



Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012

16

El Icefi cuenta con un Consejo Asesor integrado por:

Julio Francisco Báez, abogado, economista nicaragüense, profesor universitario. Presidente del Instituto Nicaragüense de Estudios Tributarios.

Juan Alberto Fuentes K., economista guatemalteco, ex ministro de finanzas de Guatemala, director de la División de Desarrollo Económico de Cepal en Chile y fundador del Icefi.

Juan Carlos Gómez-Sabaini. Economista argentino. Consultor de la Cepal, BID y FMI en materia tributaria. Fue subsecretario de política tributaria en la Secretaría de Hacienda de Argentina Autor de numerosos trabajos en materia de política tributaria en Centroamérica.

Fernando Herrero, economista costarricense, fue regulador general de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica y ha sido en dos ocasiones, ministro de Hacienda del país.

Alma Quiñones, abogada guatemalteca, con estudios de postgrado en Finanzas Públicas y Derecho Fiscal por la Universidad de París I y II. Catedrática universitaria de Derecho Fiscal e integró el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal en Guatemala.

Isabel Saint Malo de Alvarado, licenciada en Relaciones Internacionales, panameña, tiene amplia experiencia en procesos de negociación y construcción de diálogo político de alto nivel en su país.

José Félix Sanz, economista español, experto en tributación, ex sub director del Instituto de Estudios Fiscales de España y actualmente profesor de la Universidad Complutense de Madrid.

Aaron Schneider, politólogo norteamericano con doctorado en ciencias políticas por la Universidad de Berkeley. Es consultor del BID y catedrático en la Universidad de Tulane, Nueva Orleans.

Alex Segovia, economista salvadoreño, catedrático y consultor internacional de proyectos regionales y mundiales. Actual secretario técnico de la Presidencia de la República de El Salvador.

Ana Sojo, socióloga y economista costarricense, especialista en políticas contra la pobreza entre otros temas. fue primer oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de Cepal en Chile.

Hugo Noé Pino, economista hondureño, ex ministro de Finanzas, ex presidente del Banco Central de Honduras. Fue embajador ante las Naciones Unidas y en los Estados Unidos. Actualmente es el director ejecutivo del Icefi.

Carlos Acevedo, economista y licenciado en Filosofía salvadoreño, cuenta además con un doctorado en economía y amplia experiencia profesional como consultor para organismos internacionales. Actualmente es presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El Icefi está inscrito bajo la legislación guatemalteca y tiene una Directiva Nacional integrada por:

Rubén Nájera (Presidente y representante de la Junta en el Consejo Asesor)

Juan Alberto Fuentes Knight (Vicepresidente)

Ariel Rivera (Tesorero)

Ana de Molina (Secretaria)

Alma Quiñones (Vocal I)

El Icefi tiene su sede en Ciudad de Guatemala.
12 Avenida 14-41, Zona 10 Colonia Oakland.
Teléfonos: (502) 2505 6363

www.icefi.org

Este boletín ha sido publicado con el apoyo financiero de:



Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012

Mynor Cabrera y Abelardo Medina
Centroamérica, Diciembre de 2013

Icefi

Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012. – Guatemala:
Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2014, 62p.

ISBN: 978-9929-8123-3-8

1. Impuestos 2. Reformas tributarias 3. Carga tributaria.
4. Estructura tributaria 5. Evasión tributaria 6. Equidad tributaria

**Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales,
Icefi**

12 Avenida 14-41, Zona 10 Colonia Oakland

Guatemala, Guatemala

Teléfonos: (502) 2505 6363

www.icefi.org

Se permite la reproducción parcial o total de este documento
siempre y cuando se cite la fuente.

Primera edición: Diciembre de 2012

Diseño de interiores y diagramación:

Ivonne de Vera/Istudio, (502) 2220-4889

Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012

Resumen

El propósito principal de los gobiernos es ejecutar proyectos dirigidos al suministro de bienes públicos que contribuyan a la rápida inserción de los habitantes en el desarrollo social, especialmente de los que provienen de sectores más vulnerables, y a crear condiciones que promuevan el crecimiento económico. Basado en lo anterior, los gobiernos tienen la facultad ejecutiva de establecer impuestos, que representan la fuente principal de recursos para el financiamiento de sus programas de desarrollo y crecimiento.

En los últimos años, los países de la región centroamericana han promovido una serie de reformas tributarias como consecuencia ineludible de la insuficiente cantidad de recursos para financiar apropiadamente los programas de gasto más que con el propósito de crear sistemas tributarios más justos acordes a los principios tributarios.

Las reformas en general han promovido una serie de cambios tratando de dotar a las administraciones tributarias de más capacidades para combatir la evasión, contrabando aduanero y elusión tributarias al igual que aumentar la recaudación. Sin embargo, no han sido suficientes para mejorar la disponibilidad de recursos y aún cuando han mejorado relativamente la recaudación de los impuestos directos, no han sido suficientes para mejorar las estructuras tributarias.

El documento presenta una síntesis de las reformas tributarias de la región, ejecutadas posteriormente a la gran crisis financiera internacional de 2008 enfocando su análisis en los efectos sobre las economías centroamericanas. Los resultados ofrecen un entendimiento sobre la implementación y las limitaciones de dichas reformas.

Palabras clave: Impuestos, Reformas tributarias, Carga tributaria, Estructura tributaria, Evasión tributaria, Equidad tributaria

Tax Reforms in Central America, 2009-2012

Abstract

The main purpose of governments is to run address necessities by providing public goods that contribute to the rapid insertion of the society into social development, especially those from vulnerable groups. By creating conditions these conditions the country will promote economic growth. To this end, governments have the executive power to impose taxes, which represent the main source of funds to finance its development and social development programs.

In recent years, Central American countries have promoted a series of tax reforms as an unavoidable consequence of insufficient resources to properly fund spending programs, rather than for the purpose of creating more fair and consistent tax principles systems.

The tax reforms have generally promoted a series of changes to the income tax aiming to improve the tax administrations by offering more resources to fight tax evasion and avoidance, as well as the customs smuggling. However, the reforms have not been sufficient to significantly improve the availability of resources, and even when they have relatively improved the weight of taxes, it has not been sufficient to improve the tax administrations.

The document presents a summary of tax reforms in the region executed since the great financial crisis of 2008. It presents the effects of the tax reforms on the Central American economies and their results of its application. Focusing on the limitations and implementations of the tax reforms.

Key words: Tax, Tax Reform, Tax Burden, Tax Structure, Tax Evasion, Tax Equity

Contenido

I.	Introducción	8
II.	Tendencias recientes de las finanzas públicas en Centroamérica	9
A.	Contexto económico y político de los países centroamericanos	9
1.	La recuperación aún está pendiente para la mayoría	9
2.	Cambios y continuidades en un ambiente político tenso	12
B.	Finanzas públicas debilitadas luego de la crisis	14
1.	Mayor gasto público en el período post crisis	16
2.	Ingresos fiscales	16
3.	Carga tributaria con distintos grados de recuperación	17
4.	Empeora el balance fiscal	18
5.	Tendencias generales sobre el endeudamiento público	20
III.	Reformas tributarias de 2009-2012: una síntesis	21
A.	El Plan Fiscal C de Costa Rica	21
1.	Contexto de las reformas tributarias	22
2.	Proyectos de reforma no aprobados	24
3.	Medidas alternas que fueron aprobadas	25
B.	Reformas sin recuperación económica en El Salvador	26
1.	Contexto de las reformas tributarias	26
2.	Proceso de aprobación de la reforma	27
3.	Principales medidas aprobadas	29
C.	Guatemala: un largo camino hacia la reforma fiscal	29
1.	Contexto de las reformas tributarias	29
2.	Proceso de aprobación de la reforma	30
3.	Principales medidas aprobadas	31
D.	Ritmo intenso de modificaciones tributarias en Honduras.	34
1.	Contexto de las reformas tributarias.	34
2.	Proceso de aprobación de la reforma.	36
3.	Principales medidas aprobadas	37

E.	La «Concertación Tributaria» de Nicaragua	39
1.	Contexto de las reformas tributarias	39
2.	Proceso de aprobación de la reforma	40
3.	Principales medidas aprobadas	41
F.	Reformas tributarias en Panamá	41
1.	Contexto de las reformas tributarias	43
2.	Principales medidas aprobadas	43
IV.	Principales efectos de las reformas (2009-2012)	45
A.	Efectos sobre el sistema tributario en general	46
1.	Sobre la carga tributaria	46
2.	Sobre la estructura tributaria	48
3.	Sobre la simplicidad	50
4.	Posibles efectos sobre la equidad derivados de los cambios en las tasas y en los tratamientos tributarios preferenciales	52
B.	Sobre algunos impuestos en específico	55
1.	Sobre el IVA	55
2.	¿El ocaso de los impuestos específicos?	56
3.	Sobre el ISR	58
C.	Contrarreformas y exoneraciones fiscales	59
V.	Conclusiones	63
VI.	Referencias bibliográficas	65

Índice de tablas

Tabla 1.	Centroamérica: importaciones y exportaciones de bienes (2004-2008 y 2009-2012)	12
Tabla 2.	Centroamérica: evolución del gasto público del gobierno central (2004-2008 y 2009-2012)	15
Tabla 3.	Centroamérica: evolución de los ingresos fiscales del SPNF (2004-2008 y 2009-2012)	16
Tabla 4.	Costa Rica: principales medidas de la Propuesta de Solidaridad Fiscal (versión 1)	23
Tabla 5.	Costa Rica: principales medidas de la Propuesta de Solidaridad Fiscal (versión 2)	24
Tabla 6.	El Salvador: principales medidas aprobadas en la Reforma Fiscal 2009	28
Tabla 7.	El Salvador: principales medidas de la Reforma Fiscal 2011	29
Tabla 8.	Guatemala: principales medidas aprobadas en la Ley Antievasión II del año 2012	32
Tabla 9.	Guatemala: principales medidas aprobadas en la Reforma Fiscal 2012	34
Tabla 10.	Honduras: resumen de las medidas tributarias aprobadas por impuesto (2009-2012)	37
Tabla 11.	Honduras: principales medidas aprobadas en el período 2009-2012	38
Tabla 12.	Nicaragua: principales medidas aprobadas en la Reforma Fiscal 2012	41
Tabla 13.	Nicaragua: principales medidas aprobadas en el período 2009-2012	42
Tabla 14.	Panamá: resumen de las medidas tributarias aprobadas por impuesto (2009-2012)	43
Tabla 15.	Panamá: principales medidas aprobadas en el período 2009-2012	45
Tabla 16.	Impactos esperados de las reformas (2009-2012)	46
Tabla 17.	Impuestos modificados durante las reformas (2009-2012)	48
Tabla 18.	Comparación de la recaudación 2009-2012 con respecto a 2004-2008	49
Tabla 19.	Reducción en el número de tramos de renta imponible antes y después de la reforma	51
Tabla 20.	Tramos de renta imponible antes y después de la reforma (actividades lucrativas)	54
Tabla 21.	Modificaciones realizadas a los impuestos específicos (2009-2012)	58
Tabla 22.	Normativa de precios de transferencia en Centroamérica	61

Índice de gráficas

Gráfica 1.	Centroamérica: tasas de crecimiento económico anual promedio (2004-2008 y 2009-2012)	10
Gráfica 2.	Centroamérica: inflación anual promedio (2004-2008 y 2009-2012)	11
Gráfica 3.	Centroamérica: evolución del gasto público total del SPNF (2004-2012)	14
Gráfica 4.	Centroamérica: evolución de la carga tributaria (2004-2012)	17
Gráfica 5.	Centroamérica: evolución del déficit fiscal del SPNF (2004-2008 y 2009-2012)	18
Gráfica 6.	Centroamérica: evolución de la deuda pública del SPNF (2004-2008 y 2009-2012)	19
Gráfica 7.	Carga tributaria antes y después de la reforma	47
Gráfica 8.	Estructura impositiva de Centroamérica (2004-2008 y 2009-2012)	50
Gráfica 9.	Mínimo exento como proporción del PIB per cápita (2008 y 2012)	53
Gráfica 10.	Recaudación del IVA doméstico y de importaciones (2004-2012)	56
Gráfica 11.	Cambio en la recaudación proveniente de impuestos externos (2012 con respecto a 2008)	57
Gráfica 12.	Productividad del IVA	57
Gráfica 13.	Recaudación proveniente del ISR, por categoría (2008 y 2012)	59
Gráfica 14.	Cambio en la recaudación proveniente del ISR, por categoría (2012 respecto a 2008)	60



I. Introducción

Como parte del proceso permanente de investigación del Icefi, sobre el comportamiento y estructura de los sistemas tributarios centroamericanos, el presente documento describe las principales características de las reformas fiscales aprobadas en Centroamérica durante el período 2009-2012.

El objetivo fundamental del estudio es identificar los propósitos que originaron la formulación y aprobación de las reformas realizadas por los países centroamericanos durante el período de análisis, así como sus determinantes económicos principales.

También, se propone disponer con elementos de análisis que permitan la identificación de rasgos y tendencias en la recaudación de los principales impuestos en Centroamérica; así como comparar los resultados de la implementación de las reformas con respecto a los objetivos y metas planteados.

Adicionalmente, el documento pretende contribuir al conocimiento de los instrumentos de política fiscal que permiten mejoras sustantivas en los niveles de recaudación de los países centroamericanos; y aportar evidencia empírica para Centroamérica, sobre los efectos que las reformas tributarias recientes tienen sobre la equidad y el financiamiento del presupuesto público.

El informe cuenta con cinco secciones. En la segunda sección, se describen las tendencias recientes de las finanzas públicas, en las que se manifiesta una débil recuperación económica luego de la crisis. Ello, aunado con mayores gastos e ingresos fiscales que no se han restablecido a su nivel anterior, ha incidido en mayores déficits fiscales y niveles de endeudamiento.

Como intento de solución a la problemática descrita, los Gobiernos de las naciones centroamericanas han impulsado un ritmo intenso de reformas fiscales, cuya índole y contexto se exponen de forma sintética en la sección tres. Cada una de las reformas tuvo distintos alcances en términos de los impuestos modificados y diferente frecuencia con la que se implementaron los cambios, aunque es notorio que las transiciones entre distintas administraciones gubernamentales fueron aprovechadas para llevar a cabo estas medidas.

En la cuarta sección, se analizan algunos cambios observados a partir de la interacción entre el entorno económico, la administración tributaria y las medidas de política tributaria. Los efectos en el sistema tributario abarcan incrementos en la carga tributaria, aun cuando estos sean inferiores a los esperados; un incremento de la participación de los impuestos directos; mecanismos que simplifican el impuesto sobre la renta (ISR), aunque en convivencia con otros que también lo hacen más complejo.

En materia de equidad, algunas medidas, como gravar la distribución de dividendos pueden mejorar el efecto tributario sobre la sociedad, sin embargo, sin un esfuerzo dirigido a racionalizar los incentivos y exoneraciones fiscales, el mismo puede ser insuficiente.

Finalmente, se analizan las modificaciones por impuesto. En este caso, debe mencionarse que el IVA denota problemas derivados del bajo dinamismo de las importaciones. En la sección quinta se presentan las conclusiones. Es importante comentar que la intensa actividad reformista en materia fiscal de los países centroamericanos, es resultado de problemas estructurales no atendidos, en el marco de la búsqueda de financiamiento para el desarrollo de los países, y aunque los resultados son mixtos, los mismos dependen del desempeño económico y de la administración tributaria de que se trate.

Sobre este último aspecto, es menester indicar que la eficiencia y eficacia del trabajo de las administraciones tributarias siguen siendo un reflejo de la débil institucionalidad presente en la región; además, en la medida en que los países del istmo no consoliden su recuperación, las reformas no rendirán los resultados esperados y los presupuestos públicos seguirán bajo tensión.

II. Tendencias recientes de las finanzas públicas en Centroamérica

En esta sección se presenta el entorno económico, político y presupuestario en el cual

se llevaron a cabo los intentos por reformar los sistemas tributarios de Centroamérica. Se discuten, en principio, los antecedentes políticos y económicos que condicionaron la adopción de medidas de política tributaria, las que a su vez se han visto inmersas en escenarios de debilidad en los ingresos, presiones alcistas en el gasto, incrementos en el déficit fiscal, así como en los niveles de endeudamiento público. Esta sección explica, en gran medida, por qué se observó un período intenso de promoción de reformas fiscales.

A. Contexto económico y político de los países centroamericanos

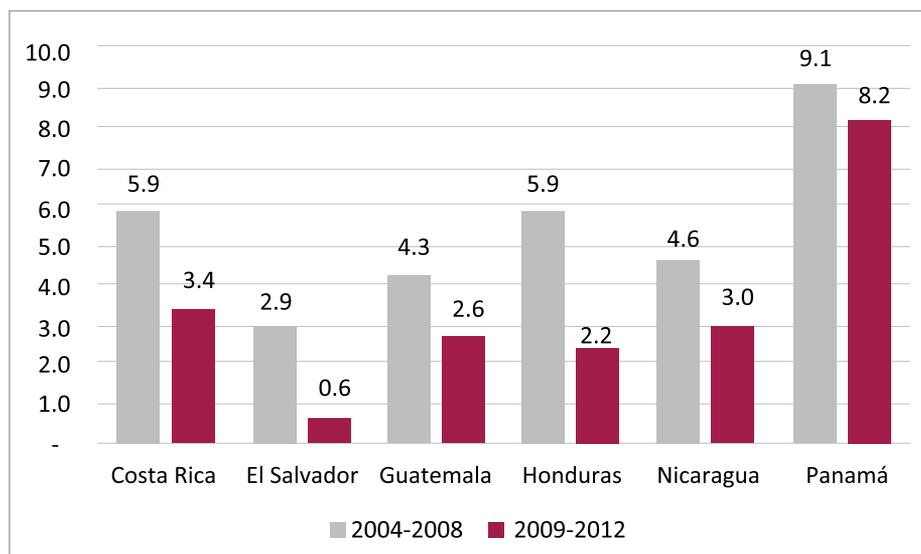
En la mayoría de países centroamericanos, el fuerte activismo en la promoción de reformas fiscales estuvo marcado por dos hechos contrastantes: por un lado, altas expectativas de la población ante cambios en la dirección del Gobierno y, por el otro, una recuperación económica que aún no se concreta para la gran parte de países de la región.

1. La recuperación aún está pendiente para la mayoría

El dinamismo mostrado por las economías centroamericanas durante la segunda mitad de la década anterior se interrumpió debido a los efectos de la crisis internacional de 2008-2009. Como resultado de ello, la mayor parte de los países entró en recesión, excepto Guatemala y Panamá. Los casos más severos fueron Honduras y El Salvador, en donde la actividad productiva cayó en más del 2% en ese año.



Gráfica 1
Centroamérica: tasas de crecimiento económico
anual promedio (2004-2008 y 2009-2012)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

10

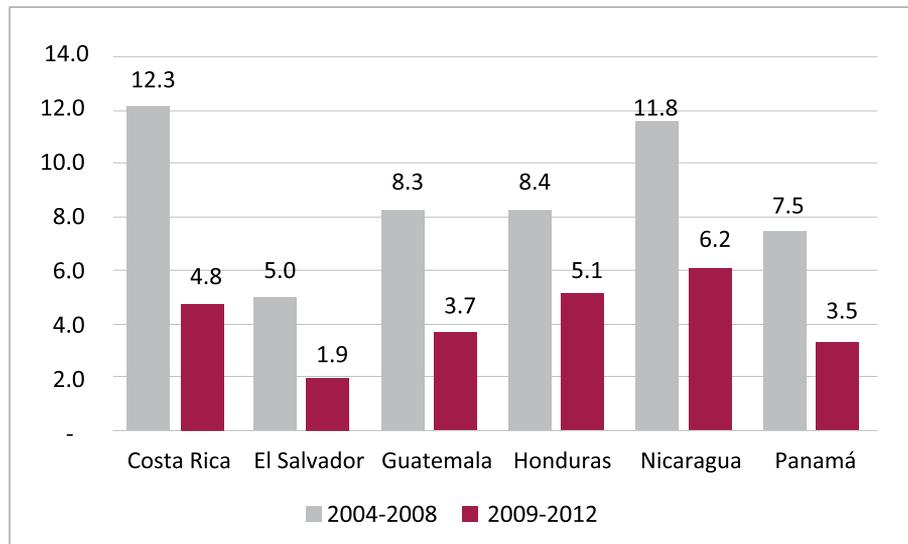
En los años posteriores, el crecimiento económico continuó siendo un tema pendiente para la mayoría de los países de la región, ya que solamente Panamá mantuvo la misma fortaleza que en períodos anteriores. En Nicaragua, Guatemala y Costa Rica, el ritmo de crecimiento fue moderado e inferior a los años anteriores a la crisis; de estos países, el más afectado fue Costa Rica, ya que el crecimiento en la época reciente, ha sido la mitad que el reportado previamente. Los casos más graves de contracción económica, se observan en Honduras y El Salvador, en los que el período post crisis manifestó una fuerte caída del crecimiento económico, de apenas un tercio al mostrado entre 2004 y 2008.

En este contexto de menor dinamismo económico en Centroamérica y el mundo,¹ los precios al consumidor también se redujeron.

De esa manera, el valor de la tasa de inflación en Costa Rica, El Salvador y Guatemala no ha alcanzado ni siquiera la mitad de lo observado en 2004-2008, mientras que en Honduras, Nicaragua y Panamá la tasa de inflación se redujo menos, aun cuando su valor representa la mitad de lo observado en el período anterior. Al comportamiento descrito han contribuido en forma significativa, la desaceleración en los precios de bienes primarios, así como menores niveles de demanda interna.

¹ Al comparar las tasas de crecimiento de la economía mundial, en 2004-2008 se observó un promedio del 3.4%, mientras que en 2009-2012 fue del 1.7%, según los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Es importante notar que el principal socio comercial de la región, Estados Unidos, también redujo su crecimiento, de 2.2 a 0.8%.

Gráfica 2
Centroamérica: inflación anual promedio (2004-2008 y 2009-2012)
(Porcentajes)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

11

Complementariamente y como consecuencia del debilitamiento de la demanda mundial, se redujo el crecimiento de precios de los bienes primarios y se observó un menor dinamismo de las exportaciones e importaciones centroamericanas, en todos los países, con la excepción de Honduras. En este último país, las exportaciones están creciendo a una tasa inferior que en los años anteriores a la crisis, mientras que la baja en el ritmo de las importaciones es aún mayor que en las exportaciones (véase la tabla 1).

En la mayoría de países, el ritmo de crecimiento de las importaciones aún no se ha recuperado, reportando crecimientos a tasas menores del 5%: en Guatemala y Costa Rica están creciendo entre un 3 y un 4%, mientras que en Honduras

y El Salvador no llegan siquiera al 2%. En contraste, el crecimiento de las importaciones en Panamá y Nicaragua es cercano al 10%.

La expansión económica de Panamá apenas fue interrumpida durante 2009; mientras tanto, en un segundo grupo de países se observa una recuperación débil. De ellos, Nicaragua es el más aventajado, porque las variables del sector externo y el crecimiento económico se están acercando al comportamiento observado durante el período 2004-2008, mientras que la trayectoria económica de Guatemala y Costa Rica, aunque reflejando crecimiento económico, es más modesta que en Nicaragua.

Finalmente, Honduras y El Salvador tienen un desempeño económico muy por debajo del



Tabla 1
Centroamérica: importaciones y exportaciones de bienes
(2004-2008 y 2009-2012)
Crecimiento anual promedio

	Exportaciones		Importaciones	
	2004-2008	2009-2012	2004-2008	2009-2012
Costa Rica	9.4%	4.9%	14.9%	3.4%
El Salvador	8.3%	4.6%	11.3%	1.1%
Guatemala	11.7%	7.4%	12.3%	4.0%
Honduras	13.5%	13.6%	22.3%	1.9%
Nicaragua	19.3%	17.3%	18.3%	9.3%
Panamá *	15.9%	11.0%	17.5%	10.7%

Fuente: Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano y Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Nota:*Los datos de Panamá corresponden a comercio exterior de bienes y servicios.

mostrado en el período pre-crisis, aun cuando es pertinente mencionar que el sector exportador hondureño ha recuperado la vitalidad mostrada previamente. En lo que se refiere a El Salvador, las tasas de crecimiento son inferiores aún a los promedios históricos.

2. Cambios y continuidades en un ambiente político tenso

La región centroamericana se ha caracterizado por tensiones recurrentes en el ámbito político y por escenarios alternativos entre cambios o continuidades en la conducción gubernamental de cada uno de los países.

Las tensiones políticas tuvieron su máxima expresión en el golpe de Estado de Honduras, cuya ejecución corrió a cargo de las Fuerzas Armadas, que expulsaron al presidente Manuel Zelaya del país. Guatemala también estuvo cerca

de enfrentar una situación similar cuando el abogado Rodrigo Rosenberg acusó al presidente y a la primera dama de ordenar su asesinato; sin embargo, el período de inestabilidad ocasionado por este acontecimiento se debilitó y, finalmente, no tuvo mayores consecuencias.

En menor grado, se han observado fuertes protestas en Panamá debido a inconformidades con leyes promovidas por el gobierno de Ricardo Martinelli, así como en Guatemala, donde se han presenciado manifestaciones de las comunidades cercanas a los sitios donde se desarrollan las industrias extractivas.

En otro sentido, se dieron cambios en el mando presidencial en Honduras (2010), Guatemala (2012), Costa Rica (2010), El Salvador (2009) y Panamá (2009). Con la excepción de Costa Rica, un partido de oposición se alzó con la victoria.

Los resultados electorales marcaron diferencias en el signo ideológico del Gobierno, principalmente en El Salvador, donde el partido de izquierda, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), rompió con el dominio que durante veinte años había tenido el partido conservador, Alianza Republicana Nacionalista (Arena).

En Guatemala fue electo el militar Otto Pérez Molina, con una propuesta electoral que contrastó con el énfasis hacia el área social de su antecesor, Álvaro Colom. Esto ha tenido consecuencias en la reducción de espacios para el diálogo vinculado con las políticas públicas, tanto a nivel de la sociedad guatemalteca, como en el Congreso de la República. También se ha visto reflejado en una menor prioridad de la agenda social.

En Panamá, el empresario Martinelli promocionó una agenda orientada hacia la consolidación de su país como un centro de negocios mundial, para lo cual promovió fuertes obras de infraestructura, como la ampliación del Canal de Panamá y el transporte urbano por medio de metro, entre otras.

En general, se observó en la región una importante pérdida de apoyo popular para los mandatarios de cada país; destaca el caso de Costa Rica, donde el apoyo al partido oficial ha sido débil. Por su parte, en Honduras, el presidente fue electo bajo un clima de cuestionamiento sobre su legitimidad, además de que la inseguridad y la

debilidad institucional se exacerbaron. En este escenario, han aumentado las amenazas para la oposición y miembros de la prensa.

Nicaragua fue testigo de la reelección de Daniel Ortega. Esto fue resultado de distintos factores: un nivel importante de popularidad de la corriente sandinista entre algunos sectores; una estrategia de cooptación de espacios de poder político por parte del partido de gobierno; un progresivo debilitamiento de las voces opositoras (algo similar a lo que ha ocurrido en Honduras); y prácticas electorales poco transparentes.

Como se discute más adelante, los cambios de gobierno se han traducido en el impulso a reformas tributarias. Incluso en Nicaragua, la reelección de Daniel Ortega fue aprovechada para promover una nueva reforma fiscal. Esta situación se explica por los crecientes compromisos de gasto público y la debilidad que aún muestran los ingresos fiscales, principalmente aquellos que provienen de la recaudación tributaria.

La gobernabilidad también se ha visto afectada por los efectos negativos de la crisis que, en conjunción con los precarios mecanismos de protección social y las alzas de precios que se observaron en 2008, han afectado negativamente los indicadores sociales. Esto ha provocado que se demande un mayor esfuerzo por parte de la política fiscal, lo cual ha sido difícil para los Gobiernos debido a que la recuperación económica y de los ingresos

fiscales es débil. La situación ha complicado el manejo presupuestario y ha dado pie al impulso de reformas fiscales, aún en momentos de crisis.

B. Finanzas públicas debilitadas luego de la crisis

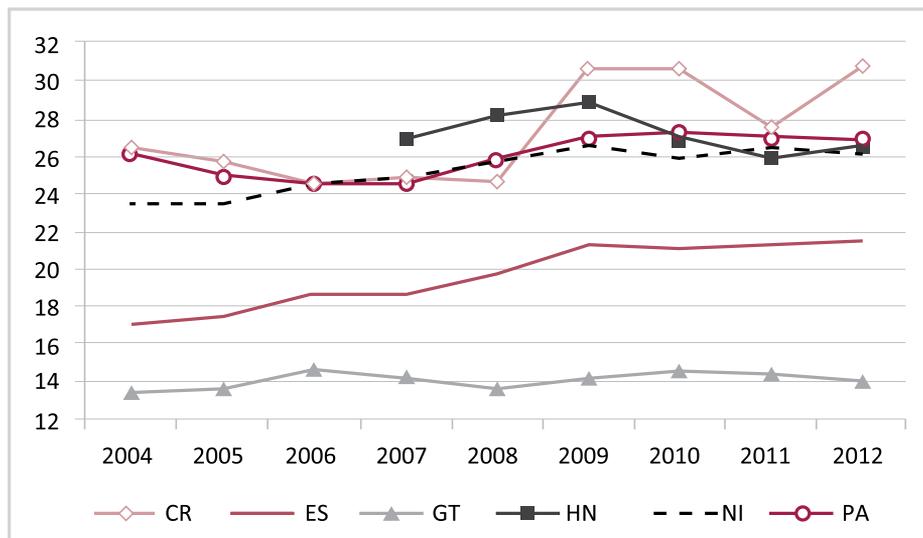
1. Mayor gasto público en el período post crisis

En el escenario descrito previamente, de débil recuperación económica y de transiciones en la administración gubernamental, se propiciaron, para los países del istmo, las condiciones para incrementar el gasto público. Ello a pesar de que, como se verá posteriormente, los ingresos fiscales se contrajeron.

El gasto público aumentó en el período post crisis, como lo muestra la medición de los egresos gubernamentales correspondientes a la cobertura del sector público no financiero (SPNF),² en donde es notorio que el promedio del período 2009-2012 es mayor que el de los años 2004-2008. Sin embargo, los patrones de evolución difieren, como puede apreciarse en la gráfica 3.

Los niveles de gasto público de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá muestran aumentos importantes en el período 2009-2010, pero luego se mantienen constantes como proporción del PIB. En contraste, Costa Rica y Honduras contuvieron el gasto en 2010 y 2011, y sus niveles se recuperaron en 2012.

Gráfica 3
Centroamérica: evolución del gasto público total del SPNF (2004-2012)
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

² Excepto para Guatemala, donde no se dispone de esta información, y para Honduras, donde la información disponible corresponde al sector público consolidado.

El incremento observado se manifestó principalmente en el gasto corriente, que crece más en la mayor parte de países, mientras que el gasto de capital baja en Guatemala y Nicaragua. Panamá es el caso contrario, pues el gasto corriente se reduce y el gasto de capital aumenta.

Del gasto corriente, como puede verse en la tabla

2, los rubros que más crecieron son los salarios y las transferencias. En Honduras, la masa salarial ha sido el factor de crecimiento más importante del gasto corriente.³ Por su parte, en Guatemala los salarios y los bienes y servicios fueron los rubros con mayor crecimiento; mientras tanto, en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, lo han sido las transferencias.

Tabla 2

Centroamérica: evolución del gasto público del gobierno central (2004-2008 y 2009-2012)
(Porcentajes del PIB)

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala		
	2004-2008	2009-2012	Cambio	2004-2008	2009-2012	Cambio	2004-2008	2009-2012	Cambio
Gasto corriente	14.1	16.9	2.7	12.4	14.5	2.1	9.3	10.4	1.2
Salarios	5.1	7.1	1.9	4.5	5.4	0.8	4.1	4.6	0.5
Bienes y servicios	0.5	0.6	0.1	2.3	2.4	0.2	1.3	2.0	0.7
Intereses	3.4	2.1	- 1.3	2.3	2.3	0.0	1.4	1.5	0.1
Transferencias	5.1	7.0	2.0	3.3	4.4	1.1	2.5	2.3	- 0.1
Gasto de capital	1.2	1.8	0.6	2.5	3.1	0.6	4.7	3.9	- 0.8
Inversión	0.3	0.4	0.1	1.4	1.7	0.3	1.6	1.6	0.1
Transferencias de capital	0.9	1.4	0.5	1.3	1.4	0.2	3.1	2.2	- 0.9
Total	15.3	18.6	3.3	14.9	17.6	2.7	13.9	14.3	0.4
	Honduras			Nicaragua			Panamá		
	2004-2008	2009-2012	Cambio	2004-2008	2009-2012	Cambio	2004-2008	2009-2012	Cambio
Gasto corriente	16.3	17.9	1.6	11.8	13.5	1.7	15.4	13.2	- 2.2
Salarios	8.7	10.2	1.5	5.1	5.7	0.7	5.0	4.6	- 0.4
Bienes y servicios	2.5	2.6	0.2	2.0	2.2	0.3	1.3	1.3	- 0.0
Intereses	0.9	1.2	0.3	1.3	1.0	- 0.3	3.9	2.5	- 1.4
Transferencias	4.3	3.9	- 0.4	2.7	3.6	0.9	4.7	4.5	- 0.2
Otros Gastos Corrientes	-	-	-	0.8	0.9	0.1	0.5	0.4	- 0.2
Gasto de capital	4.4	4.5	0.2	5.9	3.5	- 2.4	3.6	7.6	4.1
Inversión	1.8	1.9	0.1	3.3	1.7	- 1.6			
Transferencias de capital	2.5	2.6	0.1	2.6	1.8	- 0.7			
Total	20.7	22.3	1.6	17.7	17.0	- 0.7	19.0	20.9	1.9

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

3 La información desagregada corresponde al gobierno central, ya que las cifras desagregadas solo están disponibles para esta definición del sector público.

2. Ingresos fiscales

Lamentablemente para los países de la región, el incremento sostenido del gasto público no fue acompañado de un fortalecimiento de los ingresos fiscales, principalmente debido al hecho que la debilidad de la actividad económica se manifestó en una reducción de la captación de recursos para el presupuesto público, especialmente de los impuestos vinculados al consumo.

Es importante notar que los componentes de los ingresos del sector público fueron afectados en magnitudes diferentes en los distintos países de la región. Solo Guatemala y Honduras cuentan con menores ingresos que en 2004-2008; Costa Rica mantuvo un nivel similar; mientras que El Salvador, Nicaragua y Panamá muestran un promedio mayor.

En Guatemala, la baja en los ingresos fiscales se explica en su totalidad por la caída en

los ingresos tributarios, mientras que en Honduras también hay una disminución en las donaciones y otros ingresos (no tributarios, capital, contribuciones sociales, entre otros). Por su parte, Costa Rica compensó la baja en la recaudación impositiva con otras fuentes de ingresos. En los países donde aumentaron los ingresos fiscales, otras fuentes de ingresos complementaron la evolución positiva de los impuestos.

En general, el rubro de ingresos más afectado en los países de Centroamérica a partir de la crisis de 2009 fue el de los ingresos tributarios. Por ello, a continuación se revisa la situación de la carga tributaria antes y después de la crisis.

3. Carga tributaria con distintos grados de recuperación

El impacto de la crisis sobre la carga tributaria fue importante en todos los países centroamericanos, ya que ésta se redujo en un promedio del 0.8%

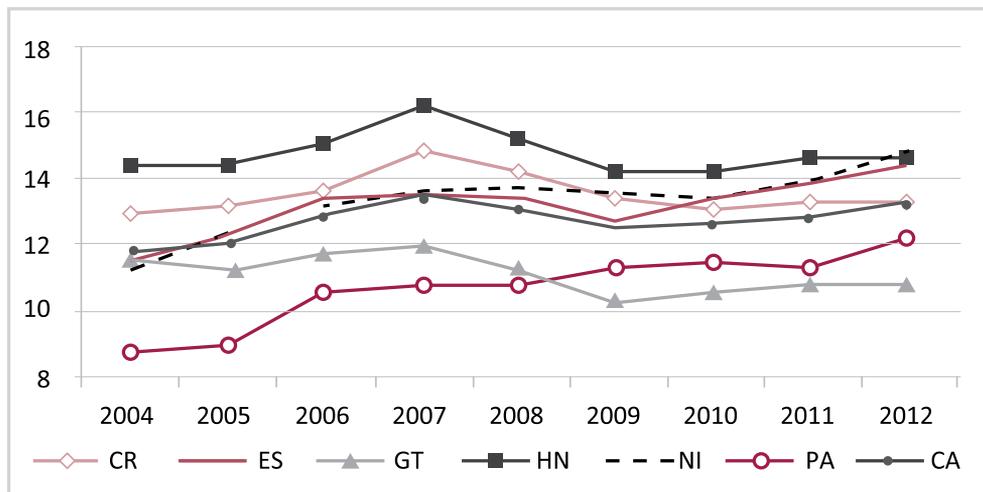
Tabla 3
Centroamérica: evolución de los ingresos fiscales del SPNF (2004-2008 y 2009-2012)
(Porcentajes del PIB)

	Totales		Tributarios		Donaciones		Otros	
	2004-2008	2009-2012	2004-2008	2009-2012	2004-2008	2009-2012	2004-2008	2009-2012
Costa Rica	25.4	25.4	15.9	14.3	-	-	9.5	11.0
El Salvador	17.4	18.7	12.9	13.6	0.3	0.7	4.2	4.4
Guatemala ^{/a}	12.4	11.4	11.6	10.6	0.2	0.2	0.6	0.6
Honduras	27.9	23.5	16.7	15.1	1.4	1.3	9.8	7.2
Nicaragua	27.7	30.1	17.4	19.3	2.9	1.8	7.4	9.0
Panamá ^{/b}	24.6	25.4	10.0	11.6	0.1	0.1	14.6	13.7

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Notas: ^{a/} gobierno central; ^{b/} datos estimados.

Gráfica 4
Centroamérica: evolución de la carga tributaria (2004-2012)
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefí, con base en datos oficiales.

del PIB durante 2008 (véase gráfica 4). De hecho, Guatemala, Honduras y Costa Rica aún no recuperan los niveles de carga tributaria observados ese mismo año; solo Panamá ha mostrado una tendencia al alza.

Aunque el promedio de la carga tributaria de 2009-2012 es comparable con el promedio observado durante 2004-2008, la situación para cada uno de los países es diferente. Panamá, como se ha dicho, tiene niveles de carga tributaria superiores al período pre-crisis. En El Salvador y Nicaragua, gracias a una tendencia alcista en la recaudación, se alcanzaron promedios similares a la carga tributaria de 2004-2008; mientras que en Guatemala, Honduras y Costa Rica los niveles de ingresos tributarios eran mayores en el período pre-crisis.

El hecho que la importancia de la recaudación tributaria aún no se recupere, ha tenido consecuencias negativas en el balance fiscal y el perfil de endeudamiento de los diferentes países centroamericanos. Dicha situación será profundizada en las secciones posteriores, en las que se analizará con detalle los factores que incidieron en estos comportamientos diferenciados en los países de la región.

4. Empeora el balance fiscal

Todos los países de la región aumentaron el déficit fiscal, que pasó de un promedio del 1.1 al 3.0% del PIB al comparar el período 2004-2008 con los años 2009-2012. La mayor agudización del problema y el promedio más alto del déficit fiscal se observa en Costa Rica; mientras que El Salvador sigue a este último país en orden de gravedad. En ambos países el déficit fiscal, en

promedio, se encuentra por encima del 4% en 2009-2012, con respecto al período de referencia.

Por su parte, Guatemala y Honduras casi duplicaron los niveles de déficit fiscal en comparación con 2004-2008, aunque en el último país mencionado se observa un mayor y más rápido deterioro. Finalmente, Panamá y Nicaragua, si bien tienen una posición fiscal menos favorable que en el período anterior, reportan déficits por debajo del 2% del PIB.

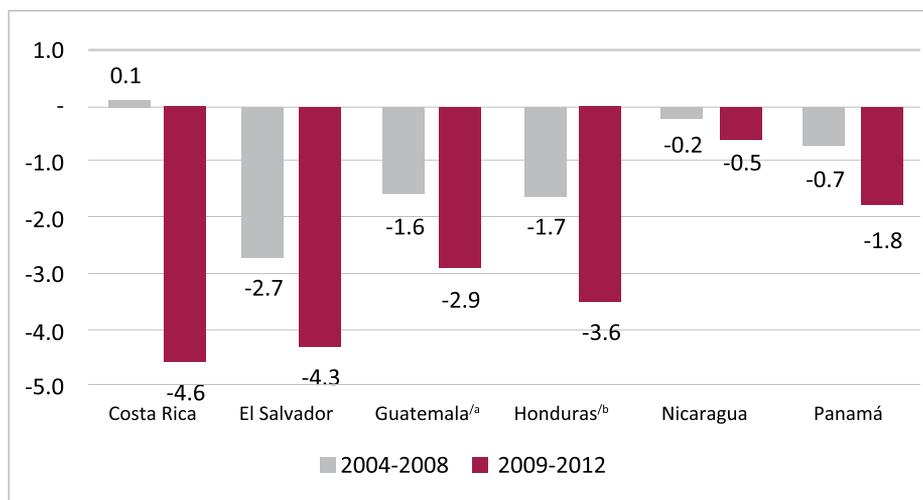
Las causas del déficit fiscal han sido distintas en cada país centroamericano. En Honduras, el déficit se debió principalmente a la caída de los ingresos fiscales, ya que los niveles de gasto se mantuvieron constantes. En sentido contrario, en Costa Rica el déficit obedeció fundamentalmente a mayores gastos, puesto que los ingresos se

mantuvieron en niveles parecidos a los del período previo. Por otro lado, en Guatemala la problemática fue resultado de menores ingresos y mayor gasto público; mientras que Nicaragua, Panamá y El Salvador a pesar que se observó mejora en los ingresos, se manifestó un ritmo de crecimiento más acelerado en los egresos del sector público, lo cual se tradujo en niveles de déficit fiscal superiores.

5. Tendencias generales sobre el endeudamiento público

El deterioro significativo de las cuentas fiscales durante los años post crisis, unido a menores niveles de crecimiento económico, ha significado un acelerado endeudamiento para la mitad de los países de la región. En particular, el saldo de la deuda del SPNF de Costa Rica, El Salvador y Honduras

Gráfica 5
Centroamérica: evolución del déficit fiscal del SPNF (2004-2008 y 2009-2012)
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.
Notas: a/ gobierno central; b/ sector público combinado.

aumentó en más del 10% del PIB con respecto al período 2004-2008. Complementariamente, el menor crecimiento de estas economías también es un factor que compromete la capacidad de pago de los compromisos asumidos.

En sentido contrario al manifestado, se encuentra el caso de Panamá, país en el que aun cuando el déficit fiscal aumentó, el incremento del ritmo de crecimiento económico, del orden de 6% de aumento del PIB, propició una baja en los niveles de endeudamiento.

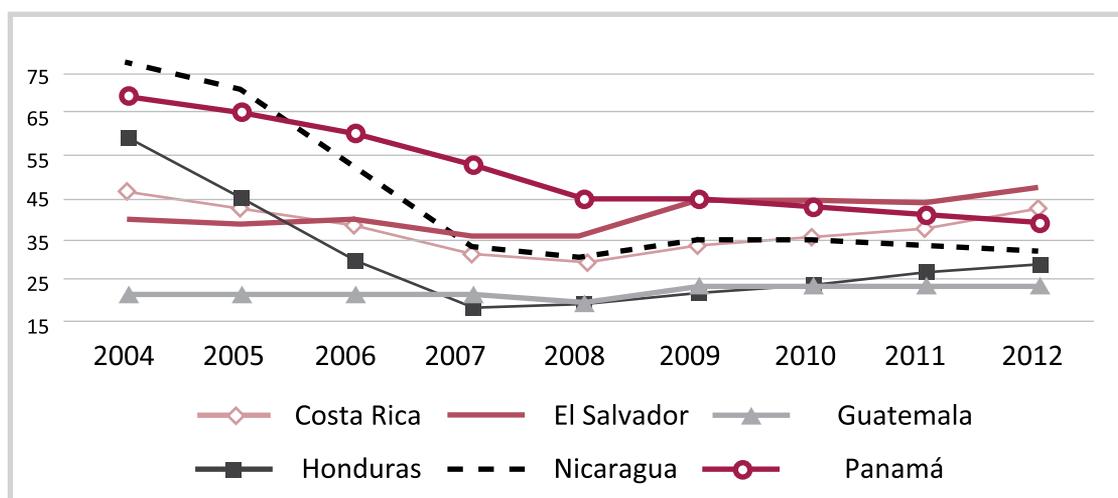
La situación de la deuda presenta señales de alerta, en cuanto a la posibilidad de garantizar su sostenibilidad. Análisis de Icefi⁴ concluyen que todos los países centroamericanos, con

excepción de Nicaragua y Panamá, tienen deudas insostenibles. En el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, ello obedece a bajos niveles de crecimiento; en Guatemala, la situación se debe a la debilidad de los ingresos tributarios, mientras que en Costa Rica y Honduras la causa es un déficit primario creciente.

Debido al debilitamiento fiscal mencionado, los Gobiernos de cada uno de los Estados han emprendido medidas de política tributaria como un medio para fortalecer las finanzas públicas. La siguiente sección se ocupa de describir los principales rasgos de las reformas tributarias implementadas en la región durante el período 2009-2012.

19

Gráfica 6
Centroamérica: evolución de la deuda pública del SPNF (2004-2008 y 2009-2012)
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Cepal, con base en datos oficiales

4 Icefi (2011). «Sostenibilidad de la deuda pública en Centroamérica», Boletín de Estudios Fiscales, núm. 16.



III. Reformas tributarias de 2009-2012: una síntesis

Como se ha dicho, la deteriorada situación presupuestaria impulsó un período de intensa actividad en cuanto a reformas tributarias se refiere. En ese sentido, el propósito de esta sección es exponer de forma sintética el contenido de las modificaciones legales tributarias aprobadas, mientras que en la sección cuatro se realizará un análisis comparativo de las reformas y los efectos observados hasta el momento.

La síntesis inicia con el caso de Costa Rica, en donde el Plan Fiscal denominado «Propuesta de Solidaridad Tributaria» no pudo aprobarse en las dos versiones presentadas, por lo que fue necesario recurrir a un plan «C». Luego, El Salvador, en donde a pesar de dos reformas tributarias aprobadas no se observaron mecanismos para reducir el gasto público. Por su parte, Guatemala enfrentó un largo camino para aprobar la *Ley de Actualización Fiscal* en un escenario de dudosa sostenibilidad, mientras Honduras modificó intensivamente sus leyes tributarias, pero aún está a la espera de cosechar los frutos de éstas. Además, Nicaragua realizó dos reformas denominadas «Concertación Tributaria». Finalmente, Panamá emprendió cambios tributarios enfocados en darle sostenibilidad a ambiciosos proyectos de infraestructura.

El Salvador, Guatemala y Nicaragua tuvieron en común, durante el período, el haber realizado dos reformas: una de menor dimensión y otra con mayores pretensiones. En el caso de Nicaragua y Guatemala, la coyuntura política provocó que la reforma de mayores alcances tuviese que ser aprobada de último, tras haber entrado en vigencia medidas menores. Por otro lado, El Salvador logró aprobar una reforma de menores dimensiones en 2009, a pocos meses de haber asumido el nuevo gobierno.

Honduras y Panamá constituyen otros casos especiales, ya que las reformas no han seguido el mismo patrón que en el resto de países. La selección de medidas tributarias ha sido bastante variada, por lo cual no puede identificarse un impuesto individual como el más importante. Estos países tienen en común haber llevado a cabo, durante el período que se analiza, una gran reforma, así como una serie de micro-reformas.

Costa Rica se aleja del resto, ya que no pudo aprobar medidas —en la primera «Propuesta de Solidaridad Tributaria» el énfasis estuvo en transformar el impuesto sobre ventas en un verdadero impuesto al valor agregado (IVA) —; aunque como consecuencia de las negociaciones con la oposición, el énfasis se trasladó al ISR. En la práctica, lo único que este país pudo llevar a cabo fue medidas administrativas.

En cuanto al año de gestión gubernamental, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá realizaron una reforma durante el primer año de gobierno; Costa Rica y Guatemala coinciden en haber agotado un período de gobierno sin poder aprobar medidas tributarias adicionales. Sin embargo, Honduras y Panamá realizaron reformas a lo largo de todo el período gubernamental, sin distinción. En el caso de El Salvador, la reforma más importante tuvo que esperar hasta la mitad del mandato de la administración gubernamental.

Como puede verse a continuación, cada uno de los procesos tuvo sus particularidades, aunque existen similitudes en las medidas impulsadas, como se aprecia en esta sección y se discutirá más adelante en la sección cuatro.

A. El Plan Fiscal C de Costa Rica

La situación fiscal se complicó en Costa Rica luego de la crisis financiera internacional. Las autoridades del Gobierno que asumieron en 2010 se ocuparon de promover una reforma para reducir la creciente brecha fiscal; sin embargo, luego de dos intentos, el país solo pudo aprobar un plan C con medidas administrativas. A continuación se presenta el caso de Costa Rica, único país centroamericano que no pudo culminar los procesos de reforma tributaria que llevó a cabo.

1. Contexto de las reformas tributarias

La crisis de 2009 golpeó con severidad la economía y las finanzas públicas de Costa Rica, país que enfrentó una recesión ese mismo año, cuando el PIB cayó un 1%. Adicionalmente, de una situación de superávit fiscal del 1.8% del PIB, en 2007, se llegó a tener déficit fiscales superiores al 4% del PIB a partir de 2009. Después de todo ello, la economía costarricense ha mostrado débiles signos de recuperación, insuficientes para impulsar una pronta mejora de la situación fiscal.

La baja en los ingresos tributarios y una fuerte alza en el gasto público fueron determinantes en el aumento del déficit fiscal. La presión tributaria era del 15.6% del PIB en 2008, mientras que durante 2009-2012 el porcentaje osciló entre el 13.3 y el 13.8%. Además, el alza del gasto corriente, impulsada por los salarios y las transferencias, ha representado una pesada carga para el presupuesto público: solo para 2012, los sueldos y salarios son dos puntos del PIB mayores que su nivel de 2007, mientras que las transferencias son superiores en 2.7 puntos con respecto al año en mención.

Contrario al resto de los países de la región, Costa Rica no logró la aprobación de ninguna reforma fiscal durante el período de estudio, principalmente como resultado de distintos factores políticos. En primer lugar, en 2009, la cercanía del evento electoral (previsto para



el año siguiente) evitó que cualquier tema relacionado con la reforma fiscal se discutiera, ya que esto habría significado para el partido oficial reconocer el grave deterioro de las finanzas públicas, además de que la mención de una reforma tributaria habría provocado un fuerte desgaste en su caudal de votos.

Sin embargo, al asumir el poder la presidenta Laura Chinchilla (2010) y ante el grave deterioro de las finanzas públicas, el Gobierno se vio obligado a presentar, en enero de 2011, una propuesta denominada «Ley de Solidaridad Tributaria» (versión uno, según se expone en la sección ii). El lanzamiento de esta propuesta no fue auspicioso, a juzgar por la oposición de distintos sectores, incluido el mismo partido oficial.

Debido a que las discusiones sobre la reforma no prosperaron, hacia el mes de septiembre de 2011 el Gobierno inició negociaciones con el Partido Acción Ciudadana (PAC), las cuales culminaron con un acuerdo entre ambas partes. El acuerdo permitió la introducción de modificaciones importantes en el proyecto de reforma, que se centraron en el fortalecimiento del ISR.

La propuesta de «Ley de Solidaridad Tributaria» logró aprobarse en una primera

votación en el Plenario de Diputados en marzo de 2012, luego de lo cual pasó a consulta a la Sala Constitucional. Sin embargo, en abril del mismo año, dicha Sala determinó que hubo errores sustanciales de trámite: primero, en la extensión del plazo de discusión de la propuesta en la comisión legislativa respectiva; segundo, en la falta de publicación de la propuesta con las modificaciones aprobadas hacia el final de la discusión. Como consecuencia, la propuesta de reforma fracasó debido a aspectos formales.⁵

Debido a que la reforma tributaria quedó postergada nuevamente, se aprobaron otras medidas para paliar la situación, lo cual implicó esfuerzos por el lado del gasto público y de los impuestos, como se explica más adelante.

2. Proyectos de reforma no aprobados

a) *Propuesta de «Ley de Solidaridad Tributaria» versión uno*

La propuesta de «Ley de Solidaridad Tributaria» contenía tres partes: reforma amplia del ISR, modificación del impuesto general sobre las ventas (hacia su transformación en un verdadero IVA), y otros cambios tributarios menores. En la tabla 4 se presenta una síntesis de las principales medidas que contenía la primera versión de la propuesta de referencia.

5 Esto mismo sucedió en 2006, con otra propuesta de reforma.

Tabla 4
Costa Rica: principales medidas de la propuesta de
«Ley de Solidaridad Tributaria» (versión uno)

Impuesto	Principales Medidas
ISR	•Ampliación de la base imponible: se incluyen las ganancias de capital, se considera a las empresas públicas como contribuyentes y se eliminan las exoneraciones sobre cooperativas.
	•Manejo de deducciones: normas de subcapitalización, precios de transferencia, límites a la deducción de donaciones.
	•Mecanismos de pago mínimo: impuesto del 1.5% sobre los ingresos del contribuyente, acreditable al impuesto sobre utilidades.
	•Simplificación: renta presunta sobre el 25% de la renta bruta; y renta presunta sobre las empresas de transporte internacional.
	•Cambio en tasas: se mantiene tarifa en un 30%, pero se reduce al 10 y al 20% para pymes.
Ventas	•Ampliación de base: transformación en un impuesto al valor agregado; se gravan los servicios; se establece una derogatoria de exoneraciones (aunque se agregan algunas para que la propuesta gane progresividad).
	•Tasa: se aumenta al 14% y se genera una tarifa reducida para la educación del 10%; se elimina la tasa cero para la canasta básica.
Otros	•Aumento de la tasa del impuesto sobre los traspasos de bienes inmuebles, del 1.5 al 3%.
	•Aumento de la tasa del impuesto sobre la transferencia de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones usadas, del 2.5 al 3%.
	•Se incrementa en diez puntos porcentuales por cada partida arancelaria la tarifa del impuesto selectivo de consumo aplicable a los vehículos automotores.

Fuente: Icefi, con base en la propuesta de «Ley de Solidaridad Tributaria».

b) Propuesta de «Ley de Solidaridad Tributaria» versión dos

La propuesta de «Ley de Solidaridad Tributaria» acordada entre el Gobierno y el PAC incluyó modificaciones centradas principalmente en el ISR. Entre ellas, destaca la globalización de las

rentas con el esquema de renta sintética, pero desde una perspectiva dual: las rentas del trabajo con un tratamiento global y las de capital con un tratamiento aparte. Un resumen de las principales medidas se expone en la tabla 5.



Tabla 5
Costa Rica: principales medidas de la propuesta de
«Ley de Solidaridad Tributaria» (versión dos)

Impuesto	Modificaciones adicionales
Renta	Reducción de la base: exoneración a empresas públicas que operan en condición de monopolio y a mipymes agrícolas dedicadas a la producción orgánica; aumento del mínimo no imponible a las personas físicas con actividad lucrativa.
	Ampliación de la base: se grava la distribución de dividendos, incluyendo los de las zonas francas; se integran los excedentes distribuidos por las cooperativas y asociaciones solidaristas a las rentas de personas físicas con actividad lucrativa y de aquellos contribuyentes del impuesto al salario; se cobra un impuesto a la riqueza que se encuentra fuera del país.
	Tasas: se aplican tarifas progresivas a las pymes; se fija una tasa reducida a los rendimientos de los títulos emitidos por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito; se crea un tramo adicional del 20% al impuesto cobrado a los salarios.
Ventas	Tasa: se reduce la tasa de los servicios privados de educación y salud al 2%.
	Se reduce la base: se incluye una lista taxativa de 233 bienes exentos de la canasta básica; entre ellos, los medicamentos y servicios públicos que brinda el Estado.
Otros	Se mantiene la reforma al impuesto al traspaso, pero continúa la tasa reducida para las viviendas de menor valor.
	Se crea un recargo del 50% sobre el impuesto a la propiedad de los vehículos de más de USD 40,000, considerados bienes de lujo.
	Se introduce la obligación de las empresas de zonas francas de pagar el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles a partir de 2015.

Fuente: Icefi con base en la propuesta de «Ley de Solidaridad Tributaria», expediente legislativo 18 261.

3. Medidas alternas que fueron aprobadas

Debido al fracaso en la aprobación de la «Ley de Solidaridad Tributaria», en abril de 2012 se anunciaron medidas que conviene destacar: la creación de la factura electrónica; eliminación de exenciones de la canasta básica de bienes

considerados como suntuarios; venta de inmuebles de propiedad del Estado; e impulso de un proyecto de emisión de bonos de deuda externa. Asimismo, se presentó la propuesta de «Ley para el Manejo Eficiente del Gasto Público», que contiene normas como congelamiento de salarios, pensiones altas y dietas; reducción

del financiamiento a los partidos políticos; eliminación de exoneraciones a las remesas al exterior provenientes de utilidades producidas en el país; autorización para el traslado de superávits libres y otros recursos de las empresas y entidades públicas al gobierno central; autorización a las entidades públicas para cobrar por ciertos servicios no esenciales; y establecimiento de reglas fiscales para contener el crecimiento del gasto y hacer más eficiente la gestión.

Finalmente, es importante mencionar que se aprobó la *Ley para el Cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal*, orientada a cumplir con los parámetros fijados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (Ocde) en el sentido de que se considere a Costa Rica como una jurisdicción cooperante en materia de intercambio de información tributaria. Específicamente, se establece la facultad para solicitar e intercambiar todo tipo de información tributaria con otros Estados, tanto en materia de delito fiscal como en casos de evasión o incumplimientos que no constituyan delito fiscal, así como en aquellos casos que resulten en multas o infracciones administrativas. La medida mencionada propone un mecanismo ágil para acceder a información en poder de entidades financieras con fines tributarios.

En septiembre de 2012, se aprobó la *Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria*, que introduce mayor claridad en la redacción de las normas, fortalece las capacidades sancionatorias en materia administrativa y eleva el umbral a partir del cual

se constituye el delito fiscal, ya sea tributario o aduanero.

Esta *Ley* modifica el *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* con medidas para aumentar la eficacia global en la lucha contra el fraude tributario; acortar y precisar el procedimiento de emisión del acto administrativo que liquida definitivamente la obligación tributaria de los contribuyentes; fortalecer el dispositivo de control administrativo y liberar a la Administración Tributaria de algunas tareas que no se relacionan con su misión.

También promueve derechos y garantías del contribuyente. Además, contempla el fortalecimiento de la *Ley General de Aduanas* por medio de la introducción de mejoras al sistema sancionatorio aduanero; incorpora al Instituto de Regularización con trato diferencial conforme al momento en que el operador regulariza su situación con el fisco; y faculta al Ministerio de Hacienda para establecer listas de referencia de valores en aduana, con el fin de fijar criterios objetivos para la identificación de posibles valores anormalmente bajos (entre otros mecanismos que puede desarrollar para acreditar el motivo de duda).

B. Reformas sin recuperación económica en El Salvador

El Salvador es el país de Centroamérica en el que los efectos de la crisis han sido más duraderos; como consecuencia de ello, ha realizado dos reformas fiscales. Si bien podría argumentarse que es complicado aprobar medidas tributarias



cuando la economía está deprimida, dada la magnitud de la brecha fiscal, el paso de modificar las leyes tributarias fue prácticamente insalvable. A continuación se expone el contexto del país, el marco de negociación de la reforma y las medidas que finalmente fueron aprobadas.

1. Contexto de las reformas tributarias

La actividad productiva aún no se recupera en El Salvador. Luego de una caída del 3.1%, en 2009, las tasas de crecimiento económico durante el período 2010-2012 apenas promedian un 1.8% y su valor máximo fue del 2.2%, en 2011. Asimismo, durante los años recientes, las remesas familiares han mostrado una tendencia al estancamiento, lo cual no ha favorecido la dinámica económica del país. De hecho, los bajos niveles de crecimiento económico parecieran ser ya un problema crónico. Incluso, conforme a estimaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2013), el crecimiento potencial de la economía salvadoreña habría descendido en épocas recientes.

Esta situación coincide con un cambio importante en la orientación ideológica del Gobierno, con la elección de Mauricio Funes y la llegada al poder del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Mientras que la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) gobernó durante veinte años y promovió políticas de corte liberal, el gobierno de Funes ha impulsado un conjunto de medidas con énfasis en el área social, contenidas en el *Plan Quinquenal de Desarrollo*.

El déficit fiscal sigue elevado, a pesar de los esfuerzos en materia de ingresos y en contención del gasto público (aunque esto último, en menor grado), que se manifestaron en una reducción del 5.4 al 3.4% del PIB de 2009 a 2012. Esta reducción en el déficit público no ha sido mayor debido al estancamiento económico y al escaso éxito que ha obtenido la moderación de la carga presupuestaria del gasto público —en particular, de los subsidios, que representan el 1.7% del PIB, y debido también al costo del sistema previsional, que anualmente incrementa el déficit en un 1.8% del PIB—.

Producto de la necesidad de contar con recursos para disponer de financiamiento para los programas públicos, el Gobierno de El Salvador impulsó dos reformas fiscales, la primera en 2009 y la segunda en 2011. Lo anterior es un síntoma de la fuerte debilidad de las finanzas públicas, que hicieron que las reformas fuesen impostergables.

2. Proceso de aprobación de la reforma

El modelo político conservador diseñado y ejecutado desde 1989, bajo el liderazgo de Arena y la oposición del FMLN, sufrió un cambio importante con la elección de Mauricio Funes, en marzo de 2009.

Durante las dos décadas de Arena, la élite económica tuvo el control y dirección del Gobierno, con lo cual se llevaron a cabo reformas económicas en materia de privatizaciones, liberalización, e incluso la adopción del dólar estadounidense como moneda de uso corriente.

Esto fue implementado bajo una situación de hegemonía y con el control del Organismo Legislativo, que contrastó con algunos momentos de escasa mayoría parlamentaria del FMLN durante el período gubernamental a cargo de Arena.

Para el impulso de medidas económicas, entre ellas la reforma fiscal, el FMLN fue favorecido por cambios en el panorama político. De la ruptura de Arena surgió el partido Gana, de corriente ideológica de derecha y que ha servido de bisagra durante la administración Funes.

El Gobierno se había propuesto discutir un pacto fiscal con el apoyo del Consejo Económico Social, sin embargo, los avances por la ruta de la concertación de este tipo de pacto no han sido los esperados. Esto condujo al Gobierno de El Salvador a emprender una ruta alterna para la aprobación de reformas tributarias, aprovechando tanto su caudal en el Organismo Legislativo como la división de Arena, lo cual le ha permitido realizar alianzas parlamentarias con el partido Gana.

En síntesis, la posibilidad de aprobar reformas fiscales en un escenario de crisis económica, e incluso en un escenario cercano a las elecciones

de marzo de 2012 (elecciones de Asamblea Legislativa y municipalidades), fue posible gracias al momento de transición que atraviesa Arena, luego de haber perdido las elecciones de 2009. Esta situación le permitió al FMLN negociar con Gana, conformado a partir de la disidencia de Arena.

3. Principales medidas aprobadas

La primera de las dos reformas fiscales aprobadas en El Salvador entre 2009 y 2012 comprendió tres tipos de modificaciones principales: mecanismos de control enfocados en cerrar los espacios de elusión, combatir la evasión fiscal, el contrabando y prácticas de planeación fiscal internacional; aumento de las tasas impositivas y ampliación de la base tributaria en los productos con impuestos selectivos: bebidas alcohólicas, cigarrillos y bebidas no alcohólicas; y creación de nuevas figuras impositivas: primera matrícula de vehículos, retención definitiva de impuesto sobre la renta en algunas actividades, etc. (Pérez, 2012).

Esta reforma, de 2009, se concentró en los siguientes impuestos: ISR, IVA, *Código Tributario* e impuestos selectivos al consumo (bebidas, tabaco, vehículos y combustibles). Véanse detalles en la tabla 6.



Tabla 6

El Salvador: principales medidas aprobadas en la *Reforma Fiscal 2009*

Impuesto	Medidas 2009
ISR	<p>Aumento de base: eliminar exenciones a: renta de intereses, renta de títulos y ganancias de capital.</p> <p>Nuevos sujetos: unión de personas y sociedades irregulares.</p> <p>Gravar disminuciones de reserva legal.</p> <p>Limitación de gastos deducibles.</p> <p>Medidas administrativas: retenciones (pago definitivo), capitalización débil, precios de transferencia, declaración patrimonial.</p>
IVA	<p>Aumento de base: límites a exenciones, se gravan nuevas figuras y se imponen límites al crédito fiscal.</p>
Específicos	<p>Nuevos impuestos: primera matrícula e impuesto especial al combustible.</p> <p>Aumento de tasas: bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas y tabaco.</p> <p>Medidas administrativas: modificaciones al destino de Fosalud y al Código Tributario: fiscalizaciones conjuntas entre la Dirección de Impuestos Internos y la Dirección de Aduanas; control de inventarios; nuevas obligaciones de informar y nuevas medidas de control y fiscalización.</p>

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

En 2011, el Gobierno de El Salvador impulsó una nueva reforma fiscal. En este caso, la estrategia seleccionada fue aprobar una reforma sin una discusión prolongada. Esto se debió a que, ante la proximidad de las elecciones de febrero y marzo de 2014 (para presidente y vicepresidente), podría haberse realizado un largo debate en el que se corría el riesgo de no aprobar la reforma, lo cual habría tenido consecuencias negativas para el financiamiento del presupuesto público.

En general, las medidas fueron aprobadas tal y como se propusieron. Sin embargo, existió una negociación en la cual se redujo la tasa aplicable a los dividendos, que originalmente estaba planteada en el 10% y terminó aprobándose en un 5%. Es importante tomar en cuenta que la reforma se centró principalmente en el ISR, incluyendo aumentos en las tasas y en la base, así como medidas administrativas.⁶

⁶ Parte de las medidas administrativas están incluidas como reformas al Código Tributario, pero en la práctica afectan al ISR, por lo cual se incluyen como reformas a dicho impuesto.

Tabla 7

El Salvador: principales medidas de la *Reforma Fiscal 2011*

Impuesto	Medidas 2009
ISR	Aumento de tasas: personas jurídicas: aumenta del 25 al 30%, para rentas mayores a USD 150,000; personas naturales: la tasa máxima aumenta del 25 al 30%; y retención a no residentes de paraísos fiscales: del 25 al 30%.
	Aumento de base: distribución de dividendos gravada (5%); impuesto mínimo a la renta (1%); y reducción de la base del ISR para personas naturales al aumentar el tramo exento de USD 5,714.29 a USD 9,100.
	Medidas administrativas: anticipo a cuenta aumenta del 1.50 al 1.75% y declaración sugerida del ISR.

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

C. Guatemala: un largo camino hacia la reforma fiscal

Guatemala continúa siendo el país con la carga tributaria más baja de América Latina. Esta situación se explica por la dificultad política de aprobar reformas tributarias, así como por la fragilidad que las mismas tienen ante recursos de inconstitucionalidad, e incluso ante la acción de determinados grupos de presión. Aunque la reforma tardó cuatro años en aprobarse, un año después ya se habían realizado modificaciones a su contenido, tanto por la vía de recursos de inconstitucionalidad como por iniciativa del mismo Organismo Ejecutivo.

A continuación se presenta una síntesis de los pasos que condujeron a la reforma, el contexto fiscal donde esta se ha desarrollado, así como el contenido de la *Ley Antievasión II* y la *Ley de Actualización Fiscal*, ambas aprobadas en 2012.

1. Contexto de las reformas tributarias

Las finanzas públicas se deterioraron a partir de 2009. Como prueba de ello, el déficit fiscal aumentó hasta un 3.3% del PIB durante el año siguiente, luego de que en promedio se había mantenido en alrededor del 1.7% de PIB, en el período comprendido entre 2001 y 2008.⁷ El aumento del déficit fiscal a partir de 2009 fue resultado de una caída en los ingresos totales del Gobierno, que se redujeron del 12.8% al 11.7% con respecto al PIB, de 2007 a 2009, respectivamente. Casi la totalidad del mayor desbalance fiscal se explica por la baja en los ingresos del Gobierno, lo cual es resultado, a su vez, del descenso en la carga tributaria.

El gasto del Gobierno muestra una leve alza que responde a un mayor incremento del gasto corriente (creció hasta un 55% de 2008 a 2012) y a un estancamiento del gasto en capital (que cayó en un 1% luego de cuatro años). El alza del gasto

7 No se había observado un déficit superior al 3% desde el año 1999.



corriente estuvo impulsada por el incremento en las transferencias a los hogares (principalmente por las transferencias monetarias condicionadas) y por el incremento en la planilla del magisterio (mayores contrataciones y alza en los salarios).

El mayor pago de intereses es resultado de un incremento en el tamaño de la deuda pública interna. El endeudamiento público interno aumentó significativamente de 2007 a 2012. Según estimaciones del Banco de Guatemala, la deuda interna subió de un 8.9%, en 2008, a un 11.9%, en 2012. En el caso del endeudamiento externo, aumentó de un 11.2%, en 2007, a un 12.5%, en 2012. En el lapso de cuatro años, el endeudamiento público del gobierno central subió en casi 4 puntos del PIB.

Adicionalmente, la recuperación de la economía guatemalteca ha sido modesta, lo cual no ha permitido que las finanzas públicas mejoren significativamente. A la vez, la demora en modificar la legislación tributaria no ha contribuido a dotar de mayores recursos al presupuesto público.

2. Proceso de aprobación de la reforma

La reforma fiscal guatemalteca del año 2012 tiene como antecedentes una larga trayectoria que data desde los *Acuerdos de Paz*, en 1996, el *Pacto Fiscal*, en el año 2000, y el trabajo de las comisiones de seguimiento al *Pacto Fiscal*. La última de ellas, el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), tuvo el propósito de preparar una propuesta de reforma fiscal integral. El GPDF funcionó entre agosto de 2006 y enero de 2008 y terminó su

mandato al presentar su *Propuesta de modernización fiscal*. Esta iniciativa contiene acciones y reformas para mejorar la calidad y prioridad del gasto público, la transparencia fiscal y la reforma tributaria.

La administración gubernamental del presidente Colom (2008-2011) buscó acuerdos para aprobar en el Congreso de la República la propuesta de reforma tributaria del GPDF. Sin embargo, debido principalmente a razones de naturaleza política, estos intentos se vieron frustrados.

En julio de 2011, un grupo de cuarenta expertos en política fiscal y ex ministros de Finanzas y Economía, denominado G-40, hizo un llamado público en el que enfatizó la urgente necesidad de aprobar una reforma tributaria ante el deterioro de las finanzas públicas guatemaltecas. Este pronunciamiento público, además, incluyó una adenda a la *Propuesta de modernización fiscal* del GPDF en materia de calidad y transparencia del gasto público.

En las elecciones generales de 2011 resultó ganador Otto Pérez Molina, líder del Partido Patriota (PP). Este hecho provocó que, en noviembre del mismo año, el ministro de Finanzas Públicas designado por Pérez Molina estableciera negociaciones con el sector privado organizado sobre una reforma tributaria basada en la propuesta del GPDF.

Esta negociación concluyó exitosamente, debido a lo cual fue posible la aprobación de la reforma.

De hecho, en términos generales, la misma propuesta técnica de reforma tributaria que sufrió bloqueo político durante cuatro años se aprobó en pocas semanas al inicio de 2012, aun cuando las modificaciones que se hizo a la propuesta a partir del intercambio con el sector privado y la premura de la aprobación incidieron en que finalmente la propuesta saliera a luz con errores de redacción e inconsistencias en el cuerpo legal del documento.

Esta táctica de oportunismo puede verse bajo la perspectiva de que era urgente aprobar la reforma ante el deterioro de los ingresos fiscales, además de que era previsible el ambiente de confrontación y bloqueo que se ha exacerbado en el Congreso de la República durante el gobierno de Pérez Molina. Por lo tanto, una larga discusión en el Congreso de la República podría haber tenido los mismos resultados que durante la administración de Colom. Por el lado negativo, cabe indicar que la reforma fue poco discutida con otros sectores distintos de las cámaras empresariales y fue aprobada con normas contradictorias o ambiguas, e incluso sin una preparación adecuada por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

De hecho, la normativa aduanera que se aprobó en 2012, no entró en vigencia. En un principio la demora de su aplicación fue producto de la falta de preparación por parte de la SAT

para su implementación exitosa; sin embargo, algún tiempo después, también se adicionaron muchas inconformidades manifestadas por sectores empresariales. Entre ellas, que el monto de las multas era elevado y que podía propiciar discrecionalidad de parte de los oficiales aduaneros. Por este motivo, las multas que contenía esta ley fueron exoneradas durante todo 2012 y parte del siguiente año. Al final, los problemas provocaron que la normativa aduanera fuese reformada en 2013.⁸

La reforma fiscal ha sido objeto de recursos de inconstitucionalidad que dejaron sin vigencia parte del texto de las reformas. Incluso, el mismo Organismo Ejecutivo envió una propuesta al Congreso que corrige gran parte de las imprecisiones de la propuesta aprobada, pero también crea nuevos privilegios fiscales para el sector de la construcción, para el sector cooperativo y para los importadores de energía eléctrica. Debido a diversos factores políticos, el futuro y efecto de las reformas aprobadas en 2012 es incierto.

3. Principales medidas aprobadas

El paquete de reformas aprobadas en 2012 comprende la *Ley Antievasión II* y la *Ley de Actualización Tributaria*. Ambos instrumentos se complementan y, en términos generales, corresponden de manera conjunta con los proyectos de ley elaborados en 2008 por el

8 Las reformas a la ley fueron consensuadas con el sector privado y redujeron las multas aplicables a las infracciones aduaneras; además, eliminaron el requisito de contratar un seguro de caución.



Tabla 8

Guatemala: principales medidas aprobadas en la Ley Antievasión II (2012)

Impuesto	Medidas 2009
ISR	Medidas administrativas: mejores controles para gastos deducibles, normativa para <i>facturas especiales</i> , establecimiento de la obligación de contar con solvencia fiscal.
IVA	Aumento de base: eliminación del crédito fiscal para las facturas de pequeño contribuyente.
Específicos	Impuestos sobre vehículos: establecimiento de multas e intereses por atraso o incumplimiento en el pago.
	Papel sellado: aumento de las tarifas.
	Tabacos: establecimiento de una nueva base imponible y nuevas tasas para el impuesto.
Otros	Reformas a la Ley Antievasión 1: se fortalecen los mecanismos administrativos, haciéndolos consistentes con las reformas a las leyes del ISR y del IVA. Adicionalmente, se fortalecen los requerimientos y condiciones para la obligatoriedad de declarar por medios electrónicos.

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), con base en la propuesta del GPDF.

La Ley Antievasión II modifica los siguientes impuestos y disposiciones tributarias: impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al valor agregado (IVA), reformas a la Ley Antievasión 1 (Decreto 20-2006), impuesto sobre circulación de vehículos terrestres y marítimos, reformas al Código Tributario, reformas al impuesto al tabaco y al Código Penal.

Los componentes de la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012) son: una nueva ley del ISR, la introducción del impuesto de primera matrícula (Iprima), disposiciones aduaneras,

reformas al IVA, reformas al impuesto sobre circulación de vehículos, reformas al timbre fiscal y el papel sellado, y normas sobre vigencia y disposiciones transitorias.

Las reformas al ISR introducen un esquema dual para el pago del régimen de utilidades y rentas de capital. A su vez, se crea un control mejorado de costos y gastos deducibles y se incorporan normas para tributación internacional: precios de transferencia y reducción de tasas del ISR para no domiciliados. Un cambio importante es que se fija un gravamen del 5% para los dividendos y, con la idea de armonizar las tasas al sistema tributario centroamericano, se reduce la tasa del 31 al 25% para el régimen de ingresos netos.⁹ Esta medida se

9 Anteriormente denominado Régimen Optativo, hoy Régimen sobre Actividades Lucrativas.

complementa con la modificación del impuesto sobre timbres fiscales, del cual se elimina el pago por dividendos.

El antiguo régimen general del ISR se transforma en el denominado «régimen simplificado»: los ingresos por debajo de Q 30,000 mensuales seguirán pagando una tasa del 5%, mientras que por encima de esa cantidad pagarán Q 1,500, más un 7% por la diferencia entre ese monto y Q 30,000. Este incremento se hará gradualmente, ya que en 2013 la tasa será del 6% y, un año después, del 7%.

Las personas individuales pueden optar al régimen simplificado o de utilidades. Por otra parte, para el régimen de relación de dependencia o asalariados se reduce el número de tramos de renta imponible, así como las tasas aplicables. Se eliminan todas las deducciones, con excepción del mínimo vital, que aumenta de Q 36,000 a Q 48,000; las contribuciones a la seguridad social; las primas de seguro de vida y las donaciones. También se mantienen las exenciones al bono 14 y al aguinaldo. Como algo destacable, se elimina el crédito por la planilla del IVA, el cual es sustituido por una deducción de hasta Q 12,000 por concepto de este mismo impuesto pagado en facturas que se presenten en la declaración.

Por otro lado, el objetivo de la aprobación del Iprima es recuperar la recaudación que se deja de percibir por la aplicación del artículo VII del GATT a la importación de vehículos a partir de 2004. Dicho artículo establece que

los impuestos al comercio exterior, aplicables en la importación definitiva de una mercancía, se calculan con base en la factura presentada y según su precio de mercado, lo que ha dado lugar a la proliferación de casos de facturas falsas o subvaluadas.

En consecuencia, el Iprima propone corregir el problema: eliminar los aranceles a los vehículos y reemplazarlos por un impuesto interno que retorne la base imponible a precios de mercado. Al final, la medida aprobada permite la utilización de una tabla de valores para calcular el monto del impuesto, pero también que la base imponible pueda continuar determinándose con base en la factura. La SAT podrá verificar la autenticidad de esta última, el pago por el monto facturado y la presentación del título de propiedad del vehículo.

Las medidas que contemplan reformas al régimen de aduanas e IVA contienen disposiciones aduaneras y, como contraparte nacional al Cauca y Reauca, se fortalece a la Intendencia de Aduanas de la SAT para un eficaz combate al contrabando y la defraudación aduanera. Además, se reforma el IVA con respecto a la segunda y sucesivas ventas de inmuebles, y se norman las exenciones para iglesias y centros educativos. El pago del IVA se sustituye por el cobro de timbres por el traspaso de bienes inmuebles.

Aunque la reforma también incluyó la elevación del cien por ciento de la tasa del impuesto de



Tabla 9

Guatemala: principales medidas aprobadas en la reforma fiscal de 2012

Impuesto	Medidas 2009
ISR	Nueva <i>Ley del ISR</i> . Tasas: 5% para los dividendos; 5 y 7% para personas naturales; 5% régimen bruto y 25% renta neta para empresas. Base: se aumenta el mínimo exento para asalariados (hasta Q 48,000); se transforma la planilla del IVA de un crédito a una deducción de la renta imponible, con un tope de hasta Q 12,000. Administrativas: normas de precios de transferencia, capitalización débil.
IVA	Se reforma el IVA sobre la venta secundaria de bienes inmuebles; se norman las exenciones para iglesias y centros educativos.
Específicos	Se crea el impuesto a la primera matrícula: elimina los aranceles a la importación de vehículos y los sustituye por un impuesto interno. Se duplica el impuesto de circulación de vehículos. Sin embargo, esta medida fue revertida en 2013, por iniciativa del presidente de la República.

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

circulación de vehículos, en 2013, atendiendo a una propuesta del propio Organismo Ejecutivo, el Congreso de la República aprobó una rebaja del impuesto que dejó las tasas aplicables exactamente igual que antes de la reforma.

D. Ritmo intenso de modificaciones tributarias en Honduras

Honduras ha sido el país más activo en la aprobación de modificaciones a las leyes tributarias. Sin embargo, como se expuso en la sección II, la carga tributaria aún no recupera los niveles mostrados antes de la crisis.

1. Contexto de las reformas tributarias

La actividad económica en Honduras mostró una fuerte caída en 2009, luego de tener tasas

de crecimiento económico superiores al 6% durante el período 2004-2007. En 2009, la economía hondureña sufrió una severa recesión, ya que la producción se contrajo en 2.4%. En los años siguientes se ha observado una recuperación, pero sin el vigor que caracterizó al aparato productivo hondureño a mediados de la década anterior, como se discute en la sección 1.

Esta situación económica adversa se vio intensificada por el golpe de Estado que sufrió el gobierno del presidente Manuel Zelaya, el 28 de junio de 2009, y que afectó negativamente los desembolsos de la cooperación internacional. Además, el clima de frágil gobernabilidad, que corrió paralelo a una escalada en los indicadores de violencia, fue un disuasivo para la inversión.

La baja en el crecimiento económico influyó en el empeoramiento de los ingresos fiscales. La contracción del ISR se observó incluso en 2010, dado que la base de cálculo del mismo, corresponde a las utilidades obtenidas durante 2009.

También, el impuesto sobre ventas (ISV) se redujo de forma importante, ya que en este último año recaudaba tan solo un 5.4% del PIB, contra el 6.3% de 2008. Además, la baja de los aranceles al comercio exterior se acentuó en 2009 con la caída de las importaciones.

Las reducciones en la recaudación tributaria tuvo como contraste fuertes presiones por el lado del gasto público. Así, los componentes del gasto público que más se incrementaron en el período 2007-2012 fueron los sueldos y salarios y las transferencias corrientes. Sin embargo, los primeros disminuyeron de 11% del PIB, en 2010, a 9.7% durante 2011-2012, debido fundamentalmente a la aprobación de las medidas contempladas en el *Decreto Legislativo 224-2010*. Es relevante mencionar el rumbo creciente de los intereses de la deuda (de 0.6 a 1.4% del PIB desde 2008 a 2012) y las transferencias de capital (3.0% del PIB), para el año 2012.¹⁰

Porfirio Lobo, quien asumió la administración gubernamental en 2010, afrontó la falta de recursos mediante medidas como un préstamo del Banco

Central de Honduras (BCH), la reforma tributaria y la racionalización del gasto público. Asimismo, usó cada vez más el endeudamiento interno.

Como parte de esas medidas, en marzo de 2010 se aprobó la *Ley de Fortalecimiento de Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público*, la cual contiene una reforma tributaria¹¹ y disposiciones para contener el gasto público. Además, la aprobación del *Decreto 224-2010* permitió contener los salarios de la administración central, al eliminarse la indexación de los salarios de los maestros y de los servidores públicos. A lo largo de 2010, se introdujeron medidas en materia de gasto público como la *Ley de Emergencia Fiscal y Financiera; el Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición Bono 10,000* (como programa insigne durante el período 2010-2014); y una reducción del Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República, en septiembre de 2010.

En 2011, se introdujo la *Ley de Eficiencia en los Ingresos y el Gasto Público*, con el propósito de establecer mecanismos para asegurar la eficiencia de los ingresos mediante el control y restricción de exoneraciones y medidas anti evasión; así como el control del gasto público. También fueron aprobadas otras medidas por el lado de los ingresos fiscales, como la *Ley de Regulación de Precios de Transferencia (Decreto 232-2011)*, la *Ley de Seguridad Poblacional (Decreto 105-2011)* y *Amnistía Tributaria (Decreto 260-2011)*.

10 Es importante mencionar que el aumento en el último rubro mencionado se explica en gran parte por la reforma a la *Ley de Municipalidades*, que establece que a partir de 2010 se transferirá a los gobiernos locales el 7% de los ingresos tributarios netos. Este porcentaje irá aumentando anualmente en un 1%, hasta llegar al 11%, en 2014 (Noé y Salgado, 2013).

11 Véase más adelante.



Posteriormente, en 2012 se aprobaron nuevas medidas en la parte de los ingresos: *Ley de Medida Anti Evasión en el Impuesto de la Renta (Decreto 960-2012)*; *Ley de Racionalización de Exoneración de Combustibles para la Generación de Energía Eléctrica (Decreto 181-2012)*; reforma al artículo 5 de la *Ley del ISR*; creación de Comisión Presidencial para Administración de la DEI (*Decreto Ejecutivo PCM-039-2012*).

En fin, durante el período 2009-2012, los cambios en el escenario fiscal complicaron el manejo presupuestario, lo cual, unido a demandas internas (como la atención a la creciente inseguridad) explicaría el porqué de la intensa actividad que el país ha tenido en la realización de reformas a la legislación tributaria.

En este contexto, sin embargo, el gasto público se mantuvo en alrededor del 22% del PIB durante el período 2010-2012, aunque el déficit fiscal rondó el 5%. Esto es resultado de la debilidad que han mostrado los ingresos fiscales del sector público hondureño. Al final del mandato del presidente Porfirio Lobo la situación pareciera estar aún más complicada que al salir Manuel Zelaya.

2. Proceso de aprobación de la reforma

En el período 2007-2008, la administración de Manuel Zelaya aumentó el gasto público en un contexto de *boyancia* fiscal, en consonancia

con el aumento de ingresos derivados del dinamismo de la actividad económica. Lo anterior desmotivó en el Gobierno el impulso necesario para promover una reforma fiscal.

En sentido contrario, derivado de la crisis económica y política, los ingresos fiscales se redujeron en 2009, mientras que se produjo un incremento en los recursos destinados al gasto en áreas sociales prioritarias (educación, salud y seguridad), por conducto de programas y proyectos ejecutados en el marco de la *Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Complementariamente, la asignación de recursos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura económica y social, complicó seriamente el panorama fiscal en Honduras.

Al asumir el gobierno de Porfirio Lobo, una de las primeras medidas emprendidas fue la aprobación de la reforma fiscal (2010). Sin embargo, esta reforma no fue la última, sino que a lo largo del período 2010-2012 se llevaron a cabo ocho modificaciones a las leyes tributarias, las cuales han sido conocidas como «paquetazos». Esta denominación no es del todo correcta porque en la práctica se realizaron dos reformas de gran envergadura, como el Decreto 17-2010 y la *Ley de Seguridad Poblacional*,¹² mientras que el resto han sido ajustes paramétricos de menores dimensiones.

La facilidad con la cual el Gobierno de

12 Encaminada a obtener recursos para la seguridad.

Honduras logró aprobar las modificaciones a la legislación tributaria radicó en lo siguiente: en primer lugar, el partido oficial contaba con un caudal de votos en el Organismo Legislativo que era suficiente para aprobar cualquier reforma, además de que el principal partido de oposición fue diezmado como resultado del golpe de Estado. En segundo lugar, la élite económica hondureña respaldó al nuevo gobierno y, por lo tanto, no mostró rechazo al proceso de reformas. Tercero, las reformas no afectaron la estructura tributaria; de hecho, no fueron tocadas las generosas exoneraciones fiscales que están vigentes en el país. Todo ello habría contribuido a la aprobación de las reformas que finalmente pasaron y que se describen a continuación.

3. Principales medidas aprobadas

Debido a las múltiples reformas que ha realizado Honduras desde el año 2008, se presenta en la tabla 10 un resumen de los impuestos modificados. En primer lugar, resalta que la mayor cantidad de reformas ha estado concentrada en el ISR y en medidas administrativas.¹³ Segundo, la profundidad de las reformas difiere. De hecho, en Honduras se habla de la realización de ocho reformas fiscales. Sin embargo, el Decreto 17-2010 fue la única reforma con carácter comprensivo, las demás han tenido carácter incremental y se han focalizado en medidas puntuales. Tercero, las reformas que ha realizado Honduras han ido más allá de modificar las reglas de los impuestos vigentes, ya que se han creado nuevas figuras impositivas.

Tabla 10

Honduras: resumen de las medidas tributarias aprobadas, por impuesto (2009-2012)

Impuesto	ISR	ISV	Específicos	Medidas administrativas	Nuevos impuestos
<i>Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (Decreto 17-2010)</i>	X	X	X	X	X
Tasa del 1% (Decreto 42-2011 y Decreto 108-2011)	X				
<i>Ley de Eficiencia en los Ingresos y el Gasto Público (Decreto 113-2011)</i>	X	X		X	
<i>Ley de Regulación de Precios de Transferencia (Decreto 232-2011)</i>				X	
<i>Ley de Seguridad Poblacional (Decreto 105-2011, reformado por el Decreto 166-2011)</i>					X
<i>Ley de Medida Antievasión en el ISR (Decreto 96-2012)</i>	X				
Prórrogas de amnistía fiscal (Decreto 260-2011 y Decreto 129-2012)				X	
Reformas al Código Tributario (Decreto 139-2012)				X	
Decreto 182-2012	X				

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

13 Sin embargo, como se discutirá en la sección que viene a continuación, la administración tributaria continúa siendo débil. Esto se observa en los cambios constantes en la DEI y en su falta de autonomía política.

En la tabla 11 se presenta un resumen de las medidas que fueron llevadas a cabo por las políticas tributarias aprobadas en el período

2009-2012. Aunque las medidas se concentraron en el ISR, también destaca la creación de nuevos impuestos.

Tabla 11
Honduras: principales medidas aprobadas en el período 2009-2012

Impuesto	Medidas 2009
ISR	Modificación de tasas: modificación de la aportación solidaria temporal, que se incrementó del 5 al 10%. Su vigencia durará hasta 2015 (17-2010); se gravan a una tasa del 10% los dividendos (17-2010) y las ganancias de capital (113-2011); también fueron gravados los dividendos provenientes de zonas francas; tasa del 1% para los contribuyentes que no estén inscritos, así como para los insolventes (96-2012); nivelación de tasas de no domiciliados al 10% (17-2011), luego se aumentan las tasas para ciertos rubros (bienes muebles o inmuebles, minería, regalías, entre otros) (182-2012); y tasa del 1% sobre los ingresos brutos (42-2011, 18-2011, declarado inconstitucional).
	Modificación de la base imponible: ampliación de la base para incluir los alquileres de vivienda y los excedentes de operación de instituciones educativas; se reduce la base del ISR mediante la ampliación del mínimo exento del ISR de L 70,000 a L 100,000 (140-2008).
	Medidas administrativas: condiciones para aceptar deducibilidad de gastos (113-2011); anticipo del 1% en las operaciones de importación definitiva (113-2011); y <i>Ley de Regulación de los Precios de Transferencia</i> (232-2011).
ISV	Ampliación de base: eliminación del crédito fiscal para transacciones domésticas (17-2010) e inclusión de otros servicios, como la telefonía fija y móvil, bebidas, cigarrillos, Internet, televisión por cable y servicios de energía eléctrica (17-2010).
	Medidas administrativas: devolución del impuesto para consumos realizados con tarjeta de crédito (113-2011); y complementar las disposiciones vigentes sobre retenciones del ISV.
Específicos	Se aumenta la base y se modifica la tasa del impuesto a los cigarrillos (17-2010): las tasas por litro del impuesto a las bebidas (17-2010) estaban antes en USD y, luego de la modificación, se pagan en lempiras; se establecen tasas progresivas según el valor de la importación de vehículos (17-2010).

Impuesto	Medidas 2009
Nuevos impuestos	Telefonía internacional (17-2010); restitución del impuesto al activo neto (17-2010); impuesto a las loterías electrónicas (17-2010); impuesto sobre las máquinas electrónicas tragamonedas (17-2010); Ley de Seguridad Poblacional (105-2011); creación de tarifas para transacciones financieras, telefonía móvil, sector minero, comidas y bebidas, casinos y máquinas tragamonedas, así como para las cooperativas.
Medidas administrativas	Amnistía fiscal (17-2010, 18-2010, 260-2011 y 129-2012); reformas al Código Tributario (139-2012), las cuales consisten en regular la prescripción del plazo de las obligaciones tributarias; medidas relacionadas con el régimen aduanero (113-2011); medidas para regularizar situación de adeudos y de vehículos, así como creación de la solvencia fiscal (113-2011); racionalización de exoneraciones y exenciones fiscales (113-2011).

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

E. La «Concertación Tributaria» de Nicaragua

Bajo el título de «Concertación Tributaria» fueron promovidas dos reformas en Nicaragua. La primera consistió en pequeños ajustes al sistema tributario, mientras que la segunda contiene reformas más profundas. A continuación se describe el contexto en el cual se desarrollaron estas reformas, su proceso de aprobación y principales contenidos.

1. Contexto de las reformas tributarias

Las secuelas de la crisis económica mundial se hicieron sentir en la economía nicaragüense por medio de la reducción de las exportaciones, por una reducción del flujo de inversión extranjera directa y por la pérdida de dinamismo de las remesas familiares. Lo anterior, sumado a altas volatilidades en los precios de los alimentos y productos derivados del petróleo, provocó la

contracción de la actividad económica en 2.2% durante 2009.

El escenario anterior generó una vertiginosa caída de los impuestos ese mismo año (en especial los provenientes del comercio exterior), lo cual produjo problemas en las finanzas públicas, que se agravaron por la reducción de la inversión y el recorte de donaciones proveniente de los países e instituciones que conforman el Grupo de Apoyo Presupuestario. Esta contracción respondió tanto a factores como la contracción económica mundial, como a los problemas de credibilidad en las elecciones municipales de 2008. Esta compleja coyuntura obligó al Gobierno sandinista a revisar las políticas fiscales, retomando temas que hasta ese momento estaban fuera de la agenda política.

En 2009, a iniciativa del Ministerio de Hacienda, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó una



reforma fiscal denominada *Ley de Concertación Tributaria*. Los cambios derivados de esta propuesta no generaron ingresos significativos para el fisco, aunque sirvieron para impulsar negociaciones que favorecieron el retorno de la cooperación externa.

Posteriormente, el ambiente económico mejoró, ya que en los años siguientes se retomaron los niveles de crecimiento del PIB (4.8%, en promedio, durante 2010-2012) y las exportaciones e importaciones crecieron a un ritmo promedio mayor al 10%. Esta mejora fue resultado de mayores niveles de inversión extranjera directa y de remesas familiares.

El auge económico, aunado a la recepción de más fondos provenientes de la cooperación de la República Bolivariana de Venezuela,¹⁴ mejoró las condiciones fiscales del país. Los ingresos fiscales y la carga tributaria aumentaron de forma importante a partir de 2010. El Gobierno aprovechó el aumento de ingresos —en especial los extraordinarios— para reducir la deuda pública, pasando de 34.8 a 32.8% del PIB, de 2010 a 2012.

En julio de 2012, el Organismo Ejecutivo convocó a distintos sectores de la sociedad nicaragüense para reevaluar y luego trabajar la

propuesta de reforma fiscal presentada en 2009, a la que denominó nuevamente *Concertación Tributaria*. Este instrumento fue finalmente aprobado en diciembre de 2012; su contenido se presenta más adelante.

2. Proceso de aprobación de la reforma

La discusión de la reforma tributaria en 2009, aunque fue llamada *Concertación Tributaria*, distó mucho de propiciarse en el marco de un proceso de diálogo incluyente. En particular, la reforma fue negociada directamente con el sector privado nicaragüense. De hecho, la propuesta inicial de reforma era mucho más ambiciosa pero, luego de intensos debates con el sector empresarial, fue postergada por ambas partes para cuando mejorara el clima político y económico.¹⁵ El 3 de diciembre de 2009, la Asamblea Nacional de Nicaragua (ANN) aprobó la ley número de registro 712, *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal, y la Ley No. 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal*.

La Ley aprobada fue conocida coloquialmente como *La Reformita*¹⁶ y contenía modificaciones que buscaban aumentar la recaudación en un 0.7% del PIB.¹⁷ En 2010, las autoridades plantearon una agenda complementaria que contenía temas relacionados con el mejoramiento

14 A pesar de que este es un aporte importante para las finanzas nicaragüenses, estos flujos no han sido del todo transparentes. La información disponible revela que el monto que se obtuvo de esta fuente se situaba, hacia junio de 2012, en alrededor de USD 400 millones, monto muy similar al recibido en 2011.

15 Icefi (2011).

16 Fue llamada *La Reformita* porque el Gobierno aceptó reducir los alcances de la *Ley de Concertación Tributaria*.

17 Icefi (2010).

en la administración tributaria y aduanera, y el fortalecimiento de la institucionalidad del Banco Central por medio de la nueva ley orgánica. Asimismo, se buscó la consecución de un sistema tributario más transparente; en particular, se propuso la evaluación de esquemas que permitieran racionalizar el mecanismo de exenciones y exoneraciones.

En 2012, el Gobierno lanzó otra reforma fiscal a la que de nuevo denominó *Concertación Tributaria*. Sin embargo, nuevamente el proceso de aprobación de la reforma estuvo muy lejos de considerarse incluyente y fue una negociación entre el Gobierno y las élites económicas. De hecho, el papel de la cúpula empresarial organizada en el proceso de elaboración de la reforma fue muy activo. A su vez, al contar con

fortaleza en la Asamblea Nacional y luego de su reelección, el Gobierno de Nicaragua tuvo amplio margen para realizar la reforma fiscal.

3. Principales medidas aprobadas

a) Reforma 2009

Los cambios efectuados en la *Ley* 712 de 2009 se concentraron en tres grandes agregados: a) cambios en lo relativo al impuesto sobre la renta (IR); b) modificaciones al impuesto selectivo al consumo (ISC); y c) otras consideraciones. De hecho, la reforma propuesta originalmente era mucho más ambiciosa que la aprobada. No obstante, en la reforma de 2012 se retomó una serie de medidas que habían sido propuestas en la primera versión de la *Concertación Tributaria* (véase tabla 12).

41

Tabla 12
Nicaragua: principales medidas aprobadas en la Reforma Fiscal 2009

Impuesto	Medidas 2009
ISR	Incremento a tasas: aumento del 1 al 1.5% para la retención definitiva de los bienes transados en la Bolsa Agrícola.
	Base imponible: inclusión de ingresos gravables, como intereses, ganancias de capital y dividendos. Se aumenta el mínimo exento.
	Medidas administrativas: se aplican retenciones para la transmisión de dominio de bienes muebles o inmuebles.
ISC	Incremento a tasas: se aumentan las tasas para vehículos de uso particular.
	Ampliación de la base: se eliminan exoneraciones para bienes suntuarios y bebidas alcohólicas, entre otros.
	Medidas administrativas: ampliación del concepto de casos de no acreditación del ISC.

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

b) Reforma 2012

La *Ley de Concertación Tributaria* tuvo sus principales cambios en el IR, ISC, impuesto conglobado a los combustibles (IECC), impuesto de cuota fija y las retenciones en las bolsas agropecuarias. El principal aporte de esta *Ley* ha sido formalizar el sistema dual

configurado en la *Ley de Equidad Fiscal*, para lo cual creó tres capítulos específicos para sendos tipos de renta o sub impuestos: rentas del trabajo, rentas de actividades económicas, rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital.

Tabla 13
Nicaragua: principales medidas aprobadas en el período 2009-2012

Impuesto	Medidas 2012
IR	Modificación de tasas: reducción progresiva de las tasas aplicables a personas individuales (parte de un esquema de tasas del 15, 20, 25 y 30% que se reducirá de forma progresiva en 5 puntos para cada tramo, de 2016 a 2020. Para las empresas, la tasa parte del 30% y se reducirá en un 1% a partir de 2016, hasta que alcance el 25%, en 2020; modifica las tasas y se transforma a un régimen de retención definitiva de las indemnizaciones (10%), dietas (12.5%) e ingresos percibidos por no residentes (20%).
	Modificación de la base imponible: establece la depreciación inmediata para los contribuyentes con ingresos menores a 12 millones de córdobas; el mínimo imponible aumenta de C\$ 75 a C\$ 100 mil a partir de 2013; a partir del siguiente año permitirá una deducción de C\$ 5 mil por concepto de gastos soportados con facturas, la cual llegará hasta C\$ 20 mil en 2020.
	Medidas administrativas: la definición del ámbito territorial de aplicación del IR, paraísos fiscales y la regulación de los precios de transferencia y principios de libre competencia, los cuales no estaban contenidos en leyes anteriores. Esto fortalece el marco legal tributario mediante la incorporación de conceptos que toman en cuenta elementos de un modelo de renta nacional reforzada.
Específicos	Modificación de la tasa del impuesto a los cigarrillos y establecimiento de un impuesto específico conglobado de combustibles.
Medidas administrativas	Aumenta el límite mínimo para participar en el impuesto de cuota fija (inventarios y facturación); reducción del monto para los contribuyentes que pueden acceder al régimen de retenciones de la bolsa agropecuaria.

Fuente:Icefi, con base en legislación tributaria.

F. Reformas tributarias en Panamá

1. Contexto de las reformas tributarias

Las tasas de crecimiento económico de Panamá se encuentran entre las mayores registradas, tanto a nivel centroamericano como a nivel mundial. De hecho, durante la crisis de 2009, si bien se observó una desaceleración en el crecimiento económico, la tasa fue del 3.9%, con respecto al 10.0% reportado en 2008. En este contexto, no se presenció una situación de empeoramiento de las finanzas públicas panameñas.

Sin embargo, la asunción del presidente Ricardo Martinelli trajo consigo nuevas promesas de proyectos importantes de infraestructura y gasto social. Por ello, una de las principales premisas de la nueva administración gubernamental fue realizar una reforma fiscal que permitiera dotar de recursos al Gobierno para que fuese sostenible el incremento del gasto público. Entre las obras que pueden mencionarse están la ampliación del Canal de Panamá, el Metro de Ciudad de Panamá, así

como programas de transferencias monetarias y pensiones no contributivas.

En 2011 y 2012 la economía panameña continuó creciendo por encima del 10% anual, con un crecimiento importante de los ingresos tributarios. Ello contribuyó a reducir la deuda pública. De acuerdo con datos de la Cepal, mientras que para el año 2004 la deuda del SPNF era del 70% del PIB, el valor reportado para 2012 era del 38.9%.

2. Principales medidas aprobadas

El Gobierno de Panamá ha emprendido una serie de reformas a la legislación tributaria desde 2009. Es importante tomar en cuenta que, al igual que en Honduras, existe una reforma de mayor envergadura (*Ley 8*, de 2010), mientras que el resto de reformas ha sido para aplicar normativas adicionales (como lo relacionado con tratados de doble tributación y precios de transferencia en la *Ley 33*, de 2010), pero principalmente para afinar algunos aspectos que eran susceptibles de mejora en la *Ley 49*, de 2009 y la *Ley 8*, de 2010.

Tabla 14

Panamá: resumen de las medidas tributarias aprobadas, por impuesto (2009-2012)

Impuesto	ISR	ITBMS	Específicos	Otros impuestos	Medidas administrativas
Ley 49 (2009)	X	X	X	X	
Ley 8 (2010)	X	X			
Ley 33 (2010)	X	X	X	X	X
Ley 31 (2011)	X	X			X
Ley 52 (2012)	X	X			X

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

El sistema tributario panameño sufrió profundas transformaciones a lo largo del período 2009-2012. Cabe mencionar que las modificaciones más importantes se han dado en el ISR, incluyendo el establecimiento y posterior derogación del adelanto mensual del impuesto sobre la renta (Amir), equivalente

al 1% de los ingresos brutos. En el caso del ITBMS, el aumento del 7% en la tasa estuvo acompañado de variaciones (ampliación y reducción) de la base del impuesto. Finalmente, debe resaltarse la incorporación de medidas de tributación internacional como normas de doble tributación y precios de transferencia.

Tabla 15
Panamá: principales medidas aprobadas en el período 2009-2012

Impuesto	Medidas 2009-2012
IR	Modificación de tasas: personas jurídicas se reduce gradualmente del 30 al 25% (<i>Ley 8</i> , 2010); personas naturales se modifica la tabla de renta gravable con tasas del 0, 15 y 25%, el mínimo exento anual sube a USD 11,000, el tramo más alto empieza en USD 50,000 (<i>Ley 8</i> , 2010); modificación de las tasas del ISR para enajenación de inmuebles (<i>Ley 33</i> , 2010).
	Modificación de la base imponible: pago anual de tasa única para empresas nacionales y extranjeras; impuesto del 3% sobre ganancias de capital por venta de bienes inmuebles; gravar la distribución de dividendos de empresas establecidas en Zona Libre, retención para las que no distribuyan (<i>Ley 49</i> , 2009); impuesto a dividendos de fuente panameña al 10% y de fuente extranjera al 5%; se exonera la distribución de dividendos de acciones preferentes (<i>Ley 52</i> , 2012).
	Medidas administrativas: adelanto mensual del impuesto sobre la renta (Amir) equivalente al 1% de los ingresos brutos (creado por la <i>Ley 8</i> , modificado por la <i>Ley 31</i> y derogado por la <i>Ley 52</i> , sustituido por las declaraciones estimadas); se deroga la exoneración sobre capitalización de utilidades (<i>Ley 49</i>); retención del ISR para enajenación de bienes inmuebles (<i>Ley 8</i>); retención de pagos al exterior (<i>Ley 8</i>); las entidades que no distribuyan dividendos deben pagar un impuesto complementario (<i>Ley 8</i>); precios de transferencia (<i>Ley 33</i> y <i>Ley 52</i>).
ITBMS	Modificación de tasas: aumento de la tasa, del 5 al 7% (<i>Ley 8</i>).
	Modificación de la base imponible: aumento de la base a comisiones por ciertos servicios financieros, servicios profesionales a domiciliados en el exterior, arrendamientos, telefonía fija comercial y servicios legales (<i>Ley 49</i>).

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.



Impuesto	Medidas 2009-2012
ITBMS	Reducción de base: exenciones a los fletes, telefonía fija residencial, servicios a naves en tránsito y comisiones de agencias de viajes (<i>Ley 49</i>); exonerar los servicios prestados al Estado (<i>Ley 33</i>); exención a los servicios agrícolas con ingresos superiores a USD 300,000 (<i>Ley 52</i>); exenciones a sub contratistas del Canal de Panamá (<i>Ley 31</i>).
Específicos	Modificación de tasas: aumento de la tasa al impuesto al consumo de cigarrillos (<i>Ley 49</i>). Modificación de la base imponible: se gravan en un 5% algunos equipos electrónicos (<i>Ley 52</i>).
Otros impuestos	Impuesto de inmuebles: aumentar la base del impuesto al valor más alto entre el avalúo fiscal, valor de enajenación o avalúo en juicio; tarifa alterna del impuesto en función del valor del terreno y las mejoras; tabla de valores para bienes inmuebles en régimen de propiedad horizontal (<i>Ley 49</i>).
Medidas administrativas	Aspectos fiscales de la operación de casinos (<i>Ley 49</i>); normas sobre los tratados o convenios para evitar la doble tributación internacional (<i>Ley 33</i>); modifica procedimientos para la ejecución del cobro por jurisdicción coactiva (<i>Ley 33</i>).

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

IV. Principales efectos de las reformas (2009-2012)¹⁸

Luego de haber revisado en que consistieron las reformas tributarias en cada uno de los países de la región, en esta sección se comparan los resultados de la implementación de las mismas, especialmente se analizan los mismos respecto a los objetivos y metas planteados. Este análisis se realiza tomando en cuenta los efectos sobre el sistema tributario en general, aportando evidencia y discutiendo

cómo las reformas tributarias recientes afectaron la equidad, la simplicidad y el financiamiento del presupuesto público.

Se analiza los efectos observados sobre cada uno de los impuestos en particular. Esto tiene el propósito de identificar el desempeño de los instrumentos de política fiscal que fueron aplicados y cómo están contribuyendo a mejorar los niveles de recaudación en los países centroamericanos.

18 Si bien el estudio comprende el período 2009-2012, se incluirán, en la medida de lo posible, los resultados del cierre anual que se presenta en el primer cuatrimestre del año 2013, con especial consideración para El Salvador y Honduras, ya que se realizaron reformas recientemente. Guatemala recibirá un tratamiento especial ya que en este país se han aprobado medidas que reducen el efecto de las reformas aprobadas y existe un anteproyecto de revisión de la reforma de 2012; para este caso, se incluirá información sobre 2013.

A. Efectos sobre el sistema tributario en general

La implementación de reformas tributarias regularmente responde a necesidades de financiamiento del presupuesto. Sin embargo, el tipo de medidas seleccionadas tiene efectos sobre la equidad y sobre el esfuerzo que realizan los contribuyentes para pagar los impuestos.

En esta sección se identifican algunos efectos que las reformas están teniendo en los países centroamericanos, sobre el aumento de recaudación, simplicidad y equidad.

1. Sobre la carga tributaria

Comparar los efectos sobre las reformas tributarias solo es posible si estas ya han tenido como mínimo, un año de plena vigencia. Por lo tanto, es posible analizar los efectos de las reformas realizadas hasta

el año 2012 en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Esto no es posible para Guatemala, ya que las reformas tendrán vigencia de forma plena hasta 2013, y en particular los datos se obtendrán hasta luego de la presentación de la declaración jurada anual del Impuesto Sobre la Renta, situación que se observará hasta los primeros meses de 2014. A pesar de ello, en todos los países se revisa cuál es el nivel de la presión tributaria luego del período de reformas.

En ese sentido, si se toma en cuenta el tiempo de vigencia transcurrido, debe decirse que para que el efecto de las reformas haya sido completo, solamente es posible comparar cuáles han sido los resultados antes y después de las reformas de El Salvador en 2009, Honduras en 2010, Nicaragua en 2009 y Panamá en 2010. Es importante notar que las cifras observadas de recaudación luego

Tabla 16
Impactos esperados de las reformas (2009-2012)

	Año de aprobación de la reforma	Efectos esperados
Costa Rica ^(a)	No aprobado	Original 2.5, modificada 1.5
El Salvador ^(b)	2009	1.2 (2010-2011);
	2011 ¹⁹	0.6 (2012-2013)
Guatemala ^(c)	2012	3.2 (2012-2015)
Honduras ^(d)	2010 (Decreto 17-2010) ²⁰	2.4 (2010-2011)
Nicaragua ^(e)	2009	0.7 (2010-2011)
	2012 ²¹	0.2 (2013-2015)
Panamá ^(f)	2010 ²²	1.8 (2010-2012)

Fuente: ^(a) Ministerio de Hacienda; ^(b) Pérez-Trejo, basado en datos oficiales; ^(c) Ministerio de Finanzas Públicas;

^(d) Gobierno de Honduras; ^(e) Asamblea Nacional; y ^(f) FMI, basado en datos oficiales.

19 Véase un resumen de las medidas aprobadas en la página 21.

20 Véase el detalle en las páginas 31 y 32.

21 En las páginas 35 y 36 se explica cuáles fueron las medidas aprobadas por las reformas 2009 y 2011.

22 Una descripción de las medidas principales se presenta en las páginas 38 y 39.

del efecto completo de la reforma no dependen exclusivamente de la reforma fiscal, sino también de otras variables económicas (como el desempeño de la actividad económica, de las importaciones, tipo de cambio); de otras reformas que hayan ampliado o reducido la base imponible, como aquellas que afectan a las exoneraciones fiscales; y, fundamentalmente, de la eficiencia de la administración tributaria.

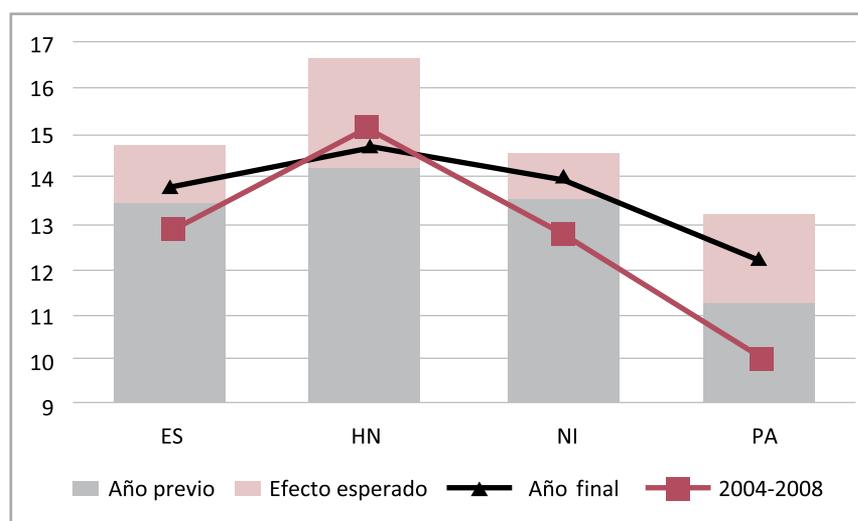
El rango de efectos esperados de la reforma va desde el 0.2% del PIB, en el caso de Nicaragua en 2012, hasta el 3.2% del PIB, derivado de la *Ley de Actualización Fiscal* y la *Ley Antievasión 2* en Guatemala (tabla 16). De todas las reformas, tres son las más ambiciosas: Costa Rica, Guatemala y Honduras, ya que pretenden más del 2.4% del PIB. Los casos de El Salvador y Panamá presentan reformas moderadas, con alrededor del 1.8%

del PIB. Finalmente, en Nicaragua los efectos esperados de las dos reformas aprobadas fueron los menores, con tan solo el 0.9% del PIB, en ambos casos.

Para ilustrar la situación fiscal luego de las reformas, se supone que el efecto de variables económicas, exoneraciones y administración tributaria es pequeño y que, de no darse las reformas, la carga tributaria hubiera permanecido sin cambios en el año previo a la vigencia de la reforma. Este ejercicio (gráfica 7), nos muestra que en todos los casos la estimación de los efectos de recaudación esperados fue optimista. El caso que despertó mayores expectativas fue el de Honduras, que esperaba recaudar un 2.4% del PIB y solo aumentó su recaudación en un 0.5%. Panamá, por el contrario, esperaba un 1.8% del PIB y logró finalmente la mitad de esto.

47

Gráfica 7
Carga tributaria antes y después de la reforma
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi.

Nota: Los datos del año previo para El Salvador y Nicaragua son de 2008, mientras que para Honduras y Panamá, de 2010. El año final para El Salvador, Honduras y Nicaragua es 2011, para Panamá, 2012.

El rendimiento menor a lo esperado ha incidido en que El Salvador, Honduras y Nicaragua emprendieran nuevas reformas, sobre las cuales aún debe esperarse hasta finales de 2013 para verificar su rendimiento completo.

Un aspecto positivo es que, salvo en Honduras, el resto de países logró niveles de carga tributaria por encima del período anterior a la crisis. Esta mejoría es más notoria en Panamá y Nicaragua. Honduras, por el contrario, luego de la reforma no ha logrado superar los niveles previos a la crisis, a la vez que ha sido insistente en la aprobación de medidas de política tributaria.

Al identificar características comunes en los países donde las reformas rindieron más, se observa que el desempeño de la actividad económica ha sido mayor, principalmente en el caso de Panamá. Esto podría estar sobrestimando el efecto real de las reformas.

Hay países en los que aún no es posible evaluar el rendimiento ocasionado por los cambios. Es el caso de Guatemala y Costa Rica, cuyas cargas tributarias no recuperan los niveles que se dieron en el período pre-crisis, por lo cual la aprobación o éxito de las reformas serán fundamentales para mejorar la situación fiscal.

2. Sobre la estructura tributaria

De acuerdo con los principales rasgos de las reformas, pueden identificarse las medidas y el tipo de impuesto más importante que fue modificado. El criterio utilizado para medir dicha importancia fue cuando el potencial recaudatorio fue mayor, y las modificaciones más importantes. En el caso de Panamá y Honduras, dadas las múltiples reformas que fueron llevadas a cabo, se realiza el análisis de los principales cambios durante el período, no específicamente sobre cada una de las modificaciones legales efectuadas.

Tabla 17
Impuestos modificados durante las reformas (2009-2012)

	Reforma propuesta	Impuesto más importante	ISR	IVA	Específicos
Costa Rica	Solidaridad tributaria 1	IVA	X	X	X
	Solidaridad tributaria 2	ISR	X	X	X
	Plan «B»				
	Medidas administrativas				
El Salvador	2009	Específicos	X	X	X
	2011	ISR	X		
Guatemala	Antievasión II 2012	Específicos/medidas administrativas	X	X	X
	Actualización fiscal 2012	ISR	X	X	X
Honduras	Reformas 2009-2012	ISR/IVA	X		X
Nicaragua	2009	ISR/específicos	X		X
	2012	ISR			
Panamá	Reformas 2009-2012	ISR/IVA	X	X	X

Fuente: Icefi.

El menú de impuestos seleccionados fue variado, pero la mayor frecuencia y profundidad de las reformas estuvo en el ISR. Involucró modificaciones en las tasas (reducción en Guatemala, Panamá y Nicaragua, contra un aumento en El Salvador) y cambios en la base (como las modificaciones que se realizaron en el mínimo exento del ISR personal). Además, casi en todos los países se incluyeron esquemas para el pago mínimo del impuesto aplicable a ventas brutas o activos. Ello contrasta con las reformas del IVA, que fueron menores y que solo en el caso de Panamá se ocuparon en modificar las tasas, aunque en otros países también se amplió la base (El Salvador, Honduras y Nicaragua).

De acuerdo con los principales rasgos de las reformas recientes, se esperaría un fortalecimiento del ISR, ya que en él se han concentrado las modificaciones. En algunos

casos, como se explicó anteriormente, el efecto completo de las reformas no se ha llevado a cabo, por lo cual esto debe verificarse contra la evolución de la estructura tributaria de los años siguientes. Tomando esta consideración, se revisa cómo evolucionó la estructura tributaria en Centroamérica luego de las reformas realizadas en el período 2009-2012, con respecto a lo observado en los años 2004-2008.

En la tabla 18 se compara si el promedio 2009-2012 es menor, igual o superior al promedio 2004-2008. Como se había expuesto en la sección 2, en la mayor parte de países aún la carga tributaria es menor que en el período antes de la crisis (Costa Rica, Guatemala y Honduras). Nicaragua mantiene un promedio similar al anterior, aunque con una tendencia creciente. Finalmente, Panamá muestra un promedio superior de carga tributaria.

49

Tabla 18
Comparación de la recaudación 2009-2012 con respecto a la de 2004-2008

	Menor	Igual	Mayor
Carga tributaria	CR, GT, HN	NI	PA
Directos		GT, HN, PA	CR, ES, NI
IVA	CR	ES, GT, HN, NI	PA
Aranceles	CR, ES, GT, HN, PA	NI	
Específicos	CR, GT	ES, HN, NI, PA	

Fuente: Icefi.

Nota: se considera que el cambio es significativo cuando el promedio de 2009-2012 +/- dos desviaciones estándar es mayor o menor al promedio 2004-2008.

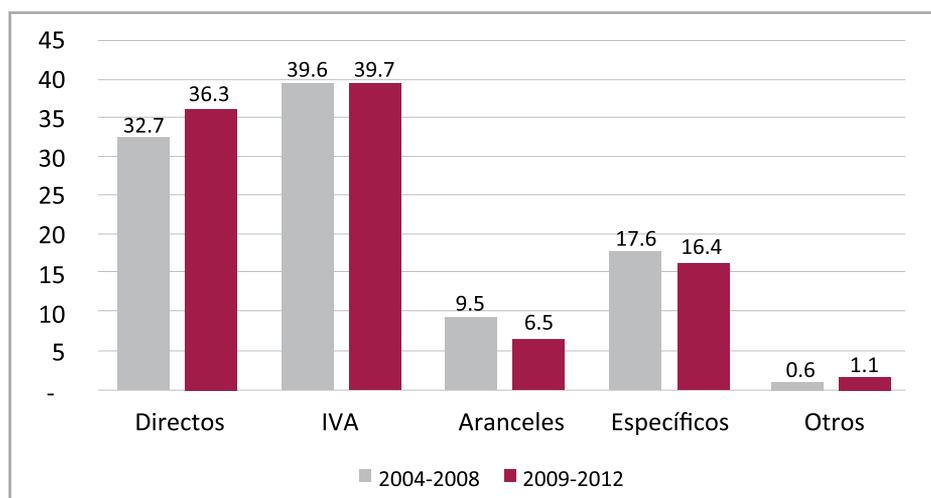
Del análisis por tipo de impuesto puede concluirse que hay dos fenómenos claros al comparar ambos períodos: los impuestos directos se fortalecieron y los aranceles a las importaciones tienden a ser menores.

En el primero de los casos, la recaudación promedio de los impuestos directos en Centroamérica creció del 4.2%, en 2004-2008, al 4.7% del PIB en 2009-2012. Los casos extremos son Panamá, con 5.7%, y Guatemala,



Gráfica 8

Estructura impositiva de Centroamérica (2004-2008 y 2009-2012, en porcentajes)



Fuente: Icefi.

con 3.3% del PIB. En el caso de los aranceles, Panamá es el que más recauda (1.4% del PIB), mientras que El Salvador, Guatemala y Nicaragua son los que menos lo hacen, con la mitad del valor de Panamá. En el caso de los impuestos específicos al consumo, también pareciera existir un ligero deterioro, ya que aunque dos países empeoraron (Costa Rica y Guatemala), el promedio bajó ligeramente: de 2.2 a 2.1% del PIB.

En el caso de los impuestos generales al consumo, como el IVA, la tendencia pareciera mantener la misma recaudación del período anterior. De hecho, el promedio de la región cambió de 5.0 a 5.1% del PIB. En cuanto a este aspecto también se muestran diferencias importantes: El Salvador recauda un 6.6% del PIB, mientras que Panamá tan solo un 2.9% (a pesar de que la recaudación prácticamente se duplicó, ya que estaba en un 1.7% del PIB en 2004-2008).

Lo expuesto en párrafos anteriores también puede ser comprobado si se analiza la estructura impositiva que se obtiene a partir del promedio simple de la recaudación en los países centroamericanos (véase gráfica 8). Por un lado, está claro que los impuestos directos aumentan en su porcentaje de participación, del 36 al 38%. En segundo lugar, la baja en la participación de los aranceles también se confirma. Tercero, la participación del IVA permanece estática. Por último, la baja en la participación de los impuestos específicos, menos evidente que en el caso de los aranceles, también queda registrada en la estructura tributaria de la región.

3. Sobre la simplicidad

El énfasis de las reformas, en general, fue promover el aumento de los ingresos fiscales. Aunque los Gobiernos lo mencionaran, puede afirmarse que la búsqueda de simplicidad para los sistemas tributarios no constituyó el objetivo central de

Tabla 19

Reducción en el número de tramos de renta imponible antes y después de la reforma

País	Tramos pre-reforma	Tramos reforma
Guatemala	4	2
Nicaragua	6	5
Panamá	6	3

Fuente: Icefi.

las reformas. Sin embargo, es posible identificar algunas reformas que habrían contribuido a simplificar el sistema tributario de la región.

Un aspecto que marcó la orientación de las reformas fue la búsqueda de soluciones prácticas para el ISR. Esto se tradujo en que la promoción de un esquema dual fuera la parte central de las reformas relativas a este impuesto en Centroamérica, con mayor o menor énfasis. Aunque en todos los países se promovió una reforma de este tipo, en El Salvador fue donde el esquema se alejó más de esta propuesta, mientras que Nicaragua, Panamá y Guatemala se habrían acercado más a la visión de un esquema como el mencionado.

En el marco de estas reformas, un cambio que simplifica los sistemas es el observado en Guatemala, Nicaragua y Panamá, ya que se reducen los tramos de renta imponible del ISR personal. En el caso de Guatemala, el ISR incluso se acerca a un impuesto plano, al incluir solamente dos tasas del impuesto.

Sin embargo, lo contrario ocurrió con las tasas aplicables a personas jurídicas. Mientras que en 2008 (véase la tabla 10) todas las tasas eran únicas,

los países que se han quedado con una tasa de este tipo fueron Honduras y Panamá. Si bien Guatemala tiene una tasa única para el régimen de ingresos netos, estará aplicando dos tasas para el régimen de ingresos brutos.

A la vez, en el ISR predominaron esquemas de pago mínimo del impuesto, ya sea aplicable a las ventas brutas o a los activos. Estos esquemas procuran capturar una porción mínima de la renta ante posibles fugas de recaudación en el ISR; fueron incorporados en El Salvador y Honduras, y modificados en Nicaragua. Asimismo, ya están presentes en Guatemala.

Un esquema similar se aplicó en Panamá, denominado «adelanto mensual del impuesto sobre la renta (Amir)»,²³ que reemplazó al impuesto sobre la renta estimada que antes se pagaba en tres partidas como un anticipo, con base en el ISR que se causaba en la declaración de rentas del año inmediatamente anterior. Sin embargo, la aplicación de este adelanto fue cuestionada por el impacto que tendría en una mayor presentación de declaraciones ante el fisco, por lo cual la medida fue revertida para quedarse con la renta estimada que originalmente se aplicaba.

23 Aunque, como se discute más adelante, este esquema tuvo una corta duración y tuvo que ser reemplazado por el esquema de renta estimada.



Una innovación interesante en términos de reducción del costo de cumplimiento fue la declaración sugerida que se implementó en El Salvador. En este caso, el Ministerio de Hacienda completa una declaración para contribuyentes que cumplen con ciertas características, los cuales solo deben confirmar si están de acuerdo y la declaración queda presentada. Esto se traduce en un ahorro importante de tiempo por parte de los contribuyentes.

Otros cambios que se llevaron a cabo son relativos a los sistemas simplificados para pequeños contribuyentes. En Guatemala, se corrigió el tratamiento que se le daba al crédito fiscal del IVA, a la vez que se aumentó el límite mínimo para incluir a contribuyentes en este esquema. Algo similar ocurrió en Nicaragua, donde se aumentó el umbral mínimo para incluir a contribuyentes de cuota fija.

4. Posibles efectos sobre la equidad derivados de los cambios en las tasas y en los tratamientos tributarios preferenciales

Es complejo determinar *a priori* cuáles fueron los efectos sobre la equidad de las medidas tributarias. Sin embargo, es posible identificar qué medidas podrían haber tenido un mayor impacto en la equidad, tanto positiva como negativamente.

Las medidas identificadas fueron: en el ISR, alza en los mínimos exentos, reducción de las tasas máximas del impuesto, gravar rentas del capital (dividendos) y cambio en las exoneraciones fiscales. Por otro lado, en el caso del IVA, los cambios en las tasas y base impositivas. Finalmente, cabe indicar que algunos de los impuestos específicos habrían contribuido a mejorar la equidad o a reducirla.

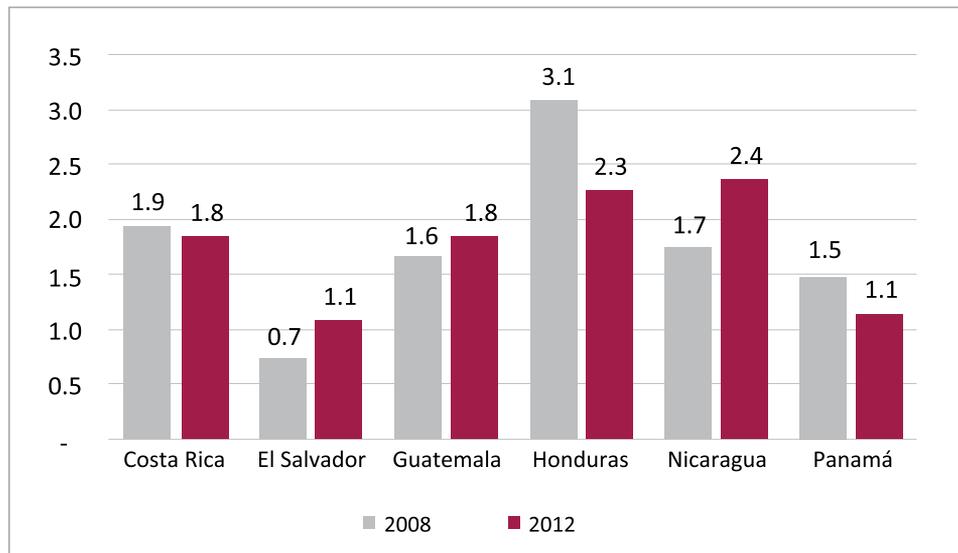
En cuanto a los mínimos exentos, se observan en la región dos grupos en la región (véase gráfica 9). Uno de ellos se caracteriza por el aumento al mínimo exento; este grupo está conformado por El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Mientras que en el otro grupo, conformado por Costa Rica, Honduras y Panamá, el mínimo exento se redujo como proporción del PIB per cápita.

A partir de un análisis comparativo²⁴ del mínimo exento y su relación con los deciles de ingreso, puede ilustrarse cómo se habría modificado el pago de los impuestos luego de los cambios realizados en el mínimo imponible.

Se encontró evidencia de que solamente en el caso de El Salvador habrían existido cambios significativos, ya que los deciles seis y siete estarían por debajo del mínimo exento, mientras que el pago se mantendría para los deciles ocho, nueve y diez. En el resto de países

24 Las medidas de mínimo exento con respecto al PIB per cápita se compararon con el promedio del ingreso per cápita, según la información de la base de datos Sedlac (Cedlas y Banco Mundial). El valor promedio se multiplicó por el número de veces que representa el mínimo exento con respecto al ingreso per cápita. Ese valor se comparó con los deciles de ingreso, para establecer sobre qué deciles era mayor.

Gráfica 9
Mínimo exento como proporción del PIB per cápita (2008 y 2012)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

el pago del impuesto se habría mantenido sin cambios. Siguen estando incluidos el decil nueve y diez en Panamá, mientras que en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua solamente se encuentran dentro del rango de pago los contribuyentes contenidos en el decil de mayores ingresos.

Si bien esto podría haber representado un alivio sobre hogares de menores ingresos, principalmente en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, el efecto final depende de cómo cambiaron las deducciones o créditos al impuesto. Por ejemplo, en el caso de Guatemala se sustituyó la acreditación del IVA por una deducción acotada, por lo cual personas de menores ingresos podrían estar pagando ahora el ISR, y consecuentemente produciendo un efecto de ampliación de la base tributaria.

Una medida favorable para la progresividad es que en la región se ha empezado a gravar la distribución de dividendos (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador). En general, son hogares de mayores ingresos los que obtienen ingresos provenientes de esta fuente, y aun cuando en la práctica, existen dificultades para captar este tipo de renta, por razones de equidad es importante que la misma sea gravada en la región.

Una medida complementaria al gravamen de la distribución de dividendos fue la reducción de las tasas del ISR de actividades lucrativas para personas individuales y jurídicas. A la par de que esta reducción se dio en algunos países, se establecieron esquemas diferenciados según niveles de ingresos. En cierta forma esto pretende gravar menos a las unidades



Tabla 20

Tramos de renta imponible antes y después de la reforma (actividades lucrativas)

	2008	2012
Costa Rica	10-30	10-30
El Salvador	25	25-30
Guatemala	31 neto 5% bruto	31 (25 en 2015) neto; 5 y 7% bruto
Honduras	25	25
Nicaragua	30	10-30 (25 en 2020)
Panamá	30	25

Fuente:Icefi.

empresariales de menor tamaño; conlleva el riesgo, sin embargo, de que puede propiciar una división de empresas en unidades de menor tamaño para aminorar la carga fiscal.

54

La mayor participación de los impuestos directos en la estructura tributaria podría ser un indicio de mejora en la progresividad. Sin embargo, a nivel teórico y práctico no es posible saber cuál es la incidencia del ISR empresarial, ello solo es más claro para el ISR personal. En ese caso, solamente El Salvador y Costa Rica habrían aumentado significativamente la contribución de este tipo de impuesto, lo cual habría tenido un impacto sobre la progresividad del sistema tributario.

Es importante destacar que las exoneraciones fiscales afectan la equidad. Sin embargo, no se han promovido medidas para contenerla. Lo más rescatable es la norma que indica que los dividendos de las utilidades distribuidas de las zonas francas están gravados en Honduras, aunque se crearon nuevas figuras como las ciudades modelo, que no solo exentan el pago de impuestos, sino otorgan parte del territorio

nacional a empresas desarrolladoras, para establecer sus propios regímenes políticos, tributarios y jurídicos. En El Salvador se eliminó el sistema del *draw back*, pero fue reemplazado por un nuevo esquema de beneficios fiscales. En Guatemala se impulsa una nueva ley que pretende crear nuevos incentivos tributarios a la inversión, por medio de la introducción de una medida con la que se pretende que los salarios pagados sean equivalentes a un crédito tributario. Finalmente, Costa Rica intentó gravar las zonas francas, pero el fracaso de la reforma impidió que esto sucediera.

En el caso del IVA, se limitaron las exenciones en El Salvador. Por otro lado, se eliminaron tratamientos de base cero en el IVA de pequeños contribuyentes en Guatemala y en el impuesto sobre ventas de Honduras. En Panamá se aumentó la tasa del IVA del 5 al 7%, que aún sigue siendo la más baja de la región centroamericana. En cuanto a los impuestos específicos, cabe mencionar que se llevaron a cabo medidas que afectan la progresividad al gravar la primera matrícula de los vehículos. Esto sucedió

en Guatemala y El Salvador, mientras que Honduras fijó tasas progresivas según el valor de importación de los vehículos.

En Guatemala, otra medida que podría haber sido progresiva, sería la duplicación de la tasa del impuesto sobre circulación de vehículos, sin embargo, el mismo Gobierno que impulsó el cambio planteó una medida para dejarlo todo como estaba antes, y por ende el impacto ya no se materializó. Al parecer, consideraciones políticas incidieron en esta decisión, pese a las dificultades presupuestarias que han afectado a este país en el año 2013.

Se aumentaron los impuestos para el tabaco en El Salvador, Nicaragua, Panamá y Honduras, y se restituyó este impuesto en Guatemala (que con anterioridad había sido declarado inconstitucional). En este caso conviene indicar que, más allá de su impacto redistributivo, la medida ha tenido beneficios importantes en la reducción del consumo de tabaco por parte de la población.

Se impulsaron medidas en otros impuestos específicos, como los aplicados a la telefonía internacional (Honduras), además se eliminaron exoneraciones para bienes suntuarios en Nicaragua.

En conjunto, pareciera que los países están tomando en cuenta la equidad como variable importante de las reformas fiscales, ya que existen medidas que pueden mejorar la igualdad en el pago de impuestos. No obstante,

la progresividad también debe medirse incorporando el efecto del gasto público. Por lo tanto, la capacidad recaudatoria y el uso de los recursos determinan al final cómo la política fiscal puede influir en la equidad.

B. Sobre algunos impuestos en específico

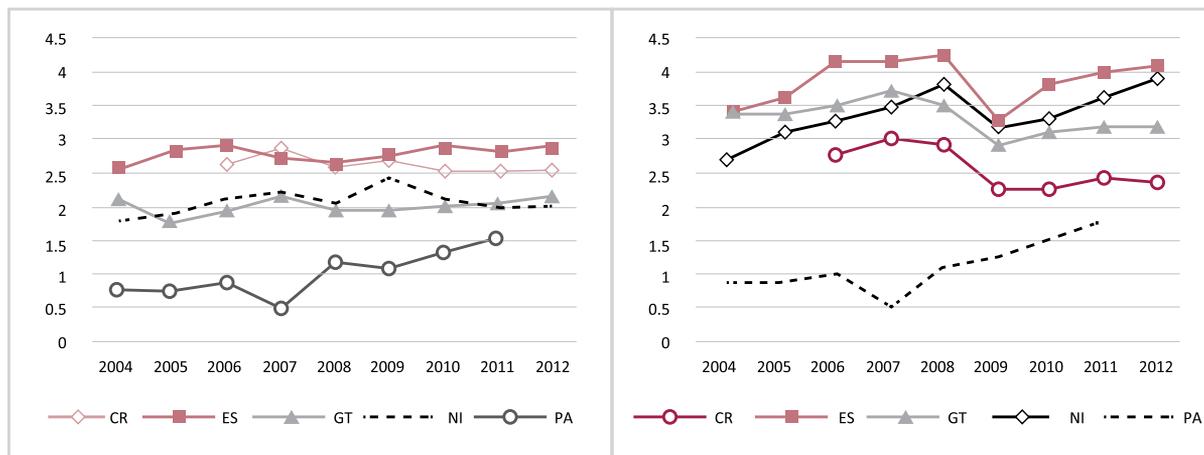
Los cambios en la estructura tributaria que se mencionaron anteriormente responden, en parte, a que la mayor cantidad de reformas se focalizó en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, también debe tomarse en cuenta que impuestos como el IVA, por su dependencia del comercio exterior, están teniendo un desempeño más bajo que antes de la crisis. Además, los impuestos específicos tampoco se han fortalecido y los aranceles están desapareciendo lentamente.

1. Sobre el IVA

Los impuestos generales al consumo fueron la estrella de la recaudación tributaria durante los años de bonanza económica de la década anterior. De hecho, los máximos históricos fueron observados en 2006 y 2007 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La excepción es Panamá, país donde el IVA siguió creciendo durante la crisis y aún más luego de aumentarse la tasa, del 5 al 7%. El impacto se dejó sentir en el IVA cobrado a las importaciones, que es el componente más sensible del impuesto. El IVA doméstico no se modificó de forma significativa antes y después de la crisis (véase gráfica 10, izquierda).²⁵ Sin embargo, el IVA cobrado a las importaciones



Gráfica 10
Recaudación del IVA doméstico y de importaciones (2004-2012)
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

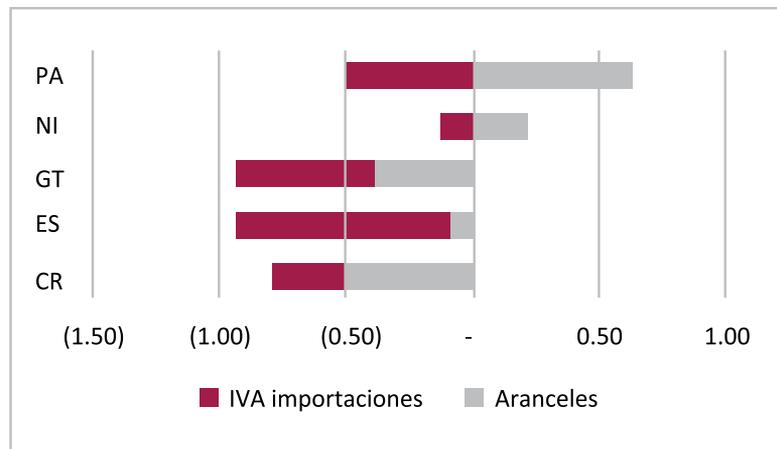
56

cajó fuertemente en todos los países, excepto en Panamá.

Tanto en Guatemala como en Costa Rica los niveles de recaudación del IVA importaciones son inferiores a los observados durante el período 2006-2007 (gráfica 10, derecha). En el caso de El Salvador, se ha observado una lenta recuperación, pues se ha eliminado casi totalmente esa caída. Nicaragua ya lo superó, y en Panamá ha estado creciendo desde 2008.

La baja en la recaudación en Guatemala y Costa Rica se debe en gran parte a los impuestos cobrados en las aduanas (IVA importaciones y aranceles), que recaudaron menos en 2012 con respecto a 2008 (gráfica 11). Por el contrario, en los países donde la recaudación tributaria se está recuperando —Panamá y Nicaragua—, el IVA sobre importaciones aportó más recursos en 2012 que en 2008. En el caso de El Salvador, la baja en el IVA importaciones es muy poco significativa, con relación a la baja en los impuestos al comercio exterior.

Gráfica 11
Cambio en la recaudación proveniente de impuestos externos (2012 con respecto a 2008)
(Porcentajes del PIB)



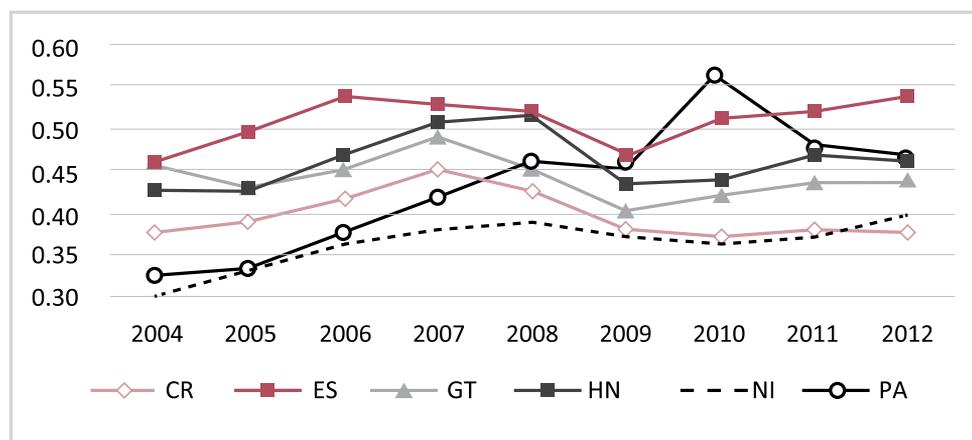
Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Los indicadores de productividad del IVA — cuando este impuesto se recauda por punto de tasa como proporción del PIB— muestran una baja importante que se observó durante 2009. Solamente Panamá, Nicaragua y El Salvador han recuperado los niveles previos a la crisis. Mientras, Guatemala, Costa Rica y Honduras

permanecen con indicadores de productividad que aún no se han recuperado. Al año 2012, Costa Rica y Guatemala muestran un indicador similar al de 2005, mientras que Honduras muestra una productividad como la que tenía en 2006.

57

Gráfica 12
Productividad del IVA



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.



Tabla 21

Modificaciones realizadas a los impuestos específicos (2009-2012)

	Vehículos	Tabacos	Combustibles	Bebidas	Otros
CR					Eliminación de exenciones a bienes suntuarios
ES	X	X	X	X	
GT	X	X			
HN	X	X	X	X	Telefonía internacional, loterías electrónicas
NI	X	X	X	X	Eliminación de exenciones a bienes suntuarios
PA		X			Equipos electrónicos

Fuente: Icefi, con base en legislación.

2. ¿El ocaso de los impuestos específicos?

Como se discutió anteriormente, los impuestos específicos observaron una tendencia hacia la baja. Por otro lado, las reformas realizadas en ellos fueron menores si se comparan con el ISR, aunque en algunos países se observó la creación de nuevos impuestos.

Los impuestos que observaron mayores cambios fueron aquellos que gravan al tabaco y los vehículos. Algunos países modificaron sus impuestos a las bebidas y combustibles. A su vez, se crearon nuevos gravámenes, como el impuesto a la telefonía. A continuación, una síntesis de los impuestos específicos que fueron modificados en Centroamérica durante el período 2009-2012.

Vehículos. Impuesto a la primera matrícula en El Salvador y Guatemala (ad valorem). En Guatemala se duplicó el impuesto sobre circulación de vehículos en 2012; sin embargo, el Gobierno decidió reducirlo a su valor original. Esta medida fue resultado de motivaciones políticas, ya que

se tomó en medio de problemas para financiar el presupuesto público. Honduras, por su parte, estableció una tabla de tasas progresivas para la importación de vehículos.

Tabacos. En El Salvador, donde se aplica una tasa fija y otra ad valorem, la reforma aumentó la tasa fija. En Guatemala, se restituyó el impuesto, ya que había sido impugnado por la compañía British American Tobacco, por lo que la Corte de Constitucionalidad lo declaró inconstitucional. En Honduras, también se incrementó la tasa fija al tabaco, el cual tiene una tasa más alta que el IVA. Nicaragua aumentó la tasa fija y se tiene previsto que lo siga haciendo hasta 2015.

Combustibles. El Salvador aprobó un impuesto especial sobre los combustibles, el cual depende de los precios internacionales del petróleo. Dado que la tasa se fijó en cero cuando el precio está por encima de los USD 70, este impuesto aún no se ha aplicado en la práctica. En Nicaragua también se aprobó un impuesto específico conglobado para los combustibles.

Bebidas. El Salvador estableció una tasa ad valorem y aumentó el gravamen por grado alcohólico. En el caso de las bebidas no alcohólicas se aumentó la base, incluyendo bebidas isotónicas o deportivas, fortificantes, energizantes, jugos, néctares, bebidas con jugo, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de los referidos productos. Este impuesto contempla una tasa fija y una ad valorem.

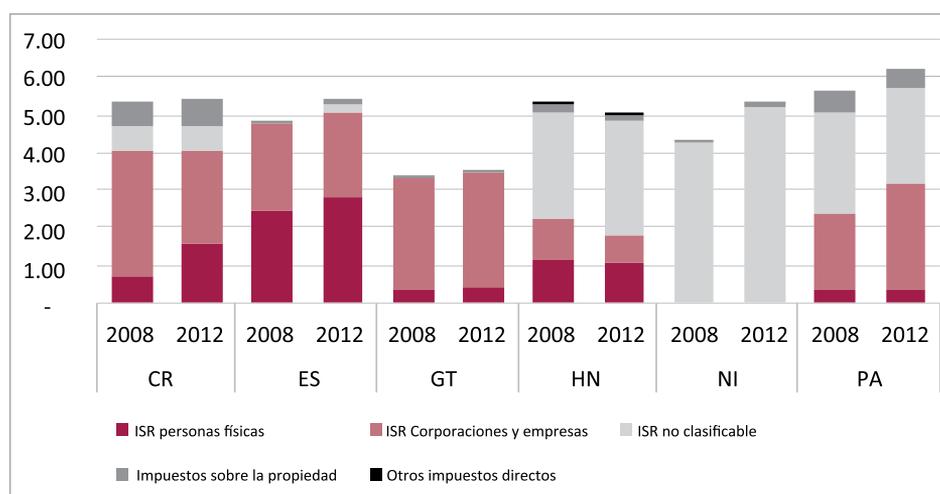
3. Sobre el ISR

Aunque el énfasis de las reformas se situó en el impuesto sobre la renta, los resultados aún no son perceptibles en todos los países de la región. En El Salvador, Nicaragua y Panamá se observó un aumento en la recaudación del impuesto, mientras que países como Costa Rica, Guatemala y Honduras, se mantuvieron sin cambios.

Para los países que cuentan con la desagregación entre ISR de personas físicas e ISR de empresas, se observa que, en donde se dio un aumento, el tipo de impuesto fue distinto (gráfica 13). En El Salvador, el ISR personal y el no clasificable contribuyeron a más ingresos de este impuesto, mientras que el ISR empresarial se mantuvo sin cambio. Mientras, en Panamá el aumento obedeció al ISR empresarial, ya que los otros rubros se mantuvieron constantes. Por otro lado, en Guatemala permaneció sin alteraciones el ISR total, pues todos los componentes se mantuvieron sin cambios significativos. En Costa Rica, la baja en el ISR empresarial fue compensada por un alza en el ISR personal; mientras, en Honduras fue compensada con el alza en el ISR no clasificable, que incluye a personas jurídicas y físicas.

59

Gráfica 13
Recaudación proveniente del ISR por categoría (2008 y 2012)
(Porcentajes del PIB)

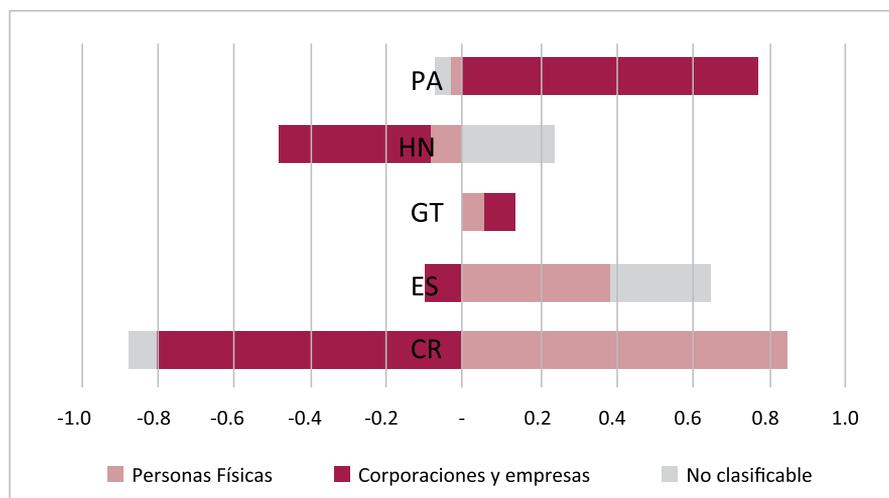


Fuente: Icefi.

Nota: la categoría *ISR no clasificable* comprende dos situaciones: cuando el país no publica datos desagregados del ISR (como en el caso de Nicaragua), o bien, cuando los registros administrativos del pago del impuesto no permiten publicar la información distinguiendo personas jurídicas o físicas (como sucede en Honduras, Costa Rica, El Salvador y Panamá).

Gráfica 14

**Cambio en la recaudación proveniente del ISR, por categoría (2012 con respecto a 2008)
(Porcentajes del PIB)**



Fuente: elaboración propia.

Las tasas del impuesto para personas jurídicas se modificaron en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, países que gradualmente cambiaron las tasas del impuesto. Honduras también aumentó temporalmente la aportación solidaria, que forma parte del ISR. En el caso de Guatemala, la tasa del ISR sobre ingresos brutos aumentará al 7%, de forma gradual, para ingresos por encima de Q 30,000; mientras, la tasa de ingresos netos se reducirá gradualmente, del 31 al 25%. El Salvador fue el único caso donde la tasa se incrementó para las personas jurídicas, ya que aumentó del 25 al 30% para el tramo de ingresos superiores a USD 150,000. Por su parte, Nicaragua redujo las tasas para los ingresos menores a 12 millones de córdobas, con tasas marginales progresivas que van desde el 10 al 30%, de 100,000 córdobas en adelante. Finalmente, Panamá redujo la tasa desde 2009, del 30 al 25% a partir de 2011.

Otra modificación importante en el caso de las

personas jurídicas fue la implementación de un impuesto mínimo en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Esta medida ya existía en Guatemala y en Nicaragua (aunque en este último país, con otra versión). En el caso de las personas individuales, como ya fue discutido anteriormente, se aumentó el mínimo exento y se redujo el número de tramos en algunos países. En Guatemala se eliminó la planilla del IVA, pero fue sustituida por una deducción del IVA pagado por un monto acotado.

Además de algunas medidas para controlar mejor los gastos deducibles y la aplicación de esquemas de retenciones, se aprobaron medidas como los precios de transferencia y capitalización débil. Esto planteará desafíos importantes para las administraciones tributarias en el futuro, ya que la mayoría de leyes fue aprobada recientemente. En la tabla 22 se presenta un resumen de las leyes aprobadas en los últimos años que incorporan normativas de precios de transferencia.

Tabla 22
Normativa de precios de transferencia en Centroamérica

País	Año de aprobación	Marco legal	Vigencia a partir de
Costa Rica	2013	<i>Decreto 37898-H, Disposiciones de Precios de Transferencia</i>	2013
El Salvador	2009	<i>Decreto Legislativo No. 223, Código Tributario</i>	2010
Guatemala	2012	<i>Ley de Actualización Fiscal, Decreto 10-2012</i>	2013
Honduras	2011	<i>Ley de Regulación de los Precios de Transferencia 232-2011</i>	2014
Nicaragua	2012	<i>Ley de Concertación Tributaria</i>	2016
Panamá	2010-2012	<i>Ley 33 de 2010, Ley 52, de 2012</i>	2011

Fuente: Pricewaterhouse y Ciat.

C. Contrarreformas y exoneraciones fiscales
En Guatemala, luego de ser aprobadas, las leyes fiscales son susceptibles de ser impugnadas ante la Corte de Constitucionalidad (CC). La *Ley de Actualización Tributaria* y la *Ley Antievasión 2* no han sido la excepción, ya que la CC declaró inconstitucionales o en suspenso los artículos 61, 109, 114 (inciso 9) y 180 (inciso 4) de la *Ley de Actualización Tributaria*, y los artículos 2, 27, 31 y 38 de la *Ley Antievasión 2*. Estos artículos contenían medidas administrativas cuya ausencia reduce la capacidad de fiscalización de la administración tributaria.

En Honduras fue declarada inconstitucional la medida del cobro del 1% sobre los ingresos brutos, debido a que se aplicó de forma retroactiva. Esta medida fue aprobada posteriormente, corrigiendo los errores. Por otro lado, el proceso de reforma en Costa Rica fue declarado inconstitucional, entre otros, por no haber agotado las discusiones de manera suficiente, como lo establece la ley.

Otro aspecto que atenta contra el cumplimiento de los contribuyentes es la recurrente promoción de amnistías fiscales. Esto se observó en los años comprendidos entre 2009 y 2012 en Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá. Los casos más graves se presentan en Guatemala y Honduras. En el primer país mencionado se han aplicado amnistías selectivas dirigidas a contribuyentes, amnistías generales (2011)²⁶ y exoneración de las multas aduaneras. Mientras tanto, Honduras prácticamente ha vivido en amnistía fiscal desde 2010, ya que ese decreto promulgado originalmente en ese año se ha extendido hasta finales de 2013.

Las reformas también han mostrado retrocesos debido a defectos del texto aprobado, o por dificultades de implementación. Guatemala tiene ejemplos abundantes sobre este tema. En primer lugar, las reformas a la *Ley de Aduanas* aprobadas en la *Ley Antievasión II* no fueron aplicadas debido a distintos factores como la falta de preparación de

26 En 2013 también se impulsó una amnistía fiscal.



la administración tributaria para aplicar la norma, algunos defectos de diseño y fuertes presiones del sector privado para reducir las multas que esta *Ley* imponía. Por ello, el instrumento fue reformado en 2013. Otro hecho importante fue que, debido a que la *Ley de Actualización Tributaria* presentara incongruencias o problemas a la hora de ser aplicada, el Organismo Ejecutivo acordó con el sector privado una serie de medidas para corregir los errores del texto aprobado. En Panamá también se vivió una situación similar con la problemática implementación del Amir, que tuvo que ser reemplazado por la renta estimada que estaba vigente antes de ese impuesto.

El caso más insólito fue que en Guatemala, en donde el gobierno de Otto Pérez Molina aprobó en 2012 el aumento del impuesto de circulación de vehículos y luego al siguiente año propusiera dejar este impuesto como estaba antes de la reforma.

Finalmente, la obtención de recursos derivados de la reforma también enfrenta otros desafíos importantes, como la promoción de leyes de exoneración fiscal para incentivar la inversión. Este tipo de leyes fue aprobado en El Salvador (reforma a la *Ley de Zonas Francas*) y Honduras, país que promulgó una *Ley sobre Ciudades Modelo* (de la cual una primera versión se aprobó en 2011 pero fue declarada inconstitucional, aunque más tarde, en 2013, se aprobó una ley similar que incluso reforma artículos de la *Constitución* de ese país).

V. Conclusiones

Todos los países centroamericanos emprendieron reformas para compensar la fuerte baja en los ingresos fiscales que surgió a raíz de la crisis financiera internacional de 2008-2009, así como para cumplir con crecientes compromisos de gasto que han incrementado el déficit y el endeudamiento público.

En términos del contenido de las reformas, el rasgo predominante ha sido la inclinación hacia mejorar el impuesto sobre la renta (ISR). También se han incluido medidas para modificar los impuestos específicos, aunque en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) las reformas han sido menores.

La estrategia de aprobación de las reformas ha sido distinta en cada país, ya que cada uno cuenta con instituciones políticas diferentes. En algunos países la reforma no ha sido posible, como en Costa Rica, mientras que en otros, como Guatemala, a menos de un año la reforma ya había sufrido cambios importantes debido a la inconstitucionalidad de algunos artículos, la fuerte oposición, el cabildeo por nuevas reformas e, incluso, de forma insólita, por iniciativa del mismo Organismo Ejecutivo.

El rendimiento de las reformas —en los países donde pudo ser contrastado el rendimiento esperado versus el crecimiento de la recaudación— ha sido menor al esperado. Sin embargo, con excepción de Honduras, en los países donde se aplicaron reformas entre 2009 y 2010, la carga

tributaria ya es mayor a los niveles observados en el período 2004-2008.

La mejora de la recaudación ha sido resultado de mayor recaudación en el ISR, principalmente, aunque la recuperación del IVA también ha desempeñado un rol importante en este sentido. En aquellos países donde la recaudación de impuestos externos (IVA importaciones y aranceles) no se ha recuperado, la carga tributaria sigue en niveles inferiores a los de antes de la crisis. En el caso de los impuestos directos, la mejora no ha sido similar en todos los países. En Costa Rica y El Salvador se ha manifestado como consecuencia de un mayor aporte del ISR personal, mientras que en Panamá ello obedece al ISR empresarial. En Honduras, han caído estos dos componentes. Guatemala, por su parte, muestra una pequeña alza.

En la actualidad, la estructura tributaria descansa un poco más en los impuestos directos y menos en los aranceles e impuestos específicos. El IVA, por su parte, ha mantenido su participación en los mismos niveles que antes de la crisis.

Aunque el énfasis de la reforma no ha sido la simplificación, se han llevado a cabo reformas enfocadas en soluciones prácticas al ISR, como el impulso a una reforma del ISR dual. Se redujo el número de tramos del ISR personal, aunque se aumentaron los tramos del ISR empresarial. Esto último podría tener efectos en el comportamiento de los contribuyentes. Sin embargo, algunas reformas enfrentaron problemas en su



implementación, como en Guatemala y Panamá. Algunas medidas, de la mano con el fortalecimiento de la tributación directa, habrían favorecido un mejoramiento de la equidad. Sin embargo, dado que no se han implementado mecanismos para reducir las exoneraciones

fiscales, es muy probable que la situación no se haya modificado fundamentalmente. Es positiva la mayor recaudación del ISR personal que están mostrando Costa Rica y El Salvador, lo cual podría favorecer mayor progresividad.

VI. Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional de Nicaragua, Comisión de Producción, Economía y Presupuesto (26 de noviembre de 2012). «Dictamen de Mayoría del Proyecto de Ley de Concertación Tributaria, Comisión de Producción, Economía y Presupuesto».

Banco Central de Nicaragua (2011). «Anuario de estadísticas macroeconómicas 2011».

Cepal (2013). «Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal», Santiago de Chile.

Cepal (varios años). «Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Informe de país», Santiago de Chile.

Código Tributario de Panamá.

Ciat. *Datos sobre estadísticas de recaudación, alícuotas del ISR e IVA.*

FMI (2010). «El Salvador: Request for a Stand-By Arrangement and Cancellation of Current Arrangement—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador»; IMF *Country Report No. 10/82*; Washington, D.C.; marzo de 2010.

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (Funides, diciembre de 2009). *Aportes a la discusión sobre reforma tributaria en Nicaragua.* Managua, Nicaragua.

Gómez-Sabaini, J. (2003). «Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario», *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE2-03-014, Banco Interamericano de Desarrollo.

Icefi (2010). «Cambio climático. ¿Se puede hacer algo más que reparar los daños?», *Lente fiscal centroamericano*, núm. 2, año 1, Guatemala.

Icefi (2011a). «Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central». Guatemala.

Icefi (2011b). «Sostenibilidad de la deuda pública en Centroamérica», *Boletín de Estudios Fiscales*, número 16. Guatemala.

Icefi (2012a). *Política fiscal en tiempos de crisis: el caso de América Central.* Guatemala.

Icefi (2012b). «Análisis breve de la reforma fiscal». Mimeo.

Ley de Concertación Tributaria, aprobada el 29 de noviembre de 2012, publicada en la Gaceta núm. 241 del 17 de diciembre de 2012.

Ministerio de Hacienda (2009a). «Fundamentos de la reforma tributaria 2009», presentación de la Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda, 2009.

Ministerio de Hacienda (2009b). «Fundamentos económicos, sociales y fiscales de la propuesta de reforma tributaria». Secretaría de Estado, Ministerio de Hacienda, diciembre de 2009.



Ministerio de Hacienda (2010). «Memoria de labores junio 2009 - mayo 2010», Ministerio de Hacienda, julio de 2010.

Ministerio de Hacienda (2012). «Memoria de labores junio 2011 – mayo 2012», Ministerio de Hacienda, julio de 2012.

Pérez C. (2012). «Reforma al Impuesto sobre la Renta en 2011. Su impacto en la sostenibilidad fiscal». Área de Macroeconomía y Desarrollo, Funde, mayo de 2012.

Salgado, C. y H. Noé (2013). «Política fiscal hondureña en cuidados intensivos: Diagnóstico de las finanzas públicas 2008-2012 y perspectivas para 2013», Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Finanzas (2012). *Reformas fiscales 2000-2011*. Elaborado por la Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión (Upeg).



El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, es un centro de investigación que se especializa en el tema fiscal en el istmo. El Icefi elabora análisis, publicaciones y estudios y realiza su labor de forma independiente de gobiernos, partidos políticos y cualquier otra organización de la sociedad civil. Con una visión integral y de largo plazo, el Instituto promueve la discusión y reflexión de los temas fiscales en el área para buscar consensos y acuerdos que contribuyan a la edificación de sociedades y estados equitativos, democráticos y prósperos.

Objetivos Estratégicos

El plan general de trabajo del Icefi tiene trazados tres objetivos estratégicos. La publicación del Boletín de Estudios Fiscales No. 16 “Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012” responde al de generar conocimientos, propuestas y diálogos para incidir en la política fiscal en América Central y con ello potenciar las oportunidades de reflexión y discusión de los temas fiscales en cada país de la región.



Siglarlo

Amir	Adelanto mensual del impuesto sobre la renta (Panamá)
ANN	Asamblea Nacional de Nicaragua
Arena	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
BCH	Banco Central de Honduras
CC	Corte de Constitucionalidad (Guatemala)
Cepal	Comisión Económica para América Latina
Ciat	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CR	Costa Rica
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras)
ES	El Salvador
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
Gana	Gran Alianza por la Unidad Nacional de El Salvador
GATT (siglas en inglés)	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GPDF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal de Guatemala
GT	Guatemala
HN	Honduras
IECC	Impuesto específico conglobado a los combustibles (Nicaragua)
Iprima	Impuesto a la primera matrícula (Guatemala)
IR	Impuesto sobre la renta (Nicaragua)
ISC	Impuesto selectivo de consumo
ISR	Impuesto sobre la renta
ITBMS	Impuesto sobre transferencias de bienes muebles y servicios (Panamá)
IVA	Impuesto al valor agregado
NI	Nicaragua
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PA	Panamá
PAC	Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)
PIB	Producto interno bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
SPNF	Sector público no financiero