



**SICA**  
Sistema de la Integración  
Centroamericana



**PLAN DE TRABAJO REGIONAL  
DE LA MATRIZ DE INTERÉS FISCAL  
COSEFIN**

# Créditos

## **Autor**

Juan Carlos Pacheco

## **Coordinación general**

Martín Osvaldo Portillo Andino

Secretario Ejecutivo del COSEFIN

## **Ministros del COSEFIN 2015-2019**

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala: Julio Héctor Estrada y Víctor Martínez

Ministerio de Hacienda de El Salvador: Carlos Cáceres y Nelson Fuentes.

Secretaría de Finanzas de Honduras: Wilfredo Cerrato y Rocío Tábora

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua: Iván Acosta Montalván

Ministerio de Hacienda de Costa Rica: Helio Fallas y Rocío Aguilar Montoya

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá: Dulcidio De La Guardia y Eyda Varela

Ministerio de Hacienda de República Dominicana: Donald Guerrero.

## **Colaboradores Regionales**

Jorge López, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

Coralía Jovel, Ministerio de Hacienda de El Salvador

José Ernesto Morales, Ministerio de Hacienda de El Salvador

Ada Lorena Godoy, Secretaría de Finanzas de Honduras

Walter Petters, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

Jorge Muñoz, Ministerio de Hacienda de Costa Rica

Karen López, Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

José Luis Actis, Ministerio de Hacienda de República Dominicana

## **Equipo de la Secretaría Ejecutiva del COSEFIN**

José Ángel Recinos Martínez.

Keny Lissbeth Cuellar Escalante.

## **Diseño y Diagramación**

Mabel Orellana

## **Impresión**

Noviembre de 2019

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (SE-COSEFIN) y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

# CONTENIDO

Siglas.....	4
Mensaje del Presidente Pro T�mpore del COSEFIN Ministro Nelson Eduardo Fuentes Menjivar.....	6
Mensaje del Secretario Ejecutivo del COSEFIN Martín Osvaldo Portillo Andino.....	7
Antecedentes.....	8
Objetivos.....	9
Exoneraciones fiscales.....	13
Estrategia BEPS.....	19
Eficiencia en la gestión de la inversión pública.....	23
Riesgos fiscales.....	31
Modernización y articulación de las políticas y las administraciones tributarias y aduaneras.....	37
Procesos presupuestarios.....	47
Integración financiera.....	53
Anexos.....	58

## Siglas

APP	Asociaciones Público-Privadas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEPS	Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (por sus siglas en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAPRD	Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CAPTAC-RD	Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CCRIF	Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
COMITRAN	Consejo de Ministros de Transporte de Centroamérica
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica
COSEFIN	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CPF	Comisión de Promoción y Financiamiento
CTER	Comité de Técnico de Estándares Regionales
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
ECC CARD	Economía de Cambio Climático en Centroamérica y la República Dominicana
FMI	Fondo Monetario Internacional
FND	Fondo Nórdico de Desarrollo
GIR	Gestión Integral de Riesgos
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GpR	Gestión por Resultados
GpRD	Gestión por Resultados para el Desarrollo
GTPF	Grupo de Trabajo de Política Fiscal
GTPP	Grupo de Trabajo de Presupuestos Públicos
GTPT	Grupo de Trabajo de Política Tributaria
GTR	Grupo Técnico Regional
IRC	Índice de Riesgo Climático Global
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MI	Marco Inclusivo
MIF	Matriz de Interés Fiscal

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PpR	Presupuesto por Resultados
PRIEG-SICA	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
RZF	Régimen de Zonas Francas
SE-COSEFIN	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIPA	Sistema de Interconexión de Pagos
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Mensaje Presidencia Pro Témpace

Desde el año 2015, con la construcción y puesta en común de una matriz de interés fiscal, la Región Centroamericana ha logrado avanzar en temas de Política Fiscal de manera coordinada y sostenida.

Como Presidente Pro Témpace del COSEFIN, puedo afirmar que hemos trabajado para lograr posicionarnos como el referente en temas fiscales y financieros a nivel de la región y, estoy seguro que cada Ministro que asuma la coordinación del Consejo seguirá impulsando esta visión conjunta de la agenda fiscal regional.

La Matriz de Interés Fiscal (MIF), que ha sido nuestro motor de arranque, es ahora el mayor reto de lograr que Centroamérica pueda discutir ampliamente temas de interés, a través del intercambio de experiencias y conocimientos para acordar acciones conjuntas que contribuyan a solventar los problemas financieros que más aquejan a la población. Por ende, hemos incluido temas importantes que afectan de manera conjunta a los países de la región, cómo es la evaluación objetiva de las exoneraciones fiscales, la eficiencia de la gestión de la Inversión Pública resiliente, la estrategia anti elusión y evasión tributaria de los BEPS, la definición de los riesgos fiscales, la modernización de los procesos presupuestarios, la modernización y articulación de las políticas y los relativos a las administraciones tributarias y aduaneras y por último, pero no menos importante, la integración financiera centroamericana.

Es necesario destacar que el COSEFIN registra progresos significativos, conducidos con un trabajo y una visión firme de mis homólogos y el equipo de directores designados en la región para dar seguimiento a los programas de desarrollo, de cada una de las áreas contenidas en la MIF; bajo una hoja de ruta o instrumento orientador que enfoca las acciones a obtener resultados favorables para la población de nuestros países.

Es gratificante ver el resultado de una dinámica constante que nos ha llevado a estrechar lazos con los cooperantes y organismos internacionales, quienes tienen la confianza del trabajo y profesionalismo del COSEFIN y de cada uno de los proyectos que estamos llevando a cabo, con el propósito de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible de nuestras naciones.

Es preciso mencionar que este plan de trabajo regional es únicamente el inicio de nuevos retos que, como COSEFIN, afrontaremos de manera transparente, técnica y objetiva para lograr una Centroamérica integrada financieramente.

**Nelson Eduardo Fuentes Menjivar**  
*Presidencia Pro Témpace del COSEFIN*  
*Ministro de Hacienda de El Salvador*

## Mensaje SE-COSEFIN

El plan de trabajo del COSEFIN, denominado Matriz de Interés Fiscal (MIF), se constituye en un esfuerzo constructivo regional en materia fiscal, aprobado por los Ministros de Hacienda o Finanzas miembros del Consejo, sobre la base de validaciones técnicas de los principales funcionarios de nuestros Ministerios y que plantea la primera hoja de ruta encaminada a avanzar en la discusión consistente de temas asociados a la información, armonización, convergencia, desarrollo y coordinación de políticas fiscales.



Este consenso regional ha requerido consecuentemente, de un ordenamiento estratégico de la Secretaría Ejecutiva orientado a fortalecer el intercambio entre sus miembros, alinear la Cooperación internacional y generar sinergias de complementariedad con las políticas y planes nacionales de los Ministerios de Hacienda o Finanzas.

Es así como con la participación de los funcionarios delegados en el Grupo de Trabajo de Política Fiscal (GTPF), en su función de coordinadores técnicos de cada uno de los ministerios en el ámbito regional, se establecen, a partir de los 7 temas prioritarios aprobados por el Consejo, un Plan de Trabajo orientado a implementar la MIF a través de objetivos y actividades estratégicas contenidos y explicados en el presente documento.

El Plan de Trabajo Regional o Matriz de Interés Fiscal, plantea el diagnóstico de problemas estructurales de Centroamérica y República Dominicana en materia fiscal, así como los avances y prioridades de actuación y los indicadores y recursos para hacer frente a los problemas específicos planteados.

La MIF representa un desafío en materia de política fiscal centroamericana y debe ser referencia para las agencias de cooperación en la región, países amigos y todas aquellas organizaciones que busquen apoyar, a través de la institucionalidad regional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la discusión, análisis, recomendaciones y acuerdos que en materia fiscal contribuyan a la agenda de desarrollo de nuestros gobiernos.

Agradezco todo el esfuerzo aportado por nuestros funcionarios y cooperantes que hicieron posible que este Plan de Trabajo sea una realidad y así cumplir nuestra misión de ser la instancia ejecutiva que dinamiza y articula el cumplimiento de resoluciones del COSEFIN en materia de política fiscal y de las decisiones regionales de nuestros Presidentes en el marco del SICA.

**Martín Osvaldo Portillo Andino**  
*Secretario Ejecutivo del COSEFIN*

## ANTECEDENTES

El Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN) es un órgano del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en donde se discuten temas relacionados con la coordinación, armonización, convergencias y desarrollo de las políticas fiscales de los países miembros. Con la creación de la Secretaría Ejecutiva del COSEFIN (SE-COSEFIN), el 20 de septiembre de 2009, se ha logrado mejorar la gestión de acuerdos y la organización del trabajo en general del COSEFIN, lo cual ha permitido especializarse en temas de mayor interés para los ministros.



Ministros del COSEFIN 2019.

Con miras a buscar la especialización del foro en temas de gran importancia para la región, así como la organización del trabajo que se realizaría en las áreas relevantes, en julio del 2015, los ministros acordaron solicitar a la SE-COSEFIN la elaboración de un plan de trabajo que incluyera las prioridades de cada uno de los Ministerios miembros. En febrero del 2016, los ministros consensuaron la aprobación de una primera matriz de prioridades de interés fiscal. En septiembre de ese mismo año, el COSEFIN acordó instruir a la SE-COSEFIN la reorganización de la Matriz de Interés Fiscal (MIF) y se recomendó la priorización de siete temas.

En marzo del 2017, los ministros aprobaron los temas de interés contenidos en la MIF. A partir de ese momento, la MIF viene a llenar un vacío que existía en el Consejo, convirtiéndose en el instrumento orientador para el trabajo regional del COSEFIN. La MIF se constituye en un esfuerzo regional consensuado a nivel político y validado a nivel técnico, que plantea la primera hoja de ruta para avanzar hacia las prioridades conjuntas de interés fiscal, con el fin de facilitar la toma de decisiones estratégicas en áreas que son claves en materia de política fiscal, además de servir como punto de partida para la planificación operativa.

En septiembre de 2017, el COSEFIN instruyó a la SE-COSEFIN para que iniciara el proceso de planificación operativa regional de la MIF. La SE-COSEFIN desarrolló un trabajo en coordinación con los funcionarios técnicos delegados de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, es decir con el Grupo de Trabajo de Política Fiscal (GTPF), con quienes se elaboró el plan operativo de la MIF. Este plan fue aprobado por los ministros en febrero del 2018.

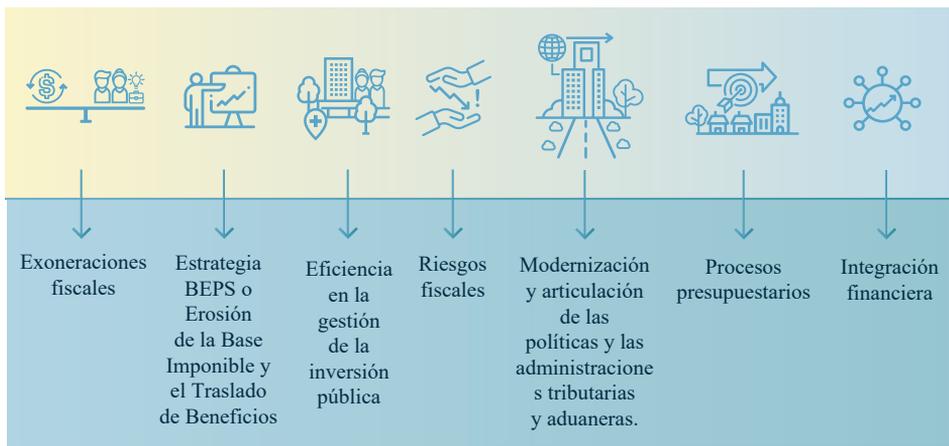
## OBJETIVO

Establecer el entendimiento común del Plan de Trabajo Regional del COSEFIN que marque la orientación de los esfuerzos para avanzar hacia la armonización de las políticas fiscales en la región, incluyendo definiciones por área, actividades estratégicas, resultados esperados e indicadores, entre otros.

Con el apoyo de la SE-COSEFIN y el GTPF, los ministros de Hacienda o Finanzas definieron sus prioridades fiscales para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRD), utilizando el instrumento denominado MIF y su plan operativo, el cual contiene las siete áreas temáticas en las que se concentra el trabajo del COSEFIN y sus grupos de trabajo. Este es un avance muy relevante, dado que se cuenta con una guía clara sobre la cual se organiza el trabajo del COSEFIN. Adicionalmente, la MIF cumple el doble propósito de guiar a los principales actores dentro y fuera de la región sobre las prioridades en materia fiscal.

A lo interno de la región, la MIF y su plan operativo no solo permite a los ministros y autoridades concentrar sus esfuerzos en las prioridades definidas, sino que también permite, a lo interno de los países, organizar sus planes de forma complementaria a las prioridades regionales. Por otra parte, a lo externo de la región, la MIF permite que los inversionistas y organismos multilaterales conozcan las prioridades de la misma; de igual forma, a los socios cooperantes les permite organizar de mejor manera su oferta de asistencia, con miras a lograr mayor impacto en la región.

Las siete áreas temáticas que abordó la MIF y sobre las que se ampliará en este documento son las siguientes:



Las siete áreas temáticas se relacionan con temas muy variados y se pueden agrupar en tres grandes secciones: las que tienen relación con la mejora de los ingresos, las relacionadas con eficiencia en los gastos y las que tienen que ver con integración financiera y riesgos fiscales. Cada área temática tiene su racional o justificación del porqué son un tema relevante y prioritario para la región y que justifican su inclusión en la MIF.

La mejora en los ingresos es claramente una prioridad en una región que se destaca por tener bajo nivel de ingresos fiscales en una coyuntura de amplias necesidades de la población. De esta forma, la MIF aborda el tema de las exoneraciones fiscales, entendiéndose que representan un sacrificio desde la óptica del gasto, por cuanto puede limitar la cantidad de programas sociales que se pueden financiar. En ese sentido, no se plantea la eliminación de la exoneración, pero sí se contemplan varias acciones tendientes a evaluarlas y cuantificar su costo-beneficio.

Como parte de la mejora de ingresos, también se incluye la iniciativa global “Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios” (BEPS por sus siglas en inglés), con miras a apoyar a los países de la región en la implementación de los planes de acción, así como generar conciencia sobre el objetivo de la iniciativa, que se centra en luchar contra la elusión fiscal y su impacto en la recaudación tributaria de los países. Otro tema contemplado en el área de ingresos, es la modernización y articulación de las políticas y las administraciones tributarias y aduaneras, debido, no solo al consiguiente impacto que tendrían acciones en esa línea en la mejora de la recaudación, sino también por sus interacciones con iniciativas regionales tendientes a la integración económica.

Con relación a los temas de eficiencia en la gestión del gasto, la MIF incorporó la implementación del esquema de presupuestar por resultados (PpR) como uno de los temas claves para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos. Aunque se tiene claridad que en los países, las reformas de PpR demoran varios años para poder ser implementadas y que, posiblemente, se encuentran con diversos grados de avance en esta materia, la MIF pretende impulsar iniciativas puntuales para el progreso de la región en el tema.

La eficiencia en la gestión de la inversión pública es otra área temática de especial interés para los países y los organismos multilaterales, debido a las amplias necesidades de inversión que se tienen, lo cual hace todavía más costosas las ineficiencias en su gestión. Esta área temática también contempla la articulación de esfuerzos para el financiamiento de proyectos de inversión regional.

Finalmente, la MIF aborda la integración financiera y de gestión de riesgos fiscales. En integración financiera se incluyó la construcción de un mercado regional de deuda, el cual es un proyecto que la región ha venido impulsando desde hace varios años, por medio de iniciativas de armonización de estándares, lideradas por el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).

El fortalecimiento y compilación de estadísticas fiscales también se consideró como un tema prioritario dentro de la temática de integración financiera, por lo que se perfilaron acciones en esa línea que, además, llaman a apoyar iniciativas de organismos multilaterales que se desarrollan actualmente en la región.

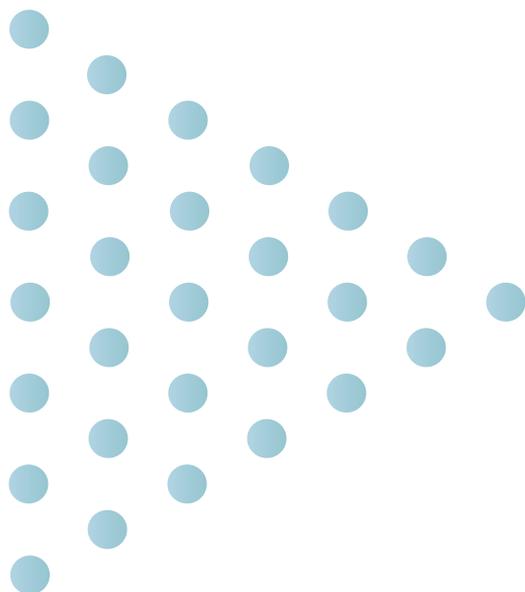
Por otra parte, en el área temática de la gestión de riesgos fiscales se consideró un tema novedoso y sobre el cual algunos países se encuentran trabajando intensamente con el apoyo de organismos multilaterales. Se estimó que la región se encuentra constantemente encimada por una gran cantidad de riesgos que pueden impactar las finanzas públicas, incluso al borde de la insostenibilidad, por lo que su cuantificación y registro es un paso relevante, tanto como ejercicio de transparencia, como para que se tomen las decisiones fiscales que correspondan ante la inminencia de ciertos riesgos.

Como se explicó, estas áreas temáticas responden a las prioridades de los países y son temas de actualidad y de discusión tanto a nivel de Latinoamérica y el Caribe (LAC) como de otras regiones. Con este esfuerzo, los Ministerios de Hacienda o Finanzas tienen en sus manos la ejecución de prioridades que lograrían impactos muy relevantes para las poblaciones de los países. A continuación, se describe el plan operativo de cada una de las áreas temáticas definidas en la MIF.





# EXONERACIONES FISCALES



## Exoneraciones fiscales

### Objetivo estratégico:

Integrar políticas públicas a nivel regional para el otorgamiento y seguimiento de las exoneraciones fiscales, evaluando e incorporando “mejores prácticas” de evaluación de impactos (costo - beneficio), registro contable y presupuestario del sacrificio fiscal.

El gasto tributario es el concepto que se utiliza más comúnmente, ya que incorpora a las exoneraciones fiscales que otorgan los países a ciertos contribuyentes, sectores o tipos de bienes y servicios. De esta forma, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) define los gastos tributarios como los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes, en relación a un sistema tributario de referencia. El término “gastos” enfatiza el hecho que los recursos dejados de recaudar, podrían haber financiado programas de gasto público explícitos en favor de aquellos a los que se les reduce la carga tributaria e, incluso, a favor de otros.

La estructura tributaria de los países, por lo general, no responde a una idea predefinida de cómo debe ser financiado el Estado, sino que es un continuo de definiciones en el tiempo lo que va conformando esa estructura, que tiende a ser modificada parcialmente por la introducción de exoneraciones, con la posible intención de favorecer ciertas actividades, sectores o grupos de poder. En términos generales, los gastos tributarios responden a dos propósitos: i) Incentivos tributarios, que inciden en el comportamiento de los agentes económicos y suelen perseguir aumentos en la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y el entrenamiento y desarrollo del capital humano. ii) Gastos tributarios sociales, que benefician a determinados grupos de la sociedad a través de una reducción de la carga impositiva efectiva que recae sobre ellos<sup>1</sup>.

No obstante, los objetivos que buscan los gastos tributarios pueden ser justificados. Un estudio auspiciado por la CEPAL argumenta “... los gastos tributarios tienen un impacto negativo tanto sobre la equidad como sobre la eficiencia. La renuncia de un monto de ingresos tributarios limita el espacio fiscal y, consecuentemente, la inversión social. Por otra parte, al conceder beneficios a un grupo determinado de contribuyentes o actividades, han generado una pérdida de equidad horizontal.

<sup>1</sup>Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030, CEPAL 2018.

En términos de eficiencia, los gastos tributarios han creado problemas de competencia tributaria interjurisdiccional y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción industrial...”<sup>2</sup>

La comparación numérica de los gastos fiscales entre países debe verse con cierta cautela, por cuanto, como se explicó anteriormente, el sistema tributario actual es el resultado de procesos internos (históricos, políticos, económicos u otros) de carácter continuo en los países. Otro aspecto importante es el que se mantenga una misma metodología de cálculo para cada país, para así poder ver su comportamiento en el tiempo. Si se cambia la metodología, entonces se debería recalcularse todos los años para visualizar cuál ha sido el cambio real en las ventajas tributarias del país, en el tiempo.

En la región, el gasto tributario se ejecuta principalmente en los impuestos generales al consumo, clasificación que incluye, principalmente, los IVA de los países). En promedio, éstos representan 2.7% del Producto Interno Bruto (PIB). Lo siguen en importancia los impuestos a las rentas, tanto de empresas, como de personas.

Cuadro 1 Gasto tributario como porcentaje del PIB de cada país por tipo de impuesto.

País *	Imptos Generales al Consumo	Imptos Renta Personas Físicas	Imptos Renta Empresas	Imptos Selectivos Combustibles	Imptos Comercio Exterior	Otros	Total General
Costa Rica	3.0%	1.1%	0.9%	0.1%	0.0%	0.0%	5.1%
El Salvador	1.5%	0.5%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.0%
Guatemala	1.5%	0.2%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	2.5%
Nicaragua	4.2%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	5.5%
Panamá	2.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.7%
República Dominicana	3.2%	0.1%	0.6%	0.8%	0.3%	0.9%	6.6%
Honduras **							5.6%
Promedio	2.7%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%	2.7%

\* Base de datos gastos tributarios - CIAT 2016

\*\* Los datos de Honduras corresponden al 2017 y no se incluyen en el promedio por cuanto corresponden a otra fuente (CEPAL, 2018)

**Nota:** Para El Salvador, debido a la adopción del Nuevo Sistema de Cuentas Nacionales 2008 y la nueva base de estimación económica, año 2005, la Administración Tributaria estableció para el año 2016 que el gasto tributario es de 3.77% (Impuesto sobre la Renta: 1.94%, IVA: 1.83%).

Fuente: Elaboración con datos del CIAT<sup>3</sup> y CEPAL<sup>4</sup> (Honduras)

<sup>2</sup>Política Tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, Gómez Sabaini y Morán. CEPAL/GIZ, 2013.

<sup>3</sup> Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina, principales estadísticas de la Base de Datos del CIAT, F. Peláez Longinotti, CIAT, 2017.

<sup>4</sup>CEPAL, sobre la base de A. Podestá, El gasto tributario en América Latina: tendencias actuales, avances y desafíos, Santiago, CEPAL, inédito, 2018.

## a) Actividades estratégicas

### i. Reactivar el Grupo de Trabajo de Política Tributaria



Reunión de Grupo de Trabajo de Política Tributaria (GTPT) realizada en Costa Rica el 17 de mayo de 2019.

Con miras a iniciar la ejecución de las actividades estratégicas de esta área temática, se plantea reactivar el Grupo de Trabajo de Política Tributaria (GTPT), el cual es el grupo técnico regional encargado de los temas tributarios, según el esquema de articulación del trabajo regional que ha definido el COSEFIN. Este grupo se conformará por los jefes de las administraciones tributarias de los países o por los jefes de la oficina encargada de las exoneraciones o gasto tributario de cada país. El primer producto que desarrollará el GTPT será la construcción de un plan de acción que servirá de guía para la ejecución del trabajo.

### ii. Realizar un estudio costo-beneficio de las exenciones e incentivos fiscales, registro contable y presupuestario para CAPRD

Según se mencionó anteriormente, el gasto tributario genera costos relevantes para los países de la región. Como se observa en el Cuadro 1, cuatro países de la región tienen gastos tributarios por encima del 5% del PIB. De esta forma, se hace necesario contar con evaluaciones sistemáticas que muestren los beneficios económicos, ya sea para un sector o para la economía en general y que los mismos se comparen con los costos fiscales que genera la implementación de la exoneración.

Un reto que surge para realizar este tipo de estudios regionales es la complejidad de las comparaciones por gasto tributario, debido al uso de múltiples metodologías<sup>5</sup> y la falta de información. Por ello, es importante continuar con el esfuerzo de ampliar la cobertura del registro de todo el gasto tributario, lo que le da mayor trazabilidad al sistema impositivo, a la vez que realizar un esfuerzo metodológico para agrupar el gasto tributario, de manera que permita un análisis más profundo de los impactos en los diferentes aspectos de la economía y de sus participantes, posibilitando el análisis para efectos de políticas fiscales de variaciones en las exoneraciones existentes y de futuros proyectos o propuestas.

<sup>5</sup>Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030, CEPAL 2018.

### iii. Realizar estudio de impacto en las finanzas de las reformas en los países de la región en las zonas económicas y zonas francas.

Como complemento a la actividad anterior, un tema que despierta la atención de los hacedores de política de la región tiene que ver con el impacto específico que tienen las zonas económicas y zonas francas en las finanzas de los países. Sobre este tema existen algunos estudios que de alguna forma muestran resultados mixtos<sup>6</sup>. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para los casos de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana<sup>7</sup> concluye que los beneficios tributarios otorgados a las empresas radicadas en las zonas francas "...pueden favorecer a proyectos de alta rentabilidad que quizás se hubieran concretado de todas maneras". Además, dadas las restricciones impuestas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el contexto mundial anti elusión por medio de paraísos fiscales, el estudio recomienda fijar los incentivos a la inversión, dependiendo de su tasa de rentabilidad y solo para inversiones nuevas y recurrentes.

En el caso de Costa Rica, la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) lleva a cabo estudios quinquenales sobre el beneficio neto del Régimen de Zonas Francas (RZF). Para el periodo 2011-2015, el estudio concluyó que el RZF en Costa Rica es socialmente rentable puesto que, en el año 2015 por cada dólar de incentivo, las empresas del RZF generaron US\$ 6,2 para el país.<sup>8</sup>

No obstante, según los estudios mencionados, la evaluación de los incentivos fiscales a la inversión en los países de la región es escasa, por lo que se debe plantear la necesidad de realizar un estudio de impacto.

### iv. Revisar el convenio de buenas prácticas sobre incentivos tributarios para la inversión

Desde el año 2006, se había trabajado en la redacción de una declaración de principios de buenas prácticas sobre incentivos tributarios a la inversión por parte del COSEFIN, la cual no fue suscrita en su momento y, por lo tanto, no entró en vigencia. Debido a las discusiones recientes sobre exoneraciones fiscales y en específico, sobre incentivos a la inversión en la región, se considera importante que el GTPT revise el borrador de la declaración con miras a verificar si los considerandos y principios en él establecidos son aplicables a la realidad actual, inmersa en la nueva normativa de la OMC y a las acciones globales anti elusión y evasión por medio de paraísos fiscales. Con base en la revisión planteada, deberá verificarse su pertinencia y realizarse los ajustes que correspondan para presentarse al COSEFIN. También deberá analizarse el grado de formalización que se debe dar a un convenio de este tipo para que pueda ser operativo.

<sup>6</sup>En realidad los estudios tienen objetivos distintos por lo que no necesariamente muestran resultados mixtos.

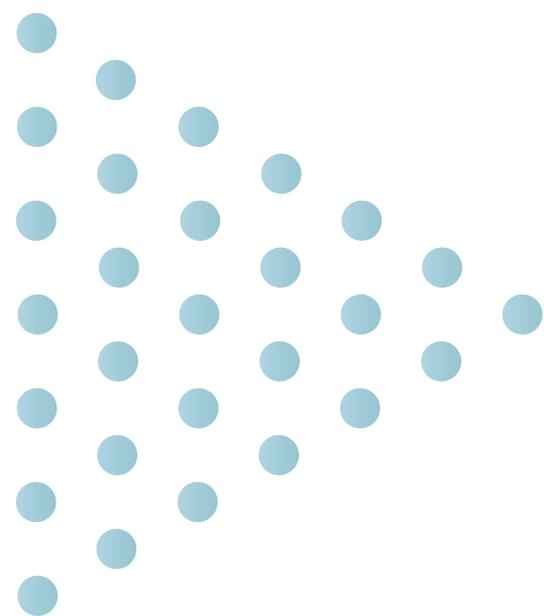
<sup>7</sup>La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, Artana y Templado, BID, 2015

<sup>8</sup>Balance de las Zonas Francas: beneficio neto del Régimen para Costa Rica 2011-2015, PROCOMER 2016.





# **ESTRATEGIA BEPS**



## Estrategia BEPS

### Objetivo estratégico:

Análisis para CAPRD de la iniciativa BEPS, relativo a las estrategias de empresas multinacionales para eludir o evadir el pago de impuestos trasladando sus beneficios a países de escasa o nula tributación.

La iniciativa BEPS nació como respuesta a la creciente preocupación por parte de los gobiernos del G20 sobre las técnicas de elusión utilizados por empresas multinacionales. Posteriormente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha tenido un rol preponderante para que la iniciativa cobre fuerza a nivel global. El plan de acción BEPS de la OCDE se publicó en el año 2015 con el objetivo de abordar las fallas percibidas en las normas tributarias internacionales. El plan contiene 15 acciones o áreas de trabajo y se centró directamente en abordar estos problemas de manera coordinada y completa.

La OCDE estableció el Marco Inclusivo (MI) de BEPS en junio de 2016 para facilitar el trabajo conjunto entre todos los países jurisdicciones miembros. Más de 115 países y jurisdicciones ya se han unido igualmente para el desarrollo de estándares relacionados con BEPS y el seguimiento de su uniforme implementación. Se ha acordado un marco para que todos los países participen en el trabajo de BEPS en igualdad de condiciones, en general si se comprometen a implementar el estándar mínimo.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OCDE están desarrollando herramientas para apoyar a los países en desarrollo en la implementación de los resultados del Proyecto BEPS, en la medida en que sean relevantes para esos países o para abordar cuestiones relacionadas. Tres países de la región, Panamá, República Dominicana y Costa Rica son miembros del MI de BEPS, en el cual se comprometieron al cumplimiento de cuatro estándares mínimos, lo cual facilita que en el futuro se encaminen hacia los estándares del Plan de Acción BEPS. Evidentemente, esto dependerá de la evolución de la propia iniciativa y del avance de los países.



Fotografía del Seminario BEPS realizado en Costa Rica el 14 de mayo de 2019.

## **a) Actividades estratégicas**

### **i. Conformar un equipo de trabajo para identificar y priorizar las medidas BEPS aplicables a los países de la región**

Para este tema se ha dispuesto que sea el GTPT el grupo técnico que atienda esta temática. En el caso de los países que ya son miembros del MI de BEPS y que hayan conformado unidades o departamentos específicos en sus ministerios para la atención de estas temáticas, podrán nombrar como su representante a algún delegado de esas unidades del nivel jerárquico que corresponda.

### **ii. Identificar y priorizar las medidas BEPS aplicables a los países de la región**

Como se mencionó, el Plan de Acción BEPS es el instrumento por medio del cual los países van avanzando en el cumplimiento de los estándares definidos por la iniciativa. Posterior al 2015, cuando se lanzó el plan de acción, se creó el MI BEPS, que prioriza cuatro estándares mínimos, los cuales cobran mayor relevancia para la región.

En el caso de la región LAC, el CIAT lleva un registro de las discusiones regionales sobre la priorización de acciones BEPS de los últimos años, en donde se observa que las acciones 8 y 10 reciben la mayor prioridad, la acción 13 sobre el escrutinio de la documentación de precios de transferencia, también recibe atención de los países al verse como complementaria a las acciones 8 y 10 y además es obligatoria para los países que se comprometieron con los cuatro estándares mínimos. La acción 7, sobre la prevención de la evasión artificial del status de establecimiento permanente ha sido clasificada como prioritaria por este grupo de países.

Con base en lo anterior, una primera priorización para la región conlleva a la concentración en el cumplimiento de los cuatro estándares mínimos.

### **iii. Diseñar plan de implementación de las medidas BEPS aplicables a los países de la región**

Una vez identificadas y priorizadas las medidas BEPS a las que se les dará prioridad como región, corresponde trabajar en el desarrollo de un plan de implementación. Tal y como se mencionó anteriormente, varias entidades multilaterales se encuentran apoyando a los países en desarrollo en la implementación de las acciones BEPS. De esta forma, puede buscarse el apoyo para esta actividad. Además, en el marco de este plan de implementación, puede valorarse la magnitud del esfuerzo que representaría para los cuatro países de la región, que todavía no son miembros del MI BEPS, adherirse al mismo.

#### iv. Dar seguimiento del plan de implementación

Como parte de la articulación del trabajo regional que viene implementando el COSEFIN, a través de su secretaría ejecutiva y los grupos de trabajo, se encuentra el seguimiento y monitoreo de las tareas y responsabilidades que se vayan asumiendo, de tal forma que se garantice el cumplimiento de las metas o, de ser necesario, se tomen las medidas oportunas para enmendar cualquier desviación. En esta dirección, se contempla la presentación de informes sobre el estado de avance en las acciones que se realicen hacia la implementación de las medidas BEPS.

Dado que el GTPT se constituye en un importante foro técnico sobre el cual se apoya el COSEFIN, la inclusión de la estrategia BEPS en el plan de trabajo, representa una oportunidad para exponer a detalle a los ministros de Hacienda y Finanzas de la región, el contenido del MI BEPS, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones para la adhesión al mismo y establecer una hoja de ruta adecuada a las capacidades de los países centroamericanos y de República Dominicana.



Seminario de Formación en BEPS y precios de transferencia realizado en Costa Rica el 14 de mayo de 2019.



# EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

## Eficiencia en la gestión de la inversión pública

La inversión pública es fundamental para lograr crecimiento económico, elevar la calidad de vida en los países y mejorar su competitividad. Por medio de la inversión en infraestructura económica como puertos y carreteras se posibilitan mejoras en la competitividad de un país. De la misma forma, la inversión en infraestructura social como hospitales y escuelas, por ejemplo, pueden lograr mejoras substanciales en la calidad del capital humano, con el objetivo de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y/o la prestación de bienes.

Sin embargo, la inversión pública se encuentra limitada por varios factores entre los que se encuentran las restricciones presupuestarias de los países y la eficiencia en la ejecución de los procesos de inversión. En el caso de la restricción presupuestaria, los países no tienen capacidad infinita de financiamiento para el fondeo del gasto y la inversión, sino que deben enmarcarse en programas de inversión que resulten coherentes con un marco sostenible de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Para esto es importante contar con opciones de financiamiento favorables que permitan extender al máximo su capacidad de financiamiento. Entre estas opciones resaltan los esfuerzos regionales para el financiamiento de proyectos conjuntos, los cuales permiten sinergias y eficiencias entre los países que derivan en el beneficio de la colectividad. Debido a lo complejo que resulta el alineamiento de los intereses particulares de los países en torno a proyectos comunes, la participación de socios cooperantes y organismos bilaterales, como organizadores y financiadores, resulta muy pertinente en este tipo de iniciativas.

Por otra parte, la eficiencia en la ejecución de los procesos de inversión limita el potencial impacto que pueda tener la misma en el crecimiento económico, este efecto ha sido estudiado y se han encontrado que existen ineficiencias promedio entre los países en los procesos de inversión pública del 30%, cuando se compara el valor del capital público (insumos) y medidas de cobertura de infraestructura y calidad (salidas), porcentaje que es aún mayor en los países emergentes y en desarrollo<sup>9</sup>.

### 1. Objetivo estratégico:

Fortalecer la eficiencia en la gestión de los sistemas de inversión pública de la región.

Este tema ha despertado el interés de la región, debido a que se conoce que las ineficiencias en los procesos de inversión pública son elevadas incluso a nivel mundial. Según un estudio del FMI, en promedio en el mundo, existen ineficiencias de aproximadamente 30% entre lo que destinan los países a inversión pública y los resultados que obtienen en cuanto a cantidad y calidad de infraestructura pública.

<sup>9</sup>IMF Staff Report (2015) Making Public Investment More Efficient. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Por este motivo se considera que las mejoras en la gestión de la inversión pública pueden aumentar la eficiencia y la productividad de la inversión pública. De una base de 25 países que estudió el FMI, los que tienen mejor gestión en su inversión pública tienen inversiones más predecibles, creíbles, eficientes y productivas.

Se estima que por medio del fortalecimiento de las instituciones se puede cerrar aproximadamente dos tercios de la brecha de eficiencia mencionado (30%). Como recomendaciones generales para que los países emergentes mejoren su gestión de la inversión pública, el estudio menciona la adopción de esquemas más rigurosos y transparentes para la evaluación, selección y aprobación de los proyectos de inversión. En el caso de los países en desarrollo de bajo ingreso, recomiendan que se deben centrar en fortalecer las instituciones relacionadas con el fondeo, la gestión y el monitoreo de la implementación de los proyectos. En general, todos los países se beneficiarían de una mejor supervisión de las Asociaciones Público - Privadas (APP) y una mejor integración entre los planes estratégicos nacionales y la presupuestación de capital.

Otra buena práctica reconocida para la gestión de la inversión pública es la importancia de contar con un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Un SNIP es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos para preparar, evaluar, priorizar, financiar, ejecutar y dar seguimiento a los proyectos de inversión pública nacional en el marco de políticas, programas y planes desarrollo y crecimiento<sup>10</sup>. Por medio de un SNIP se puede asegurar que solo se desarrollen proyectos de inversión que aporten mayores beneficios en términos económicos y sociales en el mediano y largo plazo. Para eso se realizan evaluaciones ex ante de los proyectos y se estudia la contribución de los proyectos de inversión a la consecución de los objetivos y metas del plan de gobierno de mediano plazo. También se debe velar por la coherencia entre los planes estratégicos nacionales (planes de gobierno), planificación sectorial y la planificación de inversiones. Adicionalmente, las buenas prácticas también contemplan la creación de un banco de proyectos de inversión con un perfil de todos los proyectos, un estudio de pre factibilidad o factibilidad, según aplique, con mecanismos de calificación requeridos en la fase de pre inversión.

Paralelamente, el COSEFIN, por medio de su secretaria y Comité Técnico Regional (CTR), ha venido avanzando en el fortalecimiento de las capacidades en el diseño y evaluación de los proyectos de inversión pública, con el propósito de fortalecer la resiliencia climática con los ministerios a cargo de la misma. Por medio de la iniciativa de la Economía de Cambio Climático en Centroamérica y la República Dominicana (ECC CARD), juntamente con la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, se avanzó en incorporar consideraciones de riesgo climático en los proyectos, fortaleciendo sus capacidades técnicas y contribuyendo a la gestión técnica de la ECC CARD.

---

<sup>10</sup>Serra, A. y Varea, M. (2011) Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales: gestión de programas y proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

Estas etapas contaron con el financiamiento del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA). La tercera etapa del proyecto (2014-2017) se enfocó en el fortalecimiento de capacidades técnicas y en la instrumentación de políticas públicas en respuesta al cambio climático. Ha contado con el financiamiento de la CEPAL, el BID y el Fondo Nórdico de Desarrollo (FND). De este proceso se derivó una de las principales recomendaciones que consistió en el fortalecimiento de capacidades priorizando la aplicación de guías metodológicas en la formulación y evaluación de Proyectos de Inversión Pública (PIP), que contribuyan a la apropiación e integración de la Gestión Integral de Riesgos (GIR), de desastres y la respuesta al cambio climático, mediante un enfoque de “aprender – haciendo” en eventos presenciales y a distancia.

Los crecientes impactos de eventos climáticos extremos en la región, han debilitado la capacidad económica y se ha requerido reasignar recursos fiscales escasos para responder a las emergencias y emprender repetidos esfuerzos de reconstrucción de infraestructura. De esta forma, para la región, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son de suma importancia, específicamente el ODS 9 que se refiere a la construcción y desarrollo de infraestructura de calidad, confiable, sostenible y resiliente, el aumento de la asistencia financiera y tecnológica a los países menos desarrollados, y el incremento significativo de acceso a la información y tecnologías de comunicación.

Todos los países de la región han establecido estrategias, políticas y/o leyes frente al cambio climático, los cuales plantean acciones multisectoriales e interinstitucionales. En cuanto a la inversión pública, han registrado importantes avances en la inclusión de la valoración económica de los riesgos de eventos extremos –particularmente los de origen climático– en las guías metodológicas para la formulación y evaluación de los PIP, así como de la evaluación de impacto ambiental y elementos que garanticen la sostenibilidad económica y social de dichos proyectos.

De esta forma, recientemente la iniciativa ECC CARD se ha enfocado en fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones públicas de los países miembros del SICA, para generar SNIPs, PIPs e instrumentos financieros de aseguramiento catastrófico y sectorial que integren la GIR, la respuesta al cambio climático y la sostenibilidad ambiental, aptos para someterlos a mecanismos nacionales e internacionales de financiamiento, incluyendo los climáticos.

## **a) Actividades estratégicas**

Como parte de las actividades estratégicas que deben llevarse a cabo para el logro del objetivo se tienen:

**i. Realizar un estudio diagnóstico de fortalezas y limitaciones de los Sistemas de Inversión Pública de la región, orientada a realizar recomendaciones de mejora**

Es importante contar con un diagnóstico uniforme para toda la región que ayude a comprender el avance y principales limitaciones que enfrentan los países en sus procesos de inversión pública. Dicho diagnóstico debe basarse en el estudio de las características de gestión del enfoque de Gestión por Resultados (GpR) o como el BID lo denomina, de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD), de tal forma que se analiza cada componente del enfoque en cada país. Adicionalmente, deben considerarse los marcos jurídicos vigentes en cada país; el rol de los actores clave, sus incentivos y mandatos; sistemas de información y los recursos técnicos disponibles, entre otros.

**ii. Diseñar recomendaciones de mejora para CAPRD de eficiencia en la gestión de los sistemas de inversión pública de la región.**

En varios países de la región se han llevado a cabo diagnósticos sobre la situación de los sistemas de inversión pública, los cuales han derivado en acciones y planes de trabajo con miras a mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión. Sin embargo, muchas veces esas acciones se han focalizado en áreas específicas que, si bien pueden afectar la gestión, al abordarse de forma desarticulada, por institución o incluso a nivel departamental, pierden efectividad y diluyen su impacto sobre la mejora de todo el sistema de inversión pública, que al final es lo que se persigue.

De esta forma, el diseño de las recomendaciones para mejorar la eficiencia de la gestión de la inversión pública en la región debe identificar las acciones de cambio necesarias en los distintos niveles de toma de decisiones en los países, así como enmarcarse en soluciones concretas basadas en un modelo de GpR del sector público, la cual conlleva a que el proceso de inversión pública no puede aislarse de, al menos, los procesos de planificación, presupuestación, evaluación y monitoreo de los resultados.

**iii. Dar seguimiento a las propuestas de mejora adoptadas**

Siguiendo el modelo de articulación del trabajo regional, la SE-COSEFIN y el Grupo de Trabajo de Crédito e Inversión Pública (GTCIP) realizarán informes de seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones de mejora según la actividad anterior.

**iv. Diseñar un programa de formación de competencias técnicas orientado a la eficiencia en la gestión de los sistemas de inversión pública**

Debido a lo específico de las habilidades que se requieren para operar un sistema de inversión pública que van desde actividades de pre-inversión, ejecución y hasta

el seguimiento y monitoreo de los proyectos, se hace necesario que el personal a cargo de esas funciones cuente con las capacidades necesarias. Algunos organismos multilaterales han organizado talleres regionales sobre esta temática, pero al final de cuentas los mismos se conciben como esfuerzos de capacitación aislados. Por este motivo, se plantea la necesidad de estructurar un programa que pueda llenar el vacío de capacitación que existe sobre ese tema. Por este motivo, se debe trabajar en obtener los insumos necesarios para elaborar este programa de formación.

## 2. Objetivo estratégico:

Articular esfuerzos regionales de captación de recursos financieros para sustentar proyectos regionales

Los proyectos de infraestructura regionales cumplen un doble objetivo, ya que permiten la mejora de la infraestructura interna de los países y a su vez, colaboran con objetivos de integración comercial, facilitación de comercio, iniciativas regionales de salud, entre otros.

El proyecto Mesoamérica ha servido como una de las iniciativas en la región para la promoción de iniciativas regionales, con la particularidad que incluye socios extra regionales como Belice, México y Colombia, que brindan un impulso clave al proyecto.

En el marco del proyecto Mesoamérica, en el año 2008, se creó la Comisión de Promoción y Financiamiento (CPF), la cual tiene como propósito apoyar a los países en la identificación y creación de mecanismos innovadores de financiamiento, así como en la promoción y búsqueda de recursos financieros y de cooperación que se requieran para el diseño y ejecución de los proyectos contemplados en el Proyecto Mesoamérica. En la XVI Cumbre de Tuxtla del 29 de marzo del 2017 en San José, se instruyó a la Comisión Ejecutiva convocar a una sesión de la CPF que incluyera la participación de los ministros de Hacienda/Finanzas y de la banca multilateral, con el fin de analizar mecanismos innovadores de financiamiento que permitan el desarrollo de proyectos prioritarios de la agenda mesoamericana.

La selección de las iniciativas regionales que se financian y se financiarán es de diversa índole, por lo que los estudios regionales sectoriales son una herramienta idónea para este tipo de definiciones que, sin duda alguna, también son del interés de los bancos y entidades financiadoras. En el marco del Proyecto Mesoamérica del 2008-2017 se han apalancado flujos de cooperación por USD \$4,529 millones, los cuales se han dirigido en su mayoría a los sectores de transporte y energía, aunque también se han apoyado iniciativas en la parte social, principalmente en salud.

Un sector que claramente merece la atención y la ha venido teniendo (a través de las áreas de transporte y facilitación de comercio) es el tema de la movilidad y logística en la región. Según un reciente estudio del Consejo de Ministros de Transporte

de Centroamérica (COMITRAN) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)<sup>11</sup>, Centroamérica se encuentra en una situación muy desventajosa en lo que respecta a su desempeño logístico, si se le compara con otras regiones del mundo. Se ha calculado que la velocidad promedio de un vehículo de carga en el corredor logístico centroamericano es de 17 kilómetros por hora, y que transportar una tonelada de producto a lo largo de un kilómetro de la red de carreteras centroamericanas, cuesta US\$0.17, muy por encima de lo que se paga por este concepto en otros países (US\$0.13 Nigeria, US\$ 0.11 en Burundi, US\$ 0.09 en Ruanda y US\$ 0.02 en los Estados Unidos).

Los principales factores que explican los elevados costos logísticos regionales son déficit de infraestructura de transporte-mantenimiento, inseguridad, ausencia de soluciones co-modales de transporte, deficiente infraestructura y gestión logística, falta de armonización en políticas sectoriales a nivel regional -informalidad, limitada coordinación en pasos de frontera y elevados costos de transporte terrestre de carga.

En el marco de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística<sup>12</sup> se han identificado las áreas en las que se debe avanzar y las tareas pendientes, por lo que las iniciativas sujetas de financiamiento cuentan con una guía sobre la cual se debe de continuar trabajando.

## a) Actividades estratégicas

### i. Participar activamente en la Comisión de Promoción y Financiamiento del Proyecto Mesoamérica

En el marco del Proyecto Mesoamérica se creó la CPF tal y como se mencionó anteriormente, el cual contempla un esquema de coordinación entre los ministros de hacienda de los países y los presidentes de bancos multilaterales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). La coordinación se encuentra a cargo de una secretaría conjunta entre el SE-COSEFIN y la Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (DEPM) y para el logro de los objetivos, se requiere que tanto los ministros como los presidentes de los bancos nombren coordinadores nacionales y oficiales bancarios, como enlaces respectivamente, los cuales deben tener suficiente legitimidad para lograr impulsar los proyectos de forma ágil. Figura 1.



Taller de coordinadores nacionales de la Comisión de Promoción y Financiamiento del proyecto Mesoamérica, realizado el 1 de noviembre en San José, Costa Rica.

<sup>11</sup>Política Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica, COMITRAN, SIECA, Ministerio de Transporte El Salvador. Diciembre 2017.

<sup>12</sup>Idem.

Figura 1 Esquema de Coordinación de la Comisión de Promoción y Financiamiento (CPF).



Fuente: Proyecto Mesoamérica CPF: Mecanismo de Coordinación, 2018.

**ii. Realizar mesa intersectorial para consensuar un plan maestro con propuestas de mecanismos de financiamiento de proyectos de inversión de la región**

En la región es necesaria la definición de mecanismos de financiamiento de proyectos de inversión, por lo que se estima que todas estas iniciativas sean analizadas, se prioricen y se impulsen en el marco de una mesa intersectorial regional, que además, deberá tomar en cuenta todos los esfuerzos e iniciativas que se generan a partir de otros mecanismos de integración regional, con miras a la elaboración de un plan maestro que defina los mecanismos de financiamiento para los proyectos regionales. Este tipo de mecanismo deberá contar con cierto grado de flexibilidad, que se adecúe ante cambios en la priorización de proyectos o cambios en los organismos financiadores.

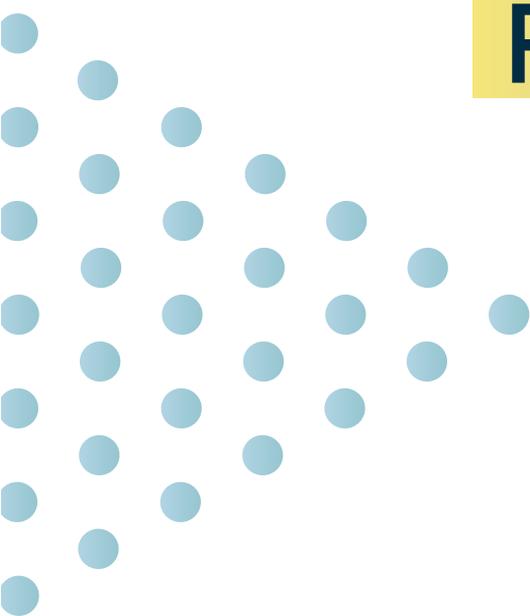
**iii. Implementar mesa de cooperantes para la sostenibilidad financiera de los proyectos regionales de inversión**

Los socios cooperantes son una parte fundamental para la sostenibilidad financiera de los proyectos regionales de inversión; por este motivo es importante incorporar diferentes socios cooperantes, debido a que muchas veces se requieren aportes puntuales dentro de proyectos regionales, como por ejemplo, el financiamiento de estudios, la elaboración de perfiles o estudios de prefactibilidad que perfectamente podrían ser financiados de forma bilateral por países o agencias.

La implementación de una mesa de cooperantes coordinada por la SE-COSEFIN, también incorpora el objetivo de promocionar el financiamiento de proyectos regionales.



# RIESGOS FISCALES



# Riesgos fiscales

## 1. Objetivo estratégico:

Generar una propuesta de políticas públicas respecto a la identificación, análisis y registro contable de los riesgos y contingencias fiscales.

Los riesgos fiscales son “eventos inesperados que afectan adversamente el marco fiscal establecido” (OCDE, 2008) y su materialización puede impactar el resultado fiscal de forma inesperada, generando necesidades de financiamiento adicionales no proyectadas para los gobiernos. Una inadecuada gestión de los riesgos fiscales puede reducir el espacio de la política fiscal para actuar de manera contracíclica o comprometer la sostenibilidad fiscal.

Usualmente los riesgos fiscales se dividen en dos grandes categorías: los riesgos macroeconómicos y los riesgos de los pasivos contingentes. A su vez, estos últimos pueden categorizarse según su status legal (explícitos o implícitos), por la frecuencia en que se materializan (continuos o discretos) o por su relación con el accionar del Estado (endógenos o exógenos).

En el caso de los riesgos macroeconómicos están asociados a la evolución de variables macro, como el crecimiento del PIB real, el tipo de cambio, la inflación, la tasa de interés y los precios de los commodities, entre otros. Movimientos no anticipados por las autoridades sobre estas variables pueden impactar las finanzas públicas por diversos mecanismos de transmisión, como una menor recaudación tributaria (por un menor crecimiento), mayores costos de los insumos para la producción de bienes y servicios públicos (aumento en la inflación o en precios commodities) o el encarecimiento del servicio de la deuda (aumento de tasas de interés), entre otros. Cuando se trata de deuda externa, a los criterios anteriores hay que agregarle el riesgo cambiario, que toma importancia en etapas o épocas de inestabilidad cambiaria<sup>13</sup>.

Los riesgos de los pasivos contingentes son obligaciones que se concretan por la ocurrencia de eventos inciertos (FMI, 2012).

Algunos ejemplos de este tipo de riesgos se muestran en el Cuadro 2.

<sup>13</sup> <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/09/11/que-son-riesgos-fiscales-y-como-manejarlos/>

Cuadro 2. Ejemplos de riesgos fiscales por tipo de riesgo

	<b>Endógenos</b> (Por acción del gobierno)	<b>Exógenos</b> (Por eventos fuera del control del gobierno)
<b>Explicitos</b> (Por ley o contrato)	Garantías del Estado para obligaciones no soberanas (Deuda subnacional, de empresas públicas y de banca de desarrollo). Garantías del Estado en APPs. Sistemas de pensiones estatales. Esquemas estatales de seguros.	Seguros agrícolas. Acciones legales contra el Estado.
<b>Implícitos</b> (Por expectativas del público)	Futuras pensiones de servidores públicos (no reguladas por ley). Sistemas de pensiones privados. Futuros gastos de salud de servidores públicos (no regulados por ley). Default de deuda subnacional o de empresas públicas no garantizada. Crisis bancarias u otro tipo de salvataje.	Atención a desastres naturales. Recuperación por desastres naturales.

Fuente: Polackova (2002) y FMI (2016) <sup>14</sup>.

Debido a la posibilidad de la materialización de los riesgos fiscales, los países deben mantener políticas claras sobre los riesgos que afrontan, estudiar las probabilidades de ocurrencia y cuantificar los eventuales efectos de su materialización. Adicionalmente, mediante la generación de informes y registro, deben informar a los entes de control, los inversionistas y la ciudadanía en general, sobre los riesgos fiscales que afronta el país.

Los miembros del COSEFIN, al igual que algunos organismos multilaterales identificaron la necesidad de que la región avance en este tipo de análisis y registre los riesgos fiscales y pasivos contingentes con miras a proteger las finanzas públicas y mejorar la transparencia.

## a) Actividades estratégicas

### i. Conformar el Grupo de Trabajo: Riesgos Fiscales

Como punto de partida para la ejecución de una agenda regional en gestión de riesgos fiscales, se requiere la conformación de un grupo técnico de funcionarios de la región.

Al igual que en las otras áreas temáticas, se seguirá la práctica implementada por el COSEFIN para la articulación del trabajo regional, para lo cual se creará el Grupo de Trabajo de Riesgos Fiscales (GTRF). Este grupo estará conformado por

<sup>14</sup>Tomado del sitio web <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/09/11/que-son-riesgos-fiscales-y-como-manejarlos/>

los representantes de las oficinas encargadas de gestionar los riesgos fiscales de los Ministerios de Hacienda o Finanzas de la región, según corresponda el tipo de riesgo.

## ii. Realizar estudio CAPRD de identificación de riesgos fiscales comunes y de mayor relevancia

Algunos países de la región ya cuentan con reportes de riesgos fiscales y otros los están construyendo con el apoyo de organismos multilaterales o socios cooperantes; sin embargo, no se cuenta con un estudio para toda la región que señale aquellos factores de riesgo fiscal que sean comunes y relevantes para los países. Contar con un estudio de esta naturaleza resulta atractivo por cuanto puede generar sinergias importantes para el apalancamiento de recursos de asistencia técnica, al presentarse economías de escala para los socios cooperantes al apoyar temas que resulten de común interés para la región.

Se conoce de algunos tipos de riesgos fiscales que son comunes para casi todos los países de la región, por ejemplo: la región está muy expuesta a desastres, tanto de tipo climático (huracanes, tormentas, deslaves, inundaciones) como no climáticos (erupciones volcánicas, terremotos). De acuerdo con el Índice de Riesgo Climático Global (IRC)<sup>15</sup>, elaborado por Germanwatch, tres países de la región, se ubican dentro de los diez primeros países del mundo más afectados por fenómenos naturales climáticos durante el período 1996-2015. Cuadro 3.

Cuadro 3. Índice de Riesgo Climático a Largo Plazo (IRC) Países más afectados 1996-2015 (promedios anuales)

CRI 1996-2015	País	Pérdidas Totales (millones de US\$ PPA)	Pérdidas (% del PIB)	Número de eventos 1996-2015
1	Honduras	568.04	2.1	61
2	Myanmar	1,300.79	0.737	41
3	Haiti	221.92	1486	63
4	Nicaragua	234.79	1197	44
5	Filipinas	2,761.53	0.628	283
6	Bangladesh	2,283.38	0.732	185
7	Pakistan	3,823.17	0.647	133
8	Vietnam	2,119.37	0.621	206
9	Guatemala	401.54	0.467	75
10	Tailandia	7,574.62	1004	136

Fuente: Adaptado de Germanwatch, 2017. (Tomado de Informe Sobre Riesgos Fiscales Ministerio de Finanzas Públicas Guatemala)

<sup>15</sup> El índice mide las pérdidas en vidas humanas y en porcentaje del PIB a nivel mundial, es elaborado con información de Múnich RE NatCatSERVICE, y considera las afectaciones directas (de forma absoluta y relativa) a los países por eventos climáticos (como tormentas, inundaciones, sequías y olas de calor) durante un periodo de veinte años (1996 a 2015). Aunque el IGRC no toma en cuenta desastres por eventos no climáticos tales como sismos o erupciones volcánicas, ofrece un panorama global de la exposición y vulnerabilidad de los países.

El impacto de posibles daños, así como la estimación de los recursos necesarios para superarlos, es una tarea que exige a las autoridades fiscales de los países, así como de las instituciones internacionales llamadas a acompañarlos, un esfuerzo constante de previsión de los recursos físicos y financieros para que los impactos presupuestarios se disminuyan lo máximo posible.

### iii. Intercambiar experiencias regionales en materia de riesgo fiscal

Es importante entender el grado de avance de los países de la región para rescatar las experiencias exitosas que se han presentado, de tal forma que, por medio de instrumentos como la cooperación Sur-Sur, se puedan compartir con el resto de países de la región. Sin embargo, las experiencias regionales no deben sustituir la búsqueda por parte de los países de modelos exitosos que cumplan con las mejores prácticas, por ejemplo, en el manejo de los riesgos fiscales de las APP, ya que es conocido que las mejores prácticas en esta área se encuentran fuera de la región. Otros temas como la reforma de pensiones de El Salvador o el sistema que utiliza Costa Rica (sin juzgar si son las mejores prácticas o no) podrían ser de interés de los países que se encuentran gestionando el riesgo de sus pasivos pensionales.

Un tema relevante es que no solo el intercambio de experiencias exitosas es útil para los países de la región, muchas veces el entender por qué una reforma fracasó en un país o cómo se llegó a materializar cierto tipo de riesgo en otro, son relevantes para los países que se encuentran enfrentando retos similares.

### iv. Diseñar una metodología regional para la medición de cada uno de los tipos de riesgos fiscales

Esta actividad estratégica es claramente ambiciosa, por cuanto cada riesgo fiscal puede tener su propia metodología y se debe contar con el estudio previo sobre la identificación de riesgos comunes y relevantes en la región según la actividad estratégica previa. De esta forma se plantea comenzar con un piloto, en el cual se definiría una metodología específica para ser puesta a disposición de los países de la región, como instrumento de apoyo para gestionar el riesgo.

### v. Diseñar estrategias regionales de gestión de cada uno de los riesgos fiscales



Adhesión de Nicaragua y Panamá al Mecanismo de Seguros CCRIF SPC.

El diseño de estrategias regionales conjuntas busca lograr soluciones más eficientes para riesgos fiscales comunes. Si la región comparte ciertos tipos de riesgos fiscales, o al menos una parte de ella, cobra sentido la búsqueda de estrategias conjuntas (regionales) para la atención de los mismos. Este enfoque permite ahorros para los países, así como para los socios cooperantes que normalmente apoyan estas iniciativas. Un ejemplo de este tipo de mecanismos es el Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (CCRIF por sus siglas en inglés), el cual es un seguro para la atención de cierto tipo de desastres naturales, con el cual el COSEFIN firmó un memorándum de entendimiento, con miras a que los países de la región puedan unirse formalmente a la facilidad. Sin embargo, existen otras áreas que se deben estudiar y en las cuales se puede pretender la implementación de estrategias regionales como por ejemplo, las APP, en donde la mayoría de los países de la región tienen poca experiencia y los resultados de las mismas han sido mixtos. De esta forma, una estrategia que permita cumplir con las buenas prácticas internacionales y que proteja a los países de los pasivos contingentes que usualmente se generan con las APP y de la mala ejecución de los proyectos podría ser de mucho provecho para la región.

#### **vi. Monitorear y dar seguimiento a la implementación de estrategias regionales de gestión de riesgos fiscales**

Una vez diseñadas las estrategias según la actividad anterior, se implementará un sistema básico para poder monitorear la ejecución de las mismas y generar informes sobre su avance.



**MODERNIZACIÓN  
Y ARTICULACIÓN  
DE LAS POLÍTICAS  
Y LAS ADMINISTRACIONES  
TRIBUTARIAS Y ADUANERAS**

# Modernización y articulación de las políticas y las administraciones tributarias y aduaneras

## 1. Objetivo estratégico:

Articular entre los países CAPRD mejoras a las políticas tributarias y aduaneras, a través de programas de cooperación comunes.

### a) Actividades estratégicas

#### i. Realizar la revisión de agenda intersectorial del proceso de Unión Aduanera.

En junio del 2015, los países de Centroamérica por medio del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) elaboraron la hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera 2015-2024, respondiendo al mandato de los presidentes producto de la cumbre de presidentes, de Placencia, Belice. Dicha agenda presenta una serie de acciones que deben ejecutarse en un periodo máximo de 10 años, las cuales permitirían avances importantes hacia una unión aduanera en Centroamérica.



Evento en el marco de la Adhesión de El Salvador al proceso de Unión Aduanera junto con Guatemala y Honduras, realizado el 16 de agosto de 2018 en la Casa de Centroamérica.

Los presidentes, en su declaración, mencionaron “...instruimos a todas las Autoridades que ejercen funciones vinculadas con el intercambio comercial que, bajo el liderazgo y coordinación de los Ministros responsables de la integración económica regional, aceleren los trabajos conducentes para ese fin, enfatizando en la facilitación del comercio, la armonización de los procedimientos aduaneros, la eliminación de barreras no arancelarias al comercio regional, tales como las relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias y a regulaciones de carácter técnico”.

La hoja de ruta elaborada por COMIECO contiene acciones en las tres etapas establecidas en el Convenio Marco de la Unión Aduanera siendo las siguientes: i) Facilitación del comercio que busca mejorar la competitividad de la región por medio de acciones que permitan la disminución de los tiempos en los puestos fronterizos y la disminución de los costos por los trámites; ii) Modernización y convergencia

normativa que busca modernizar y armonizar los instrumentos regionales, como la armonización del arancel externo común, la normativa regional que rige el comercio, contar con un mecanismo para impulsar la convergencia de los diferentes acuerdos comerciales suscritos e iniciar los trabajos para la definición del funcionamiento de las aduanas periféricas; iii) Desarrollo institucional que pretende contar con insumos a través de un estudio que fortalezca los mecanismos de coordinaciones sectoriales e intersectoriales e impulsar la actualización de los reglamentos operativos y del funcionamiento de la institucionalidad<sup>16</sup>.

Sobre esas tres etapas, la hoja de ruta contempla una serie de acciones tendientes a conformar una unión aduanera; sin embargo, algunas de esas acciones tendrán impactos en los procesos de recaudación interna y aduanera de los países, así como en la propia recaudación, por lo que se hace necesario una revisión integral y detallada de dichas agendas por parte del COSEFIN, de forma que se realice una validación de la misma, no solo sobre los objetivos fijados, sino también sobre los tiempos estimados para ejecutar las acciones. Además, debe verificarse que cada acción contempla la intervención de los actores clave, ya que son éstos los que pueden dimensionar el verdadero impacto en cada uno de los países. Por lo tanto, la revisión que se propone en esta actividad estratégica se basa en la hoja de ruta definida por COMIECO, focalizándose en aquellas acciones que son competencia del COSEFIN.

A partir de junio de 2017 entró en vigencia la Unión Aduanera entre Honduras y Guatemala, a la que El Salvador también se ha adherido y está en proceso de implementación. En el marco de la Unión Aduanera, las administraciones tributarias asumen un importante papel para hacer factible la libre circulación de mercancías: la facilitación y control del comercio comunitario. Mientras que las administraciones aduaneras mantienen la vigilancia y control del comercio no comunitario. En este contexto, ya se tiene una hoja de ruta para la incorporación de El Salvador.

## **ii. Revisión de Convenio de Compatibilización de Tributos Internos y Aduaneros, definiendo el Mecanismo de liquidación de los tributos internos y DAI**

En el 2015, una de las acciones de la hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera Centroamericana 2015-2024, tiene que ver con la revisión del Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos y sus instrumentos, el cual fue suscrito en el año 2006. Este Convenio está siendo aplicado por parte de Guatemala y Honduras en el Marco de la Unión Aduanera y recientemente el Convenio ha sido aprobado también por la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Sin embargo, por mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA, se había instruido al COSEFIN y al COMIECO a elaborar una propuesta de Mecanismo de Recaudación de los Tributos Internos en la Unión Aduanera y que se

<sup>16</sup>Hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera 2015-2024 COMIECO, 2015.

hagan las adecuaciones necesarias al Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos, aplicables al comercio entre los Estados partes de la Unión Aduanera Centroamericana, suscrito en el año 2006, con el fin de que pueden entrar en vigencia pronto. Es por este mandato que se requiere realizar “las adecuaciones necesarias” al Convenio para su revisión y la definición del mecanismo de liquidación.

Por otra parte, según lo dispone el numeral 1 del Artículo 304 del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, los países centroamericanos asumieron el compromiso de adoptar un mecanismo de reembolso de los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) pagados, el cual deberá aplicar cuando las mercancías originarias y procedentes de los Estados Miembros de la Unión Europea, importadas definitivamente en un Estado Parte del Subsistema de Integración Económica, sean posteriormente exportadas hacia otro Estado Parte.

Para formalizar este compromiso en junio del 2015, el COMIECO y el COSEFIN aprobaron el mecanismo de Reembolso de los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) y su instructivo de llenado para las mercancías originarias de la Unión Europea. De esta forma, se requiere dar seguimiento a la implementación del mecanismo de reembolso, así como continuar con la socialización del mismo, con miras a mejorar la liquidación y a la vez, la actualización del mismo.

En cuanto a la revisión del Convenio de Compatibilización de Tributos Internos y Aduaneros que se propone, este convenio no contempla mecanismo de liquidación de los tributos internos y DAI, debido a que el modelo considera la figura de aduana periférica, en la cual habrá funcionarios del país de destino que se encargarán de cobrar o verificar el pago de IVA, impuestos específicos y DAI de este país.

Evaluar si este es el mecanismo adecuado o si se pudiera proponer un mecanismo alternativo más eficiente y equitativo, podría ser una importante contribución al proceso.

### iii. Fomento de la Buena Gobernanza Financiera en los países del SICA

El concepto de Buena Gobernanza Financiera se viene desarrollando en algunos países de la región con el apoyo de socios cooperantes como la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). El proyecto consiste en realizar aportes directamente al mejoramiento del funcionamiento de las instituciones públicas, así como a la relación estado-ciudadanía, propiciando la incorporación de los principios de la buena gobernanza financiera en los sistemas de finanzas públicas de los países de la región. De esta forma, por medio de programas, se brinda asesoría sobre movilización de recursos,



Firma con la Cooperación de Alemania para la implementación del Programa Buena Gobernanza Financiera en el Sistema de Estados de la Integración Centroamericana, SICA, celebrada el 13 de septiembre de 2018 en la Casa de Centroamérica.

calidad del gasto y transparencia fiscal, propiciándose las condiciones generales para un crecimiento de amplio impacto y la reducción de la pobreza.

En el caso de la movilización de recursos y transparencia fiscal (calidad del gasto se analiza en otras áreas temáticas de la MIF) se planean acciones en varios frentes, como el plan de acción BEPS y en incentivos fiscales. Debido a su importancia y actualidad, ambos temas se incluyen separadamente en otras áreas temáticas de la MIF. La importancia de las mismas trasciende la mera recaudación tributaria, en tanto, tiene repercusiones en materia de transparencia de las finanzas públicas en los países de la región, debido a que su análisis permite estimar el verdadero potencial de recaudación de los países y en el caso de los incentivos fiscales se puede cuantificar el costo/beneficio para la sociedad de los mismos.

La otra acción con relación a la movilización de recursos y que se desarrolla bajo esta área temática (Modernización y articulación de las políticas y las administraciones tributarias y aduaneras), consiste en aumentar la recaudación de ingresos tributarios en dos países piloto, El Salvador y Guatemala. Estas acciones se enmarcan dentro del proyecto financiado por la GIZ, Promoción de Buena Gobernanza Financiera en el Sistema de Estados de la Integración Centroamericana, SICA.

Con el fin de aumentar la recaudación, se proyecta trabajar para mejorar los registros de contribuyentes, como fundamento de una recaudación eficiente en ambos países. El proyecto brinda asesoría conceptual para la construcción de dicho registro, así como asesoría para la optimización del proceso de inscripción de nuevos contribuyentes, eliminaciones del registro, cambios y rutinas de control, para mantener la base actualizada.

Se desarrollará un método de gestión de riesgos, con miras a focalizar auditorías tributarias en aquellos sectores que muestran bajas contribuciones. Además, se van a sistematizar las buenas prácticas de la gestión fiscal local en Guatemala, especialmente el ranking financiero de las municipalidades y valoración de predios, para ponerlas a disposición de la SE-COSEFIN. El impuesto predial tiene un potencial fiscal aún no aprovechado, por lo que el intercambio de conocimiento sobre buenas prácticas de la gestión fiscal local en Guatemala, por medio de una conferencia regional, permite transferir conocimientos técnicos y experiencias para su implementación a otros países de la región.

Organismos cooperantes, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la GIZ, han brindado algunos apoyos a la administración tributaria de El Salvador, para mejorar los registros de contribuyentes y desarrollar el análisis de riesgo para la selección de contribuyentes a fiscalizar. Estos apoyos, por supuesto, tienen un alcance limitado en el tiempo, por lo que la cooperación que podría gestarse en el marco del plan de trabajo propuesto por COSEFIN, sería importante para avanzar más en estos temas.

Finalmente, se sistematizará el proceso participativo de la reforma del impuesto ambiental y las experiencias técnicas recopiladas en Guatemala para que COSEFIN lo utilice de insumo en el marco del debate de una política fiscal regional.

#### **iv. Elaborar un marco regional para el tratamiento fiscal de la explotación de recursos renovables y no renovables. Tributación minera - experiencia de República Dominicana**

La región CAPRD, con la excepción de República Dominicana, no tiene experiencia en el desarrollo de marcos de tributación para la explotación de recursos no renovables, en parte porque no es una región que explote intensivamente este tipo de recursos. Sin embargo, esta particularidad podría cambiar o incluso puede tener sentido ajustar los marcos tributarios para continuar con la explotación de recursos, aunque sea a baja escala. De esta forma, se considera oportuno revisar la experiencia dominicana para que sirva de base al planteamiento de un eventual marco regional, para el tratamiento fiscal de la explotación de recursos naturales.

Por tal motivo, será interesante realizar un análisis de la tributación de la actividad minera de la región centroamericana, a la luz de la experiencia de República Dominicana, con el fin de identificar necesidades de mejora y proponer los ajustes necesarios para fortalecer el control de la minería por parte de las administraciones tributarias.

## **2. Objetivo estratégico:**

Implementar programa de formación de competencias y desarrollo de infraestructura tecnológica orientados a la mejora y la eficiencia tributaria y aduanera

La inversión en capital humano, así como en infraestructura tecnológica, forman parte de las actividades más estratégicas para las administraciones tributarias y aduaneras. Nunca como antes, la inversión en ambas ha sido tan relevante para los países, por cuanto están llamados a adecuarse a un mundo cada día más tecnificado y en donde la economía digital está dejando rezagada a la economía tradicional. La integración de las economías, el desarrollo de cadenas de valor, el desarrollo de negocios basados en tecnologías innovadoras, entre muchos otros, hacen urgente que las administraciones cuenten con el personal competente y capacitado que puede continuar ejerciendo eficientemente sus funciones ante nuevos desafíos. Del mismo modo, se hace necesario el aprovechamiento de nuevas herramientas tecnológicas como el georeferenciamiento, *cloud computing*, *big data*, inteligencia artificial, tecnologías de encriptación, tipo *blockchain* por parte de las administraciones tributarias y aduaneras que les permitan continuar entregando resultados a la ciudadanía.

Se destacan tres acciones estratégicas que el COSEFIN puede implementar, con miras a avanzar en la implementación de un programa de formación y desarrollo tecnológico en la región.

## **a) Actividades estratégicas**

### **i. Estudiar el mecanismo para implementar y homologar a escala centroamericana el procedimiento de facturación electrónica**

La facturación electrónica posee múltiples beneficios tanto para los gobiernos como para los contribuyentes, entre algunas de estas ventajas se pueden mencionar:

i) aumenta el control fiscal, lo que permitiría disminuir la evasión y por ende, incrementar la recaudación; ii) propicia una mayor eficiencia en los procesos de las empresas de negociación, entrega y pago de bienes y servicios; iii) permite reducir los costos asociados a las facturas físicas; y iv) facilita el financiamiento de las Mipymes, por ejemplo a través del uso del factoring.

Conscientes de estos y otros beneficios, los miembros del COSEFIN consideran como una acción estratégica para la región “la implementación de la factura electrónica en todos los países”. Sin embargo, su implementación no es un proceso sencillo, ya que requiere una serie de requisitos tanto a nivel del gobierno, como de los contribuyentes y a nivel tecnológico, los cuales deben ser previamente analizados. De hecho, cada país tiene sus particularidades, así como cada industria, por lo que debe determinarse previamente si un país o industria cumple con los requerimientos mínimos para poder llevar a este proceso.

Latinoamérica ha sido la región pionera en el mundo del desarrollo de la factura electrónica y el líder de la región ha sido Chile que, de forma voluntaria, desde el año 2003 adoptó este esquema. Inicialmente el servicio del software lo ha venido suministrando el propio gobierno de forma gratuita para las Mipymes y empresas privadas autorizadas por el gobierno. En el 2014 comenzó paulatinamente el uso obligatorio de la factura electrónica, iniciando con las empresas de mayor tamaño, mientras que en el 2017 se hizo obligatorio para las microempresas. Lo anterior ha resultado en un importante aumento en la formalización de las empresas, donde las firmas inscritas en la facturación electrónica han incrementado de 2.000 en 2005 a más de 100.000 actualmente. A nivel de Mipymes, el número de empresas con factura electrónica incrementó de 2.200 a 91.500, en el mismo período<sup>17</sup>.

Otras experiencias avanzadas son en Argentina, Brasil, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Costa Rica implementó el uso obligatorio de la factura electrónica en la mayoría de sectores y contribuyentes durante el año 2018.

<sup>17</sup><https://www.dinero.com/pais/articulo/facturacion-electronica-colombia-traeria-beneficios/204399>

Existen proyectos en proceso en varios países de la región, entre ellos Colombia, Guatemala, Panamá y Paraguay, y se ha manifestado la intención de desarrollar sistemas nacionales en El Salvador, Honduras, República Dominicana y Venezuela<sup>18</sup>.

El COSEFIN podría constituirse en una muy buena plataforma para compartir los éxitos y fracasos que han tenido los países de la región en la implementación del sistema de facturación electrónica, en sus diferentes etapas de desarrollo que han alcanzado hasta el momento.

Adicionalmente al mecanismo, es importante la definición de un proceso de implementación de la facturación electrónica que incluya la fase de puesta en producción de la generación y transferencia de data, análisis de riesgo, utilización de la data con fines de control y la definición de las posibles demandas que atender a los sectores de micro y pequeña empresa que implique nuevos servicios en línea derivados del proyecto de facturación electrónica.

## **ii. Fortalecer la infraestructura tecnológica aduanera y tributaria**

Tal como se mencionó, la actualización tecnológica de las administraciones es un asunto urgente, ya que requieren estar al tanto y aprovechar las últimas tecnologías disponibles en su quehacer diario. Por este motivo se requiere contratar un estudio integral sobre las mejores prácticas en el uso de la tecnología en las administraciones tributarias y aduaneras en el mundo que sirva de guía para la región.

## **iii. Fortalecer las competencias técnicas del recurso humano en la administración aduanera y tributaria**

Esta iniciativa forma parte del quehacer del COSEFIN no solo en el ámbito aduanero-tributario, ya que como organismo regional, una de sus funciones es la promoción del intercambio de experiencias entre sus países miembros y ayudar a mejorar las capacidades humanas de los funcionarios. De esta forma, la SE-COSEFIN permanentemente promueve y organiza actividades de capacitación en las áreas prioritarias de trabajo, y se encuentra promoviendo relaciones y cooperación con otros órganos multilaterales relacionados con las temáticas fiscales, con miras a mejorar la coordinación en proyectos de interés común en la región y el intercambio de conocimiento y experiencias. Entre los organismos con los que se ha mejorado la coordinación se encuentran, el CIAT, (CAPTAC-DR), la OCDE y la CEPAL.

Adicionalmente, la SE-COSEFIN se encuentra promoviendo la cooperación entre los países en diferentes modalidades. Constantemente se buscan áreas en las cuales existan países de la región que destaquen por sus buenas prácticas o experiencias y que puedan trasladarse al resto de países, mediante la figura de la cooperación Sur-Sur. De cierta forma, la SE-COSEFIN funge como un centro de confluencia y

<sup>18</sup> Factura Electrónica en América Latina, Barreix y Zambrano CIAT y BID, 2018.

coordinación de iniciativas de cooperación, de tal forma que se apoyan las iniciativas de cooperación de socios extra regionales.

El proyecto Promoción de Buena Gobernanza Financiera en el SICA (2018-2021), que financia la GIZ incluye una estrategia de desarrollo de capacidades, la cual prioriza el nivel del sistema de cooperación, pero incluye también el nivel de los individuos y de la organización. La estrategia contempla la asesoría a la SE-COSEFIN, a los Ministerios de Hacienda y a las administradoras de impuestos en temas técnicos, gerenciales y estratégicos. En los casos de los ministerios y administraciones de impuestos, se brindarán formatos de entrenamiento y capacitación en temas específicos, sobre todo para niveles técnicos y gerenciales para fortalecer las competencias de su recurso humano. También se brindará asesoría en desarrollo organizacional, especialmente para la organización de procesos de los dos países pilotos, pero también de otros estados miembros.





# PROCESOS PRESUPUESTARIOS

## Procesos presupuestarios

El tema de la mejora en la gestión presupuestaria ha sido prioritario en la región, la cual ha recibido apoyo de asistencia técnica proveniente de diversas agencias durante los últimos años. Hay convergencia entre los países y socios cooperantes en que la región debe migrar hacia esquemas de presupuesto por resultados, como parte de un objetivo superior que busca mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

De esta forma, sin menospreciar áreas claves dentro de lo que se ha denominado la GpRD, las autoridades de la región han querido enfocar los esfuerzos en el PpR, el cual es uno de los pilares del ciclo de gestión, por considerarse clave dentro de un proceso de ordenamiento de las finanzas públicas.

El PpR es un conjunto de procesos e instrumentos que permiten utilizar sistemáticamente información sobre el desempeño (resultados) de las políticas, programas y proyectos en el ciclo presupuestario, con el objetivo de maximizar su impacto en el desarrollo económico y social. Es una herramienta que permite vincular la asignación de recursos a los resultados de la gestión<sup>19</sup>.

El BID plantea la necesidad de contar con los siguientes cinco componentes para la implementación de un esquema de PpR: i) estructurar los gastos en el presupuesto por programas; ii) contar con proyecciones de ingresos y gastos para el mediano plazo; iii) instalar sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público; iv) contar con incentivos para mejorar la efectividad de la gestión y; v) difundir la información sobre el presupuesto y el gasto<sup>20</sup>. Una sexta área clave para el éxito de un sistema de PpR son los sistemas de seguimiento y evaluación, sin embargo, muchas veces se les da una amplitud que trasciende el PpR y lo coloca como uno de los pilares del ciclo de gestión del GpRD. A pesar de lo anterior, un buen sistema de seguimiento y evaluación debe considerarse como parte integral de un modelo de PpR, ya que es, justamente, a través de él que se generarán los indicadores e información relevante para retroalimentar el proceso de asignación de recursos del presupuesto.

El ordenamiento de los procesos presupuestarios en programas es uno de los componentes claves para el desarrollo de un PpR, ya que permite que el presupuesto se formule con base en políticas y no en incrementos automáticos en función de los recursos previstos. Se podría decir que el primer paso para obtener un PpR es lograr un presupuesto por programas.

<sup>19</sup>Kaufmann, Sanguinés y García Moreno (2015) Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

<sup>20</sup>Idem.

## El componente de género

La definición de las prioridades de gasto, así como de los resultados esperados a través de la figura de presupuestos por resultados debe incorporar políticas de igualdad y equidad de género desde sus cimientos, si se pretende lograr un verdadero impacto en ese campo. La región cuenta con instrumentos para materializar la incorporación de la perspectiva de género en sus sistemas



Taller de Presupuestos con Enfoque de Género, realizado en Guatemala el 27 de agosto de 2018.

de planificación y presupuestos. Específicamente, el eje estratégico 7 de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana (PRIEG/SICA) de diciembre del 2013, menciona como parte de sus medidas “promover la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, en el marco de las reformas de los sistemas de administración financiera y de la adopción de presupuestos por programa con enfoque de resultados y marcos fiscales de mediano plazo”, así como “promover el etiquetado de presupuestos públicos y de la cooperación internacional mediante la asignación de recursos específicos a políticas, programas y acciones para la igualdad en los planos nacionales y regionales”. Ambas medidas son una muestra inequívoca de la importancia que reviste la igualdad y equidad de género para la región.

Sin el objetivo de realizar un listado exhaustivo de los apoyos que ha recibido la región en materia de PpR, se tienen documentados algunos apoyos puntuales y programas integrales de diversos socios cooperantes de la región.

Un ejemplo exitoso es el Proyecto “Apoyo a la Política Fiscal en El Salvador” por parte de la GIZ, el cual contó con un componente denominado “Reformas Presupuestarias”, con el objetivo de acompañar a la dirección general de presupuesto en la implementación de un presupuesto por programas con enfoque de resultados, un marco de gastos de mediano plazo y un sistema de seguimiento y evaluación. Este proyecto aportó productos específicos, como la elaboración de manuales de mediano plazo, elaboración de un nuevo manual de clasificadores, guía de diseño de programas, elaboración de material didáctico sobre presupuesto por resultados, desarrollo de capacitaciones, asistencia en el diseño de programas presupuestarios e indicadores, vinculación plan-presupuesto y el Modelo Conceptual de Seguimiento y Evaluación. La GIZ continuará con su apoyo a El Salvador enfocándose en el pilar de sistemas de seguimiento y evaluación. También, apoyará a Guatemala en temas relacionados a clasificadores del gasto de género y transparencia presupuestaria y planea compartir la experiencia salvadoreña con otros países de la región.

## 1. Objetivo estratégico:

Aplicar presupuestos por programas de largo plazo con enfoque de resultados, en función de los objetivos trazados en los planes nacionales, regionales y globales.

Resultados del Sistema de Evaluación del PRODEV de la GpRD (SEP) del BID y su comparación más reciente con datos del 2013, muestran avances en la región en algunos de los pilares del GpRD. De los cinco pilares de la GpRD, el PpR al igual que el seguimiento y la evaluación continúan siendo los más rezagados en los 24 países de LAC, en relación a la evaluación del BID con corte al 2013, donde ambos pilares mejoraron con relación a la evaluación del 2007.



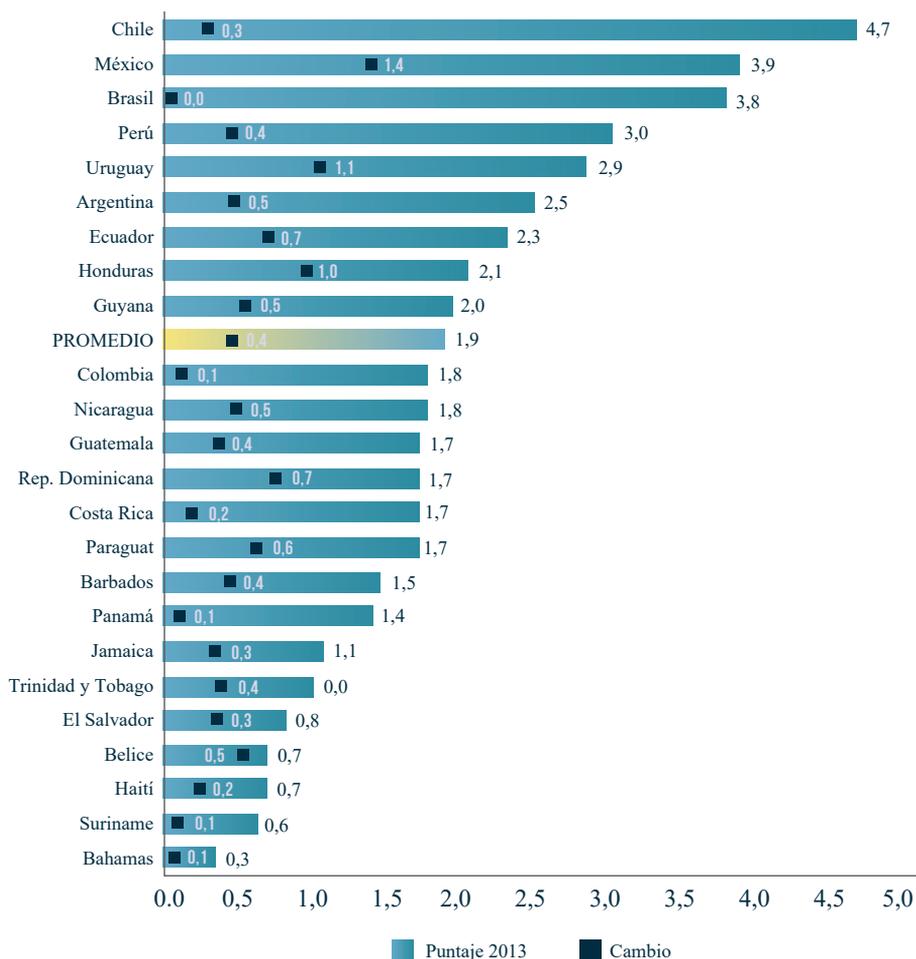
I Reunión del Grupo de Trabajo de Presupuestos Públicos del COSEFIN realizada en El Salvador, el 29 de octubre del 2018.

En el caso de los países de la región de CAPRD, ningún país se encuentra calificado en el nivel alto de cumplimiento según el índice de la GpRD en el 2007 y 2013. Solo Brasil, Chile, Colombia y México se ubicaron en esa categoría. De esta forma, los países de CAPRD se encuentran calificados en nivel medio, con excepción de Belice que permanece en el nivel bajo. Adicionalmente, se reporta a República Dominicana, Nicaragua y Belice como países que avanzaron substancialmente entre el año 2007 y el 2013.

Con relación a los resultados del SEP del 2013 sobre el pilar de PpR específicamente, ningún país de la región CAPRD se mostraba entre los países de LAC con mayor nivel de puntaje, esos puestos fueron obtenidos por Brasil, Chile, México y Perú. La mayor parte de los países CAPRD se ubicó con un nivel medio de calificación, quedando únicamente El Salvador, Panamá y Belice calificados en el nivel bajo. Por su parte, Belice, Honduras, Nicaragua y República Dominicana se ubicaron entre los países con mayor avance del 2007 al 2013. Únicamente, Honduras se ubicó por encima del promedio del índice del SEP sobre PpR en la evaluación del 2013 (Gráfico 1), lo que brinda una idea del rezago de la región en esta materia.

Es importante aclarar que desde la fecha de la última evaluación (2013) se tienen documentados importantes avances en República Dominicana y El Salvador, tal y como se mencionó anteriormente, que por la temporalidad de la evaluación del SEP, no consta en su informe.

Gráfico 1 Índice del pilar de presupuesto por resultados por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007



Fuente: Kaufmann, Sanguinés y García Moreno (2015) Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

Dada la urgencia para la región en mejorar la eficiencia, eficacia y la transparencia del gasto público, las autoridades financieras de la región han definido como una de las áreas temáticas de la MIF los procesos presupuestarios. El objetivo de esta área temática consiste en la implementación de presupuestos por programas con enfoque de resultados o simplemente presupuestos por resultados (si se considera que un verdadero esquema de PpR debe incorporar la organización del presupuesto por programas), incorporando la perspectiva de género en toda la región CAPRD. Los PpR deben implementarse en función de los objetivos estratégicos definidos en los planes nacionales de cada país, objetivos regionales o globales como los ODS, los cuales todos países de la región han suscrito.

## a) Actividad estratégica:

**Conformar e implementar Grupo de Trabajo de Presupuestos para la discusión regional orientada a la formulación de presupuestos por programas con enfoque de resultados e implementación de instrumentos financieros de mediano y largo plazo.**

Dado que existen diversos grados de avance en la región con relación a la implementación del PpR y que esta herramienta consiste en un proceso continuo en donde su implementación permite ir incorporando la experiencia en los siguientes ciclos presupuestarios, se requiere contar con un equipo técnico conformado por los funcionarios a



Reunión del Grupo de Trabajo de Presupuestos Públicos del COSEFIN, con el acompañamiento de expertos de la consultoría GOPA, realizada en julio 2019 en la ciudad de Guatemala.

cargo de la implementación de PpR en cada uno de los países, que sirva como órgano técnico y de validación para el cumplimiento del objetivo trazado para esta área. Este equipo denominado el Grupo de Trabajo de Presupuestos Públicos (GTPP) también fungirá como un foro para el intercambio de experiencias entre los países, lo cual repercutirá en un mejor proceso de implementación para toda la región.

El resultado más importante que se espera obtener como producto del funcionamiento del GTPP, es un plan de trabajo regional para avanzar en la formulación de PpR, incorporando la perspectiva presupuestaria de mediano plazo y la perspectiva de género. Un segundo resultado esperado consiste en la implementación del plan de trabajo por parte de los países de la región.



# **INTEGRACIÓN FINANCIERA**

# Integración financiera

## 1. Objetivo estratégico:

Unificar los mercados domésticos de deuda pública con el fin de propiciar su desarrollo y profundización, orientado a la construcción de un mercado regional.

Desde el año 2002 se llevan a cabo iniciativas en la región con miras a desarrollar un mercado regional de deuda pública. En el año 2003 se firmó un acuerdo entre el CMCA y el COSEFIN, con el objetivo de aprobar los estándares regionales para la armonización de los mercados de deuda pública del Istmo Centroamericano y de República Dominicana. Esta fue una ambiciosa iniciativa que contenía la fijación de estándares en ocho áreas relacionadas con los mercados de deuda pública. Los estándares servirían como guía para que los países organizaran sus respectivos mercados internos de deuda pública, eso sí, conforme a las características y desarrollo de cada país. También se conformó un Comité Técnico de Estándares Regionales para dar seguimiento a la implementación de la guía de estándares y se nombró como coordinador a la secretaría ejecutiva del CMCA, la cual, adicionalmente tendría la función de gestionar asistencia técnica para apoyar a los países. Estas iniciativas se llevaron a cabo en la región con resultados mixtos.

A partir del año 2015, tanto el COSEFIN como el CMCA, han trabajado para reactivar el proyecto de creación de un mercado regional de deuda pública. Inicialmente, dicha iniciativa se planteó desarrollarla en dos fases. La primera consiste en diagnosticar la situación legal y operativa de los mercados domésticos de deuda pública y de la gestión del pasivo cuasifiscal (en los países que corresponda), así como las infraestructuras de custodia, compensación y liquidación de valores públicos, de los inversionistas institucionales entre otros temas. La segunda fase consiste en definir una estrategia regional y planes de acción nacionales y regionales, con miras a profundizar el desarrollo de los mercados domésticos, según estándares regionales, y alcanzar el objetivo de un mercado regional de deuda pública.

En abril 2017, el COSEFIN decide continuar con el proyecto del Mercado Regional de Deuda Pública y solicitó al BCIE apoyo y asistencia técnica para avanzar con el tema, en conjunto con la SECMCA. El BCIE ha venido trabajando en temas relacionados, pero más enfocado al desarrollo de un custodio de valores regional, para lo cual han recibido apoyo técnico del Departamento del Tesoro Americano. El proyecto del custodio regional se considera relevante para el logro del objetivo del COSEFIN, por lo que se apoyará y dará seguimiento por parte de su secretaría ejecutiva. Con el apoyo del BCIE, a partir de mayo 2017, tanto SE-COSEFIN como SECMCA, continúan con el proyecto de construcción del mercado regional de deuda pública por medio de dos líneas de trabajo paralelas: la primera de corto plazo, que consiste en acciones que faciliten la operación del mercado de deuda

pública; la segunda, de largo plazo, que busca homogenizar marcos legales, normas y reglamentos de los países de la región.

Una alternativa que se analiza es la posibilidad de comenzar por la integración de dos mercados de deuda de la región, Guatemala y Honduras, aprovechando la coyuntura política resultante de la Unión Aduanera de ambos. Se considera que podría ser una forma de avanzar en el proceso de integración, al que posteriormente se pueden sumar otros países.

Otro elemento que juega un rol importante para el mercado regional es el Sistema de Interconexión de Pagos (SIPA), el cual se reconoce como el mecanismo regional para realizar la liquidación de valores dentro de lo que sería un mercado regional de deuda. Dichas consideraciones han sido discutidas en el marco del Comité de Técnico de Estándares Regionales (CTER), en donde también se aborda el avance respecto al cumplimiento de los estándares y como podría funcionar el SIPA para impulsar el Proyecto de Mercado Regional de Deuda Pública.

## **a) Actividades estratégicas**

### **i. Validar el Proyecto de Desarrollo de Mercado Regional de Deuda Pública por parte de los países**

Es necesario revisar todos los estudios sobre mercados de capitales que se tengan disponibles para la región, adicionalmente se debe revisar con la SECMCA la situación actual de los estándares regionales.

La SECMCA considera que se ha logrado, en gran medida, la implementación de los estándares regionales en los países, lo cual sirve de base para establecer una estructura de mercado regional. Se considera que muchos estándares se han cumplido, logrando una armonización razonable entre los países. Sin embargo, hay temas clave pendientes como la valorización de los títulos y el avance disímil en cuanto a la infraestructura financiera que se necesita.

Por este motivo, es importante que se presente un proceso de validación por parte del COSEFIN de lo que se ha denominado el “Proyecto de Desarrollo de Mercado Regional de Deuda Pública”, de tal forma que se clarifiquen los avances y los alcances que se esperan del mismo.

### **ii. Realizar Diagnóstico situacional de CAPRD con respecto al Mercado Regional de Deuda Pública**

Con miras a validar el Proyecto de Desarrollo de Mercado Regional de Deuda Pública se requiere contar con un diagnóstico, de tal forma que se exponga la situación específica de cada país con respecto al proyecto, permitiendo que se ajuste, de acuerdo a las particularidades de cada país. Debido a que ya existen diagnósticos

en la región, el primer paso debe ser revisarlos para dirigir los nuevos esfuerzos hacia las áreas de interés y sobre las cuales realmente se requieran diagnósticos.

### iii. Apoyar y dar seguimiento a la implementación del Proyecto de Desarrollo del Mercado Regional

Una vez validado el proyecto y realizado el diagnóstico de la situación de cada país con relación al mismo, lo procedente es avocarse al apoyo e impulso del mismo y a dar seguimiento al avance.

## 2. Objetivo estratégico:

Fortalecer la compilación y divulgación de las estadísticas de las finanzas públicas armonizadas en CAPRD.

La armonización de las estadísticas de las finanzas públicas puede proveer múltiples beneficios a los países entre los que se encuentran: mejoras del proceso de toma de decisiones a nivel social, político y económico en la región; comparabilidad de los datos y reportes, facilitando el debate económico regional; convergencia de conceptos, lo que facilita la integración económica regional; apoyo en la rendición de cuentas; soporte en la transparencia y garantía en el análisis de la situación fiscal de los países en bases similares, permitiendo evaluar el desempeño de los gobiernos y la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Por su parte, al COSEFIN también le interesa la implementación del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014), para lo cual se trabaja de forma coordinada con el CAPTAC-DR del FMI.

### a) Actividades estratégicas

#### i. Participar en el proyecto de estadística de Finanzas Públicas

Los países miembros del COSEFIN ya han confirmado su participación en el proyecto apoyado por CAPTAC-DR, también la SE-COSEFIN participará y apoyará en lo correspondiente. La participación se realizará por medio del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Finanzas Públicas (GTEFP), el cual se constituyó formalmente e inclusive, se nombraron sus representantes tanto de los Ministerios de Hacienda o Finanzas como de los bancos centrales de la región a través del CMCA.



Segunda Reunión del Grupo Técnico de Estadísticas en Finanzas Públicas, GTEFP, celebrada el 4 y 5 de marzo del 2019 en la Sede del SICA, El Salvador.

## **ii. Implementar el intercambio de información fiscal relevante entre países**

Como uno de los resultados tangibles de participar en el proyecto de estadísticas fiscales se espera que los países cuenten con información armonizada de las estadísticas fiscales de los miembros del COSEFIN, con el propósito que sea comparable.

# Anexo 1

## Tablas operativas de las áreas de interés fiscal

### ÁREA / TEMA 1 ÁREA DE INTERÉS FISCAL



**Objetivo:** Integrar políticas públicas a nivel regional, para el otorgamiento y seguimiento de las exoneraciones fiscales, evaluando e incorporando “mejores prácticas” de evaluación de impactos (costo-beneficio), registro contable y presupuestario del sacrificio fiscal.

Actividades estratégicas (iniciativas)	Resultado esperado
Reactivar el Grupo de Trabajo de Política Tributaria.	1 Plan de acción del Grupo de Trabajo de Política Tributaria reactivado.
Realizar un estudio Costo-Beneficio de las exoneraciones e incentivos fiscales, registro contable y presupuestario para CAPRD.	1 Análisis de brecha entre el gasto tributario y el derrame económico generado por el otorgamiento de las exenciones e incentivos que permita un análisis de la validez de los mismos.
Realizar estudio de impacto en las finanzas de las reformas en los países de la región en las zonas económicas y zonas francas.	1 Estudio de impacto realizado.
Revisar el Convenio de buenas prácticas sobre incentivos tributarios para la inversión.	1 Convenio de buenas prácticas sobre incentivos tributarios para la inversión revisado por el grupo de trabajo Política Tributaria.

### ÁREA / TEMA 2 ESTRATEGIA BEPS



**Objetivo:** Análisis para CAPRD de la iniciativa BEPS (Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios), relativo a las estrategias de empresas multinacionales para eludir o evadir el pago de impuestos trasladando sus beneficios a países de escasa o nula tributación.

Actividades estratégicas (iniciativas)	Resultado esperado
Conformar un equipo de trabajo para identificar y priorizar las medidas BEPS aplicables a los países de la región.	1 Equipo multidisciplinario conformado.
Identificar y priorizar las medidas BEPS aplicables a los países de la región.	1 listado de medidas BEPS aplicables para los países de la región.
Diseñar Plan de implementación de las medidas BEPS aplicables a los países de la región.	1 Plan de implementación diseñado.
Dar seguimiento del Plan de implementación.	1 informe de implementación del Plan generado.

**ÁREA / TEMA 3 EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**


Objetivo	Actividades estratégicas (iniciativas)	Resultado esperado
Fortalecer la eficiencia en la gestión de los sistemas de inversión pública de la región.	Realizar estudio diagnóstico de fortalezas y limitaciones de los Sistemas de Inversión Pública de la región, orientada a realizar recomendaciones de mejora.	1 diagnóstico de fortalezas y limitaciones de los SIP identificados.
	Diseñar recomendaciones de mejora para CAPRD de eficiencia en la gestión de los Sistemas de Inversión Pública de la región.	1 propuesta de mejora de los SIP.
	Dar seguimiento a las propuestas de mejora adoptadas.	2 análisis de seguimiento de recomendaciones.
	Diseñar un programa de formación de competencias técnicas orientado a la eficiencia en la gestión de los Sistemas de Inversión Pública.	1 programa de formación diseñado.
Articular esfuerzos regionales de captación de recursos financieros para sustentar proyectos regionales.	Realizar mesa Intersectorial para consensar plan maestro con propuestas de mecanismos de financiamiento de proyectos de Inversión de la región.	1 plan maestro que incluya la fuente de financiamiento.
	Participar activamente en la Comisión de Financiamiento del Proyecto Mesoamérica.	Participación activa del grupo de trabajo Crédito e Inversión Pública en las iniciativas de la Comisión de Financiamiento del Proyecto Mesoamérica.
	Implementar mesa de cooperantes para la sostenibilidad financiera de los proyectos regionales de inversión.	1 mesa de cooperantes conformada.

**ÁREA / TEMA 4 RIESGOS FISCALES**


Objetivo	Actividades estratégicas (iniciativas)	Resultado esperado
Generar una propuesta de políticas respecto a la identificación, análisis y registro contable de los riesgos y contingencias fiscales [por ejemplo, los derivados de las Asociaciones Público-Privadas (APP), Desastres Naturales, Sistemas de Pensiones, Rescates Financieros a Municipalidades, Garantías Soberanas y otros].	Conformar el Grupo de Trabajo: Riesgos Fiscales.	Grupo de trabajo conformado.
	Realizar estudio CAPRD de identificación de Riesgos Fiscales comunes y de mayor relevancia (por ejemplo, APP).	1 diagnóstico de riesgos fiscales comunes de mayor relevancia en la región.
	Intercambiar experiencias regionales en materia de riesgo fiscal.	1 registro de experiencias disponible para la región.
	Diseñar una metodología regional para la medición de cada uno de los tipos de riesgos fiscales.	1 metodología regional de medición, diseñada por tipo de riesgo relevante identificado.
	Diseñar estrategias regionales de gestión de cada uno de los riesgos fiscales.	1 Estrategia de gestión diseñada sobre la base de los riesgos relevantes identificados.
	Monitorear y dar seguimiento a la implementación de estrategias regionales de gestión de riesgos fiscales.	3 seguimientos a la implementación de Estrategias de gestión de riesgos fiscales.

**ÁREA / TEMA 5 MODERNIZACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ADUANERAS**


Objetivo	Actividades estratégicas (iniciativas)	Resultado esperado
Articular, entre los países, CAPRD, mejoras a las políticas tributarias y aduaneras, a través de programas de cooperación comunes.	Realizar revisión de agenda intersectorial del proceso de Unión Aduanera. (coordinación con SIECA, considerando que el desarrollo de la Integración Regional no ponga en riesgo el interés fiscal).	1 Hoja de ruta de las acciones que deben realizar los países para su incorporación a la unión aduanera.
	Revisión de Convenio de Compatibilización de Tributos Internos y Aduaneros, definiendo el Mecanismo de liquidación de los tributos internos y DAI.	Convenio de Compatibilización de Tributos internos y Aduaneros actualizado.
	Fomento de la Buena Gobernanza Financiera en los países del Sistema de la Integración Centroamericana SICA.	100% programa implementado.
	Elaborar un marco regional para el tratamiento fiscal de la explotación de recursos renovables y no renovables. Tributación minera- experiencia de República Dominicana.	1 Marco regional diseñado.
Implementar programa de formación de competencias y desarrollo de infraestructura tecnológica orientados a la mejora y la eficiencia tributaria y aduanera.	Estudiar el mecanismo para implementar y homologar a escala centroamericana el procedimiento de facturación electrónica.	2 Análisis realizados
	Fortalecer la infraestructura tecnológica aduanera y tributaria.	Estudio sobre nuevas tecnologías en las Administraciones Tributarias y Aduaneras.
	Fortalecer las competencias técnico-humanas de la administración aduanera tributaria.	Al menos tres proyectos de cooperación apoyados.

**ÁREA / TEMA 6 PROCESOS PRESUPUESTARIOS**


Objetivo	Actividades estratégicas (iniciativas)	Resultado esperado
Aplicar presupuestos por programas de largo plazo con enfoque de resultados, en función de los objetivos trazados en los planes nacionales y globales (p.e. ODS)	Conformar e implementar Grupo de Trabajo de Presupuestos para la discusión regional orientada a la formulación de presupuestos por programas con enfoque de resultados e implementación de instrumentos financieros de mediano y largo plazo.	1 Plan de trabajo regional diseñado para la formulación de presupuestos por programas con enfoque de resultados e implementación de instrumentos financieros de mediano y largo plazo.
		100% de implementación de Plan de trabajo regional para la formulación de presupuestos por programas con enfoque de resultados e implementación de instrumentos financieros de mediano y largo plazo.

**ÁREA / TEMA 7 INTEGRACIÓN FINANCIERA**


Objetivo	Actividades estratégicas (iniciativas)	Resultado esperado
Unificar los mercados domésticos de deuda pública con el fin de profundización, orientado a la construcción de un mercado regional.	Validar el Proyecto de Desarrollo de Mercado Regional de Deuda Pública por parte de los países.	1 Proyecto de Desarrollo de Mercado Regional de Deuda Pública aprobado.
	Realizar Diagnóstico situacional de CAPRD con respecto al Mercado Regional de Deuda Pública.	Realizado el diagnóstico de las condiciones de la región para un Mercado Regional de Deuda Pública.
	Apoyar y dar seguimiento a la implementación del Proyecto de Desarrollo del Mercado Regional.	Avance en la implementación del proyecto.
Fortalecer la compilación y divulgación de las estadísticas de las finanzas públicas armonizadas en CAPRD.	Participar en el proyecto de estadística de Finanzas Públicas.	COSEFIN informado sobre la participación en el proyecto de estadísticas de Finanzas Públicas.
	Implementar el intercambio de información fiscal relevante entre países.	1 Matriz de Intercambio de información fiscal.

## Anexo 2

### Galería de imágenes 2015-2019



Reunión Ordinaria del COSEFIN celebrada en Honduras el 12 de febrero de 2015.



Reunión Ordinaria del COSEFIN celebrada en julio de 2015 en El Salvador.



Reunión Ordinaria del COSEFIN celebrada en Nicaragua el 02 de septiembre de 2016. De izquierda a derecha: Roberto Solórzano, Viceministro de Hacienda de El Salvador; Lionel López Viceministro de Finanzas Públicas de Guatemala; Eyda Varela, viceministra de Economía y Finanzas de Panamá; Iván Acosta, Ministro de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua; Helio Fallas, ministro de Hacienda de Costa Rica y Martín Portillo, Secretario Ejecutivo del COSEFIN.



Reunión extraordinaria del COSEFIN el 28 de abril de 2017 en Guatemala.



Reunión Ordinaria del COSEFIN celebrada el 20 de marzo de 2017 en Costa Rica. De izquierda a derecha: Viceministro de la Secretaría de Finanzas de Honduras, Carlos Borjas; Ministro de Hacienda de El Salvador, Carlos Cáceres; Ministro de Hacienda de Costa Rica, Helio Fallas; Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala, Julio Héctor Estrada; Viceministra de Economía y Finanzas de Panamá, Eyda Varela y Viceministro de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, José Adrian Chavarría.



Taller de cooperación entre CEPAL y COSEFIN realizado en México el 23 de junio de 2017 donde se presentó la MIF.



Reunión Ordinaria del COSEFIN el 29 de Septiembre de 2017 en Panamá. De izquierda a derecha: Martín Portillo, Secretario Ejecutivo del COSEFIN; Jorge López, Subdirector de análisis y política fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; José Luis Actis, asesor del Ministerio de Hacienda de República Dominicana; Eyda Varela, viceministra de Economía y Finanzas de Panamá; Dulcideo De La Guardia, Ministro de Economía y Finanzas de Panamá; Helio Fallas, Ministro de Hacienda de Costa Rica y Wilfredo Cerrato, Ministro de la Secretaría de Finanzas de Honduras.



Elaboración de la primera propuesta del plan operativo regional por parte del equipo técnico del Ministerio de Hacienda de El Salvador el 15 de febrero de 2018.



Reunión Ordinaria del COSEFIN celebrada en República Dominicana el 21 de febrero de 2018. De izquierda a derecha: Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala, Julio Héctor Estrada; Víctor Rodríguez del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá; Rocío Tábora, Ministra de la Secretaría de Finanzas de Honduras; Donald Guerrero, Ministro de Hacienda de República Dominicana; Helio Fallas, ministro de Hacienda de Costa Rica; Carlos Cáceres, Ministro de Hacienda de El Salvador y Uriel Pérez del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.



Taller de Planificación Operativa de la MIF con Grupo de Trabajo de Política Fiscal el 15 de marzo de 2018.



Reunión extraordinaria del COSEFIN el 26 de julio en Honduras. De izquierda a derecha: Martín Portillo, Secretario Ejecutivo del COSEFIN; José Ángel Recinos, asesor de la SE-COSEFIN; Jerson Posada director del Ministerio de

Hacienda de El Salvador; Nelson Fuentes, Ministro de Hacienda de El Salvador; Roxana Rodríguez, Viceministra de la Secretaría de Finanzas de Honduras; Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala, Julio Héctor Estrada; Iván Acosta, ministro de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua; Rosa María Ortega, directora del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; Uriel Pérez del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua y José Luis Actis, asesor del Ministerio de Hacienda de República Dominicana.



Reunión Ordinaria del COSEFIN celebrada en Panamá el 6 de diciembre de 2018. De izquierda a derecha: Viceministro de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, José Adrian Chavarría; Víctor Martínez, Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala; Eyda Varela, Viceministra de Economía y Finanzas de Panamá; Eric Iván Ríos, Viceministro de finanzas encargado de Panamá; Óscar Anaya, Viceministro de Hacienda de El Salvador y Donald Guerrero, Ministro de Hacienda de República Dominicana.



Reunión extraordinaria del COSEFIN celebrada en Washington el 14 de febrero de 2019. De izquierda a derecha: Nelson Fuentes, Ministro de Hacienda de El Salvador; Víctor Martínez, Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala; Rocío Aguilar, Ministra de Hacienda de Costa Rica; Rocío Tábora, Ministra de la Secretaría de Finanzas de Honduras; Donald Guerrero, Ministro de Hacienda de República Dominicana y Martín Portillo, Secretario Ejecutivo del COSEFIN.



Reunión Ordinaria del COSEFIN el 29 de junio de 2019 en Guatemala. De izquierda a derecha: Martín Portillo, Secretario Ejecutivo del COSEFIN; Liliam Rivera de la Secretaría de Finanzas de Honduras; Víctor Martínez, Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala; Rocío Aguilar, Ministra de Hacienda de Costa Rica; Nelson Fuentes, Ministro de Hacienda de El Salvador; Viceministro de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, José Adrian Chavarría y José Luis Actis, asesor del Ministerio de Hacienda de República Dominicana.



Reunión extraordinaria del COSEFIN celebrada el 25 de octubre de 2019 en El Salvador.



III reunión intersectorial entre COMIECO, COSEFIN y COMITRAN el 25 de octubre de 2019.

Esfuerzo apoyado técnica  
y financieramente por



UNIÓN EUROPEA



**SICA**  
Sistema de la Integración  
Centroamericana