

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.396
22 de marzo de 1993

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CENTROAMERICA: LA POLITICA FISCAL EN EL MARCO DE LA
TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD**

Este documento fue elaborado sobre la base del estudio realizado por el señor Jorge Puchet, consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

93-3-37

INDICE

	<u>Página</u>
1. Propósito del documento	1
2. Las ideas centrales de la CEPAL en materia fiscal	2
a) La función de estabilización	4
b) la función de asignación	5
c) La función de distribución	7
d) Complemento de las categorías anteriores mediante criterios generales de intervención estatal	8
3. La política fiscal de Centroamérica en años recientes	8
4. Bases de sustentación de la política de gasto e ingreso de los gobiernos centrales	11
a) Identificación del grado y modalidades de la intervención estatal	12
b) Elaboración de marcos de proyecciones globales y sectoriales	16
c) Elaboración de criterios metodológicos para el cálculo aproximado de los beneficios y costos de la transición	20
5. La política de gasto público	23
a) El gasto público como medio para mejorar la productividad y la equidad en Centroamérica	23
b) Sugerencias para el logro de una mayor eficiencia del gasto público	27
c) Creación de nuevas instituciones y/o adecuación de las existentes	32
6. La política de ingresos	37
a) Ahorro, inversión y elasticidad del sistema tributario	38
b) Eficiencia y equidad	42
c) Análisis de ciertos tributos y cargas sobre usuarios	46
d) Consideraciones generales sobre administración tributaria y medidas para mejorar el cumplimiento	55

1. Propósito del documento

El presente documento se propone satisfacer tres grandes objetivos.

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

En segundo lugar, proponer algunos mecanismos concretos de adecuación de dichas políticas, derivados de aquellas orientaciones, que ayuden en la toma de decisiones de los gobiernos del área. Con ese propósito, se ha tomado en cuenta la complejidad de plantear opciones acordes con las características individuales de los cinco países que conforman la región, dejando abierta la posibilidad de alternativas en cuanto a instrumentos específicos y trayectoria de adecuación a la estrategia de la TPE. Los temas tratados son, por esa circunstancia, aquellos que admiten algún grado de generalidad a nivel centroamericano.

Ambos objetivos se refieren a la eventual repercusión de una política sostenida y consistente de crecimiento con equidad en los años noventa sobre la estructura de los gastos corrientes y de inversión de la entidad "gobierno central", y sobre la estructura tributaria y otros ingresos corrientes que normalmente manejan los gobiernos centrales.

En rigor, un análisis detallado de las tareas que plantea la TPE a la política fiscal hubiese requerido, en sentido amplio, contemplar otros ámbitos institucionales de los sectores públicos centroamericanos (gobiernos locales, empresas públicas, instituciones de seguridad social, bancos de fomento, etc.); pero esa labor hubiese sido demasiado ambiciosa para una aproximación inicial que ni siquiera es exhaustiva en relación con los propios gobiernos centrales, ya que aquí se analiza únicamente un limitado número de problemas, los cuales se consideran, obviamente, más relevantes para Centroamérica. El carácter parcial del enfoque no obsta para que, en ciertos casos, se formulen consideraciones vinculadas con otras instituciones del sector público, si el núcleo de temas en que se ha puesto el énfasis del estudio torna imprescindible aludir a la vinculación interinstitucional.

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

El estrechamiento del campo de investigación, en cuanto a nivel institucional y temas de análisis, obedece también al intento de explorar la potencialidad de las ideas contenidas en el documento TPE en un ámbito específico de la política económica, a partir de ejemplos concretos y pertinentes, más que al de hacer un recuento o enumeración de todas las áreas de política fiscal que se requeriría ajustar si se pretendiera hacerlas compatibles con la propuesta de la CEPAL. 2/

El tercer objetivo del documento está muy ligado a lo que acaba de exponerse. Se espera que el presente estudio pueda servir de antecedente para motivar reflexiones y discusiones que conduzcan a la elaboración de un proyecto de investigación del marco conceptual de política fiscal adaptado a la realidad de los sistemas latinoamericanos, y acorde con las sugerencias de la TPE. Se estima que el esfuerzo teórico realizado por la CEPAL merecería desplegarse en múltiples direcciones.

2. Las ideas centrales de la CEPAL en materia fiscal

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

Según Musgrave, el "presupuesto público" puede dividirse en tres ramas, departamentos o funciones. La primera, o rama de **Estabilización**, tiende a asegurar que la economía produzca los más altos niveles posibles de ingreso o producto nacional potencial, es decir, con los recursos disponibles, dentro de un razonable equilibrio del balance de pagos, y con un grado de estabilidad de precios o de moderación de la inflación, que evite tanto las distorsiones en la asignación de los recursos como las pugnas distributivas entre actores sociales.

La segunda, o rama de **Asignación**, se interesa en los usos a los que podría destinarse el producto nacional y en los tipos de bienes y servicios que podrían producirse con los recursos actuales y los que genere el crecimiento del país. Desde el punto de vista de la oferta

2/ En materia fiscal, la CEPAL ha estado ocupada más en los *claim effects* a que aluden Musgrave y Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 3a. edición, International Student Edition, 1980, los cuales son: "an inevitable by-product of budgetary imbalance, providing an important link between fiscal and monetary policy" (pág.16).

gubernamental, se refiere esencialmente al comportamiento de dicha oferta de bienes y servicios corrientes y de capital, con el fin de corregir las "fallas del mercado", fallas que pueden deberse a costos decrecientes de producción y estructuras de mercado imperfectas en algunos sectores; a casos de costo marginal cero o caso polar de costos de producción decrecientes; a bienes de consumo colectivo acerca de los cuales no existe posibilidad de exclusión o donde la exclusión es costosa o impracticable; a externalidades no captadas por el sistema de precios, o a fenómenos especiales de oferta que pueden implicar fallas de otra naturaleza en la capacidad de asignación del mercado. Estos últimos pueden incluir diversos casos importantes para países en desarrollo, como falta de conocimiento adecuado del mercado por parte de productores; inmovilidad de recursos productivos, y necesidad de esfuerzos especiales para la conservación de recursos naturales. 3/

La tercera, o rama de **Distribución**, considera la forma en que el ingreso nacional se reparte entre las personas y hogares que concurren a formarlo a la luz de los objetivos del país en materia distributiva.

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

3/ En general se afirma que la rama de Asignación debe comprender sólo los objetivos microeconómicos del gobierno y, por tanto, que el logro de una tasa deseada de crecimiento económico y de un desarrollo equilibrado por regiones debería formar parte de los objetivos macroeconómicos de la rama de Estabilización. Sin embargo, el desarrollo económico puede válidamente quedar comprendido en la función de Asignación, ya que la elección de una tasa deseada de crecimiento es fundamentalmente un problema de opción entre consumo presente y consumo futuro, de tal forma que las decisiones políticas que afectan la tasa de crecimiento son, de hecho, decisiones de Asignación. Este es el punto de vista adoptado en el presente informe. Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, H. B., 1972, lo expresa de esta forma: "In summary, the public sector has three primary economic problems to resolve if the system is to approach a welfare optimum: the attainment of the most equitable distribution of income (the distribution problem); the maintenance of high employment with stable prices (the stabilization problem), and the establishment of an efficient pattern of resource use (the allocation problem). The last problem, incidentally, includes ensuring that the economy achieves an efficient allocation of resources through time or, in other words, an efficient rate and pattern of growth".

a) **La función de estabilización**

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

El esfuerzo persistente en favor de los equilibrios macroeconómicos básicos se concibe como condición necesaria (no suficiente, como postulan algunos organismos internacionales) para el crecimiento y la reducción de las desigualdades sociales. En ese contexto, compete a los gobiernos el logro y preservación de una sólida situación fiscal. En otras palabras, el financiamiento de la transformación productiva requiere un reacomodo de la política fiscal a fin de elevar el ahorro público y disminuir el déficit primario. 4/

Ahora bien, la disminución del déficit primario exige actuar sobre las erogaciones, sobre el ingreso, o sobre ambos conceptos. Al respecto, la CEPAL considera que los grados de libertad de la política fiscal actual, en materia de gasto, son muy limitados, porque los gastos en inversión han estado históricamente muy deprimidos, y los corrientes difícilmente resisten nuevas disminuciones. Es probable que para Centroamérica, esta afirmación requiera ser matizada para contemplar el potencial de recursos que podría liberarse mediante recortes en los presupuestos de defensa y seguridad. Esto conduce a consideraciones de tipo político que deben plantearse en otro nivel. 5/

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

Así, con gastos corrientes inflexibles a la baja y con una inversión pública que tendrá que reactivarse para complementar el esfuerzo privado en materia de reinserción internacional, entre otras

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

5/ Véanse, más adelante, las referencias a la concertación entre grupos sociales en Centroamérica.

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

b) La función de asignación

Se refiere a la transformación productiva vista desde el lado de la oferta, o sea en términos de asignar recursos presupuestales para realizar algunas tareas nuevas de apoyo al sistema económico, básicamente en materia de infraestructura tecnológica y científica; adaptación de la infraestructura física y los servicios al productor; refuerzo de gastos corrientes en asistencia técnica a sectores o actividades específicas y a formación de capital humano; promoción de nuevas actividades, especialmente las de diversificación de exportaciones y sustitución eficiente de importaciones, y protección del medio ambiente y conservación de recursos naturales. ^{6/}

Vista desde otro ángulo, en esta rama o departamento presupuestal, la transformación productiva implica incrementar progresivamente el papel del mercado en funciones que éste podría desempeñar eficientemente si mejoraran los mecanismos de información de que disponen los

^{6/} La mayoría de estas funciones se realiza por la vía del gasto público, pero también hay espacio para la aplicación de diferentes incentivos tributarios. Sin embargo, una de las propuestas de este documento, como se verá más adelante, es que debería realizarse un esfuerzo que involucre manejar, por el lado del gasto, la mayor cantidad posible de incentivos.

operadores económicos y si se tomaran medidas de promoción de la competencia entre empresas de una misma rama o sector productivo, cuando los requisitos de escala o de incorporación de nuevas tecnologías no ejercieran una influencia decisiva. De manera análoga, desde un cierto nivel de generalización o abstracción, el propósito de la transformación productiva, en términos de asignación, se vincula estrechamente con la optimización de la movilidad de los recursos dentro del sistema económico de cada país, proceso que requiere capacidad de asimilación y difusión de conocimiento técnico; educación y capacitación de mano de obra; movilidad social vertical; fluidez para el cambio entre ocupaciones, ramas o actividades específicas; capacidad para seleccionar empleos más eficientes para los recursos disponibles a nivel individual, y ausencia de restricciones físicas para desplazamientos humanos y materiales dentro de las diferentes regiones del país. Estas aproximaciones al contenido de la transformación productiva permiten identificar las orientaciones para la política del gasto público y los mecanismos concretos que se identifican en el cuarto capítulo de este documento.

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

- i) Concesión de incentivos tributarios, además de crediticios y comerciales, para complementar la política arancelaria; 7/
- ii) Otorgamiento de incentivos a empresas existentes para emprender actividades innovadoras; 8/
- iii) Apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico;
- iv) Formulación de una estrategia de largo plazo de formación de recursos humanos, dedicada a la elevación paulatina y sostenida de la educación en sus distintos foros y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de educación, programas de educación popular y educación para adultos, y programas de reciclaje ocupacional;
- v) Estímulos a la formación de empresas y empresarios, atendiendo especialmente a la creación de grupos con potencialidad empresarial;

7/ Téngase presente lo expresado en la nota pie de página 5.

8/ *Ibidem*.

- vi) Modificaciones en el destino de la inversión económica para superar el sesgo urbano-industrial que la caracteriza;
- vii) Elaboración y ejecución de fuertes programas de mantenimiento de las obras públicas;
- viii) Elaboración y ejecución de proyectos modulares replicables para pequeñas obras de infraestructura;
- ix) Evaluación de los ritmos de explotación de los recursos no renovables y creación de la infraestructura de mantenimiento y de capacidad de reproducción de recursos renovables;
- x) Promoción de la inversión en medios de transporte, interconexión modal y articulación de la infraestructura de carreteras, puertos, centros de almacenaje, etc., para mejorar la eficiencia del sistema en términos de menores costos para los usuarios y aumento de la oferta diversificada de exportaciones, y
- xi) Creación y activación de otros servicios de apoyo como los de promoción de exportaciones.

c) La función de distribución

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

Las recomendaciones de la CEPAL exigirían hacer tangibles las siguientes premisas:

- i) Programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos;
- ii) Adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres;
- iii) Fomento de la organización capaz de contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado. A ello podría ayudar una mayor canalización de ahorros del propio sector marginal y del sector empresarial hacia

actividades productivas que favorezcan a los sectores más pobres (por ejemplo, construcción de vivienda popular), y

iv) Aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política de ingresos públicos.

d) Complemento de las categorías anteriores mediante criterios generales de intervención estatal

No obstante las posibilidades que otorga la clasificación de Musgrave para ordenar los contenidos y alcances de política fiscal del documento de la CEPAL, existen importantes sugerencias en el documento que corren el riesgo de ser omitidas o subestimadas en una aproximación por la vía de categorías formales, y que, sin embargo, son de gran trascendencia desde el punto de vista de la orientación general de las políticas de gasto e ingreso de los gobiernos centrales. Tales sugerencias se enraízan en la idea de que el estilo de intervención estatal habrá de renovarse durante la década de los noventa.

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

i) Selectividad en las acciones del Estado;

ii) Autolimitación, simplificación y descentralización de las intervenciones;

iii) Cambio en los procedimientos tradicionales en materia de planificación, especialmente en cuanto se relaciona con mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo y desarrollo de nuevas técnicas que permitan una mejor articulación entre los procesos decisorios de corto, mediano y largo plazo;

iv) Promoción de la coordinación intersectorial, y

v) Creación de respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social.

3. La política fiscal de Centroamérica en años recientes

Durante la crisis del decenio de los ochenta, la política fiscal experimentó intensas presiones tanto por factores económicos como por acontecimientos extraeconómicos. Entre los primeros, sobresale

la debilidad del ritmo de expansión de las exportaciones tradicionales, 2/ y los períodos de inestabilidad de los precios de los productos exportables en el mercado internacional, en especial los del café, afectado particularmente en los últimos años por la cesación del régimen de cuotas en el mercado internacional.

Dada la alta dependencia de las economías y de los sistemas fiscales respecto del sector externo, pese a algunas reformas emprendidas para incrementar la autonomía de la tributación interna, el coeficiente impositivo con respecto al producto interno bruto (PIB) ha permanecido estancado en algunos países y ha registrado baja en otros.

En el frente externo también se han verificado cambios cualitativos con incidencia fiscal. Aunque Centroamérica ha estado recibiendo transferencia neta de recursos externos, las características de los ingresos de capital de más reciente aportación se han sesgado hacia las entradas netas de capital bancario y comercial, y hacia las transferencias y donaciones. Las tensiones sobre las fuentes de recursos domésticos del sector público han sido menores por esta última circunstancia, pero la carga de los servicios de la deuda de préstamos no concesionales ha significado una rigidez adicional limitante de la política de gasto público, aparte de que la transferencia neta de recursos en beneficio de la región ha tendido a disminuir.

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

Así, por la doble vía del servicio de la deuda externa y del incremento de los aparatos militares, los gastos sociales y las inversiones en capital básico han sobrellevado el peso de la restricción de los recursos ordinarios del Estado. El descenso de la inversión pública ha adquirido proporciones alarmantes, en cierta medida como efecto directo e inmediato de los enfrentamientos bélicos, pero en parte también como consecuencia de que, en la práctica, han resultado el expediente

2/ En Costa Rica, Guatemala y Honduras se ha incrementado la importancia de las exportaciones no tradicionales, pero estos logros han sido en parte respuestas a sacrificios fiscales, en algunos casos importantes.

más fácil para efectuar recortes del gasto público al instrumentarse programas de estabilización o de emergencia.

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

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

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

importar determinada por las exportaciones. En el marco de la persistencia de los conflictos sociales y políticos, cabe la posibilidad de que los drásticos ajustes hayan actuado "destruyendo" capacidad contributiva, en contradicción con sus objetivos declarados o implícitos de aumento de la carga tributaria.

En esas circunstancias, los rasgos distintivos de las finanzas públicas en Centroamérica han sido: la caída del ahorro público, excepto en Costa Rica; la ilusión monetaria creada por magnitudes de recaudación puramente nominal que, en algunos casos, ha llevado a conceder beneficios especiales a grupos privilegiados dentro de la administración pública, y un debilitamiento de la disciplina tributaria, que se transforma en un círculo vicioso por la lenidad de las normas procesales fiscales. La acumulación de atrasos en el cobro de impuestos en algunos países requerirá una postura más enérgica de los poderes públicos y, en consecuencia, tratamientos igualitarios a los contribuyentes, en beneficio del panorama de aliento a las inversiones privadas.

Otra característica sobresaliente del panorama fiscal centroamericano, derivada de la misma insuficiencia de las fuentes tributarias, ha sido el ensanchamiento de la deuda interna de los gobiernos centrales, también como respuesta a la escasez de financiamiento externo. El endeudamiento interno ha presionado al alza las tasas de interés de los mercados informales o no regulados de financiamiento, encarecido el costo de la inversión, y gestado fenómenos de menor intermediación financiera institucional. ^{10/} Con todo, parece haberse llegado a un tope o límite de la absorción de valores del Estado, a juzgar por el hecho de que los déficits han tendido a monetizarse, avivando así las presiones inflacionarias.

4. Bases de sustentación de la política de gasto e ingreso de los gobiernos centrales

Se considera que existe un conjunto de requisitos mínimos que se debe satisfacer para tener el marco apropiado de inserción de la política fiscal dentro del nivel institucional a que se refiere este documento. Tales requisitos, a los que se pasará revista de inmediato, son: a) identificación del grado y modalidades de la intervención estatal en los procesos económicos; b) elaboración de marcos de proyecciones globales y sectoriales, y c) elaboración de criterios metodológicos para el

^{10/} Véase, R. Mc. Kinnon, "The Limited Role of Fiscal Policy in an Open Economy", *Quarterly Review*, Banca Nazionale del Lavoro, No. 117, junio de 1976.

cálculo aproximado de los beneficios y costos de la transición hacia nuevos estadios de eficiencia productiva.

a) Identificación del grado y modalidades de la intervención estatal

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

El tema de la confrontación abierta o latente entre grupos sociales lleva de inmediato a pensar en la concertación entre agentes públicos y privados, y en la reasunción, por parte del Estado, de su papel de árbitro en conflictos explícitos o larvados. Este es un tema de gran trascendencia en la estrategia de la TPE dado que, sin pactos o acuerdos sociales, sería impensable abordar las nuevas exigencias de modernización dentro de un proceso de tipo democrático. El carácter del presente documento requiere que se tome en cuenta sólo aquello que tiene relación directa con la elaboración de la política fiscal; de todos modos, se impone analizar algunas cuestiones previas.

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

Si bien la programación fiscal no requiere de una especialización en la elaboración de acuerdos sociales, en todo caso convendría que se tuviera presente que, en esta materia, ha habido inclinación a formular por lo menos dos tipos de documentos sustantivos: i) un pacto de principios, con compromisos que se entienden permanentes, y ii) pactos de alcance temporal limitado (de trato sucesivo, como en México), donde se plasman aspectos concretos de contenido cambiante, y de donde el programador fiscal deberá deducir la sustancia misma de las acciones que se espera cumpla

el Estado y sus componentes en diferentes áreas, vis à vis los compromisos que asumen las otras partes. Hacia este ámbito apuntan las consideraciones que siguen.

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

Ya se explicó que la concertación no sustituye funciones del gobierno, pero en la medida en que se obtenga consenso sobre una lista de objetivos como la que se ha ejemplificado, es evidente que el trabajo conjunto de agentes sociales y privados adquiere una potencialidad que difícilmente se logra con los mecanismos tradicionales de planificación. En efecto, el funcionario público vive una experiencia de diálogo frecuente con los agentes privados que ocupan diferentes posiciones de poder dentro de la sociedad.

En términos de participantes genéricos en los acuerdos, esta materia depende mucho de la realidad concreta de cada país, en el sentido de si hay concentración o relativa atomización y equilibrio entre los grupos de presión, y de las diferentes jerarquías o relaciones de prestigio o de poder real a nivel de los mismos grupos. Ninguna consideración genérica o abstracta puede ignorar el hecho de que lo válido es lograr el acatamiento u observancia real de los compromisos y anteponer los intereses generales o comunes a los intereses particularistas con el mínimo de coerción pública; de otra forma, es decir, si se requiere un ejercicio continuo de la coerción, los acuerdos, de hecho, o no existen o fueron de muy poca utilidad. En Centroamérica parece esencial la incorporación de las fuerzas armadas a la concertación social ya que, como antes se expresó y como se comentará luego, las demandas insoslayables sobre el tamaño de ciertos gastos de apoyo directo a la producción o de contenido social exigen la disminución del gasto en seguridad y defensa --lo mismo que en servicio de la deuda externa-- para ubicar la política de gasto del gobierno en un contexto realista de cambio tributario gradual y apoyo externo limitado.

En materia de compromisos que podrían asumirse, puede tomarse como ejemplo una sugerencia específica que se formuló en Honduras en el mes de diciembre de 1989, apenas conocido el resultado de la elección presidencial. ^{11/} Es un ejemplo de cómo la documentación básica de la concertación social orientaría al programador fiscal y, como se decía antes, quizás en forma más eficiente que la compulsión de los planes de desarrollo o estrategias que han surgido de reflexiones de gabinete. Se sostenía, en efecto, en el citado documento, que por parte del gobierno era "esencial que éste se comprometiera a reducir el tamaño del déficit a una proporción acordada entre las partes y medida como porcentaje sobre el PIB proyectado; a hacerlo por la vía de racionalización del gasto mediante una revisión cuidadosa y selectiva de las diferentes partidas, sin desatender la prestación de los servicios sociales básicos, y mediante el aumento de la captación de recursos tributarios y actualización gradual de los precios y tarifas de los bienes proporcionados por el sector público; a profundizar en la política de racionalización de la protección comercial, favoreciendo la competitividad externa de Honduras pero evitando la desprotección súbita con su secuela indeseable en términos de dismantelamiento del aparato industrial y de aumento del desempleo; a evitar que el financiamiento del sector público afecte las posibilidades de crédito del sector privado; a tomar

^{11/} La sugerencia consta en el documento Propuestas de Política Económica y Social para un Proceso de Ajuste Gradual, Proyecto HON-87/005, Gobierno de Honduras-PNUD/CEPAL, diciembre de 1989.

medidas urgentes para asegurar el abastecimiento de bienes de consumo básico a precios razonables; a impulsar programas de empleo a través de la orientación de la inversión pública, de la puesta en marcha del Fondo Hondureño de Inversión Social y de otros mecanismos que permitan el desarrollo de las aptitudes y potencialidades de los municipios". Del lado de los empresarios, destacaba la sugerencia de que éstos se comprometieran a colaborar con el gobierno en el establecimiento de mecanismos que posibilitasen la absorción de desempleados en tareas productivas, evitando que el Estado se viese obligado a expandir su gasto improductivo o a conceder subsidios exagerados para paliar los efectos de la desocupación. ^{12/} En lo referente a los campesinos, se esperaba que éstos se comprometiesen, entre otras concesiones, a colaborar con las autoridades en la revisión de los precios de garantía de los granos básicos, a fin de determinar un valor que asegurara al productor una rentabilidad media razonable y un nivel medio real (o sea, en comparación con el nivel general de precios) sujeto a pocas fluctuaciones. Entre los compromisos del sector obrero se preveía que debería esforzarse, junto con los demás integrantes de las áreas productivas, en elevar la productividad y abatir el ausentismo laboral como medios para contribuir a la baja de la inflación y a la preservación de las fuentes de empleo. O sea, un tratamiento conjunto en el problema del empleo que, en una cuestión tan crítica, procuraba complementar el funcionamiento del mercado sin sustituirlo, pero evitando, al mismo tiempo, que ése fuese el único criterio para decidir el volumen de ocupación en el sistema.

En suma, los acuerdos de concertación constituyen uno de los antecedentes básicos más importantes para que el programador fiscal perciba hasta dónde y cómo interviene el Estado en el proceso económico.

El ejemplo de Honduras, expuesto en líneas anteriores, es puramente hipotético porque no existe ni un pacto de principios plenamente articulado ni un pacto o acuerdo social a la manera del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico de México. Sin embargo, conviene formular dos reflexiones. En primer lugar, no es descartable o utópico pensar que los países centroamericanos lograrán esa aproximación a una de las situaciones ideales de mayor relevancia que plantea la

^{12/} Subrayado que no aparece en el original. Se agrega para enfatizar la idea. Corresponde señalar que ante problemas agudos de desocupación, el documento sobre TPE sugiere la creación de programas temporales de empleo mínimo, en lo posible financiados con recursos externos, en lugar de subsidiar a la empresa privada para que expanda su planta de trabajadores, pues en este último caso es más difícil controlar la utilización eficiente de dichos fondos.

CEPAL; en segundo, que la concertación misma tiene formas no convencionales que, aunque incompletas o a veces contradictorias, pueden detectarse a través de la recopilación o compulsión de antecedentes variados.

Por ejemplo, la experiencia muestra que la solución de conflictos laborales de alguna entidad, tanto entre empleadores privados y obreros como entre gobierno y trabajadores públicos, en forma creciente ha dado origen a la formulación de pliegos de condiciones o actas de conciliación que suelen autenticarse en los ministerios de trabajo. Los ministerios de economía, por citar otro ejemplo, pueden informar sobre acuerdos de producción, comercialización, participaciones de mercado y otros datos relevantes de compromisos asumidos entre el Estado y los empresarios. Algo similar puede ocurrir en las secretarías de agricultura. Se insiste en que esto está muy lejos del ideal, tanto para la visión de la CEPAL como para las necesidades técnicas del programador fiscal, pero la simple recopilación de antecedentes y el estudio de la consistencia recíproca de esa masa de información es una labor poco espectacular pero sumamente valiosa para suscitar la reflexión de las autoridades y para permitir al programador fiscal orientarse sobre el contenido y alcance de la intervención estatal; es decir, para conocer hasta dónde se quiere llegar con el plan financiero de gastos e ingresos del gobierno central.

b) Elaboración de marcos de proyecciones globales y sectoriales

Del lado cuantitativo, la programación de la política fiscal necesita de un instrumento de compatibilización de las variables macroeconómicas y las específicas de la política sectorial, que integre los gastos (corrientes y de inversión) y los ingresos del sector público en la visión unitaria del escenario que el país proyecta como deseable y viable para un período determinado. Generalmente, el documento-guía de compatibilización se conoce como "Marco Macroeconómico del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sector Público" para un año determinado o un período de dos a tres años. ^{13/}

Pese a que la formulación de marcos macroeconómicos --o documentos relativos a Criterios Generales de Política Económica-- no constituye ninguna novedad en Centroamérica, conviene plantear algunas reflexiones para llamar la atención sobre ciertos aspectos de estos ejercicios que

^{13/} Un período de proyección plurianual, con cortes anuales, se concibe como altamente conveniente para dejar claramente expresada la secuencia de los programas de Ajuste Estructural.

generalmente se pasan por alto, no obstante su trascendencia cuando se los ubica en el contexto de la Transformación Productiva con Equidad.

i) El carácter informativo y orientador de los marcos macroeconómicos (MM). El MM contiene los principales criterios de política macroeconómica que se propone desarrollar el gobierno dentro del período de ajuste, con arreglo a la concepción de que la política de gastos e ingresos públicos (incluido, con carácter muy relevante, el programa de inversiones públicas) no se desenvuelve en forma aislada, sino que, al contrario, es parte de un conjunto de otras políticas, como las de precios e ingresos, la de balanza de pagos y la monetaria y crediticia; todo ello a partir de un conjunto de proyecciones consistentes de variables de oferta y demanda globales. Estas variables se comportan unas veces como "estados de naturaleza", sobre todo en el muy corto plazo con respecto a la política fiscal, y en otras ocasiones suponen comportamientos alterados por las decisiones que se tomarán en el área fiscal, entre otras para el logro de equilibrios macroeconómicos; crecimiento, aumento del empleo e incremento de la inversión.

Por otro lado, en la medida en que el MM analiza la coherencia entre diferentes medios de política y plasma las intenciones del gobierno en los campos anteriormente mencionados, constituye un valioso indicador y orientador de las decisiones del sector privado, especialmente en lo que tiene relación con la asignación de recursos reales, vale decir, con decisiones de inversión, consumo y ahorro de los operadores privados. Su contenido, en términos de política financiera, anticipa, además, la forma e intensidad con que se usarán los instrumentos básicos de dicha política (tasa de cambio, tasa de interés, disponibilidad de crédito interno, controles de precios, etc.), o sea, la forma e intensidad con que se usarán determinadas variables nominales que entran necesariamente en los cálculos de empresarios y consumidores, con el fin de corregir desequilibrios anticipados.

No se puede dejar de señalar que esta forma de concebir la función de la previsión económica y del papel, hasta cierto punto equilibrador, del Estado es fuertemente controvertida por concepciones marcadamente liberales. ^{14/}

^{14/} Véase, entre otros trabajos, Henri Lepage, Demain le libéralisme, Librairie Générale Française, 1980, del cual se han tomado los conceptos básicos de la crítica.

En primer lugar, se objeta que las cuantificaciones emplean regresiones estadísticas basadas en la observación de comportamientos pasados, 15/ que constituyen la base para definir hasta dónde llegará la intervención de los gobiernos por la vía fiscal o monetaria. Aun cuando no se cuestione la utilidad misma de los modelos econométricos, a juicio de las concepciones liberales (las de los nuevos economistas clásicos), la eficacia de los mismos se vuelve cada vez más dudosa a medida que los operadores económicos adquieren una experiencia creciente del proceso económico en una sociedad regulada por los poderes públicos y, por tanto, integran en sus decisiones el medio institucional nuevo que viene dado por esta intervención coyuntural.

Para los economistas liberales, la intervención del Estado introduce un **elemento de incertidumbre**, que se suma a los que normalmente debe enfrentar un empresario en su labor coordinadora de factores y previsión de mercado. El Estado obliga al empresario a desarrollar esfuerzos para informarse sobre el contenido concreto de la política gubernamental y sus consecuencias probables, así como sobre los factores que podrían influir en la conducción ulterior de la política económica.

Además, aunque el argumento está fundamentalmente referido a los sistemas competitivos de las economías occidentales, se aduce que un número creciente de operadores económicos (empresarios y consumidores) --acicateados por la competencia-- tiende a perfeccionar sus mecanismos de captación de información económica y, en la medida en que los modelos económicos en que se apoyan las decisiones de las autoridades no toman en cuenta esos comportamientos (básicamente se trata de fenómenos de aprendizaje), un número creciente de decisiones políticas tiene como objetivo incidir sobre expectativas de desequilibrio que los operadores **ya han integrado** en sus cálculos. Así, los poderes públicos actúan cada vez más en función de previsiones que no se realizarán en las condiciones que consideraron los encargados de formularlas, en parte porque el mejoramiento informativo de apoyo a las decisiones de las empresas permite que estas entidades reaccionen a desequilibrios anticipados, incluso antes de que los responsables de la gestión económica hayan tenido tiempo de adecuar sus decisiones fiscales o monetarias. Por esta vía, se van sumando medidas de corrección a desequilibrios innecesarios que creó la propia intervención.

15/ Hay que destacar que más recientemente ha habido desarrollo técnico en el análisis de regresión, tendiente a introducir el "cambio estructural" en los modelos, es decir, cambio en uno o más parámetros del modelo en cuestión.

Esta digresión resulta necesaria para llamar la atención sobre el papel de los mecanismos de previsión cuantitativa a cargo de órganos centrales del Estado, cuando se les examina desde la óptica de la TPE. Dichos mecanismos adquieren las características de un bien casi público.

Así, uno de los argumentos básicos a oponer a la llamada "intervención desestabilizadora del Estado" es que en los países en desarrollo los fenómenos de aprendizaje son lentos y no son homogéneos a raíz de los desniveles culturales pronunciados entre empresarios de estas economías y a las posibilidades claramente diferenciadas de obtener información. Además, la misma capacidad de reacción de las empresas bien informadas puede ser mucho más lenta que lo supuesto por la concepción de racionalización de expectativas. Por ende, sería ilusorio pretender que los operadores económicos de los países subdesarrollados se comportaran a la manera de las grandes unidades de los países en desarrollo. Entonces, no puede subestimarse la importante función pública de elaborar, procesar y proporcionar al mercado informaciones básicas para los cálculos de una gran masa de empresarios medianos y pequeños --algunos de ellos en formación--, ni la de utilizar prospectivamente la información con fines de adecuación de políticas. En estas economías, el Estado todavía se encuentra, o debería encontrarse, mediante el perfeccionamiento de sus mecanismos de previsión, en situación privilegiada frente a la inexperiencia, en términos medios, de los operadores económicos. Sólo restaría agregar que la concertación social ya aludida significaría un antecedente obligado de la definición de los compromisos del Estado, lo que le permitiría actuar en contacto con los grupos sociales, eliminando el esfuerzo adicional de éstos para reducir la incertidumbre de la intervención estatal:

En todo caso, es plausible la preocupación de los economistas clásicos en el sentido de que el Estado actúe con apego a reglas estables, no discrecionales. Sin embargo, en la particular situación de los países de Centroamérica habrá de ocurrir un compromiso entre reglas de gestión estables para períodos suficientemente largos, y la necesidad de intervenciones coyunturales motivadas por la inestabilidad de los mercados de exportación. En este campo cobra especial sentido el papel de la cooperación externa: dada una disciplina fiscal interna apropiada, el acceso amplio a mercados, la estabilidad de los términos del intercambio, y la compensación mediante ayuda financiera multilateral de los altibajos de los precios de los productos de exportación, 16/

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

constituirían premisas básicas para la adopción de reglas estables en el manejo de la política económica.

ii) La necesidad de integrar los marcos macroeconómicos a políticas sectoriales organizadas en torno a núcleos concretos de actividad económica. Tal como expresa la CEPAL en el documento sobre crisis y políticas de ajuste para Centroamérica, el ajuste con crecimiento del producto nacional bruto "implicaría programar un nivel mínimo de inversión y de financiamiento externo congruente con el crecimiento propuesto". "El programa prestaría especial consideración a medidas para la reactivación productiva, y sería selectivo, tanto con respecto a las actividades que apoyaría como a los instrumentos de política económica que se aplicarían. En este sentido, una vez definidas las actividades prioritarias para la recuperación --que variarían de un país a otro--, cabría la formulación de 'paquetes' de medidas ad hoc para su fomento. Estas incluirían proyectos de inversión, comercialización externa, transformación tecnológica y capacitación en áreas específicas. El programa de inversiones públicas debería revisarse a la luz de estas actividades productivas que se impulsarían". 17/

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

c) **Elaboración de criterios metodológicos para el cálculo aproximado de los beneficios y costos de la transición**

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

17/ *Ibíd.*, pág. 48.

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

En la propuesta de la CEPAL no se desconoce que corresponde reintegrar progresivamente al sistema de precios su función de indicador de las escaseces relativas en la economía, conforme a lo cual los recursos se desplazan en la magnitud adecuada para facilitar precisamente el logro de la eficiencia económica (producir al menor costo y en las cantidades precisas los bienes que demandan los consumidores). Claro está que el paso de economías con alto grado de intervención ^{18/} a otras orientadas por el sistema de precios, bajo el acicate de la competencia externa, puede causar enormes daños, entre los que se cuentan por lo menos dos fundamentales: desempleo inmediato en situaciones de ya alta desocupación, y tendencia a la concentración de la propiedad. Este último fenómeno aparece estimulado por la situación de debilidad en que van a encontrarse empresarios protegidos en ramas que inevitablemente tenderían a desaparecer, sin capacidad técnica y financiera para soportar el costo de la transformación de sus empresas, pese a la relativa seguridad de una tasa de retorno razonable en nuevas actividades. Así, las deformaciones y desigualdades que en parte se generaron por la desmesurada protección del pasado no podrán eliminarse de un solo golpe.

^{18/} Controles de precios a productores y consumidores, cuotas de producción y abastecimiento de ciertos bienes, subsidios a tasas de interés, regulación del mercado laboral (salarios y horas de trabajo) y, aunque en sí misma no sea importante, la absorción de recursos reales por parte del Estado en gasto de consumo e inversión.

Afortunadamente, también hay conciencia de ello en los organismos financieros internacionales, ya que se están creando fondos para préstamos especiales de reconversión industrial. 19/

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

Al nivel de generalidad de este documento, sólo podría señalarse algunos puntos relevantes del contenido de esa metodología, omitiendo los indicadores más obvios que surgen de las cuentas nacionales y del sector externo: i) evolución mensual de las tasas de desempleo y subempleo a nivel de ramas; ii) evolución de los indicadores de salarios públicos y privados a nivel de ramas y categorías socioprofesionales; iii) encuestas periódicas sobre el aumento o disminución de la actividad informal; iv) estudios de casos y encuestas, con algún grado de periodicidad, encaminados a detectar tendencias en materia de fusiones y concentraciones de empresas en el sector industrial y de servicios; tendencias de las ventas y de las intenciones y realizaciones en proyectos de inversión; v) análisis específico de los cambios en precios relativos, tanto a nivel de índices al consumidor como de índices de precios mayoristas; vi) recopilación y análisis de información con respecto al mercado inmobiliario y al comportamiento de las cotizaciones de acciones y obligaciones en las bolsas de valores; vii) análisis estadístico muy desagregado de las declaraciones de impuestos de renta, ventas, suentuarios, tradición de inmuebles y de herencias, con el fin de detectar --pese a las desviaciones que introduce la evasión-- el sesgo que van tomando la actividad económica y los ingresos en sus diferentes categorías, y viii) intensificación de las encuestas que se refieren al

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

bienestar de la población y, fundamentalmente, de los grupos menos favorecidos, que incluyan estudios sobre nutrición, condiciones de vivienda, atención médica y hospitalaria, aumento o disminución de la dispersión de indicadores de talla-edad y peso-edad en escolares, con respecto a patrones normales; encuestas sobre satisfactores básicos en los principales núcleos de concentración de hogares pobres, como zonas marginales urbanas y poblaciones rurales relativamente desconectadas de las redes de servicios básicos del Estado, entre otras.

Las dificultades mayores podrían presentarse con respecto a coeficientes de ponderación a asignar a los indicadores que se reúnan, para estimar si los beneficios son mayores que los costos, o se da lo inverso. En ese aspecto intervienen juicios de valor, como en cualquier campo de la política económica. De todos modos, se desprende de la propuesta de la CEPAL que la reducción de la desigualdad social y la mejora masiva de las oportunidades de acceso, por lo menos a una canasta mínima de satisfactores a base de una mayor capacitación y productividad, así como la disminución de los riesgos del desempleo, son indicadores fundamentales con los cuales se evaluaría, en última instancia, el grado de progreso alcanzado en la capacidad de crecimiento económico.

5. La política de gasto público

a) El gasto público como medio para mejorar la productividad y la equidad en Centroamérica

El gasto social ha sido la principal variable de ajuste en la mayor parte de los países centroamericanos en los últimos años. Como consecuencia de "recortes" se redujeron considerablemente los gastos sociales por habitante en la región, además de haber disminuido el apoyo estatal a la modernización del aparato productivo. Como se mencionó antes, una política fiscal más adecuada debería ser capaz de ampliar los ingresos del sector público de manera de posibilitar una expansión del gasto público orientada a mayor productividad y equidad. Al mismo tiempo, la reasignación del gasto ya existente hacia servicios públicos, gasto social y apoyo a la transformación productiva es posible particularmente en aquellos países en que pueden reducirse los gastos militares a raíz de un proceso de pacificación; también en aquellos que han podido renegociar favorablemente su deuda externa (lo que ha permitido liberar recursos antes destinados a pagar su servicio) y, finalmente, en aquellos en que la desregulación y la privatización han reducido las erogaciones estatales.

El presente punto se limita a una enunciación de las prioridades que se desprenden de los diferentes diagnósticos sobre la situación centroamericana, y a algunas consideraciones generales sobre la necesidad de reestructurar el gasto.

Se considera que mediante el gasto público se deberían atender fundamentalmente los siguientes campos, siendo la tónica general en cada caso el aumento del gasto real del gobierno central (ya sea por la vía de absorción de recursos o por transferencias a otras instituciones encargadas de aspectos determinados de la política de gasto público):

i) Seguridad alimentaria, como lo más destacado desde el punto de vista de la salud y la productividad;

ii) Educación y capacitación, con énfasis en difusión de programas masivos de adiestramiento y readaptación de la fuerza de trabajo; revisión de contenidos de la enseñanza formal a diferentes niveles para fortalecer la capacidad de asimilación y aplicación de conocimientos técnicos, y orientación sesgada hacia el desarrollo de las ciencias básicas en los niveles universitarios. En todos estos campos, el sector privado tendría un papel fundamental, mientras el gobierno se centraría, sobre todo, en labores de enlace, orientación e información;

iii) Fomento de transferencia, difusión y adaptación de avances técnicos ya existentes, especialmente en la agricultura de consumo interno y de exportación, mediante intensificación de la asistencia técnica a cargo del Estado. Probablemente sea en el sector agrícola donde existe la mayor asociación entre el despegue productivo y la irradiación de beneficios sociales, por un lado, y la acción estatal, por el otro. La vocación agrícola de Centroamérica seguirá siendo una constante de su desarrollo en el decenio, y la fuente desde donde partirán los impulsos para la modificación del esquema de ventajas comparativas estáticas o campos de especialización inmutables a nivel de cada país. De ahí la importancia de la acción estatal para estimular la incorporación de la lógica industrial en la agricultura (las formas de comportamiento empresarial y laboral y la transformación misma de la producción primaria), dentro de lo que ocupa un lugar destacado el aprovechamiento racional del recurso "tierra", por la vía del empleo en escala masiva de insumos tecnológicos y asistencia técnica a productores, con la consecuente inversión en infraestructura de distribución, gastos en formación y desplazamiento de personal técnico extensionista, entre otros.

iv) Fomento a la creación de empleos permanentes y formas de autoempleo con creciente grado de calificación, mediante el estudio y la difusión constante de técnicas que eviten la sustitución de la mano de obra por el capital, salvo en lo verdaderamente imprescindible, para mejorar la

inserción del país en el comercio internacional. ^{20/} Conjuntamente, apoyo a los programas de empleo estacional y temporal de fondos de inversión social creados con el aporte de organismos internacionales para resolver situaciones críticas en áreas geográficas determinadas, en áreas deprimidas o en casos que afectan a grupos de muy difícil inserción en el mercado de trabajo;

v) Elevación del nivel de productividad y de bienestar de los pobres mediante diversos procedimientos estables o perdurables, entre otros:

1) Programas de capacitación para al menos cuatro grupos prioritarios (considerados los más vulnerables y marginales por el documento ETP de la CEPAL): personas ocupadas en la pequeña y mediana industria; personas que trabajan en el sector informal urbano y rural; desempleados, y los que carecen de calificación y recién se incorporan a la fuerza de trabajo;

2) Fomento de asociaciones cooperativas;

3) Creación de mecanismos que incrementen el ahorro de los sectores de escasos recursos con fines específicos, como financiamiento de la vivienda;

4) Trasmisión de técnicas de cultivo, de técnicas de aprovechamiento de materias primas y de técnicas que impulsen la realización de actividades artesanales y no artesanales con criterio comercial;

5) Mecanismos de ayuda en que se materialice el esfuerzo compartido de las comunidades, y

6) Uso del subsidio directo y extensión del seguro social (salud al menos) a los tramos de infraconsumo, procurando que la asistencia alimentaria o el subsidio en especie en general se empleen como catalizador del avance educativo y cultural y la protección del medio ambiente. Convendría extraer el mayor partido posible de la influencia de los maestros de enseñanza primaria sobre el medio que rodea a la escuela.

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

vii) Recuperación, conservación y control de recursos naturales, con participación y aporte de los usuarios;

^{20/} Ello apunta a la importancia de contar con una institución de Desarrollo Tecnológico, a la que se alude posteriormente, partiendo de la base de que la corrección del sistema de precios por la vía de subsidios e impuestos tiene límites dados por la mayor eficiencia a la que se aspira.

viii) Fortalecimiento y reorientación de la inversión pública, 21/ específicamente en cuanto a:

1) Desarrollo de proyectos de mantenimiento, rehabilitación o renovación, que contribuyan a aumentar la eficiencia y el aprovechamiento integral del capital existente;

2) Formulación de nuevos proyectos orientados a lograr el máximo impacto de cambio estructural dentro de cada sector;

3) Desarrollo de nuevos proyectos con la concepción de máxima complementariedad entre los mismos, tanto en el interior de cada sector como intersectorialmente;

4) En general, tomar como punto de referencia obligado en la concepción de nuevos proyectos, el reforzamiento del vínculo entre la infraestructura (de carreteras, puertos, energía, comunicaciones, etc.) y el servicio a actividades directamente productivas con vistas al mayor intercambio centroamericano (objetivo permanente de los países de la región) y a satisfacer las exigencias que plantea el "desarrollo hacia afuera", y

5) Eliminación de funciones redundantes y privatización de empresas que pueda manejar eficientemente el sector privado.

Como reflexión de carácter general, es muy importante recalcar la necesidad de revertir el sentido contrario a la TPE que está ocurriendo en la estructura del gasto de los gobiernos centrales centroamericanos; en particular, habrá que reducir ciertos gastos para liberar fondos que, en adición a mayores recursos captados por la vía tributaria o mediante otras categorías de ingresos públicos, permitan ejercer funciones tendientes al logro de la TPE. Como ya se mencionó, los factores fundamentales de rigidez son los gastos de seguridad y defensa y las transferencias por servicio de deuda externa e interna. Los primeros tendrían que tratarse en el marco de la concertación social, con la participación de las fuerzas armadas como una parte que asume compromisos en aras de una estabilidad política bastante frágil en algunas experiencias, y como un agente que toma conciencia de que el Estado y los sectores privados se garantizan mutuamente una convergencia de acciones para elevar el bienestar general, y no el específico de algunos grupos. Aunque el esfuerzo de diálogo puede ser desgastante, vale la pena intentar que todos los grupos adquieran conciencia de que si se garantiza el mejor uso social de los incrementos del ingreso que beneficia a los privilegiados por la

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

inercia del proceso actual, el producto nacional habrá de dinamizarse y acrecentarse sobre la base de una efectiva ampliación del mercado interno. Con ello, los mismos sectores que en la actualidad están en situación de ostensible privilegio pueden aumentar la parte **absoluta** de su participación en la riqueza, aunque esa participación disminuya en términos relativos. En el fondo, se trata de una reducción en el consumo corriente de quienes tienen posibilidades de hacerlo, para liberar recursos con propósitos de inversión (incluido el capital humano).

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

También habría una menor carga efectiva sobre los gastos de los gobiernos centrales al descentralizar responsabilidades en favor de autoridades regionales y locales, así como de organizaciones no gubernamentales. Esta acción contemplaría las mayores demandas de autonomía regional y local, pero exigirá el robustecimiento de las fuentes tributarias locales, lo cual puede ser lento, por lo que las presiones sobre el gasto de los gobiernos centrales para satisfacer esas demandas pueden, en primera instancia, aumentar en lugar de disminuir. 22/

b) Sugerencias para el logro de una mayor eficiencia del gasto público

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

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

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

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

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

i) Incorporación explícita a los presupuestos de gasto anuales de exoneraciones e incentivos de diversa índole que normalmente se conceden por la vía tributaria. ^{23/} Generalmente, bajo la forma de exoneraciones o incentivos, los sistemas tributarios albergan una gama de tratamientos especiales que se conocen como "gastos tributarios", por medio de los cuales los gobiernos desgravan determinados gastos de los consumidores o incentivan la asignación de

^{23/} Véase, Charles E. Mc. Lure, Jr. "Analysis and Reform of the Colombian Tax System", Tax Reform in Developing Countries, Malcolm Gillis, editor, Duke University Press, 1989, pág. 44.

recursos en ramas o sectores específicos. Para simplificar los sistemas de imposición y recaudación habría que explicitar presupuestalmente el efecto neto de dichos "gastos tributarios". En última instancia, el gasto tributario se comporta como si el Estado percibiese una suma de dinero y reembolsase parte de ella al contribuyente. Por supuesto, la presupuestación de exoneraciones e incentivos no sería aplicable en reemplazo de los tramos exentos de los impuestos sobre la renta (aunque hay autores que han llegado a proponer la figura del "impuesto negativo sobre los ingresos") ni en sustitución de las exoneraciones que se otorgan bajo el impuesto general de venta. Sí sería aplicable en lugar de los incentivos conocidos como "créditos tributarios", que se conceden a actividades determinadas con fines de fomento. También sería importante la presupuestación tanto con relación al efecto neto de los gastos en educación, deducibles para el impuesto sobre la renta de personas físicas --que normalmente ocasionan una constante revisión para evitar la deducción de montos exagerados-- como con respecto a las prestaciones sociales que las empresas realizan en beneficio de su personal, aspecto que las instancias de política y administración tributarias no pueden controlar eficientemente.

Numerosas ventajas ofrece la presupuestación explícita de deducciones e incentivos. En primer lugar, permitiría ejercer el mayor control público y social mediante partidas específicas y transparentes, que periódicamente irían asignándose a organizaciones o empresas amparadas, por ejemplo, en relación con el monto de la inversión que realicen o el número de empleos que se comprometan a crear, o los compromisos de capacitación y su ajuste en matrículas, en el caso de instituciones de enseñanza. Además, facilitaría la evaluación anual de los beneficios obtenidos comparados con el sacrificio fiscal soportado, así como la renovación, cancelación o adecuación de dichos beneficios cuando fuesen susceptibles de revisión anual. Por otra parte, proporcionaría a las empresas estabilidad en el flujo de caja que complementarían su inversión o sus fondos para investigación y desarrollo, ya que dichos flujos no se sujetarían a fluctuaciones en la generación anual de ingresos gravables. También expresaría claramente el grado en que la sociedad comparte los riesgos de nuevas inversiones en casos calificados como favorables para el desarrollo. En suma, establecería con precisión el monto global de beneficios máximos a acordar en la estructura del gasto, y apoyaría a empresas nacientes con potencial de crecimiento mediante un sistema más transparente que el de traslado de quebrantos en el impuesto sobre la renta, mecanismo que de todas formas

persistiría por razones de promediación de ingresos. ^{24/} La presupuestación anual sería obviamente impracticable en relación con las "vacaciones fiscales" (el no pago de impuestos durante determinados plazos o sin límite de tiempo, que se concede a nuevas empresas), pero aquí cabría recomendar el uso sumamente cauteloso de ese instrumento. En efecto, en torno a ese incentivo existe la dificultad de distinguir entre ganancias atribuibles a viejas y a nuevas inversiones que, en realidad, son de una misma empresa. Además, no es defendible que el gobierno asuma compromisos de largo plazo precisamente cuando se espera que la empresa, al ubicarse en los sectores de actividad que son el punto focal de la política de fomento, necesitará cada vez menos este subsidio.

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

^{24/} En algunos casos, la presupuestación de incentivos o apoyos podría realizarse bajo la forma de partidas específicas (transferencias) a entregar a los bancos centrales para cubrir el costo de operación y/o los intereses más favorables de operaciones de crédito de fomento supervisado. Véase, Vito Tanzi, Public Finance in Developing Countries, Edward Elgar Publishing Limited, 1991, pág. 14.

iii) Uso intensivo del instrumento catálisis. La reorientación de las funciones del Estado hacia aquellas de coordinación, estímulo a las actividades del sector privado, y enlace entre diversos sectores y agentes económicos, requiere un nuevo perfil de funcionario público. Este deberá actuar con mucha frecuencia en la generación de iniciativas de contenido económico y mejora de bienestar, que partan desde la base misma de la ciudadanía, y despertar creatividad por su sola presencia como integrante de una entidad de prestigio, sin necesidad de ser portador de ayuda concreta material, sino más bien ilustrador de los mecanismos de apoyo con que cuenta el Estado. En particular, el funcionario atraería la atención a la posibilidad de que esos mecanismos sean susceptibles de adaptarse a nuevas formas de organización eficiente que encuentren los ciudadanos por sí mismos.

Otro aspecto importante del ejercicio de poder de catálisis se refiere a la capacidad del sector público para inducir la formación y fortalecimiento de empresas nacionales. Dado que el gobierno programa a mediano y largo plazos, y compromete en ello recursos relativamente significativos al sistema en su conjunto, en la medida en que el gasto público sea sostenido y creciente se proporciona un horizonte razonablemente estable para la planeación privada de la producción de determinados bienes, dentro del cual el empresario local puede sacar provecho de la protección natural derivada de la ubicación geográfica. Esa situación privilegiada del empresario local convendría que fuera acompañada de algún margen de preferencia al abastecimiento nacional --bajo condiciones establecidas de calidad de los bienes--, precisamente con la finalidad de acelerar la formación de empresarios nacionales. La reorientación del gasto hacia finalidades de adaptación tecnológica, educación masiva y salud generaría demandas para producciones capaces de efectuarse por empresarios medianos.

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

El cambio de mentalidad a nivel de los funcionarios públicos debiera estimularse mediante unidades de capacitación que realicen un esfuerzo sistemático de introducción de criterios de racionalización en el manejo de recursos, comprendiendo, en determinados casos, la difusión de técnicas de optimización y sistemas de evaluación basados en la necesidad de reducir desperdicios materiales y de tiempo. Otro aspecto importante de capacitación de funcionarios públicos se refiere

a la formación masiva de personal paramédico, con ventajas especiales de remuneración y seguridad social, para estimular sus desplazamientos a puntos del territorio distantes de los centros urbanos.

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

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

c) **Creación de nuevas instituciones y/o adecuación de las existentes** ^{25/}

Desde la óptica de la mayor eficiencia del sector público y de la sociedad en su conjunto, se considera necesario integrar en Centroamérica una red institucional más densa que la actual, contemplando las nuevas exigencias que plantea la TPE. Las sugerencias sobre instituciones que a continuación se plantean (Institución de Desarrollo Tecnológico, Centro de Intercambio de Experiencias y de Actualización, Fondo de Reversión Industrial, y Sistemas Nacionales de Inversión y de Proyectos) suponen avances progresivos con beneficios tangibles a largo plazo en los dos primeros casos, y mecanismos que cabría instrumentar en forma inmediata con capacidad para operar y obtener resultados en el corto plazo, en las restantes recomendaciones. Además, en lo relacionado con las instituciones cuyos frutos no se captarían de inmediato, se aconseja encararlas

^{25/} En alta proporción, las ideas que aquí se exponen se generaron en el seno del Proyecto HON-87/005 ya citado, especialmente en los trabajos de los consultores Angel F. Monti y Federico Torres, por lo que hasta cierto punto forman parte del acervo propio de la CEPAL. Su adecuación a las tareas de la TPE justifica incorporarlas al presente documento.

con visión centroamericana y, en cierta manera, como vehículos de una mayor vinculación entre los países de la región. Con respecto al papel de los gobiernos centrales, no se concibe que las instituciones mencionadas hayan de funcionar necesariamente en su jurisdicción (salvo en lo referente a los Sistemas de Inversión y de Proyectos); pero los recursos de puesta en marcha, cuando proceda, y de apoyo permanente al funcionamiento de las mismas, requerirán invariablemente afectaciones especiales, de montos no despreciables en los presupuestos de gasto.

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

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

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

A partir de esa premisa general, corresponde evaluar cuál es la tecnología más conveniente para el país según las condiciones actuales y previsibles. Tal evaluación debe acomodarse a las

condiciones objetivas de cada actividad y circunstancia (por ejemplo, una actividad que produzca para mercados competitivos de exportación requiere una tecnología tal vez más densa en capital, mientras que en otras actividades deben usarse tecnologías más densas en mano de obra para generar empleo).

Por otra parte, desde el punto de vista del desarrollo tecnológico para la operación económica en sí, es necesario que las decisiones tecnológicas estén incorporadas a programas instrumentables a nivel de actividades. Ello exige que se conozca con suficiente frecuencia el estado de la frontera tecnológica mundial en las diferentes ramas; se formule la prognosis de su evolución probable; se examinen con anticipación las sustituciones posibles entre tecnologías; se identifique el estado actual de la tecnología instalada en el país, y se incorporen al problema de decisión tecnológica las necesidades que plantean variables como empleo, capacidad de competencia, y medio ambiente, entre otras.

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

A nivel centroamericano, los institutos nacionales de desarrollo tecnológico deberán estar estrechamente coordinados para aprovechar las economías de escala y de especialización en investigación y tecnología aplicada, que en parte serán el antecedente de la especialización misma en el campo productivo. Al incorporarse a un esquema centroamericano, dichos institutos tendrían que complementarse con las labores que desarrolla el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial. Sin embargo, la diversidad existente en Centroamérica en cuanto a capacidad de asimilación tecnológica, aptitud hacia la incorporación de tecnología externa, generación de desarrollo tecnológico desde la investigación básica, y dotación de factores y desarrollo industrial, torna imprescindible que cada país realice su propio esfuerzo de creación o adaptación de tales institutos. Así, se podría evitar la ampliación de las brechas entre los mismos centroamericanos y salvar las dificultades en la formación de la necesaria posición común para negociaciones externas.

ii) Creación y activación permanente de un Centro de Intercambio de Experiencias y Actualización para funcionarios encargados de preparar decisiones. La labor de preparación de decisiones es un desafío permanente de la práctica para los profesionales universitarios y otros funcionarios con formación académica.

Intervienen en ella el reconocimiento de los límites puestos a la decisión por factores precisables; la identificación de qué se pretende optimizar y qué restricciones existen en cada problema; la conducción de equipos humanos que posean distintas aptitudes profesionales y lenguajes de trabajo diferentes, dentro de una sola disciplina metodológica; la percepción de soluciones en escenarios alternativos; la estimación de costos y beneficios de las decisiones que se adopten, así como los requerimientos para su instrumentación y control. La naturaleza compleja del proceso de decisión exige que los asesores de los altos niveles ejecutivos se formen en centros de excelencia, donde la actualización de conocimientos frente a una realidad cambiante aparezca como una motivación casi natural por un impulso competitivo de liderazgo.

Por ello es importante, desde el punto de vista del funcionamiento eficiente del sector público, que los funcionarios de determinado nivel y que están más en contacto con los altos responsables de la política, mantengan una actitud de diálogo e intercambio continuo, independientemente de sus preferencias políticas concretas. Esa labor debe estar institucionalizada, contar con un Comité de Dirección, una sólida ayuda externa en términos de instructores muy calificados y prever incentivos materiales al funcionario participante. Este debería intervenir, por ejemplo, en pequeños cursos, pláticas y seminarios, además de desempeñar un papel importante en la realización de investigaciones (particularmente de metodología y experiencias de decisión), dignas de difundirse como contribución a la labor formativa del medio profesional local. Por último, puede haber formas alternativas de obligación para el funcionario como la propagación de experiencias a niveles inferiores de la administración central.

Como en el caso anterior, hay ventajas en coordinar regionalmente este tipo de centros nacionales, especialmente cuando se planea la coordinación de políticas macroeconómicas dentro de la región.

iii) Creación y alimentación de un Fondo de Reversión Industrial para pequeños empresarios. Salvo que en la normatividad de los préstamos para reversión industrial de los organismos internacionales de financiamiento haya previsiones explícitas al respecto, se entiende que

los gobiernos centroamericanos deben anticiparse a las consecuencias que dicha reconversión podría tener con respecto a la sobrevivencia de los pequeños empresarios. Con la finalidad de evitar en lo posible una mayor concentración de la riqueza en Centroamérica, se sugiere reflexionar sobre la importancia que tendría orientar recursos, bajo la forma de subsidios directos o de crédito bancario, en condiciones más favorables de plazo y tasa de interés (condiciones que repercutirán sobre el gasto de los gobiernos centrales) para la creación de un fondo especial para atender necesidades de equipamiento de pequeños empresarios. Además del apoyo financiero, y estrictamente ligado a él, se trataría de proporcionar asistencia técnica para ayudar a visualizar los nuevos campos de actividad que la reconversión industrial puede abrirle a los pequeños empresarios y, en otro orden de consideraciones, capacitarlos para un desempeño eficiente en ellos. El Fondo podría, también, promover mecanismos de subcontratación entre las empresas mayores y las pequeñas, para que estas últimas fabriquen piezas o componentes de productos previa entrega de materiales y transferencia de tecnología por parte del subcontratante, avanzándose así en la especialización y estandarización de procesos simples dentro del propio sector industrial de cada economía, así como en la creación de estímulos para actividades de baja densidad de capital. 26/

iv) Reestructuración de Sistemas Nacionales de Inversión y de Proyectos Públicos. La planificación de las inversiones públicas en Centroamérica requiere ajustes para que esas inversiones recuperen su papel de arrastre de la formación de capital privado, se cumplan ciertas metas sociales y se apoye la dinámica de los sectores productivos. Esos ajustes se refieren no sólo a la reorientación de los proyectos hacia sectores de más rápida maduración, sino también a la creación de un esquema orgánico dentro del sector público cuyo resultado sea un proceso de programación de inversiones con un horizonte de mediano y largo plazos.

26/ Como expresa Edward M. Gramlich en A guide to Benefit-Cost Analysis; 2da. Edición, Prentice Hall, 1990, "in U.S. legislative history, the 1974 Trade Readjustment Assistance Act tried to make most U.S. consumers better off by lowering tariff barriers; but it also contained a provision for side payments, in the form of assistance payments for industries that were hurt by the tariff reductions. The Tax Reform Act of 1986 tried to eliminate tax-induced distortions in the allocation of resources by lowering tax rates generally, but there were many temporary provisions to cushion the blow for those industries that had been previously benefiting from distortionary treatment. Although good government proponents often rail at these apparent handouts, they have a very strong philosophical justification that goes right back to Pareto's rule", pág. 31.

Tal esquema orgánico deberá desembocar en la estructuración de un Sistema Nacional de Inversiones y en un Sistema Nacional de Proyectos, a la manera de los actuales mecanismos de asesoría que recomienda o apoya el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, entre otros institutos, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

6. La política de ingresos

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

El financiamiento de los gastos del sector público a través de la emisión de circulante, aunque frecuentemente usado por países que se encuentran apremiados por cubrir su déficit fiscal, tiene grandes costos. En una economía cerrada, la emisión, si bien permite al gobierno sufragar sus gastos, causa inflación: el mismo conjunto de bienes será adquirido con un mayor volumen de dinero, reduciéndose así el valor real de éste. En una economía abierta, donde la mayor emisión y demanda de bienes puede ser satisfecha con importaciones, también habrá inflación, pues se ejercerá una presión sobre el mercado de divisas, lo que conduce a una devaluación de la moneda local y ello repercutirá sobre los precios. De esta manera, el público, al perder poder adquisitivo para financiar los gastos del gobierno, estará pagando un "impuesto inflacionario". ^{27/} Ello es costoso en sí, pues tiene repercusiones sesgadas y afecta particularmente a los pequeños ahorradores (que tienen bonos de gobierno u otro tipo de ahorros que no se indexan con la inflación). Además, este tipo de

^{27/} Véase, John Maynard Keynes, Breve Tratado sobre Reforma Monetaria, Fondo de Cultura Económica, 1992.

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

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

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

a) Ahorro, inversión y elasticidad del sistema tributario

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

En estos países el consumo suntuario puede llegar a ser del orden del 33% del ingreso, ^{28/} con lo cual constituye una considerable reserva potencial para tributación. Al mismo tiempo, las clases altas proporcionan la parte sustancial del ahorro privado. En los tramos elevados del ingreso, ese ahorro se origina en gran medida en la propiedad de empresas; por ambas razones, adoptar una política de tributación crecientemente progresiva sobre la renta, lo mismo que aplicar fuertes tasas de impuestos a las utilidades, significaría recargarse pesadamente sobre el ahorro del sector privado, y constituir así una traba para la inversión y la transformación productiva, o fomentar la evasión en desmedro de la recaudación fiscal. En cambio, una imposición progresiva sobre el consumo compensaría la menor equidad vertical de un impuesto sobre la renta con tasas progresivas menores a las personas físicas o menores tasas sobre las utilidades de las empresas, y fortalecería el ahorro privado y el ahorro público precisamente por el menor aliciente a la evasión del impuesto sobre la renta.

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

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

^{28/} Definiendo al consumo suntuario como el exceso sobre consumo medio por habitante y tomando un 90% de consumo privado sobre ingreso.

i) Contar con un importante impuesto progresivo a los ingresos personales, aunque con una escala más reducida de tasas marginales, por los motivos apuntados. Este impuesto aporta en América Latina alrededor de 20% de los ingresos fiscales frente a cerca de 30% en promedio en países industrializados; es elástico por su misma naturaleza, ya que con el aumento del producto nacional global puede esperarse que las diferentes categorías de ingreso, que conforman la estructura distributiva del país, se muevan en sentido ascendente, con aumentos proporcionalmente mayores que el promedio en los grupos bajos, ^{29/} con lo cual las personas irán cayendo en tramos superiores de la escala de tasas marginales. Este fenómeno es independiente del *fiscal drag* producido por la inflación, mediante el cual un mismo ingreso real pasa a tener una carga tributaria mayor. En el primer caso, el incremento de la carga tributaria media es un efecto del propio sistema que obliga a pagar más porque se gana efectivamente más, lo que está de acuerdo con el criterio de equidad que subyace en la intención del legislador al establecer un impuesto progresivo. ^{30/}

ii) Contar con un impuesto progresivo al consumo, que grave más a las categorías de gasto que tienen mayor ponderación en los desembolsos de las unidades familiares de alto ingreso, combinado con un impuesto progresivo a la propiedad de residencias, para abarcar el consumo en viviendas. Además de los efectos recaudatorios, gravámenes de este tipo reducirán la desigualdad en el consumo, y las personas podrían desear ahorrar más para evitar el impuesto, ^{31/} contrariamente a lo que sucedería con altas tasas marginales en el impuesto progresivo a los ingresos de las personas si recaen pesadamente sobre los rendimientos del ahorro. Conviene advertir que la elasticidad tributaria difiere, según se determine en función de cambios en el ingreso real o de cambios en el ingreso nominal. Un impuesto *ad valorem* sobre el consumo de bienes de lujo puede tener una relativamente alta elasticidad con respecto a variaciones o cambios en el ingreso real, pero

^{29/} Si no ocurriese este fenómeno, las fallas en la equidad serían muy graves. Vale la pena insistir en que la estructura de la imposición, junto con una estructura del gasto público que apoye a los grupos de bajo ingreso sin adormecer los estímulos para el esfuerzo y la productividad, deberían complementarse en el logro de la mayor equidad.

^{30/} No obstante, también podría sostenerse la tesis de que un impuesto a la renta progresivo no ajustado sería en sí mismo un instrumento antiinflacionario al reducir el ingreso disponible de los contribuyentes, una posición que cuenta con la adhesión de quienes ven en el fenómeno inflacionario un problema generado básicamente por exceso de demanda (Musgrave y Musgrave; *op. cit.*).

^{31/} En este caso, la elasticidad inferior a uno en el impuesto al consumo de lujo estaría compensada por un mayor ahorro personal, salvo desde luego, que se tratase de evasión, problema que en este caso, como en otros, lleva a ser cauto en la aplicación de tasas marginales.

una elasticidad que tiende a uno con respecto a variaciones en el ingreso nominal. ^{32/} De todas formas, impuestos con una elasticidad de uno frente a cambios en el ingreso nominal constituyen un buen desempeño de finanzas públicas si, como antes se expresó, se fortalece el impuesto a los ingresos personales.

iii) Transformar los impuestos específicos en equivalentes ad valorem para evitar la erosión que causa el alza de precios en la carga media efectiva. En Centroamérica ya se ha avanzado en esta dirección.

iv) Generalizar el impuesto al valor agregado de manera que existan pocas exenciones o aberturas tributarias. Dichas exenciones afectan además la equidad horizontal (personas que encontrándose en situación económica igual son afectadas diferencialmente en términos tributarios) y generan una propensión a desviar la actividad hacia zonas no gravadas, con lo cual disminuye la eficiencia del sistema, se produce menos de lo que podría haberse producido y se obtienen menores recursos fiscales. Se plantea el problema de decidir, sobre todo en América Latina, acerca de qué actitud tomar con respecto a los pequeños empresarios, sector muy costoso en términos del esfuerzo por abarcarlos tributariamente, fiscalizarlos y obtener un aceptable grado de cumplimiento. Sin embargo, como orientación general, no es recomendable que prive la tendencia a desembarazarse fácilmente de problemas administrativos --que ciertamente son engorrosos-- porque la contraparte

^{32/} En efecto, suponiendo que la tasa de crecimiento del gasto en bienes de lujo sea superior a la tasa de crecimiento del ingreso real --como normalmente ocurre-- para un mismo porcentaje de inflación en los bienes de lujo que en el nivel general de precios, y alcuota de impuesto ad valorem constante, la elasticidad de la recaudación con respecto a cambios en el ingreso real sería obviamente la relación entre las dos tasas de crecimiento real y superior, por ende, a uno. La elasticidad con respecto al ingreso nominal estaría dada por la expresión:

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

donde: g^* = tasa de crecimiento del consumo de bienes de lujo
 g = tasa de crecimiento del producto global
 p = tasa de crecimiento de los precios

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

puede ser el estímulo a la generación de sectores de empresarios pequeños, con deficientes métodos de organización, que pueden desplazar del mercado a empresas que hacen mejor uso social de los recursos, todo ello en virtud de la "protección efectiva" que significa el no tener que pagar el impuesto. En cierta forma, tener umbrales mínimos de venta razonables puede constituir un incentivo para que los pequeños empresarios se preocupen por contar con mejores sistemas de organización y procuren una expansión competitiva auténtica a base de mejoras efectivas de productividad.

v) Ajustar el tipo de cambio que se usa para valorar exportaciones e importaciones gravables para reflejar así, cuando corresponda, el decreciente poder de compra de la moneda local.

vi) En general, adoptar medidas de protección para la defensa de la recaudación real frente al alza de precios, del tipo de las mencionadas más adelante.

b) Eficiencia y equidad

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

Los impuestos al ingreso personal distorsionan la elección del contribuyente entre trabajo y ocio, o entre ahorro y consumo, en particular si tienen tasas progresivas, ya que la conducta de las personas está regida por consideraciones marginales referidas al valor de un esfuerzo adicional, ante la perspectiva de que con el rendimiento de ese mayor esfuerzo haya que entregar una cantidad superior al Estado. Así, aunque el Estado recaude más con la elevación de las tasas marginales, a la larga esa mayor recaudación sería menor a la que obtendría con un esquema menos progresivo, si bajar la carga marginal motivara que las personas encontraran un incentivo a trabajar y producir.

más, pagando una tasa media de impuesto más baja pero ampliando más que proporcionalmente la cantidad de producto nacional generado. ^{33/}

La ausencia de exceso de carga suele denominarse "neutralidad" o "eficiencia asignativa", es decir, no interferencia o minimización de interferencia en las decisiones de producción y gasto que realizan empresarios y consumidores. Así, la tributación es neutral cuando no afecta el sistema de precios y, por ende, tampoco la forma en que se organiza la producción, la combinación de factores, las cantidades relativas que adquieren los consumidores, y la forma de financiar la producción, entre otras variables. ^{34/} En ese sentido, desde el punto de vista de la neutralidad, los impuestos generales a las ventas, con tasa uniforme y con un mínimo de exenciones, son preferibles a los impuestos sobre bienes específicos, dado que no alteran los precios relativos de los bienes, que son en definitiva las señales que indican hacia dónde dirigir los recursos.

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

Sin embargo, eficiencia y equidad entran generalmente en conflicto, por lo cual es tremendamente difícil establecer un sistema tributario que reúna ambas características, y con mayor razón en países en desarrollo. Para garantizar condiciones de eficiencia en la asignación de recursos se requiere que los mercados sean perfectamente competitivos y no existan externalidades. Además, la eficiencia asignativa varía con cada estado de distribución del ingreso y, entre otras ideas-fuerza, el documento sobre TPE expresa insatisfacción ante la realidad del problema de la distribución. También es un documento que enfatiza algunas formas de incentivos o de mecanismos que afectan la estructura de precios que resultaría del libre funcionamiento del mercado. Así, con mercados imperfectos, con un gran sector de subsistencia no monetizado, con dificultades administrativas para recaudar, con presiones legítimas para no gravar bienes básicos salariales, es imposible pretender

^{33/} En ese sentido, un impuesto libre o casi libre de exceso de carga sería un impuesto de capitación, es decir, un impuesto que no tiene relación alguna con el ingreso de las personas o con la riqueza que poseen. Esta carga existe en Gran Bretaña a nivel local, no a nivel nacional. Obviamente, este tipo de impuesto es inaceptable desde el punto de vista de la equidad.

^{34/} En el ejemplo dado anteriormente del exceso de carga representado por la pérdida de excedente del consumidor, si la demanda fuera completamente inelástica no habría exceso de carga; pero tal demanda significa que los consumidores no ajustan sus compras en función del precio y, por tanto, el impuesto no puede interferir en su elección. Por otro lado, un impuesto a la renta de la tierra no tiene exceso de carga, ya que considerando el problema ahora del lado de la oferta, esa oferta está dada y no puede cambiar porque el impuesto sea mayor o menor.

un sistema de impuestos generales y neutrales en Centroamérica. Por otro lado, la consideración de las externalidades es muy importante en estos países: las acciones del Estado deben asumir la existencia de un sistema de precios que escasamente refleja beneficios y costos sociales. La diferencia entre lo privado y lo social reduce enormemente los alcances de una política tributaria que se proponga la neutralidad como característica básica de la tributación. Por ello, aunque la neutralidad sería deseable --o más bien intervenir tan poco como sea consistente con otros objetivos y restricciones--, el hecho es que las circunstancias reales limitan sensiblemente su aplicación práctica.

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

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

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

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

Para que el principio del beneficio como criterio de equidad pueda ponerse en práctica se necesita que de alguna manera los contribuyentes revelen plenamente sus preferencias por los bienes y servicios públicos y que, además, todos tengan igual capacidad de negociación. Estas consideraciones revelan lo difícil --aunque de ninguna manera inviable-- que es la aplicación parcial del principio del beneficio. En los países con grandes desniveles culturales y sociales, la expresión de las demandas de la población rural indigente es una tarea que no pueden cumplir los mecanismos de expresión institucionalizados, los que necesitan ser activados, por ejemplo, mediante procedimientos especiales de catálisis, como ya se señaló. Además, una vez obtenida la revelación

de preferencias, lo más probable es que el ciudadano esté económicamente incapacitado para pagar el costo de la mayoría de los servicios esenciales. Sin embargo, cuando está implicado un núcleo relativamente pequeño de personas, hay cierto espacio para aplicar el principio del beneficio, sobre todo si se asocia con la coparticipación en obras de beneficio de comunidades. Siguen siendo válidas, de todas maneras, algunas objeciones básicas que suelen plantearse a propósito de la vigencia del principio del beneficio como criterio fundamental de reparto de la carga tributaria: i) dificultad para captar una honesta revelación de preferencias, y ii) cambios en gustos individuales, ingresos o precios de otros bienes que sería imposible tomar en cuenta en los hechos.

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

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

Por ello, se postula como más congruente con los criterios de TPE una estructura de la carga tributaria que dé un peso importante al impuesto a los ingresos de las personas físicas; a los impuestos al patrimonio o formas específicas del mismo; a los impuestos a la exportación de productos tradicionales primarios de origen agrícola como sustitución parcial del impuesto sobre la renta de la tierra en explotaciones agrícolas, y como medio de gravar ganancias inesperadas ocasionadas por bruscos aumentos en los precios mundiales, junto con impuestos sobre el gasto que

participen de dos características: i) servir de instrumento recaudatorio elástico, como es el caso del IVA, con pocas exoneraciones, y ii) gravar el consumo suntuario que, como se dijo, reduce las desigualdades en el consumo privado y por lo mismo aminora presiones sobre la balanza de pagos.

c) **Análisis de ciertos tributos y cargas sobre usuarios ^{35/}**

i) Impuesto sobre la renta. En general, en Centroamérica existen impuestos sobre personas físicas separados de impuestos sobre personas jurídicas. Para personas jurídicas hay avance en la conformación de impuestos de tasa única proporcional, pero no hay integración de dividendos y otras remuneraciones con los demás ingresos del contribuyente para tener la base impositiva global a partir de la cual jugarían las deducciones personales y las tasas progresivas. También, para efectos de determinación de capacidad contributiva, habría que incluir no sólo rentas efectivas sino también rentas imputadas (un caso claro de desviación del principio de capacidad contributiva es la carencia de imputación por casa habitación y fincas de recreo). Asimismo, habría que fortalecer los gravámenes a las ganancias de capital. Estas últimas plantean el problema de su generación no regular y pueden dar lugar a alteraciones repentinas de la base tributaria, desplazándola hacia tasas marginales mayores y elevando así la presión media sobre la masa de ingresos gravables. Además, son de impracticable determinación periódica, y por ello generalmente su obligación se hace exigible cuando dichas ganancias se realizan al negociarse los activos que las generan o se refieren a bienes que se transmiten por herencia. Con objeto de evitar la elevación súbita del impuesto existen sistemas especiales, como son: promediar las ganancias de capital por un cierto número de años; crear una cédula para las mismas dentro del Impuesto sobre la Renta, con una tarifa *ad hoc* inversamente relacionada con el tiempo en que el bien (generalmente inmueble) ha estado en posesión del contribuyente, para gravar así de manera más acentuada la ganancia especulativa, o acumular en la declaración del contribuyente sólo un porcentaje de la ganancia. En todo caso, lo importante es que se preste debida atención al problema para acercarse a una mayor personalización y globalización de ingresos y alcanzar ingresos del capital obtenidos sin esfuerzo:

^{35/} En los párrafos que siguen se prescinde de considerar los aranceles a la importación, debido a que hay tomas de posición claras sobre las distorsiones a que inducen las altas tarifas, así como compromisos efectivos entre los cinco países sobre el tratamiento arancelario común externo.

La integración de dividendos y otras categorías de remuneración de las empresas a las declaraciones juradas individuales constituye precisamente una forma de acercamiento a la medida del poder de disposición sobre bienes con que cuenta una persona determinada.

Hay diferentes formas de proceder a esa integración. Quizás la que plantearía menos problemas de adaptación sería la de deducir los dividendos pagados --o puestos a disposición del contribuyente-- del ingreso gravable de las sociedades o personas jurídicas, de tal manera que para el impuesto a la sociedad los dividendos o remuneraciones pagados a socios se tratarían en la misma forma que las remuneraciones al capital aportado por terceros. Es un principio de integración, llamado "parcial", que comenzaría a superar la desvinculación actual de ingresos, aunque podría objetarse que los dividendos o ganancias tendrían un tratamiento diferente, según se incluyeran en las declaraciones individuales (se sumarían a los demás ingresos de las personas), o quedasen acumulados al capital de la sociedad que distribuye. Por supuesto, cuando se aplican ganancias de capital sobre la negociación de acciones (un gravamen que exige individualizar tenedores de acciones y establecer mecanismos de registro de las transferencias de acciones entre las personas), el aumento del valor de las acciones por la parte de utilidad no distribuida no sería objeto de gravamen.

Este método, que fortalece la significación del impuesto sobre las personas físicas relativamente al de las personas jurídicas, tiene el inconveniente de que los controles administrativos son más difíciles de establecer y efectuar en relación con las personas que con las sociedades, pero tiene el gran mérito de constituir un tributo donde la traslación hacia adelante es difícil, ya que el gravamen ni aumenta ni disminuye la demanda por los servicios de las personas gravadas, ni éstas tienen, en ciertos casos, posibilidad de desplazarlo hacia atrás. ^{36/}

Es admisible la objeción de que los gravámenes sobre los ingresos implican un desaliento al mayor esfuerzo productivo, y que las tasas progresivas, al incrementar la carga tributaria media, van abaratando el valor del ocio o del trabajo doméstico no remunerado con respecto al valor del trabajo pagado, a medida que se reduce el ingreso neto de impuestos. En ese sentido, como ya se explicó, cobra importancia la sugerencia de la CEPAL en cuanto a reducir la escala de tasas progresivas,

^{36/} En general, para que un impuesto pueda trasladarse se requiere que, como resultado del impuesto, el contribuyente pueda obtener un precio más alto por lo que vende o pagar un precio más bajo por lo que compra. Así, una transacción basada en un precio es esencial para que opere la traslación.

aparte de que los altos impuestos estimulan la evasión. Pero también, a ciertos niveles de ingreso, el impuesto puede ser un incentivo para trabajar más. 37/

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

Con frecuencia se considera que estos impuestos son regresivos, basándose en la concepción de que el propietario los va a trasladar a los arrendatarios. Sin embargo, la parte del impuesto que recae sobre la renta de la tierra grava directamente al propietario. En efecto, el impuesto reduce el rendimiento neto de la tierra de tal manera que los probables compradores pagarán menos por la tierra así gravada, 38/ no más de lo que obtendrían en otras inversiones. Ello se debe a la naturaleza fija del factor: no puede aumentarse ni disminuirse por razón de cambios en los precios debido a la tributación, y en ese sentido, como antes se indicó, se está en presencia de un impuesto sin "exceso de carga" a la manera de un impuesto de "capitación", sólo que aquí se está gravando la propiedad y contribuyendo a la redistribución de ésta y del ingreso. El desarrollo urbano ha provocado un fuerte aumento del valor de las propiedades, lo que justifica tomar en consideración la mayor plusvalía. La parte del impuesto que recae sobre los edificios y mejoras es probable que sea soportado parcialmente por el arrendatario. A largo plazo, dependiendo de la existencia de otras oportunidades más rentables o con impuestos más bajos, la inversión en edificios puede decrecer reduciendo así su oferta y elevando las rentas si la demanda permanece. De ahí la importancia de tener registro separado de valores (tierra y mejoras) y tasas diferenciales del impuesto para esos dos componentes, a fin de minimizar probables efectos regresivos. Un gravamen relativamente fuerte a los terrenos baldíos urbanos estimularía su uso productivo.

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

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

iii) Impuestos a la exportación de productos tradicionales. La renta de la tierra es un componente importante en el valor de los productos primarios que se exportan, y se capta tributariamente en forma imperfecta por las deficiencias y exenciones en el impuesto a la renta en la agricultura. Estos impuestos podrán decrecer en la medida en que se avance en la aplicación integral del impuesto sobre la renta, aunque siempre deberán conservarse para captar de inmediato beneficios inesperados de la colocación externa de productos primarios. Este es un ámbito de reforma que necesariamente progresará a un ritmo lento dada la resistencia que plantearán los propietarios, cuyo poder político es importante en Centroamérica, y las complejidades administrativas que habría que vencer para organizar eficientemente el tributo integral a la renta. Además, no puede omitirse que durante los últimos años los empresarios agrícolas han estado transfiriendo ingresos hacia los consumidores y propietarios urbanos a través de un sistema de precios relativos o relación de intercambio "campo-ciudad" que los ha perjudicado. Centroamérica se encuentra en la etapa de reactivar su base agrícola de consumo interno y más bien cabría esperar, para aplicar mayores gravámenes al campo, que comenzaran a madurar acciones del Estado que beneficien a productores de granos, sobre todo en pequeñas explotaciones. Existirían menores razones para oponerse, y concitaría adhesiones, la fórmula indicada a continuación, aunque su instrumentación técnica tomará tiempo.

iv) Impuesto a las tierras ociosas (ITO). Para un aprovechamiento más eficiente del recurso tierra convendría asignar una alta prioridad al estudio de sistemas de tributación sobre rendimientos presuntos o potenciales de las explotaciones agrícolas. En función de coeficientes adecuados al tamaño y vocación de las parcelas --así como a los costos de producción normales-- se procuraría que las tierras no permanezcan ociosas o subutilizadas y, por tanto, que no se extraiga ninguna producción de ellas --o se extraiga menos de lo que podrían rendir-- y que se proporcione empleo a la mano de obra rural.

Ello estimularía a los propietarios a trabajar por sí mismos la tierra o a darla en arrendamiento. El impuesto se pagaría mensualmente a tasa proporcional a base de supuestos de precios, costos y rendimientos básicos sobre producciones típicas y equivalentes en otras producciones, establecidos por la administración al comienzo de cada ejercicio, o con cierta periodicidad. De acuerdo con esos supuestos se determinaría una renta gravable presunta por unidad de superficie. El ITO no reemplazaría la obligación del contribuyente de presentar declaración

jurada regular conforme al régimen general de impuesto sobre la renta. Entraría en vigencia progresivamente para predios de determinado tamaño en adelante. Se admitiría la siguiente prueba en contrario: el contribuyente podría demostrar, en el momento de presentar la declaración del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que no pudo alcanzar los rendimientos en valor previstos, por causas que no le son imputables. Se trata aquí de tomar en cuenta, por ejemplo, que los precios agrícolas están sujetos a fuertes oscilaciones y los rendimientos pueden resultar inferiores a los estimados por la Administración debido a factores naturales (sequías prolongadas, por ejemplo).

El ITO pagado sería acreditable de la obligación tributaria que surgiría de la determinación del ISR. Para el cálculo de la renta gravable de origen agrícola del ISR, se tomarían en principio los rendimientos físicos que sirvieron de base para el pago del ITO, salvo lo referente a lo señalado sobre la prueba en contrario. ^{39/}

En cuanto a precios, el contribuyente tendría la opción de aplicar los reales, es decir, los efectivamente percibidos, o los establecidos por la Administración para el cálculo del ITO, pero debería demostrar que los efectivos fueron inferiores a los estimados, si pretendiera la aplicación de los primeros. El contribuyente puede tener interés en expresar precios reales superiores a los estimados si una variación inesperada de precios de venta al exterior provocara el aumento del impuesto a la exportación y pretendiera luego que se le acredite este pago al determinar la obligación por el ISR.

v) Impuesto sobre el gasto ^{40/}

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

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

^{39/} Este método, mecanismo o procedimiento favorece a los empresarios agrícolas de eficiencia superior a la básica, lo que estaría de acuerdo con el espíritu del ITO.

^{40/} Se omite analizar los impuestos específicos sobre productos determinados, que ya están comenzando a transformarse en impuestos ad valorem, y a adoptar la forma de valor agregado. Nicaragua acaba de efectuar ese cambio en la tributación.

exenciones deben limitarse estrictamente a bienes finales de consumo de asalariados y otros grupos de bajo ingreso y a las exportaciones. 41/ Por otro lado, se debe tener presente que las exoneraciones plantean otro orden de problemas dentro de la modalidad de liquidación de la obligación tributaria mediante el sistema de "crédito tributario", que es el mecanismo de uso común: concedidas sobre bienes susceptibles de utilización intermedia, dan lugar a doble imposición, ya que en la medida en que bienes exentos entran en la producción de bienes gravados, el comprador no tiene posibilidad de crédito de impuesto, con lo cual se vuelven a gravar los componentes o insumos de los bienes exentos. 42/

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

2) Impuesto al consumo suntuario. Su introducción, consolidación o difusión robustecería los objetivos de reducir las disparidades distributivas, de manera congruente con finalidades de los impuestos directos (renta y propiedad), y atenuaría el impacto regresivo del IVA (ya que el consumo aumenta menos que proporcionalmente con respecto al ingreso, y el IVA capta,

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

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

por ende, una parte mayor del ingreso de los grupos medios y bajos que lo que retira de los perceptores de renta elevada), conformando por lo demás una estructura de impuestos indirectos de razonable grado de elasticidad, como antes se explicó. Sería esencial que la base del impuesto excluyera bienes susceptibles de usarse también como bienes de capital o insumo, para evitar una carga adicional sobre dichos bienes y sobre los precios de aquéllos en los cuales los primeros entran como factor productivo (una violación del principio de neutralidad, no sujeta a control alguno, y en la práctica justificada sólo por la búsqueda de un incremento de la recaudación). Del mismo modo, el gravamen al consumo de lujo tendría que aplicarse tanto a los bienes de producción nacional como a los importados, para evitar restablecer por otra vía, aparte de la arancelaria, la protección a la sustitución indiscriminada de importaciones.

vi) Contribuciones por mejoras. Como se sabe, son tributos que se basan en el criterio del beneficio y gravan los aumentos de valor que adquieren las propiedades inmuebles a causa de la ejecución de obras públicas, que benefician de un modo directo a un grupo determinado de propietarios. Generalmente, se han empleado dentro de radios específicamente locales, pero podrían constituir una fuente de apoyo al financiamiento de carreteras, construcción y mejoramiento de caminos vecinales, puentes y otras obras públicas. ^{43/} Su escasa difusión obedece fundamentalmente a resistencias, incomprensión sobre su naturaleza y a razones de administración, por las dificultades que plantea la valuación de los aumentos de valor de las propiedades (aumentos que varían en función de la distancia del inmueble respecto de los puntos de ubicación física de las obras o zona de influencia), por la necesidad de contar con un estatuto apropiado para la solución de las controversias entre la valuación oficial y la de los mismos propietarios, y porque cada proyecto financiable puede presentar características propias. Parte de esas dificultades puede superarse instrumentando debidamente la contribución por mejoras antes de iniciar las obras o cuando

^{43/} No necesariamente se financia con contribuciones el 100% del costo, sino que pueden darse financiamientos por partes, incluso significativamente inferiores al 100%. En los medios urbanos, los porcentajes generalmente son más altos que en los rurales. Véase, Luigi Einaudi, Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar, Madrid, 1952.

éstas se encuentran en etapas iniciales de ejecución y admitiendo que la contribución sea deducible de los impuestos que normalmente gravan la ganancia de capital en inmuebles. 44/

vii) Cargas sobre usuarios (o tarifas de uso). Se refieren al precio cargado a una persona en función del beneficio individual que ésta percibe por un servicio público. Son, por tanto, una alternativa a la imposición como recurso de financiamiento del gasto público.

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

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

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

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

principio del beneficio tiene la ventaja de no desvincular en el proceso presupuestal la consideración de gastos, por un lado, y de los fondos asignables, por el otro.

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

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

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

En general, y salvo algunas experiencias como la de Costa Rica, donde existe una cantidad importante de impuestos asignados, en Centroamérica podría combinarse el principio de "caja única" con un uso moderado de fondos asignados. Se adoptarían dos criterios: 1) que el beneficio admita un grado razonable de precisión y las externalidades positivas no sean importantes, o 2) que los fondos especiales se destinen a asistencia social muy calificada, orientada a grupos de bajo ingreso claramente identificables, y se financien o bien con impuestos sobre bienes cuyo consumo se considera no deseable (caso típico de los impuestos específicos que gravan artículos que perjudican la salud de quien los consume) o bien con alícuotas de impuestos generales sobre consumos de lujo.

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

capacidad va a ser lento y se requiere una protección especial, por lo menos dentro de cierto rango de pobreza.

d) Consideraciones generales sobre administración tributaria y medidas para mejorar el cumplimiento

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

El documento sobre TPE contiene algunas sugerencias aplicables al caso centroamericano. Destaca como punto importante que las reformas de estructura deben ir acompañadas necesariamente de una administración tributaria eficiente y moderna, que mejore el control y establezca sanciones por el no cumplimiento de las obligaciones fiscales. ^{45/} Se señala que "sin ese requisito esencial no hay motivo para esperar grandes resultados en materia de recaudación". A ello se agrega que una eficiente y sólida estructura de administración tributaria debe basarse, además, en la voluntad política de hacer cumplir el pago de impuestos dispuestos por la ley, y contar con un apoyo político de alto nivel a las decisiones de fiscalización y castigo de infracciones comprobadas por las autoridades tributarias. Necesítase, además, el fortalecimiento de las tareas de control y auditoría con recursos adecuados; una más severa legislación sobre fiscalización y sanciones por infracciones tributarias; simplificación de formularios, utilización de la red de bancos para el pago de impuestos y eventuales devoluciones; mejoramiento de la atención a los contribuyentes mediante esquemas de asistencia técnica que reduzcan los costos de cumplimiento, y compromisos fidedignos en el sentido de rechazar amnistías transitorias. ^{46/} Implícitos en las recomendaciones anteriores están dos aspectos que también se juzgan de importancia: a) fortalecer la capacitación de los funcionarios de las administraciones tributarias, y b) crear incentivos materiales adecuados para mejorar la actuación de los técnicos en fiscalización y control, incluso con procedimientos como la constitución de un

^{45/} Este aspecto es enfatizado también por Richard M. Bird, Tax Policy and Economic Development, The John Hopkins University Press, 1992.

^{46/} Para mayor detalle, en sentido coincidente con esas recomendaciones, puede ser útil consultar el volumen Tax Reform in Developing Countries, Malcolm Gillis, editor, Duke University Press, 1989.

fondo con las multas aplicadas que se reparta entre técnicos y personal de apoyo de las oficinas recaudadoras.

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

i) Revisar de manera exhaustiva la legislación tributaria, especialmente para mejorar la concordancia de texto y la adecuada jerarquización de los mismos --ya que a veces los decretos reglamentarios van más allá de las disposiciones legales básicas--; todo ello con el fin de reducir el tiempo y costo que el contribuyente pierde en tareas interpretativas y, por supuesto, consolidar la normatividad del orden jurídico;

ii) Reducir los alcances de las facultades acordadas a las administraciones tributarias para contemplar casos de excepción, a fin de dar más transparencia a las normas fiscales en general;

iii) Adoptar como tarea prioritaria la elaboración de códigos tributarios que reúnan en un único cuerpo disposiciones en todo lo relativo a la materia procesal fiscal, con definiciones precisas y de aplicación general en todos los diferentes impuestos de conceptos que se van produciendo y elaborando a medida que se avanza en la modernización tributaria y sus aspectos técnicos; específicamente, evitar, hasta donde sea posible, la dependencia de la legislación tributaria respecto de las normas de derecho común;

iv) Poner énfasis en el mejoramiento progresivo de las normas que regulan los impuestos al ingreso y al capital, con el objetivo básico de acentuar la equidad vertical del sistema, optimizar el aprovechamiento social de los recursos y conformar una adecuada protección del fisco y del contribuyente contra las distorsiones que crea la inflación. ^{47/} Con ese fin, fortalecer los equipos técnicos de las administraciones tributarias para que puedan prestar amplia y eficaz ayuda a los contribuyentes, y utilizar intensivamente el potencial de las agremiaciones o colegios profesionales existentes en el país;

v) Proseguir en los avances de simplificación de la estructura tributaria que se refieren a la eliminación de impuestos bajo rendimiento y alto costo, todos los cuales pueden sustituirse con ventajas con la aplicación de impuestos de amplia base como el del valor agregado;

vi) Enfatizar el criterio de integralidad de las reformas tributarias en el sentido de comprender cambios en estructura, administración y cumplimiento; avanzar gradual y

^{47/} Véase, Richard Goode, Government Finance in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984.

concertadamente en la introducción de reformas, llevando, con anticipación, a conocimiento de los contribuyentes y de la población en general el sentido de las mismas, los objetivos a que apuntan y el perfil tributario a que se aspira para que el sistema se adecue a las exigencias de una transformación productiva con equidad, y

vii) Intensificar el intercambio de experiencias entre administradores tributarios centroamericanos, utilizando, cuando sea factible, la institución mencionada en el punto 5 c) ii).