
CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS FISCALES EN CENTROAMÉRICA*

JONATHAN MENKOS ZEISSIG**

PALABRAS CLAVE

Centroamérica; Crisis económica; Reforma fiscal; Política fiscal.

RESUMEN

La crisis económica mundial ha provocado un cambio en la visión de la política fiscal en Centroamérica. La caída de la actividad económica en la región, como resultado de sus fuertes vínculos con el exterior, abrió la posibilidad de poner en marcha planes anticrisis que pudieron blindar el gasto social, y reformas fiscales que mejoraron la recaudación, pero también buscaron avanzar hacia una política tributaria globalmente progresiva. Con excepción de Costa Rica, en todos los países las reformas tributarias aprobadas tendrán importantes beneficios en la recaudación, siempre y cuando se fortalezcan las administraciones tributarias. Los retos que aún persisten en materia fiscal, deben ser observados desde la óptica política, en donde se debe continuar buscando consensos para avanzar en una agenda fiscal relacionada, entre otros, con la disminución de los privilegios fiscales, la evaluación del gasto público y la transparencia.

* La mayor parte de este artículo ha sido tomada de Icefi: *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*, Guatemala, 2012.

** Economista Sénior en el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales —ICEFI—, Guatemala.

ABSTRACT

The global economic crisis has changed the view of fiscal policy in Central America. The fall of the economic activity in the region as a result of its strong links with the outside, has opened the possibility of implementing anti-crisis plans that could shield the social spending and tax reforms that improved tax collection, but also sought to move towards a progressive overall tax policy. With the exception of Costa Rica, all countries that approved tax reforms will have significant benefits in collection if there is a strengthening of tax administrations. The outstanding challenges in tax matters must be observed from a political perspective, where it must continue to seek consensus to advance into a related fiscal agenda, among others, with the reduction in tax liens, assessment of public expenditure and transparency.

RÉSUMÉ

La crise économique mondiale a provoqué un changement dans la politique budgétaire en Amérique centrale est perçu. La chute de l'activité économique dans la région en raison de ses liens étroits avec l'extérieur, a ouvert la possibilité de mettre en œuvre des plans anticrise susceptibles de protéger les dépenses sociales, et des réformes fiscales qui ont améliorée la recette d'impôt, mais elle a également cherché à s'orienter vers une politique fiscale globale progressive. À l'exception du Costa Rica, tous les pays dans les quelles les réformes fiscales ont été approuve apporteront d'importants bénéfices a la collecte, à condition que l'on renforce les administrations fiscales. Les défis en suspens en matière fiscale, doit être observée depuis le point de vue politique, continuent à chercher un accord a fin de faire avancer un agenda fiscal en relation avec, notamment, la réduction de privilèges fiscaux, l'évaluation des dépenses publiques et la transparence.

Aspectos relevantes sobre la crisis económica y Centroamérica

El mundo está viviendo una de las crisis sistémicas de mayor calado desde comienzos del siglo pasado. Después de cuatro años de iniciada esta crisis, la recuperación económica mundial se muestra incierta. El desempleo, y la

debilidad financiera y fiscal, se han convertido en las piedras que obstruyen el camino para retornar a la senda de un crecimiento económico alto y sostenible. Estas variables continúan manteniendo a la economía del orbe y a la humanidad en una zona de peligro, en donde también la gobernabilidad democrática se está poniendo en juego¹.

Aun cuando el epicentro de esta crisis se encuentra en las economías avanzadas (trasladándose de Estados Unidos hacia la zona Euro), lo cierto es que en los últimos meses, la economías en desarrollo, de rápido crecimiento —Brasil, India, China y Rusia—, que han constituido los motores de dinamismo de la economía mundial durante este período de crisis, están comenzando a dar señales de agotamiento, lo que podría dar paso a un círculo nocivo de bajo crecimiento mundial.

Es importante advertir que, en Centroamérica, el modelo de crecimiento económico puesto en práctica en los últimos 25 años ha fortalecido los vínculos de estas economías con el resto del mundo, en particular con Estados Unidos, por lo que cada vez existe una relación más directa entre el ciclo económico mundial y la actividad económica de la región.

A esto se agrega el descuido que la política, en especial la económica, ha tenido al consentir la arquitectura de sociedades desiguales y pobres, con una limitada demanda agregada y con alta conflictividad; asimismo, una relativa dependencia con respecto a los productos primarios, cuyos precios tienden a ser más volátiles y pueden, en rachas de precios altos, destruir o, por lo menos, desincentivar la producción de bienes no intensivos en recursos naturales o, en rachas de bajos precios, contraer la actividad económica y aumentar la pobreza².

En sintonía con el modelo de crecimiento establecido, los Estados son débiles e incapaces de implementar redes de protección social universal o poner en práctica planes, estratégicos y transparentes, de inversión pública en infraestructura económica (puertos, carreteras, mercados y otras infraestructuras para la comunicación comercial) y social (escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable y drenajes o viviendas).

Costa Rica, y Panamá en menor medida, son las excepciones en esta descripción, por lo que no es de extrañar que, de acuerdo con las estadísticas oficiales, de los aproximadamente 43 millones de centroamericanos, cerca del 59%

1. Icefi: "Crisis económica 2.0", *Lente Fiscal Centroamericano*, número 4, Guatemala, 2012, p. 6.

2. ROS, Jaime: "El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas". *Serie Estudios y Perspectivas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, número 18, 2004.

(25.3 millones) viva en condiciones de pobreza, mientras un 15% vive en la indigencia; aproximadamente el 70% no está afiliado a la seguridad social, mientras que un 25% no tiene acceso a ningún tipo de servicio básico de salud. Casi el 90% de la población mayor de 60 años no cuenta con una pensión.

Aproximadamente el 55% (24 millones) de los centroamericanos, tiene entre 0 y 24 años de edad. La universalidad en el acceso a la educación primaria es una realidad, pero solamente el 30% de jóvenes logran acceder a los niveles de educación post-primaria. Cerca de 2.5 millones de niñas y niños de entre 5 y 18 años de edad, están insertos en el mundo laboral. El 94% de los indigentes y el 87% de los pobres centroamericanos se concentran en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En casi todos los indicadores el rostro de los excluidos, de los vulnerables, es un rostro rural, indígena y de mujer. Son estos países los que también se encuentran posicionados entre las 25 naciones con mayor riesgo climático, según las estadísticas de los últimos 20 años³.

Por todo lo anterior, es válido reflexionar si acaso Centroamérica, previo a la crisis económica mundial, no estaba ya sumida en una profunda crisis que, más allá de lo económico, se adentra en lo político. Aún así, la poca generación de estadísticas socioeconómicas obliga a acotar el análisis a datos estadísticos eminentemente económicos, como el crecimiento real de las economías, el flujo de remesas familiares y de inversión extranjera, junto con las variaciones en el comercio exterior.

En todos los países centroamericanos, la mayor relación con el exterior proviene del comercio, aunque es mucho más importante para Costa Rica y Panamá, países que, además, se han constituido en los últimos 10 años, en el destino de aproximadamente el 60% de la inversión extranjera directa que viene a la región. Por su parte, para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los flujos de dólares provenientes de las remesas familiares, constituyen la segunda fuente de recursos del exterior, en orden de importancia, al representar más del 10% del PIB. No solo han permitido una mejora de la balanza de pagos de los países, sino que su existencia ha contribuido a elevar el nivel de vida de los hogares que las reciben.

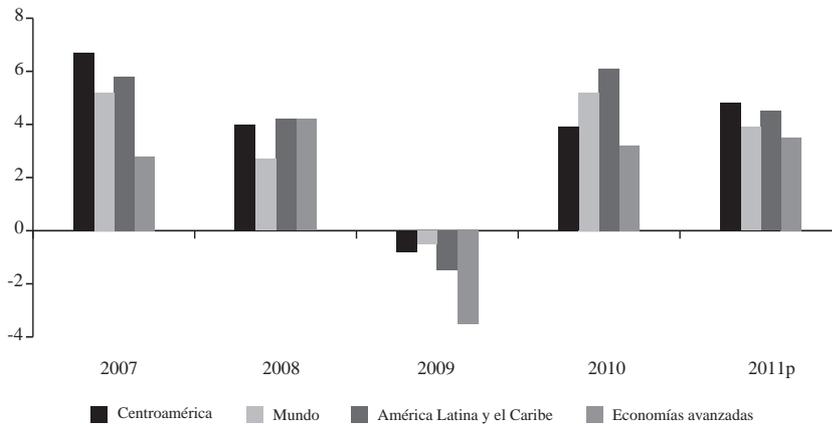
Entre 2007 y 2011, se puede observar el auge, la caída y la recuperación de la actividad económica en Centroamérica. El promedio de crecimiento de la región ha estado, la mayor parte de este tiempo, por encima del promedio de América Latina y el Caribe, en buena medida, como resultado del dinamismo

3. German Watch. *Global Climate Risk Index 2012. Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2010 and 1991-2010*. Bonn/Berlín, 2011. pp. 19-26.

mostrado por Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala. En estos países, los efectos de la crisis se diluyeron por la utilización de una política fiscal contracíclica —especialmente en el caso de Panamá, país que puso en marcha un plan millonario de construcción de infraestructura, entre los que destaca la ampliación del Canal—, por el aumento en los precios de sus principales productos de exportación y una fuerte expansión del sector servicios.

En El Salvador, la caída de las remesas, junto a la imposibilidad de una política monetaria expansiva y los pocos márgenes de maniobra de la política fiscal, perpetuaron la debilidad económica. Por su parte, la economía hondureña debió enfrentar, además de la caída de los principales flujos de recursos desde el exterior, un golpe de Estado que profundizó la crisis y que debilitó aún más las instituciones democráticas.

Gráfico 1. Regiones seleccionadas: crecimiento real del producto interno bruto, 2007-2011p, en porcentajes

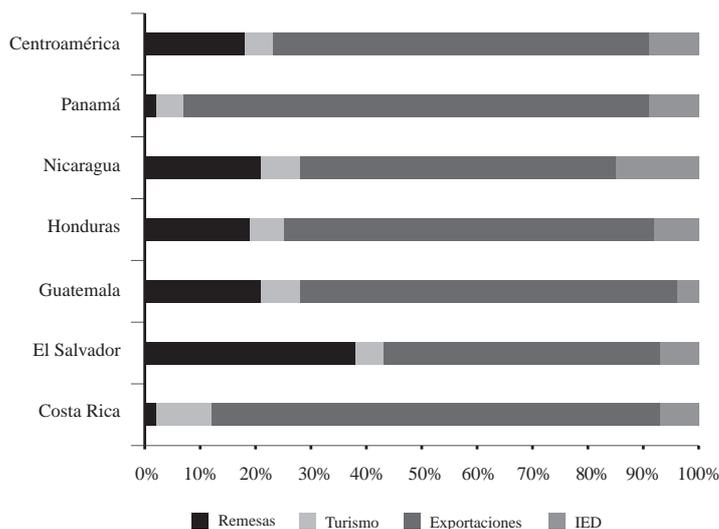


p/ Cifras preliminares.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales

Si bien es cierto, entre 2004 y 2007 la región centroamericana vivió una fase de auge económico que le permitió aumentar los niveles de empleo y reducir la pobreza, durante 2008 y 2009, el alza en el precio de los alimentos y otros bienes como el petróleo encareció el costo de la canasta básica, lo cual habría aumentado la pobreza. A este choque, sufrido por los hogares, debe agregarse los cambios en el empleo (mayor informalidad laboral) y la caída en los ingresos familiares, como resultado de la crisis económica.

Gráfico 2. Centroamérica: composición de los flujos de los principales flujos de recursos, 2007-2010, en porcentajes



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales y en el WITC.

La información disponible para Costa Rica, El Salvador y Honduras, muestra que la incidencia de la pobreza aumentó durante 2008, principalmente por el aumento en el costo de la canasta básica. En 2009, se observan disminuciones en la pobreza, tanto en Honduras como en El Salvador, probablemente como resultado de una disminución en el costo de la canasta básica que contrarrestó la caída en los ingresos de los hogares. La carencia de suficiente información y análisis más detallados limitan el conocimiento sobre el impacto de la crisis económica sobre la desigualdad.

Principales rasgos de la política fiscal, entre 2008 y 2012

La crisis económica mundial ha marcado a Centroamérica de muchas formas. Por un lado, la apertura y dependencia al contexto internacional de los países de la región les ha hecho vulnerables a la reducción de las exportaciones, a menos inversión extranjera directa, a un menor dinamismo de las remesas familiares y el turismo, así como a altas volatilidades en los precios de los alimentos y el petróleo. Por otro lado, la crisis económica ha obligado a los gobiernos a tomar decisiones en materia fiscal, tanto por el lado del gasto como en el ámbito de los ingresos tributarios, mismos que

cayeron vertiginosamente ante la caída del comercio exterior y el crecimiento económico.

En los primeros años de la crisis, entre 2008 y 2009, los gobiernos centroamericanos intentaron aplicar medidas de política fiscal que contrarrestaran los embates de la crisis económica mundial, procurando la estabilidad macroeconómica, el apoyo a la actividad productiva y la defensa de los sectores más vulnerables de la población. Programas de asistencia social, blindaje presupuestario de las políticas sociales e intentos escasos y débiles de aumentar el empleo, por medio de programas de reforestación o de construcción de infraestructura pública.

En febrero de 2009, el Consejo de Secretarios y Ministros de Finanzas y Hacienda de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin) destacó la importancia de mantener y fortalecer la protección social y el empleo, así como la necesidad de asegurar un ritmo de inversión pública acorde con las necesidades de desarrollo de sus países. En ese sentido, los ministros consideraron que la crisis no debería amenazar los logros significativos de la región de los últimos años, tales como haber alcanzado la paz, el fortalecimiento de la democracia, el ordenamiento del sistema financiero, la estabilidad macroeconómica, así como haber asegurado avances importantes en materia de integración regional y apertura de mercados.

Después de esa reunión, la mayoría de países, con excepción de Honduras y Panamá, presentó planes y programas de política pública para contrarrestar los efectos de la crisis económica. El gobierno de Guatemala presentó el “Programa nacional de emergencia y reactivación económica”, mientras en Costa Rica se presentó el “Plan escudo” y en Nicaragua el “Plan de Defensa de la producción, el crecimiento y el empleo”. Por su parte, el recién estrenado gobierno de El Salvador, llevado al poder por el izquierdista Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, después de 20 años de gobiernos de derecha, publicó el “Plan global anticrisis”.

En Costa Rica, el plan implicó la implementación de subsidios a los pesadores para la compra de combustible; el incremento del gasto de salud, educación y seguridad, además de incrementos en la remuneración de los empleados públicos. En El Salvador, se continuó un subsidio a la energía y se implantaron precios de referencia para la gasolina y el diesel. También se continuó otorgando subsidios para el agua, el gas licuado y el transporte.

En Guatemala, el objetivo se concentró en el blindaje del gasto social, respetando las asignaciones establecidas en el presupuesto público aprobado.

El resto de las esferas de intervención del plan, se vieron reducidas ante la negativa del Congreso de la República para la aprobación de financiamiento mediante algunos préstamos externos. En Nicaragua, por su parte, se aprobaron varios recortes del presupuesto, a la par del congelamiento de salarios y la reducción en la adquisición de equipo y vehículos. Se intentó priorizar la estabilidad financiera y la inversión pública.

Finalmente, en Honduras, tras el golpe de Estado, el gobierno de facto continuó incrementando salarios a los empleados público, aunque con serias dificultades de financiamiento. Por su parte, en Panamá se adoptó un subsidio parcial al consumo de energía eléctrica, así como un bono para los adultos mayores de 70 años que no percibían jubilación. Adicionalmente, se modificó la Ley de responsabilidad fiscal, para incrementar el techo del déficit a un 2.5% del PIB.

Lo acotado de las medidas puestas en marcha, según los planes contracíclicos, revelan el enfrentamiento entre lo que se quería (o debía) hacer y los márgenes de maniobra, que tendían a la estrechez, por la caída rápida de los ingresos tributarios y el bajo nivel de ahorro público previo a la crisis.

Esa estrechez fiscal obligó a los Estados a tratar, por lo menos, de blindar el gasto público destinado a la producción de bienes y servicios de carácter social, tales como educación, salud y nutrición, con lo que se mantuvieron, y se aumentaron en algunos casos, las remuneraciones al personal y se impulsó programas de transferencias condicionadas en efectivo. La excepción a la regla fue Panamá, país que aún sin oficializar, en papel, un plan de cara a la crisis, tenía en marcha la ampliación del Canal de Panamá y la construcción de otras vías de comunicación comercial.

Cuadro 1. Principales medidas de política fiscal consideradas en los planes contracíclicos

Variables consideradas	CR	ELS	GTM	NIC
Variación en el gasto	?	?	–	?
Blindaje fiscal		Gasto social	Gasto social	Infraestructura y fomento productivo
Protección social e inversión social				
Seguridad Social (pensiones)	x			
Salud	x			
Educación		x	x	
Alimentación	x		x	x
Transferencias condicionales	x	x	x	

Cuadro 1. Principales medidas de política fiscal consideradas en los planes contracíclicos (cont.)

Variables consideradas	CR	ELS	GTM	NIC
Inversión pública				
Infraestructura de transporte	x		x	x
Infraestructura energética	x			
Otras infraestructuras (escuelas y hospitales)	x		x	
Generación de empleo				
Crédito	x			
Vivienda popular	x		x	x
Sostenibilidad fiscal				
Programación fiscal plurianual		x	x	
Fortalecimiento de los ingresos fiscales		x	x	
Identificación de financiamiento externo	x	x	x	x

Fuente: elaboración propia con base en planes anti-crisis publicados oficialmente.

A pesar de lo acotado que pudieron haber sido, finalmente, los planes anticrisis, su existencia marca un cambio de paradigmas, pues en crisis económicas anteriores, frente a una desaceleración o crisis económica, se sacrificaba el gasto público que fuera necesario con tal de equilibrar las cuentas fiscales.

Ahora bien, el aumento de salarios y de transferencias monetarias a los hogares, ha tenido dos implicaciones. Por un lado, el impulso al consumo trasladado por estas dos vías, pudo haber contribuido a evitar un deterioro mayor en las condiciones de vida de la población, e incluso pudo haber evitado que las brechas sociales se ampliaran.

Sin embargo, la segunda implicación, menos positiva, es que el tipo de gasto que se incrementó tiene un carácter recurrente y no coyuntural. Los aumentos salariales (Costa Rica y Honduras) no pueden revertirse, como no sea despidiendo personal. Este es también el caso de los programas de transferencias, que una vez establecidos son difíciles de dismantelar, no solo por los efectos sociales negativos que puede implicar su retiro, sino también porque la población beneficiaria defenderá su permanencia, aún a costas de la gobernabilidad.

En síntesis, la política de gasto público puesta en marcha para intentar salvar a las economías de una caída más abrupta, fueron cumplidos a medias, aumentando el gasto corriente y, con excepción de Panamá, sacrificando los programas de inversión pública. Como frutos de esos planes anticrisis, los países tienen ahora algunos gastos recurrentes para los que deben buscar

financiamiento o reducciones. En ambos casos, y desde el punto de vista político, el reto es enorme.

Quizá por todo lo anterior, no sea de extrañar que todos los gobiernos de la región, sin excepción alguna, hayan decidido hacer cambios en la tributación. Por un lado, se requería compensar la caída vertiginosa de la recaudación, como resultado de una política tributaria sumamente vinculada al comercio exterior y el consumo. Por otro lado, la mayor demanda de recursos para hacer frente a los compromisos asumidos.

Uno de los mayores problemas de la política tributaria es su alta vinculación con el comercio exterior y el consumo. En Centroamérica, se observa que aproximadamente el 55.9% de la recaudación total proviene de impuestos sobre ventas, derechos arancelarios de importación e impuestos selectivos al consumo. En Guatemala esta relación se aproxima al 65%, mientras en El Salvador y Honduras, ronda el 60%. Costa Rica y Panamá son los países en donde el peso de estos tres impuestos representa menos del 50% de la recaudación total.

La rápida caída de los ingresos tributarios, durante la crisis económica, elevó nuevamente la discusión sobre la necesidad de fortalecer la política tributaria por medio de tres factores. Primero, modificar la legislación tributaria vigente, incluyendo en algunos casos, la creación de impuestos; segundo, fortalecer los instrumentos de fiscalización de la administración tributaria, es decir, los mecanismos de lucha contra la evasión; y, tercero, facilitar el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

Además, se adoptaron algunas estrategias de modernización en las aduanas; entre ellas, medidas orientadas a la mejora del control de mercancías, el seguimiento en línea del tránsito aduanero, el combate al contrabando y la facilitación del comercio en la región. La temática abordada por las reformas es diversa, aunque existen denominadores comunes amplios en las propuestas de medidas de política para el caso de algunos impuestos.

Los proyectos de reforma a los impuestos sobre la renta de todos los países de la región consideraron tratamientos tributarios de ampliación de la cobertura, principalmente en materia de rentas de capital. Dado que los impuestos indirectos son menos homogéneos en la región, las medidas propuestas fueron también particulares para cada nación. En todo caso, resaltan tanto el incremento del impuesto sobre bienes y servicios (ITBMS) en Panamá y la discusión para el cambio del impuesto sobre ventas a un impuesto al valor agregado en Costa Rica.

Siendo la política fiscal un espacio en el que interactúan diferentes intereses, más allá del interés social, muchas de las propuestas de reforma se quedaron

en propuestas, mientras otras transitan políticamente por caminos difíciles que podrían reducir o anular su potencial recaudador (Guatemala y Costa Rica). Pero, es necesario reconocer que, si bien uno de los objetivos de las reformas ha sido la necesidad de reducir los crecientes déficits fiscales, los cambios aprobados podrían estar marcando un punto de inflexión entre la tradicional política tributaria de Centroamérica, diseñada para la debilidad de los Estados, hacia una nueva política tributaria más cercana a los principios de equidad, suficiencia, simplicidad, generalidad, neutralidad y estabilidad. Principios básicos para una política tributaria que apoye tanto el crecimiento económico, como el desarrollo y la democracia.

Cuadro 2. Centroamérica: Recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2007-2011^P

País	2007	2008	2009	2010	2011 ^p	Variación entre 2011 y 2007
Costa Rica	14.9	15.3	13.5	13.2	13.7	-1.2
El Salvador	13.6	13.5	12.6	13.6	14.6	1.0
Guatemala	12.1	11.3	10.3	10.5	11.2	-0.9
Honduras	16.4	16.1	14.6	14.9	15.6	-0.8
Nicaragua	18.2	17.6	17.5	18.3	19.8	1.6
Panamá	10.8	10.7	11.4	11.7	12.2	1.4
Centroamérica	14.3	14.1	13.3	13.7	14.5	0.2

^{p/} cifras preliminares.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales.

Aún no se tienen análisis detallados sobre los impactos de todas las reformas aprobadas, entre 2008 y 2012, pero datos oficiales revelan que los cambios en El Salvador podrían aumentar 1.5% del PIB la recaudación; en Panamá, cerca de 1.3%; en Guatemala y Honduras, aproximadamente 1% del PIB, mientras que en Nicaragua, no se tienen datos precisos al respecto. Es importante comprender que una buena parte del éxito de las medidas aprobadas requerirá del fortalecimiento de las administraciones tributarias de la región. Es importante advertir, que la parte medular de la reforma tributaria de Guatemala, en lo relacionado con el impuesto sobre la renta, se comenzará a contabilizar hasta el 2013, año en que entre en vigencia.

Las reformas fiscales, aunadas a una contención del gasto público, principalmente en lo que se refiere a las ejecuciones de inversión pública, han dado como resultado la disminución del déficit fiscal, con excepción de Panamá, uno de los objetivos más importantes de dichas reformas. Los presupuestos de inversión pública, sacrificados desde el inicio de la crisis, comienzan a aumentar en 2012, bajo el supuesto de mejoras en la recaudación y continuados niveles de crecimiento económico.

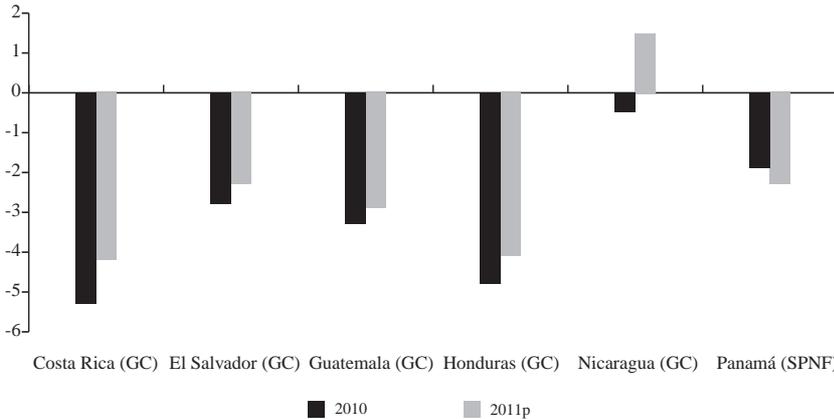
Cuadro 3. Centroamérica: principales reformas a la tributación, aprobadas entre 2008 y 2012

Impuestos/modificación	GT	ES	HN	NI	CR*	PA
Sobre la Renta						
Tarifa Empresas						
Tarifa Individuales						
Rentas de capital						
Impuesto mínimo						
Régimen simplificado						
Precios de transferencia						
Subcapitalización						
Ampliación de base						
Eliminación de créditos						
Sobretasas						
Al valor agregado						
Tarifa						
Ampliación de cobertura						
Eliminación de exenciones						
Eliminación de tasa 0%						
Regulación del crédito y devoluciones						
Retenciones del IVA						
Selectivos al consumo						
Tarifa y base						
Eliminación exenciones						
Nuevo impuesto a vehículos						
Vivienda						
Combustibles						
Vehículos						
Tarifa Circulación						
Tarifa Arancelaria						
Propiedad Inmueble						
Tarifa						
Casinos						
Telefonía						
Amnistía Fiscal						
De control y fortalecimiento de la Administración Tributaria						

*En Costa Rica, la aprobación de la Ley de Solidaridad Tributaria, ha sido declarada por la Sala Constitucional, con vicios de procedimiento quedando pendiente el fallo final de dicha corte.

Fuente: elaboración propia con base en: a) Icefi: Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central, Boletín de estudios fiscales, número 14, Guatemala, 2011. b) documentos oficiales para Guatemala y El Salvador.

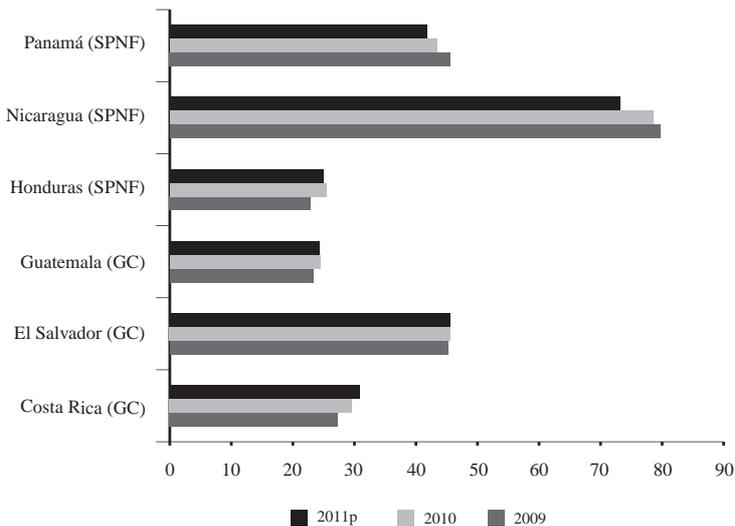
Gráfico 3. Centroamérica: déficit fiscal, 2010 y 2011P.
Como porcentaje del PIB



p/ cifras preliminares.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales.

Gráfico 4. Centroamérica: saldo de la deuda pública total, 2009-2011P.
Como porcentaje del PIB



p/ cifras preliminares; GC/ Gobierno central; SPNF/ Sector público no financiero.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales.

En materia de endeudamiento público, en todos los países, con excepción de Panamá, se observa una disminución en la velocidad del endeudamiento, hasta incluso una merma en el mismo. Panamá, con la dinámica propia del proceso de expansión de su infraestructura pública, continuará teniendo déficit cercanos al 2.5% permisible por la ley, así como aumentos en la deuda pública que permitirán financiar dichas inversiones.

Retos que persisten en materia de política fiscal

La persistencia de desequilibrios y serios problemas en el sistema financiero después de la continuada crisis económica global, aunada a respuestas insuficientes de política económica de parte de los países desarrollados —especialmente en Europa—, se reflejan en una economía mundial con perspectivas totalmente inciertas. Para las economías de países como los centroamericanos, que son pequeñas y abiertas, dependientes del comercio, financiamiento, inversiones y tecnología del exterior, ello constituye un desafío adicional al desafío fiscal de aumentar los ingresos, aumentar y mejorar la calidad del gasto público y su transparencia.

Algo se progresó en esos años, pero aparte de lo que queda por avanzar, en la actualidad existen desafíos adicionales. Ha habido mejoras importantes en Centroamérica en relación con los ingresos tributarios y el gasto público. Aunque la carga tributaria cayó como consecuencia de la crisis, posteriormente se recuperó y casi todos los países, con la clara salvedad de Costa Rica pudieron impulsar reformas tributarias —en particular en el ámbito de la tributación directa— en la dirección correcta hacia una política tributaria globalmente progresiva.

Estas reformas fueron notables en aquellos países en que el poder ejecutivo contaba con una mayoría parlamentaria que lo apoyaba, como Panamá u Honduras, o donde se podía asegurar una mayoría por medio de alianzas, como Guatemala, Nicaragua y El Salvador. En Costa Rica, en cambio, la reforma ha enfrentado mayores problemas debido a la dificultad de conformar mayorías legislativas a lo que se añade una lucha mediática en contra de la reforma fiscal. La situación de las finanzas públicas de este país obliga a una discusión sobre su sostenibilidad fiscal y su viabilidad económica.

Resulta significativo que en Costa Rica, país con una amplia tradición democrática —y en El Salvador, a pesar de amplias procesos de discusión— no haya sido posible llegar a acuerdos más abarcadores que se transformaran en legislación aprobada por el poder legislativo. Al final de cuentas, como en el

resto de países, ha sido decisiva la acción política para lograr mayorías parlamentarias y no de consensos nacionales totales.

Esto también plantea un desafío para la democracia en una región en que élites empresariales o minorías parlamentarias han logrado vetar propuestas mayoritarias, y donde la precariedad de las mayorías está estrechamente relacionada con la voracidad e intransigencia de minorías empresariales o políticas que, en la práctica, ejercen lo que se podría calificar como una “tiranía de las minorías”.

Las dificultades por lograr mayorías parlamentarias sólidas, capaces de impulsar reformas fiscales integrales y profundas en los países de Centroamérica, así como de evitar que éstas sean erosionadas gradualmente mediante una serie de exenciones aplicadas a los sectores más dinámicos —peligro que se manifiesta en algunos de los países, como Honduras o Nicaragua, donde se aprobaron reformas tributarias— tienen una explicación: la ausencia de coaliciones mayoritarias que integren los intereses de las élites transnacionales más dinámicas, la clase media urbana y los sectores populares.

Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse tendría que lograrse que las élites transnacionales —que son las que más se están beneficiando del crecimiento económico reciente— superaran la tentación de aliarse con los sectores más tradicionales (caracterizados por su tradicional oposición a la reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario eficaz) e hicieran el aporte tributario que les corresponde.

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

Avanzar en el aumento de los ingresos de los Estados también implica un mejor aprovechamiento de otras fuentes de ingresos, ya que algunos países, como Guatemala y El Salvador, cuentan con los impuestos como la casi única fuente de financiamiento del gasto público. Se necesita una mejor gestión

del patrimonio público, tanto de las empresas estatales como de las concesiones o las regalías procedentes de industrias extractivas. Además, se requiere de los actores políticos una visión de mediano y largo plazos que, con paciencia, aproveche cualquier espacio político para progresar.

En materia de gasto público, hay mucho espacio para mejorar. Por un lado, los centroamericanos están exigiendo conocer el impacto del gasto público en el bienestar, además de los reconocidos avances en transparencia que se evidencian principalmente en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Países como Honduras, Nicaragua y Panamá, continúan teniendo serias dificultades no solo en la forma de informar a la ciudadanía, sino en la manera en que se ejecutan los recursos públicos, lo que está representándoles críticas sociales que, a su vez, ponen en peligro la gobernabilidad democrática.

La política fiscal constituye la columna vertebral de cualquier proyecto de Nación, y es precisamente por esto que la misma debe adaptarse a los desafíos económicos, políticos y sociales de cada momento. Centroamérica está dando pasos en la dirección correcta, pero se requerirá de un mayor conocimiento ciudadano y una mayor participación social, para cambiar la política fiscal diseñada para la sobrevivencia del Estado, hacia una que promueva el desarrollo, la equidad y la democracia.