

La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. ICEFI Guatemala. 2007. 207 pp.

Cuando se intenta caracterizar a Centroamérica, generalmente se señala que, a pesar de los avances en materia de pacificación y democratización en los últimos veinte años, continúa siendo una de las regiones más desiguales de América Latina. Más allá de los índices de Gini, o del análisis de la distribución del ingreso por segmentos poblacionales, las desigualdades sociales se observan y se viven, literalmente en las esquinas de las principales avenidas de sus ciudades. En Guatemala, por ejemplo, conviven vehículos de lujo con niños acróbatas que se ganan la vida arriesgándola; graduados de posgrado de las mejores universidades del mundo con analfabetas; empresas globalizadas y multinacionales con autoempleados; un grupo de la población con niveles de vida del primer mundo con decenas de miles de familias en el límite de la subsistencia.

Uno de los principales instrumentos con los que cuentan las sociedades y los Estados para reducir las desigualdades y, en alguna medida, redistribuir los ingresos es la política fiscal. El análisis de la política fiscal de Centroamérica es abordado por el libro *La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central*, elaborado por un equipo de investigación del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, liderado por Juan Alberto Fuentes Knight.

El libro está construido a partir de tres capítulos, en los que analiza, con enfoque regional, el presupuesto y el gasto público, la política tributaria, así como la economía política de la tributación.

En el capítulo titulado **El presupuesto y el gasto público en América Central**, se hace un análisis riguroso y ponderado de los procesos presupuestarios de la región; se reconocen los avances ocurridos en los últimos 20 años, incluyendo cambios administrativos que mejoraron la recaudación y un aumento aún insuficiente en los ingresos tributarios. Esto ha permitido una tendencia al aumento del gasto público que, a pesar de su crecimiento, continúa teniendo uno de los promedios más bajos en América Latina. En países como El Salvador o Guatemala, las diferencias son aún mayores. En cuanto a la orientación del gasto, parece existir un mayor crecimiento en el gasto en educación antes que en salud.

A partir del diagnóstico se identifican una serie de desafíos para la gestión presupuestaria y el gasto público. Estos incluyen mejorar la transparencia, control del gasto público, evitar la corrupción; disminuir desequilibrios presupuestarios sin sacrificar la inversión, aumentar el gasto público social y determinar la base institucional y los mecanismos requeridos para aumentar la eficacia del gasto público social. De acuerdo con los datos presentados, en algunos países de la región se han dado avances en algunos de estos temas, mientras que, en otros, los temas de transparencia y lucha contra la corrupción están rezagados.

En **La política tributaria en América Central** se presenta un detallado análisis de la tributación en Centroamérica. De acuerdo con el libro, pueden identificarse siete tendencias recientes en la política tributaria de la región. Los ingresos tributarios de la región han subido, aunque lo que se recauda sigue siendo insuficiente para cumplir con las necesidades prioritarias de los países de la región. En cuanto a la composición de los ingresos tributarios, se demuestra el peso que tienen los impuestos a las ventas y al consumo, particularmente el IVA, representando más de un tercio de los ingresos tributarios; los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior tienden a disminuir a partir de la desgravación arancelaria y la apertura económica, mientras que los impuestos específicos a determinados productos (tabaco, licores, combustibles y otros productos), se aplican ad valorem, y no a la cantidad física, lo cual dificulta la armonización regional.

Por su parte, los impuestos a los ingresos y utilidades aumentaron levemente, aunque muestran serias debilidades que no permiten que desarrolle su potencial distributivo. Siguiendo al informe, el impuesto sobre la renta aplicado en los países de la región tiene tasas diferenciadas, dependiendo del origen de los ingresos; se basa en los ingresos obtenidos por individuos o empresas en su país de origen, pero no del exterior; existe un amplio grupo de exoneraciones que en ocasiones se aplican discrecionalmente; los sistemas de recaudación no cuentan con instrumentos de regulación y control a las transferencias entre empresas vinculadas, y se carece de normas aplicables a transacciones de y hacia paraísos fiscales. Además, y en parte como consecuencia del sistema de incentivos, el gasto tributario resulta ser comparativamente alto según la información disponible.

Frente a estas tendencias, los desafíos de la reforma tributaria en Centroamérica parecen ser obvios, aunque políticamente difíciles de lograr: asegurar la suficiencia y progresión de los sistemas tributarios; fortalecer la tributación directa y particularmente el impuesto sobre la renta, aumentar la equidad de los sistemas tributarios, mejorar técnicamente la legislación; y lograr la armonización de la tributación en la región.

El tercer capítulo, **Economía Política de la Tributación en América Central**, desarrolla un recorrido histórico de la política tributaria de la región, considerando la economía agroexportadora (1860-1940); el período de sustitución de importaciones y la crisis y ajuste frente a la globalización. Esta revisión permite concluir que históricamente la política fiscal de la región ha estado condicionada por la oposición fuerte y concentrada de las élites económicas a reformas tributarias. Otros actores como los grupos subalternos y entidades internacionales han tenido influencia relativa en esta. Los primeros se han opuesto a algunas medidas, particularmente a los impuestos indirectos con poco éxito; los segundos han tenido una incidencia cambiante a favor o en contra de cierto tipo de tributos.

Además de la acción de los actores políticos, que impulsa o bloquea reformas tributarias, existe un entramado institucional –también resultado de procesos históricos– que favorece a determinados grupos en detrimento de otros. En Guatemala, la propia Constitución limita las posibilidades de cierto tipo de reformas, y, la Corte Constitucional desempeña el clásico papel de institución “contramayoritaria”, que, en muchos casos, contribuye a la continuidad del *statu quo*. Asimismo, el diseño del sistema político provoca una alta dependencia de los partidos políticos a los capitales privados, lo que refuerza el bloqueo señalado. Se presentan las experiencias de pactos fiscales, que muestra los resultados más o menos exitosos de estos, pero sus límites frente a una estructura de relaciones de poder opuesta a la distribución.

El libro concluye con una serie de reflexiones sobre temas por tomar en cuenta en el momento de pensar y diseñar una estrategia política dirigida a una reforma tributaria. Entre estos se destacan la necesidad de construir alianzas con partidos y organizaciones sociales; el acercamiento con grupos empresariales permeables a la

reforma, identificando fisuras y diferencias de intereses; acompañar las reformas con medidas dirigidas a lograr mayor transparencia y eficiencia del gasto público, impulsando no solo el gasto social, sino medidas dirigidas a mejorar el crecimiento y la competitividad; las reformas deben contribuir a la equidad horizontal y lograr, en la medida de lo posible, el apoyo y compromiso de organismos internacionales para alcanzarla.

El trabajo del INCEFI tiene las virtudes de un texto de divulgación concebido y realizado para tener una amplia distribución en Centroamérica (la primera edición es de 15.000 ejemplares) y llegar a un público no especializado en temas económicos y tributarios, así como el rigor de una investigación seria, que propone alternativas, soluciones y recomendaciones no sólo de carácter técnico sino también políticas. La contribución de este libro va más allá que esfuerzos anteriores sobre el mismo tema realizados por instituciones financieras internacionales, ya que se sustenta en una postura política definida por su compromiso con la equidad y la justicia social.

Como el libro lo indica, las reformas tributarias que estos países requieren no pueden ser sino el producto de cambios en las relaciones de poder que posibiliten amplios acuerdos que desbloqueen las políticas distributivas. Sin embargo, como la experiencia en marcha en Guatemala de una modernización fiscal, liderada por el coordinador del libro, actualmente ministro de Finanzas, muestra la capacidad de influencia de algunos grupos empresariales va más allá del control que pueden ejercer en los partidos políticos, llegando a construir corrientes de opinión pública opuestas por principio a cualquier cambio en la tributación que logran tener apoyo de otros grupos sociales. La crisis económica que se avecina y el imperativo de la integración regional, obligan al impulso de reformas tributarias en Centroamérica; el libro del INCEFI es una contribución importante para alcanzar este objetivo.

Ricardo Sáenz de Tejada
Profesor Investigador
FLACSO Sede Guatemala