

CENTROAMÉRICA: ENTRE LAS TRAMPAS FISCALES Y EL DESAFÍO DE REDUCIR LA EXCLUSIÓN

ÁLVARO CÁLIX

En Centroamérica las cargas tributarias no solo son inferiores al promedio de América Latina sino que además dependen fundamentalmente de impuestos indirectos. Ello impide mejorar la distribución de la riqueza y revertir la fragilidad de los Estados para emprender políticas públicas incluyentes.

A comienzos de 2012 las economías centroamericanas siguen mostrando una lenta recuperación tras el desplome sufrido en 2009, pero las secuelas de la crisis han provocado serios impactos a las finanzas públicas al disminuir los ingresos tributarios, aumentar los déficits fiscales y crecer las presiones de endeudamiento público. El deterioro de una u otra manera se verifica en casi todos los países. Guatemala continúa teniendo, en proporción a su economía, los ingresos fiscales más bajos de la región. Costa Rica en 2010 y 2011 ha exhibido déficit presupuestarios que se sitúan entre los más altos de Latinoamérica. Belice y Nicaragua mantienen niveles de deuda pública cercanos al 80% con respecto al PIB, y El Salvador, en ese mismo indicador, alcanzó na cifra record (51% del

PIB) que no era reportada desde 1990. Por su parte, Honduras, desde 2009 se ha acercado a los niveles de deuda que tenía antes de gozar de los beneficios de la iniciativa HIPC.

Preocupa sobremanera la insolvencia de los Estados si se toma en cuenta que el Cuarto Informe Estado de la Región (2011) señaló que el 40% de la población centroamericana sufre exclusión social. Dar un salto significativo hacia la inclusión es un desafío que interpela al Estado y al mercado. Al primero, mediante la provisión del derecho a la educación, la salud y la seguridad social, primordialmente; al segundo, por la generación de emprendimientos y empleos no precarios. Si un Estado pretende cumplir con esos derechos, requiere ingresos suficientes. Pero la carga tributaria promedio de la región fue de 14% con respecto al PIB en 2009, un umbral muy bajo con respecto al promedio de América Latina (18,4%), más aún si se compara con las naciones más desarrolladas del mundo (OCDE) en las que ese indicador ronda el 36% del PIB. Al considerar la carga tributaria per cápita, esta osciló entre US\$300 y US\$900 entre 2005-2009, sin que ningún país de la región haya alcanzado la media latinoamericana en ese mismo período

(US\$1181).

Durante la mayor parte de la década pasada (2000-2008) la región reportó un aumento significativo del gasto social per cápita —entre el 19% y el 67%, según el país. Pero esos niveles de gasto son todavía exiguos y suelen ubicarse muy por debajo del promedio latinoamericano. A falta de un gasto social consistente, en la mayoría de los países aumenta la presión para que las personas financien por su cuenta servicios básicos. Tal es el caso de la salud, rubro en el que solo Panamá y Costa Rica disponen de un gasto público mayor que el privado en términos del PIB, mientras que en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador el gasto particular fluctúa entre el doble y el triple del gasto público.

Con la disminución de los ingresos estatales generada por la contracción económica del 2009 y la inercia del gasto acumulado en la pasada década, la región está expuesta a lo que se conoce como trampa fiscal: la presión para endeudarse y así sufragar los egresos, o recortar el gasto público con sus consiguientes impactos en la cobertura y calidad de los servicios públicos y el retardo de inversiones en infraestructura y desarrollo tecnológico.

De ahí la importancia de que

el tema fiscal se posicione como un asunto prioritario en la agenda política. Es prioritario replantear la estructura tributaria, no solo la gestión del cobro. Enfrentar la trampa fiscal requiere avanzar hacia una mayor equidad horizontal y vertical en el régimen impositivo. Esto pasa, entre otras tareas, por revisar las exoneraciones y los espacios para la elusión, por identificar espacios de acumulación de capital prácticamente inexpugnables. Mientras que por el lado del gasto, la reforma estaría asociada a optimizar la asignación del gasto social hacia rubros estratégicos que permitan reducir la exclusión, sin sacrificar la universalidad en la provisión de bienes públicos esenciales.

Desde el punto de vista político, ningún país de la región presenta condiciones favorables para aprobar una reforma fiscal profunda. Los sectores poderosos que se oponen a la reforma arguyen que el Estado es incapaz de administrar bien lo que ya recibe, y que sería un contrasentido otorgarle más fondos. El argumento es válido en el sentido de fortalecer la transparencia y la eficiencia estatal; pero no puede convertirse en una excusa que evite el ajuste de la estructura tributaria. Como lo ha sostenido el Instituto Centroamericano de Es-

tudios Fiscales (Icefi), se trata de acciones simultáneas que deben estar implícitas en la propuesta y estrategia de reforma.

Tal como lo señala el IV Informe Estado de la Región, superar la exclusión pasa por desbloquear las condiciones que traban un acuerdo político duradero, en el que uno de los pilares sea el reajuste de la estructura impositiva. Esto supone encontrar un punto de equilibrio en el que, por una parte, no se impida la actividad de los agentes económicos y, por la otra, se recauden fondos suficientes para ampliar la infraestructura social y productiva que revierta la exclusión que caracteriza a Centroamérica.

Continuar postergando la reforma fiscal es un costo demasiado alto para una región que necesita incorporar a su población a los sistemas sociales y productivos. El reto es aún mayor en los países más aquejados por la exclusión —los que conforman el CA4—, ya que en las próximas décadas tendrán la oportunidad de aprovechar (o desperdiciar) los flujos crecientes de población en edad laboral.

Cita: “Continuar postergando la reforma fiscal es un costo demasiado alto para una región que necesita incorporar a su población a los sistemas sociales y productivos”.