. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C.

- Gómez-Sabaini, J. C. 2003a. Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado. Departamento Regional de Operaciones II. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-003-013. Washington, D. C.
- Gómez-Sabaini, J. C. 2003b. Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario. Departamento Regional de Operaciones II. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-003-014. Washington, D. C.
- Hathaway, D. 2003. The impacts of U.S. agricultural and trade policy on liberalization and integration via a U.S.-Central American Free Trade Agreement. Special Initiative on Trade and Integration. Working Paper -SITI- 04. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. 2003. Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics* 72: 603-633.
- Jenkins, G. y Ch. Y. Kuo. 2000. Institutions, corruption and the promotion of manufactured exports. Harvard Institute for International Development. Working Paper 714. Cambridge, MA.
- Ravallion, M. 1997. Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economic Letters*. 56: 51-57.
- Ravallion, M. 2001. Growth, inequality and poverty: looking beyond averages. *World Development*. 29: 1803-15.
- Ravallion, M. y S. Chen. 1997. What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty? *World Bank Economic Review*. 11: 357-82.
- Rodrik, D. 2003. Discovering El Salvador's economic potential. *Economic and Social Strategy 2004-2009: Opportunities, Security and Legitimacy*. FUSADES. San Salvador.
- Schenone, O. y C. de la Torre. 2003. Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria. Departamento Regional de Operaciones II. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-003-012. Washington, D. C.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Basic Books. Nueva York.
- Stewart, F. y E. Ghani. 1992. Externalities, development, and trade. *Trade Policy, Industrialization and Development*. Gerald K. Helleiner, editor. Clarendon Press. Oxford.
- Vergara, R. 2003. *Sostenibilidad fiscal: El caso de El Salvador*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. No publicado.