



Comunicado de prensa

CA-06-2017

Icefi: la política fiscal en el Triángulo Norte Centroamericano está amenazada por la impunidad, los privilegios fiscales y la ingobernabilidad

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) expresa preocupación por las acciones recientes de los gobiernos y tribunales constitucionales de Guatemala, El Salvador y Honduras. A criterio del Instituto estas acciones minan el esfuerzo legítimo en contra de la corrupción, el saneamiento de las finanzas públicas y la procura de una política fiscal justa, suficiente y sostenible. Ante esta situación el Icefi reitera la necesidad de cambiar el rumbo, a fin de lograr que la política fiscal en Centroamérica sea un instrumento efectivo para erradicar la corrupción, procurar la justicia y un desarrollo democrático e incluyente.

En Honduras, el Icefi, en comunicado de prensa, divulgado el 24 de julio de 2017, recomendó al Congreso Nacional no aprobar la propuesta de *Ley de Fomento al Turismo*, advirtiendo que generaría daños e injusticias, agravando las ya precarias condiciones de vida y la conflictividad prevalecientes en el país. Sin embargo, el Instituto expresa preocupación porque haya sido el propio Presidente, Juan Orlando Hernández, quien asumiese la defensa de esta propuesta legislativa, colocando al Ejecutivo hondureño a favor políticas de atracción de inversiones y generación de empleo basadas en privilegios fiscales cuestionados en diversos estudios por su poco éxito¹.

Para el Icefi la propuesta de ampliar y extender los privilegios fiscales que goza el sector turismo en Honduras contrasta dramáticamente con el panorama social actual: en 2014 cerca de un millón cien mil niñas, niños y adolescentes recibían el programa de alimentación escolar, cifra que se redujo en 2016 a únicamente 683 mil. Este deterioro del sistema educativo es tan agudo que en el departamento de Gracias a Dios, solo una de cada cuatro aulas tiene pizarra, y solo una de cada tres escuelas tiene sanitarios. Honduras registra la segunda tasa más alta de homicidios de Latinoamérica (59 homicidios por cada 100 mil habitantes), mientras diversos estudios² señalan la existencia de un sistema de corrupción institucionalizado en el que conviven actores de los sectores público y privado en estrecha conexión con redes criminales.

Los incentivos tributarios no pueden hacer que el inversionista obvie estos factores que aumentan el riesgo y la incertidumbre social, política y económica que afronta el país. Por el contrario, la disminución de la recaudación de impuestos como resultado de estos privilegios limitará más las posibilidades del Gobierno hondureño para ofrecer bienes y servicios públicos que incrementen el bienestar social y potencien tanto el crecimiento económico de mediano plazo como la democracia. A criterio del Instituto, el Estado hondureño debe anteponer el bien común y una agenda de desarrollo económico y social incluyente y democrático, renunciando a la defensa poco técnica e injusta de los privilegios fiscales. Por ello, insta de forma reiterada a los Organismos Ejecutivo y Legislativo hondureños a estudiar y tomar en cuenta en sus acciones fiscales, el diagnóstico y las recomendaciones para un pacto fiscal presentadas recientemente por diversas organizaciones que conforman la Alianza por un Pacto Fiscal en Honduras.

En Guatemala el Icefi expresa preocupación por las quejas de diversos funcionarios, incluido el Presidente Jimmy Morales, culpando a los controles anticorrupción —especialmente los implementados en la *Ley de Contrataciones del Estado*— por las dificultades en la ejecución del presupuesto público. Al analizar las cifras oficiales, al 28 de julio, el Instituto ha encontrado que los porcentajes más bajos de ejecución presupuestaria se registran en rubros que no están sujetos al cumplimiento de los controles de esa ley, tal el caso del gasto financiado con préstamos y donaciones externas, con ejecuciones de 8 y 9%, respectivamente. Ha identificado además algunos de los casos más agudos: el retraso en la ejecución del programa de becas escolares para alumnas del ciclo básico (2%) en el Ministerio de Educación; el mantenimiento y reparación de la red vial por parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV, 20%); y la no ejecución de programas sociales por parte



del Ministerio de Desarrollo Social (11%). La ejecución de los presupuestos en estos casos se sitúa significativamente por debajo del promedio observado en la Administración Central (48%).

Los datos demuestran que, hasta antes de la reforma de 2015 a la *Ley de Contrataciones*, la mayoría de las adquisiciones públicas en Guatemala se realizaban mediante compras directas y casos de excepción exentos de los controles de transparencia y competencia³, modalidades que los funcionarios responsables de compras llegaron a asumir como la práctica usual. La reforma suprime las compras por excepción injustificadas y sanciona el abuso de la compra directa, obligando a los funcionarios a emplear concursos abiertos, transparentes y competitivos para comprar y contratar. Sin embargo, durante 2016 y lo que va de 2017 algunos funcionarios de compras enfrentaron dificultades para superar este rompimiento de un *statu quo*, lo cual sustenta la conclusión del Icefi en cuanto a que los problemas de ejecución presupuestaria pueden deberse a debilidades en las capacidades de las instituciones y falta de capacitación a su personal para cumplir normas y procedimientos transparentes.

Las revelaciones del caso denominado *Construcción y Corrupción*, develado recientemente por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Corrupción en Guatemala (Cicig), en el que una red criminal de funcionarios y contratistas defraudaron al CIV, justamente en trabajos de construcción y mantenimiento de la red vial, así como los casos *Cooptación del Estado* y *Negociantes de la Salud*, están demostrando que las adquisiciones públicas han sido un mecanismo capturado de forma sistemática por estructuras delictivas y un área de gasto público muy vulnerable a la corrupción. A criterio del Icefi, las intenciones del Ejecutivo por debilitar o incluso revertir los controles incluidos en las reformas logradas como resultado del movimiento ciudadano de 2015, constituyen una amenaza muy seria de que Guatemala retroceda a esquemas favorables a la corrupción y la impunidad. El Icefi por ello recomienda a los organismos Ejecutivo y Legislativo guatemaltecos emprender esfuerzos para mejorar el servicio civil, capacitando a los funcionarios en el uso de los mecanismos transparentes de adquisición pública ya creados en la ley vigente, así como fortalecer el proceso iniciado para una reforma integral del sistema de adquisiciones públicas.

En El Salvador, el Icefi manifiesta preocupaciones similares a las del caso guatemalteco, en cuanto al impulso de propuestas y medidas que pueden propiciar la impunidad y comprometer los esfuerzos anticorrupción. En junio de 2017 el Instituto se pronunció en contra de la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la *Ley transitoria para regularizar la situación tributaria de los contribuyentes y facilitar el pago de obligaciones tributarias a favor del Estado*, por ser injusta y dañina a las ya vulnerables finanzas públicas salvadoreñas al contener privilegios fiscales y medidas de impunidad fiscal. Afortunadamente esta ley fue vetada por el Presidente, Salvador Sánchez Cerén, una decisión acertada que lamentablemente el Ejecutivo no supo repetir en el caso de la reforma a la *Ley especial de extinción de dominio y de la administración de los bienes de origen o destinación ilícita* aprobada el 18 de julio, la cual blindo la corrupción y limita las acciones del Estado salvadoreño en contra de la impunidad.

El Instituto también expresa su preocupación por algunos fragmentos de la sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en la que declaró inconstitucional la totalidad de la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal de 2017, aunque resolvió diferir sus efectos a finales de octubre de este mismo año. Sin cuestionar los criterios jurídicos de esa Sala y reconociendo que la resolución debe ser acatada, el Instituto considera preocupante, que bajo el argumento de asegurar el respeto al principio de equilibrio presupuestario, se incluyan órdenes a los Órganos del Estado y a las demás instituciones públicas sobre asuntos relacionados con el gasto público, institucionalizando así un enfoque constitucional de austeridad. Independientemente de si estas órdenes son necesarias o no, el Icefi considera que el hecho de que hayan sido giradas por la Sala de lo Constitucional, lejos de favorecer la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, tienen el potencial de generar conflictos y de vulnerar la gobernabilidad democrática, al dictar medidas que corresponden al ámbito de la política fiscal y no al ámbito estrictamente jurídico.

A criterio del Instituto esta sentencia confirma una tendencia notoria también en Guatemala, Honduras y Costa Rica, en la que los tribunales constitucionales acumulan cuotas crecientes de poder e injerencia en temas fiscales, sin el suficiente conocimiento en la materia y en detrimento de la autoridad rectora de la política fiscal, que las Constituciones y la legislación ordinaria reservan para los ministerios y secretarías de finanzas o hacienda. La gravedad de la situación fiscal en El Salvador hace urgente



la discusión entre el Gobierno, los partidos políticos de oposición y la ciudadanía, de un acuerdo que vaya más allá de lo dictado por la Sala de lo Constitucional y dote de suficiencia, sostenibilidad y transparencia a la política fiscal para que esta se convierta en una herramienta efectiva para garantizar los derechos de toda la población salvadoreña.

El Icefi concluye que este panorama apunta a que la política fiscal de los países del denominado *Triángulo Norte Centroamericano* está enfrentando amenazas serias por medidas pro impunidad, la ampliación de los privilegios fiscales injustificados y acciones que comprometen la gobernabilidad democrática. Reitera la necesidad de cambiar el rumbo, a fin de lograr que la política fiscal en Centroamérica sea un instrumento efectivo para erradicar la corrupción, procurar la justicia y un desarrollo democrático e incluyente.

Centroamérica, 2 de agosto de 2017.

Para más información, comunicarse con Juan Pablo Ozaeta al teléfono (502) 2505-6363, al celular (502) 5901-5945 o al correo electrónico juanpablo.ozaeta@icefi.org.

Referencias

- 1 Véase, por ejemplo: Bernardi, L., Barreix, A., Marenzi, A., & Profeta, P. (2007). *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. IDB
- Klemm, A. (2009). International Monetary Fund. Retrieved 04 09, 2017, from *Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives*. Source: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Causes-Benefits-and-Risks-of-Business-Tax-Incentives-22628>
<http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Empirical-Evidenceon-the-Effects-of-Tax-Incentives-23053>
- Easson, A., & Zolt, E. (2002). *Tax Incentives*. Retrieved 04 10, 2017, from World Bank. Source: <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf>
https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6902/FMM_DP_La_eficacia_de_los_incentivos_fiscales.pdf?sequence=1
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/5361-politica-tributaria-mejorar-la-inversion-crecimiento-america-latina>
- El 23 de junio de 2017, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (obligatorio en más de 160 países), publicó su Comentario General 24, la más reciente interpretación autorizada de los derechos humanos de los Estados, en el contexto de las actividades empresariales, desde que los Principios Rectores de las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas se adoptaron en 2011. En su página 12 dice: «La reducción de los tipos impositivos aplicables a las corporaciones con el único propósito de atraer inversiones estimula una carrera hacia abajo que ultimadamente mina la habilidad de los Estados para movilizar recursos domésticos para el cumplimiento de los derechos del Pacto. Por lo tanto, esta práctica es inconsistente con los deberes de los Estados Parte del Convenio...». (traducción libre del original).
- 2 Véase, por ejemplo: InSight Crime (s.f.). *Élites y crimen organizado en Honduras*. En: http://es.insightcrime.org/images/PDFs/2016/Elites_Crimen_Organizado_Honduras; y Carnegie Endowment for International Peace (2017). *When corruption is the operating system. The case of Honduras*.
- 3 Véase <http://icefi.org/publicaciones/diagnostico-breve-y-propuesta-metodologica-mesa-de-trabajo-de-reforma-sistema-de>.