



RE2-04-010

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

PANORAMA TRIBUTARIO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS Y OPCIONES DE REFORMA

**Manuel R. Agosin
Alberto Barreix
Roberto Machado
Juan Carlos Gómez-Sabaini**

Diciembre de 2004



BELICE
COSTA RICA
EL SALVADOR
GUATEMALA
HAITI
HONDURAS
MEXICO
NICARAGUA
PANAMA
REPUBLICA DOMINICANA

REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

Prefacio

El presente trabajo constituye una versión preliminar del segundo capítulo de un libro en preparación en el marco de proyecto “Reforma tributaria para el desarrollo humano en América Central y República Dominicana” ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD).

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e fue integrado por Alberto Barreix (INT/ITD), Roberto Machado (RE2/RE2) y Vibeke Oi (RE2/RE2).

Además de este capítulo y de un capítulo introductorio que ubica la importancia del tema tributario para el desarrollo de los países centroamericanos, el libro contendrá estudios de los sistemas tributarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El BID agradece el apoyo recibido de los gobiernos de los cinco países para la realización de este trabajo.

Este estudio resume las conclusiones principales del proyecto. Los países centroamericanos han realizado importantes mejoras en sus sistemas tributarios desde comienzos de la década del noventa. La carga tributaria (recaudación como porcentaje del PIB) ha aumentado en promedio en casi 40 por ciento desde 1990. Sin embargo, ella es aún baja para las necesidades de desarrollo de la región. Además, los sistemas tributarios todavía se encuentran rezagados con respecto a las mejores prácticas internacionales. Si bien los impuestos al comercio exterior han descendido en forma dramática, la recaudación perdida ha sido reemplazada fundamentalmente con un aumento en la tasa del impuesto al valor agregado, sin que se haya perfeccionado el impuesto a la renta tanto de las personas como de las empresas. El estudio hace un diagnóstico de los desafíos que enfrentan los gobiernos en materia tributaria e indica un camino para mejoramiento de los sistemas, con miras a aumentar la recaudación, hacerlos más progresivos y a mejorar sus características técnicas.

El estudio fue preparado por Manuel R. Agosin (RE2/RE2), Alberto Barreix (INT/ITD), Roberto Machado (RE2/RE2) y Juan Carlos Gómez Sabaini (consultor).

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y la realización técnica de este documento.

Miguel E. Martínez
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., diciembre de 2004

ÍNDICE

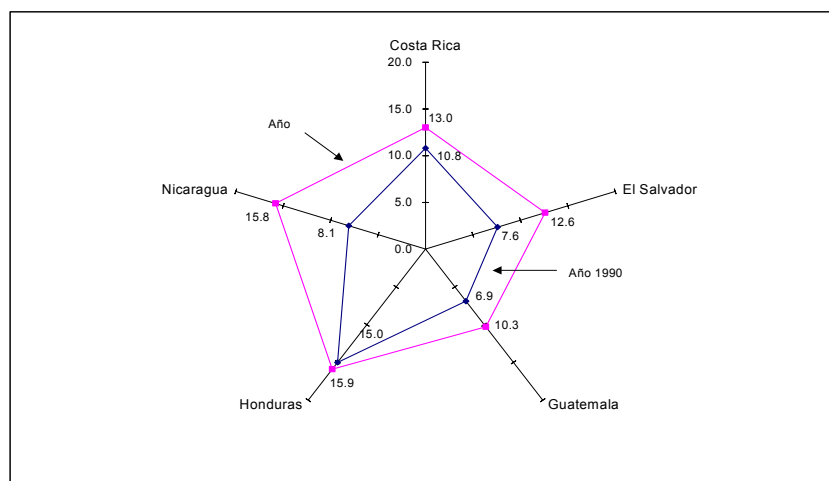
A. Introducción	1
B. Situación actual de la política tributaria.....	2
C. Relación con el contexto macroeconómico y social de la última década.....	9
D. Principales características de los impuestos vigentes.....	15
E. Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región.....	26
F. Conclusiones y recomendaciones en materia de reformas tributarias	29
Referencias	35

Panorama Tributario de los Países Centroamericanos y Opciones de Reforma¹

A. Introducción

La década de los años noventa arroja un balance positivo en la situación tributaria de los países de la región. El nivel medio de recaudación ha experimentado un incremento cercano al 40 por ciento cuando se compara el año 2003 respecto a 1990, lo que indica una tendencia auspiciosa en esta materia. Varios países incorporaron instrumentos tributarios modernos en sus estructuras impositivas, tal como el impuesto al valor agregado (IVA), y adoptaron decisiones acertadas en esta materia, especialmente en el área de la imposición al comercio exterior. Al mismo tiempo se han realizado sustanciales esfuerzos en pro del mejoramiento de sus administraciones tributarias. El gráfico 1 da cuenta de estos progresos.

Gráfico 1
Presión tributaria de los países centroamericanos



Fuente: BID, con información complementaria de la base de datos tributarios de CEPAL-ILPES.

Si bien los resultados alcanzados en los países no han logrado el mismo grado de impacto en cada uno de ellos en particular, la orientación general de las medidas puede considerarse como favorable y la región se encuentra actualmente en mejores condiciones para profundizar esta situación y capitalizar los esfuerzos realizados hasta el momento. Sin embargo, en la actualidad, los sistemas tributarios centroamericanos aún presentan un esfuerzo tributario débil, claramente debajo de su capacidad contributiva; tienden a la regresividad debido a una débil tributación a la renta; y son muy centralizados, por lo que los impuestos a la propiedad no son relevantes.

Este conjunto de esfuerzos sustentado en reformas a las estructuras tributarias, así como a sus administraciones impositivas, y que se podrían definir como “reformas de primera generación” requieren, a la luz de los nuevos desafíos que plantea la presente década, de

¹ Este trabajo se basa en información derivada de las lecciones aprendidas en los estudios de opciones de reforma tributaria realizados por el BID en todos los países de la región y que se encuentran en Cornick, 2003; Acevedo y González Orellana, 2003; Schenone y de la Torre, 2003; Gómez Sabaini, 2003a; y Gómez Sabaini, 2003b.

reiterados compromisos en esta materia por parte de cada uno de los países, que no sólo potencien los cambios ya realizados sino que constituyan una nueva plataforma que permita cumplir con estos desafíos.

Estos nuevos desafíos, que se analizan en la sección final de este trabajo plantean la necesidad de analizar las posibles opciones de reforma y de establecer una agenda común de discusión, especialmente a la luz de los avances logrados y esperados en el proceso de integración Centroamérica que necesariamente llevará a establecer un sendero de coordinación y armonización de la política tributaria de los países involucrados.

Definir este posible conjunto de medidas que se pueden denominar de “segunda generación” y que son analizadas al final de este trabajo no implica que las mismas sean necesariamente de igual prioridad y significación en cada uno de los países, dado el desigual grado de avance logrado hasta el momento.

Con esos propósitos el presente trabajo analizará en su primera parte, la evolución en el nivel y la estructura de la carga tributaria de los países de la región así como el promedio de los mismos, luego los aspectos técnicos más destacados de los sistemas impositivos de cada país, con énfasis en las principales reformas ocurridas durante la década pasada. Después se comparará los sistemas impositivos desde el punto de vista de la incidencia distributiva. Finalmente, se concluirá con una revisión de los objetivos que aún están pendientes de ser alcanzados y se plantearán los lineamientos generales para un proceso de reformas futuras.

B. Situación actual de la política tributaria

Evolución del nivel de los ingresos tributarios

En primer lugar, como puede verse en el cuadro 1, si bien el nivel promedio de presión tributaria ha tenido una tendencia creciente, la misma ha presentado una amplia variabilidad, la que se debe esencialmente a las limitaciones impuestas a las bases imponibles de los tributos por el amplio número de exenciones y desgravaciones, como así también por los niveles de incumplimiento y evasión existentes en la región, lo cual ha llevado a la necesidad de efectuar periódicas reformas tributarias destinadas a recuperar los niveles de presión impositiva.

Cuadro 1
Presión tributaria de los países centroamericanos ^a
(porcentaje del PIB)

	1990	1995	2000	2003 ^b
Costa Rica	10,8	11,4	11,9	13,0
El Salvador	7,6	11,9	11,0	12,6
Guatemala	6,9	8,0	9,5	10,3
Honduras	15,0	17,3	16,6	15,9
Nicaragua	8,1	12,2	14,5	15,8
Centroamérica (promedio simple)	9,7	12,2	12,7	13,5

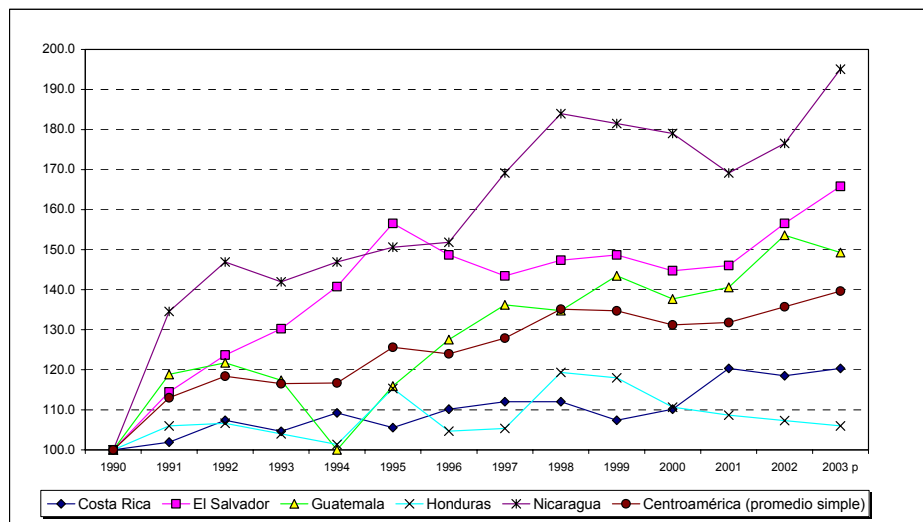
Fuente: véase gráfico 1.

^a Los datos no incluyen los ingresos correspondientes a la seguridad social.

^b Cifras preliminares.

Tal como surge del gráfico 2 el promedio de la presión o carga tributaria de los países centroamericanos ha evolucionado, tal como se indicó más arriba, de manera positiva a lo largo de los últimos años². Si se toma 1990 como el año base, la presión tributaria promedia habría llegado a 140 en 2003.

Gráfico 2
Evolución de la presión tributaria en los países centroamericanos
(1990 = 100)



Fuente: véase gráfico 1.

No obstante la evolución indicada en el nivel promedio de imposición de la región, varios países tienen todavía una carga tributaria muy baja, especialmente Guatemala, país que recién a partir del año 2002 logró alcanzar el 10 por ciento de presión tributaria, pero que experimentó nuevas caídas en el año 2003 (véase el cuadro 1).

Este escaso nivel de recursos de la región cuestiona la capacidad de los países para poder ejercer las responsabilidades del sector público frente a los grandes déficit sociales, así como para mejorar la solvencia fiscal y poder dar cumplimiento a los compromisos asumidos.

Por otra parte, Honduras ha encontrado fuertes resistencias tanto para incrementar su nivel de ingresos tributarios, como para sostener a lo largo de la década los incrementos logrados. A los picos de recaudación de los años 1995 y 1998, le sucedieron posteriores caídas a punto tal que en el año 2003 el nivel de ingresos fue sólo un 6 por ciento superior al nivel de 1990.

Este proceso de continuas reformas en muchos países ha impuesto una pesada carga sobre las administraciones tributarias que no logran adecuarse a esta evolución y que además tienen la responsabilidad de recuperar los ingresos que antes se obtenían con mayor facilidad a través de las aduanas ya que ahora se requiere controlar y administrar a un mayor número de contribuyentes domésticos.

² No puede dejar de señalarse que los niveles absolutos de presión tributaria para algunos países, especialmente Honduras, pueden estar afectados por un considerable grado de subestimación del nivel del PIB, cuyo comportamiento a lo largo del período no es conocido.

El resultado de este proceso ha sido que no sólo se ha afectado el financiamiento público sino también la equidad distributiva del sistema, ya que se observa que, en general, las medidas adoptadas bajo circunstancias de premura han tenido un sustancial impacto regresivo y han incrementado la inequidad tributaria, lo cual agrava los problemas de pobreza y lesiona el grado de consenso necesario que requiere un sistema tributario moderno.

Varios países han tratado de corregir este efecto negativo otorgando sustanciales exenciones y tratamientos técnicos poco convenientes a los bienes de la canasta de consumo (tasa cero en el IVA) con el fin de corregir la distorsión antes indicada, pero ello ha afectado la capacidad de gestión de la administración tributaria y la productividad del tributo, y por lo tanto el nivel de carga tributaria.

Así, el incremento de la recaudación mencionado, cercano al 30 por ciento a lo largo del período, ha estado influenciado por la evolución observada en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, mientras que en Costa Rica el nivel de ingresos tributarios sólo creció el 20 por ciento entre puntas y Honduras ha mostrado un comportamiento muy errático a lo largo del período, con un muy leve incremento en su nivel de ingresos.

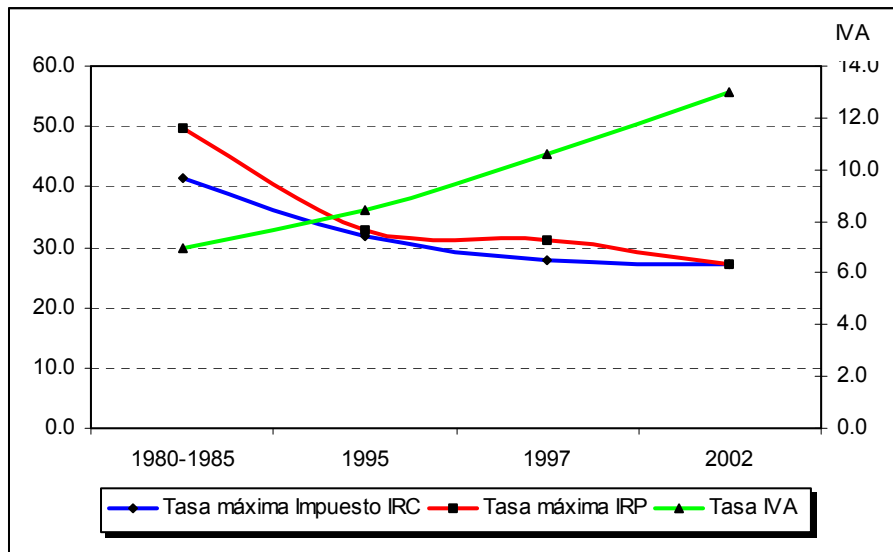
Es por ello que si bien -en promedio- la tendencia ha sido positiva durante la década pasada aún subsisten serios problemas en el financiamiento público que ponen de manifiesto la prioridad en cuanto a una mayor captación de recursos tributarios.

Principales rasgos de la evolución de la estructura tributaria

Cuando se la compara a lo largo de los años que van desde 1990 a 2002, el análisis de la estructura tributaria de los países de la región muestra una serie de patrones muy definidos.

En primer lugar, como se muestra en el gráfico 3, uno de los cambios más significativos ha sido la reducción de las tasas legales máximas del impuesto a la renta tanto de las personas como de las empresas, desde niveles superiores a 40 por ciento hasta niveles inferiores al 30 por ciento, al tiempo que se reducía el mínimo no imponible de este impuesto. Por otro lado, se incrementó la tasa de la imposición general al consumo de un 7 por ciento promedio hasta un 13 por ciento en la actualidad, lo que se hizo al compás de una ampliación de la base (aunque aún subsisten numerosas exenciones). Estos cambios produjeron un claro sesgo regresivo en los sistemas impositivos de la región.

Gráfico 3
Evolución de las tasas del IVA y de la renta de los países centroamericanos
 (porcentaje)



Fuente: BID (2003).

Nota: Los años son aproximados. Véase texto de los trabajos citados en la primera nota a pie de página.

En segundo lugar, el cuadro 2 y el gráfico 4 muestra una constancia muy clara en la participación de los impuestos directos bis a bis los indirectos a lo largo de todo el período pues los impuestos directos han representado el 24 por ciento del total de los ingresos tributarios en el promedio de los trece años, mientras que la imposición indirecta aporta el 76 por ciento restante (si bien durante el último quinquenio se observa una leve tendencia creciente hacia una mayor participación de la imposición directa). Este comportamiento se explica por la incorporación de contribuyentes en la base de los impuestos a la renta a pesar de la baja de las tasas, y por la disminución de la importancia de ciertos impuestos indirectos que se detallan más abajo (selectivos y comercio exterior).

Cuadro 2
Estructura de los ingresos tributarios del promedio de los países centroamericanos
 (porcentaje)

Concepto	1990	1995	2000	2002
Total ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos tributarios directos	23,1	23,8	24,7	26,3
Renta	20,4	22,5	23,3	24,9
Propiedad	2,7	1,3	1,5	1,3
Ingresos tributarios indirectos	76,9	76,2	75,3	73,7
Generales	23,1	35,6	43,4	43,0
Doméstico	47,8	46,5	44,7	43,2
Importado	52,2	53,5	55,3	56,8
Específicos	17,3	15,8	15,1	12,2
Derivados del petróleo	18,1	43,3	57,4	57,1
Resto	81,9	56,7	42,6	42,9
Comercio internacional	26,9	21,6	10,6	9,5
Otros indirectos	9,5	3,2	6,2	8,9

Fuente: véase gráfico 1.

Como resultado, es claro el impacto de esta estructura en cuanto hace a los efectos distributivos de la imposición, ya que resulta muy marcado el peso relativo de la imposición de tipo regresivo o cuyas bases imponibles están directamente referidas al nivel de consumo de los hogares.

En tercer lugar, dentro del conjunto de gravámenes que componen a los ingresos indirectos también se destacan algunos hechos muy estilizados. Por una parte, y como se ha señalado, se observa la caída sostenida en la imposición al comercio exterior en razón de la derogación de los tributos a la exportación y de la reducción de los derechos arancelarios a las importaciones. Mientras que en 1990 estos gravámenes representaban el 27 por ciento del total su participación se ha ido reduciendo a sólo el 10 por ciento en el año 2002.

En ese sentido se observa una sustancial reducción en todos los países, siendo Guatemala y Nicaragua aquellos países donde este proceso ha tenido una menor profundidad. Dicho proceso, como es conocido, responde a la reducción de los aranceles nominales iniciada a partir del comienzo de la década, si bien la pérdida de recursos ha sido atenuada por un mayor volumen de comercio. Esta tendencia en materia de ingresos se vio acentuada por la eliminación o reducción significativa en todos los países de los impuestos a la exportación. Encontrándose ambas fuentes de recaudación ubicadas en el ámbito de las aduanas, ellas resultaban ser de fácil control, y es por ello que estos cambios estructurales tienen un efecto directo sobre el papel que deben cumplir actualmente las administraciones tributarias.

En cuarto lugar, y de manera complementaria con esta evolución, se señala el incremento de la imposición general al consumo que crece del 23 por ciento hasta el 43 por ciento, de manera tal que entre los impuestos al comercio exterior y la imposición al consumo general mantienen una participación conjunta del 50 por ciento del total recaudado. En ese sentido, tanto los niveles de carga tributaria como la estructura de los

sistemas, se vieron afectados por la mayor participación de la imposición general al consumo, sustentada en un impuesto tipo valor agregado en todos los países.

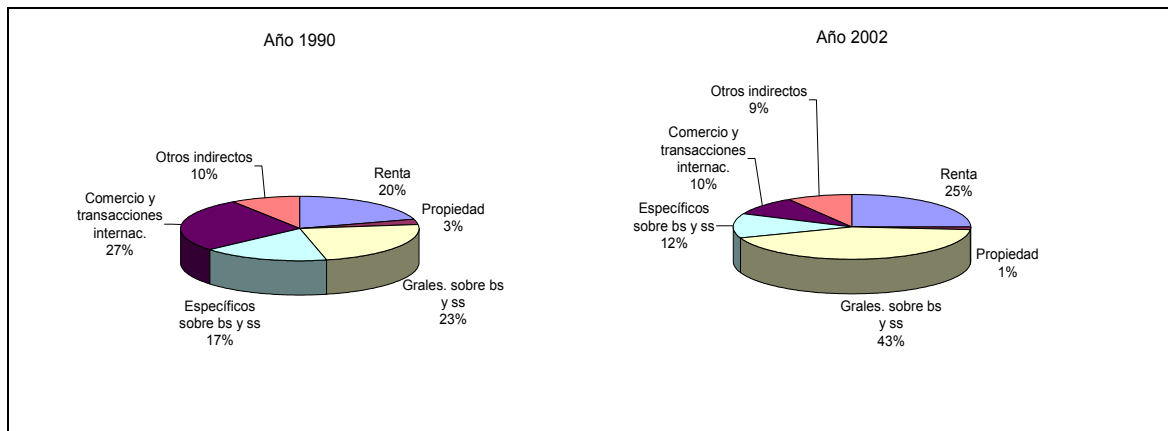
El peso sustancial que tenían antes los aranceles al comercio exterior, tanto en razón de los altos niveles arancelarios como por la existencia de impuestos a la exportación, ha dado paso a la adopción del IVA en todos los países, y la enorme diversidad de tributos de baja recaudación antes existentes ha evolucionado favorablemente para conformar estructuras tributarias más concentradas en un menor número de gravámenes.

En quinto lugar, resulta interesante señalar la alta importancia que tiene el IVA recaudado en el ámbito de las aduanas, es decir en el momento en que los bienes son importados, y que representa más del 50 por ciento del total del impuesto. La participación del IVA en la recaudación debería haber sido mayor si no hubiera mediado una gran erosión en la base imponible en razón de las exoneraciones concedidas al pago del tributo en todos los regímenes promocionales. Pero la importancia del gravamen recaudado en las aduanas ha contribuido a reducir la tasa promedio de evasión del tributo, ya que la administración tributaria debe ocuparse de recaudar solamente el gravamen generado en las fuentes domésticas.

Por último, la imposición de tipo selectivo, aunque errática de un año a otro, aporta aproximadamente el 15 por ciento del total recaudado. Asimismo es clara la tendencia hacia una mayor participación de la imposición sobre los combustibles, y al mismo tiempo una disminución en la cantidad de bienes gravados, concentrándose los mismos en los productos típicos como tabacos y bebidas.

En síntesis y como resultado de estos cambios se observa que ha sido la imposición indirecta la que ha llevado el mayor peso en la evolución de la presión tributaria de la última década, y por el contrario, la imposición de tipo directo, sea ésta los impuestos a la renta o a los patrimonios, no han tenido cambios significativos en su participación en la recaudación durante el período.

Gráfico 4
Cambios en la estructura de los ingresos tributarios de Centroamérica
(porcentaje)



Fuente: véase gráfico 1.

Estos rasgos generales son muy similares entre países, tal como se ve en el cuadro 3 y en el gráfico 5. En el caso de los impuestos más importantes, renta e IVA, se ve una escasa discrepancia entre los niveles recaudados en cada país ya que la diferencia entre el país que más recauda y el que lo hace en menor cuantía es inferior al 25 por ciento en ambos impuestos. Las mayores diferencias de nivel están dadas por la imposición selectiva y otros impuestos indirectos.

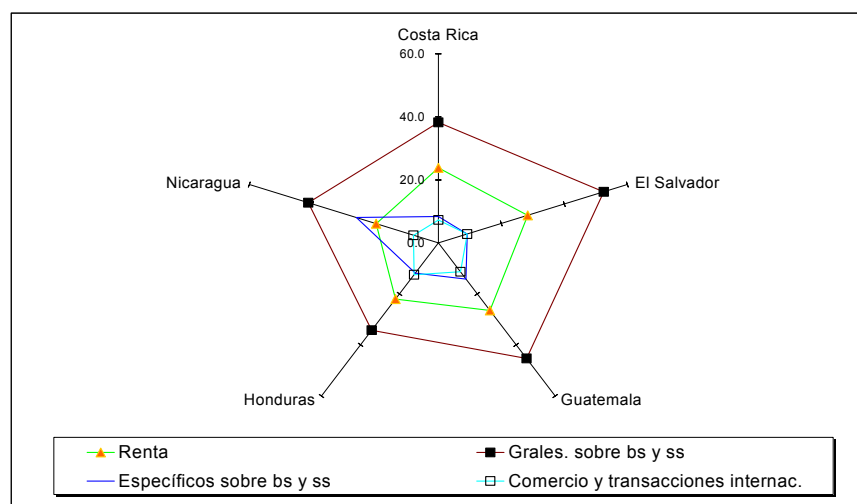
Cuadro 3
Presión tributaria de los países centroamericanos por tipo de impuestos en el año 2002
 (porcentaje del PIB)

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total ingresos tributarios	12,8	12,0	10,6	16,1	14,3
Ingresos tributarios directos	3,5	3,5	2,8	3,7	2,8
Renta	3,1	3,4	2,8	3,5	2,8
Propiedad	0,4	0,1	0,0	0,2	0,0
Ingresos tributarios indirectos	9,3	8,5	7,8	12,3	11,4
Generales	4,9	6,3	4,8	5,5	5,9
Doméstico	..	3,0	1,9	..	..
Importado	..	3,3	2,9	..	..
Específicos	1,1	1,1	1,5	1,9	3,7
Derivados del petróleo	..	0,6	0,9	0,7	2,5
Resto	..	0,5	0,6	1,2	1,3
Comercio y transacciones internac.	0,9	1,1	1,2	2,0	1,1
Otros indirectos	2,4	0,0	0,3	2,9	0,7

Fuente: véase gráfico 1.

Las similitudes en la estructura se muestran claramente en el gráfico 5, donde se ve que El Salvador se distingue por la mayor participación de la imposición general al consumo, y Nicaragua por utilizar excesivamente la imposición específica. Pero, aparte de éstas, no se ven mayores diferencias.

Gráfico 5
Estructura tributaria de los países centroamericanos: Principales impuestos
 (porcentaje)



Fuente: véase gráfico 1.

C. Relación con el contexto macroeconómico y social de la última década

Una serie de hechos estilizados explican en gran parte la transformación que han sufrido los sistemas tributarios de los países. Por una parte, es muy claro el proceso de transformación de economías cerradas hacia economías más abiertas al comercio

internacional que tuvo lugar en los primeros años de la década de los noventa. El abandono del modelo de sustitución de importaciones que sirvió de sustento del crecimiento hasta fines de la década de los ochenta dio paso a una apertura de la economía que se orientó a brindar mayores estímulos a la salida exportadora (véase Agosin, Machado y Nazal, 2004, pág. 44).

Esta nueva orientación del modelo de crecimiento dejó su impronta en los sistemas tributarios de los países, que debieron de manera muy rápida readaptar la estructura antes existente a los requerimientos impuestos por el modelo pro exportador. En ese sentido, no sólo se produce el desmantelamiento de la estructura de protección arancelaria, cuyos resultados cuantitativos han sido comentados, sino que, al mismo tiempo se adoptan una serie de medidas de estímulo -muchas de ellas con alto contenido tributario- que también tienen su impacto en la recaudación de otros tributos.

Como es sabido, la expansión de las exportaciones fue acompañada por un estímulo a la entrada de IED radicada en las Zonas Francas (ZF) a través de empresas maquiladoras fundamentalmente orientadas a actividades de tipo textil. También hubo importantes inversiones extranjeras y nacionales en el turismo, la pesca (especialmente el cultivo de camarones) y la minería. Para ello se otorgaron amplias y generosas exenciones impositivas en materia de imposición a la renta y patrimonio, ya sea liberando totalmente a la IED del pago de estos impuestos o bien mediante tratamientos exentivos o niveles de alícuotas legales que dieron como resultado una baja tasa efectiva de imposición a la renta. Además, se le otorgó el mismo tratamiento dado a los inversionistas extranjeros a las empresas domésticas instaladas en ZF e, incluso, a las proveedoras de las empresas en ZF.

Estas medidas han tenido un impacto significativo en la generación de exportaciones originadas en las ZF, pero al mismo tiempo no pueden desconocerse sus efectos en términos de menores recursos tributarios, complicando de manera sustancial el control de los impuestos y manteniendo altos niveles de evasión y de elusión, ya que éstas constituyeron, en algunos casos, un refugio para el capital doméstico, que buscó protección impositiva radicándose en las ZF, a veces en asociación con grupos extranjeros.

La búsqueda de inversión extranjera directa

En lo que hace al tratamiento tributario a la IED se observa que muchos países, guiados por el objetivo de captar montos sustanciales de recursos externos, no han tomado en consideración una serie de aspectos de naturaleza legal al considerar el tema de las exoneraciones tributarias, lo que ha implicado una pérdida de recursos fiscales más elevada de la que hubiese sido necesaria, por las siguientes razones.

En cuanto al nivel de la tasa efectiva del impuesto societario a la renta, su importancia para las empresas extranjeras depende de su política de dividendos y de la legislación en el país de origen de la empresa inversionista. Para las empresas estadounidenses, que constituyen la gran mayoría de las empresas extranjeras ubicadas en los países centroamericanos, si remesan dividendos inmediatamente después de haberse registrado las utilidades, cualquier tasa inferior al 35 por ciento (la tasa de impuesto a la renta corporativa prevaleciente en Estados Unidos) significa simplemente una transferencia de recaudación desde el país receptor de la inversión hacia el Tesoro estadounidense, sin ningún efecto sobre las firmas. Ello es así porque Estados Unidos no reconoce los

beneficios otorgados por otras jurisdicciones (*tax sparing*). Otros países, especialmente Japón, sí otorgan estos beneficios, por lo que las empresas con casas matrices en ese país tienen fuertes incentivos para conseguir beneficios tributarios.

Para las empresas estadounidenses, una excepción sería el caso en que la casa matriz tuviera subsidiarias en otras localizaciones donde la tasa de impuesto a la renta corporativa (IRC) fuese mayor al 35 por ciento. Al consolidarse los ingresos provenientes de los países centroamericanos con los de aquellos países con tasas mayores al 35 por ciento (por ejemplo, Suecia), el crédito tributario no utilizado en estos últimos países podría absorber las utilidades no gravadas en Centroamérica, en cuyo caso las exoneraciones centroamericanas serían beneficiosas para estas empresas.

Otra excepción es el caso de aquellas empresas con pérdidas en Estados Unidos, con lo que la aplicación de cualquier tasa de IRC constituiría un costo para ellas. Las exoneraciones en Centroamérica absorberían parte de las pérdidas en Estados Unidos.

Adicionalmente, debe considerarse que la renta en el exterior de empresas estadounidenses no es gravada hasta el momento de ser remesada a los Estados Unidos. Por lo tanto, si las empresas utilizan las utilidades generadas en los países centroamericanos para hacer inversiones en subsidiarias o filiales en otros países, pueden diferir el pago de impuestos sobre dichas utilidades.

En este caso, las exoneraciones de impuestos le permiten a la empresa realizar inversiones a una tasa de interés preferencial (el costo de oportunidad de mantener fondos líquidos en el exterior, que es menor a la tasa de interés que tendría que pagar por levantar fondos en el mercado) y por lo tanto, la eliminación de las exoneraciones representa un costo para la firma. Este caso es relevante para las empresas multinacionales de gran escala, que tienen filiales o subsidiarias en varios países.

Sin embargo, aún en el caso de las grandes empresas multinacionales, es necesario calcular el valor actual neto de la exoneración del pago al impuesto a la renta, en la medida en que, tarde o temprano, éstas deberán remitir dividendos a sus propietarios en Estados Unidos, donde tendrían que pagar el impuesto a la renta sobre el ingreso que dejaron de tributar en Centroamérica, pero capitalizado.³

De este modo, aún en el caso de empresas transnacionales de gran escala, la exoneración del pago al impuesto a la renta en los países centroamericanos constituye, en algún grado, un traslado de recaudación hacia los Estados Unidos. No obstante, en este caso las empresas también ganan, dada la mayor liquidez y la capitalización facilitadas por la exoneración tributaria en Centroamérica. Pero es probable que las empresas exageren el valor que tienen dichas exoneraciones, especialmente si las tasas de IRC son bajas. El resultado indudable de este proceso es la pérdida de recursos que han venido sufriendo los fiscos centroamericanos.

³ De hecho, es fácil demostrar que, en un mundo sin incertidumbre, la empresa debería estar indiferente entre pagar el impuesto en el país de origen al momento de generarse las utilidades iniciales o al momento de remesarse las utilidades futuras, capitalizadas por las ganancias obtenidas en inversiones fuera del país de origen. Por supuesto, dichas ganancias no son conocidas de antemano y el costo en intereses sí lo es. Además, en el mundo real las empresas, aún las grandes multinacionales, enfrentan restricciones de liquidez que hace que una buena parte de las inversiones sea financiada con utilidades retenidas.

Distorsiones atribuibles a los tratamientos preferenciales

Un tema recurrente en la generalidad de los países de la región se refiere a la importancia que han tomado durante la última década la proliferación y diversidad de regímenes promocionales, tanto en el ámbito de las actividades domésticas, como en particular aquellas directamente vinculadas al ámbito del comercio exterior.

La promoción de actividades relacionadas con el turismo, la construcción, el sector agropecuario y la minería, entre otras, así como el florecimiento de ZF y zonas libres de impuestos, es una constante que se repite en cada uno de los países y constituye uno de los aspectos más conflictivos intra y extra regionalmente. En el cuadro IV se consignan los beneficios tributarios otorgados en ZF por los países de la región.

El monto total de impuestos dejados de percibir con motivo de estos beneficios y exenciones no resulta fácil de estimar debido fundamentalmente a la ausencia de información apropiada para ello, ya que la mayor parte de los gobiernos no tienen aún un claro detalle de quiénes son los beneficiarios de estas medidas y por qué montos. Estos beneficios, que se denominan técnicamente "gastos tributarios" y que corresponden al conjunto de impuestos y gravámenes que no se ingresan por estar relacionados con actividades promocionadas, tienen un costo adicional en la administración tributaria al requerir de la misma la necesidad de tener que discernir entre el universo de potenciales contribuyentes quién está y quién no está beneficiado con alguno de los regímenes promocionales.⁴

El beneficio de la exención del impuesto a la renta, otorgado en algunos casos por un período de tiempo determinado y en otros de manera permanente, constituye el principal incentivo promocional y ubica a los inversionistas en condiciones competitivas favorables en el mercado internacional, ya que, adicionalmente, la totalidad de los insumos y bienes de capital utilizados se encuentra libre de todo gravamen doméstico, especialmente del IVA, así como de los derechos de importación, es decir que están a precio internacional. Este tratamiento les permite enfrentar precios internacionales no distorsionados, pero ocasiona grandes pérdidas fiscales a los gobiernos.

⁴ Según CEPAL (2000), debido al carácter eminentemente competitivo (o no cooperativo) de estas políticas, es escasa la información disponible sobre los incentivos, lo que dificulta su comparación cuantitativa.

Cuadro 4
Incentivos fiscales en zonas francas

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Exención impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%
Exención impuestos de importación de maquinaria y equipo	100%	100%	100%	100%	100%
Exención al impuesto sobre la renta	- 100% por 8 años - 50% siguientes 4 años (plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo)	100% por 20 años	100% por 12 años	100%	- 100% por 10 años - 60% después
Exoneración a repatriación de ganancias	100%	100%	100%	100%	100%
Exención impuestos de ventas o valor agregado	100%	100% por 10 años y renovable	100%	100%	100%
Exención a impuestos sobre los activos	100% por 10 años	100%	100%	100%	100%
Exención a impuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	100% por 20 años	100%	100%	100%
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	- Hasta 25% en manufacturas - 50% para servicios	Ninguno	Hasta 20% para manufacturas	Con aprobación del Min. de Economía: - Hasta 5% en manufacturas - Hasta 50% en servicios	Con aprobación del Min. de Economía: Entre 20%-40% dependiendo del tipo de firma.
Restricciones al manejo de divisas	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Requerimientos de compras locales	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Fuente: Rodríguez y Robles, 2003.

Desde el punto de vista de sus beneficios, no pueden soslayarse los efectos que estos sistemas han tenido sobre la generación de nuevos empleos, de manera directa e indirecta, así como los estímulos generados sobre la producción de bienes nacionales en la medida en que demandan insumos locales. Sin embargo, casi por diseño, los encadenamientos hacia atrás hasta el momento han sido reducidos. Ello se debe al hecho que los insumos importados están totalmente exonerados de derechos a la importación.

Lo que es criticable es el hecho de que estos costos y beneficios no hayan sido adecuadamente ponderados en las circunstancias propias de cada país, así como en la región en su conjunto, buscando un adecuado equilibrio entre ambos, ya que no se ha generado la información requerida para ello y sólo existen estimaciones genéricas sobre los resultados alcanzados por estas políticas.

Es por ello que se requiere de mecanismos que den una mayor transparencia a estas políticas a fin de evitar efectos no deseados que perjudiquen el desarrollo de actividades domésticas o que impongan costos adicionales sobre las administraciones tributarias.

En ese sentido, cuanto mayores sean los beneficios otorgados a través de incentivos, mayor habrá de ser la carga tributaria que se imponga sobre los sectores no promovidos, con el fin de obtener el mismo monto de recaudación, y de ahí que se observe una participación creciente de la imposición indirecta, con sus efectos adversos sobre la equidad global del sistema.

Suele argumentarse que los incentivos tributarios amplían la base económica potencial sobre la que se aplican los tributos y, por lo tanto, ellos producirán un efecto de recuperación de la recaudación. Esto es efectivo sólo en la medida en que los incentivos no sean de carácter permanente, que las actividades continúen desarrollándose aún

después de que los beneficios hayan cesado, que no causen una transferencia de recursos de sectores gravados a exentos, que no se produzca un crecimiento de empresas promovidas a costa del cierre de empresas que no lo están o que podrían haberse creado y subsistido bajo el régimen general, y que se puedan arbitrar otros medios para cerrar la brecha de financiamiento del gobierno en el corto plazo.

Por último, los regímenes de incentivos alteran las condiciones de equidad horizontal al imponer cargas tributarias disímiles sobre agentes económicos que están en iguales condiciones y afectan las condiciones de transparencia y objetividad que debe tener todo sistema tributario para ser aceptado.⁵

Resulta sumamente complejo efectuar una comparación para los países de la región con respecto a los sectores beneficiados, el tipo y profundidad de los beneficios otorgados y los resultados alcanzados en cada uno de ellos, en razón de la amplitud que los mismos han tomado durante la última década y de la ausencia de datos detallados sobre los diversos sistemas. Como se ha observado, la información referida a los contribuyentes exentos o promovidos, así como el monto de tributos no ingresados, no es capturada por las administraciones tributarias. Por eso se pone énfasis en la conveniencia y necesidad de llevar a cabo no sólo un análisis comparativo sino profundizar en los aspectos de cuantificación de los gastos tributarios involucrados en estos regímenes.

Las limitaciones para mejorar los impactos distributivos de la política tributaria

El panorama social de la región presenta grandes desafíos a los que sólo la acción de las instituciones públicas puede dar respuesta a través de políticas adecuadas (véase también Agosin, Machado y Nazal, 2004; Agosin y Machado, 2004). En ese sentido, un aspecto que requiere mayor consideración es el impacto relacionado con los efectos de la tributación sobre la distribución del ingreso. Los estudios realizados en esta materia en varios países del área muestran que el sistema tributario es claramente regresivo entre los distintos estratos de población, indicando que los sectores de menores ingresos soportan, proporcionalmente a su ingreso, un porcentaje de impuestos que resulta ser superior al que recae sobre los estratos de ingresos altos.

Al respecto, se observa que el peso que tiene la imposición indirecta es de tal magnitud que anula los efectos positivos de la tributación directa. Si la búsqueda de la “equidad vertical”⁶ resulta ser un objetivo loable para los gobiernos de los distintos países de la región, es claro que este tópico no debería quedar fuera de la agenda de reformas futuras.

Por otra parte, es sabido que una política tributaria redistributiva enfrenta fuertes restricciones en un escenario económico globalizado, ya que el grado de movilidad del capital es sustancialmente mayor al del trabajo. ¿Qué consecuencias tienen estas circunstancias sobre las políticas y los sistemas tributarios? En primer lugar, el margen de maniobra para la definición de la política tributaria tiende a estar más restringido bajo las condiciones económicas actuales, ya que, como señala Tanzi, 2001, los

⁵ Como se menciona en el informe de la CEPAL (2000), estos esquemas también han propiciado diversas prácticas de elusión y evasión fiscal.

⁶ La equidad vertical se obtiene cuando los contribuyentes de más altos ingresos tributan a tasas más elevadas que los de menores ingresos. La equidad horizontal requiere que dos contribuyentes con el mismo ingreso tributen a la misma tasa, sin importar el origen de sus rentas.

gobiernos muestran una creciente renuencia a gravar los ingresos al capital, que son percibidos por los estratos más pudientes de la población y por empresas extranjeras.

En segundo lugar, si bien las condiciones internacionales hacen difícil contar con sistemas tributarios muy progresivos, éstas no son las circunstancias por la que transcurren la casi totalidad de los países centroamericanos donde el impacto de los impuestos sobre la distribución de la renta no sólo es regresivo sino que tampoco respeta en general la condición básica de la equidad horizontal. Por lo tanto, en este campo aún resta mucho por hacer antes de poder afirmar que se ha alcanzado el límite de la progresividad tributaria.

En tercer lugar, debido a que los procesos de apertura comercial y financiera requieren de una reingeniería profunda en materia de imposición a la renta de los países de Centroamérica, que fue diseñada bajo un modelo de economía cerrada y de sustitución de importaciones, se requiere de un gran cuidado para, por una parte, incrementar la recaudación de los impuestos directos y, por la otra, no desincentivar la IED. Las reformas tributarias propuestas en Costa Rica hace dos años y que están en discusión legislativa apuntan en esa dirección.

Por último, estas transformaciones demandan una reestructuración de las instituciones fiscales en el ámbito de la administración tributaria, tanto para fortalecer la capacidad de formular políticas, como para ejecutarlas de manera eficiente y efectiva, disminuyendo el grado de evasión endémico existente y limitando las posibilidades de elusión impositiva.

D. Principales características de los impuestos vigentes

El impuesto a la renta

En contraposición a los avances registrados para la modernización de otros impuestos, el impuesto a la renta (IR) en los países centroamericanos sigue adoleciendo de antiguos problemas.

De manera general, el impuesto a la renta personal (IRP), tiene carácter cedular (en contraposición a global). Esto significa que cada tipo de impuesto está afecto a un régimen impositivo y a tasas distintas. Además, existe un gran número de exenciones según la fuente generadora (seguros, intereses, dividendos y otras rentas financieras y de capital). Esto determina que, en la práctica, casi la totalidad de la imposición recaiga sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia, lo que atenta contra la equidad horizontal y vertical y mina su efectividad recaudatoria.⁷ Si a esto se le agregan los altos niveles de trabajadores informales y por cuenta propia que se observan en estos países, es fácil entender la escasa recaudación que genera el impuesto.

De otro lado, el IRP se basa en el concepto de renta territorial, de modo que no se gravan las rentas generadas en el exterior. Si bien es difícil identificar estas rentas, la adopción del principio de renta mundial constituye una forma de cerrar vías potencialmente importantes de evasión y de otorgarle a la autoridad tributaria mayores instrumentos de control.

El impuesto a la renta corporativa (IRC) también presenta un conjunto de exoneraciones subjetivas, fundamentalmente a las empresas extranjeras instaladas en ZF, y a sectores

⁷ Por ejemplo, en 2001 los trabajadores en relación de dependencia aportaron el 85 por ciento de la recaudación del IRP en Honduras.

protegidos y/o promovidos, como agricultura y turismo. Adicionalmente, en varios países existe el régimen de depreciación acelerada, lo que constituye una pérdida real para el fisco por la combinación del diferimiento de pagos con el incremento del nivel de precios.⁸

En cuanto a la modernización en el diseño del IRC, de manera general la legislación de los países centroamericanos no ha incorporado normas de precios de transferencia, capitalización débil,⁹ transferencia de utilidades desde y hacia paraísos fiscales, y otros mecanismos comúnmente utilizados por las empresas transnacionales para reducir su carga tributaria trasladando sus utilidades de un país a otro.

En el cuadro 5 se observa que la recaudación del IR en los países centroamericanos en 2002 ascendió a 3,1 por ciento del PIB (24,2 por ciento de la recaudación), inferior en 0,7 puntos porcentuales a la de los países latinoamericanos. La procedencia de estos ingresos es muy distinta entre países, con un promedio de 38,9 por ciento correspondiendo a las empresas, más de 11 puntos inferiores a la de América Latina. En El Salvador las personas jurídicas aportan un porcentaje elevado del IR (61,7 por ciento), mientras que en Honduras éstas aportan apenas el 18,2 por ciento.

⁸ La depreciación acelerada fue eliminada en Honduras por el Decreto 51 de abril de 2003.

⁹ La capitalización débil consiste en el financiamiento de una alta proporción de una inversión con préstamos (que representan costos) en lugar de capital propio (que genera utilidades gravables). A menos que se lo impidan la reglamentación nacional, es práctica común de la empresas multinacionales financiar sus inversiones con préstamos de la casa matriz, lo que se presta para la extracción de rentas no gravadas a través del pago de intereses.

Cuadro 5
Impuesto a la renta, 2002

	Tasas del IRC (por ciento)	Tasas del IRP (por ciento)	Recaudación del IRC (por ciento recaudación del IR)	Productividad del IRC ^a (por ciento)	Mínimo exento del IRP ^b	Tramo máximo del IRP ^b	Participación en la recaudación (en por ciento)	Recaudación (por ciento del PIB)
Costa Rica	30,0	10-25	20,8	3,5	0,8	3,7	23,9	3,1
El Salvador	25,0	10-30	61,7	7,8	1,2	11,0	28,3	3,4
Guatemala ^c	31,0	15-31	55,0	3,7	5,0	22,5	26,4	2,8
Honduras	15 y 25	10-25	18,2	8,6	3,6	36,0	22,0	3,5
Nicaragua ^d	25,0	10-25	..	..	4,7	37,5	19,8	2,8
Promedio	27,2	11-27,2	38,9	6,7	3,1	22,1	24,2	3,1
América Latina ^e	28,3	8,7-27,7	50,0	6,2	2,1	20,7	27,7	3,8

Fuente: BID; Stotsky y WoldeMariam, 2002; Barreix, Roca y Villela, 2004.

^a Recaudación del IRC como porcentaje del PIB dividido por la tasa máxima del IRC.

^b Múltiplos del PIB per cápita.

^c Incluye al impuesto a las empresas mercantiles y agrícolas (IEMA).

^d En mayo de 2003 la tasa máxima fue elevada a 30 por ciento tanto para personas naturales como para personas jurídicas.

^e Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.

Con relación a las tasas, en 2002 éstas oscilaban entre 25 y 31 por ciento en el caso de las empresas, con un promedio de 27,2 por ciento, muy cercana a la de los países latinoamericanos. Las tasas máximas del IRP estaban en un rango similar. Desde mediados de los ochenta, se observa una sustancial reducción de las tasas nominales tanto en el IRC como en el IRP.¹⁰ En el primer caso, la tasa máxima se redujo en 20 puntos porcentuales en Costa Rica y Nicaragua, 15 puntos en Honduras, 11 puntos en Guatemala y 5 puntos en El Salvador. En el IRP se observa una tendencia similar, con reducciones entre 30 y 15 puntos (El Salvador y Honduras, respectivamente).

Pese a la reducción de las tasas del IRC, la erosión de la base tributaria determina que el impuesto tenga una reducida productividad.¹¹ En promedio, los países centroamericanos muestran una productividad del IRC de 6,7 por ciento. Esto indica que cada punto porcentual de tasa del IRC recauda 0,067 puntos porcentuales del PIB. Sorprendentemente, el país con la menor productividad es Costa Rica (3,5 por ciento), mientras que Honduras muestra la mayor productividad (8,6 por ciento). Sin embargo, esta última cifra parecería estar sobrestimada, dada la muy probable y significativa subestimación del PIB.¹²

Como es usual, los países centroamericanos tienen un tramo mínimo exento del IRP. En términos del PIB per cápita, el tramo exento promedia 3,1 veces el producto por habitante. Guatemala y Nicaragua registran los mayores niveles de exención, que más que duplican al del promedio latinoamericano. Si bien introducen un efecto progresivo en la estructura tributaria, estas exoneraciones pueden desvirtuarse si se fijan a niveles muy elevados, además de erosionar la base del tributo. En países como los centroamericanos, el nivel de esta exención no debiese exceder el promedio para los países de América Latina (2,1 veces el PIB per cápita). Mientras más elevado es el PIB per capita, menor deber ser el máximo exento.

Finalmente, en cuanto al tramo máximo del IRP, éste asciende a 22,1 veces el PIB per cápita en los países centroamericanos, un tanto superior al promedio latinoamericano. Donde éste aparece como excesivo es en Honduras y Nicaragua, donde los contribuyentes pagan la tasa máxima del IRP sobre su ingreso que supera 36 y 37,5 veces el producto por habitante, respectivamente. Cabe destacar el caso de Costa Rica, donde el tramo máximo del IRP parece anormalmente bajo, apenas 3,7 veces el PIB per cápita.

En síntesis, pese a la racionalización de las tasas del IRP y del IRC, en todos los países se observa que la renta neta gravable declarada es significativamente inferior a la renta bruta, lo que evidencia la apreciable erosión de la base tributaria. Esto está asociado principalmente a las excesivas exoneraciones objetivas y subjetivas lo cual, además de atentar contra la equidad horizontal y vertical del sistema tributario, produce pérdidas significativas de recaudación.

¹⁰ En países con débil conciencia tributaria y administraciones tributarias frágiles, tasas excesivamente altas promueven la evasión, de modo que muy pocos contribuyentes acaban pagándolas.

¹¹ La productividad se define como la recaudación del IRC como porcentaje del PIB dividida por la tasa máxima del impuesto.

¹² Ajustando conservadoramente por este factor, la productividad de Honduras estaría alrededor de 5,7 por ciento. Con esto, el promedio centroamericano se reduciría a 5,2 por ciento, un punto porcentual menos que el promedio latinoamericano.

El impuesto a los activos

En algunos países existe un impuesto mínimo a la renta de las personas jurídicas (cuadro 6). Este impuesto presume una rentabilidad mínima de los activos de una empresa y se aplica sobre el valor fiscal de los mismos o, en algunos casos, sobre las ventas. En países donde las normas contables son poco claras o son fáciles de interpretar a favor de los intereses de las empresas, este gravamen es más difícil de eludir que el impuesto a las ganancias netas. El impuesto actúa como una retención que se deduce de la obligación tributaria sobre las ganancias. En aquellos casos en los cuales la empresa declara menos impuestos que lo pagado a cuenta, el impuesto a los activos se vuelve en definitivo.

Como puede apreciarse en el cuadro 6, la mayoría de los países han utilizado, o todavía están utilizando, este tipo de impuestos. Luego del período inicial de implementación, el efecto de los mismos fue diluyéndose debido al aumento del monto mínimo de capital requerido para su aplicación y a la paulatina disminución de las tasas, concluyéndose en algunos casos en su derogación, cediendo así a los fuertes embates que estos gravámenes enfrentaron en todos los países. Sin embargo, cuando las tasas son moderadas (con un máximo de 1,5 por ciento), estos tributos son deseables pues contribuyen a mejorar el nivel de captación de impuestos a la renta de las sociedades ante la ausencia de normas contables fidedignas y debido a la debilidad propia de las administraciones tributarias de los países de la región. También se debe reconocer que imprecisiones en su diseño han generado problemas de doble tributación para las filiales de empresas multinacionales, ya que algunos países desarrollados no otorgan crédito fiscal por pagos a cuenta de este impuesto.

En Guatemala, el llamado Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agrícolas (IEMA) fue introducido en 1998 y declarado inconstitucional a comienzos de 2003. Se aplicaba de dos maneras alternativas, a elección del contribuyente: con una tasa de 3,5 por ciento sobre el activo neto total (vale decir, después de sustraer las cuentas acumuladas de depreciación) o 2,25 por ciento sobre los ingresos brutos. En 2002 el IEMA recaudó 1,4 por ciento del PIB, la mitad del total recaudado por el IR. En junio de 2004, la Asamblea Legislativa adoptó un sustituto titulado Impuesto Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP). La tasa de este impuesto es de 2,5 por ciento sobre activos netos o sobre ventas (el que sea mayor), descendiendo progresivamente hasta su eliminación en 2007.

En abril de 2003 La Ley de Equidad Tributaria (LET) de Honduras instituyó un impuesto mínimo a la renta de 1 por ciento sobre el activo neto total de las personas jurídicas. En el caso de Nicaragua, la Ley de Equidad Fiscal (LEF) de mayo de 2003 estableció un impuesto mínimo a la renta empresarial similar a una tasa de 1,5 por ciento.

Cuadro 6
Impuesto al patrimonio neto o a los activos, 1992-2001
 (porcentaje)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1992	0,36-1,17 sobre los activos fijos	0,9-2,0 sobre los activos	0,3-0,9 sobre inmuebles ^a	..	1,5-2,5 sobre patrimonio neto
2001	1,0 sobre los activos	..	0,2-0,9 sobre inmuebles ^a 3,5 sobre los activos ^b	0,25 sobre los activos ^c	1,0 sobre inmuebles ^a

Fuente: Stotsky y WoldeMariam, 2002.

^aLa base está formada por los bienes inmuebles pero el impuesto está concebido como un impuesto adicional a las empresas.

^bImpuesto de 3,5% de los activos o 2,25% de los ingresos brutos declarados en la declaración jurada del impuesto a las ganancias del año anterior.

^cGrava los activos fijos mayores a 750.000 lempiras que posean las compañías al final del período impositivo.

El impuesto al valor agregado (IVA)

Pese a que el IVA se introdujo en la mayoría de los países centroamericanos durante los años setenta y ochenta (cuadro 7), el vertiginoso incremento de su importancia recaudatoria es un fenómeno observado recién a partir de los años noventa. Este proceso se explica fundamentalmente por el aumento de tasas, aunque también se operaron otros cambios, como su extensión a los servicios. Si se compara la alícuota general del IVA en el año de introducción del impuesto con la vigente en 2002, se aprecia que ésta se elevó entre 3 y 9 puntos porcentuales. Así, la tasa general promedio en la región se incrementó de 7 a 13 por ciento.

Cuadro 7
Evolución de las tasas del IVA en los países centroamericanos
 (porcentaje)

	Fecha implementación o propuesta	Tasa inicial	1994	1997	2002
Costa Rica	Enero 1975	10,0	8,0	8,0	13,0
El Salvador	Septiembre 1992	10,0	10,0	13,0	13,0
Guatemala	Agosto 1983	7,0	7,0	10,0	12,0
Honduras	Enero 1976	3,0	7,0 (10)	7,0 (10)	12,0 (15)
Nicaragua	Enero 1975	6,0	10,0 (5; 6)	15,0 (5; 6; 10)	15,0 (5; 6)
Promedio		7,0	8,4	10,6	13,0
Promedio América Latina		10,2	12,1	13,8	14,5

Fuente: BID y Stotsky y WoldeMariam, 2002.

En general existen dos problemas fundamentales en el diseño del IVA en los países centroamericanos que erosionan la base del tributo, introducen distorsiones en la economía, atentan contra la equidad y dificultan la administración: las excesivas exenciones y el uso de la *tasa cero*.¹³

Los bienes y servicios más comúnmente exentos del IVA en los países centroamericanos son los productos de la canasta básica de consumo y el transporte, los servicios médicos y educativos, las transacciones financieras y de seguros, la energía y combustibles, entre otros. Al igual que en el caso del IR, aparte de estas exoneraciones objetivas, también existen exoneraciones subjetivas sobre diversos contribuyentes (ONGs, municipalidades, instituciones sin fines de lucro, etc.) y sobre el sector agrícola y las empresas establecidas en ZF.

Estas distorsiones se agravan por la aplicación de la tasa cero a bienes destinados al mercado interno. Si bien esta práctica es adecuada en el caso de las exportaciones a fin de no restarle competitividad a los productores locales, en el caso de los bienes destinados al consumo interno, no sólo se erosiona la base del tributo sino que también se abre una importante vía de evasión (e incluso de corrupción).¹⁴

Como ya se mencionó, el IVA se ha convertido en la principal fuente recaudatoria de los países centroamericanos, contribuyendo en 2002 entre 4,8 y 6,3 por ciento del PIB (cuadro 8). Sin embargo, la recaudación promedio (5,3 por ciento del PIB) se ubica 0,8 puntos porcentuales del producto por debajo del promedio latinoamericano. Con todo, en 2002 el IVA dio cuenta del 44,2 por ciento de la recaudación total.

En el cuadro 8 se presentan algunas cifras relativas al IVA en América Central. Los países centroamericanos tienen una tasa general de IVA de 12-13 por ciento, con la excepción de Nicaragua, que tiene una alícuota general de 15 por ciento. El promedio centroamericano se ubica 1,5 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de América Latina. Además de esta tasa general, Honduras tiene una tasa especial de 15

¹³ El uso de la tasa cero consiste en devolver el IVA pagado por los insumos utilizados en la producción de un bien exento.

¹⁴ Nicaragua eliminó el uso de la tasa cero para no exportadores con la Ley de Equidad Fiscal de mayo de 2003.

por ciento, y Nicaragua dos alícuotas especiales de 5 y 6 por ciento. El uso de estas tasas especiales afecta la neutralidad del tributo y dificulta su administración.

Cuadro 8
Impuesto al valor agregado, 2002
(porcentaje)

	Tasa general	Tasa especial	Productividad ^a	Participación en la recaudación	Recaudación (por ciento del PIB)
Costa Rica	13,0		37,7	38,3	4,9
El Salvador	13,0		48,5	52,5	6,3
Guatemala	12,0		40,0	45,3	4,8
Honduras	12,0	15	45,8	34,3	5,5
Nicaragua	15,0	5 y 6	39,3	41,2	5,9
Promedio	13,0		40,8	43,0	5,3
América Latina ^b	14,5		42,1	44,2	6,1

Fuente: BID y Barreix, Roca y Villela, 2004.

^a Recaudación del IVA como porcentaje del PIB dividido por la tasa general.

^b Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.

La reducida productividad del impuesto, que sólo alcanza a 40,8 por ciento, da cuenta no sólo de los elevados niveles de evasión, sino también de las excesivas exoneraciones y del uso de la tasa cero. Esto implica que por cada punto porcentual en la tasa del IVA se recauda 0,408 puntos porcentuales del PIB. Los países cuyo IVA exhibe la más baja productividad son Costa Rica y Nicaragua, 37,7 y 39,3 por ciento, respectivamente. Ello se debe a los múltiples agujeros que tiene el tributo en estos dos países y, en Costa Rica, a que los servicios no están alcanzados por él. En contraste, El Salvador y Honduras muestran productividades superiores al 45 por ciento. En este último país, sin embargo, los cálculos estarían sesgados al alza, dada la subestimación del PIB.

La experiencia internacional tiende al diseño de un IVA generalizado, que puede incluir una tasa especial inferior para bienes y servicios de la canasta de consumo básica, priorizando la neutralidad entre los sectores y la simplicidad que favorece la administración y la mecánica administrativa del seguimiento de la facturación (*invoice track*) que permita combatir la evasión. Asimismo, la generalización del IVA mantiene la competitividad de la producción interna en pie de igualdad respecto de las importaciones. En efecto, en un mercado integrado con arancel cero, como lo sería el CAFTA, el comercio inter rama perjudica al productor nacional si está excluido de IVA. Esto se debe a que el bien importado entra al país sin la carga del IVA que le fuera devuelta por el fisco de su país, en tanto el productor nacional no puede descontar el IVA de los insumos comprados (porque está excluido el producto final). El perjuicio será tanto mayor mientras menos integrado verticalmente sea el proceso de producción del bien o servicio en cuestión. Al estar prácticamente todos los bienes y servicios gravados, el productor nacional tendrá la posibilidad de descontar el IVA de sus insumos y el importado pagará IVA a la misma tasa, poniéndolos en igualdad de condiciones para competir (Arias, Barreix, Valencia y Villela, 2005).

De todas maneras, es reconocido que el impacto del impuesto sobre la distribución del ingreso es regresivo. Sin embargo, varios estudios han demostrado que, en América

Latina, su efecto sobre la distribución del consumo es progresivo.¹⁵ Por lo anterior, si los ingresos tributarios provenientes del IVA provienen en su mayoría del pago de IVA por el consumo de los sectores de mayores ingresos, la focalización del gasto de dichos recursos hacia los sectores más vulnerables de la sociedad puede resultar en una mezcla fiscal progresiva de ingresos por IVA y gasto público social.

En síntesis, pese al incremento de la importancia recaudatoria del IVA observada durante los últimos años y la convergencia de las tasas generales a niveles adecuados y similares (lo que facilita el proceso de integración comercial), persisten serios problemas asociados a las excesivas exoneraciones y al uso de la tasa cero a los no exportadores que erosionan significativamente la base tributaria y reducen la productividad del impuesto. Adicionalmente, estas características incrementan la desigualdad tanto horizontal como vertical del sistema tributario y afectan la neutralidad del impuesto, introduciendo distorsiones en la economía, con los consiguientes costos en términos de eficiencia. El uso de la tasa cero para no exportadores constituye además un formidable mecanismo para la evasión y genera considerables costos administrativos.

El impuesto selectivo al consumo

En cuanto al impuesto selectivo al consumo (ISC), puede decirse que durante los últimos años los países centroamericanos han logrado avances importantes en tres aspectos: los niveles del ISC, la reducción en el número de bienes y servicios gravados y la mayor aplicación de tasas *ad valorem* en lugar de tasas específicas.

Como se observa en el cuadro 9, el ISC aportó 1,5 por ciento del PIB en 2002 (12,2 por ciento de la recaudación total), nivel inferior en 0,6 puntos porcentuales al promedio de los países latinoamericanos. Nicaragua es el país donde estos impuestos recaudan más, con 3,7 por ciento del PIB (equivalente al 26 por ciento de los ingresos tributarios). En el resto de los países, el ISC recauda entre 1 y 2 por ciento del PIB (oscilando entre 8 y 14 por ciento de la recaudación).

En cuanto al nivel de la imposición selectiva, Stotsky y WoldeMariam, 2002 consideran que los países centroamericanos tienen niveles razonables de ISC, incluso para estándares latinoamericanos. Sin embargo, existe una gran diferencia de tasas entre países lo que constituye una traba para la armonización impositiva regional, elemento indispensable para aprovechar al máximo los beneficios de la integración regional y los tratados comerciales con terceros países (por ejemplo, el tratado con Estados Unidos, CAFTA, como se lo conoce por sus siglas en inglés). Adicionalmente, la cercanía geográfica entre los países hace inevitable el flujo de productos desde jurisdicciones con menores tasas hacia las que tienen mayores tasas, lo que introduce fuertes distorsiones.

Asimismo, en algunos casos el bajo nivel de las tasas sugiere que habría espacio para una elevación de las mismas, como en los cigarrillos y las gaseosas en Honduras. El país que muestra sistemáticamente reducidas tasas es El Salvador, lo que explica la baja recaudación del ISC. En vista de la baja elasticidad precio de la demanda por estos

¹⁵ Véase Roca y Vallarino, 2003; Engel, Galetovic, y Raddatz, 1999; Sintiere, Gómez Sabiani y Rossignolo, 2000; Jenkins y Kuo, 2004; Afonso, Amorim Araujo y Werneck Vianna, 2004.

bienes, un aumento en tasas no reduciría las cantidades transadas de manera significativa, con lo que aumentaría la recaudación tributaria.

Otro aspecto positivo es que en la mayoría de los países se aplican tasas *ad-valorem* en lugar de impuestos de suma fija, lo que redundaría en una mayor elasticidad de la recaudación al incorporar el efecto de los cambios en el precio de los bienes gravados. El país que constituye claramente la excepción es Guatemala, que aplica tasas específicas en la mayoría de los casos.

Quizás el aspecto más perjudicial ha sido los constantes cambios que sufrieron las tasas del ISC, ocasionados por necesidades presupuestarias coyunturales en varios países, lo cual ha introducido inestabilidad en la estructura tributaria. La alteración de tasas ha sido la forma como los gobiernos han buscado obtener mayores recursos sin corregir los problemas de fondo, como son la baja presión tributaria y la ineficiencia en la asignación y ejecución del gasto público.¹⁶

¹⁶ Ello ha dado lugar a que bienes como las bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cigarrillos y combustibles sean denominados “industria fiscal”.

Cuadro 9
Impuestos selectivos al consumo, 2002
 (porcentaje)

	Tasas					Participación en la recaudación	Recaudación (por ciento del PIB)
	Cigarrillos	Cervezas	Ron	Gaseosas	Gasolina superior		
Costa Rica	70,0	45,0	60,0	30,0	Esp.	8,4	1,1
El Salvador	39,0	20,0 ^a	20,0 ^a	10,0	Esp.	9,2	1,1
Guatemala	100,0	Esp.	Esp.	Esp.	Esp.	14,2	1,5
Honduras	32,0	33,0	158,0 ^b	8,0	Esp.	11,8	1,9
Nicaragua	40,0	37,0	37,0 ^c	14,5	Esp.	26,8	3,7
Centroamérica						12,2	1,5
América Latina ^d						15,4	2,1

Fuente: BID y Barreix, Roca y Villela, 2004.

^a Además del 20 % ad valorem debe sumarse US\$ 0,0057 por cada 1 por ciento de volumen de alcohol / litro.

^b Para el resto de las bebidas alcohólicas es de 44 por ciento más un 20 por ciento adicional.

^c Para el resto de las bebidas alcohólicas es de 37 por ciento.

^d Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.

Nota: Debido a la variación frecuente que tienen las tasas de la imposición selectiva, los niveles indicados en el cuadro pueden diferir de los existentes actualmente. “Esp.” Significa “específico”.

En síntesis, el ISC en los países centroamericanos presenta características positivas en términos de los niveles de imposición, su estructura mayoritariamente *ad valorem* y la reducción durante los últimos años del número de bienes y servicios a los que se aplica. En El Salvador, sin embargo, las tasas parecen demasiado bajas, inferiores al promedio regional en todos los casos. En Guatemala, por su parte, el ISC toma la forma de tasas específicas, lo que resta elasticidad a la estructura tributaria al no incorporar las variaciones en el precio de los bienes y servicios gravados. Finalmente, la gran heterogeneidad observada en las tasas entre países dificulta la integración regional de cara a la entrada en vigencia del CAFTA e incentiva el flujo de mercancías desde países con menores tasas a los que tienen mayores tasas, lo que introduce distorsiones en las economías.

Los impuestos al comercio exterior

Como ya se mencionó, durante los años noventa los países centroamericanos implementaron profundas liberalizaciones comerciales, las cuales redujeron ostensiblemente los niveles arancelarios y eliminaron los impuestos sobre las exportaciones. Como consecuencia, en 2002 el arancel promedio era de 5,6 por ciento, poco más de la mitad del promedio observado en los países latinoamericano (cuadro 10). El Mercado Común Centroamericano hace que la variación del arancel promedio entre países sea mínima.

Cuadro 10
Impuestos al comercio exterior, 2002
 (porcentaje)

	Arancel promedio <i>ad valorem</i>	Desvío estándar	Participación en la recaudación	Recaudación (por ciento del PIB)
Costa Rica	6,0	..	7,3	0,9
El Salvador	5,6	8,6	9,2	1,1
Guatemala	5,9	8,0	11,3	1,2
Honduras	5,3	..	12,5	2,0
Nicaragua	5,2	5,8	7,9	1,1
Promedio	5,6	7,5	9,5	1,2
América Latina ^a	10,1	6,9	8,9	1,2

Fuente: véase cuadro 2.8.

^a Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.

Como la tendencia es hacia el fortalecimiento de la integración regional y la firma de acuerdos comerciales con terceros países, es de esperar la tendencia de la última década y media hacia la reducción de aranceles vaya a continuar. Esto sugiere que, en el futuro, la recaudación tributaria se basará casi exclusivamente en los impuestos internos.

En cualquier caso, un aspecto que merece atención es la excesiva cantidad de bienes que se encuentran libres de aranceles, principalmente debido a disposiciones asociadas a los diversos regímenes de promoción como las ZF. Esto erosiona la base tributaria, facilita la evasión y el contrabando e incentiva la corrupción en las aduanas.

Finalmente, el traslado de la carga tributaria hacia impuestos internos exige el fortalecimiento de las administraciones tributarias, en la medida en que la fiscalización y el control se dificultan significativamente en comparación a cuando éstos se realizan en las aduanas.

En síntesis, los impuestos al comercio exterior en los países centroamericanos presentan un reducido arancel promedio y una dispersión arancelaria relativamente elevada. El fortalecimiento de la integración regional y tratados comerciales con terceros países hacen prever que la tendencia hacia la desgravación arancelaria continuará, lo que en el futuro hará recaer la recaudación tributaria casi exclusivamente en impuestos internos. Como consecuencia, la administración tributaria se dificultará, lo que requerirá mejoras en las entidades recaudadoras. Por último, existe una gran cantidad de bienes que se encuentran libres de aranceles, fenómeno asociado fundamentalmente a los regímenes de promoción. Esto genera diversos problemas, tales como la erosión de la base tributaria y el incentivo a la evasión, el contrabando y la corrupción.

E. Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región

Determinar el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso exige la realización de un análisis de incidencia, el cual está sustentado en una cantidad significativa de información desagregada según deciles o quintiles de ingreso (distribución de ingresos y consumos, fuentes de ingresos, definición de la unidad familiar, etc.) y sobre elasticidades de oferta y demanda de bienes de consumo y de factores productivos, que no siempre se encuentra disponible para esos efectos.

Adicionalmente, se requiere hacer una serie de supuestos como los referidos a la traslación de los impuestos. En el caso de los impuestos directos a las personas físicas, por ejemplo, en general se supone que la percusión (o sea, el impacto directo) y la incidencia (el efecto de última instancia) recaen sobre el mismo contribuyente. No sucede lo mismo con los impuestos indirectos, donde la traslación del impuesto es la regla. Sin embargo, la intensidad de la traslación depende de las elasticidades precio de la demanda y oferta. El grado de traslación es más incierto en el caso de los impuestos a la renta corporativa y las contribuciones a la seguridad social. Por lo tanto, es frecuente realizar supuestos alternativos acerca del grado en que dichos pagos se trasladan.

El cuadro 11 resume los resultados obtenidos de los estudios nacionales que se hicieron para los países de la región (véase también Bolaños, 2002). La primera columna *Gpre* muestra el coeficiente de Gini (en términos porcentuales) de los ingresos familiares antes de impuestos y la columna *Gpost* el mismo coeficiente después de pagar impuestos. Si el *Gpost* es mayor que el *Gpre*, esto sería evidencia que el sistema tributario aumenta la concentración del ingreso. Como se ve en el cuadro 11, los índices de Gini post impuestos indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso en los cuatro países para los que se tiene información.

Cuadro 11
Efecto de los impuestos sobre la distribución del ingreso, 2000
(porcentaje)

País	Nº grupos	Cobertura	Gpre	Gpost
Costa Rica	Deciles de hogares	IN	48,2	48,3
El Salvador	Deciles de hogares	IN	50,2	51,7
Honduras	Deciles de hogares	IN e IM	54,3	57,1
Nicaragua	Quintiles de hogares	IN	51,0	69,2

Fuente: BID y Bolaños 2002.

Nota: El concepto de ingresos utilizado es el ingreso total familiar; IN: Impuestos nacionales; IM: Impuestos municipales.

En el caso de Costa Rica, el impacto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso en 2000 es marginal. Pero, como se observa de las cifras para los restantes países, el sistema tributario es claramente regresivo. El caso más dramático lo constituye Nicaragua, donde el coeficiente de Gini aumenta de 51,03 a 69,22 por efecto de los impuestos. Le sigue en orden de importancia Honduras, donde el coeficiente de Gini aumenta en casi 3 puntos porcentuales, y luego El Salvador, donde la distribución del ingreso empeora de manera menos pronunciada.

El impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso también se puede analizar a través de la carga tributaria diferencial (CTD), que indica la carga tributaria que soporta cada grupo de ingresos respecto del promedio. En el cuadro 12 se presenta la CTD total de los principales impuestos por quintiles de ingresos en los países centroamericanos, excepto Guatemala.

Cuadro 12
Carga tributaria diferencial por quintil de ingreso, 2000
 (porcentaje)

	1er quintil	2do quintil	3er quintil	4to quintil	5to quintil	Total
Costa Rica						
Impuesto a la renta ^a	105,8	98,7	93,3	90,6	103,6	100,0
IVA	102,0	108,8	105,9	103,9	97,1	100,0
ISC	66,7	81,5	88,9	103,7	101,9	100,0
Comercio exterior	158,3	158,3	141,7	116,7	75,0	100,0
Total	104,1	103,1	99,3	97,1	100,7	100,0
El Salvador						
Impuesto a la renta	47,9	71,5	68,4	96,4	112,2	100,0
IVA	383,5	185,0	137,0	107,0	71,0	100,0
ISC	199,5	136,5	131,5	101,5	86,5	100,0
Comercio exterior	306,0	159,0	125,5	106,0	79,5	100,0
Total	310,9	161,5	124,6	104,9	79,5	100,0
Honduras						
Impuesto a la renta	102,6	100,4	93,4	96,2	99,9	100,0
IVA	177,4	151,1	130,3	114,7	86,0	100,0
ISC	266,9	201,6	139,4	121,1	73,7	100,0
Comercio exterior	167,7	145,6	128,9	113,8	87,2	100,0
Total	166,2	142,8	122,0	110,7	88,6	100,0
Nicaragua						
Impuesto a la renta	62,5	69,8	76,1	85,7	113,3	100,0
IVA	255,6	189,8	158,2	129,9	63,5	100,0
ISC	269,9	198,2	158,7	112,1	66,4	100,0
Comercio exterior	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3	100,0
Total	195,9	154,7	133,4	112,4	79,6	100,0

Fuente: BID y Bolaños, 2002.

^a En los impuestos a los salarios se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Nota: La CTD indica si determinado grupo de ingresos tributa más o menos que el promedio. Un valor de la CTD mayor (menor) al 100 por ciento indica que el respectivo sector tributa una mayor (menor) proporción de su ingreso que el promedio.

En Costa Rica se observa una tendencia fluctuante de la CTD, con regresividad del sistema tributario del primer al cuarto quintil, y progresividad del cuarto al quinto quintil de ingresos. El comportamiento de la CTD en Costa Rica contrasta con la pronunciada regresividad observada en los otros tres países. El caso más dramático lo constituye El Salvador, donde el quintil de más bajos ingresos tributa 210 por ciento más que el promedio, mientras que el quintil de mayores ingresos contribuye 20 por ciento menos que el promedio.

Al observar la CTD por impuesto, se encuentran interesantes similitudes y diferencias entre países. En primer lugar, el impuesto a la renta en Costa Rica y Honduras es ligeramente regresivo, porque el quintil de menores ingresos soporta una mayor carga tributaria que el quintil de mayores ingresos. En el primer caso, esto se explicaría porque la fuente considera las contribuciones a la seguridad social como impuestos al salario, las cuales son muy importantes.¹⁷ En Honduras, en cambio, la explicación estaría en las abundantes exoneraciones. En El Salvador y Nicaragua, el impuesto a la renta es aparentemente fuertemente progresivo.

¹⁷ En 2000, por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social alcanzaron alrededor de 6,2 por ciento del PIB.

Con respecto al IVA, se observa una muy pronunciada regresividad en todos los países, con la excepción de Costa Rica. En general, se esperaría que los ISC fuesen marcadamente regresivos, debido a la importancia de los combustibles y de otros bienes que tienen un peso significativo en la canasta básica de consumo de los sectores de menores ingresos. Nuevamente en este caso, la excepción es Costa Rica, donde los ISC muestran incluso una visible progresividad. Esto se explica por la mayor cobertura que tiene la imposición selectiva en este país, la cual incluye bienes suntuarios.

Finalmente, una característica común en los cuatro países incluidos en el cuadro 12 es la regresividad de los impuestos al comercio exterior. Como los países centroamericanos son importadores de petróleo y los combustibles tienen una participación importante en la canasta de consumo de los sectores más pobres, los aranceles empeorarían la distribución del ingreso. Esto sería acentuado por los aranceles a la importación de los alimentos, dado que los países centroamericanos suelen proteger sus sectores agrícolas tradicionales con barreras arancelarias.

Como se ve claramente, la regresividad es la norma de los sistemas tributarios de los países centroamericanos, y ello es válido incluso para impuestos que se esperaría fuesen progresivos. Esto plantea un desafío ineludible para las reformas que la región deberá empezar a discutir en el futuro próximo.

F. Conclusiones y recomendaciones en materia de reformas tributarias

Los objetivos pendientes de los procesos de reformas

Previo a la discusión de las opciones de reformas tributarias que están abiertas a cada uno de los países y que, de manera global, se detallan más abajo, parece relevante efectuar una revisión de los principales temas que debieran ser tomados en consideración al analizar los objetivos a ser tenidos en cuenta en un proceso de reformas tributarias.

Un primer aspecto está relacionado con el nivel de presión tributaria que requieren los países centroamericanos para el financiamiento del sector público, a la luz de las necesidades derivadas del objetivo de la reducción de la pobreza, la construcción de infraestructura indispensable para el crecimiento y asegurar la solvencia intertemporal de las finanzas públicas. Cualquiera sea el instrumento tributario adoptado para ello, la discusión en torno al nivel de financiamiento del sector público parece ser insoslayable.

Un segundo tópico de consideración está relacionado con la rápida evolución de las negociaciones en torno a la incorporación de la región al CAFTA (y eventualmente al Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), considerando tanto el efecto directo que la misma tendrá sobre sus niveles de recaudación arancelaria como el indirecto sobre la tributación doméstica.

Un tercer aspecto es el relacionado con los efectos de la tributación sobre la distribución del ingreso. Como se ha visto, los sistemas tributarios en la región son altamente regresivos. Un aspecto que debe intentar corregirse es la excesiva importancia de la imposición indirecta en la recaudación.

Una cuarta área de análisis dice relación con las discusiones en torno al IVA. Se observan fuertes discrepancias entre los países en las estructuras internas del tributo. El carácter de los sujetos alcanzados, la amplitud de los hechos imposables en cuanto al

tratamiento de los bienes y de los servicios, las exenciones tanto objetivas como subjetivas, el tratamiento de los bienes básicos o de la canasta familiar, la extensión en cuanto al reconocimiento de los créditos, la aplicación de la tasa cero para las actividades domésticas y las distintas formas de tratar a los pequeños contribuyentes son sólo algunos aspectos que ilustran estas discrepancias y que tienen incidencia en cuanto al impacto económico del tributo.

En quinto lugar, no puede dejar de señalarse el efecto que las diferencias en materia de imposición selectiva (combustibles, tabacos, y alcoholes) causa sobre las corrientes de comercio dentro del área. Tratándose de países que están tan geográficamente relacionados, resulta imposible evitar el tráfico de mercaderías desde aquéllos con menor nivel de imposición a aquellos otros que tienen mayores cargas tributarias para productos similares, constituyéndose la cuestión impositiva en una fuente de distorsiones y competencias tributarias que puede afectar el nivel de ingresos de todas las partes involucradas y que debe evitarse en pro del interés común. Por ello, una revisión de los aspectos relativos no sólo al nivel de las tasas sino también a los criterios para la determinación de las bases imponibles es un tema que está permanentemente en la agenda de discusión de los países.¹⁸

Como sexto tópico de análisis, pero no por ello de menor significación, deben tenerse presentes los efectos que la apertura financiera y comercial produce sobre la imposición directa, especialmente en cuanto al impuesto a la renta corporativa. Por ello, el tratamiento tributario a las rentas internacionales, que prácticamente constituye una materia ausente en la gran mayoría de las legislaciones de estos países, deberá pasar a convertirse en un tema de discusión futura.

En ese sentido, resulta conveniente sopesar las ventajas y desventajas de modificar el principio jurisdiccional de fuente, pasando al concepto de renta mundial, en aquellos países en que esta conversión aún no se ha producido, así como discutir el alcance y profundidad en materia de precios de transferencia, normas de capitalización débil, criterios respecto al tratamiento de los ingresos provenientes y dirigidos a países de baja o nula imposición (paraísos fiscales), etc., tópicos que constituyen aspectos aún no incorporados en las legislaciones tributarias de los países de la región.

La incorporación de estos temas no es sino una forma de discutir los alcances o límites de la soberanía tributaria que deberán establecerse entre los países exportadores y los receptores de capital y, dado el carácter regional del análisis, resulta interesante plantear si estas discusiones y negociaciones se deberían llevar a cabo de manera bilateral o multilateral, una vez coordinadas las posiciones en la materia en el ámbito regional.

La tarea de coordinación se desarrolla de manera permanente en el área aduanera, en materia de nomenclatura, valoración y procedimientos. Los esfuerzos de coordinación no deberían quedar circunscritas al ámbito aduanero, sino que habría que impulsar acciones conjuntas en materia de tributación doméstica, especialmente en materia de imposición indirecta, con el propósito de facilitar el movimiento de los bienes y servicios a nivel regional. Por otra parte, se considera conveniente avanzar en la firma de convenios de intercambio de información y en definir criterios para la firma de tratados de doble imposición internacional, a fin de facilitar la coordinación administrativa con los órganos fiscales de los principales países de origen de las inversiones y la búsqueda de criterios para la solución de controversias.

¹⁸ En este aspecto se señala que el BID se encuentra desarrollando un programa de Cooperación Técnica sobre Armonización de la Tributación Indirecta con énfasis en la situación de Costa Rica en esta materia.

En ese sentido, cabe mencionar las discusiones en torno a las normas que debe contener el Código Tributario o Ley de Procedimientos Tributarios. Si bien este tema se ha discutido durante muchos años, aún hoy no todos los países cuentan con una norma de este tipo. La determinación precisa de cuáles son los derechos y las obligaciones del fisco y de los sujetos pasivos apunta a darle a la gestión tributaria el contenido básico de transparencia que constituye un ingrediente fundamental para el éxito de la misma.

Lineamientos generales para una reforma tributaria en Centroamérica

A partir de estas consideraciones y de los estudios de países individuales, se desprenden una serie de conclusiones acerca de qué aspectos debiesen contener las reformas tributarias en los países de la región. Ellas se enumeran a continuación.

1. El objetivo central: Aumentar la carga tributaria

Para lograr este objetivo, por lo general, los gobiernos han optado por modificar el nivel de las tasas de los tributos existentes, logrando favorables resultados en el corto plazo, pero cuyo impacto se diluye en poco tiempo, requiriendo de nuevas modificaciones impositivas.

Por ello, la recomendación más adecuada en este plano es ampliar las bases imponibles de los tributos, y fortalecer la administración tributaria a fin de mejorar la elasticidad automática del sistema tributario, lo que no será logrado si se continúa con una brecha significativa entre la carga tributaria nominal y la real debido a los altos niveles de evasión y a la erosión que se observa en las estructuras de los tributos.

La solución al problema planteado requiere de un adecuado balance entre la imposición directa e indirecta, conformando un sistema tributario sustentado en pocos tributos con bases imponibles amplias y generales y tasas moderadas. Para lograr esos propósitos deben realizarse significativos esfuerzos, no sólo ampliando la base imponible del IVA, sino también la del impuesto a la renta personal y societaria, eliminando exenciones y desgravaciones que confieren un trato desigual entre los contribuyentes.

Muchos de los cambios que podrían introducirse, y que se han denominado de segunda generación en reconocimiento a las dificultades existentes para llevarlos a cabo, constituyen un camino cuyos resultados sólo se observarán a lo largo del tiempo. Es por ello que el programa de reformas deberá arbitrar entre las necesidades inmediatas de recursos y las reformas de tipo estructural de mediano y largo plazo.

2. La necesidad de coordinación regional

Urge delinear un conjunto de parámetros o criterios básicos dentro de los cuales cada país tendría la libertad de optar por el menú de acciones más adecuadas a sus circunstancias particulares. En ese sentido, se observa que uno de los primeros objetivos es procurar evitar las guerras fiscales dentro de la región, ya que las mismas conducen inexorablemente a una degradación de los sistemas impositivos que debe ser evitada.¹⁹ La coordinación regional debiese incluir establecer pautas referenciales en materia de incentivos tributarios, límites a la imposición selectiva sobre algunos bienes y criterios para la determinación de las bases imponibles del IVA y del impuesto a la renta.

¹⁹ En 1986 los países abolieron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de 1962 y, si bien los resultados del mismo fueron escasos, el Convenio constituía un referente común en este terreno.

En materia de imposición selectiva o especial resulta necesario elaborar ciertos principios de uso general a efectos de evitar discriminaciones entre bienes nacionales e importados, así como entre los propios países de la región. Si bien en general se trata de impuestos monofásicos aplicados al nivel de productor e importador, resulta conveniente precisar los criterios para conformar la base imponible de esos bienes, los principios jurisdiccionales aplicados y la estructura de las tasas.

Respecto del IVA, se trata de evitar los problemas de acumulación de la carga tributaria ya que ellos pueden distorsionar el proceso de armonización al alterar la formación de precios relativos de los bienes y servicios. En ese sentido son varios los aspectos que deberían contemplarse, tales como: etapas comprendidas, extensión del crédito fiscal, amplitud de las exenciones subjetivas y objetivas, tratamiento de los bienes de consumo básico (tasa cero o exención), principio jurisdiccional en materia de bienes y servicios y alcance de los hechos imposables.

3. Análisis de los efectos de los regímenes promocionales

Dado que en muchos casos las normas promocionales están incorporadas en la legislación tributaria ordinaria o de fondo y en otros casos en normas especiales (leyes, decretos, resoluciones), es necesario ahondar en el conocimiento de estas disposiciones así como de sus costos en términos fiscales para partir de un inventario actualizado y comparable de las mismas. Para ello los principios que animan a los estudios en materia de "gastos tributarios" constituyen un punto de partida, ya que llevan a la necesidad de precisar el monto de los impuestos dejados de percibir en cada caso puntual, información que no siempre está disponible en el ámbito de las administraciones tributarias y aduaneras.

El conocimiento profundo de esta información, que no sólo tiene importancia estadística, permite asimismo conocer los beneficiarios de los gastos tributarios, los sectores promovidos, los bienes y servicios alcanzados, etc., todo lo cual permite superar el análisis exclusivo del costo fiscal de las medidas para ahondar en los efectos económicos de estas políticas.

Dada la disparidad de las orientaciones adoptadas en esta materia entre los países de la región, resulta imperioso analizar las implicancias recaudatorias de este proceso, ya que mientras que en algunos países el monto de los gastos tributarios involucrados resulta ser una cantidad significativa, en otros países las pérdidas de recursos fiscales son menores, al haber adoptado decisiones en torno a la generalización de sus normas tributarias en períodos pasados.

4. Los impuestos a la renta y al patrimonio

En lo que respecta al primero de los tributos indicados, tanto la imposición personal como la que afecta a las sociedades deberán estar presentes en este análisis, así como el papel que le cabe a los impuestos mínimos o presuntos a la renta establecidos sobre la base del valor de los activos o del valor de las ventas empresariales. Asimismo, la imposición patrimonial, ya sea sobre manifestaciones parciales de patrimonios, o sobre el patrimonio neto en su conjunto, resultan también elementos que deberán ponderarse adecuadamente en función de los objetivos perseguidos.

Ya se ha observado repetidamente que la distribución del ingreso personal o familiar muestra una marcada concentración en la región, que es incluso acentuada por los sistemas tributarios. Si bien la política tributaria puede no ser el instrumento más apropiado para modificar la distribución de los ingresos antes de impuestos y que este

efecto puede ser más eficientemente logrado a través de la política de gastos, resulta difícil aceptar el impacto regresivo de los tributos.

En este sentido, las orientaciones deberían girar en torno al fortalecimiento de las características esenciales de este tributo, incorporando en las legislaciones aquellas normas que modernicen la situación actual. En esencia, resulta sencillo introducir criterios de personalización del tributo (mínimo no imponible, gastos de familia y deducciones personales), así como adecuar la estructura de la tasa considerando un nivel de renta neta exenta de impuestos y tasas progresivas moderadas acorde con la evolución de los patrones internacionales en la materia. Sin embargo, resulta ser más compleja la adecuación del carácter global del tributo ya que requiere la ampliación de la base imponible eliminando exenciones subjetivas y objetivas e incorporando conceptos de renta no considerados hasta el momento.

Asimismo, es sabido que las dificultades para su eficiente administración y control resultan ser más complejas que las existentes en la imposición indirecta, y por ello se requiere enfatizar los esfuerzos en esta materia, así como avanzar en la generalización de los sistemas de retención en la fuente pagadora como una manera de complementar la acción del Estado.

Respecto a la imposición a la renta societaria, el análisis de la situación existente en la mayor parte de los países de la región indica que la potencialidad recaudatoria de dicho impuesto no ha sido aún explotada adecuadamente en razón de las limitaciones que hacen a la base imponible del tributo, la que resulta ser demasiado estrecha para captar los cambios económicos que han ocurrido en los países. Si bien se han logrado avances sustanciales en la modificación de la estructura de las tasas en años pasados al convertir a la misma en tasas proporcionales y abandonar las inconvenientes tasas progresivas utilizadas para gravar la renta empresarial, resta aún una gran tarea en la modernización y generalización de las bases imponibles. La propuesta de reforma elaborada en Costa Rica a partir de fines de 2001 avanza en esta dirección, aunque no sin dificultades para su aprobación parlamentaria.

Sería conveniente retomar la aplicación de impuestos mínimos a la renta presunta, establecida sobre la base del valor de los activos o al valor de las ventas brutas, como un medio de cerrar la brecha de financiamiento y de fortalecimiento de la imposición directa, hasta tanto las reformas de fondo puedan estar preparadas para su implementación efectiva.

5. *Mejorar la administración tributaria*

Por último, se deben redoblar los esfuerzos por lograr mejoras sustanciales en la eficacia y eficiencia de la administración tributaria y aduanera. En caso contrario, no existe reforma que pueda tener éxito. Todo este esfuerzo comienza con la rápida sanción de Códigos Tributarios modernos que establezcan claramente los derechos y obligaciones de las partes involucradas, con el propósito de darle certeza, objetividad y transparencia a la relación fisco-contribuyente.

Asimismo, el alto grado de concentración de las economías y las falencias de las administraciones tributarias requieren el establecimiento de criterios de diferenciación en materia impositiva según el tamaño y características de los contribuyentes. Resulta inconveniente sujetar a los mismos criterios y normas administrativas a los grandes contribuyentes y a los pequeños, así como a los que actúan en los mercados formales como a los que están en la informalidad. Por ello deberán adecuarse las normas relativas

a los incluidos en este último universo, que son importantes en su significación numérica pero poco relevantes en su impacto recaudatorio.

La tendencia que se puede observar hacia la reducción de pequeños impuestos, tasas, derechos, contribuciones, patentes, etc., debería profundizarse. Estos pequeños tributos rinden escasa recaudación y requieren de una gran movilización de personas y de papeles que distraen al fisco de los objetivos centrales que este debe perseguir.

Referencias

- Acevedo, C. y M. González Orellana. 2003. El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-011. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Afonso, J. R., E. Amorim Araujo, y S. Werneck Vianna. Carga tributária indireta no Brasil: análise da incidência efetiva sobre as famílias. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sociales. Febrero.
- Agosin, M. R. y R. Machado. 2004. Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-009. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Agosin, M. R., R. Machado y P. Nazal. 2004. *Pequeñas Economías, Grandes Desafíos. Políticas Económicas para el Desarrollo en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2004. Integración y comercio en América. Impacto fiscal de la liberalización comercial en América. Nota periódica. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., enero.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. La problemática regional y las opciones de reformas tributarias. Informe preparado para la XVII Reunión de Gobernadores del Istmo Centroamericano y República Dominicana. Tegucigalpa, no publicado, febrero.
- Bolaños, R. 2002. Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense. En Contraloría General de la República. *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional*. San José.
- CEPAL. 2000. La fuerza de la nueva integración centroamericana. Convergencias y divergencias de la política fiscal y monetaria. Documento de Trabajo LC/MEX/L.537, México, D. F.
- CEPAL. 1998. *El Pacto Fiscal*. Santiago de Chile.
- CEPAL y SG-SICA. 2004. *La integración centroamericana: beneficios y costos*. El Salvador y México, D. F., marzo.
- CEPAL. 2003. *Beneficios y costos de la nueva integración centroamericana: una apuesta por el futuro*. XXII Cumbre Ordinaria Centroamericana. Belice, diciembre.
- Corbacho, A. y H. Davoodi. 2002. *Expenditure issues and governance in Central America*. IMF Working Paper WP/02/187. Washington, D.C.
- Engel, E., A. Galetovic, A. y C. Raddatz. Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic. *Journal of Development Economics*. 59: 155–192.

Gómez-Sabaini, J. C. 2003a. Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-013. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Gómez-Sabaini, J. C. 2003b. Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-014. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Jenkins, G. y C. Kuo. 2003. Is the ITBIS regressive in the Dominican Republic? Documento preparado para el Gobierno de la República Dominicana, julio de 2004. No publicado.

Roca, J. y H. Vallarino. 2003. Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador. Documento preparado para el Proyecto Salto. United Status Agency for Internacional Development, Quito. Junio.

Rodas Martini, P. 2002. Análisis comparativo de las estrategias para dinamizar la integración en Centroamérica: una aproximación hacia una nueva agenda regional. Informe de Consultoría, Proyecto SG-SICA/CEPAL.

Rodríguez, A. y E. Robles. 2003. Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC? Proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. Ciudad de Guatemala.

Schenone, O., y C. de la Torre 2003. Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-012. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.

Sintiere, J., J. C. Gómez Sabiani, J. y D. Rossignolo. 2000. Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997. Estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía. Buenos Aires. Febrero.

Stotsky, J. y A. WoldeMariam. 2002. *Central American tax reform: trends and possibilities*. IMF Working Paper WP/02/227. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C., diciembre.

Tanzi, V. 2001. Globalization and the work of fiscal termmites. *Finance and Development* 38. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.

Tanzi, V. y H. H. Zee. 2001. Tax policy for emerging markets: developing countries. *National Tax Journal*. 53, 299-322.