

Banco Interamericano de Desarrollo

Recaudar para crecer

**Bases para la reforma tributaria
en Centroamérica**



**Manuel R. Agosin,
Alberto Barreix
y Roberto Machado**

Editores

Página en blanco a propósito

RECAUDAR PARA CRECER

*Bases para la reforma tributaria
en Centroamérica*

Manuel R. Agosin, Alberto Barreix y Roberto Machado
Editores

Banco Interamericano de Desarrollo

© 2005 Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID.

Producido por la Oficina de Relaciones Externas del BID y financiado por el Programa Japón del BID.

Fotografía de cubierta: Getty Images y Artville
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.
Edición y diagramación electrónica: Mayol Ediciones S.A., Bogotá, Colombia

Para ordenar este libro, diríjase a:
Librería del BID
(202) 623-1753
Fax: (202) 623-1709
E-mail: idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Las perspectivas y opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica / Manuel R. Agosin, Alberto Barreix y Roberto Machado, editores.

1a. edición agosto 2005.
p. cm.
1597820024
Includes bibliographical references.

1. Fiscal policy-Central America. 2. Fiscal policy-Central America-Case studies.
3. Taxation-Central America. 4. Tax administration and procedures-Central America. I. Agosin, Manuel. II. Barreix, Alberto. III. Machado, Roberto. IV. Inter-American Development Bank.

336.3 R45-dc22

CONTENIDO



Prefacio	ix
Agradecimientos	xi
PARTE I	
ANÁLISIS REGIONAL	1
Capítulo 1	
Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica	3
<i>Manuel R. Agosin y Roberto Machado</i>	
Introducción	3
Desarrollo humano y papel del Estado	6
Finanzas del Estado: déficit, deuda y sostenibilidad	18
Desafíos de la nueva inserción internacional	21
El desafío de la descentralización	26
Anexo	27
Referencias	29
Capítulo 2	
Panorama tributario de los países centroamericanos	
y opciones de reforma	31
<i>Manuel R. Agosin, Alberto Barreix, Juan Carlos Gómez Sabaini y Roberto Machado</i>	
Introducción	31
Situación actual de la política tributaria	33
Relación con el contexto macroeconómico y social de la última década	39
Principales características de los impuestos vigentes	48
Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región	60
Conclusiones y recomendaciones en materia de reforma tributaria	64
Referencias	71

PARTE II	
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS NACIONALES	73
Capítulo 3	
Costa Rica: política tributaria para el desarrollo humano	75
<i>Jorge Cornick</i>	
Estructura y tendencias del gasto público	75
Estructura y tendencias de los ingresos tributarios	79
Síntesis: la naturaleza de la crisis fiscal	86
Impacto del sistema tributario sobre la equidad y la eficiencia económica	87
Opciones para el incremento de los ingresos	89
Evaluación cuantitativa de las opciones de reforma	99
Perspectivas, desafíos y opciones	113
Referencias	114
Capítulo 4	
El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política	117
<i>Carlos Acevedo y Mauricio González Orellana</i>	
Introducción	117
El desempeño fiscal reciente	119
Evolución y diagnóstico del sistema tributario	120
Análisis del comportamiento de los principales impuestos	128
Análisis de incidencia tributaria	142
Recomendaciones de política para incrementar la recaudación tributaria	149
Referencias	154
Capítulo 5	
Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria	157
<i>Oswaldo H. Schenone y Carlos de la Torre</i>	
La política económica y los cambios de política fiscal en la última década	157
El sistema impositivo y su evolución en la última década	159
Análisis de los instrumentos tributarios: efectos recaudatorios y redistributivos	162
Síntesis y recomendaciones	184
Referencias	189

Capítulo 6	
Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado 191	
<i>Juan Carlos Gómez Sabaini</i>	
Análisis de la situación actual y de la evolución del sistema tributario	191
Análisis técnico de los impuestos y de sus principales problemas	199
Efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso	217
Evaluación global del sistema tributario, recomendaciones y estimación de sus efectos	224
Referencias	234
Capítulo 7	
Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario 237	
<i>Juan Carlos Gómez Sabaini</i>	
Evolución y diagnóstico de la situación tributaria	237
Análisis del comportamiento de los principales impuestos	245
Efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso	262
Evaluación global del sistema tributario y recomendaciones	270
Referencias	279
Índice	281

Página en blanco a propósito

PREFACIO



El presente libro constituye una contribución al desarrollo de la región centroamericana ante los desafíos que enfrenta en el área fiscal. Consiste en una serie de estudios preparados en el marco del proyecto de cooperación técnica regional “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana”, ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo con financiamiento de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD).

Desde la década de 1990, los países centroamericanos han consolidado sus democracias e iniciado un proceso firme de modernización económica. Los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) aumentaron significativamente su ingreso por habitante y estabilizaron sus economías partiendo de inflaciones elevadas. Asimismo, una consistente política comercial de integración les ha permitido más que triplicar sus exportaciones. Estos indudables logros, sin embargo, no han tenido correlato en el área fiscal, en particular en lo concerniente a la política tributaria.

Recaudar para crecer contiene siete capítulos preparados por reconocidos economistas tributarios latinoamericanos, en colaboración con técnicos del Banco. El primero presenta las razones que sustentan la reforma tributaria en Centroamérica en términos del papel del Estado en el desarrollo humano, la sostenibilidad fiscal y los desafíos de la nueva inserción internacional. El segundo capítulo efectúa un diagnóstico comparativo de la situación tributaria regional e indica cursos de acción concretos para el mejoramiento de los sistemas impositivos con miras a aumentar la recaudación, hacerlos más progresivos y mejorar sus características técnicas. Los cinco capítulos siguientes analizan, cada uno, la situación y perspectivas de los sistemas tributarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, proponiendo alternativas de reforma de la mayor relevancia y rigor técnico.

El BID agradece el apoyo y los aportes recibidos de los gobiernos de los cinco países, así como de los técnicos de las agencias de cooperación internacional sueca y noruega, sin los cuales este libro no hubiera sido posible.

Miguel E. Martínez

Gerente

Departamento Regional de Operaciones II

México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Nohra Rey de Marulanda

Gerente

Departamento de Integración y Programas Regionales

AGRADECIMIENTOS



Este libro es el producto de un proyecto del Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo con la colaboración del Departamento de Integración y Programas Regionales. Los editores agradecemos el apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y de la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD). Su publicación no hubiera sido posible sin el aporte de muchas personas a las que debemos reconocimiento por sus comentarios y su colaboración en la elaboración de los diferentes capítulos: Santos Acosta Acevedo, Mario Alemán, Margel Beteta Herrera, Pedro Francisco Campos, Teresa Campos, Nelly Castro Gulke, William Chong Wong, Alberto Conde, Gonzalo Cunqueiro, Juan José Daboub, Araceli Duarte, Mario Duarte, Mario J. Flores, Mauricio Funes, María M. García Uriarte, José Arturo Gómez, Luis M. López Abella, Rosa Matilde Guerrero, Feliciano Herrera, José David López, Héctor Méndez Cálix, Karin Metell Cueva, Byron Morales, Julio Norori, Claes Norrlof, Ralph Oberholzer, Ileana Pinto, Jesús Rojas Rodríguez, Alfredo Stein, César Suazo Robleto, Helge Semb, Cristóbal Silva, José Félix Solís, Eric Thompson, Ligia Torres Solís, Claudia Vallejo, David Wisecarver y Gilberto Wong Chan.

Peter Kalil y Luiz Villela contribuyeron con valiosos comentarios desde el inicio del proyecto.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez Fuentes, quien tuvo a su cargo la realización técnica de este libro.

Página en blanco a propósito

PARTE I

ANÁLISIS REGIONAL

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 1



REFORMA TRIBUTARIA Y DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA

Manuel R. Agosin y Roberto Machado

Introducción

Este libro aboga por una reforma tributaria en Centroamérica que aumente la recaudación en cerca de 3,5 puntos porcentuales, frente a un promedio regional de alrededor de 12% del PIB. Sin embargo, esta no es una tarea fácil. En todas partes del mundo, este tipo de reformas enfrentan una fuerte oposición de los grupos que verían afectados sus intereses.

Una reforma tributaria en Centroamérica es imprescindible si se quiere alcanzar el tipo de sociedad a la que aspiran los centroamericanos, con mayor equidad y mayor crecimiento. Pero, además, no sólo es un componente esencial de la reforma y modernización del Estado sino que es la oportunidad para superar el enorme rezago que tienen los sistemas tributarios en Centroamérica frente a las mejores prácticas internacionales.

Son varias las motivaciones para promover una reforma de este tipo. La primera, y más importante, es que los estados centroamericanos son muy pequeños y vulnerables para proveer los bienes públicos que se requieren para incentivar el crecimiento económico y mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones. El tamaño del Estado es una variable fundamental para el crecimiento. Una recaudación promedio en la región inferior a 13% del PIB, explica fácilmente por qué estos estados no están en condiciones de mejorar los niveles de educación y salud, de construir la infraestructura necesaria para el

desarrollo, y de proveer los niveles de seguridad jurídica y ciudadana. Sin estos servicios básicos es muy difícil elevar la inversión privada de manera significativa y sostenida.

En segundo lugar, todos los países de la región tienen elevadas cargas de deuda pública acumuladas durante años de déficit fiscales crónicos. Una condición *sine qua non* para el desarrollo económico es la estabilidad macroeconómica, la que a su vez depende, en buena parte, de la sostenibilidad de la deuda pública. Una parte del ajuste, indudablemente, deberá provenir de una racionalización del gasto. Sin embargo, es importante recordar que los estados centroamericanos, al contrario de lo que comúnmente se piensa, son pequeños. Por tanto, se requiere un aumento en la recaudación para asegurar que los gobiernos puedan generar los superávits primarios (balance antes de intereses sobre la deuda) para que la deuda pública se ubique en un nivel sostenible en el largo plazo.

Tercero, los cambios en los patrones de inserción internacional de la región requerirán de profundas reformas en los sistemas tributarios. Durante los años noventa la región transitó desde una fuerte dependencia de la recaudación en aduanas hacia una mayor importancia de los impuestos recaudados internamente, especialmente los impuestos generales al consumo. Esa tendencia se va a acelerar con la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por su sigla en inglés), que probablemente ocurrirá en el curso del 2005. Como resultado, se producirá una caída importante en la recaudación por concepto de derechos de importación, que habrá que recuperar con otras fuentes de tributación.

Por otra parte, el hecho de que todos los países de la región se hayan adherido a la Organización Mundial del Comercio (OMC) implica que deberán acatar las decisiones de dicho organismo. La que tendrá mayor relevancia para estos es la eliminación, a más tardar a comienzos de 2009, de las exoneraciones a los impuestos a la renta societaria en zonas francas (ZF), consideradas como un subsidio a las exportaciones y, por tanto, proscritas por el acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios emanado de la Ronda Uruguay que terminó a comienzos de 1995. Infortunadamente, esta medida, que es un paso importante en la dirección de las recomendaciones centrales propuestas en este libro, enfrenta una fuerte oposición. En su implementación deberá reconciliarse la necesidad de elevar la recaudación con la de no desincentivar la inversión en los sectores más dinámicos de la

economía, para lo cual la tasa del impuesto a la renta empresarial tendrá que ubicarse en niveles modestos. Para evitar el subsidio implícito, el requerimiento de la OMC es que las tasas dentro y fuera de las ZF deben igualarse. Esto podría redundar en pérdidas de recaudación al disminuir las tasas para las empresas que no están ubicadas en estas zonas. Lo importante, entonces, va a ser cerrar otras vías de elusión de los impuestos a la renta de las empresas, como lo son las numerosas exoneraciones y los regímenes de depreciación acelerada. Las tasas pueden ser moderadas, pero las bases deben ser lo más amplias posibles.

Honduras y Nicaragua no están obligados a eliminar las exoneraciones al impuesto a la renta de las empresas ubicadas en ZF puesto que sus ingresos per cápita no superan aún los US\$1.000. Sin embargo, Nicaragua ya corrigió la subestimación de su PIB, acercándolo a la cifra de los mil dólares per cápita, y Honduras está en proceso de hacer lo mismo. Es de esperar que para 2009 ambos países ya hayan alcanzado ese nivel. Por tanto, es importante que se evalúe este tema con mucha seriedad, como ya lo ha hecho Costa Rica en su importante propuesta de reforma tributaria actualmente en proceso de aprobación legislativa. Los otros dos países de la región aún no han estudiado a fondo las opciones que tienen en esta materia.

La integración cada vez mayor entre los países de la región también tendrá efectos significativos en el diseño de la reforma de los sistemas tributarios. Las estrategias empresariales ven a la región como un espacio económico común. El avance hacia el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) es no sólo una aspiración sino un imperativo económico. La aprobación del CAFTA, negociado multilateralmente por los seis países (y al cual se adhirió recientemente República Dominicana) será un fuerte promotor de la integración regional.

Las implicaciones para los sistemas tributarios son obvias: sin una coordinación tributaria a nivel regional será imposible evitar el arbitraje tributario, lo que implicará pérdidas de producción y recaudación indeseadas para unos países, y ganancias para otros. Basta mencionar el impuesto a la renta en zonas francas. Sin una armonización regional, los países tendrán mucho que perder, porque una competencia por inversiones obligará a una reducción innecesaria del impuesto a la renta societaria en general, debido a que la norma de la OMC es llegar a la igualdad de tratamiento de dicho impuesto en toda la economía.

Un cuarto tema, que no se aborda en este libro pero que constituye otro reto para los sistemas tributarios de los países centroamericanos, es la necesidad de diseñar una estrategia de descentralización fiscal apropiada. Todos los países de la región han priorizado la descentralización, pero ninguno ha logrado instrumentarla de tal manera que no conduzca a disminuciones de los recursos del gobierno central que atenten contra su desempeño. Los impuestos locales deben fortalecerse, en particular el impuesto predial que ahora genera recaudaciones muy modestas y por debajo de su potencial.

Desarrollo humano y papel del Estado

Consideraciones analíticas

La premisa central de este libro es que el crecimiento económico y el desarrollo humano¹ están íntimamente ligados por relaciones de múltiple causalidad. Por una parte, la hipótesis de que los aspectos centrales del desarrollo humano dependen del ingreso per cápita es ya un lugar común. Menos aceptada, pero no menos cierta, es la proposición de que sin un aumento en los índices que componen el desarrollo humano, el crecimiento económico se vuelve una quimera. En otras palabras, el crecimiento económico requiere de un mínimo de educación en la fuerza de trabajo: sin ella, la productividad del trabajo es demasiado baja para hacer rentable la inversión privada. Algo similar puede decirse de la salud. Una población con mala salud se traduce en una fuerza de trabajo de baja productividad. Por supuesto, mala salud y mala educación están relacionadas. Los niños que no reciben la nutrición adecuada antes de los dos años tienen mala salud

¹ El término “desarrollo humano” se usa en la acepción que ha popularizado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su publicación anual, *Informe sobre el desarrollo humano*. Los elementos que componen este término genérico son muy amplios e incluyen una alta esperanza de vida, calidad de vida y bajos índices de enfermedad, buenos indicadores de educación, participación ciudadana en las decisiones, igualdad de oportunidades, igualdad de género. En la concepción de Amartya Sen, el desarrollo humano es sinónimo de libertad: la capacidad de los individuos de vivir de la manera que ellos eligen hacerlo (Sen, 1999). Por supuesto, el PIB per cápita es un indicador necesario del desarrollo humano, pero no es el único. Para evaluar los niveles de desarrollo humano de una nación es necesario ponderar un conjunto amplio de variables, tal como lo resume el PNUD en su Índice de Desarrollo Humano.

y baja masa encefálica, y ambas cosas impiden el aprendizaje. Por tanto, la salud y la educación, aspectos centrales del desarrollo humano, son un fin en sí mismo, pero también son un insumo esencial para el crecimiento.

Estas consideraciones plantean inquietudes acerca del papel del Estado en el desarrollo, el cual, y sobre todo en los últimos años, ha sido cuestionado con el argumento de que el Estado debe reducir su participación en la economía para dar lugar a un mayor protagonismo del sector privado. Se ha llegado a la expresión de “Estado subsidiario” para referirse a la proposición de que el Estado debe asumir un papel mínimo (el de proveer el “alumbrado público”).

Es claro que la producción de bienes privados debe estar en manos de agentes privados², pero también hay que reconocer que sin la provisión de bienes públicos una economía de mercado no puede funcionar³. Los bienes públicos ampliamente reconocidos son el sistema de justicia y su administración, la seguridad ciudadana y la defensa nacional.

Existen algunos bienes que, aunque no cumplen con todas las condiciones de bienes públicos, sí deben ser producidos (o su producción al menos debe ser planeada) por el sector público. Este es el caso de las obras de infraestructura física (carreteras, puertos, aeropuertos). Estos son típicamente bienes semi-públicos en el consumo, ya que su uso no priva a otros del mismo, aunque están sujetos a congestión. Sin embargo, a través de sistemas de peajes es posible excluir a usuarios no dispuestos a pagar. El uso de estos bienes tiene costos privados (necesidades de mantenimiento) que, junto con los evidentes beneficios privados que generan, justifican el cobro de peajes⁴. Algu-

² Los bienes privados son aquellos cuyos beneficios (costos) son incurridos exclusivamente por quienes los consumen (producen). Esto significa que la producción y consumo de dichos bienes no tienen externalidades significativas (positivas o negativas) sobre otros agentes económicos y, si las tuviesen, ellas podrían ser internalizadas mediante acuerdos entre agentes privados.

³ Los bienes públicos se caracterizan por el hecho de que no pueden ser consumidos en forma individual. Una vez producidos, están a disposición de todos por igual. En términos técnicos, el consumo de un bien público por una persona no disminuye su disponibilidad para otros consumidores. Este es el principio de no rivalidad en el consumo. Los bienes públicos también cumplen con el principio de no exclusión: una vez producidos, no es posible excluir a usuarios.

⁴ Aunque se ha argumentado que la infraestructura debería ser licitada al sector privado, en la práctica esta solución tiene límites. Muchas obras de infraestructura

nos bienes o servicios esenciales para el desarrollo serían producidos en cantidades subóptimas si las decisiones fueran dejadas al mercado y, por tanto, la tasa de crecimiento sería más baja que la que pudiese ser alcanzada si mediara una decisión pública con respecto a la asignación de recursos. Estos bienes se caracterizan por estar sujetos a fuertes externalidades que son de tal naturaleza que los agentes privados no puedan internalizarlas a través de contratos privados. Esto ocurre cuando las externalidades surgen de acciones de algunos agentes sobre muchos otros agentes y cuando las externalidades son difusas (*véase* Stewart y Ghani, 1992).

Así por ejemplo, la educación, particularmente primaria y secundaria⁵, es un servicio privado (aunque sujeto a fuertes economías de escala). Su consumo aumenta la productividad del individuo al tiempo que disminuye su disponibilidad para los demás. Pero el impacto sobre la fuerza de trabajo de una educación generalizada y de buena calidad, el atractivo de invertir en un país que cuenta con ella, y el aumento del ingreso que produce, hacen que las externalidades que genera superen con creces sus efectos directos sobre el consumidor del servicio.

Los servicios de salud también tienen todas las características de un bien privado: su consumo beneficia a quien hace uso de ellos y la disponibilidad de los mismos disminuye cuando alguien los consume. Pero, como sucede con la educación, sus externalidades son enormes.

Un bien público poco reconocido es la provisión de coordinación de decisiones productivas que deben tomarse en forma conjunta para que sean rentables. Una importante falla del mercado es que muchas

no son susceptibles de licitar. Otras, para que sean rentables deben tener un volumen de uso que no puede anticiparse de antemano y que depende de su complementariedad con otras obras o inversiones privadas.

⁵ Es posible sostener que la educación superior también tiene externalidades importantes, especialmente en el contexto de una economía mundial que avanza rápidamente hacia la producción basada en el conocimiento. Pero se ha demostrado que la educación superior es también una inversión en capital humano con fuertes rendimientos privados, lo que no es el caso de la educación primaria y secundaria, la cual ya es simplemente un requisito de la modernidad. En el caso de la educación superior, el argumento más fuerte para la intervención estatal es que la mayoría de los hogares enfrenta restricciones de liquidez para hacer frente al pago de matrícula y al costo de oportunidad involucrado. Ello se soluciona con un sistema bien organizado de acceso al crédito a tasas razonables pero no necesariamente subsidiadas.

veces no provee este servicio. Por ejemplo, una inversión en una plantación de piñas será rentable sólo si existe una planta de tratamiento de aguas; a su vez, para que esta planta sea rentable necesita clientes, para lo cual será necesario que se realicen varias inversiones en plantaciones de piñas (u otras que requieren de sus servicios)⁶. Sin un coordinador de inversiones, ninguna de ellas se efectuará. Aunque esta función no requiere de grandes recursos financieros, es de todos modos indispensable. Por otra parte, la producción de algunos de los servicios dentro del conjunto de inversiones (recursos humanos de algún grado de capacitación) sí puede necesitar un apoyo financiero importante por parte del Estado.

La creación de nuevas ventajas comparativas también puede considerarse un bien público, ya que el mercado no es efectivo en identificarlas. Un trabajo reciente argumenta que el Estado puede ayudar en este proceso subsidiando los costos fijos de instalación de ese tipo de actividades (*véase* Hausmann y Rodrik, 2003). Aquellas inversiones que resulten exitosas serán imitadas y en esto consiste la externalidad para el resto de la economía.

Estos ejemplos sugieren que el sector público cumple un papel evidente en la provisión de muchos servicios de los cuales depende la rentabilidad de las inversiones privadas. La función del Estado de asegurar una oferta adecuada de ellos es insustituible, particularmente en países de bajos ingresos. Adicionalmente, para aprovechar las oportunidades que ofrece la liberalización y la apertura a la economía internacional es indispensable que los países que implementen estas reformas fortalezcan el papel del Estado en esa dirección.

Tamaño del Estado en Centroamérica

A pesar de que los gobiernos en Centroamérica han logrado reducir paulatinamente su fuerte injerencia en la economía, el tamaño del Estado continúa siendo insuficiente⁷. Aunque el limitado conjunto de estadísticas no permite caracterizar la capacidad del Estado para cum-

⁶ Este es un ejemplo tomado de la vida real en El Salvador. *Véase* Rodrik, 2003.

⁷ Todos los países de la región han realizado importantes liberalizaciones de sus mercados, privatizaciones de muchas empresas públicas y una apertura generalizada al comercio exterior. Para una descripción de estos procesos, *véase* Agosin, Machado y Nazal (2004).

plir con sus funciones, éstas evidencian algunas de las vulnerabilidades de los estados de Centroamérica. La recaudación tributaria en la región se encuentra en un rango que va del 9% al 14% del PIB y los gastos públicos están entre 10% y 18% del mismo. Estas tasas son bajas si se comparan con lo que se podría esperar en países con las características estructurales de los centroamericanos.

Esta afirmación es el resultado de un análisis econométrico de la recaudación tributaria, los gastos públicos totales y los gastos públicos en educación y en salud en el mundo como proporción del PIB, y de la ubicación relativa de los países de la región. Todas las variables fueron medidas a fines de los años noventa. Las diferencias de estas variables entre los países se explican por la variación en el PIB per cápita (en términos de paridad de poder de compra) y por el coeficiente de Gini de distribución del ingreso. Los resultados se encuentran en el Anexo al final del Capítulo.

Al interpolar en las ecuaciones estimadas los valores del PIB per cápita y el coeficiente de Gini para los cinco países objeto de este libro, se observa que, en casi todos los casos, los valores esperados de las cuatro variables fiscales son superiores a los valores observados. Esto indica que, efectivamente, aun controlandos por las características estructurales de las economías de Centroamérica, los estados centroamericanos son pequeños (*ver* gráficos 1.1, 1.2 y 1.3).

Gráfico 1.1. Recaudación tributaria en Centroamérica, esperada y observada, fines de los años noventa (Porcentaje del PIB)

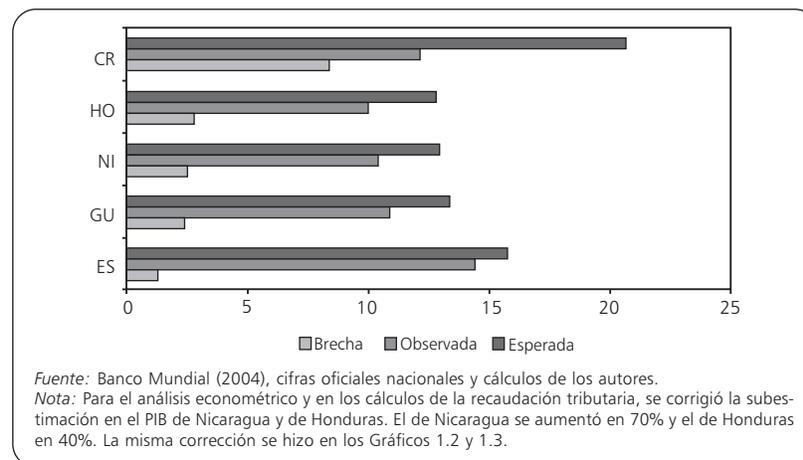


Gráfico 1.2. Gastos públicos totales en Centroamérica, esperados y observados, fines de los años noventa (Porcentaje del PIB)

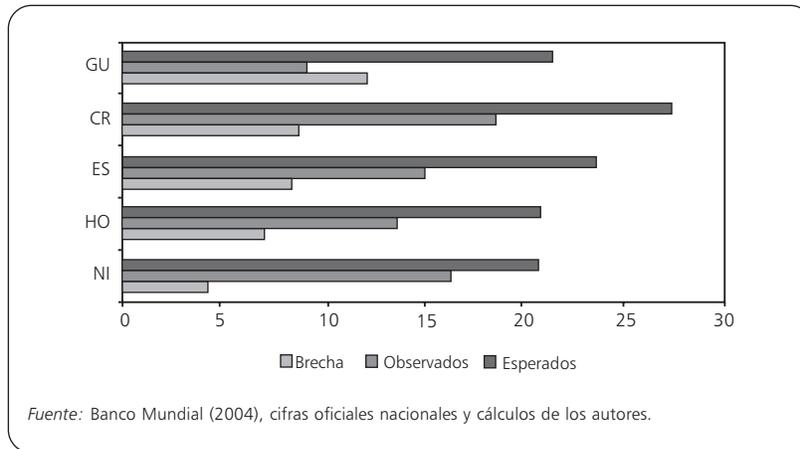
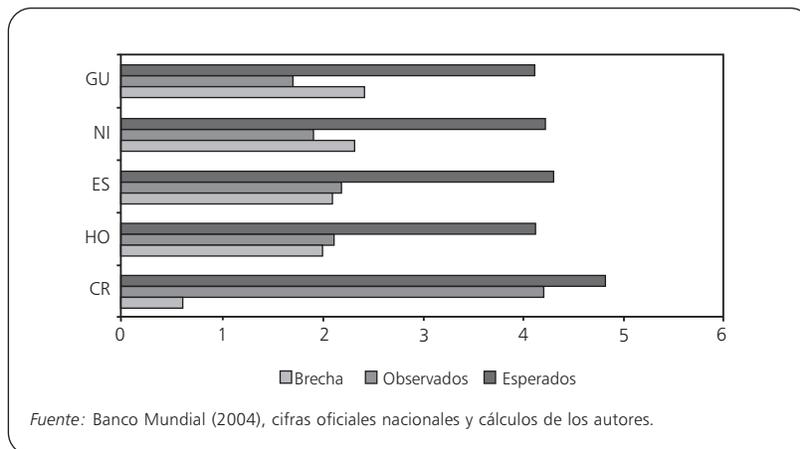


Gráfico 1.3. Gastos públicos en educación en Centroamérica, esperados y observados, fines de los años noventa (Porcentaje del PIB)



Esto lleva a concluir que, para llegar a la norma sugerida por sus niveles de ingreso y la distribución del mismo, la recaudación tributaria debería aumentar en unos 3,5 puntos porcentuales del producto, que es la brecha promedio que se observa en el gráfico 1.1. Este resultado

coincide con los estudios de países que se presentan a partir del Capítulo 3, los cuales sugieren que reformas modernizadoras de los regímenes tributarios actuales podrían producir alrededor del 3,5% del PIB. Esto se lograría con un aumento en la recaudación de aproximadamente 30%.

Desarrollo humano y crecimiento desde 1990

Evaluar el nivel de desarrollo humano de una sociedad y la capacidad para elevarlo de manera sostenida no es tarea fácil. En esta parte sólo se pretende motivar el análisis que se hace en este libro de los sistemas tributarios de Centroamérica y su posible reforma.

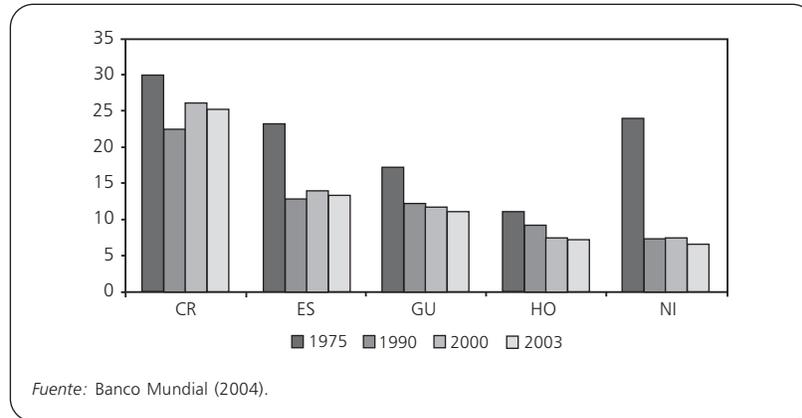
El nivel de desarrollo humano depende del ingreso per cápita. Por tanto, la posibilidad de aumentar de manera continua el nivel de desarrollo humano estará fuertemente determinada por la tasa de crecimiento del ingreso. Otras variables importantes tienen que ver con la distribución del ingreso y el acceso a aquellos servicios que promueven la libertad de los individuos para desenvolverse en la vida como lo estimen conveniente. Por esta razón se puede afirmar que el nivel de desarrollo humano de dos países con igual ingreso per cápita (en términos de paridad de poder de compra) puede ser muy diferente. El país con una distribución del ingreso más equitativa o con mejores índices de educación y salud tendrá un nivel de desarrollo humano mayor.

A continuación se describe a grandes rasgos la situación de los países de la región en términos de las siguientes variables: ingreso per cápita (en dólares internacionales, o de paridad de poder de compra)⁸, tasa de crecimiento del PIB, coeficiente de Gini de distribución del ingreso, indicadores de educación (analfabetismo y tasas de matrícula en los diversos niveles de educación) e indicadores indirectos de salud (mortalidad y desnutrición infantiles).

Como puede verse en el Gráfico 1.4, los países de Centroamérica se ubican en el espectro de países de ingresos bajos a medios, con Nicaragua y Honduras en el extremo inferior y Costa Rica en el superior. Con relación al ingreso per cápita de Estados Unidos, todos los

⁸ Este indicador mide el ingreso per cápita corrigiendo por el distinto poder de compra del dólar en diferentes países. De esta manera, es un indicador más adecuado para los propósitos de este análisis que la medición en dólares corrientes.

Gráfico 1.4. Centroamérica: PIB per cápita relativo a Estados Unidos, 1975-2003
(Porcentaje; cifras básicas en dólares de paridad de poder de compra)



países de la región han ampliado su brecha desde 1975⁹. Esto significa que este grupo de países no sólo no ha estado convergiendo hacia los niveles de ingreso del país líder sino que, por el contrario, ha ido divergiendo en términos absolutos.

En la década de los noventa, el deterioro secular del PIB per cápita relativo de Centroamérica se revirtió gracias a que los países de la región experimentaron una serie de cambios favorables en materia económica y social. Desde el comienzo de esta década, la situación económica se vio afectada por reformas estructurales de considerable magnitud que buscaban dar mayor protagonismo a las fuerzas del mercado en las decisiones económicas a través de la privatización de empresas públicas, una mayor inserción de sus economías en el comercio mundial, el estímulo a la entrada de la inversión extranjera y la implementación de programas de estabilización macroeconómica.

Estos años trajeron signos alentadores para las economías de Centroamérica, al cesar la inestabilidad política y alcanzarse la pacificación en varios países, hecho que permitió reiniciar el crecimiento económico, a un ritmo aún mayor que el resto de América Latina, y recuperar buena parte de los costos económicos y sociales sufridos en

⁹ Año inicial de este indicador en la base de datos del Banco Mundial.

la década anterior. No obstante, como puede apreciarse en el Cuadro 1.1, este crecimiento económico tuvo un ritmo inferior al experimentado en los años sesenta y setenta, y sólo hasta hace poco se están logrando compensar los altos costos de la crisis de los años ochenta, asociados a la interrupción de los flujos de capitales del exterior, a choques negativos de los términos de intercambio y a la inestabilidad política. Solamente hacia finales de los años noventa estos países logran recuperar el nivel de producto por habitante que habían alcanzado a fines de los años setenta o principios de los ochenta. Así mismo, aunque el crecimiento de los países centroamericanos durante la década pasada fue superior al del promedio de América Latina, éste fue más lento que el que experimentaron algunos países comparables (Chile, Irlanda y Singapur). Con la desaceleración de la economía de Estados Unidos, su principal socio comercial, también se produjo en la década en curso una fuerte caída en la tasa de crecimiento de Centroamérica. De hecho, el PIB per cápita se ha mantenido estancado.

Por otra parte, muchas de las restricciones que operan en contra del desarrollo y del crecimiento no han podido superarse: economías pequeñas, fuertes rezagos de competitividad, dependencia de las exportaciones de unos pocos productos primarios con alta volatilidad de precios o de manufacturas livianas sujetas a fuerte competencia internacional, alta concentración de la distribución del ingreso combinada con desigualdades étnicas y, además, una grave exposición a desastres naturales.

Cuadro 1.1. Crecimiento promedio anual del PIB real, 1961-2003 (Porcentaje; cifras originales en dólares de 1995)

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2003
Costa Rica	6,1	5,6	2,4	5,2	3,2
El Salvador	5,6	2,3	-0,4	4,6	1,9
Guatemala	5,5	5,7	0,9	4,1	2,2
Honduras	4,8	5,4	2,4	3,2	2,8
Nicaragua	6,8	0,3	-1,4	4,1	2,1
Centroamérica ^a	5,8	3,9	0,8	4,2	2,4
América Latina	5,3	5,9	1,1	3,3	0,4
Chile	4,1	2,9	3,8	6,5	2,8
Irlanda	4,2	4,7	3,6	7,2	4,8
Singapur	9,8	8,9	7,4	7,6	0,6

Fuente: Banco Mundial (2004).
^a Promedio simple de las tasas de crecimiento de los cinco países.

Así mismo, los avances logrados en el plano económico tampoco han estado acompañados de una reducción de la pobreza endémica que caracteriza a los países centroamericanos. En materia social, y a pesar de los esfuerzos realizados en algunas áreas clave como salud y educación, la región en su conjunto sigue padeciendo un alto nivel de pobreza y de desigualdad social.

En el Cuadro 1.2 se observa que, con excepción de Costa Rica, en los demás países de Centroamérica persiste una elevada incidencia de la pobreza, muy superior a la de América Latina. Algo similar ocurre con los hogares en situación de indigencia, especialmente en Honduras y Nicaragua, países que en 2002 excedían, respectivamente, en tres y dos veces el promedio para América Latina.

Con relación a las variables distributivas, durante la década de los años noventa se produjo, en promedio, una reducción de los niveles de pobreza, pero al mismo tiempo un incremento en los niveles de desigualdad, alcanzando un nivel tal que Centroamérica es actualmente la región de mayor desigualdad de América Latina, siendo esta última a su vez la región de mayor desigualdad en el mundo (*ver* Cuadro 1.2)¹⁰.

Cuadro 1.2. Pobreza, indigencia y distribución del ingreso, 2002

	Pobreza ^a	Indigencia ^a	Coefficiente de Gini 2000 ^b
Costa Rica	19,0	8,0	0,47
El Salvador	43,0	18,0	0,53
Guatemala	52,0	26,0	0,48
Honduras	71,0	47,0	0,55
Nicaragua	63,0	36,0	0,55
América Latina	36,0	15,0	—

Fuente: CEPAL (2004) y Banco Mundial (2004).
^a Porcentaje del total de hogares. Los hogares en situación de pobreza se definen como aquéllos cuyos ingresos son inferiores a dos canastas básicas de consumo, mientras que aquéllos en situación de indigencia son los que tienen ingresos inferiores a una canasta básica de consumo. Los hogares pobres incluyen a los indigentes. En El Salvador y Nicaragua las cifras corresponden a 2001.
^b En Honduras, corresponde a 1999; en Nicaragua, a 2001.

Estudios recientes han demostrado que la reducción de la pobreza ante cambios en la tasa de crecimiento es menor cuanto mayor es el grado de desigualdad inicial de los países. Ello implica que aquellos

¹⁰ Existen varios criterios para medir el grado de desigualdad, siendo el coeficiente de Gini (que es igual a 0 para la perfecta igualdad y 1 para la perfecta desigualdad) uno de los más aplicados.

países con un alto coeficiente de desigualdad requieren una mayor tasa de crecimiento económico para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza, respecto a aquellos otros países en los que la desigualdad inicial es menor, lo cual evidencia la importancia de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de equidad¹¹.

Los indicadores de educación y de salud también reflejan las difíciles condiciones sociales que enfrenta la población de los países centroamericanos. En efecto, varios países muestran una alta tasa de analfabetismo. El analfabetismo afecta a uno de cada tres guatemaltecos y nicaragüenses, a uno de cada cuatro hondureños, y a uno de cada cinco salvadoreños. Por el lado de las tasas de matrícula en los diversos niveles de enseñanza, preocupan particularmente los bajos niveles de matrícula en la educación secundaria que, con excepción de Costa Rica, oscilan entre un tercio y poco más de la mitad de la población en edad de cursar ese nivel educativo (Cuadro 1.3). La evidencia internacional sugiere que la educación general –en contraposición a la especializada– brinda los mayores retornos sociales en los países que se encuentran en sus fases iniciales de desarrollo. Los niveles de matrícula secundaria están muy por debajo de los observados en países como Chile y México. Las bajas tasas de matrícula en la educación secundaria, por supuesto, se reflejan en las reducidas tasas de matrícula en la educación superior.

Así mismo, la educación preescolar aparece como vital para el desarrollo de las capacidades de los habitantes y para la consecuente mayor acumulación de capital humano. Existe evidencia de que los niños que reciben estimulación temprana tienden a desarrollar más plenamente sus capacidades. La tasa de matrícula en el nivel preescolar apenas llega a 21,4% en Honduras y 25,9% en Nicaragua. Costa Rica es la gran excepción en la región, con una tasa de matrícula preescolar superior a 90%.

La elevada tasa bruta de escolaridad en la educación primaria se debe en buena parte a la sobreedad y a la repitencia. Según la base de datos educativos de Barro y Lee (2000) en 1999 el promedio de escola-

¹¹ Ver al respecto las investigaciones de Ravallion y Chen (1997) y Ravallion (1997 y 2001). Por otra parte, Birdsall y Londoño (1997), usando una muestra para un número grande de países sugieren que, posiblemente, la variable que puede tener un impacto mayor en el crecimiento es la distribución desigual de los patrimonios o activos.

**Cuadro 1.3. Cobertura educativa, 1990 y 2001
(Tasa bruta de matrícula en porcentaje)^a**

	Preescolar		Primaria		Secundaria		Superior	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001 ^c	1990	2001 ^d
Costa Rica	60,7	90,8	100,7	108,4	41,6	66,8	26,9	20,5
El Salvador	19,3	45,9	81,1	101,8	26,4	55,9	15,9	16,6
Guatemala	26,3	55,2	77,6	103,0	23,1	33,1	8,4	8,4
Honduras	12,2	21,4	108,7	105,8	33,4	32,0	8,9	14,3
Nicaragua	11,6	25,9	93,5	104,7	40,5	56,6	8,2	11,8
Chile ^b	82,0	77,5	99,9	102,7	73,5	85,5	20,7	37,1
México ^b	63,6	75,3	113,9	110,3	53,3	73,5	14,5	20,5

Fuente: Banco Mundial (2004).
^a La tasa bruta de matrícula es la población matriculada, sin considerar la edad, como proporción de la población oficialmente en edad de cursar cada nivel educativo.
^b Las cifras para 2001 corresponden a 2000.
^c En Honduras, la cifra corresponde a 1996.
^d En Guatemala y Nicaragua las cifras corresponden a 1997.

ridad de la población centroamericana oscilaba entre 3,5 años (Guatemala) y 6 años (Costa Rica).

Para medir el estado de salud, se usan indicadores indirectos: mortalidad infantil y desnutrición infantil (bajo peso y baja estatura para la edad)¹². Como puede observarse en el Cuadro 1.4, aún prevalecen altas tasas de mortalidad infantil en la mayoría de los países centroamericanos. Con excepción de Costa Rica, estas tasas se ubican en niveles superiores a 30 por cada mil nacidos vivos, cifras muy superiores a las que imperan en las economías más desarrolladas de América Latina. La desnutrición infantil también es significativa: a comienzos de esta década, cerca de la mitad de los niños guatemaltecos menores de 5 años estaban bajos de estatura para la edad. Lo mismo sucedía con cerca del 30% de los niños hondureños y casi la cuarta parte de los niños salvadoreños. En Guatemala, uno de cada cuatro niños menores de 5 años tenía bajo peso para la edad.

El examen de la información disponible para estas variables confirma la recomendación de este libro de que es indispensable una ac-

¹² La esperanza de vida al nacer también es un indicador indirecto del estado de salud. Sin embargo, en todos los países del mundo ha aumentado por lo cual las diferencias entre países centroamericanos (y de éstos con otros países latinoamericanos) son ahora mucho menores de lo que eran hace unas décadas, a pesar de las disparidades en los niveles de ingresos per cápita. Para un análisis de la evolución de la esperanza de vida al nacer en Centroamérica, véase Agosin, Machado y Nazal (2004).

Cuadro 1.4. Mortalidad y desnutrición infantil, 1990-2002

	Mortalidad infantil ^a		Desnutrición infantil Baja estatura para la edad ^b		Desnutrición infantil Bajo peso para la edad ^b	
	1990	2002	1990-1995 ^c	1996-2002 ^c	1990-1995 ^c	1996-2002 ^c
Costa Rica	14,0	9,0	..	6,1	2,2	5,1
El Salvador	46,0	33,0	23,1	23,3	11,2	11,8
Guatemala	60,0	36,0	49,7	46,4	26,6	24,2
Honduras	47,0	32,0	39,6	29,2	18,3	16,6
Nicaragua	52,0	32,0	22,5	20,2	11,0	9,6
Chile	18,0	10,0	2,4	1,5	0,9	0,8
México	37,0	24,0	..	17,7	..	7,5

Fuente: Banco Mundial (2004).
^a Número de niños por cada mil nacidos vivos.
^b Proporción de la población menor de 5 años.
^c Corresponde al último año disponible del período.

ción más intensa y focalizada del sector público en pro del desarrollo humano. Aunque no se dispone de un estudio científico que la avale, la hipótesis central del volumen es que los niveles actuales de desarrollo humano han sido una de las causas fundamentales del retraso en el crecimiento sostenido en la región. En consecuencia, acciones del Estado encaminadas a asegurarle a la población un mayor acceso a servicios básicos tendría un doble efecto. Por una parte, los niveles de bienestar se verían positivamente afectados casi de manera inmediata. Por la otra, en un plazo más largo se estaría removiendo una de las barreras más fuertes para lograr un crecimiento económico sostenido.

Finanzas del Estado: déficit, deuda y sostenibilidad

Como se observa en el Cuadro 1.5, en 2003 el déficit fiscal de los países centroamericanos osciló entre 2% y 8% del PIB, nivel similar al observado en el año 2000, pero muy superior al de 1995. Las cifras muestran una persistencia de los déficit, siendo particularmente notorios los desequilibrios en Honduras y Nicaragua.

Este hecho tiene consecuencias negativas. En primer lugar, dificulta el logro de la estabilidad macroeconómica, al obligar a los bancos centrales a emitir títulos de deuda para esterilizar el efecto monetario de los déficit. Segundo, para que la deuda pública no se

Cuadro 1.5. Déficit del Gobierno Central y deuda pública (Porcentaje del PIB)

	Déficit fiscal			Deuda externa	Deuda interna
	1995	2000	2003	2003 ^b	2003 ^b
Costa Rica	4,0	2,9	3,1	21,5	33,4
El Salvador	0,6	2,3	2,1	29,1	11,3
Guatemala	0,7	1,8	2,3	14,0	5,6
Honduras	3,1	5,7	5,5	37,0 ^c	5,7
Nicaragua ^a	11,0	11,0	8,1	56,0 ^c	36,2

Fuente: BID, con base en datos oficiales.
^a El déficit fiscal es antes de donaciones.
^b A fin de año.
^c Después del alivio de la deuda asociado a la iniciativa HIPC.

vuelva insostenible, los países están constantemente sometidos a presiones para realizar recortes de gastos (generalmente de inversión social o en infraestructura física) o para aumentar las alícuotas de algunos impuestos de fácil recaudación. Por último, la persistencia de los déficit impide que las autoridades económicas utilicen la política fiscal en forma anticíclica. Esto necesariamente lleva al efecto altamente desfavorable de que la política fiscal tiende a acentuar el ciclo económico.

En cuanto al endeudamiento público, nuevamente se destaca la preocupante situación de Honduras y Nicaragua, cuya deuda externa a fines de 2003 ascendía a 66,4% y 85,9% del PIB, respectivamente. Cabe destacar que estos dos países son miembros de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por su sigla en inglés), la cual supone una condonación importante de la deuda externa, sujeta a que los países cumplan ciertas condiciones¹³.

¹³ Aparte de ser considerados países pobres (es decir, con un ingreso por habitante inferior a US\$1.000), para acceder al alivio de la deuda en el marco de la HIPC los países deben demostrar que el peso de su deuda es insostenible bajo los mecanismos tradicionales de condonación, aplicar un conjunto de reformas económicas a través de programas apoyados por el FMI y el Banco Mundial, y desarrollar una estrategia de reducción de la pobreza a través de un proceso con amplia participación ciudadana. En enero de 2004, Nicaragua alcanzó a cumplir con los requisitos que le permitirían conseguir el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC. Se estima que esto implicará una reducción de alrededor de dos terceras partes de su deuda externa, con lo que se reduciría a un nivel cercano a 56% del PIB. En el caso de Honduras, se prevé que el país alcanzará el punto de culminación de la Iniciativa en marzo de 2005 y se hará acreedor a un alivio de la deuda equivalente a 30% del PIB, lo que dejaría su deuda externa en aproximadamente 37% del PIB.

Con respecto a la deuda pública interna, la situación es mucho menos preocupante para Honduras que para Nicaragua, cuyo nivel de endeudamiento interno alcanza el 36,2% del PIB. Costa Rica también muestra un nivel de endeudamiento interno superior a la tercera parte de su producto. En el caso de El Salvador, lo que complica la posición fiscal es la suma de deuda interna y externa, que supera el 40% del PIB. Guatemala es el único país que parece tener controlado su nivel de endeudamiento (18,3% del PIB).

Edwards y Vergara (2002) y Vergara (2003) realizan ejercicios de sostenibilidad de la deuda pública para los casos de Honduras y Nicaragua, y El Salvador, respectivamente. Los resultados ilustran claramente la urgencia e importancia que tiene en esos países el aumento de la recaudación tributaria, no sólo para equilibrar sus cuentas fiscales sino también para reducir el impacto que tiene su endeudamiento actual en el nivel de gasto público. Las deudas crecientes, con los consecuentes aumentos en su servicio, tienen el efecto altamente indeseable de desplazar a otros gastos, especialmente en situaciones en que la recaudación tributaria es inelástica a aumentos en el producto. Además, mientras más elevado sea el nivel de la deuda, más difícil se hace el *roll-over* de los vencimientos, mayor es el aumento de la tasa de interés que el gobierno debe pagar sobre su deuda, y menor es el remanente para enfrentar otros gastos. Estos autores llegan a la conclusión de que para que la deuda pública en estos países fuera sostenible, se requeriría un ajuste fiscal en 2004 de entre 3% y 5% del PIB¹⁴.

En el caso de Costa Rica, la magnitud del problema fue claramente expuesta en el informe elaborado por los ex ministros de Hacienda¹⁵:

El sistemático deterioro de las finanzas del Gobierno Central que tendría lugar en caso de no tomarse oportunamente acción correctiva, tendría efectos sensibles en un conjunto importante de variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, inflación, devaluación, tasa de interés). El riesgo de caer en una severa inestabilidad económica, y quizás hasta social, a muy corto plazo es sumamente alto si no se adoptan medidas que corrijan el desequilibrio de las finanzas públicas.

¹⁴ En estos modelos, la sostenibilidad fiscal es definida como una situación en que la razón deuda interna a PIB permanece constante, mientras que la deuda externa se va reduciendo gradualmente hasta hacerse insignificante en el largo plazo.

¹⁵ "Agenda de transformación fiscal para el desarrollo" (págs. 10 y 11).

Dicho informe pone en evidencia la gravedad del problema fiscal pues estima que el nivel de endeudamiento total podría superar el 50% en 2006 y la carga de intereses consumiría más del 60% de los ingresos tributarios.

En el caso de Guatemala, aunque los niveles de deuda son bajos y la política fiscal ha demostrado la voluntad de mantener el déficit dentro de ciertos límites, no se ha podido evitar el aumento en el endeudamiento tanto interno como externo. Dada la bajísima recaudación tributaria (la más baja en Centroamérica), los intereses sobre la deuda están absorbiendo una proporción creciente de los ingresos tributarios.

Como se desprende de lo anterior, es evidente que para lograr la sostenibilidad fiscal en la región se requiere un ajuste fiscal importante en todos los países, cuya magnitud estará en función del grado actual de endeudamiento de cada uno de ellos. Cabe destacar que este análisis de sostenibilidad fiscal sólo considera el resultado fiscal necesario para que la deuda pública sea sostenible. No considera, por tanto, los recursos adicionales necesarios para financiar los urgentes gastos en las áreas sociales analizados en la sección anterior. Tampoco considera la pérdida de recaudación arancelaria asociada a la entrada en vigencia del CAFTA, tema que se analiza en la siguiente sección.

Desafíos de la nueva inserción internacional

La fuerte reducción de las barreras comerciales, el crecimiento y diversificación de las exportaciones, y la recuperación del comercio regional han sido características sobresalientes del proceso de desarrollo centroamericano desde fines de los ochenta.

El modelo de "regionalismo abierto" adoptado se intensificará en los próximos años y conllevará desafíos importantes para la política tributaria. Entre éstos se destacan la necesidad cada vez mayor de armonizar los sistemas tributarios de los países integrantes del MCCA a medida que se intensifican las relaciones económicas y financieras entre éstos, la necesidad de recuperar la recaudación que se perderá con la entrada en vigor del CAFTA y el requerimiento de la OMC de que los países de la región desmantelen las exoneraciones al impuesto a la renta para empresas ubicadas en zonas francas (ZF).

Armonización tributaria en el MCCA

Durante los años noventa, los países miembros del MCCA hicieron importantes avances hacia la integración subregional. Con algunas excepciones, el comercio intrarregional se liberalizó casi por completo y se ha ido perfeccionando el arancel externo común. También han surgido esfuerzos por avanzar hacia una unión aduanera que elimine las aduanas internas en la subregión, las cuales entorpecen el comercio y aumentan sus costos. La entrada en vigencia del CAFTA va a estrechar los lazos entre los países centroamericanos, ya que el Tratado fue firmado entre los seis países (República Dominicana se adhirió a mediados de 2004) y es de naturaleza plurilateral.

La integración supone un esfuerzo por armonizar las políticas tributarias, que aún no ha tenido lugar a nivel centroamericano. Por ejemplo, para eliminar las barreras aduaneras al interior de la región se requiere la armonización de los niveles de tasas y reglas del impuesto al valor agregado (IVA) y de los impuestos selectivos al consumo. A pesar de que las tasas del IVA se han ido acercando, no ha ocurrido lo mismo con los impuestos selectivos al consumo. Tampoco se ha avanzado en un sistema de intercambio de información para el IVA entre las administraciones tributarias como el que ha puesto en práctica la Unión Europea. Con este sistema los exportadores dentro de la región pueden acceder a la devolución de los créditos correspondientes a los bienes exportados y los importadores efectivamente pagan el IVA a su propio gobierno sobre los productos que importan desde otros países del MCCA, sin que se generen problemas de evasión.

Con respecto al impuesto a la renta de las empresas, la necesidad de armonización es aún mayor para evitar pérdidas de ingresos tributarios en aquellas jurisdicciones que tengan las tasas más elevadas. En una región cada vez más integrada, los grupos económicos con subsidiarias en distintos países tenderán a declarar sus ganancias en los países con tasas más bajas. La solución más sencilla es que las tasas no diverjan mucho entre países¹⁶. La más compleja es la adopción de un sistema de precios de transferencia (y normas de capitalización débil) para evitar que las empresas saquen sus utilidades de un país a través

¹⁶ Como se verá en el Capítulo 2, las tasas del impuesto a la renta han ido convergiendo, pero aún subsisten diferencias importantes.

de las transacciones entre subsidiarias. De todos modos, esta última opción será necesaria para evitar que las empresas multinacionales transfieran sus utilidades desde un país de la región a alguna subsidiaria en paraísos fiscales.

Implicaciones tributarias del CAFTA

Entre fines de 2003 y comienzos de 2004 los países miembros del MCCA culminaron la negociación del CAFTA. Este acuerdo tendrá implicaciones importantes en las economías centroamericanas, en la medida en que les otorga un mejor acceso al mercado más grande del planeta. Sin embargo, el CAFTA también plantea una serie de desafíos para los países centroamericanos, sobre todo en lo referente al desmantelamiento de la protección a sus sectores agrícolas tradicionales (maíz, arroz, algodón) y a otros sectores agropecuarios como el avícola y el de lácteos. En estos sectores la producción estadounidense es competitiva y además los productores locales reciben generosos subsidios e incentivos gubernamentales (BID, 2003; Hathaway, 2002).

El CAFTA también tendrá efectos en la política tributaria dada la importancia de las importaciones desde Estados Unidos, que en 2002 representaron entre la tercera parte y el 55% de las importaciones totales de los países centroamericanos. La recaudación proveniente de los impuestos a las importaciones se ubicó entre 0,9% y 2% del PIB en ese mismo año.

El Cuadro 1.6 muestra la pérdida de recaudación por impuestos a las importaciones asociada a la entrada en vigencia del Tratado. Este cuadro se elabora con base en los cronogramas de desgravación ofrecidos por los países en el marco del CAFTA, las importaciones provenientes de Estados Unidos y las tasas arancelarias vigentes.

De acuerdo con Barreix, Roca y Villela (2004), los cambios en la política comercial pueden tener los siguientes efectos sobre los ingresos tributarios:

- *Directo*: pérdida de recaudación asociada a la reducción o eliminación de las tasas arancelarias nominales de los productos que son objeto del acuerdo comercial.
- *Indirecto*: caída en la recaudación de los impuestos que tienen como base los valores CIF más los derechos arancelarios de las importaciones (en especial el IVA y los selectivos al consumo).

Cuadro 1.6. Recaudos por impuestos a las importaciones y pérdidas por el CAFTA, 2002 (Porcentaje del PIB)

	Recaudación impositiva total	Impuestos a la importación (%)	Importaciones desde USA (% totales)	Pérdida recaudatoria (5o. año/2010)	Pérdida recaudatoria (10o. año/2015)
Costa Rica	12,8	0,9	54,6	0,5	0,6
El Salvador	11,2	1,1	37,6	0,3	0,4
Guatemala	10,6	1,2	41,6	0,3	0,4
Honduras	16,0	2,0	48,8	0,7	1,1
Nicaragua	14,3	1,1	33,2	0,2	0,4
Promedio	13,0	1,3	43,2	0,4	0,7

Fuente: Capítulos 3 al 7; Barreix, Roca y Villela, 2004, y cálculos de los autores.

- *Elasticidad:* resultado neto del probable aumento del volumen importado de los bienes desgravados y el correspondiente aumento en la recaudación de impuestos internos aplicados a bienes importados.
- *Sustitución:* disminución en los ingresos tributarios producto de la desviación del comercio a medida que las importaciones de países gravados son remplazadas por importaciones de países socios del acuerdo comercial.
- *Inducido:* reducción en la recaudación de todos los tributos producto de la nueva estructura de producción y de consumo que surge por la nueva inserción comercial.

Los dos primeros efectos se manifestarían inmediatamente después de la entrada en vigencia del CAFTA, mientras que los otros tres tendrían un rezago. El impacto de mediano y de largo plazo del acuerdo comercial se presenta en las últimas dos columnas del Cuadro 1.6. Como se observa, las pérdidas recaudatorias asociadas a los efectos directo e indirecto¹⁷ ascenderían de 0,4% del PIB en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, a 1,1% en Honduras cuando el proceso de integración madure. En consecuencia, la reforma tributaria también deberá compensar las pérdidas recaudatorias asociadas al CAFTA.

¹⁷ Con la información disponible no fue posible calcular las pérdidas de recaudación, asociadas a los efectos elasticidad, sustitución e inducido.

Modelo de promoción de exportaciones y normas de la OMC

La reforma del sistema tributario de los países de la región también está motivada por la necesidad de replantear la estrategia de captación de inversión extranjera directa (IED) y de promoción de exportaciones seguida por los países centroamericanos durante los años noventa. Esta se basó principalmente en el otorgamiento de beneficios tributarios a las empresas instaladas en ZF, siendo la exoneración del pago de impuesto a la renta uno de los principales beneficios otorgados.

Actualmente, los crecientes compromisos comerciales internacionales tienden a eliminar este tipo de incentivos y esto requerirá homogeneizar el tratamiento tributario de las empresas nacionales con las instaladas en ZF y, especialmente, coordinar el tratamiento del impuesto a la renta a estas empresas entre los países centroamericanos. Esto permitiría dar cumplimiento a las normas de la OMC en la materia sin incurrir en una competencia depredadora entre los países por la captación de IED, con serias consecuencias sobre la capacidad de recaudación y la equidad de las estructuras tributarias.

Así mismo, la integración comercial requerirá la introducción de elementos modernos en los sistemas tributarios, lo que exige mejorar la cooperación entre las administraciones tributarias para poder hacerlos efectivos, tales como los mecanismos para fijar precios de transferencia para impedir la elusión en la imposición a la renta y la firma de acuerdos para evitar la doble tributación con los países originarios de las empresas extranjeras que refuercen la seguridad jurídica de los inversores.

El acta final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, antecesor de la OMC), que finalizó en 1995, contiene el *Acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios* (ASDC), el cual debía ser cumplido por los países en desarrollo –excepto aquellos con un ingreso per cápita inferior a US\$1.000 (Honduras y Nicaragua en la región centroamericana)– a partir de 2003. Esto hubiera tenido un impacto sumamente significativo sobre las ZF, ya que la exoneración del pago al impuesto a la renta corporativa (IRC) está expresamente prohibido por el ASDC.

Sin embargo, en virtud del artículo 27 del Acuerdo, este plazo fue extendido por cinco años en la reunión de la OMC que tuvo lugar en Doha en noviembre de 2001. Para solicitar esta extensión, las exportaciones totales del país no podían haber excedido el 0,1% de las expor-

taciones mundiales en el trienio 1998-2000 y su ingreso nacional bruto no podía haber superado los US\$20 mil millones en 2000. De los países centroamericanos, todos solicitaron y obtuvieron la extensión, excepto Nicaragua, que no la requería en virtud de que su PIB per cápita es inferior a US\$1.000¹⁸.

Al cabo de los cinco años, la OMC establecerá nuevos criterios para la elegibilidad de los países para solicitar una nueva excepción. De ser denegada, el país tendrá un período de dos años para eliminar los subsidios. Es importante reconocer que los tratamientos tributarios especiales a la inversión se originaron en los regímenes comerciales preferenciales otorgados por los países desarrollados, como son las cuotas, regímenes bilaterales especiales, etc., los cuales van caducando a medida que se liberaliza el comercio internacional (Jenkins y Kuo, 2000).

El desafío de la descentralización

Desde los años ochenta, muchos países de la región optaron por escoger políticas que les permitieran aprovechar el potencial de ganancias en eficiencia y en equidad que puede generar la descentralización fiscal y política. En muchos países se adoptó un marco legal para aumentar las transferencias nacionales al nivel subnacional y para redistribuir, devolver o desconcentrar competencias y recursos.

Sin embargo, del esquema abstracto al modelo en la práctica hubo grandes diferencias. Las características del modelo que prevaleció, en líneas generales, fueron las siguientes:

- a. Establecimiento constitucional de transferencia automática de recursos como porcentaje preestablecido de los ingresos del gobierno nacional.
- b. Ausencia casi total de incentivos para premiar el uso más eficiente de los recursos.
- c. Establecimiento de la obligación de la transferencia de recursos del gobierno nacional a las municipalidades, pero sin transferir las correspondientes responsabilidades de gasto.

¹⁸ Lo mismo sucede en Honduras, pero el país optó por hacer la solicitud correspondiente.

- d. Ausencia de un marco institucional que regulara la interacción entre los distintos niveles intergubernamentales.
- e. Sistemas de evaluación de resultados meramente formales, con escasa o nula relevancia práctica.

Las deficiencias de este esquema se desprenden de la propia enumeración de sus características. Ha habido una ausencia de incentivos para mejorar la eficiencia, las transferencias crecientes no han redundado en mejores servicios municipales, los gastos se han duplicado y las dificultades del sector público para cerrar su déficit han aumentado¹⁹.

En resumen, lo que se podría llamar la “primera generación” de políticas en materia de descentralización en América Latina difícilmente podría ser considerada como un éxito. Sin embargo, hay razones para pensar que se estaría iniciando una “segunda generación” de políticas de descentralización que sí podrían generar ganancias en eficiencia y en equidad a nivel de los sectores públicos en general. Ahora se entiende mejor que la verdadera descentralización ocurre más cuando los ingresos fiscales propios del nivel subnacional aumentan en términos reales que simplemente cuando aumenta el gasto territorial. Y esto es precisamente lo que está ocurriendo en la región.

La profundización de la descentralización es parte central de la agenda de reformas. Cómo generar ingresos propios (a través de los impuestos inmobiliarios), qué porcentaje de los ingresos municipales deben provenir de transferencias y cuál de ingresos tributarios generados por las propias municipalidades, qué mecanismos deben utilizarse para transferir al nivel local no sólo recursos sino también responsabilidades, y cómo asegurar la eficiencia y minimizar las duplicaciones en el gasto, son temas que estarán presentes en toda reforma fiscal en los años venideros.

Anexo

Estimaciones econométricas

El modelo estimado es que las variables fiscales normalizadas por el PIB están explicadas adecuadamente por el PIB per cápita y la distribución del ingreso

¹⁹ Documentos presentados en el XV Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL, enero de 2003.

(coeficiente de Gini). La hipótesis es que la recaudación tributaria y los gastos públicos varían positivamente con el ingreso per cápita. A medida que una economía crece, se acomodan más fácilmente los aumentos en la recaudación y en los bienes y servicios públicos que provee a sus ciudadanos. Por otra parte, mientras más desigual sea la distribución del ingreso, más bajos serán la recaudación tributaria y el gasto público. En sociedades muy desiguales, el control del aparato público está en manos de las clases de más altos ingresos, las cuales tienen una elevada preferencia por impuestos bajos y, además, no requieren servicios de educación o salud públicos porque son capaces de adquirirlos privadamente. A medida que la sociedad se hace más igualitaria, las clases medias tienen mayor acceso al poder político y demandan mayores servicios públicos, que deben ser financiados con mayores impuestos²⁰.

Los resultados, con datos del Banco Mundial (2004) para fines de los años noventa, se pueden resumir de la siguiente manera:

$$T/Y = 1,45 + 3,97 \log YPC - 0,36 \text{GINI} \quad (1)$$

(0,18) (5,20)** (-4,93)**

R² ajustado = 0,469; número de observaciones = 95. Las cifras entre paréntesis son el estadístico *t*, un asterisco indica que el coeficiente es estadísticamente significativo al 5% de confianza y dos asteriscos que lo es al 1%.

$$G/Y = 19,50 + 2,66 \log YPC - 0,36 \text{GINI} \quad (2)$$

(2,42)* (3,57)** (-4,42)**

R² ajustado = 0,307; número de observaciones = 120.

$$\text{GSAL}/Y = -4,36 + 1,10 \log YPC - 0,039 \text{GINI} \quad (3)$$

(-3,54)** (9,67)** (-3,19)**

R² ajustado = 0,555; número de observaciones = 121.

$$\text{GED}/Y = 0,74 + 0,54 \log YPC - 0,02 \text{GINI} \quad (4)$$

(0,44) (3,49)** (-1,12)

²⁰ Nótese que este esbozo teórico está en contraposición al modelo desarrollado por Alesina y Rodrik (1994), el cual postula que la recaudación tributaria es mayor mientras más desigual es la distribución del ingreso. Ellos recurren a un modelo del votante mediano, en que los votantes preferirán mayores impuestos mientras menores sean los acervos de capital físico y humano de la mayoría (justamente cuando la distribución del ingreso es más desigual). Sin embargo, los datos estadísticos no avalan esta teoría. Por el contrario, son congruentes con nuestras consideraciones teóricas.

R^2 ajustado = 0,138; número de observaciones = 120.

La definición de las variables es la siguiente:

T/Y	=	ingresos tributarios, como proporción del PIB (Y)
YPC	=	PIB per cápita
$GINI$	=	coeficiente de Gini de distribución del ingreso
G/Y	=	gasto público total, como proporción del PIB
$GSAL/Y$	=	gasto público en salud, como proporción del PIB
GED/Y	=	gasto público en educación, como proporción del PIB

El PIB per cápita aparece en todas las ecuaciones como altamente significativo en la explicación de las variaciones de las variables fiscales. Por otra parte, el coeficiente de Gini también lo es en todas las ecuaciones con excepción de la ecuación (4), que explica las variaciones entre países del gasto público en educación.

Desde luego, este modelo es extremadamente parsimonioso. También se intentó incluir una variable que aproximara la riqueza en recursos naturales (exportaciones de minerales como proporción de las exportaciones totales), pero no resultó ser significativa. La posible endogeneidad del coeficiente de Gini con respecto al PIB per cápita (como lo sugiere la U invertida de Kuznets) no produce problemas de multicolinealidad que invaliden los resultados encontrados.

Referencias

- Agosin, M. R., R. Machado y P. Nazal (eds.). 2004. *Pequeñas economías, grandes desafíos. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alesina, A. y D. Rodrik. 1994. "Distributive politics and economic growth". *Quarterly Journal of Economics*. 109: 465-90.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. "El TLC entre América Central y Estados Unidos: beneficios y desafíos". XVII Reunión de los Gobernadores del Istmo Centroamericano y República Dominicana. Tegucigalpa. No publicado. Febrero.
- Banco Mundial. 2004. *World Development Indicators*. Washington, D.C. Versión electrónica.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2004. "Impacto fiscal de la liberalización comercial en América". *Integración y comercio en América. Nota periódica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Enero.

- Barro, R. y J. Lee. 2000. "International data on educational attainment: Updates and implications". Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Birdsall, N. y J. L. Londoño. 1997. "Asset inequality matters. An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction". *American Economic Review. Papers and Proceedings*. 87: 32-37.
- CEPAL. 2003. *XV Seminario Regional de Política Fiscal*. Santiago de Chile. Enero.
- _____. 2004. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile.
- Edwards, S. y R. Vergara. 2002. "Fiscal sustainability, debt dynamics and debt relief: the cases of Nicaragua and Honduras". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-02-005. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hathaway, D. 2003. "The impacts of U.S. agricultural and trade policy on liberalization and integration via a U.S.-Central American Free Trade Agreement". Special Initiative on Trade and Integration. Working Paper SITI 04. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. 2003. "Economic development as self-discovery". *Journal of Development Economics*. 72: 603-633.
- Jenkins, G. P. y C. Kuo. 2000. "Institutions, corruption and the promotion of manufactured exports". Harvard Institute for International Development. Working Paper 714. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Ravallion, M. 1997. "Can high-inequality developing countries escape absolute poverty?" *Economic Letters*. 56: 51-57.
- _____. 2001. "Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages". *World Development*. 29: 1803-15.
- _____ y S. Chen. 1997. "What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?" *World Bank Economic Review*. 11: 357-82.
- Rodrik, D. 2003. "Discovering El Salvador's economic potential". En *Economic and social strategy 2004-2009: Opportunities, security and legitimacy*. San Salvador: FUSADES.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Nueva York.: Basic Books.
- Stewart, F. y E. Ghani. 1992. Externalities, development, and trade. En G. K. Helleiner (ed.). *Trade policy, industrialization and development*. Oxford: Clarendon Press.
- Vergara, R. 2003. "Sostenibilidad fiscal: el caso de El Salvador". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

CAPÍTULO 2



PANORAMA TRIBUTARIO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS Y OPCIONES DE REFORMA*

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

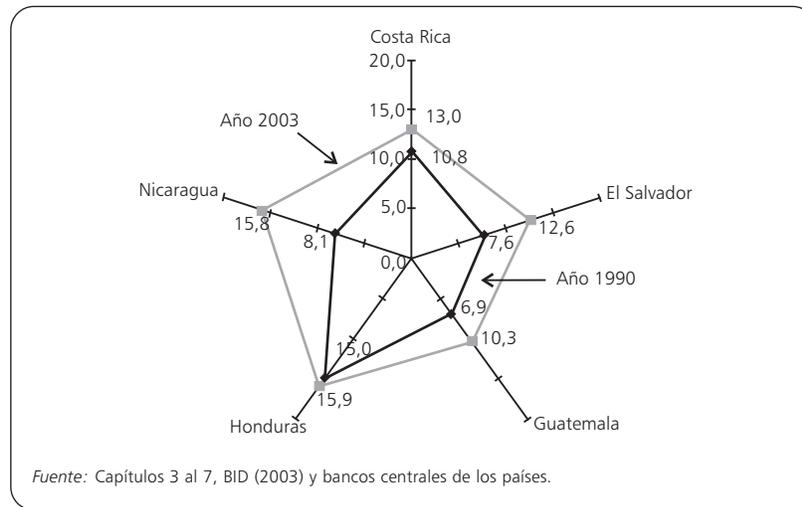
Introducción

La década de los años noventa arroja un balance positivo en la situación tributaria de los países de la región. Si se comparan los años 2003 y 1990 se observa que el nivel medio de recaudación ha experimentado un incremento cercano al 40%. Adicionalmente, varios países incorporaron instrumentos tributarios modernos en sus estructuras impositivas, tal como el impuesto al valor agregado (IVA), y adoptaron decisiones acertadas en esta materia, especialmente en el área de la imposición al comercio exterior. Al mismo tiempo se han realizado esfuerzos significativos para mejorar las administraciones tributarias. El Gráfico 2.1 muestra estos progresos.

A pesar de que los resultados alcanzados en cada uno de estos países no han logrado el mismo grado de impacto, la orientación general de las medidas ha sido favorable y la región se encuentra actualmente en mejores condiciones para profundizar y capitalizar los avances realizados hasta el momento. No obstante, aún persiste un esfuerzo tributario débil que ubica a estos países por debajo de su

* Este capítulo sintetiza las lecciones aprendidas en los estudios de opciones de reforma tributaria realizados por el BID en todos los países de la región y que se encuentran en los capítulos 3 al 7 de este libro. Previamente fueron publicados como documentos de trabajo. Véase Cornick (2003); Acevedo y González Orellana (2003); Schenone y De la Torre (2003); Gómez Sabaini (2003a) y (2003b).

Gráfico 2.1. Presión tributaria de los países centroamericanos, 1990 y 2003 (Porcentaje del PIB)



capacidad contributiva. Sus sistemas tienden a ser regresivos debido a una débil tributación a la renta; y son muy centralizados, por lo que los impuestos a la propiedad no son importantes. Este conjunto de esfuerzos sustentado en reformas a las estructuras tributarias y a sus administraciones impositivas, y que se podrían definir como “reformas de primera generación” requieren, a la luz de los nuevos retos que exige la presente década, de reiterados compromisos en esta materia por parte de cada uno de los países, que no sólo potencien los cambios ya realizados sino que constituyan una nueva plataforma que permita cumplir con estos desafíos.

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

La definición de un conjunto de medidas que se podrían denominar de “segunda generación” no implica que necesariamente éstas tengan que implementarse en el mismo orden de prioridades o que

vayan a tener la misma importancia en cada uno de los países, pues como ya se mencionó, el avance logrado hasta el momento ha sido desigual.

En este capítulo se analiza la evolución en el nivel y la estructura de la carga tributaria de los países de la región. Luego se ubican las transformaciones en los sistemas impositivos en el contexto económico y social de la década pasada. Posteriormente se describen los aspectos técnicos más destacados de los sistemas impositivos de cada país, con énfasis en las principales reformas ocurridas durante la década pasada. Después se comparan los sistemas impositivos desde el punto de vista de la incidencia distributiva, y finalmente se concluye con una revisión de los objetivos que aún están pendientes y se plantean los lineamientos generales para un proceso de reformas futuras.

Situación actual de la política tributaria

Evolución del nivel de los ingresos tributarios

Como se muestra en el Cuadro 2.1, el nivel promedio de presión tributaria ha tenido una tendencia creciente con una marcada variabilidad. Esta se debe esencialmente a las limitaciones impuestas a las bases imponibles de los tributos por el amplio número de exenciones y desgravaciones, así como también por los niveles de incumplimiento y evasión existentes en la región, los cuales han llevado a la necesidad de efectuar reformas tributarias periódicas orientadas a recuperar los niveles de presión impositiva.

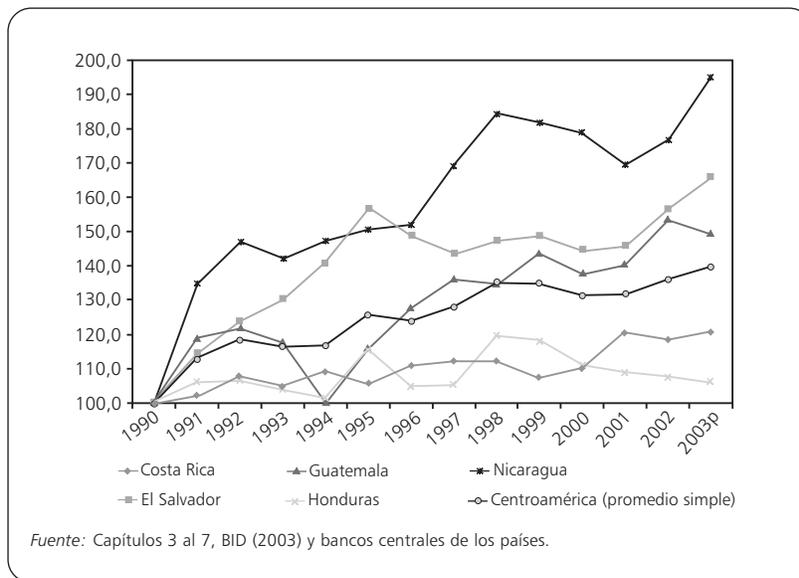
Cuadro 2.1. Presión tributaria de los países centroamericanos, 1990-2003^a (Porcentaje del PIB)

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

Fuente: Capítulos 3 al 7, BID (2003) y bancos centrales de los países.
^a Los datos no incluyen los ingresos correspondientes a la seguridad social.
^b Cifras preliminares.

En el Gráfico 2.2 se observa que el promedio de la presión o carga tributaria de los países centroamericanos ha evolucionado de manera positiva a lo largo de los últimos años¹. Al tomar 1990 como año base, la presión tributaria promedio alcanza un índice de 140 en 2003.

Gráfico 2.2. Evolución de la presión tributaria en los países centroamericanos, 1990-2003 (1990 = 100)



No obstante la evolución indicada en el nivel promedio de imposición de la región, varios países tienen todavía una carga tributaria muy baja, especialmente Guatemala, país que recién en el año 2002 alcanza la meta de 10% de presión tributaria, aunque con caídas en 2003 (*ver* Cuadro 2.1). Por otra parte, Honduras ha encontrado fuertes resistencias tanto para incrementar su nivel de ingresos tributarios, como para sostener a lo largo de la década los incrementos logrados. A los picos de recaudación de los años 1995 y 1998, le sucedieron caí-

¹ No puede dejar de señalarse que los niveles absolutos de presión tributaria para algunos países, especialmente Honduras, pueden estar afectados por un considerable grado de subestimación del nivel del PIB, cuyo comportamiento se desconoce a lo largo del período.

das posteriores hasta tal punto que en el año 2003 el nivel de ingresos fue sólo un 6% superior al nivel de 1990.

El escaso nivel de recursos de la región cuestiona tanto la capacidad de los países para ejercer las responsabilidades del sector público frente a los grandes déficit sociales, como las posibilidades de mejorar la solvencia fiscal y de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. Las continuas reformas en estos países han impuesto una pesada carga sobre las administraciones tributarias que no sólo no han logrado adecuarse a esta evolución, sino que además han tenido que asumir la responsabilidad de recuperar los ingresos que antes obtenían con mayor facilidad a través de las aduanas ya que ahora se requiere controlar y administrar a un mayor número de contribuyentes domésticos.

Como resultado de este proceso se afectó tanto el financiamiento público como la equidad distributiva del sistema. Se observa que, en general, las medidas adoptadas bajo circunstancias de premura tienen un sustancial impacto regresivo e incrementan la inequidad tributaria, lo cual agrava los problemas de pobreza y lesiona el grado de consenso necesario que requiere un sistema tributario moderno.

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

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

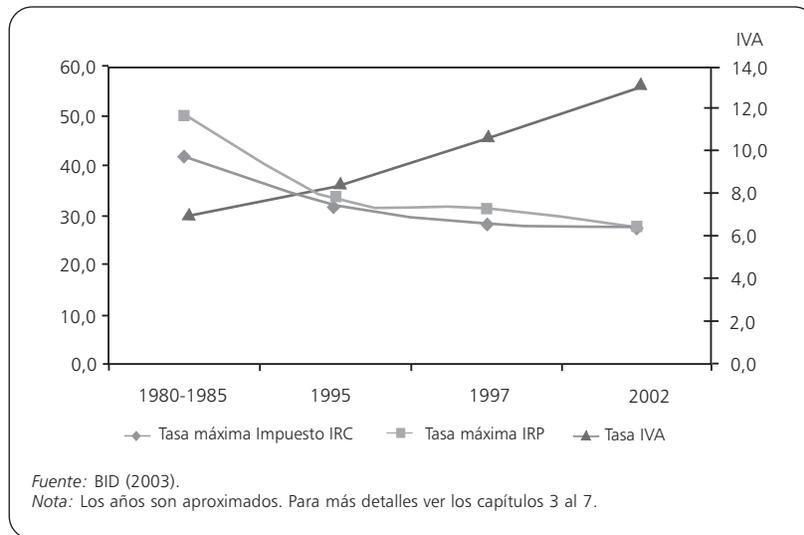
Es por ello que si bien –en promedio– la tendencia ha sido positiva durante la década pasada, aún subsisten serios problemas en el financiamiento público que ponen de manifiesto la necesidad de una mayor captación de recursos tributarios.

Principales rasgos de la evolución de la estructura tributaria

Entre 1990 y 2002, se observan patrones muy definidos en la estructura tributaria de los países de la región.

Como se muestra en el Gráfico 2.3, uno de los cambios más significativos es la reducción de las tasas legales máximas del impuesto a la renta tanto de las personas como de las empresas, desde niveles superiores a 40% hasta niveles inferiores a 30%. Al mismo tiempo se redujo el mínimo no imponible de este impuesto. Por otro lado, la tasa de la imposición general al consumo se incrementó desde un 7% en promedio hasta un 13% en la actualidad; mientras tanto se produjo simultáneamente una ampliación de la base (aunque aún subsisten numerosas exenciones). Estos cambios produjeron un claro sesgo regresivo en los sistemas impositivos de la región.

Gráfico 2.3. Evolución de las tasas del IVA y de la renta de los países centroamericanos, 1980-2002 (Porcentaje)



En segundo lugar, el Cuadro 2.2 y el Gráfico 2.4 muestran que a lo largo de todo el período la participación de los impuestos directos *vis à vis* los indirectos se ha mantenido constante. Mientras que los impuestos directos representan el 24% del total de los ingresos tributarios en el promedio de los trece años, la imposición indirecta aporta el 76% restante, aunque debe señalarse que durante el último quinquenio se observa una leve tendencia creciente hacia una mayor participación de la imposición directa. Este comportamiento se explica por

Cuadro 2.2. Estructura de los ingresos tributarios del promedio de los países centroamericanos, 1990-2002 (Porcentaje)

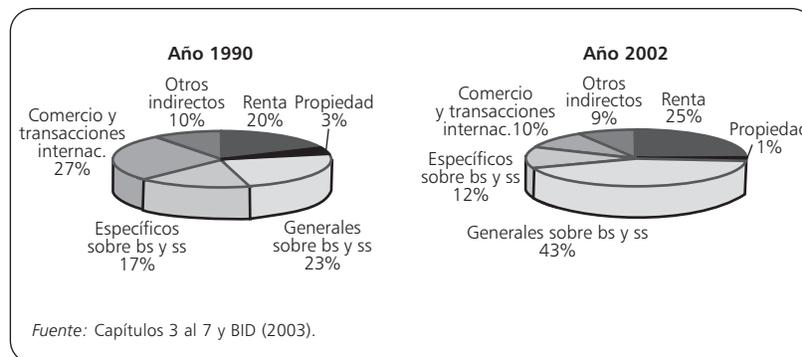
Concepto	1990	1995	2000	2002
Total ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos tributarios directos	23,1	23,8	24,7	26,3
Renta	20,4	22,5	23,3	24,9
Propiedad	2,7	1,3	1,5	1,3
Ingresos tributarios indirectos	76,9	76,2	75,3	73,7
Generales	23,1	35,6	43,4	43,0
Doméstico	47,8	46,5	44,7	43,2
Importado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

Fuente: Capítulos 3 al 7 y BID (2003).

la incorporación de contribuyentes en la base de los impuestos a la renta a pesar de la reducción en las tasas, y por la disminución de la importancia de ciertos impuestos indirectos (selectivos y al comercio exterior).

En esta estructura tributaria resulta muy marcado el peso relativo de la imposición de tipo regresivo y de impuestos cuyas bases imponibles están directamente referidas al nivel de consumo de los hogares.

Gráfico 2.4. Cambios en la estructura de los ingresos tributarios de Centroamérica, 1990 y 2002 (Porcentaje)



En tercer lugar, dentro del conjunto de gravámenes que componen los ingresos indirectos también se destacan algunas características. Por una parte, y como se ha señalado, se observa una caída sostenida en la imposición al comercio exterior por la derogación de los tributos a la exportación y la reducción de los derechos arancelarios a las importaciones. Estos gravámenes, que en 1990 representaban el 27% del total, pasaron a tener una participación de tan solo 10% en el año 2002².

Esta disminución responde principalmente a la reducción de los aranceles nominales iniciada al comienzo de la década, la cual sólo ha sido compensada en parte por un mayor volumen de comercio.

Adicionalmente, esta tendencia en materia de ingresos fue acentuada por la eliminación o reducción significativa, en todos los países, de los impuestos a la exportación. Dado que estas fuentes de recaudación se encontraban ubicadas en el ámbito de las aduanas, su control era fácil, por lo que estos cambios estructurales han tenido un efecto directo sobre el papel que deben cumplir actualmente las administraciones tributarias.

En cuarto lugar, y de manera complementaria con esta evolución, se señala el incremento de la participación de la imposición general al consumo el cual pasa de 23% a 43%. Esto hace que los impuestos al comercio exterior y al consumo general mantengan una participación conjunta de 50% sobre el total recaudado. En ese sentido, tanto los niveles de carga tributaria como la estructura de los sistemas se vieron afectados por la mayor participación de la imposición general al consumo, sustentada en un impuesto tipo valor agregado en todos los países.

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

En quinto lugar, resulta interesante señalar la alta importancia que tiene el IVA recaudado en el ámbito de las aduanas, es decir en el

² En Guatemala y Nicaragua estas reducciones han tenido una menor profundidad.

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

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

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

Estos rasgos generales son muy similares entre países, tal como se observa en el Cuadro 2.3 y en el Gráfico 2.5. En el caso de los impuestos más importantes, renta e IVA, se ve una escasa discrepancia entre los niveles recaudados en cada país ya que la diferencia entre el país que más recauda y el que lo hace en menor cuantía es inferior a 25% en ambos impuestos. Las mayores diferencias de nivel están dadas por la imposición selectiva y otros impuestos indirectos.

Las similitudes en la estructura se muestran claramente en el Gráfico 2.5. Sólo se distingue la mayor participación de la imposición general al consumo en El Salvador, y la utilización excesiva de la imposición específica en Nicaragua.

Relación con el contexto macroeconómico y social de la última década

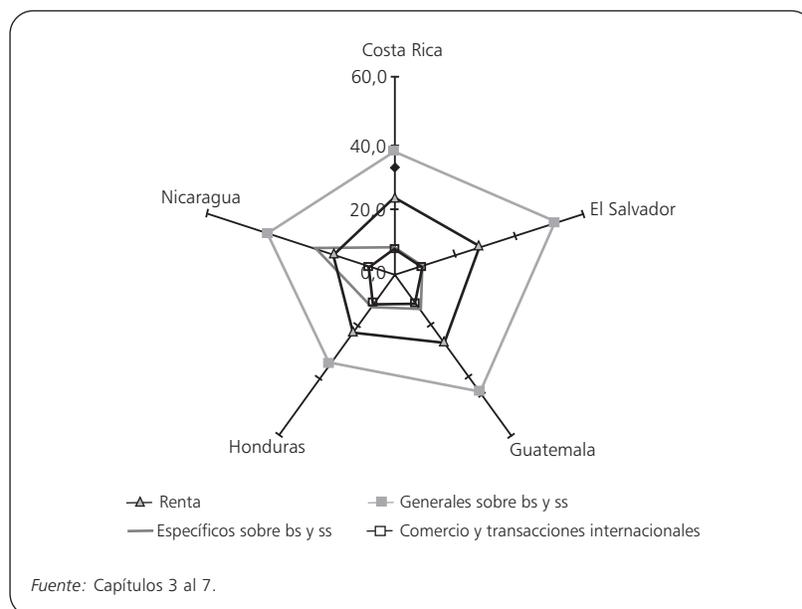
Una serie de factores explican la mayor parte de la transformación que han sufrido los sistemas tributarios de los países centroamerica-

Cuadro 2.3. Presión tributaria de los países centroamericanos por tipo de impuestos, 2002 (Porcentaje del PIB)

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

Fuente: Capítulos 3 al 7.

Gráfico 2.5. Estructura tributaria de los países centroamericanos: principales impuestos, 2002 (Porcentaje)



nos. Uno de los aspectos más relevantes es el proceso de apertura al comercio internacional que experimentaron estas economías en los primeros años de la década de los noventa. El abandono del modelo de sustitución de importaciones, que sirvió de sustento del crecimiento hasta fines de la década de los ochenta, dio paso a esta apertura orientada a brindar mayores estímulos a la salida exportadora (*ver* Agosin, Machado y Nazal, 2004).

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

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

Aunque estas medidas tuvieron un impacto significativo en la generación de exportaciones originadas en las ZF, también condujeron a la obtención de menores recursos tributarios. Adicionalmente, complicaron de manera sustancial el control de los impuestos y perpetuaron altos niveles de evasión y de elusión en la medida en que, en algunos casos, se convirtieron en un refugio para el capital doméstico que buscó protección impositiva en las ZF, a veces en asociación con grupos extranjeros.

La búsqueda de inversión extranjera directa

Muchos países, guiados por el objetivo de captar montos sustanciales de recursos externos, establecieron exoneraciones tributarias sin tener en cuenta una serie de aspectos de naturaleza legal. Esta decisión implicó, como se muestra a continuación, una pérdida de recursos fiscales mucho mayor de la que hubiese sido necesaria.

En cuanto al nivel de la tasa efectiva del impuesto societario a la renta, su importancia para las empresas extranjeras depende de su política de dividendos y de la legislación en el país de origen de la empresa inversionista. Para las empresas estadounidenses, que constituyen la gran mayoría de las empresas extranjeras ubicadas en los países centroamericanos, si remesan los dividendos inmediatamente después de haber registrado las utilidades, cualquier tasa inferior a 35% (la tasa de impuesto a la renta corporativa prevaleciente en Estados Unidos) significa simplemente una transferencia de recaudación desde el país receptor de la inversión hacia el Tesoro estadounidense, sin ningún efecto sobre las firmas. Esto es así porque Estados Unidos no reconoce los beneficios otorgados por otras jurisdicciones (*tax sparing*). Otros países, especialmente Japón, sí otorgan estos beneficios, por lo que las empresas con casas matrices en ese país tienen fuertes incentivos para conseguir beneficios tributarios.

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

Otra excepción es el caso de empresas que generen pérdidas en Estados Unidos. La aplicación de cualquier tasa de IRC constituiría un costo para ellas, por lo cual las exoneraciones en Centroamérica les permitiría absorber parte de las pérdidas.

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

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

Sin embargo, aún en el caso de las grandes empresas multinacionales, es necesario calcular el valor actual neto de la exoneración del pago al impuesto a la renta, en la medida en que, tarde o temprano, éstas deberán remitir dividendos a sus propietarios en Estados Unidos, donde tendrían que pagar el impuesto a la renta sobre el ingreso que dejaron de tributar en Centroamérica, pero capitalizado³.

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

Distorsiones atribuibles a los tratamientos preferenciales

Un tema recurrente en los países de la región durante la última década es la proliferación y diversidad de regímenes de incentivos, tanto en el ámbito de las actividades domésticas, como en aquéllas directamente vinculadas al ámbito del comercio exterior.

La promoción de actividades relacionadas con el turismo, la construcción, el sector agropecuario y la minería, entre otras, así como el

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

florecimiento de ZF y zonas libres de impuestos, es una constante que se repite en cada uno de los países y constituye uno de los aspectos más conflictivos intra y extra regionalmente. En el Cuadro 2.4 se describen los beneficios tributarios otorgados en ZF por los países de la región.

La falta de información con respecto a quiénes son los beneficiarios de estas exenciones e incentivos y de cuál es su orden de magnitud, ha impedido estimar el total de impuestos que estos países han dejado de percibir por estos conceptos. Estos beneficios, que se denominan técnicamente “gastos tributarios” y que corresponden al conjunto de impuestos y gravámenes que no se generan por estar relacionados con actividades promocionadas, tienen un costo adicional en la administración tributaria, en la medida en que exigen que ésta tenga que discernir entre el universo de potenciales contribuyentes, quién se está y quién no se está beneficiando con alguno de los regímenes de incentivos⁴.

El beneficio de la exención del impuesto a la renta, otorgado en algunos casos por un período de tiempo determinado y en otros de manera permanente, constituye el principal incentivo promocional y ubica a los inversionistas en condiciones competitivas favorables en el mercado internacional. Adicionalmente, la totalidad de los insumos y bienes de capital utilizados se encuentra libre del pago de derechos de importación y de todo gravamen doméstico, especialmente del IVA. Esto les permite mantener el precio internacional; sin embargo, hay que tener en cuenta que el hecho de enfrentar precios internacionales no distorsionados, le ocasiona grandes pérdidas fiscales a los gobiernos.

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

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

Cuadro 2.4. Incentivos fiscales en zonas francas, 2002 (Porcentaje)

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

Fuente: Rodríguez y Robles (2003).

Es criticable que estos costos y beneficios no hayan sido adecuadamente ponderados a la luz de las circunstancias propias de cada país y de la región en su conjunto, buscando un adecuado equilibrio entre ambos, ya que no se ha generado la información requerida y sólo existen estimaciones genéricas sobre los resultados alcanzados por estas políticas. Por esa razón, se requieren mecanismos que permitan darle una mayor transparencia a estas políticas con el fin de evitar efectos no deseados que perjudiquen el desarrollo de actividades domésticas o que impongan costos adicionales sobre las administraciones tributarias.

En ese sentido, cuanto mayores sean los beneficios otorgados a través de incentivos, mayor será la carga tributaria impuesta a los sectores no promovidos para obtener el mismo monto de recaudación. En la práctica esto se refleja en una participación creciente de la imposición indirecta, con sus efectos adversos sobre la equidad global del sistema.

De otra parte, se argumenta con frecuencia que los incentivos tributarios amplían la base económica potencial sobre la que se aplican los tributos y que, por tanto, producen un efecto de recuperación de la recaudación. Esto es efectivo sólo en la medida en que los incentivos no sean de carácter permanente, que las actividades continúen desarrollándose aún después de que los beneficios hayan cesado, que no causen una transferencia de recursos de sectores gravados a exentos, que no se produzca un crecimiento de empresas promovidas a costa del cierre de empresas que no lo están o que podrían haberse creado y subsistido bajo el régimen general, y que se puedan arbitrar otros medios para cerrar la brecha de financiamiento del gobierno en el corto plazo.

Por último, los regímenes de incentivos, por un lado, alteran las condiciones de equidad horizontal al imponer cargas tributarias disímiles sobre agentes económicos que están en igualdad de condiciones, y por el otro, afectan la transparencia y objetividad que debe tener todo sistema tributario para ser aceptado⁵.

La amplitud que han tomado estos beneficios durante la última década y la ausencia de datos detallados sobre los diversos sistemas, hacen sumamente complejo efectuar una comparación para los paí-

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

ses de la región con respecto a los sectores beneficiados, el tipo y profundidad de los beneficios otorgados y los resultados alcanzados en cada uno de ellos. Como se ha señalado, la información sobre los contribuyentes exentos, así como el monto de tributos no ingresados, no es capturada por las administraciones tributarias. Por esta razón, en este libro se enfatiza en la conveniencia y necesidad de llevar a cabo un análisis comparativo que estudie a fondo aspectos cuantitativos de los gastos tributarios involucrados en estos regímenes.

Las limitaciones para mejorar los impactos distributivos de la política tributaria

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

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

Por otra parte, se afirma que una política tributaria redistributiva enfrenta fuertes restricciones en un escenario económico globalizado, ya que el grado de movilidad del capital es sustancialmente mayor al del trabajo. ¿Qué relevancia tienen estas consideraciones sobre las políticas y los sistemas tributarios de los países centroamericanos?

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

En primer lugar, el margen de maniobra para la definición de la política tributaria tiende a estar más restringido bajo las condiciones económicas actuales, ya que, como señala Tanzi (2001), los gobiernos muestran una creciente renuencia a gravar los ingresos al capital que son percibidos por los estratos más pudientes de la población y por empresas extranjeras.

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

En tercer lugar, hay que recordar que la imposición a la renta de los países de Centroamérica fue diseñada bajo un modelo de economía cerrada y de sustitución de importaciones. Por consiguiente, y dada la apertura comercial y financiera de la región, se requiere realizar una reingeniería profunda a este tipo de impuesto teniendo especial cuidado para que el incremento en la recaudación de los impuestos directos no desincentive la IED. Las reformas tributarias propuestas en Costa Rica hace dos años y que están en discusión legislativa apuntan en esa dirección.

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

Principales características de los impuestos vigentes

El impuesto a la renta

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

De manera general, el impuesto a la renta personal (IRP) tiene carácter cédular (en contraposición a global). Esto significa que cada tipo de impuesto está vinculado a un régimen impositivo y a tasas distintas. Además, existe un gran número de exenciones según la fuente generadora (seguros, intereses, dividendos y otras rentas financieras y de capital). Esto determina que, en la práctica, casi la totalidad de la imposición recaiga sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia, lo que atenta contra la equidad horizontal y vertical y mina su efectividad recaudatoria⁷. Si a esto se le agregan los altos niveles de trabajadores informales y por cuenta propia que se observan en estos países, es fácil entender la escasa recaudación que genera el impuesto.

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

El IRC también presenta un conjunto de exoneraciones subjetivas, fundamentalmente a las empresas extranjeras instaladas en ZF, y a sectores protegidos y/o promovidos, como agricultura y turismo. Adicionalmente, en varios países existe el régimen de depreciación acelerada, lo que constituye una pérdida real para el fisco por la combinación del diferimiento de pagos con el incremento del nivel de precios⁸.

En cuanto a la modernización en el diseño del IRC, en términos generales puede decirse que la legislación de los países centroamericanos no ha incorporado normas de precios de transferencia, capitalización débil⁹, transferencia de utilidades desde y hacia paraísos fiscales,

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

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

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

y otros mecanismos comúnmente utilizados por las empresas transnacionales para reducir su carga tributaria trasladando sus utilidades de un país a otro.

En el Cuadro 2.5 se observa que la recaudación del IR en los países centroamericanos en 2002 ascendió a 3,1% del PIB (24,2% de la recaudación), inferior en 0,7 puntos porcentuales a la de los países latinoamericanos. La procedencia de estos ingresos es muy distinta entre países, con un 38,9% en promedio proveniente de las empresas, una participación inferior, en más de 11 puntos porcentuales, al promedio de América Latina. En El Salvador las personas jurídicas aportan un porcentaje elevado del IR (61,7%), mientras que en Honduras éstas aportan apenas el 18,2%.

Cuadro 2.5. Impuesto a la renta, 2002

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

Fuente: Capítulos 3 al 7, BID (2003), Stotsky y WoldeMariam (2002); Barreix, Roca y Villela (2004).
^a Recaudación del IRC como porcentaje del PIB dividido por la tasa máxima del IRC.
^b Múltiplos del PIB per cápita.
^c Incluye el impuesto a las empresas mercantiles y agrícolas (IEMA).
^d En mayo de 2003 la tasa máxima fue elevada a 30% tanto para personas naturales como para personas jurídicas.
^e Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.

En relación con las tasas, en 2002 éstas oscilaban entre 25% y 31% en el caso de las empresas, con un promedio de 27,2%, muy cercana a la de los países latinoamericanos. Las tasas máximas del IRP estaban en un rango similar. Desde mediados de los ochenta, se observa una sustancial reducción de las tasas nominales tanto en el IRC como en el IRP¹⁰. En el primer caso, la tasa máxima se redujo en 20 puntos por-

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

centuales en Costa Rica y Nicaragua, 15 puntos en Honduras, 11 puntos en Guatemala y 5 puntos en El Salvador. En el IRP se observa una tendencia similar, con reducciones entre 30 y 15 puntos (El Salvador y Honduras, respectivamente).

Pese a la reducción de las tasas del IRC, la erosión de la base tributaria determina que el impuesto tenga una reducida productividad¹¹. En promedio, los países centroamericanos muestran una productividad del IRC de 6,7%. Esto indica que cada punto porcentual de tasa del IRC recauda 0,067 puntos porcentuales del PIB. Sorprendentemente, el país con la menor productividad es Costa Rica (3,5%), mientras que Honduras muestra la mayor productividad (8,6%). Sin embargo, esta última cifra parecería estar sobrestimada, dada la muy probable y significativa subestimación del PIB¹².

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

Finalmente, en cuanto al tramo máximo del IRP, éste asciende a 22,1 veces el PIB per cápita en los países centroamericanos, ligeramente por encima del promedio latinoamericano. En Honduras y Nicaragua este impuesto es excesivo, pues la tasa máxima del IRP supera en 36 y 37,5 veces el producto por habitante, respectivamente. También se destaca el caso de Costa Rica, donde el tramo máximo del IRP parece anormalmente bajo, apenas 3,7 veces el PIB per cápita.

En síntesis, pese a la racionalización de las tasas del IRP y del IRC, en todos los países se observa que la renta neta gravable declarada es

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

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

significativamente inferior a la renta bruta. Esto evidencia la apreciable erosión de la base tributaria, lo cual está asociado principalmente a las excesivas exoneraciones objetivas y subjetivas que, además de atentar contra la equidad horizontal y vertical del sistema tributario, produce pérdidas significativas de recaudación.

El impuesto a los activos

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

Como puede apreciarse en el Cuadro 2.6, la mayoría de los países han utilizado, o todavía están utilizando, este tipo de impuestos. Después de su implementación, estos impuestos comenzaron a tener un efecto cada vez menor debido al aumento del monto mínimo de capital requerido para su aplicación y a la paulatina disminución de las tasas. En algunos casos fueron derogados, cediendo así a los fuertes embates que estos gravámenes enfrentaron en todos los países. Sin embargo, cuando las tasas son moderadas (con un máximo de 1,5%), estos tributos son deseables pues contribuyen a mejorar el nivel de captación de impuestos a la renta de las sociedades ante la ausencia de normas contables fidedignas y debido a la debilidad propia de las administraciones tributarias de los países de la región. También se debe reconocer que imprecisiones en su diseño han generado problemas de doble tributación para las filiales de empresas multinacionales, ya que algunos países desarrollados no otorgan crédito fiscal por pagos a cuenta de este impuesto.

En Guatemala, el llamado Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agrícolas (IEMA) fue introducido en 1998 y declarado inconstitucional a comienzos de 2004. Se aplicaba de dos maneras alternativas, a elección del contribuyente: con una tasa de 3,5% sobre el activo neto

Cuadro 2.6. Impuesto al patrimonio neto o a los activos, 1992-2001 (Porcentaje)

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

Fuente: Stotsky y WoldeMariam (2002).
^a La base está formada por los bienes inmuebles pero el impuesto está concebido como un impuesto adicional a las empresas.
^b Impuesto de 3,5% de los activos o 2,25% de los ingresos brutos declarados en la declaración jurada del impuesto a las ganancias del año anterior.
^c Grava los activos fijos mayores a 750.000 lempiras que posean las compañías al final del período impositivo.

total (vale decir, después de sustraer las cuentas acumuladas de depreciación) o 2,25% sobre los ingresos brutos. En 2002 el IEMA recaudó 1,4% del PIB, la mitad del total recaudado por el IR. En junio de 2004, la Asamblea Legislativa adoptó un sustituto titulado Impuesto Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP). La tasa de este impuesto es de 2,5% sobre activos netos o sobre ventas (el que sea mayor), y deberá descender progresivamente hasta su eliminación en 2007.

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

El impuesto al valor agregado (IVA)

Pese a que el IVA se introdujo en la mayoría de los países centroamericanos durante los años setenta y ochenta (Cuadro 2.7), el vertiginoso incremento de su importancia recaudatoria es un fenómeno que se observa sólo a partir de los años noventa. Este proceso se explica fundamentalmente por el aumento en las tasas y en menor grado por su extensión a los servicios. Si se compara la alícuota general del IVA en el año de introducción del impuesto con la vigente en 2002, se aprecia

Cuadro 2.7. Evolución de las tasas del IVA en los países centroamericanos (Porcentaje)

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

Fuente: BID (2003) y Stotsky y WoldeMariam (2002).

que ésta se elevó entre 3 y 9 puntos porcentuales. Así, la tasa general promedio en la región se incrementó de 7% a 13%.

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

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

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

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

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

Como ya se mencionó, el IVA se ha convertido en la principal fuente recaudatoria de los países centroamericanos. En el año 2002 representó el 44,2% de la recaudación total y en ese mismo año su contribución como porcentaje del PIB se mantuvo entre 4,8% y 6,3% (Cuadro 2.8). Sin embargo, la recaudación promedio (5,3% del PIB) está 0,8 puntos porcentuales del producto por debajo del promedio latinoamericano.

En el Cuadro 2.8 se presentan algunas cifras relativas al IVA en Centroamérica. Los países centroamericanos tienen una tasa general de IVA entre 12% y 13%, con excepción de Nicaragua, que tiene una alícuota general de 15%. El promedio centroamericano se ubica 1,5 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de América Latina. Además de esta tasa general, Honduras tiene una tasa especial de 15%, y Nicaragua dos alícuotas especiales de 5% y 6%. El uso de estas tasas especiales afecta la neutralidad del tributo y dificulta su administración.

Cuadro 2.8. Impuesto al valor agregado, 2002 (Porcentaje)

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

Fuente: BID (2003) y Barreix, Roca y Villela (2004).
^a Recaudación del IVA como porcentaje del PIB dividido por la tasa general.
^b Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.

La reducida productividad del impuesto, que sólo alcanza a 40,8%, evidencia no sólo los elevados niveles de evasión, sino también las excesivas exoneraciones y el uso de la tasa cero. Esto implica que por cada punto porcentual en la tasa del IVA se recauda 0,408 puntos porcentuales del PIB. Los países cuyo IVA exhibe la más baja productividad son Costa Rica y Nicaragua, 37,7% y 39,3%, respectivamente. Esto se debe a los múltiples agujeros que tiene el tributo en estos dos países y, en Costa Rica, a que este impuesto no grava los servicios. En

contraste, El Salvador y Honduras muestran productividades superiores al 45%. En este último país, sin embargo, los cálculos estarían sesgados al alza, dada la subestimación del PIB.

La experiencia internacional tiende al diseño de un IVA generalizado, que puede incluir una tasa especial inferior para bienes y servicios de la canasta de consumo básica. Este enfoque le da prioridad a la neutralidad entre los sectores y a la simplicidad que favorece la administración y la mecánica administrativa del seguimiento de la facturación (*invoice track*) que permite combatir la evasión. Así mismo, la generalización del IVA mantiene la producción interna en igualdad de condiciones respecto de las importaciones. En efecto, en un mercado integrado con arancel cero, como lo sería el CAFTA, el comercio inter rama perjudica al productor nacional si está excluido de IVA. Esto se debe a que el bien importado entra al país sin la carga del IVA que le fuera devuelta por el fisco de su país, en tanto el productor nacional no puede descontar el IVA de los insumos comprados (porque está excluido el producto final). El perjuicio será tanto mayor mientras menos integrado verticalmente sea el proceso de producción del bien o servicio en cuestión. Al estar prácticamente todos los bienes y servicios gravados, el productor nacional tendrá la posibilidad de descontar el IVA de sus insumos y el importado pagará IVA a la misma tasa, poniéndolos en igualdad de condiciones para competir (Arias *et al.*, 2004).

De todas maneras, es reconocido que el impacto del impuesto sobre la distribución del ingreso es regresivo. Sin embargo, varios estudios han demostrado que, en América Latina, su efecto sobre la distribución del consumo es progresivo¹⁵. Por lo anterior, si los ingresos tributarios generados por la aplicación del IVA provienen en su mayoría del pago de IVA por el consumo de los sectores de mayores ingresos, la focalización del gasto de dichos recursos hacia los sectores más vulnerables de la sociedad puede resultar en una combinación fiscal progresiva de ingresos por IVA y gasto público social.

En síntesis, a pesar de que en los últimos años se ha observado tanto un aumento en la importancia recaudatoria del IVA como una convergencia en las tasas generales hacia niveles cada vez más ade-

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

cuados y similares (lo que facilita el proceso de integración comercial), aún persisten serios problemas asociados a las excesivas exoneraciones y al uso de la tasa cero a los no exportadores que erosionan significativamente la base tributaria y reducen la productividad del impuesto. Adicionalmente, estas características incrementan la desigualdad tanto horizontal como vertical del sistema tributario y afectan la neutralidad del impuesto, introduciendo distorsiones en la economía, con los consiguientes costos en términos de eficiencia. El uso de la tasa cero para no exportadores constituye, además, un formidable mecanismo para la evasión y genera considerables costos administrativos.

El impuesto selectivo al consumo

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

Como se observa en el Cuadro 2.9, el ISC aportó 1,5% del PIB en 2002 (12,2% de la recaudación total), nivel inferior en 0,6 puntos porcentuales al promedio de los países latinoamericanos. Nicaragua es el país donde estos impuestos recaudan más, con 3,7% del PIB (equivalente al 26% de los ingresos tributarios). En el resto de los países, el ISC recauda entre 1% y 2% del PIB (oscilando entre 8% y 14% de la recaudación).

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

Así mismo, en algunos casos el bajo nivel de las tasas sugiere que habría espacio para una elevación de las mismas, como en los cigarri-

Cuadro 2.9. Impuestos selectivos al consumo, 2002 (Porcentaje)

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

Fuente: Capítulos 3 al 7, BID (2003) y Barreix, Roca y Villela, (2004).
^a Además del 20% *ad valorem* debe sumarse US\$0,0057 por cada 1% de volumen de alcohol/litro.
^b Para el resto de las bebidas alcohólicas es de 44% más un 20% adicional.
^c Para el resto de las bebidas alcohólicas es de 37%.
^d Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.
Nota: Debido a la variación frecuente que tienen las tasas de la imposición selectiva, los niveles indicados en el cuadro pueden diferir de los existentes actualmente. "Espec." significa "específico".

llos y las gaseosas en Honduras. El Salvador tiene tasas sistemáticamente reducidas, lo cual explica la baja recaudación del ISC. En vista de la baja elasticidad del precio de la demanda por estos bienes, un aumento en tasas no reduciría las cantidades transadas de manera significativa, con lo que aumentaría la recaudación tributaria.

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

Quizás el aspecto más perjudicial ha sido los constantes cambios en las tasas del ISC, ocasionados por necesidades presupuestarias coyunturales en varios países, lo cual ha introducido inestabilidad en la estructura tributaria. La alteración de tasas ha sido la forma como los gobiernos han buscado obtener mayores recursos sin corregir los problemas de fondo, como son la baja presión tributaria y la ineficiencia en la asignación y ejecución del gasto público¹⁶.

En síntesis, el ISC en los países centroamericanos presenta características positivas en términos de los niveles de imposición, su es-

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

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

Los impuestos al comercio exterior

Como ya se mencionó, durante los años noventa los países centroamericanos implementaron profundas liberalizaciones comerciales, las cuales redujeron ostensiblemente los niveles arancelarios y eliminaron los impuestos sobre las exportaciones. Como consecuencia, en 2002 el arancel promedio era de 5,6%, poco más de la mitad del promedio observado en los países latinoamericanos (Cuadro 2.10). El Mercado Común Centroamericano (MCCA) hace que la variación del arancel promedio entre países sea mínima.

Cuadro 2.10. Impuestos al comercio exterior, 2002 (Porcentaje)

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

Fuente: BID (2003) y Barreix, Roca y Villela (2004).
^a Incluye 17 países. Las cifras corresponden al promedio 2000-2001.

En cualquier caso, un aspecto que merece atención es la excesiva cantidad de bienes que se encuentran libres de aranceles, principalmente debido a disposiciones asociadas a los diversos regímenes de

promoción como las ZF. Esto erosiona la base tributaria, facilita la evasión y el contrabando, e incentiva la corrupción en las aduanas.

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

En síntesis, los impuestos al comercio exterior en los países centroamericanos presentan un reducido arancel promedio y una dispersión arancelaria relativamente elevada. El fortalecimiento de la integración regional y de los tratados comerciales con terceros países hacen prever que la tendencia hacia la desgravación arancelaria continuará, lo que en el futuro hará recaer la recaudación tributaria casi exclusivamente en impuestos internos. Como consecuencia, la administración tributaria se dificultará, lo que requerirá mejoras en las entidades recaudadoras.

Por último, existe una gran cantidad de bienes que se encuentran libres de aranceles, fenómeno asociado fundamentalmente a los regímenes de promoción. Esto genera diversos problemas, como la erosión de la base tributaria y el incentivo a la evasión, el contrabando y la corrupción.

Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región

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

Adicionalmente, se requiere hacer una serie de supuestos como los referidos a la traslación de los impuestos. En el caso de los impuestos directos a las personas físicas, por ejemplo, en general se supone que la percusión (o sea, el impacto directo) y la incidencia (el efecto de última instancia) recaen sobre el mismo contribuyente. No sucede lo mismo con los impuestos indirectos, donde la traslación del impuesto

es la regla. Sin embargo, la intensidad de la traslación depende de las elasticidades precio de la demanda y oferta. El grado de traslación es más incierto en el caso de los impuestos a la renta corporativa y las contribuciones a la seguridad social. Por tanto, es frecuente realizar supuestos alternativos acerca del grado en que dichos pagos se trasladan.

El Cuadro 2.11 resume los resultados obtenidos por Bolaños (2002) para Costa Rica, y por los capítulos 4, 6 y 7 para El Salvador, Honduras y Nicaragua, respectivamente. La primera columna *Gpre* muestra el coeficiente de Gini (en términos porcentuales) de los ingresos familiares antes de impuestos, y la columna *Gpost* el mismo coeficiente después de pagar impuestos. El hecho de que el *Gpost* sea mayor que el *Gpre*, significa que el sistema tributario aumenta la concentración del ingreso. Como se ve en el Cuadro 2.11, los índices de Gini post impuestos indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso en los cuatro países para los que se tiene información.

Cuadro 2.11. Efecto de los impuestos sobre la distribución del ingreso, 2000 (Porcentaje)

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

Fuente: Capítulos 4, 6 y 7, y Bolaños (2002).
Nota: El concepto de ingresos utilizado es el ingreso total familiar; IN: impuestos nacionales; IM: impuestos municipales.

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

El impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso también se puede analizar a través de la carga tributaria diferencial (CTD), que indica la carga tributaria que soporta cada grupo de ingresos respecto del promedio. En el Cuadro 2.12 se presenta la CTD de los principales impuestos por quintiles de ingresos en los países centro-americanos, excepto Guatemala.

Cuadro 2.12. Carga tributaria diferencial por quintil de ingreso, 2000 (Porcentaje)

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

Fuente: Capítulos 4, 6 y 7, y Bolaños (2002).
^a En los impuestos a los salarios se incluyen las contribuciones a la seguridad social.
Nota: La CTD indica si determinado grupo de ingresos tributa más o menos que el promedio. Un valor de la CTD mayor (menor) al 100% indica que el respectivo sector tributa una mayor (menor) proporción de su ingreso que el promedio.

En Costa Rica se observa una tendencia fluctuante de la CTD, con regresividad del sistema tributario del primer al cuarto quintil, y progresividad del cuarto al quinto quintil de ingresos. El comportamiento de la CTD en Costa Rica contrasta con la pronunciada regresividad observada en los otros tres países. El caso más dramático

lo constituye El Salvador, donde el quintil de más bajos ingresos tributa 210% más que el promedio, mientras que el quintil de mayores ingresos contribuye 20% menos que el promedio.

Al observar la CTD por impuesto, se encuentra que entre los países hay similitudes y diferencias. En primer lugar, el impuesto a la renta en Costa Rica y Honduras es ligeramente regresivo, porque el quintil de menores ingresos soporta una mayor carga tributaria que el quintil de mayores ingresos. En el primer caso, esto se explicaría porque la fuente considera las contribuciones a la seguridad social como impuestos al salario, las cuales son muy importantes¹⁷. En Honduras, en cambio, la explicación estaría en las abundantes exoneraciones. En El Salvador y Nicaragua el impuesto a la renta aparece como fuertemente progresivo.

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

Finalmente, una característica común en los cuatro países incluidos en el Cuadro 2.12 es la regresividad de los impuestos al comercio exterior. Como los países centroamericanos son importadores de petróleo y los combustibles tienen una participación importante en la canasta de consumo de los sectores más pobres, los aranceles empeoran la distribución del ingreso. Este hecho es acentuado por los aranceles a la importación de alimentos, dado que los países centroamericanos protegen sus sectores agrícolas tradicionales con barreras arancelarias. Como se ve claramente, la regresividad es la norma de los sistemas tributarios de los países centroamericanos, y ello es válido incluso para impuestos que se esperaría fuesen progresivos. Esto plantea un desafío ineludible para las reformas que la región deberá empezar a discutir en el futuro próximo.

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

Conclusiones y recomendaciones en materia de reforma tributaria

Los objetivos pendientes de los procesos de reforma

Antes de abordar la discusión sobre las opciones de reforma tributaria que tienen cada uno de los países y que, de manera global se detallan más adelante, resulta pertinente efectuar una revisión de los temas que deberían tomarse en cuenta para definir los objetivos de un proceso de este tipo.

El primer aspecto está relacionado con el nivel de presión tributaria que requieren los países centroamericanos para el financiamiento del sector público a la luz de metas prioritarias como son la reducción de la pobreza, la construcción de infraestructura indispensable para el crecimiento y el aseguramiento de la solvencia intertemporal de las finanzas públicas. Independientemente del instrumento tributario que se adopte para conseguir tales fines, la discusión en torno al nivel de financiamiento del sector público es insoslayable.

Un segundo tópico es la rápida evolución de las negociaciones en torno a la incorporación de la región al CAFTA (y eventualmente al Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), y sus efectos directos sobre los niveles de recaudación arancelaria e indirectos sobre la tributación doméstica.

También será necesario considerar los efectos de la tributación sobre la distribución del ingreso. Como se ha señalado, los sistemas tributarios en la región son altamente regresivos. En este sentido, deberán realizarse esfuerzos significativos para corregir la excesiva importancia de la imposición indirecta en la recaudación.

Otro tema igualmente importante en el análisis es la discusión en torno al IVA. Entre los países existen fuertes discrepancias en las estructuras internas del tributo. El carácter de los sujetos alcanzados, la amplitud de los hechos imponibles en cuanto al tratamiento de los bienes y de los servicios, las exenciones tanto objetivas como subjetivas, el tratamiento de los bienes básicos o de la canasta familiar, la extensión en cuanto al reconocimiento de los créditos, la aplicación de la tasa cero para las actividades domésticas y las distintas formas de tratar a los pequeños contribuyentes son sólo algunos aspectos que ilustran estas discrepancias y que tienen incidencia en el impacto económico del tributo.

El efecto que tienen las diferencias en materia de imposición selectiva (combustibles, tabacos y alcoholes) sobre las corrientes de comercio dentro del área también debe ser estudiado. Dado que estos países están geográficamente relacionados, es imposible evitar el tráfico de mercancías desde aquellos con menor nivel de imposición hacia aquellos que tienen mayores cargas tributarias para productos similares. Los temas impositivos pueden constituirse entonces en una fuente de distorsiones y competencias tributarias que afectan el nivel de ingresos de todas las partes involucradas y por ende el interés común. Por esto, la revisión de los aspectos relativos no sólo al nivel de las tasas sino también a los criterios para la determinación de las bases imponibles deberá estar permanentemente en la agenda de discusión de los países.

Por último, se recomienda evaluar los efectos que producen la apertura financiera y comercial sobre la imposición directa, especialmente en cuanto al impuesto a la renta corporativa. El tratamiento tributario a las rentas internacionales, que prácticamente constituye una materia ausente en la gran mayoría de las legislaciones de estos países, deberá convertirse en un tema de discusión futura.

En ese sentido, resulta conveniente sopesar las ventajas y desventajas de modificar el principio jurisdiccional de fuente por el de renta mundial en aquellos países en que esta conversión aún no se ha realizado. También deberán discutirse temas como el alcance y profundidad en materia de precios de transferencia, las normas de capitalización débil, los criterios con respecto al tratamiento de los ingresos provenientes y dirigidos a países de baja o nula imposición (paraísos fiscales), etc. Estos tópicos no han sido incorporados en las legislaciones tributarias de los países de la región. En el momento en que esto se haga, se podrá dar la discusión sobre los alcances o límites de la soberanía tributaria que deberán establecerse entre los países exportadores y los receptores de capital. Una vez coordinadas las posiciones sobre estos importantes temas en el ámbito regional, deberá plantearse si estas discusiones y negociaciones deben llevarse a cabo de manera bilateral o multilateral.

La tarea de coordinación se desarrolla de manera permanente en el área aduanera, en materia de nomenclatura, valoración y procedimientos. Sin embargo, ese esfuerzo no debería quedar circunscrito al ámbito aduanero, sino que también se deberían impulsar acciones conjuntas en materia de tributación doméstica, especialmente en el

tema de imposición indirecta, con el propósito de facilitar el movimiento de los bienes y servicios a nivel regional. Por otra parte, se considera conveniente avanzar en la firma de convenios de intercambio de información y en definir criterios para la firma de tratados de doble imposición internacional, a fin de facilitar la coordinación administrativa con los órganos fiscales de los principales países de origen de las inversiones y la búsqueda de criterios para la solución de controversias.

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

Lineamientos generales para una reforma tributaria en Centroamérica

A partir de estas consideraciones y de los estudios de cada uno de los países, se desprenden conclusiones que identifican los aspectos que deberían considerar futuras reformas tributarias en los países de la región.

El objetivo central: aumentar la carga tributaria

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

La recomendación más adecuada en este plano es ampliar las bases imponibles de los tributos y fortalecer la administración tributaria. Con estas medidas se logrará mejorar la elasticidad automática del sistema tributario. Sin embargo, sus alcances serán muy limitados si continúa una brecha tan significativa como la que existe actualmente entre la carga tributaria nominal y la efectiva debido a los altos niveles de evasión y a la erosión que se observa en las estructuras de los tributos.

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

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

La necesidad de coordinación regional

Es urgente delinear un conjunto de parámetros o criterios básicos dentro de los cuales cada país tendría la libertad de optar dependiendo de sus circunstancias particulares. En ese sentido, se observa que uno de los primeros objetivos es procurar evitar las guerras fiscales dentro de la región, ya que las mismas conducen inexorablemente a una degradación de los sistemas impositivos¹⁸. La coordinación regional debería incluir tanto el establecimiento de pautas referenciales en materia de incentivos tributarios como límites a la imposición selectiva sobre algunos bienes y criterios para la determinación de las bases imponibles del IVA y del impuesto a la renta.

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

¹⁸ En 1986 los países abolieron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de 1962. Aunque los resultados de este convenio fueron escasos, al menos constituía un referente común en este terreno.

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

Análisis de los efectos de los regímenes de incentivos

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

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

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

Opciones de reforma a los impuestos a la renta y al patrimonio

Con respecto al impuesto a la renta, el análisis de la imposición personal y a las sociedades deberá estar presente en la discusión de las op-

ciones de reforma. Así mismo, tendrá que estudiarse el papel que le corresponde a los impuestos mínimos o presuntos a la renta establecidos sobre la base del valor de los activos o del valor de las ventas empresariales.

La imposición patrimonial, ya sea sobre manifestaciones parciales de patrimonios, o sobre el patrimonio neto en su conjunto, resulta también un elemento que deberá ponderarse adecuadamente en función de los objetivos perseguidos.

Como se ha señalado en varias oportunidades, la distribución del ingreso personal o familiar muestra una marcada concentración en la región, que es incluso acentuada por los sistemas tributarios. Aunque la política tributaria no es el instrumento más apropiado para modificar esta distribución antes de impuestos, resulta difícil aceptar el impacto regresivo de los tributos.

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

Cabe mencionar, además, que las dificultades para una administración y control eficiente de los impuestos a la renta y al patrimonio son más complejas que las existentes en la imposición indirecta. Por esto se requiere enfatizar los esfuerzos en esta materia, así como avanzar en la generalización de los sistemas de retención en la fuente pagadora como una manera de complementar la acción del Estado.

Con relación a la imposición a la renta societaria, el análisis de la situación existente indica que el potencial recaudatorio de dicho impuesto no ha sido explotado adecuadamente debido a las limitaciones que tiene la base imponible del tributo para captar los cambios económicos que han ocurrido en los países de la región. A pesar de que en los últimos años se han logrado avances sustanciales en la mo-

dificación de la estructura de las tasas, al convertirlas en tasas proporcionales en lugar de las inconvenientes tasas progresivas utilizadas para gravar la renta empresarial, aún hace falta modernizar y generalizar las bases imponibles. La propuesta de reforma elaborada en Costa Rica a fines de 2001 avanza en esta dirección, aunque no sin dificultades para su aprobación en el Parlamento.

Sería conveniente retomar la aplicación de impuestos mínimos a la renta presunta, establecida sobre la base del valor de los activos o al valor de las ventas brutas. Esto contribuiría a cerrar la brecha de financiamiento y a fortalecer la imposición directa, mientras logran implementarse efectivamente las reformas de fondo.

Mejorar la administración tributaria

Por último, se deben redoblar los esfuerzos por lograr mejoras sustanciales en la eficacia y eficiencia de la administración tributaria y aduanera. De no ser así, ninguna reforma tributaria tendrá éxito. Este esfuerzo debe comenzar con la rápida sanción de códigos tributarios modernos que establezcan claramente los derechos y obligaciones de las partes involucradas, con el propósito de darle certeza, objetividad y transparencia a la relación fisco-contribuyente.

Así mismo, el alto grado de concentración de las economías y las falencias de las administraciones tributarias requieren el establecimiento de criterios de diferenciación en materia impositiva según el tamaño y características de los contribuyentes. Resulta inconveniente sujetar a los mismos criterios y normas administrativas a los grandes contribuyentes y a los pequeños, así como a los que actúan en los mercados formales como a los que están en la informalidad. Las normas relativas a estos últimos deberán adecuarse tomando en cuenta su importante significación numérica y bajo impacto recaudatorio.

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

En los estudios realizados para cada país y en las recomendaciones de reforma propuestas se han tenido presentes este conjunto de lineamientos, respetando las particularidades de cada uno. Los capítulos que siguen ahondan en la situación de los países individual-

mente y plantean recomendaciones específicas, también para cada uno de ellos.

Referencias

- Acevedo, C. y M. González Orellana. 2003. "El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-011. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Afonso, J. R., E. Amorim Araújo y S. Werneck Vianna. (2004). "Carga tributaria indirecta no Brasil: análise da incidência efetiva sobre as famílias". Serie de Estudios Económicos y Sociales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero.
- Agosin, M. R., R. Machado y P. Nazal. 2004. *Pequeñas economías, grandes desafíos. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arias, L. A., A. Barreix, A. Valencia y L. Villela. 2004. "La armonización de los impuestos indirectos en la Comunidad Andina". Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2004. . "Impacto fiscal de la liberalización comercial en América". *Integración y comercio en América. Nota periódica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Enero.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. "La problemática regional y las opciones de reformas tributarias". XVII Reunión de Gobernadores del Istmo Centroamericano y República Dominicana. Tegucigalpa. No publicado. Febrero.
- Bolaños, R. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense". En Contraloría General de la República. *El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.
- CEPAL. 2000. "La fuerza de la nueva integración centroamericana. Convergencias y divergencias de la política fiscal y monetaria". Documento de Trabajo LC/MEX/L.537. México, D.F.
- Cornick, J. 2003. "Costa Rica: política tributaria para el desarrollo humano". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-010. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Engel, E., A. Galetovic, A. y C. Raddatz. 1999. "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic". *Journal of Development Economics*. 59: 155-192.

- Gómez Sabaini, J. C. 2003a. "Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-013. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2003b. "Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-014. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jenkins, G. P. y C. Kuo. 2004. "Is the ITBIS regressive in the Dominican Republic?". Santo Domingo: Gobierno de la República Dominicana. No publicado. Julio.
- Roca, J. y H. Vallarino. 2003. "Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador". Proyecto *Salto*. Quito: United States Agency for International Development (USAID). Junio.
- Rodríguez, A. y E. Robles. 2003. "Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?". Proyecto *Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI*. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES)/The International Development Research Centre (IDRC).
- Schenone, O. y C. de la Torre. 2003. "Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-012. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sintiere, J., J. C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo. 2000. "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997". Secretaría de Programación Económica y Regional. Buenos Aires: Ministerio de Economía. No publicado. Febrero.
- Stotsky, J. y A. WoldeMariam. 2002. "Central American tax reform: trends and possibilities". Working Paper WP/02/227. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. 2001. "Globalization and the work of fiscal termites". *Finance and Development*. Vol. 38, No. 1. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- _____. y H. H. Zee. 2001. "Tax policy for emerging markets: Developing countries". *National Tax Journal*. 53: 299-322.

PARTE II

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS NACIONALES

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 3



COSTA RICA: POLÍTICA TRIBUTARIA PARA EL DESARROLLO HUMANO

*Jorge Cornick**

Estructura y tendencias del gasto público

Evolución del nivel del gasto público

El gasto del Gobierno Central en Costa Rica ha mostrado una clara tendencia a la contracción en los últimos treinta años. Sin embargo, existe la percepción, incluso en grupos con acceso a información y al conocimiento técnico en esta materia, de que el gasto público en este país ha venido creciendo de manera acelerada.

El primer informe de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público, constituida por el gobierno en agosto de 2002 y cuyos integrantes incluyen, entre otros, un ex ministro de Hacienda, un ex contralor general de la República y un ex ministro de Transporte, señala que “El Estado costarricense ha venido creciendo desorbitadamente”. Dicho crecimiento, en opinión de los autores del informe, constituye una de las causas fundamentales de la frágil situación fiscal que enfrenta el país.

Los datos, sin embargo, no sólo no avalan, sino que directamente contradicen esta conclusión. Al respecto, conviene citar en extenso las conclusiones del reciente estudio de Rodríguez y Angulo (2002):

“Una comparación entre el gasto del Gobierno Central en 1973 y el 2000... elaborada con datos de la Contraloría General de la República permite evaluar el cambio en la estructura del gasto en un período relativamente

* El autor agradece la valiosa colaboración de Eddy Rodríguez, Leiner Vargas, Gerardo Retana y Carlos Conejo.

largo... Lo más interesante es que en términos del PIB el gasto se ha reducido de un 25,8% a un 23%, aun cuando el gasto en pensiones y en intereses de la deuda pública ha aumentado en casi 4,5 puntos del PIB. Las reducciones presupuestarias que explican este fenómeno se concentran en vivienda y servicios comunitarios y transporte y comunicaciones aunque también hay reducciones en otras áreas, como educación y salud. Esto es congruente con lo reportado por Cruz (1995) quien establece que el tamaño relativo del sector gobierno (consumo e inversión pública) se ha reducido notablemente en términos reales, el volumen de la planilla es menor (aunque hay un crecimiento de los salarios reales), la formación de capital fijo es una tercera parte de lo que fue en 1980 y las compras se mantienen estancadas a niveles de 1975”.

En lo fundamental, esta reducción del gasto se ha logrado a través de políticas de contención del gasto de alcance amplio y de resorte del Poder Ejecutivo y no mediante la eliminación de programas o instituciones completas¹, o con otras transformaciones que habrían requerido autorización legislativa.

El resultado neto ha sido no sólo la reducción del tamaño relativo del gasto del Gobierno Central sino una creciente rigidez en su presupuesto, como se muestra a continuación.

Gastos predeterminados e inflexibilidad presupuestaria

El gasto del Gobierno Central en Costa Rica muestra una rigidez creciente, aunque no absoluta. Esto es resultado de la combinación de varios factores:

- El gasto por nómina del gobierno (y una parte del gasto en pensiones que está directamente indexado a los salarios) crece de manera automática, aun si no hay contrataciones ni ajustes por inflación. Esto obedece a que cada año cumplido de servicio los trabajadores reciben incrementos.

¹ Los acuerdos del pacto celebrado entre el ex presidente Calderón y el presidente Figueres en esta materia no llegaron a ejecutarse y algunas de las pocas instituciones que supuestamente llegaron a cerrarse –caso del ferrocarril– cuentan aún con cientos de empleados. Las dos grandes excepciones a esta generalización son las empresas creadas por la corporación estatal CODESA, que fueron vendidas o cerradas, y el Banco Anglo (de propiedad estatal, a pesar de su nombre) que fue cerrado tras su quiebra en 1995.

- El gasto por concepto de intereses ha mostrado una tendencia al alza, principalmente por la acumulación de déficit financieros y su financiamiento a tasas de interés superiores al ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales.
- Una parte importante de los ingresos provenientes de varios impuestos tiene destino específico.
- Para financiar ciertos gastos se han establecido obligaciones, incluso de nivel constitucional, sin que necesariamente se hayan creado las fuentes de ingreso para financiarlos.
- Como resultado del desbalance actuarial de los regímenes pensionales, el gasto por este concepto con cargo al Presupuesto de la República ha mostrado una tendencia creciente.

De acuerdo con los cálculos de la Comisión de ex Ministros de Hacienda, el gasto al que teóricamente hubiera estado obligado el gobierno en 2001 hubiera sido equivalente al 158% de los ingresos tributarios de ese año. El Cuadro 3.1 resume esta información.

Si se toman en cuenta únicamente los gastos establecidos por mandato constitucional, los impuestos con destino específico, los salarios y las pensiones, se consumen el 100% de los ingresos tributarios. Si a esto se suman los intereses por servicio de la deuda, se alcanza el 130% de los ingresos tributarios.

A la luz de estos datos, no resulta sorprendente que el gobierno no ejecute el total de gastos a los que en principio está legalmente obligado. En el año 2000, según las estimaciones de Rodríguez y Angulo (2002), el gobierno giró apenas el 80,5% del gasto que exige la ley. A pesar de que una resolución reciente de la Sala Constitucional aclara que el gobierno no tiene obligación de giro más allá de lo que su flujo de caja le permite, esto no ha servido para solucionar el problema de rigidez del gasto público, porque en la medida en que mejora el flujo de caja del gobierno, éste sigue obligado a realizar los desembolsos previstos en las diferentes leyes o a nivel constitucional.

La rigidez del gasto público se ha incrementado notablemente. En 1997, del total de ingresos tributarios del Gobierno Central, un monto equivalente a 7,9% del PIB estaba disponible para “otros gastos”, es decir, no tenía destino específico establecido por ley. En el año 2000, este porcentaje se había reducido a 3,6% del PIB. En ese mismo período, el superávit primario se redujo de 2,4% a 0,67% del PIB.

Cuadro 3.1. Desagregación de algunos gastos del presupuesto 2001 (Porcentaje de los ingresos tributarios)

		Acumulado
Por mandato constitucional	47,3	47,3
Educación pública	35,4	
Poder judicial	6,0	
Deuda política	0,7	
Cuota a la CCSS	5,2	
Por ley con destino específico	23,1	70,5
Con creación de fuente de ingreso	5,4	
Sin creación de fuente de ingreso	17,8	
Otras obligaciones legales	28,9	99,4
Pensiones	16,8	
Salarios (excluyendo MEP y Poder Judicial)	12,1	
Intereses	30,5	129,9
Obligaciones a mediano plazo	28,6	158,5
Gasto adicional en educación	11,6	
Municipalidades	17,0	

Fuente: Comisión de ex Ministros de Hacienda (2002).

El resultado de casi 20 años de contención del gasto con base en la reducción de los gastos discrecionales y de la inversión pública, manteniendo una carga tributaria relativamente baja, ha conducido a que el proceso de formulación y aprobación del presupuesto, lejos de ser un ejercicio de discusión y definición de prioridades nacionales de desarrollo, tienda a convertirse en un mero formalismo en que casi todo lo que importa ya está decidido antes de que empiece el proceso formal de confección y aprobación del presupuesto.

De hecho, por dos años consecutivos, la Contraloría General de la República (2002a y 2003), en su informe anual de labores, ha reportado que no se han puesto en práctica las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos aprobada en 2003, la cual, entre otros, tiene el propósito de establecer un vínculo explícito entre el Presupuesto del gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, así como el de establecer mecanismos claros de rendición de cuentas de cara a los objetivos establecidos al momento de aprobarse los planes de gasto.

El gasto fuera del control parlamentario

El gasto del Gobierno Central ha llegado a representar una proporción relativamente reducida del gasto público total. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Hacienda, publicadas en *El Financiero* a fines de 2002, el 65% del gasto público en Costa Rica tiene lugar en instituciones descentralizadas y no está, por tanto, sujeto a control parlamentario.

Aunque esta falta de control parlamentario y de iniciativa del Poder Ejecutivo sobre un porcentaje tan grande del gasto público total puede ser inconveniente, se ha mostrado que desde el punto de vista de los balances macroeconómicos el sector descentralizado por lo general no ha generado un déficit financiero, sino por el contrario un superávit. De esta forma, no sólo no ha contribuido a los desequilibrios fiscales sino que ha sido un factor paliativo en esta materia.

En este campo también podrían producirse importantes modificaciones en el futuro inmediato. En 2003, una resolución de la Sala Constitucional prácticamente eliminó la facultad del Poder Ejecutivo para limitar el gasto o para obligar a los entes descentralizados a generar superávit presupuestarios. Si estas entidades implementan planes de inversión que no son consistentes con las limitaciones presupuestarias globales, la situación fiscal podría deteriorarse o se tendría que reducir el gasto del Gobierno Central.

Por otra parte, esto ha suscitado una serie creciente de conflictos entre las autoridades de hacienda pública y algunas instituciones autónomas, en particular el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que muestran cada vez una menor disposición a aceptar las disciplinas de gasto que les exige el Ministerio de Hacienda.

Estructura y tendencias de los ingresos tributarios

Cambios en la estructura impositiva

Entre 1990 y 2000 se han producido cambios importantes tanto en la estructura de los ingresos tributarios como en cada uno de los principales impuestos.

Desde el punto de vista de la estructura, el cambio más notable es la sistemática reducción de la importancia de los impuestos al comer-

cio exterior, lo cual es congruente con la estrategia de inserción internacional del país. Paralelamente, ha aumentado la importancia de los impuestos al consumo, particularmente el impuesto general sobre las ventas. Este es bastante parecido a un impuesto al valor agregado, pero con una cobertura limitada y con reglas restrictivas en cuanto a la aplicación de créditos por impuesto pagado en la adquisición de servicios. El Gráfico 3.1 sintetiza esta información.

Como puede observarse, los impuestos al comercio exterior pasaron de constituir casi el 29% de los ingresos tributarios en 1990, a sólo 7,3% en 2002, mientras que el impuesto sobre las ventas pasó de representar 30% a 38%, con un máximo cercano al 45% en 1996. La participación dentro del total de los impuestos al consumo, incluyendo el impuesto a las ventas, el selectivo de consumo y otros, pasó de 50% a 65%, mientras que la participación porcentual de los impuestos sobre los ingresos y las utilidades sobre el total del recaudo se incrementó de 17% a 24% entre esos mismos años.

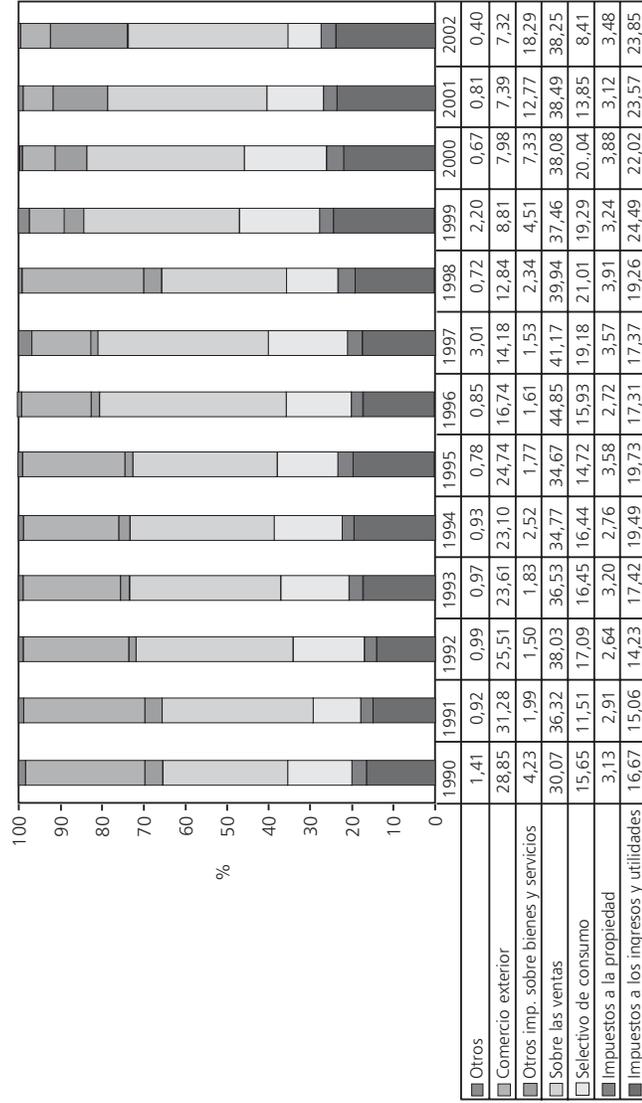
Los principales cambios registrados en cada impuesto se detallan a continuación.

Impuesto sobre la renta

En 1995 se intentó ampliar indirectamente la base de este impuesto mediante la creación de un impuesto de 1% sobre los activos de las empresas, acreditable al impuesto sobre las utilidades. Este impuesto tenía dos propósitos: por un lado, crear una imposición mínima de tipo presuntivo sobre la renta de todas las empresas, y por el otro, incorporar a las empresas que se encontraban por fuera de la base tributaria (cooperativas, empresas en régimen de zona franca o empresas con exención del impuesto sobre la renta otorgada por contratos de incentivos turísticos). Este intento fue infructuoso, ya que el impuesto sobre los activos fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional.

En 2001, con la aprobación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria se produjo una ampliación de la base del impuesto al excluir la depreciación sobre activos revaluados de los gastos deducibles e incorporar, dentro de la base, la educación universitaria privada. Se aprobó, además, un impuesto sobre la operación de bancos *off shore* (con el carácter de “licencia” de monto fijo, no calculado con base en las utilidades) y se elevó la alícuota aplicable a dietas, ingresos en especie y similares.

Gráfico 3.1. Distribución de los ingresos tributarios (Porcentaje)



Fuente: Base de datos del Proyecto Estado de la Nación

Sin embargo, la estructura fundamental del impuesto no ha sufrido modificaciones, sigue siendo un impuesto cedular, de base territorial, y muchas de las deficiencias señaladas por primera vez en el Informe Tanzi se mantienen².

Impuesto sobre las ventas

Las variaciones en la alícuota de este impuesto han sido frecuentes y la base se ha ampliado de manera lenta, pero sistemática, aunque sin llegar a incluir los servicios de forma generalizada, ni a sustituir el principio de “incorporación física” por el de “incorporación financiera” para efectos de créditos fiscales.

En cuanto a las alícuotas, el nivel predominante durante los años ochenta fue de 10%. En 1991 se produjo un aumento temporal a 13%, con reducciones de un punto en los años siguientes hasta quedar nuevamente en 10%. En 1995 se incrementó a 15%, tasa que se mantuvo durante 18 meses y posteriormente se redujo a 13%, nivel en el que se encuentra actualmente.

En 1987, 1991 y 1992 se produjeron ampliaciones de la base reduciendo la lista de bienes exonerados e incluyendo la electricidad, los combustibles (posteriormente excluidos) y el cemento. En 2001 se produjo la última ampliación de la base mediante la inclusión de los servicios de radiolocalización, lavado de automóviles, litografía y la mayor parte de los seguros.

Impuesto selectivo de consumo

En 1994, en el contexto de un ejercicio de concertación denominado “Un Acuerdo Nacional Razonable”, el gobierno propuso reducir la cobertura del impuesto selectivo de consumo de alrededor de los 1.500 bienes sujetos al impuesto en ese momento, a 700 al cabo de un año, y a menos de 100 un año después (Castro y Conejo, 1994). Sin embargo, al finalizar el período presidencial, la estructura de este impuesto se

² El “Informe Tanzi” es la denominación con que comúnmente se conoce el informe sobre el sistema tributario costarricense preparado por una Misión Técnica del Fondo Monetario Internacional en 1990, que se convirtió en punto de referencia de los proyectos de reforma tributaria que se han discutido en Costa Rica desde esa fecha. Ver Tanzi *et al.* (1990).

encontraba prácticamente inalterada (Cornick, 1998). No obstante, en 2001 la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria redujo considerablemente la base de este impuesto. Este es un ejemplo de una dirección adecuada de cambio (en este caso, la reducción del número de bienes sujetos al impuesto selectivo de consumo), pero con un ritmo particularmente lento (en 2001 se lograron parcialmente los objetivos que el gobierno había propuesto para 1996).

Impuesto sobre los combustibles

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria también introdujo un impuesto único sobre los combustibles en sustitución de los impuestos de ventas, selectivo de consumo y arancelarios de importación, y de la contribución al Consejo Nacional de Vialidad. El efecto recaudatorio fue reducido, pero se introdujo un efecto cascada que resultó en una pérdida de competitividad de las actividades particularmente intensivas en el uso de combustibles (Cohelo *et al.*, 2002)³.

Impuestos sobre el comercio exterior

Costa Rica ha reducido sistemáticamente los aranceles a las importaciones. En 1996 se acordó un programa de desgravación arancelaria en el contexto del proceso centroamericano de integración económica. Como resultado, en el año 2000 el arancel promedio era de algo más de 6% (Chacón, 2001). Sin embargo, este promedio simple oculta importantes diferencias sectoriales: el arancel promedio para la industria era inferior a 5% y el arancel promedio para la agricultura superior a 13%; mientras tanto, una pequeña lista de productos agropecuarios tiene aranceles que van de 30% a 270%, los cuales se reducirán paulatinamente para cumplir con los acuerdos de comercio internacional suscritos por el país.

Los impuestos a las exportaciones fueron eliminados como resultado del Cauca II y de la aprobación de la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, con excepción de los correspondientes a café, banano, carne y ganado (Rodríguez y Angulo, 2002).

³ Los productores que utilizan combustibles como insumo no pueden obtener crédito fiscal por el impuesto específico a los combustibles pagado, lo que sí podían hacer con el impuesto sobre ventas.

Cambios en el Código de Normas y Procedimientos

El camino para dotar a la administración tributaria de las facultades necesarias para el correcto cumplimiento de sus responsabilidades ha sido largo y zigzagueante. A comienzos de 1994, las facultades sancionadoras generales de la administración apenas existían, y un capítulo de sanciones que incluía el cierre de negocios, y que había sido introducido como parte de las últimas reformas en la Ley General del Impuesto sobre las Ventas, se encontraba en suspenso, pendiente de la resolución de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicha ley.

El gobierno se propuso cambiar esta situación en 1994, proponiendo la aprobación de la Ley de Justicia Tributaria que restablecía la capacidad sancionadora de la administración, incrementaba las rentas presuntivas de los profesionales e introducía un impuesto sobre los activos. Como se había mencionado, este impuesto buscaba ampliar la base del impuesto sobre las utilidades, y establecer una especie de impuesto presuntivo mínimo para las empresas.

En 1998, sin embargo, las principales provisiones de la Ley de Justicia Tributaria fueron declaradas inconstitucionales, por lo cual la administración quedó prácticamente en la misma situación en que se encontraba en 1994. Fue solamente hasta la aprobación de las reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios de 1999 (Ley 7900), que ésta adquirió un conjunto de facultades de inspección y sanción relativamente adecuado y estable.

A pesar de ello, subsisten deficiencias importantes que se pueden sintetizar en los siguientes términos (Cornick, 2002, p. 258):

“... aunque el Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece facultades y atribuciones sancionadoras razonables para la administración tributaria, los procesos de cobro son aún engorrosos y de larga duración y no se dispone de medidas cautelares adecuadas durante el proceso; la administración carece de facultades para el cobro coactivo y en el campo de la información bancaria no dispone de los medios adecuados para obtener la información que requiere para el desempeño de sus tareas”.

Modernización de la administración tributaria

Hasta 1992, la administración tributaria costarricense estaba organizada por impuestos, no por funciones, carecía de unidades territoria-

les y no diferenciaba el trato a los contribuyentes según su importancia fiscal. Ese año se inició un proceso de modernización, cuyos primeros pasos fueron la definición de una estructura basada en funciones (gestión, cobro, fiscalización, servicios de apoyo) y el comienzo de la descentralización y la creación de administraciones tributarias regionales.

Este proceso cobró nuevo impulso en 1996 con el lanzamiento del Programa de Modernización de la Administración Tributaria, que tras un relativo abandono entre 1998 y 2000, fue retomado con vigor a partir de ese último año.

A lo largo de este proceso, la Administración ha asumido plenamente el modelo tributario basado en el cumplimiento voluntario y la autoliquidación de los impuestos por parte del sujeto pasivo, ha transformado el marco de sus relaciones con los bancos recaudadores, ha normalizado el conjunto de documentos utilizados por los contribuyentes, ha desarrollado y gestionado un sofisticado sistema de información masiva, y ha mejorado los servicios de atención al cliente.

A pesar de ello, persisten problemas importantes en diversas áreas: selección y gestión de los recursos humanos, insuficiencia de recursos financieros, así como dificultades para adoptar métodos eficaces de gerencia y planificación del trabajo de la administración.

Evolución de los ingresos tributarios

En este capítulo se analiza la carga tributaria únicamente a partir de 1991, para no tener el problema de empalmar dos series del PIB con bases distintas (1966 y 1991). De otro lado, no se tomó en cuenta la sugerencia de Rodríguez y Angulo (2002) de ajustar la serie del PIB para excluir la producción de Intel, por dos razones. La primera, porque de hacerlo, se estaría ocultando uno de los problemas centrales de la estructura tributaria costarricense, que es precisamente la exclusión de la base tributaria de los sectores más dinámicos de la economía (Herrero, 1994). En segundo lugar, porque sería necesario excluir del cálculo del PIB a toda la producción de la zona franca y no solamente a la de Intel. Finalmente, se optó por excluir las contribuciones a la seguridad social del análisis de la carga tributaria porque éstas no afectan ni las finanzas del Gobierno Central ni las del Banco Central, que son el eje del problema fiscal que enfrenta Costa Rica. Adicionalmente, se observó que el análisis de tendencia no se ve afectado porque el nivel de dichas contribuciones es bastante estable.

En el Cuadro 3.2 se presenta la relación de los ingresos tributarios con respecto al PIB de 1991 a 2002.

Cuadro 3.2. Ingresos tributarios, 1991-2002 (Porcentaje del PIB)

Año	
1991	11,0
1992	11,6
1993	11,3
1994	11,8
1995	11,4
1996	11,9
1997	12,1
1998	12,1
1999	11,6
2000	11,9
2001	13,0
2002	12,8

Fuente: Cálculos del autor con base en el Compendio Estadístico del Estado de la Nación

Como puede verse en este cuadro, la carga tributaria oscila entre el 11% y el 12% del PIB, sin tendencias claras al alza o a la baja. Los datos de 2001 son una excepción que reflejan, tanto una ampliación de las fechas de pago en 2000 (una parte de los ingresos fiscales del año 2000 se recibieron en 2001), como los cambios en las fechas de pago de los impuestos que introdujo la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (una parte de los ingresos que normalmente se hubieran percibido en 2002 ingresaron a finales de 2001). El Fondo Monetario Internacional estimó que como resultado de la aprobación de dicha ley se trasladaron de 2002 a 2001 cerca de C\$9.000 millones.

De otra parte, y con base en regresiones realizadas para un conjunto de países donde la carga tributaria se explica alternativamente en función del PIB per cápita y del Índice de Desarrollo Humano (IDH), Rodríguez y Angulo (2002) llegaron a la conclusión de que la carga tributaria costarricense es inferior al nivel esperado en 0,7% del PIB si se analiza en función del PIB per cápita, y en 4,3% del PIB si se calcula en función del IDH.

Síntesis: la naturaleza de la crisis fiscal

Costa Rica es un país que tiene una carga tributaria relativamente baja, tanto si se analiza en comparación con otros países de similar nivel de

ingreso o de desarrollo humano, como, sobre todo, si los ingresos tributarios se comparan con el nivel de gasto comprometido del sector público, que equivale a alrededor de 150% de los ingresos tributarios.

Como resultado de este desequilibrio acumulado a través de los años, el saldo de la deuda pública se ha incrementado de manera sistemática, y el servicio de la deuda se ha convertido en un componente cada vez más importante del gasto público.

La creciente participación del servicio de la deuda no es, sin embargo, sino uno de los elementos que contribuyen a la creciente rigidez del gasto público costarricense. Los gastos comprometidos en función de las obligaciones legales, las afectaciones específicas y las previsiones constitucionales tienen el mismo efecto, así como los aumentos automáticos en el costo de la nómina del sector público.

Por otra parte, Costa Rica ha acumulado fuertes rezagos en inversión pública, que se han convertido en un obstáculo importante para el crecimiento de la economía y que podrían ser compensados, sólo en parte, mediante el uso de mecanismos como las concesiones de obras públicas y similares. Adicionalmente, parece existir una percepción bastante generalizada en la población de que la calidad del gasto público es deficiente.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de una crisis fiscal en Costa Rica surge simultáneamente de la insuficiencia de los ingresos del sector público y de la rigidez y baja calidad del gasto público. En consecuencia, uno de los elementos centrales de un programa orientado a evitar que la situación fiscal se agrave es un incremento permanente de los ingresos fiscales, sin perjuicio de que simultáneamente se adopten medidas para garantizar el equilibrio fiscal de largo plazo y para mejorar la calidad del gasto público. El análisis siguiente se concentra en la evaluación de las diversas opciones para el incremento de los recaudos tributarios.

Impacto del sistema tributario sobre la equidad y la eficiencia económica

Naturaleza del análisis de incidencia y distribución de la carga tributaria

El estudio de la incidencia y distribución de la carga tributaria exige información sobre los patrones de consumo por grupos de ingreso, y

sobre las elasticidades de oferta y de demanda de bienes y servicios de consumo final, así como de los servicios de los factores de producción. Además, para tomar en cuenta las interacciones entre los diversos mercados, el análisis debe realizarse en el contexto de modelos de equilibrio general cuyos resultados son particularmente sensibles a los “supuestos de cierre” del modelo. En el caso de Costa Rica, este procedimiento se dificulta porque no existen datos recientes sobre consumo e ingreso (la última encuesta de ingresos y gastos de los hogares es de 1988), pero también, porque la investigación econométrica sobre las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda, tanto en el mercado de productos como en el de factores, es limitada.

A pesar de estas dificultades, Taylor (1997) y posteriormente Bolaños (2002) desarrollaron este tipo de análisis para Costa Rica. Los principales resultados del segundo trabajo (que actualiza los resultados de Taylor e introduce ajustes en las estimaciones de la distribución del ingreso de 1988) se sintetizan a continuación.

Incidencia y distribución de la carga tributaria, 1988-2000

En el trabajo de Bolaños (2002), se comparan la incidencia y distribución de la carga tributaria en 1988 y 2000. En términos de incidencia, el principal resultado de este estudio es que tanto en 1988 como en 2000 ésta es casi nula, es decir, el patrón de distribución del ingreso es prácticamente idéntico antes y después de considerar el efecto de los impuestos.

No sucede lo mismo con la distribución de la carga tributaria, que varía de manera importante entre uno y otro año. Estos dos resultados pueden parecer contradictorios, pero no lo son. Si la distribución del ingreso es marcadamente desigual, pueden producirse cambios importantes en la distribución de la carga tributaria por nivel de ingreso, sin que por esto se produzcan cambios significativos en la distribución del ingreso antes y después de impuestos (*ver* Bolaños, 2002). Estos cambios se explicarían fundamentalmente por modificaciones en el impuesto al salario, que se hizo más progresivo, y en los impuestos indirectos, especialmente el selectivo de consumo, que pasó de ser regresivo a ser progresivo en el año 2000.

Impacto sobre la eficiencia económica

El análisis de eficiencia económica en el sentido de Harberger requiere aún más información que el análisis de incidencia, y en este caso también se encontraron severas limitaciones en la información disponible. Bolaños (2002) tuvo que utilizar los cálculos de elasticidades de un estudio de 1985, que toma como base una matriz de insumo producto de 1973. Por ello, el autor enfatiza aún más que en el análisis anterior, que sus resultados son preliminares y que no sólo están afectados por datos muy antiguos sino que dependen marcadamente de los supuestos introducidos para cerrar el modelo.

A pesar de ello, los resultados son claros. Señalan que, sobre todo en función de la dispersión de las tasas efectivas de imposición sobre cada factor de producción y dentro de cada uno de ellos, los efectos de pérdida de eficiencia son considerables y tienden a crecer, ubicándose entre un 28% y un 30% de la recaudación. Simulaciones preliminares le permiten concluir que tasas impositivas más uniformes permitirían generar ganancias de eficiencia considerables.

Opciones para el incremento de los ingresos

Una propuesta de reforma integral (Comisión de ex Ministros)

En 2002, el ministro de Hacienda convocó a un grupo de ex ministros de esa cartera para que evaluaran la situación fiscal del país y propusieran medidas que permitieran corregir los problemas que enfrentaban. El “informe de mayoría” de dicha Comisión constituye la base de las discusiones tributarias que están actualmente en curso en Costa Rica, y significó el punto de partida para la elaboración del Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal que al terminar el año 2004 se seguía discutiendo en la Asamblea Legislativa.

En ese informe se presentaron propuestas para el incremento de los ingresos tributarios y algunas sugerencias para el control del gasto, pero son mucho menos específicas que las referentes al incremento de los ingresos, y puesto que no han dado pie a ningún programa o proyecto de ley del lado del gasto público, se omite su discusión y análisis en este capítulo.

La Comisión recomendó, por ejemplo, que por razones de equidad horizontal y vertical, el impuesto sobre la renta debía transfor-

marse en un impuesto sobre la renta global (incluyendo las ganancias de capital dentro de la renta gravable), en sustitución del sistema cedular actualmente en vigencia. Así mismo, propuso abandonar el concepto de renta territorial a favor del concepto de renta mundial.

En el caso de las personas naturales, la Comisión recomendó incluir dentro de la renta global a las rentas del trabajo dependiente, los ingresos por pensiones, las rentas del trabajo autónomo, las rentas empresariales, los dividendos y demás participaciones en los beneficios generados por empresas, los intereses provenientes de contratos de préstamo personal, los rendimientos de inversiones en el mercado financiero (incluyendo dividendos) y los beneficios recibidos de entidades públicas. Así mismo, sugirió gravar las ganancias de capital (previa indexación), reconocer deducciones por gastos en salud, educación y vivienda, entre otros, y gravar a las empresas y a las personas naturales con una tasa marginal similar a fin de evitar la “ingeniería tributaria” que se puede producir cuando las tasas a las que son gravadas las personas y las empresas son muy diferentes.

En el caso de las empresas, recomendó una tasa uniforme para las que estuvieran dentro y fuera de las zonas francas (con un mecanismo específico para incorporar gradualmente dentro de la base del impuesto a las empresas actualmente exoneradas); así mismo, pidió eliminar las diferencias en las alícuotas derivadas de la forma jurídica de organizar la actividad empresarial y adoptar, tal como en el caso de las personas naturales, el principio de renta mundial en vez de territorial, y el de renta global en vez de renta cedular.

En el caso del impuesto al valor agregado, las recomendaciones de la Comisión fueron aún más sucintas: gravar tanto bienes como servicios (salvo los que formaban parte de una canasta básica), mantener una tasa única en el impuesto, y sustituir el criterio de incorporación física por el de incorporación financiera. Esta última para efectos de los créditos por impuesto pagado al adquirir insumos (lo que es congruente con la propuesta de ampliar el impuesto a los servicios, que cuando son usados como bienes intermedios, por definición no se incorporan físicamente en los bienes o servicios en cuya producción se utilizan). El informe no aporta criterios para determinar los bienes que eventualmente harían parte de dicha canasta básica, aunque presumiblemente se trata de un

conjunto de bienes y servicios de gran peso en el consumo de los sectores de menores ingresos. Tampoco distingue entre exenciones y tasa cero ni entra en detalles sobre el tratamiento para las exportaciones.

Finalmente, en una pequeña sección dedicada a otros impuestos, el informe propone la eliminación de impuestos menores, duplicar las tasas del impuesto sobre la propiedad de vehículos, embarcaciones y aeronaves, incrementar el impuestos sobre la gasolina, eliminar el Depósito Libre de Golfito (un impuesto de C\$200 sobre las sociedades anónimas) y el cobro del impuesto sobre la renta para las empresas del Estado.

Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal

A partir de estas breves recomendaciones de los ex ministros de Hacienda, el gobierno elaboró un proyecto de ley tan ambicioso como extenso, que a fines de 2003 se seguía discutiendo en la Asamblea Legislativa. Una misión del FMI lo calificó como “un logro impresionante y de alta calidad, y la mayor parte de su estructura refleja los avances de la fiscalidad moderna y está en conformidad con las buenas prácticas contemporáneas” (Cohelo *et al.*, 2002).

El proyecto está organizado en siete secciones:

1. Reforma al impuesto sobre la renta.
2. Transformación del impuesto general sobre las ventas en un impuesto al valor agregado.
3. Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios y al Código de Comercio.
4. Ley de creación de la Agencia Nacional Tributaria.
5. Ley para el control del crecimiento de la deuda pública.
6. Ley para el control de las pensiones de privilegio.
7. Ley de eliminación de distorsiones e impuestos menores.

A continuación se describen someramente los alcances de las dos primeras secciones del proyecto y de la última. Las otras secciones, aunque de indudable importancia para el desarrollo del sistema tributario costarricense, no afectan de manera directa la estructura tributaria y por tanto no son objeto de estudio en este capítulo.

Reforma del impuesto sobre la renta

En primer lugar, se establece una clara distinción entre la tributación sobre las personas naturales, las sociedades y otras entidades colectivas residentes en el territorio nacional y la de las personas y sociedades que producen riqueza en el territorio nacional pero no son residentes. La principal innovación es que se le otorga un tratamiento sistemático a los no residentes que hasta el año 2003 habían sido objeto de diversos impuestos (sobre todo a las remesas) poco armonizados entre sí.

Los dos cambios fundamentales que introduce el proyecto son precisamente los recomendados por la Comisión de ex ministros de Hacienda: la sustitución del modelo de renta cedular por un modelo de renta global, y el abandono del principio de imposición a la renta de fuente nacional a favor del principio de imposición a la renta mundial.

En el caso de la adopción del principio de renta global, es importante destacar tres aspectos. El primero es que, de manera genérica, se le da un tratamiento uniforme a las rentas de toda fuente. Con esta medida se elimina el trato preferencial que tienen algunas formas de ingreso como las dietas o los rendimientos de títulos valores.

En segundo lugar, se abandona el concepto de renta producto, que grava únicamente la renta directamente vinculada con el uso de los factores productivos, en favor del principio de renta entrada, con lo cual quedan sometidas las ganancias de capital a un régimen especial de impuestos. Por razones de equidad, el impuesto se estructura con un mínimo exento y una moderada progresividad.

El tercer aspecto es una propuesta para la integración parcial del impuesto sobre las sociedades y el impuesto sobre las personas naturales residentes. La integración total no se considera viable mientras la alícuota marginal del impuesto sobre las sociedades sea superior a la de las personas naturales, pero podría implantarse en caso de que esta relación variara. Así sucedería si se adoptaran las recomendaciones contenidas en FIAS (2001) en cuanto a la reducción de la alícuota máxima del impuesto sobre las sociedades a un 15%. Conviene notar que dicha recomendación ha sido considerada exagerada e inconveniente en estudios más recientes⁴.

⁴ Ver Cohelo *et al.* (2002).

En el caso de la adopción del principio de renta mundial, se argumenta que el principio de territorialidad discrimina en contra de los residentes que generan rentas únicamente en el territorio nacional, y que además constituye un sacrificio innecesario a favor del tesoro de terceros países. Adicionalmente, se señala que el principio de renta territorial se ubica dentro de las prácticas tributarias dañinas, identificadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y pone al país en una posición precaria desde el punto de vista de sus relaciones fiscales internacionales.

El proyecto reconoce las dificultades asociadas con la gestión de un impuesto de este tipo, por esta razón la propuesta de reforma está estrechamente ligada a la creación de una administración tributaria más fuerte, a la adopción de principios de “transparencia internacional” bajo los cuales las rentas obtenidas por los no residentes, en las que tengan participación residentes, se consideran como obtenidas por el participante residente y se gravan en el momento en que son generadas. Así mismo, prevé como indispensable el desarrollo de convenios de intercambio de información y de doble imposición con los principales socios comerciales del país. El proyecto introduce un buen número de cambios con respecto a la legislación actual que mejoran el diseño técnico del impuesto.

Creación del impuesto al valor agregado

El proyecto parte de reconocer que el inexactamente llamado impuesto general sobre las ventas, actualmente vigente en Costa Rica, es ya una aproximación al impuesto al valor agregado, estructurado, en términos generales, de conformidad con las prácticas seguidas en los países con sistemas tributarios bien desarrollados. Es por esto que no se proponen transformaciones radicales, sino más bien el perfeccionamiento y desarrollo del modelo ya existente. Sin embargo, esto no evita que desde el punto de vista político, las transformaciones propuestas en este impuesto sean tanto o más controversiales y difíciles de aprobar que las propuestas para el impuesto sobre la renta.

Las principales reformas introducidas por el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal son: en primer lugar, se gravan de manera genérica los servicios, en lugar de hacerlo de manera taxativa, sin perjuicio de que luego se puedan establecer casos específicos en que un determinado servicio se considere exento o que bajo ciertas condicio-

nes se le aplique tasa cero. En principio, esto debería suceder sólo en el caso de las exportaciones, pero en Costa Rica se aplica a numerosos bienes destinados al mercado interno.

En segundo lugar, se sustituye el principio de deducción física, según el cual el sujeto pasivo sólo tiene derecho a créditos por el impuesto soportado en bienes que se incorporan físicamente en el bien que ese sujeto vende, por el principio de deducción financiera, con el que se admite la deducción de todo el impuesto soportado en compras para la producción de un bien sujeto, tanto de mercancías como de servicios.

Eliminación de distorsiones e impuestos menores

Finalmente, el proyecto introduce un incremento de C\$10 en el impuesto a la gasolina, establece un impuesto anual a las sociedades inscritas que no registran actividad comercial, modifica las tarifas del impuesto a la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones, y deroga 21 impuestos menores.

La Ley de Contingencia Fiscal

El gobierno propuso la aprobación del Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal como medida central para enfrentar la posibilidad de una crisis fiscal, pero debido a su complejidad y al balance de las fuerzas políticas en el Parlamento, tuvo que aceptar una discusión tributaria en dos etapas: en la primera, se analizarían únicamente medidas tributarias de emergencia, de carácter temporal. En la segunda, con menos premura, se discutirían las reformas de fondo.

Con la aprobación en diciembre de 2002 de la Ley de Contingencia Fiscal se concluyó la primera etapa de la discusión. En términos generales, la ley pretende generar una reducción del déficit fiscal de C\$100 mil millones (1,7% del PIB de 2002) mediante una combinación de reducciones en el gasto de C\$35 mil millones, e incrementos de los ingresos por C\$65 mil millones.

Por el lado de los ingresos, la ley establece una amnistía tributaria que comprende las obligaciones contraídas antes del 30 de septiembre de 2002, y una serie de provisiones orientadas a fortalecer el control tributario. Entre estas últimas se destacan:

- La previsión de un presupuesto extraordinario para fortalecer áreas clave de la administración tributaria.
- La autorización al Servicio Civil para que defina una nueva escala salarial para el personal del área de ingresos del Ministerio de Hacienda.
- La autorización para la realización de compras directas de vehículos y equipo de cómputo, en dos ocasiones y con el visto bueno de la Contraloría General de la República.

Este conjunto de provisiones parece tener más valor simbólico que contenido sustantivo, y señalan la buena voluntad de la Asamblea Legislativa hacia la administración tributaria más que cambios concretos en las condiciones de operación de dicha institución. En efecto, el Ministerio de Hacienda no necesita de una autorización legal especial para enviar un presupuesto extraordinario a la Asamblea Legislativa, y el Servicio Civil no requiere de autorización legislativa para redefinir una escala salarial. La autorización para realizar compras directas puede agilizar algunos procesos de compra, si bien los montos autorizados son limitados (C\$30 millones en cada contratación).

La ley contempla una serie de impuestos nuevos y recargos sobre impuestos ya existentes, con una vigencia de 12 meses:

- Un impuesto, por una única vez, de uno por mil sobre el patrimonio de las personas jurídicas comerciales.
- Un recargo de 50% en el impuesto sobre la propiedad de vehículos con un valor igual o superior a los C\$7 millones (aproximadamente US\$18 mil)
- Dos impuestos especiales sobre los casinos y salas de juego: el primero sobre las mesas de juego, que oscila entre los C\$120 mil y los C\$320 mil mensuales, y el segundo de C\$100 mil por cada máquina tragamonedas.
- Un impuesto, en la forma de una licencia de operación, de entre C\$10 millones y C\$24 millones a las empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas (*sportsbooks*).
- Un incremento en el impuesto que se cobra a los grupos financieros por el derecho a operar un banco fuera del territorio nacional, que alcanza los US\$175 mil.
- Un impuesto específico de C\$5 por unidad de consumo de bebidas alcohólicas.

- Un incremento de la tarifa del impuesto selectivo de consumo sobre licores, cervezas y cigarrillos.
- Un incremento del 100% en los aranceles de registro.
- Un incremento en la tasa del impuesto sobre la renta, de hasta 6 puntos porcentuales en el caso del impuesto sobre las utilidades de las empresas, 5 puntos porcentuales en el impuesto sobre las utilidades del trabajo independiente, 3 puntos porcentuales en el impuesto sobre los salarios, y 25 puntos porcentuales en el impuesto sobre las pensiones; un incremento de 10% (que se traduce en 0,8 o 1,5 puntos porcentuales) en la tasa del impuesto sobre los rendimientos de los títulos valores; recargos en los impuestos sobre los rendimientos y ganancias de capital de los fondos de inversión; y un incremento de 10% en las tarifas del impuesto sobre las remesas al exterior. Se establece también un impuesto con destino específico sobre los moteles.

En su conjunto, estas reformas, aunque puedan contribuir a paliar el déficit del gobierno, contribuyen poco a mejorar la calidad de la estructura tributaria costarricense o a incrementar la equidad horizontal y vertical de dicha estructura.

Al contrario, en la medida en que los ingresos adicionales generados por la Ley de Contingencia Fiscal provienen exclusivamente de recargos en los impuestos para los sectores y agentes económicos que ya pagan impuestos sin ampliar la base gravable, estas medidas probablemente incrementarán el costo de eficiencia del sistema tributario. Por lo demás, al menos dos de los impuestos contemplados en la ley (el impuesto sobre los moteles y el impuesto sobre cigarrillos y bebidas alcohólicas) tienen destinación específica, por lo cual tampoco contribuyen a resolver los problemas de rigidez del presupuesto público.

Recaudar mejor: potencial y límites

Cuando un gobierno propone incrementar los ingresos fiscales, la reacción de la oposición y de muchos sectores de la sociedad es plantear que hay que recaudar mejor los impuestos vigentes antes de pensar en nuevos impuestos, o controlar el gasto y sólo después incrementar los impuestos. La presentación del Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal no ha sido la excepción.

Con respecto al mejoramiento de los recaudos, se pueden destacar cuatro aspectos. En primer lugar, un sistema tributario mal diseñado es muy difícil de administrar. Las deficiencias reiteradamente señaladas en el diseño de la estructura impositiva costarricense constituyen serios obstáculos para una buena administración tributaria. La estructura cedular del impuesto sobre la renta, la reducida base del impuesto sobre las ventas, la aplicación excesiva e injustificada de tasa cero a bienes de consumo interno así como la exclusión genérica de los servicios de la base del impuesto, la excesiva cobertura del impuesto selectivo de consumo (a tal punto que existen créditos sobre este impuesto, como si fuese una mala versión de un impuesto al valor agregado), y la proliferación de impuestos menores dan cuenta de la complejidad del sistema. Es por esto que la reforma legal y la mejora administrativa deben ser procesos complementarios y no secuenciales o sustitutos.

En segundo lugar, sin facultades adecuadas la administración tributaria no puede cumplir satisfactoriamente sus tareas de gestión y cobro de los impuestos. En esta materia, Costa Rica ha realizado un progreso notable desde 1996: pasó de una situación de virtual impunidad tributaria a una en que la administración cuenta con poderes sancionatorios. Sin embargo, y como se ha señalado, quedan pendientes tareas importantes en esta área. En algunos casos es preciso ajustar y dar proporcionalidad a las sanciones, y también se requiere que la administración disponga de medidas cautelares y facultades de cobro ejecutivo. Una vez más, la tarea de cobrar bien los impuestos está asociada tanto a reformas legales como a cambios administrativos.

En tercer lugar, no es suficiente con tener impuestos bien diseñados y facultades adecuadas. Para realizar una buena gestión, la administración tributaria requiere funcionarios bien calificados, con remuneraciones competitivas en los cargos directivos y con un régimen laboral que permita incentivar su buen desempeño.

Finalmente, debe reconocerse que la exigencia social y política de cobrar bien los impuestos es legítima, y que, dentro de las limitaciones con que opera, la Dirección General de Tributación ha realizado un prolongado esfuerzo de modernización desde 1996. Este trabajo debe seguir, y en particular, se deben mantener los programas de cooperación técnica, culminar el desarrollo de los sistemas de información, institucionalizar los programas de capacitación, y asegurar hasta donde sea posible la continuidad del equipo director de este proceso,

pues en todos estos factores radica el éxito de la reforma tributaria costarricense.

Reducción del gasto: potencial y límites

¿En qué medida cabe esperar una reducción sustancial del déficit fiscal en Costa Rica mediante políticas de reducción del gasto público?

Para responder a esta pregunta, es necesario recordar que aunque en Costa Rica el gasto público comprometido supera los ingresos tributarios del gobierno en más de 50%, su nivel es relativamente bajo comparado con los estándares internacionales. Además, los programas de contención del gasto han dependido principalmente de la contracción de la inversión pública, la cual sólo puede ser sustituida de manera parcial y limitada por la inversión privada a través de mecanismos como la concesión de obras públicas.

Desde esta perspectiva, no cabe esperar reducciones sino más bien un incremento en el gasto público en el mediano plazo. Es por esto que las autoridades deberán hacer un esfuerzo extraordinario para contener gastos específicos y así mejorar la asignación y calidad del gasto global, pero esto no será suficiente para eliminar o reducir el déficit. Lo fundamental será producir un cambio radical en el modelo de desarrollo nacional y una redefinición de la relación entre los sectores público y privado.

Sin embargo, el temor de que cualquier incremento en los ingresos tributarios sea rápidamente anulado por aumentos aún mayores en el gasto público y, en consecuencia, por un deterioro de la situación fiscal, no es de ninguna manera injustificado.

Siendo así, si bien la reducción global del gasto público probablemente quede excluida del debate político, puede ser indispensable la aprobación de algún tipo de legislación sobre el equilibrio financiero de largo plazo del sector público. Una medida en esta dirección no sólo sería deseable para los objetivos de desarrollo nacional de largo plazo, sino que le permitiría al gobierno conseguir un mayor apoyo en la Asamblea Legislativa para la aprobación de la reforma tributaria propuesta.

Evaluación cuantitativa de las opciones de reforma

Alcance y límites del modelo de simulación

Para evaluar cuantitativamente el potencial recaudatorio de la aplicación de diversas medidas de reforma tributaria se desarrolló un modelo de simulación.

Como es usual en estos casos, el desarrollo del modelo enfrentó importantes limitaciones en la información disponible sobre las recaudaciones de algunos impuestos y sobre las características de los contribuyentes. La ausencia de una encuesta detallada de ingresos y gastos también impidió tener datos sobre los patrones de consumo de los hogares. Finalmente, existen limitaciones relacionadas con las elasticidades de la demanda por bienes y servicios y de la oferta de servicios de factores productivos. Para simplificar, en los ejercicios de simulación se ha supuesto que ni las cantidades demandadas ni los niveles de evasión cambian como producto de las reformas tributarias.

Principales características del modelo de simulación

Impuestos modelados

En este ejercicio se modela el impuesto general sobre las ventas, el impuesto selectivo de consumo, el impuesto sobre la renta de las empresas y de las personas naturales con actividades lucrativas, el impuesto a los hidrocarburos y los impuestos a las importaciones. No se incluyen las demás cédulas del impuesto sobre la renta (retenciones sobre los intereses devengados por títulos valores, impuestos sobre las remesas al exterior, impuestos sobre las dietas, entre otros) ni el impuesto sobre la renta del trabajo dependiente (impuesto al salario).

El modelo permite estimar los efectos de cambios en las tasas y bases de los impuestos sobre los recaudos totales, tal y como estaban diseñadas en 2003. En el caso del impuesto a las ventas, estima la distribución de la carga tributaria por decil de ingreso bajo el supuesto de que dicha carga es soportada enteramente por el comprador del bien o servicio sujeto al impuesto.

No se modelan los posibles efectos de las dos grandes transformaciones de la imposición de la renta que están actualmente en discusión: renta global y renta mundial. En el primer caso, porque no se

cuenta con información detallada sobre la recaudación de las cédulas del impuesto sobre la renta. En el segundo, porque no se dispone de una base estadística que permita una estimación confiable de los cambios en la recaudación que puedan resultar de su introducción.

Impuesto sobre las ventas

Para este impuesto se obtuvo información desagregada a nivel de producto o servicio, lo cual permite enlazar la información tributaria con la referente a consumo de los hogares y estimar la distribución de la carga tributaria por decil de ingreso.

El hecho de que se utilice directamente información del consumo final implica que ciertos efectos intermedios de cambios en la base del impuesto no quedan adecuadamente reflejados. Por ejemplo, los productores de servicios que están fuera de la base del impuesto pagan el impuesto sobre sus insumos, pero no pueden deducirlo de sus ventas. Si esos servicios son, a la vez, adquiridos por el productor de un bien sujeto al impuesto, se produce un efecto cascada, ya que se cobra impuesto sobre impuesto. En un escenario en que todos los servicios estuvieran dentro de la base del impuesto, el productor de servicios tendría derecho a un crédito sobre el impuesto pagado en sus insumos y el efecto cascada desaparecería. El modelo empleado no refleja estos efectos.

Impuesto selectivo de consumo

En este caso se dispuso de información desagregada sobre la recaudación por inciso arancelario para el impuesto cobrado en aduanas y de información agregada para el impuesto recaudado internamente. Esto impidió empatar la información tributaria con la información sobre consumo. Si en el futuro pudiera contarse con información desagregada sobre la recaudación interna, el análisis sobre la distribución de la carga tributaria por decil de ingreso podría ser tan desagregado como el que se hizo para el impuesto sobre las ventas.

Impuesto sobre la renta de las personas y las empresas

En ambos casos, el modelo funciona en términos de tasas efectivas o tasas promedio del impuesto. La imposibilidad de utilizar informa-

ción desagregada sobre la recaudación por cada tramo del impuesto impidió modelar cambios en la tasa marginal de un determinado rango, o en los niveles de ingreso o utilidades que sitúan a una persona o empresa en determinado tramo del impuesto; es por esto que solamente fue posible modelar cambios en la tasa promedio. De nuevo, con información más desagregada, esta deficiencia podría ser superada.

En Costa Rica la tasa marginal del impuesto sobre la renta que pagan las empresas se determina en función de las ventas, no en función de las utilidades. En consecuencia, muchas empresas, a pesar de generar utilidades modestas, están en el tramo superior del impuesto, con el resultado de que la tasa efectiva es muy cercana a la tasa marginal más alta: 26,6% y 30%, respectivamente.

En el caso del impuesto sobre la renta de las personas naturales existe una dispersión mucho mayor, con una tasa efectiva de 7,8%, y una tasa marginal máxima de 25%. El modelo sería mucho más informativo si se contara con información más desagregada de la recaudación por cada tramo del impuesto.

Impuestos sobre los hidrocarburos

Estos impuestos son nuevos y sustituyen completamente los impuestos anteriormente vigentes. Son impuestos específicos que se ajustan únicamente con base en la inflación. Es el único caso en que se cuenta con estimaciones econométricas de elasticidades ingreso y precio.

Impuestos a las importaciones

El arancel, el impuesto creado por la Ley 6949 y el impuesto pagado por los productos adquiridos en el Depósito Libre del Golfito se modelan en términos de tasas efectivas.

Efectos cascada

Los efectos de los cambios en cada uno de los impuestos sobre el consumo han sido modelados de manera independiente, de manera que el modelo no refleja los efectos de tipo cascada que tienen lugar, por ejemplo, cuando se modifica el arancel o el impuesto selectivo de consumo.

Escenarios

En todos los casos, el escenario base es la recaudación proyectada para cada impuesto en 2002.

*Cambios en el impuesto a las ventas**Escenario base*

La tasa del impuesto se mantiene en 13% y la lista de bienes y servicios exonerados es la vigente en 2002 (y que se mantuvo en 2003 y 2004).

La primera característica del impuesto se evidencia en el Gráfico 3.2. La línea que representa la recaudación simple, tiene siempre una pendiente positiva, lo que indica que la contribución de cada decil del ingreso es superior a la del decil anterior. Sin embargo, entre el origen y el decil 5 la curva es cóncava, lo que indica que el aumento es cada vez menor conforme se sube en la escala de ingreso. A partir del decil 6, la curva es convexa, lo que refleja que la contribución por decil de ingreso aumente a una tasa cada vez más alta conforme se incrementa el ingreso⁵.

La línea que representa la recaudación acumulada muestra una ligera progresividad: aumenta a medida que se incrementa el nivel de ingreso. Sin embargo, esta progresividad es limitada porque los datos no indican que el aporte de cada grupo como porcentaje de su ingreso sea creciente con el nivel de éste, ni mucho menos que la distribución del ingreso se vea modificada de manera significativa como resultado de la aplicación del impuesto.

El Gráfico 3.3 evidencia una segunda característica de este impuesto: para todos los deciles de ingreso, la recaudación se encuentra altamente concentrada. Los 15 bienes más importantes por su contribución a la recaudación representan un porcentaje que oscila entre el 40% y más del 50% de la recaudación total en todos los deciles.

Esta información es de gran utilidad para la formulación de políticas, ya que permite evaluar el efecto distributivo del impuesto a las ventas sobre productos específicos. Así por ejemplo, se pueden iden-

⁵ Nótese que el gráfico muestra la distribución de la carga tributaria, no la del ingreso.

Gráfico 3.2. Contribución por decil a la recaudación total (Estructura porcentual)

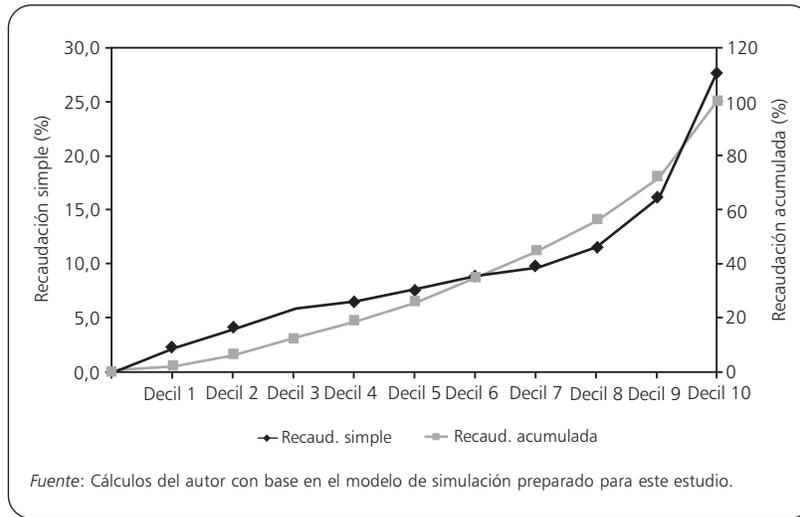
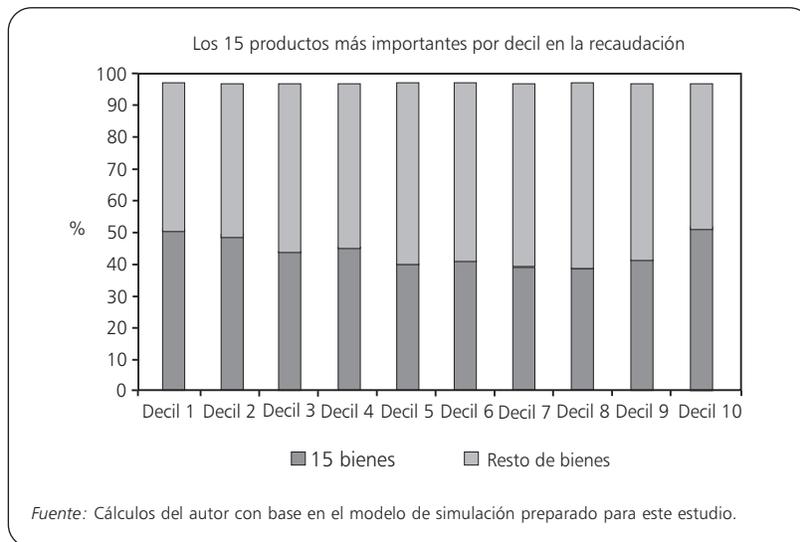


Gráfico 3.3. Contribución a los recaudos de los 15 productos más importantes en el impuesto a las ventas, por deciles (Porcentaje)



tificar los bienes cuya exoneración permitiría aliviar la carga tributaria que recae sobre los grupos de menores ingresos. El detalle de la información para el decil 1 y el decil 10 se presenta en el Cuadro 3.3.

El modelo desarrollado evalúa los efectos de cambios en la canasta de bienes exonerados y en las tasas del impuesto, e introduce diversos supuestos en cuanto a la elasticidad precio e ingreso de los bienes y en cuanto al comportamiento de la evasión en respuesta a cambios en los demás parámetros. Esta flexibilidad les permite a los responsables de la formulación de la política tributaria valorar el efecto de diversos supuestos sobre cada una de estas variables, o incorporar en el modelo los resultados de investigaciones econométricas sobre los patrones de consumo y gasto de la población.

Cuadro 3.3. Escenario base: 15 bienes y servicios más importantes en la canasta del consumo de los deciles 1 y 10 de ingreso (Porcentaje del consumo total)

Decil 1		Decil 10	
Manteca vegetal	7,94	Automóvil (nuevo, usado)	16,43
Café molido	7,44	Otras comidas y beb. fuera del hogar	5,20
Energía eléctrica	7,29	Estimación semanal	4,73
Otras com. y beb. fuera del hogar	3,55	Teléfono	4,17
Automóvil (nuevo, usado)	3,26	Energía eléctrica	3,55
Jabón de tocador (sólido)	3,14	Otras reparac. y mantenimiento vehículo	3,42
Cigarrillos (paquete)	2,83	Refrigeradora	2,13
Frijoles no especificados	2,68	Zapatos de cuero	1,97
Detergente	2,62	Pantalón	1,61
Pantalón	2,13	Otros	1,56
Zapatos de cuero	1,83	Regalos para fiestas, etc.	1,54
Desodorante	1,59	Televisor a color	1,29
Atún de conserva	1,55	Vestido	1,04
Blanqueador para ropa	1,01	Otros materiales de construcción	0,83
Televisor blanco y negro	0,84	Servicios municipales	0,79
Total	49,71	Total	50,26

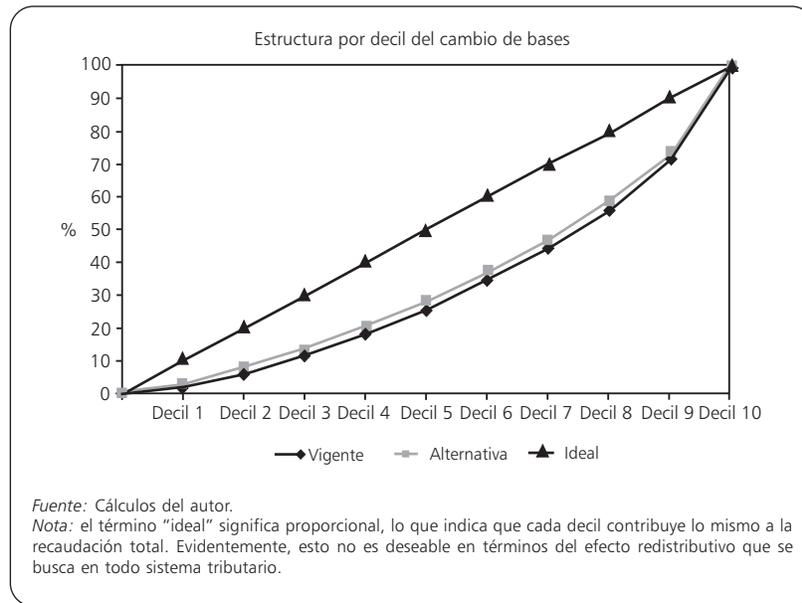
Fuente: Cálculos del autor.

A continuación se supone que el ingreso, la evasión y las cantidades consumidas de los diversos bienes permanecen constantes. Bajo estos supuestos, se examinan los resultados de dos cambios en la base del impuesto. En el primer caso, se eliminan todas las exoneraciones, mientras que en el segundo se mantiene una reducida lista de bienes exentos, limitada a la canasta básica alimentaria definida por el Ministerio de Industria y Comercio.

Escenario 1: eliminación de todas las exoneraciones

La eliminación de todas las exoneraciones incrementa la recaudación en 103% y produce un ligero empeoramiento de la distribución de la carga tributaria. El coeficiente de Gini de ésta, pasa de 0,354 a 0,317. Nótese que la interpretación de este índice es inversa a la usual, porque no se está analizando la distribución del ingreso, sino la distribución de la carga tributaria (Gráfico 3.4).

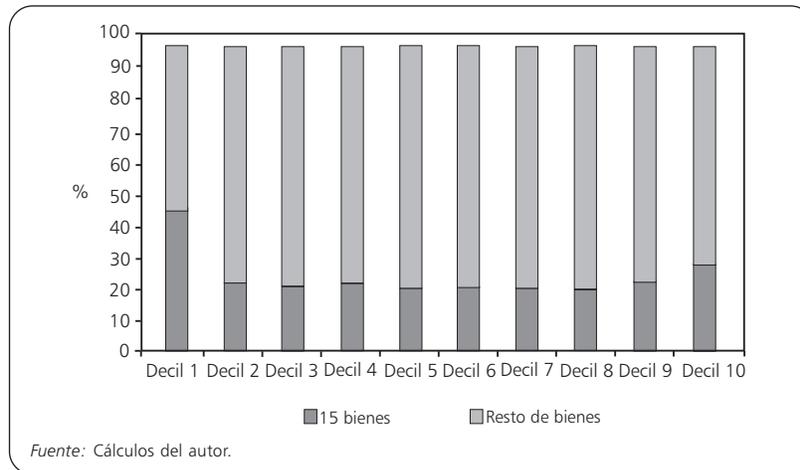
Gráfico 3.4. Escenario 1: Contribución por decil al recaudo total (Porcentaje)



Este incremento en la recaudación en el impuesto a las ventas equivale a un 5,3% del PIB, lo que muestra el gran potencial recaudador de este impuesto. Si bien en este escenario se está suponiendo que la base actualmente no gravada no se contrae una vez aplicado el impuesto, debe tomarse en cuenta que el control fiscal resulta más sencillo si el impuesto abarca a todo el consumo doméstico.

Como se muestra en el Gráfico 3.5, desde el punto de vista de la distribución de la carga tributaria, lo más interesante de este escena-

Gráfico 3.5. Escenario 1: Contribución a los recaudos de los 15 productos más importantes en el impuesto a las ventas, por deciles (Porcentaje)



rio es que, con excepción del consumo del decil 1, en el que los 15 bienes y servicios más importantes representan más de 40% de la contribución tributaria, en todos los demás deciles la contribución de los 15 bienes más importantes disminuye de manera muy significativa.

Estos resultados indican que la recaudación podría aumentarse de manera significativa con una ampliación de la base del impuesto y que el efecto de esta medida sobre los grupos de menores ingresos se podría aliviar mediante el diseño de una canasta excluida muy reducida. Esto se confirma si se analiza la composición de los 15 bienes y servicios más importantes en la contribución tributaria de los deciles 1 y 10. En el Cuadro 3.4 se presenta esta información.

Con excepción de la energía eléctrica, ningún otro rubro aparece en la lista de los más importantes para ambos grupos. De esta manera, si se eliminaran todas las exenciones excepto las correspondientes a los bienes y servicios más importantes en el consumo del decil 1 (incluyendo un consumo mínimo de energía eléctrica y el pago de alquiler para viviendas por debajo de un monto mínimo), se podría lograr un gran incremento en los recaudos, minimizando el impacto sobre el decil de menores ingresos, y sin trasladar una parte importante de los beneficios de la definición de bienes exentos al decil de mayores ingresos.

Cuadro 3.4. Escenario 1: 15 bienes y servicios más importantes en la canasta de consumo de los deciles 1 y 10 de ingreso (Porcentaje del consumo total)

Decil 1		Decil 10	
Arroz	8,80	Automóvil (nuevo, usado)	8,63
Azúcar corriente	4,73	Otras comidas y beb. fuera del hogar	2,73
Leña (autoconsumo)	4,41	Estimación semanal	2,48
Manteca vegetal	3,00	Teléfono	2,19
Café molido	2,81	Energía eléctrica	1,86
Energía eléctrica	2,75	Otras reparac. y mantenim. vehículo	1,80
Huevo de gallina	2,51	Refrigeradora	1,12
Frijoles negros	2,51	Zapatos de cuero	1,04
Leche fresca	2,42	Pantalón	0,84
Autobús	2,14	Otros	0,82
Jabón para ropa (barra, etc.)	1,93	Regalos para fiestas, etc.	0,81
Pan corriente (bollo)	1,87	Televisor a color	0,68
Alquiler	1,71	Vestido	0,55
Otras comidas y beb. fuera del hogar	1,34	Otros materiales de construcción	0,44
Leche en polvo	1,29	Servicios municipales	0,42
Total	44,23	Total	26,40

Fuente: Cálculos del autor.

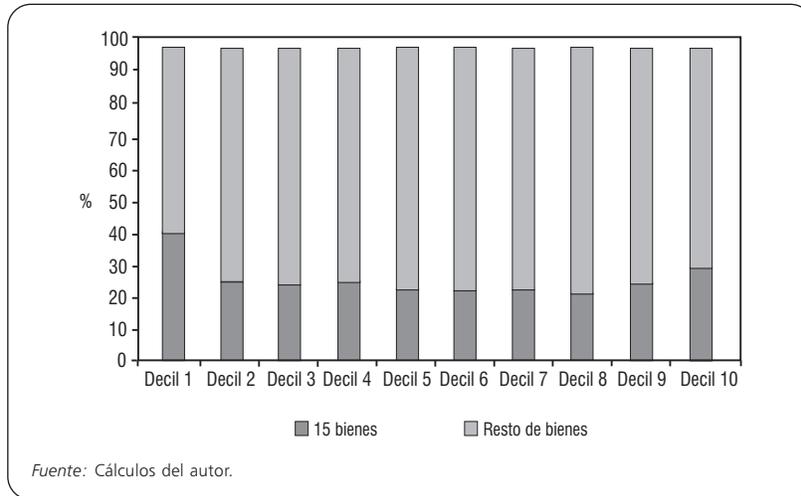
Desde esta perspectiva, resulta interesante analizar el efecto de reducir la canasta de bienes exentos a la canasta básica alimentaria definida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Ese es el escenario que se analiza a continuación.

Escenario 2: canasta básica exonerada

A diferencia del escenario anterior, al eliminar todas las exoneraciones, excepto a los bienes de la canasta básica, el coeficiente de Gini permanece prácticamente igual (pasa de 0,354 a 0,359). De otro lado, el incremento en la recaudación es de 74,8%, menor que en el Escenario 1.

Bajo este escenario la carga tributaria tiende a estar ampliamente distribuida entre los distintos bienes y servicios consumidos por las familias, con excepción del primer decil, en el cual los 15 bienes más importantes dan cuenta de aproximadamente el 40% del impuesto pagado (Gráfico 3.6). Una vez más, estos resultados permiten concluir que se podría refinar la canasta exenta de modo que se maximizara el impacto sobre la recaudación y al mismo tiempo se minimizara la parte de la contribución tributaria que recae sobre los grupos de menores ingresos.

Gráfico 3.6. Escenario 2: Contribución a los recaudos de los 15 productos más importantes en el impuesto a las ventas, por deciles (Porcentaje)



El listado de los 15 bienes más importantes para el primer y el décimo decil en la distribución del ingreso se presenta en el Cuadro 3.5.

Cambios en el impuesto sobre la renta

En el caso del impuesto sobre la renta, el modelo desarrollado simula los efectos de cambios en la tasa efectiva tanto del impuesto sobre las utilidades como del impuesto sobre la renta de las personas naturales con actividades lucrativas, así como cambios en la base del primer impuesto.

El análisis se realiza en términos de tasas efectivas promedio debido a que no se tiene información desagregada sobre los recaudos por tramo del impuesto. Sin embargo, en el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, es muy poca la información que se pierde por esta razón, pues la tasa efectiva es muy cercana a la tasa marginal superior del impuesto, lo que indica que existe un impuesto prácticamente uniforme. En el caso del impuesto sobre las personas, en cambio, la diferencia entre la tasa marginal más alta y la tasa efectiva es

Cuadro 3.5. Escenario 2: 15 bienes y servicios más importantes en la canasta de consumo de los deciles 1 y 10 de ingreso (Porcentaje del consumo total)

Decil 1		Decil 10	
Leña (autoconsumo)	6,39	Automóvil (nuevo, usado)	9,17
Café molido	4,07	Otras comidas y beb. fuera del hogar	2,90
Energía eléctrica	3,99	Estimación semanal	2,64
Leche fresca	3,50	Teléfono	2,33
Autobús	3,10	Energía eléctrica	1,98
Jabón para ropa (barra, etc.)	2,79	Otras reparac. y mantenim. vehículo	1,91
Alquiler	2,47	Refrigeradora	1,19
Otras comidas y beb. fuera del hogar	1,94	Zapatos de cuero	1,10
Papa	1,82	Pantalón	0,90
Automóvil (nuevo, usado)	1,78	Otros	0,87
Jabón de tocador (sólido)	1,72	Regalos para fiestas, etc.	0,86
Posta de res	1,69	Televisor a color	0,72
Cigarrillos (paquete)	1,55	Vestido	0,58
Agua	1,54	Otros materiales de construcción	0,46
Frijoles no especificados	1,47	Servicios municipales	0,44
Total	39,82	Total	28,04

Fuente: Cálculos del autor.

considerable. Sin duda, el análisis se enriquecería si se contara con información desagregada por tramo del impuesto.

Se debe señalar que el modelo no puede analizar el impacto de la transformación del impuesto sobre la renta cedular en un impuesto sobre la renta global para las personas naturales. Esto se debe a que no se tiene información detallada sobre los recaudos obtenidos por cada una de las principales cédulas del impuesto sobre la renta, ni la distribución de los recaudos provenientes de personas naturales con actividades lucrativas. Las limitaciones de información tampoco permiten estimar el impacto de la posible adopción del principio de renta mundial.

En contraste con el análisis de los posibles cambios en el impuesto general sobre las ventas, el modelo no permite evaluar el impacto distributivo de las medidas tributarias bajo análisis.

Escenario 1: incremento de la tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas naturales

La tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas naturales con actividades lucrativas es de apenas 7,84%. Esto sugiere que existe

un considerable espacio para incrementar los recaudos sin imponer tasas particularmente onerosas a los contribuyentes. Estos cálculos no incluyen el impuesto sobre la renta del trabajo dependiente, que también tiene un potencial tributario importante si se toma en cuenta que el mínimo exento está fijado a niveles que efectivamente excluyen a la mayoría de asalariados de la base del impuesto. Por otro lado, todos los asalariados del sector formal pagan cargas sociales, una parte de las cuales tiene la naturaleza de impuestos en sentido propio, contribuciones que no realizan los perceptores de otros tipos de renta.

Si se incrementara la tasa efectiva a 15% mediante cambios en la cobertura del impuesto, en la definición de los tramos exentos, y en las tasas marginales, la recaudación por concepto del impuesto sobre la renta de las personas naturales se incrementaría en 3,35%, lo que equivale a 0,1% del PIB.

Escenario 2: ampliación de la base y reducción de la tasa del impuesto sobre las utilidades de las empresas

El estudio de la FIAS (2001) recomienda una reducción a 15% de la tasa marginal del impuesto sobre la renta de las empresas y una ampliación de la base mediante la inclusión de las empresas en régimen de zona franca, cooperativas y empresas con contrato turístico. Bajo el supuesto de que las bases impositivas correspondientes a cada uno de estos sectores no se redujeran, la recaudación proveniente de las empresas que actualmente pagan el impuesto sobre la renta disminuiría en más de un 40%, la proveniente de los sectores ahora exentos se incrementaría en más de un 50%, y el efecto total sobre la recaudación proveniente de este impuesto sería de un incremento de un 10,7%, aproximadamente un 0,3% del PIB.

Si se introduce el supuesto, más realista, de que la base impositiva ubicada en las zonas francas disminuye, el impacto sobre la recaudación sería menor. Con una reducción de la base de 25%, los recaudos totales provenientes de este impuesto disminuirían algo más de 1% respecto a la recaudación del escenario base (es decir, sin ampliar la base del impuesto ni modificar su tarifa).

De este análisis se concluye que el potencial recaudador de las transformaciones en el impuesto sobre la renta es muy modesto y que la ampliación de la base o el incremento de la alícuota (en el caso de

las personas naturales) no alterarían de manera significativa la recaudación tributaria.

Cambios en el impuesto selectivo de consumo

En este caso se dispuso de información desagregada sobre la recaudación por inciso arancelario para el impuesto cobrado en aduanas, pero únicamente de información agregada para el impuesto recaudado internamente. Esto impidió empatar la información tributaria con la información detallada sobre consumo, por lo que no fue posible el análisis de la distribución por decil de la carga tributaria generada por este impuesto.

Al igual que en el caso del impuesto general sobre las ventas, el modelo desarrollado permite explorar los cambios en la alícuota del impuesto para 58 grupos de bienes, introducir supuestos alternativos sobre elasticidad precio e ingreso para ocho categorías de bienes, e introducir supuestos alternativos sobre el comportamiento de la evasión para cada una de esas categorías.

A pesar de los cambios introducidos por la Ley de Simplificación Tributaria, el impuesto abarca aún a una considerable cantidad de bienes, con una dispersión de alícuotas también amplia: la más baja es de 15%, y la más alta de 95%. Una tasa uniforme del 34% resulta en una recaudación prácticamente idéntica a la que se obtiene con la estructura de tasas actual, pero además hace más sencillo el trabajo de la administración tributaria y elimina por completo el estímulo a clasificar “erróneamente” las importaciones de los bienes sujetos a fin de obtener un tratamiento fiscal más favorable.

El impuesto selectivo de consumo representa menos del 8,5% de la recaudación total en el año base (apenas algo más de 1% del PIB), es decir, aproximadamente un tercio de la recaudación del impuesto sobre la renta y un quinto de la que proviene del impuesto sobre las ventas. A diferencia de estos dos impuestos –cuyas bases efectivas son pequeñas con respecto a las bases potenciales y cuyo potencial de crecimiento, por tanto, es considerable–, en el caso del impuesto selectivo de consumo, la base, tanto por razones de eficiencia económica como de simplificación administrativa, tendría que reducirse.

En este contexto, no cabe esperar incrementos importantes en la recaudación total como resultado de transformaciones en este impuesto, aunque sí se podría mejorar su diseño técnico.

Cambios en el arancel

Como ya se señaló, Costa Rica ha venido reduciendo de manera sistemática sus impuestos al comercio exterior. Las obligaciones ya adquiridas por el país en el contexto de la Organización Mundial del Comercio llevarán a reducciones adicionales en unos cuantos aranceles que aún mantienen niveles relativamente altos. Los tratados de libre comercio firmados con varios países tendrán el mismo efecto para el comercio bilateral con esos países. Esta tendencia se verá acelerada si se llega a firmar el tratado de libre comercio con Estados Unidos, que es el principal socio comercial de Costa Rica.

En consecuencia, cabe esperar reducciones en la importancia de los ingresos tributarios generados por los aranceles, de manera que el reto que enfrenta la política tributaria costarricense es el de sustituir estos ingresos. En este contexto, no resulta particularmente útil modelar los posibles resultados de incrementar las alícuotas arancelarias. Sin embargo, cabe anotar que la eliminación del Depósito Libre de Gólfito (bajo el supuesto de que la base imponible permanece inalterada) resultaría en un incremento de la recaudación arancelaria equivalente a 4,6% de la recaudación total de este impuesto, pero el efecto sobre la recaudación total sería mínimo (0,04% del PIB).

Cambios en el impuesto específico sobre los hidrocarburos

El impuesto específico sobre los hidrocarburos, establecido en la Ley de Simplificación Tributaria, tiene un peso importante en la recaudación. Si se toman en cuenta únicamente los efectos directos, contribuye con casi 20% del total. Al estar diseñado como un monto específico sobre el precio de venta al mayoreo que se incluye como parte del costo de producción en las etapas sucesivas del proceso productivo, este impuesto tiene, además, un efecto cascada que no se ha cuantificado.

Es claro que cambios en las tasas del impuesto pueden tener un impacto importante sobre la recaudación. Sin embargo, dado su diseño actual, esto implicaría sobrecostos para los productores domésticos (incluyendo las exportaciones) por el efecto cascada mencionado, con un mayor impacto en los sectores que usen más intensivamente hidrocarburos como fuente de energía. Por esta razón, una reforma de este impuesto debería estar orientada principalmente a mejorar su

diseño técnico y a minimizar el costo del impuesto en términos de eficiencia económica.

Perspectivas, desafíos y opciones

Con la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal en diciembre de 2002, Costa Rica ganó tiempo para tramitar y aprobar una reforma tributaria integral. Es una oportunidad que no se debe desaprovechar.

En el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal se encuentra una base integral e intelectualmente sólida para la reforma del sistema tributario. Sin embargo, debe ser complementada con algún tipo de propuesta de balance fiscal que brinde garantías a la ciudadanía de que el incremento de los ingresos tributarios resultará en una solución de los problemas estructurales de las finanzas públicas, y no simplemente en un incremento del gasto público al tiempo que se mantiene, o incrementa, el déficit fiscal.

Por otra parte, la perspectiva asumida en este capítulo, de que la posible crisis fiscal en Costa Rica se debe fundamentalmente a la insuficiencia de ingresos, no debe entenderse como un llamado a la inacción en lo que concierne al gasto. Por el contrario, se han señalado importantes problemas de rigidez y calidad en el gasto público. Aunque no cabe esperar reducciones en el nivel global de éste, eliminar la rigidez y mejorar su calidad requerirá de acciones decididas y políticamente costosas que incluirán, en muchos casos, la eliminación o reducción de programas y rubros específicos de gasto.

Desde el punto de vista técnico, la reforma tributaria está apoyada en diagnósticos y propuestas sólidas y detalladas. El posible impacto de las modificaciones más importantes ha sido cuantificado, al menos preliminarmente. La reforma del gasto, en cambio, carece aún de instrumentos técnicos comparables. Desde el punto de vista político, sin embargo, los dos aspectos de la reforma fiscal representan desafíos de magnitud comparable.

En cuanto al posible efecto sobre la recaudación de las medidas de reforma analizadas, la de mayor potencial es la del impuesto sobre las ventas. En efecto, manteniendo la tasa general de 13%, si se eliminaran todas las exoneraciones con excepción de la canasta básica de consumo, la recaudación se incrementaría en 3,8% del PIB.

De otro lado, si mediante cambios en la cobertura, en los tramos exentos y en las tasas marginales del impuesto sobre la renta de las personas naturales con actividades lucrativas (excluyendo a los trabajadores en relación de dependencia) se lograra incrementar la tasa efectiva de 7,84% a 15%, la recaudación se incrementaría en 0,1% del PIB. Con respecto al impuesto sobre la renta de las empresas, si se redujera la alícuota marginal a 15% y se incluyeran en la base a las empresas en zona franca, cooperativas y empresas turísticas, la recaudación se incrementaría en 0,3% del PIB.

En consecuencia, las medidas propuestas rendirían un 4,2% del PIB. Las modificaciones en los otros impuestos no se espera que produzcan incrementos en la recaudación, por el contrario, la desgravación arancelaria asociada a la eventual firma del CAFTA representaría una pérdida de ingresos tributarios.

Costa Rica se encuentra en una coyuntura muy favorable para realizar una reforma fiscal y tributaria de alta calidad, que no resulte meramente en una reducción de los desequilibrios de las finanzas públicas sino que, por el contrario, sea la base para un crecimiento económico acelerado, sostenible y con altos índices de desarrollo humano.

Sin embargo, esta situación no se mantendrá indefinidamente. Si no se actúa de manera oportuna, la reforma tributaria puede quedar truncada o seriamente limitada.

Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1976. *Ley de reforma tributaria*. San José. Disponible en: <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/5000/5909.doc>
- _____. 2001. *Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos*. San José. Disponible en: <http://racsa.co.ce/asamblea/ley/leyes/8000/8131.doc>
- _____. 2001. *Ley de simplificación y eficiencias tributarias*. San José. Disponible en: <http://www.racsa.co.cr/ley/leyes/8000/8114.doc>
- _____. 2002. *Ley de contingencia fiscal*. San José. Disponible en: <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8343.doc>
- Bolaños, R. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense". En Contraloría General de la República. *El Sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.

- Castro, S. y C. Conejo (eds.). 1994. *Un acuerdo nacional razonable*. San José: Editorial Fundación UNA.
- Chacón, F. 2001. "Costa Rica: política comercial 2000". San José: Academia de Centro América. No publicado.
- Coelho, I., J. Baca-Campodónico y P. Romero. 2002. "Ordenamiento del sistema tributario y fortalecimiento de su administración". Departamento de Finanzas Públicas. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Comisión *ad hoc* de ex ministros de Hacienda. 2002. "Agenda de transformación fiscal para el Desarrollo. Informe al Presidente de la República". San José: No publicado.
- Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos. 2002. "Primer informe contentivo de las sugerencias y conclusiones de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos". San José.
- Contraloría General de la República. 2002a. *Memoria Anual 2001*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.
- _____. 2002b. *El Sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.
- _____. 2003. *Memoria Anual 2002*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.
- Cornick, J. 1998. *La reforma del sistema tributario en Costa Rica, 1994-1997: logros y tareas pendientes*. San José: Ministerio de Planificación y Política Económica.
- _____. 2002. "Evaluación de la gestión tributaria". En Contraloría General de la República, *El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.
- Foreign Investment Advisory Service (FIAS). 2001. *Business taxation and investment incentives*. International Finance Corporation. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Herrero, F. 1994. "La crisis fiscal y la necesidad de un acuerdo nacional". En S. Castro y C. Conejo (eds.). *Un acuerdo nacional razonable*. San José: Editorial Fundación UNA.
- Rodríguez, A. y J. Angulo. 2002. "El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto". En Contraloría General de la República, *El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.

- Tanzi, V. *et al.* 1990. *Costa Rica: el sistema tributario*. Informe de Misión Técnica para el Gobierno de Costa Rica. Departamento de Finanzas Públicas. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. No publicado.
- Taylor, M. 1997. *Income redistribution through the fiscal system: A study on the incidence of taxes and public expenditure in Costa Rica*. Ottawa: Carleton University.

CAPÍTULO 4



EL SALVADOR: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

*Carlos Acevedo y Mauricio González Orellana**

Introducción

El Salvador tiene un déficit social importante porque históricamente su nivel de gasto público social ha sido inferior al de otros países en desarrollo, incluida la mayoría de sus pares latinoamericanos (CEPAL, 2002). La capacidad del Estado para establecer una red de seguridad social sólida ha estado limitada por los bajos niveles de recaudación. Si se compara con otros países en desarrollo, la carga tributaria es una de las más bajas, y es la segunda más baja entre países similares en la región (Tanzi y Zee, 2000; Stotsky y WoldeMariam, 2002).

A partir de 1989 y a lo largo de los años noventa, las autoridades fiscales comenzaron a implementar diversas reformas encaminadas a fortalecer el desempeño fiscal e incrementar la recaudación de manera sostenible. Aunque este programa de reformas perdió impulso hacia mediados de la década, desde 1999 las autoridades reemprendieron nuevos esfuerzos para colocar al país en una trayectoria de balance fiscal sostenible. La carga tributaria aumentó de 9,1% del PIB en 1990 hasta 11,2% en 2002. Sin embargo, ésta no ha sido suficiente para financiar las necesidades de gasto que enfrenta el país.

* Los autores agradecen la asistencia prestada por Carolina Alas y Pedro Argumedo.

Las medidas gubernamentales para generar mayores recursos fiscales se han visto obstaculizadas por el lento crecimiento económico registrado en el país desde mediados de los años noventa. Esto ha limitado aún más el margen de maniobra gubernamental para implementar programas compensatorios en favor de los estratos sociales de menores ingresos¹. Después de registrar una tasa de crecimiento promedio anual de 6,3% en el período 1991-1995, el PIB se desaceleró a una tasa promedio de 3,3% durante 1996-1999 y en el trienio 2000-2003 ha mantenido un crecimiento promedio de 2%. En términos reales, el PIB per cápita en 2002 se encontraba al mismo nivel de hace 30 años.

Adicionalmente, a las presiones ordinarias de gasto público se suman el costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones iniciada en 1998 y las demandas de gasto de reconstrucción por los terremotos de 2001. Para hacer frente a estas necesidades extraordinarias de financiamiento, el gobierno ha recurrido de modo creciente a la emisión y colocación de deuda en condiciones relativamente ventajosas. Sin embargo, El Salvador está alcanzando rápidamente los límites de un endeudamiento prudente.

Entre 1999 y 2002, el saldo de la deuda total (interna y externa) del sector público no financiero (SPNF) aumentó más de 10 puntos porcentuales del PIB. En marzo de 2003, la deuda total del sector público consolidado (incluyendo a las instituciones financieras públicas) ya sobrepasaba el 45% del PIB. Por tanto, si se quiere garantizar la sostenibilidad fiscal del país es imperativo generar más recursos internos a través del sistema tributario.

En este capítulo se realiza un diagnóstico del sistema tributario salvadoreño para identificar las posibilidades de incrementar la recaudación teniendo en cuenta un doble objetivo: mejorar en lo posible el grado de equidad y neutralidad de la actual estructura tributaria, y evitar distorsiones que puedan lesionar el funcionamiento macroeconómico y la competitividad de la economía. Para ello, en la siguiente

¹ Tal como lo sugiere la evidencia empírica disponible para América Latina y otros países en desarrollo, los grupos de menor ingreso se ven afectados más que proporcionalmente durante los períodos de crisis o inestabilidad macroeconómica cuando las redes de seguridad social son débiles. Países que han sido capaces de establecer una política social neutral al ciclo económico o, en el mejor de los casos, contracíclica, han reducido el efecto de las crisis sobre los sectores de menores ingresos (López Calva y Andalón, 2002).

sección se efectúa un repaso del contexto fiscal reciente de El Salvador; posteriormente se describe la estructura y el funcionamiento del sistema tributario, se estudia el comportamiento de los principales impuestos y, finalmente, se desarrolla un análisis de incidencia del sistema tributario para concluir el capítulo con un menú de opciones para incrementar la recaudación.

El desempeño fiscal reciente

En El Salvador, como en la mayoría de países en desarrollo, el manejo de la política fiscal ha tenido un carácter procíclico (*ver* Gavin *et al.* 1996, y Gavin y Perotti, 1997). En los períodos de relativo auge económico se han obtenido mayores niveles de recaudación y, por tanto, ha sido posible incrementar el gasto público, pero en aquellos períodos en que la economía ha atravesado por fases de desaceleración, los ingresos fiscales se han reducido considerablemente. Esto le ha impedido al Estado atenuar o contrarrestar los efectos de coyunturas de lento crecimiento mediante medidas de estímulo fiscal a la demanda agregada.

Durante la primera mitad de los años noventa, el manejo de las finanzas públicas avanzó de manera importante en la reducción del déficit fiscal y en el aumento del nivel del ahorro público. Después de alcanzar un saldo equivalente a casi 7% del PIB en 1992 y en el contexto del esfuerzo fiscal exigido por la implementación de los acuerdos de paz, el déficit del SPNF incluyendo donaciones, disminuyó gradualmente hasta alcanzar prácticamente una situación de balance fiscal en 1995. A partir de 1996 las finanzas públicas se deterioraron en forma creciente, sin que el gobierno contara con las importantes donaciones que contribuyeron a aminorar la brecha fiscal hasta 1994².

A partir de 1999, el financiamiento del legado del régimen previsional público tras la reforma del sistema de pensiones en 1998 comenzó a ejercer una presión creciente sobre las arcas fiscales. De acuerdo con proyecciones actuariales preliminares, el costo fiscal asociado al fondo público de pensiones podría alcanzar un monto anual equivalente a 2,2% del PIB durante los próximos años. Adicionalmente,

² En promedio, las donaciones externas representaron un 2% del PIB durante 1985-1994. Ese promedio se redujo a 0,35% del PIB durante 1995-1999, aunque las donaciones han experimentando un leve repunte a partir de 2000.

a raíz de los terremotos de 2001, el gobierno tuvo que destinar recursos a la inversión pública del orden de 4,4% del PIB en promedio durante 2001-2002, incluyendo el gasto en reconstrucción.

Dadas las restricciones presupuestarias que pesan sobre la gestión gubernamental, este esfuerzo de reconstrucción ha tenido que financiarse en buena medida mediante la emisión de deuda. Entre 1999 y 2002, la deuda total (interna y externa) del SPNF pasó de US\$3.634 millones (29,1% del PIB) a US\$5.616 millones (39,5% del PIB). Durante el mismo período, la deuda total del sector público consolidado (SPNF más instituciones financieras públicas) aumentó de 34,8% a 45,3% del PIB, esto es, a una tasa de incremento promedio de 3,5 puntos porcentuales del PIB por año.

Evolución y diagnóstico del sistema tributario

Esfuerzos de reforma tributaria durante los años noventa

Durante los años ochenta, el desempeño del sistema tributario en El Salvador estuvo determinado por el conflicto armado, la estrecha base tributaria y una administración deficiente. Este sistema era complejo e ineficiente (Méndez y Severín, 1985; Méndez, 1988). Existía una gran variedad de impuestos específicos en lugar de *ad valorem* en los impuestos indirectos, así como muchas discontinuidades y puntos de quiebre, con tramos que producían saltos discretos en la tributación que inducían a la evasión. Esta multitud de impuestos específicos con un pobre rendimiento llevaba a que los costos administrativos superaran con frecuencia el producido del impuesto.

A partir de 1989, en el marco de un amplio programa de reformas estructurales, el gobierno impulsó un conjunto de reformas fiscales encaminadas a mejorar la recaudación y a ampliar la base tributaria mediante la eliminación de la mayoría de exenciones vigentes, la simplificación del sistema impositivo, la racionalización de la estructura de tasas impositivas y el fortalecimiento de la administración tributaria y la fiscalización.

Entre las primeras medidas implementadas para simplificar el sistema tributario y expandir la base impositiva se destacan la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia en 1992, y la aplicación de un IVA de 10% que reemplazó al impuesto de timbres en septiembre de 1992. Para expandir la base tributaria, el gobierno aprobó

la ampliación de la base del IVA para incluir los derechos de importación, duplicó los derechos del registro de vehículos automotores, e incorporó los ingresos del cultivo del café bajo la Ley del Impuesto sobre la Renta. Así mismo, modificó la Ley de Tiendas Libres para controlar el contrabando, y eliminó la mayoría de las exenciones sobre derechos de importación que tenían las entidades públicas autónomas ANDA, CEPA y ANTEL³. En 1995, la tasa del IVA fue incrementada a 13%. También fueron derogados el impuesto a las exportaciones de café (1992), el impuesto a las donaciones y sucesiones (1993), y el impuesto al patrimonio (1994).

Un segundo eje de las reformas tributarias lo constituyó la reforma de la administración tributaria y aduanera. Ésta incluyó la reforma de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la integración de los programas de control de la evasión y del contrabando entre la DGII y Aduanas. En el caso de la administración aduanera, se simplificaron los procedimientos aduaneros y se modernizó el sistema administrativo mediante la adopción e integración de un sistema computarizado de manejo de la información. Para fortalecer la fiscalización, se incluyó en el Código Penal la figura del delito fiscal con sanciones más drásticas para los evasores.

En 1999, las autoridades tributarias comenzaron a implementar medidas administrativas como el sistema de autoliquidación de mercaderías y programas más agresivos de fiscalización, y diversas modificaciones a la legislación tributaria. Entre dichas reformas se destacaron la eliminación de las exenciones del IVA a los granos básicos (fríjoles, maíz blanco y arroz), frutas y verduras en estado natural, leche fluida y en polvo, y medicinas, y la eliminación del mínimo no imponible (de cerca de US\$8.500) para el pago del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.

Con respecto a las modificaciones del marco normativo, la aprobación del Código Tributario (en vigencia a partir de 2001), permitió unificar, simplificar y racionalizar las leyes que regulan los diferentes tributos internos, así como corregir los diversos vacíos y deficiencias normativas que presentaba la legislación tributaria, particularmente aquellas relacionadas con las facultades de fiscalización, inspección,

³ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) y Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

investigación y control de la administración tributaria. Dentro de las disposiciones principales para darle capacidad coercitiva a esa administración, el código incluyó la posibilidad de comisionar empleados en calidad de fedatarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones de emitir y entregar facturas o documentos equivalentes. El artículo 257 del Código contempló el cierre temporal de establecimientos, empresas, locales, negocios y oficinas, como sanción por el incumplimiento en la entrega de facturas.

En el ámbito de la administración aduanera, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley del Régimen Aduanero de Tiendas Libres. Esta ley establece los mecanismos legales para garantizar un adecuado control del régimen aduanero de tiendas libres, establecimientos, y requisitos y procedimientos administrativos acordes con la normativa aduanera internacional. Posteriormente, fue aprobada la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, la cual sustituyó a la Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas, con el objetivo de tipificar y combatir las conductas constitutivas como infracciones aduaneras y de establecer las sanciones y el procedimiento para aplicarlas.

Estructura del sistema tributario

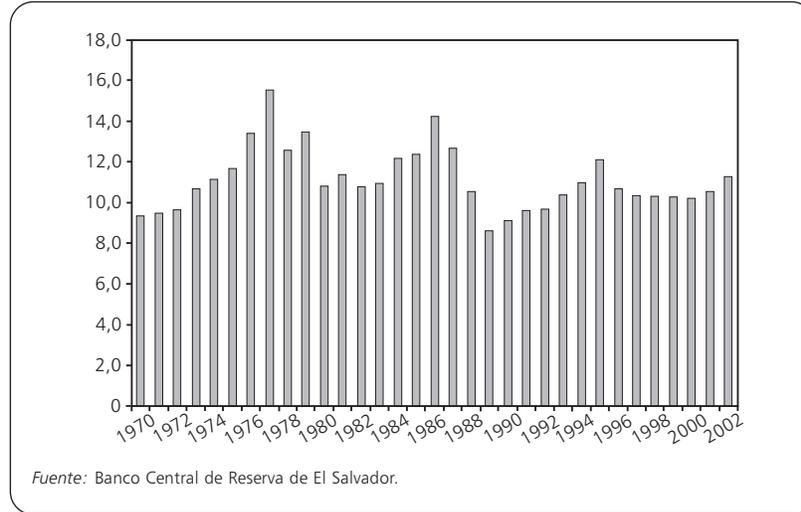
El sistema tributario de El Salvador se ha caracterizado históricamente por una alta dependencia de los impuestos indirectos y una carga tributaria bastante modesta, incluso en aquellos períodos en que la recaudación presentó un mejor desempeño (Gráfico 4.1). A pesar de que las autoridades fiscales lograron elevar la carga tributaria (neta de devoluciones de renta e IVA) a 11,2% del PIB en 2002⁴, ésta sigue siendo la segunda más baja en Centroamérica, después de Guatemala.

Desde 1980 la participación de los impuestos directos e indirectos en el total de ingresos tributarios ha estado en promedio alrededor de 30% y 70%, respectivamente. No obstante, la composición de los impuestos indirectos ha experimentado considerables cambios.

En la experiencia internacional se observa que, en general, la recaudación en los países de bajos ingresos reposa principalmente en los impuestos al comercio exterior, mientras que los impuestos direc-

⁴ La presión tributaria incluyendo las contribuciones a la seguridad social y los recursos municipales es del orden de 13,3% del PIB.

Gráfico 4.1. Evolución de la carga tributaria, 1970-2002 (Porcentaje del PIB)

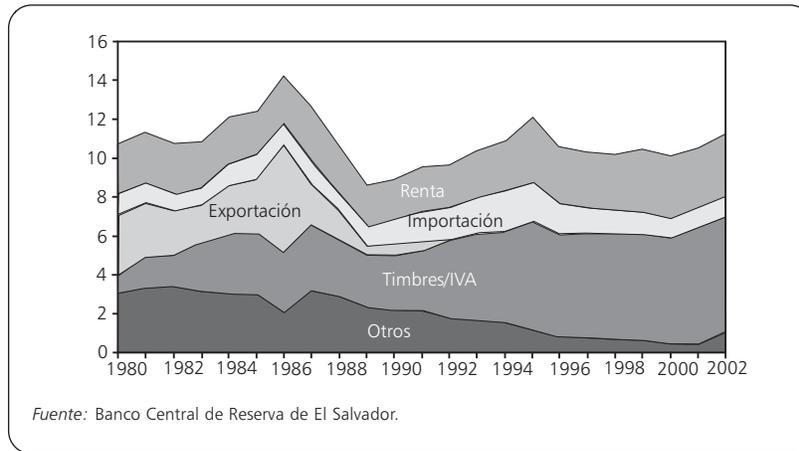


tos son importantes solamente en los países desarrollados (Easterly y Rebelo, 1993; Tanzi y Zee, 2000). El Salvador no ha sido la excepción, y hasta la segunda mitad de los años ochenta la columna vertebral de la recaudación tributaria la constituyeron los impuestos al comercio exterior, particularmente los impuestos a las exportaciones (sobre todo de café) y, en menor medida, los impuestos a las importaciones (aranceles). El aporte de estos impuestos a los ingresos tributarios alcanzó un máximo en 1986 de 46%, distribuido en 38% de impuestos a las exportaciones y 8% por aranceles (Gráfico 4.2). Sin embargo, la recaudación proveniente de los impuestos a las exportaciones empezó a perder importancia a partir de 1989 y desde 1995 dejó de contribuir a los ingresos tributarios⁵.

Desde 1989, la estructura tributaria del país ha descansado crecientemente sobre los ingresos derivados del impuesto de timbres/IVA y, en menor medida, del impuesto sobre la renta. Con la adopción del IVA a partir de 1992, los ingresos por concepto de este im-

⁵ En diciembre de 1992 se derogó la Ley del Impuesto sobre Exportación de Café vigente desde 1950. En sustitución se estableció una retención del 1,5% sobre los ingresos obtenidos por la transferencia de café en estado natural.

Gráfico 4.2. Evolución de la estructura tributaria, 1980-2002 (Porcentaje del PIB)



puesto experimentaron un sensible incremento, consolidándose como la principal fuente de ingresos fiscales durante la segunda mitad de los años noventa.

Actualmente, el sistema tributario en El Salvador se basa principalmente en dos impuestos: un IVA tipo consumo (con una tasa general de 13%, y una tasa de 0% para las exportaciones) que aporta más del 50% de la recaudación, y el impuesto sobre la renta que contribuye en cerca del 30%. El resto de la recaudación proviene de los ingresos por concepto de aranceles (10%), los impuestos selectivos al consumo (4%)⁶ y el impuesto sobre la transferencia de bienes raíces (0,7%)⁷. La reorientación del impuesto a la gasolina para financiar el Fondo Vial permitió que los recursos obtenidos mediante este mecanismo aportaran el 4% de los ingresos tributarios en 2002.

⁶ Cerveza y bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cigarrillos y, hasta 2000, gasolina. A partir de 2001, el impuesto a la gasolina ha sido utilizado para dotar de recursos al Fondo Vial (FOVIAL).

⁷ La Ley del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces de 1986 sustituyó a la Ley del Impuesto de Alcabala de 1928. De acuerdo con dicha ley, la transferencia de inmuebles cuyo valor supere los C\$250 mil (US\$28.571,43) está sujeta al pago de un impuesto equivalente a 3% sobre el exceso de dicha cifra.

Algunos problemas generales del sistema tributario

En términos generales, el diseño y la administración del sistema tributario salvadoreño mejoraron considerablemente durante el período 1989-2002. En conjunto, las tasas de los impuestos parecen razonables y la mayoría de exenciones que complicaban la administración tributaria a comienzos de los años noventa, han sido eliminadas paulatinamente. La aprobación del Código Tributario, así como la adopción de otras medidas administrativas para mejorar la fiscalización, han constituido pasos importantes para incrementar la recaudación. En particular, la administración tributaria cuenta hoy con mecanismos más efectivos para combatir la evasión y para cerrar los vacíos que permitían la elusión fiscal, y las autoridades fiscales aprovechan cada vez mejor los recursos informáticos y logísticos disponibles.

Como resultado de ello, la “flotabilidad” de la recaudación ha mejorado apreciablemente en los últimos años (Cuadro 4.1)⁸. Así mismo, El Salvador ha aumentado la productividad de la recaudación del IVA, alcanzando uno de los mayores niveles de eficiencia en la recolección de dicho impuesto a nivel latinoamericano (Stotsky y WoldeMariam, 2002), y ha logrado que la productividad del impuesto sobre la renta de las empresas sea la más alta en Centroamérica⁹.

No obstante los avances logrados, el sistema tributario salvadoreño todavía adolece de dos problemas fundamentales: una carga tributaria relativamente baja, y cierto grado de regresividad en el conjunto del sistema.

⁸ El concepto de “flotabilidad” tributaria (*tax buoyancy*) intenta capturar la respuesta total de la recaudación ante cambios en el ingreso nacional. Tal respuesta incluye tanto los incrementos del ingreso como cambios discretos (por ejemplo, de tasas o base impositiva) efectuados por las autoridades tributarias. Para una ampliación del concepto, véase Jenkins, Kuo y Shukla (2000).

⁹ La medida convencionalmente más usada para cuantificar la productividad de la recaudación del IVA, llamada “eficiencia-c”, se define como la recaudación del impuesto como porcentaje del consumo doméstico (privado y público) dividida por la tasa del impuesto (Ebrill *et al.*, 2001). Análogamente, la eficiencia de la recolección del impuesto sobre la renta corporativa se mide mediante la recaudación de dicho impuesto como proporción del PIB dividida por la tasa máxima del impuesto (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

Cuadro 4.1. Flotabilidad del sistema tributario, 1991-2002 (Porcentaje)

Años	Renta	IVA	Aranceles	Todo el sistema
1991	4,9	—	6,3	3,0
1992	0,2	—	2,8	1,2
1993	2,0	2,8	3,4	2,0
1994	3,3	2,0	2,3	2,0
1995	5,2	4,3	0,8	2,7
1996	-4,0	-2,5	-13,6	-6,0
1997	0,5	1,4	-3,2	0,3
1998	1,3	1,5	-1,0	0,8
1999	3,2	0,7	0,3	1,4
2000	2,4	1,3	-3,9	5,0
2001	-0,8	6,0	1,0	-2,6
2002	2,1	1,0	2,1	4,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Carga tributaria

El problema de la baja carga tributaria es relativo a los requerimientos de gasto público que enfrenta el país, puesto que determinar el nivel impositivo óptimo es conceptualmente equivalente a determinar el nivel óptimo de gasto público. Entre 1993 y 2000, el gasto público corriente creció a una tasa promedio anual de 12,5%, conduciendo a una importante ampliación de la brecha fiscal desde 1996. Adicionalmente, a partir de 1998 las finanzas públicas fueron sobrecargadas con el costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones, y durante el período 2001-2003, con la reparación de los daños causados por los terremotos, los cuales forzaron al gobierno a incurrir en un endeudamiento creciente que amenaza la sostenibilidad fiscal del país.

El problema fundamental de la baja carga tributaria no radica tanto en las deficiencias del diseño básico del sistema impositivo, sino en su implementación. En particular, persisten algunas exenciones y, sobre todo, amplias deducciones (especialmente en el caso del impuesto sobre la renta). También se tiene un alto grado de informalidad en la economía que reduce sustancialmente las bases de los dos impuestos principales (IVA y Renta). En la actualidad, el sistema tributario salvadoreño se apoya desproporcionadamente en impuestos que sólo alcanzan al sector formal, lo cual, además de ser lesivo a la equidad tributaria, genera incentivos perversos para fomentar actividades informales de menor productividad relativa.

De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda para 1998, de un total de aproximadamente 140 mil negocios, solamente 68 mil estaban inscritos para el pago del IVA. El problema de la informalidad propicia a su vez altos niveles de evasión¹⁰. En el caso del IVA, cálculos de esa entidad muestran que ese fenómeno representa pérdidas de ingresos que oscilan en un rango de entre 20% y 35% de la recaudación por dicho impuesto. Previsiblemente, los niveles de evasión en el caso del impuesto sobre la renta serían similares.

Otro aspecto que debilita la recaudación es la liberalidad del régimen de exenciones y deducciones que la legislación tributaria permite, con graves efectos no sólo sobre la equidad horizontal sino también sobre la eficiencia de la administración tributaria. En el caso del IVA, cálculos del Ministerio de Hacienda para 1999 estimaban que la eliminación total de las exenciones permitiría aumentar la recaudación de ese impuesto en un 44%.

En el caso del impuesto sobre la renta, la generosidad de las deducciones contempladas en la ley se refleja en los coeficientes del impuesto pagado sobre la renta bruta: 4,2% para las personas naturales y 2,1% para las jurídicas, que son muy bajos comparados con los de otros países. Como se verá más adelante, un control más estricto de los gastos deducibles contemplados en la ley podría generar incrementos en la recaudación por ese impuesto del orden de 2% del PIB, sin necesidad de alterar las tasas impositivas.

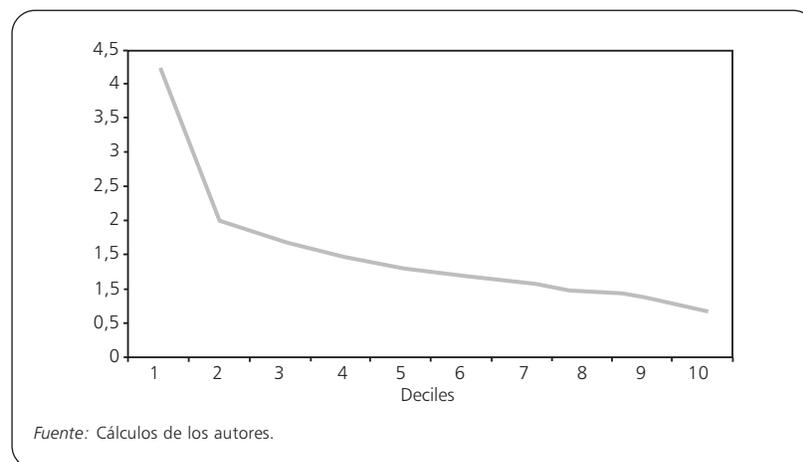
Carácter regresivo del sistema

El sistema de tributación indirecta en El Salvador (exceptuando la gasolina) es enteramente regresivo, como generalmente ocurre en los países en desarrollo. El impuesto a la renta de las personas naturales tiene carácter progresivo, como es de esperar, dada la progresividad de las tasas marginales que se aplican a los diferentes tramos de in-

¹⁰ Dabla-Norris y Feltenstein (2003) desarrollan un modelo de equilibrio general computable en el cual agentes optimizadores evaden impuestos operando en la economía subterránea. De acuerdo con el modelo, aumentar demasiado los impuestos induce a las empresas a operar en la economía subterránea, reduciendo la base tributaria (un efecto relacionado con la curva de Laffer). Por otra parte, impuestos muy bajos eliminan la economía subterránea pero conducen a déficit insostenibles. Así, la tasa impositiva óptima, desde el punto de vista macroeconómico, puede conducir a cierta actividad subterránea.

greso y al hecho de que normalmente ese impuesto es asumido por los propios receptores de renta. Sin embargo, la progresividad del impuesto sobre la renta no es suficiente para compensar la regresividad de la tributación indirecta, por lo cual el sistema tributario en su conjunto resulta regresivo a lo largo de toda su estructura de ingresos. El Gráfico 4.3 muestra cómo a medida que el nivel de ingreso familiar se eleva, la carga tributaria diferencial va disminuyendo, es decir, el porcentaje del ingreso que las familias destinan al pago de impuestos decrece a medida que aumenta el ingreso familiar.

Gráfico 4.3. Carga tributaria diferencial por deciles de ingreso, 2000



Por otra parte, el hecho de que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso después de impuestos (51,7) sea mayor que el correspondiente al ingreso antes de impuestos (50,2), sugiere que el sistema impositivo empeora la distribución del ingreso.

Análisis del comportamiento de los principales impuestos

El impuesto sobre la renta

El cuerpo básico de la legislación en materia del impuesto sobre la renta se encuentra contenido en el Decreto Legislativo 134 de diciem-

bre de 1991 (que sustituyó a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1963) y en el correspondiente reglamento. Durante el período 1992-2002 se le introdujeron diversas reformas.

La recaudación bruta (antes de devoluciones) del impuesto sobre la renta en 2001 ascendió a US\$423 millones, equivalente a 29,8% de la recaudación total (Cuadro 4.2). El 94% de los contribuyentes de renta correspondió a personas naturales, y dieron cuenta del 38,2% del total de la recaudación por concepto de este impuesto. El impuesto por contribuyente fue de US\$693, mientras que en el caso de las personas jurídicas el impuesto promedio fue de US\$17.330 (Cuadro 4.3). El coeficiente del impuesto pagado sobre la renta bruta fue de 4,2% y 2,1% para las personas naturales y jurídicas, respectivamente.

Cuadro 4.2. Impuesto a la renta por tipo de contribuyente y rango de renta imponible, 2001 (Millones de US\$)

Personas naturales				
Rango de renta imponible (US\$)	Número de contribuyentes	Renta bruta	Renta imponible	Impuesto
De 0 a 2.514	73.389	465,5	90,5	0,0
De 2.514 a 8.571	107.469	1.396,7	569,8	34,2
De 8.571 a 11.429	21.066	416,9	208,0	18,7
De 11.429 a 114.286	31.578	1.513,7	659,9	99,0
De 114.286 a 1.142.857	204	91,9	37,1	9,3
Más de 1.142.857	2	4,3	3,4	0,9
Total	233.708	3.879,0	1.568,7	162,0
Personas jurídicas				
De 0 a 8.571	10.602	591,8	13,6	3,4
De 8.571 a 11.429	556	146,2	5,5	1,4
De 11.429 a 114.286	3.034	2.305,0	112,4	28,1
De 114.286 a 1.142.857	769	3.680,4	247,3	61,8
De 1.142.857 a 5.714.286	102	3.286,9	231,5	57,9
De 5.714.286 a 11.428.571	13	805,8	105,7	26,4
De 11.428.571 a 57.142.857	12	1.731,3	237,1	59,3
Más de 57.142.857	1	128,8	92,8	23,2
Total	15.089	12.676,3	1.046,0	261,5
Total de contribuyentes				
De 0 a 8.571	191.460	2.444,0	673,9	37,6
De 8.571 a 11.429	21.622	563,2	213,6	20,1
De 11.429 a 114.286	34.612	3.818,7	772,3	127,1
De 114.286 a 1.142.857	973	3.722,3	284,4	71,1
De 1.142.857 a 5.714.286	104	3.291,1	234,9	58,7
De 5.714.286 a 11.428.571	13	805,8	105,7	26,4
De 11.428.571 a 57.142.857	12	1.731,3	237,1	59,3
Más de 57.142.857	1	128,8	92,8	23,2
Total	248.797	16.555,3	2.614,7	423,5

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la DGII y del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 4.3. Indicadores del impuesto a la renta por tipo de contribuyente y rango de renta imponible, 2001

Personas naturales				
Rango de renta imponible (US\$)	Número de contribuyentes	Impuesto por contribuyente (US\$)	Renta imponible Renta bruta (%)	Impuesto Renta bruta (%)
De 0 a 2.514	73.389	0	19,4	0,0
De 2.514 a 8.571	107.469	318	41,1	2,5
De 8.571 a 11.429	21.066	889	49,9	4,5
De 11.429 a 114.286	31.578	3.135	43,6	6,5
De 114.286 a 1.142.857	204	45.453	40,4	10,1
Más de 1.142.857	2	425.389	80,0	20,0
Total	233.708	693	40,4	4,2
Personas jurídicas				
De 0 a 8.571	10.602	322	2,3	0,6
De 8.571 a 11.429	556	2.493	3,8	0,9
De 11.429 a 114.286	3.034	9.262	4,9	1,2
De 114.286 a 1.142.857	769	80.389	6,7	1,7
De 1.142.857 a 5.714.286	102	567.436	7,0	1,8
De 5.714.286 a 11.428.571	13	2.031.798	13,1	3,3
De 11.428.571 a 57.142.857	12	4.940.484	13,7	3,4
Más de 57.142.857	1	23.198.164	72,1	18,0
Total	15.089	17.330	8,3	2,1
Total de contribuyentes				
De 0 a 8.571	191.460	196	27,6	1,5
De 8.571 a 11.429	21.622	930	37,9	3,6
De 11.429 a 114.286	34.612	3.672	20,2	3,3
De 114.286 a 1.142.857	973	73.064	7,5	1,9
De 1.142.857 a 5.714.286	104	564.705	7,1	1,8
De 5.714.286 a 11.428.571	13	2.031.798	13,1	3,3
De 11.428.571 a 57.142.857	12	4.940.484	13,7	3,4
Más de 57.142.857	1	23.198.164	72,1	18,0
Total	248.797	1.702	15,8	2,6

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la DGII y del Ministerio de Hacienda.

Principales características técnicas

Las tasas aplicadas a las personas jurídicas han sido, por lo general, del 25% de su renta neta imponible. En 2001 se eliminó la exención del pago del impuesto a las personas jurídicas cuya renta imponible no excediera de C\$75.000 (US\$8.571). En el caso de las personas naturales, éstas tributaban por las rentas que superaran los C\$22.000 anuales (US\$2.514) de acuerdo con una estructura de cuatro tramos, con una tasa marginal máxima de 30%.

Al principio, la ley contemplaba la aplicación del concepto de renta mundial, pero posteriormente se estableció que los sujetos pasivos

domiciliados en el país únicamente pagarían impuesto sobre las rentas obtenidas en el territorio nacional.

La ley también estipulaba que el contribuyente que fuera socio o accionista de una sociedad, debía computar en su renta la porción de utilidades que le fueran distribuidas (método de imputación). Al mismo tiempo, determinó que los contribuyentes tenían derecho a un crédito contra su impuesto por las utilidades gravables recibidas de la empresa, equivalente a la parte proporcional del impuesto causado por dichas utilidades. Ese artículo fue derogado en 1999 y sustituido por la adopción del método de exclusión de los dividendos. De acuerdo con este decreto, serían rentas no gravables las utilidades o dividendos para el socio o accionista que las recibe, ya sea persona natural o jurídica, siempre y cuando la sociedad que las distribuye las haya declarado y pagado el impuesto sobre la renta correspondiente, aun cuando provengan de capitalización.

El régimen de exenciones y deducciones fue otra área importante para incrementar la recaudación. Con respecto a las exenciones subjetivas, se eximía del pago de renta al Estado de El Salvador, las municipalidades y las corporaciones, y a las fundaciones de derecho público y de utilidad pública. En el caso de las exenciones objetivas, se excluyeron del concepto de renta los valores en dinero o en especie que un trabajador recibía de su empleador para desempeñar a cabalidad sus funciones, el valor de los bienes que un contribuyente recibía por concepto de legados o herencias, y el valor de los bienes que un contribuyente recibía por concepto de donaciones, siempre y cuando la transferencia se realizara entre ascendientes y descendientes dentro del segundo grado de consanguinidad y cónyuges.

Por otra parte, se consideró como rentas no gravables las que el Órgano Legislativo declaró como tales: las remuneraciones, compensaciones y gastos de representación percibidos en el desempeño de sus funciones por personal diplomático y demás representantes oficiales de países extranjeros; las indemnizaciones percibidas por causa de muerte, incapacidad, accidente o enfermedad; las indemnizaciones por despido y las bonificaciones por retiro voluntario; las jubilaciones, pensiones o montepíos; las remuneraciones, compensaciones y gastos de representación percibidos por funcionarios o empleados del gobierno salvadoreño en el servicio exterior; los intereses, premios y otras utilidades que provengan directamente de los depósitos en bancos y asociaciones financieras; las cantidades que por cualquier con-

cepto y en razón de contratos de seguros perciba el contribuyente como asegurado o beneficiario; los premios otorgados por la Asamblea Legislativa y los premios otorgados a los trabajadores públicos por servicios relevantes prestados al país.

Las reformas introducidas mediante el Decreto Legislativo 250 de mayo de 1992, establecieron también como rentas no gravables los intereses provenientes de créditos otorgados por instituciones financieras domiciliadas en el exterior, previamente calificadas por el Banco Central de Reserva de El Salvador. Así como en otros países, El Salvador favorece impositivamente los proyectos de inversión financiados con deuda. Los intereses sobre los ahorros financieros devengados por las personas naturales están exentos y se permite a las empresas deducir como gastos los intereses pagados sobre su deuda.

Igualmente, el Decreto Legislativo 250 incluyó entre las rentas no gravables el producto, ganancia, beneficio o utilidad obtenido por una persona natural o jurídica, sucesión o fideicomiso, que no se dedique habitualmente a la compraventa o permuta de bienes inmuebles cuando realice el valor de dichos bienes en un plazo no menor de tres años a partir de la fecha de adquisición. En 1999 fueron añadidas al listado de rentas no gravables, las utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, incluyendo ganancias de capital, o cualquier otro beneficio que obtengan las personas naturales, generados en inversiones o en la compraventa de acciones o demás títulos valores, siempre y cuando tales acciones o títulos valores pertenezcan a emisiones inscritas y autorizadas por la Bolsa de Valores y la Superintendencia de Valores.

Con respecto a las deducciones, la ley estableció que la renta neta se determinaría deduciendo de la renta obtenida los costos y gastos necesarios para su producción y la conservación de la fuente. Así mismo, se consideraron como gastos deducibles los gastos del negocio, remuneraciones, gastos de viaje, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, primas de seguros tomados contra riesgos de los bienes que forman parte de la fuente productora de renta, tributos y cotizaciones de seguridad social, insumos empleados en la actividad generadora de ingresos gravables, gastos de mantenimiento, intereses generados por las cantidades tomadas en préstamo toda vez que sean invertidas en la fuente generadora de la renta gravable, así como los gastos incurridos en la constitución, renovación o cancelación de dichos préstamos; costos de las mercaderías y de los productos vendidos; gastos agropecuarios; y cualquier otro gasto en que se incurra

que sea indispensable para la producción del ingreso gravable y la conservación de su fuente. Adicionalmente, la ley estableció que es deducible el costo de adquisición o de fabricación de los bienes aprovechados por el contribuyente para la generación de la renta computable.

Otras deducciones incluyen la reserva legal constituida sobre las utilidades netas de cada ejercicio, el valor o saldo de las deudas incoables, y las erogaciones con fines sociales. Además de las deducciones establecidas en los artículos anteriores, se permitió a las personas naturales domiciliadas deducir hasta C\$5 mil (US\$571) por gastos médicos y otros C\$5 mil por colegiaturas o gastos escolares de sus hijos no mayores de 25 años.

Para fomentar la inversión, se introdujo en 1996 un sistema de depreciación acelerada que permitía duplicar la tasa de depreciación prevista en la ley para las nuevas inversiones que realizara el contribuyente. El sistema alternativo permitió amortizar las edificaciones a una tasa anual de 10% sobre el saldo a depreciar, 40% para la maquinaria y 100% para los otros bienes muebles.

En general, estas deducciones contempladas en la ley no sólo han complicado la administración tributaria, sino que pueden generar incentivos perversos en favor de la elusión. En este aspecto de la legislación radica la principal explicación de la considerable brecha existente entre la renta bruta y la renta imponible. Aunque las tasas del impuesto parecen razonables, si se comparan con otros países, los coeficientes del impuesto pagado sobre la renta bruta son demasiado bajos tanto para las personas naturales (4,2%) como para las jurídicas (2,1%). Independientemente del problema de evasión que pueda presentarse con este tributo, estos coeficientes sugieren que la liberalidad del régimen de deducciones contemplado en la ley abre una puerta ancha a la elusión con efectos perniciosos sobre la equidad horizontal y sobre la eficiencia de la recaudación.

Un ejercicio de simulación conservador, que redujera en un 50% la brecha entre la renta bruta y la renta imponible de las personas naturales, podría generar un aumento de la recaudación de renta del orden de 0,5% del PIB. En el caso de las personas jurídicas, bastaría con duplicar el coeficiente de renta imponible sobre la renta bruta de los contribuyentes con ingresos imponibles inferiores a los C\$500 millones para lograr un incremento en la recaudación por concepto de renta del orden de 1,7% del PIB.

Posibles áreas de reforma

En conjunto, las diversas reformas incorporadas desde 1992 a la Ley del Impuesto sobre la Renta han permitido mejorar significativamente el diseño formal de dicho tributo. No obstante, subsisten algunas áreas en las que deberían considerarse reformas adicionales¹¹:

- La imposición de un límite a los gastos deducibles acompañada de mejores controles en la fiscalización podría generar importantes aumentos en la recaudación. En un escenario conservador como el descrito previamente, este incremento podría ser del orden de 2% del PIB.
- En el caso de las personas naturales, se ha sugerido eliminar las deducciones por gastos médicos y colegiaturas, lo cual arrojaría una ganancia fiscal estimada de 0,1% del PIB.
- No es claro que la adopción del régimen de depreciación acelerada para las nuevas inversiones contribuya efectivamente a incentivar la inversión. Algunos cálculos muestran que su eliminación podría generar una ganancia fiscal estimada de 0,3% del PIB.
- El impuesto sobre la renta de El Salvador sólo grava a las rentas de fuente nacional dado que los ingresos obtenidos en el exterior están exentos. Sería conveniente reconsiderar la adopción del principio de renta mundial como lo aplican actualmente la mayoría de los países.

También hay que analizar detenidamente la conveniencia de incorporar a la ley salvadoreña la normativa internacional sobre precios de transferencia de operaciones de empresas multinacionales, y comenzar a capacitar a los agentes de fiscalización. Con estas medidas se podría prevenir que dichas empresas sobrefacturen las ventas al país y reduzcan la base imponible local.

De otro lado, como muchos otros países, El Salvador favorece impositivamente los proyectos de inversión financiados con deuda: los intereses devengados por los ahorros financieros de las personas naturales están exentos y se permite a las empresas deducir como gasto los intereses pagados sobre su deuda. El sesgo a favor de este tipo de

¹¹ Las recomendaciones que siguen retoman buena parte del análisis y las propuestas sugeridas por Artana (1999 y 2001).

proyectos genera varios problemas: (i) discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas que normalmente tienen menor acceso al financiamiento de terceros, que es la opción menos gravada; y (ii) discrimina en contra de las empresas intensivas en el uso de capital específico, ya que éste es más difícil utilizarlo como colateral de los préstamos (Artana, 1999). No es fácil resolver este problema en un país que presenta deficiencias en su administración tributaria y que enfrenta una alta movilidad de capitales. La alternativa adoptada en algunos países desarrollados ha sido gravar los intereses devengados por las familias y evitar la doble imposición de los dividendos distribuidos; no obstante, tal medida genera problemas de control y coloca en desventaja al mercado de capitales local con relación a los paraísos fiscales. Otra solución sería actuar en el ámbito de las empresas, tal como lo contempla la propuesta del *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT) presentada por el Tesoro de Estados Unidos en 1992, la cual no permite la deducción de los intereses y dividendos pagados de la base imponible de las empresas y los exime a nivel del individuo, introduciendo neutralidad entre la deuda y el capital propio.

En un contexto de creciente movilidad de capitales es cada vez más necesario proteger la recaudación de las mayores posibilidades de elusión que se derivan de ese fenómeno. Países desarrollados como Canadá, Alemania, Islandia, Italia, Luxemburgo y Suiza gravan, además de las ganancias de las empresas, sus activos o su patrimonio neto. Este tipo de impuestos genera algunos problemas ya que puede dar lugar a cierta cascada en la tributación porque las empresas pueden ser dueñas de activos de otras empresas. Una posibilidad sería introducir un impuesto mínimo a las ganancias como el que prevalece en Estados Unidos desde 1986; otra sería restringir la deducción de intereses del balance impositivo en función de la relación deuda/patrimonio (las llamadas *thin capitalization rules*).

El impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios

Principales características técnicas

El impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, llamado comúnmente impuesto al valor agregado (IVA), sustituyó en 1992 al impuesto de timbres. Como se muestra en el Cua-

dro 4.4, es el impuesto más importante desde el punto de vista de la recaudación tributaria en El Salvador. Es un impuesto sobre el consumo, definido sobre una sola tasa, y por tanto, no discrimina entre bienes. En la medida en que grava el consumo estimula el ahorro, lo que resulta consistente con las necesidades de una economía con escasez de capital. Este impuesto trata las compras de bienes de capital como compras de insumos.

Cuadro 4.4. Evolución de la recaudación del IVA, 1992-2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Millones de US\$										
IVA total	77,3	392,3	395,9	529,6	603,6	665,0	727,7	733,9	799,8	866,3
IVA interno	38,0	156,1	184,0	245,6	303,9	334,4	362,1	360,3	384,0	412,7
IVA importaciones	39,3	173,1	212,0	284,0	299,7	330,5	365,7	373,6	415,8	453,6
% de recaudación										
IVA total	13,9	47,7	45,9	46,9	51,7	54,0	55,0	53,2	55,1	56,7
IVA interno	6,8	22,6	21,3	21,8	26,0	27,1	27,4	26,1	26,5	27,0
IVA importaciones	7,0	25,1	24,6	25,2	25,7	26,8	27,6	27,1	28,6	29,7
% del PIB										
IVA total	1,4	4,8	4,9	5,6	5,9	6,0	6,1	5,9	6,1	6,3
IVA interno	0,7	2,3	2,3	2,6	2,9	3,0	3,0	2,9	2,9	3,0
IVA importaciones	0,7	2,5	2,6	3,0	2,9	3,0	3,0	3,0	3,2	3,3

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Inicialmente este impuesto tenía dos tasas, 10% general y 0% para las exportaciones, pero a partir de 1995 la tasa general se incrementó a 13%. La tasa de 0% se mantuvo para las exportaciones y para ciertos sectores exentos para los cuales la compensación de los créditos fiscales operaba vía la deducción de los mismos del impuesto sobre la renta. Sin embargo, esta situación fue modificada en abril de 2000 con la eliminación de las exenciones del IVA a los granos básicos, frutas y verduras en estado natural, leche fluida y en polvo, y medicinas. Como resultado de las diversas reformas introducidas en la Ley del IVA desde 1992, El Salvador ha logrado uno de los niveles mayores de eficiencia en la recolección de dicho impuesto a nivel latinoamericano, medida por la llamada “eficiencia-c” (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

Un listado básico de las exenciones que aún subsisten incluye las siguientes importaciones y nacionalizaciones definitivas: las efectuadas por representaciones diplomáticas y consulares de naciones extranjeras y los agentes de las mismas acreditados en el país; las

efectuadas por instituciones u organismos internacionales a que pertenezca El Salvador y por sus funcionarios cuando procediere de acuerdo con los convenios internacionales; los bienes introducidos bajo régimen de equipaje de viajero; las donaciones de acuerdo con convenios celebrados por El Salvador; los municipios cuando los bienes importados o internados sean para obras o beneficio directo de las respectivas comunidades; la maquinaria introducida por los sujetos pasivos inscritos en el registro de contribuyentes del impuesto destinada a su activo fijo para ser utilizada en la producción de bienes y servicios no contemplados en el artículo 46 ni los exceptuados en el artículo 174 de la ley; y los autobuses, microbuses y vehículos de alquiler dedicados al transporte público de pasajeros.

También están exentos los siguientes servicios: servicios de salud prestados por instituciones públicas e instituciones de utilidad pública calificadas por la DGII; arrendamiento, subarrendamiento o cesión del uso o goce temporal de inmuebles destinados a vivienda; servicios prestados en relación de dependencia regidos por la legislación laboral, y prestados por los empleados públicos, municipales y de instituciones autónomas; espectáculos públicos culturales calificados y autorizados por la DGII; servicios educacionales y de enseñanza prestados por colegios, universidades, institutos, academias u otras instituciones; operaciones de depósito, de otras formas de captación y de préstamos de dinero realizadas por bancos y otras instituciones financieras legalmente establecidas, así como las que califique la DGII, en lo que se refiere al pago o devengo de intereses; emisión y colocación de títulos valores por el Estado e instituciones oficiales autónomas, así como por entidades privadas cuya oferta primaria haya sido pública a través de una bolsa de valores autorizada, en lo que respecta al pago o devengo de intereses; servicios de suministro de agua y servicio de alcantarillado prestado por instituciones públicas; servicio de transporte público terrestre de pasajeros; servicios de seguros de personas en lo que se refiere al pago de las primas, y reaseguros en general.

Problemas detectados

A pesar de que la productividad alcanzada en la recolección del IVA en El Salvador es de las más altas en América Latina, la recaudación de dicho impuesto adolece todavía de problemas importantes de fis-

calización. No obstante el esfuerzo realizado por la Unidad de Principales Responsables Tributarios para hacerle un seguimiento a los contribuyentes de más de C\$5 millones (US\$571.429) en un semestre, existen otros contribuyentes que, con ventas de más de medio millón de colones (US\$57.143) en el semestre, evaden de forma importante sus obligaciones tributarias. Esto ocurre particularmente en el sector del comercio a través de la subfacturación de ventas y de la adulteración y abultamiento del volumen de créditos. El problema se ha agravado en el pasado porque las autoridades, a pesar de tener evidencia sobre casos de evasión, se han abstenido de actuar¹². De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, los niveles de evasión en el pago del IVA representaban en 1999 entre el 20% y el 35% de la recaudación de dicho impuesto.

Las posibilidades de aumentar la recaudación del IVA descansan, más allá de modificaciones relativamente menores, en dotar a la ley respectiva de un régimen efectivo de sanciones e infracciones, y en la puesta en marcha de programas de fiscalización basados en la información de las autoridades sobre las irregularidades de los contribuyentes.

Los impuestos específicos al consumo

Principales características técnicas

Los impuestos específicos al consumo en El Salvador recaen sobre la cerveza y demás bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cigarrillos y la gasolina. El Cuadro 4.5 muestra las recaudaciones durante el período 1992-2001. Lo primero que debe notarse es que la recaudación total de estos impuestos ha descendido de manera importante de 1,2% a 0,4% del PIB entre 1992 y 2001. Así mismo, la participación de estos impuestos con respecto al total de los ingresos tributarios cayó de 12,1% a 3,2% en el mismo período. Este caso difiere claramente del patrón que se observa no sólo en la región centroamericana sino en buena parte del mundo en desarrollo, donde la participación de estos impuestos específicos en los ingresos tributarios es hasta tres y cuatro veces mayor.

¹² Véase Méndez y Abrego (1994).

Cuadro 4.5. Evolución de la recaudación de los impuestos específicos al consumo, 1992-2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Millones de US\$										
Total selectivos	67,5	66,1	69,8	75,4	7,0	72,2	66,2	71,8	70,6	49,2
Bebidas alcohólicas	5,5	5,5	6,0	5,9	5,5	6,7	4,4	4,8	3,8	4,5
Cigarrillos	16,7	15,5	12,8	13,6	13,3	13,4	10,4	13,1	10,8	7,5
Bebidas gaseosas	14,0	12,2	13,4	15,4	15,4	16,3	16,4	17,0	17,2	19,0
Cerveza	19,4	19,9	23,3	22,9	22,9	18,7	16,1	16,5	16,9	18,2
Gasolina ^a	11,9	13,0	14,3	15,6	17,9	17,1	18,9	20,4	21,9	
% de recaudación										
Total selectivos	12,1	9,6	8,1	6,7	6,4	5,9	5,0	5,2	4,9	3,2
Bebidas alcohólicas	1,0	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Cigarrillos	3,0	2,2	1,5	1,2	1,1	1,1	0,8	0,9	0,7	0,5
Bebidas gaseosas	2,5	1,8	1,6	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Cerveza	3,5	2,9	2,7	2,2	2,0	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2
Gasolina ^a	2,1	1,9	1,7	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	
% del PIB										
Total selectivos	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Bebidas alcohólicas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cigarrillos	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bebidas gaseosas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Cerveza	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Gasolina ^a	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Fuente:</i> Ministerio de Hacienda.										
^a Desde 2001 el impuesto a la gasolina no se incluye en los ingresos tributarios.										

Un área en la que se han registrado progresos importantes ha sido la simplificación de la estructura de impuestos y subsidios cruzados entre las gasolinas, el diesel y el gas LPG. Al finalizar 2001 se modificó la imposición a la gasolina –cuya recaudación era transferida como subsidio al transporte público de pasajeros– y se redujo a un recargo de veinte centavos de dólar por galón en el precio de la gasolina y el diesel. Estos recursos fueron transferidos al Fondo Vial (FOVIAL) cuyo propósito principal es el mantenimiento de la red de carreteras del país. En su primer año de funcionamiento, el FOVIAL captó por esta vía casi US\$70 millones, equivalentes a 4,4% de la recaudación total y a 0,5% del PIB.

Problemas detectados

Coelho y Schenone (2000) estimaron que antes de la reforma de 2001 en las gasolinas y el diesel, el esquema de impuestos y subsidios equivalía a un impuesto total de treinta centavos por galón, correspondiente aproximadamente al 15% del precio promedio de venta al público.

En relación con los otros impuestos específicos, las cifras sugieren que una parte del problema de la baja recaudación por este concepto en El Salvador, se explica porque en algunos casos estas tasas se encuentran por debajo de la mitad del promedio de la región. Se ha calculado que si se duplicaran estas tasas los ingresos aumentarían en cerca de US\$70 millones, es decir, medio punto porcentual del PIB (además, estos productos tienen una reducida elasticidad precio de la demanda). En la medida en que el proceso de integración económica regional avance y se tome la decisión de armonizar las tasas, éstas deberán incrementarse para prevenir que los factores productivos se transfieran de un país a otro guiados más por los diferenciales tributarios que por las ventajas comparativas de cada país.

Por otro lado, todos estos impuestos se pagan en puerta de fábrica o aduana, y requieren en general un aumento de la fiscalización a causa del contrabando. Aunque algunos tienen un componente específico, el mayor componente es *ad valorem*, y encaran el problema de la verificación de la base en la medida en que ésta puede ser declarada artificialmente baja por el contribuyente. Esto ocurre principalmente en los casos de alcoholes y cervezas, por lo que puede recomendarse un solo monto fijo a partir de referentes como los centroamericanos, atendiendo a la diferenciación que normalmente se presenta en las bebidas alcohólicas por razones de calidad y/o volumen.

El contrabando es un problema que hay que contrarrestar antes de determinar incrementos en las tasas, pues éste se vuelve más rentable con dicho aumento. Aunque las autoridades han tomado acciones importantes en esta materia, es necesario que éstas aumenten la probabilidad de detectar ese fenómeno.

La tributación al comercio exterior

Uno de los ejes fundamentales de la política de apertura comercial impulsada durante los años noventa en El Salvador ha sido el proceso de desgravación arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias. El Salvador promovió la uniformización de las reglas del comercio y de los aranceles a nivel centroamericano, y fue el primer país en reducir a 0% los aranceles aplicables a bienes de capital y materias primas. Actualmente, el arancel promedio se ubica en 5,6% y prácticamente la mitad de los incisos arancelarios tienen arancel cero.

Como resultado del *boom* de importaciones propiciado por el proceso de apertura de la economía (liberalización comercial y cambiaria) iniciado en 1989, durante la primera mitad de los noventa los impuestos a las importaciones aumentaron su participación porcentual dentro de la carga tributaria (Cuadro 4.6). Sin embargo, a partir de 1995 su contribución a la recaudación empezó a declinar paralelamente con la desaceleración económica y con los avances registrados por el cronograma de desgravación arancelaria acordado en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Cuadro 4.6. Evolución de la recaudación por derechos arancelarios sobre las importaciones (DAI), 1992-2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
DAI (millones de US\$)	96,8	112,4	144,1	199,0	163,2	145,9	145,8	148,1	140,5	146,1
DAI (% recaudación)	17,4	16,3	16,7	17,6	14,0	11,8	11,0	10,7	9,7	9,6
DAI (% PIB)	1,6	1,6	1,8	2,1	1,6	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
DAI/Importaciones (%)	5,2	5,2	5,6	6,0	5,1	3,9	3,7	3,6	2,8	2,9
Importaciones/ PIB (%)	31,2	30,9	31,8	35,0	31,1	33,2	33,6	33,6	37,7	36,6

Fuente: Ministerio de Hacienda.

A pesar de que las importaciones recobraron cierta importancia como porcentaje del PIB en el bienio 2000-2001, el hecho de que el coeficiente de derechos arancelarios sobre importaciones sea más bajo que en los años precedentes ha repercutido en una baja sensible del aporte de los aranceles tanto en valor monetario como en términos relativos con respecto a la recaudación total y al PIB.

En los últimos años El Salvador ha participado en diversas iniciativas de carácter bilateral y multilateral, orientadas a la suscripción de acuerdos de libre comercio como los Tratados de Libre Comercio entre el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y México, entre el Triángulo Norte y Chile, y, principalmente, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos acordado en diciembre de 2003. El impacto de estos acuerdos sobre la recaudación dependerá de la variación de los volúmenes de importación que se deriven de la implementación de los tratados y de los compromisos específicos acordados en materia de los cronogramas

arancelarios, pero también de la capacidad que tenga esa mayor apertura comercial para generar efectos multiplicadores que permitan compensar la pérdida de ingresos por aranceles con un aumento de la recaudación producto del mayor dinamismo económico.

Análisis de incidencia tributaria

El análisis de la incidencia de los impuestos pretende establecer la forma en que se reparten los gravámenes impositivos entre los diferentes agentes económicos. Se trata de distinguir entre la incidencia legal –el que debe entregar el importe monetario del impuesto al fisco–, y la incidencia económica –quién o quiénes reportan una reducción en su bienestar como resultado de la existencia del impuesto.

Metodología y datos

El método consiste en distribuir el monto recaudado de los diferentes impuestos entre los distintos grupos de población según el indicador de bienestar (ingreso), con el propósito de cuantificar la denominada “carga tributaria” que debe encarar cada grupo. Los datos primarios para el desarrollo de este ejercicio provienen de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del año 2000 elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía. En relación con la definición de ingreso, se ha adoptado la del ingreso nacional bruto disponible (INBD) calculado por el Banco Central de Reserva (BCR) y estimado en ese mismo año en US\$14.791 millones.

El Cuadro 4.7 muestra algunos datos básicos de ingreso y consumo de la EHPM, cuyas estructuras por decil de hogares se utilizaron para la construcción de los factores de imputación. Los criterios de incidencia para la asignación de la carga tributaria se presentan en el Cuadro 4.8, mientras que el Cuadro 4.9 reporta los factores de imputación que se calcularon para cada tipo de impuesto.

El impacto en la desigualdad que puede atribuirse a cada impuesto o al sistema en su conjunto, se mide a partir del índice de Gini y se aplica de tres maneras: 1) la concentración del INBD antes del pago de los impuestos (Gpre); 2) la concentración del INBD pero después

Cuadro 4.7. Ingresos y gastos mensuales en la EHPM, 2000 (US\$)

Decil ^a	Ingreso total del hogar	Gasto total del hogar	Gasto/Ingreso (%)
1	4.903.350	13.847.262	282
2	12.762.000	17.475.704	137
3	19.437.999	22.375.908	115
4	26.171.609	26.989.000	103
5	34.144.400	30.502.584	89
6	44.131.466	36.543.213	83
7	56.376.663	42.598.377	76
8	73.858.691	51.634.872	70
9	103.955.832	63.198.582	61
10	230.830.316	110.785.770	48
Total	606.572.329	415.951.272	69

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000.

^a Cada decil está compuesto por 143.818 hogares.

del pago de impuestos (Gpost); y 3) la concentración o grado de desigualdad en el pago de los impuestos (Gimp). Al restar del índice de concentración de impuestos (Gimp) el índice de Gini antes de impuestos (Gpre) se obtiene el índice de Kakwani. Un signo positivo (negativo) de este último indicador significa que la curva de concentración de impuestos se halla debajo (arriba) de la de la concentración del ingreso (antes de impuestos) denotando que la introducción del impuesto vuelve más (menos) equitativa la distribución del ingreso.

Cuadro 4.8. Criterios de incidencia para la asignación de la carga tributaria

Impuesto	Criterio de imputación
Renta de personas naturales	Distribución del impuesto según tramos de ingreso
Renta de personas jurídicas	Distribución del consumo (gasto) global de los hogares
IVA interno	Promedio ponderado de alimentos, bebidas y tabaco con artículos y servicios: códigos 802, 806 y 810 de la EHPM
IVA importaciones	Distribución del consumo (gasto) global de los hogares
Bebidas alcohólicas	Distribución del gasto en bebidas alcohólicas: ítem 23 del grupo 802
Bebidas no alcohólicas	Distribución del gasto en bebidas no alcohólicas: ítem 22 del grupo 802
Cigarrillos	
Gasolina	Distribución del gasto en combustible: ítem 07 del grupo 802
Derechos arancelarios	Distribución del consumo (gasto) global de los hogares

Fuente: Cálculos propios.

Cuadro 4.9. Factores de imputación por impuesto (Porcentaje)

Decil	Renta		IVA		Selectivos				
	Personas naturales	Personas jurídicas	Interno	Import.	Bebidas alcohól.	Bebidas no alcohól.	Cigarrillos	Gasolina	Aranc.
1	0,00	3,33	5,21	3,33	1,50	1,96	3,16	1,21	3,33
2	0,00	4,20	6,09	4,20	4,18	2,65	7,05	2,65	4,20
3	1,68	5,38	7,46	5,38	5,35	5,17	8,87	1,49	5,38
4	2,50	6,49	8,37	6,49	4,93	8,57	7,98	2,48	6,49
5	3,26	7,33	8,93	7,33	8,44	8,24	8,40	3,89	7,33
6	4,21	8,79	10,20	8,79	12,08	10,75	13,07	6,24	8,79
7	8,80	10,24	10,77	10,24	9,62	11,80	8,91	5,72	10,24
8	11,52	12,41	12,21	12,41	12,32	16,56	11,71	12,03	12,41
9	18,02	15,19	13,67	15,19	18,20	18,21	13,96	16,55	15,19
10	50,02	26,63	17,09	26,63	23,38	16,08	16,88	47,73	26,63
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la EHPM.

Finalmente, se presenta la carga tributaria diferencial por decil (CTDi), la cual se define como el cociente resultante de dividir la carga tributaria del *i*-ésimo decil entre la carga tributaria promedio. En principio, se espera que, en el caso de un impuesto (o sistema tributario) progresivo, que atiende la denominada equidad vertical (los que ganan más pagan más impuestos), entregue, para los primeros deciles, valores de la CTDi menores que la unidad (o 100%), aunque crecientes con los deciles, en tanto que los CTDi de los deciles superiores sean mayores que la unidad. Si sucede lo contrario, el sistema es regresivo y verticalmente inequitativo. El mérito de las CTDi es que constituyen una medida de desigualdad asociada a cada decil (el grado al que la carga tributaria del decil difiere de la carga promedio), complementando así las medidas más globales de los índices de Gini y Kakwani.

Resultados

El análisis de incidencia del impuesto sobre la renta se llevó a cabo tanto para las personas naturales como para las jurídicas (Cuadro 4.10). Para el caso de las personas naturales, el criterio de incidencia fue simplemente la distribución del impuesto según los tramos de ingreso establecidos en la ley. El supuesto convencional en este caso es que dicho impuesto es pagado por los propios receptores de renta, y es progresivo debido al incremento gradual de las tasas impositivas a

medida que aumenta el ingreso. Esto es corroborado por los resultados, donde la carga tributaria va incrementándose desde 0% en el primer decil (que no paga impuesto a la renta porque sus ingresos están comprendidos en el tramo exento), hasta 1,4% en el décimo decil. De esto resulta que sólo los dos deciles con mayores ingresos (9 y 10) tienen una CTDi superior a 100%.

Cuadro 4.10. Carga tributaria del impuesto sobre la renta, 2000 (Porcentaje)

Decil ^a	Ingreso total por decil (US\$)	Impuesto por decil (US\$)		Carga tributaria (%)		Carga tributaria diferencial (%)	
		Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
1	9.964.039	0	81.413	0,0	0,8	0,0	412,0
2	25.933.508	0	102.746	0,0	0,4	0,0	200,0
3	39.499.725	221.853	131.556	0,6	0,3	53,0	168,0
4	53.183.012	328.576	158.678	0,6	0,3	58,0	150,0
5	69.384.425	428.672	179.335	0,6	0,3	58,0	130,0
6	89.679.021	554.057	214.850	0,6	0,2	58,0	121,0
7	114.562.338	1.158.204	250.451	1,0	0,2	95,0	110,0
8	150.087.358	1.517.356	303.580	1,0	0,2	95,0	102,0
9	211.247.397	2.372.970	371.567	1,1	0,2	105,0	89,0
10	469.067.509	6.586.371	651.349	1,4	0,1	131,0	70,0
Total	1.232.608.332	13.168.060	2.445.524	1,1	0,2	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la DIGESTYC y DGII.
^a Cada decil está compuesto por 143.818 hogares.

El análisis de incidencia es un poco más complejo en el caso del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Los impuestos sobre la renta de capital se caracterizan por tener una variedad de supuestos que conducen a diferentes estimaciones de la distribución de la carga tributaria. En general, los impuestos al capital son regresivos si se supone que se trasladan a los consumidores, dado que la propensión marginal a consumir tiende a disminuir en la medida en que aumenta el ingreso, pero resultan progresivos si se supone que son pagados por los receptores de dividendos o por todos los receptores de renta de capital, la cual está concentrada en los tramos superiores de la distribución del ingreso.

En el presente ejercicio, se supuso que, dado el nivel de competencia debido a la apertura comercial de la economía salvadoreña, la carga del impuesto es parcialmente trasladada (en un 10%) a los pre-

cios de todos los bienes consumidos, de modo que se distribuye según el consumo global de la EHPM.

La distribución de la carga tributaria entre los distintos deciles de ingreso es totalmente regresiva en el impuesto a la renta de las personas jurídicas. Mientras el decil de menores ingresos tiene una carga tributaria de 0,8%, la del décimo decil es de sólo 0,1% (Cuadro 4.10). Esto determina que mientras los ocho primeros deciles tienen una CTDi superior al promedio, los deciles noveno y décimo pagan sólo 89% y 70% del promedio, respectivamente.

El Cuadro 4.11 muestra que el IVA es un impuesto bastante regresivo en El Salvador, como sucede en muchos países en desarrollo. Se observa que las CTDi de los primeros deciles son mayores que la unidad, siendo la carga promedio de 5,41%, en tanto que las de los deciles superiores son menores que 1. Esto denota un efecto regresivo en la distribución de los ingresos después del impuesto. La razón principal de este efecto es el bien conocido fenómeno de los países en desarrollo, donde los hogares de los primeros deciles en la distribución del ingreso consumen por un valor muy superior a los ingresos que han sido declarados.

Cuadro 4.11. Carga tributaria del IVA interno, sobre las importaciones y total, 2000

Decil	Ingreso total por decil (US\$)	Carga tributaria (%)			Carga tributaria diferencial (%)		
		Interno	Importac.	Total	Interno	Importac.	Total
1	9.964.039	16,7	11,6	28,3	645,0	412,0	524,0
2	25.933.508	7,5	5,6	13,1	289,0	200,0	243,0
3	39.499.725	6,0	4,7	10,8	233,0	168,0	199,0
4	53.183.012	5,0	4,2	9,3	194,0	150,0	171,0
5	69.384.425	4,1	3,7	7,8	159,0	130,0	144,0
6	89.679.021	3,6	3,4	7,0	140,0	121,0	130,0
7	114.562.338	3,0	3,1	6,1	116,0	110,0	113,0
8	150.087.358	2,6	2,9	5,5	100,0	102,0	101,0
9	211.247.397	2,1	2,5	4,6	80,0	89,0	84,0
10	469.067.509	1,2	2,0	3,1	45,0	70,0	58,0
Total	1.232.608.332	2,6	2,8	5,4	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la DIGESTYC y DGII.

El Cuadro 4.12 muestra la situación de los impuestos selectivos. Aunque a partir de las CTDi se nota una clara regresividad, ésta no es tan marcada como en el IVA, y más importante todavía, la carga promedio es de menos de la décima parte de la del IVA (no alcanza a ser

Cuadro 4.12. Carga tributaria de los impuestos selectivos al consumo, 2000

Decil	Carga tributaria (%)					Carga tributaria diferencial (%)				
	Bebidas no alcohol.		Cigarr.	Gasolina	Total	Bebidas no alcohol.		Cigarr.	Gasolina	Total
	alcohol.	alcohol.				alcohol.	alcohol.			
1	0,3	0,3	0,3	0,2	1,1	186,0	243,0	392,0	150,0	220,0
2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,9	199,0	126,0	335,0	126,0	179,0
3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,7	167,0	161,0	277,0	47,0	145,0
4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	114,0	199,0	185,0	57,0	128,0
5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	150,0	146,0	149,0	69,0	124,0
6	0,2	0,2	0,1	0,1	0,7	166,0	148,0	180,0	86,0	139,0
7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	103,0	127,0	96,0	62,0	95,0
8	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	101,0	136,0	96,0	99,0	108,0
9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	106,0	106,0	81,0	97,0	99,0
10	0,1	0,0	0,1	0,2	0,4	61,0	42,0	44,0	125,0	74,0
Total	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la DIGESTYC y DGII.

el 0,5%). Esto es consecuencia de la escasa importancia que tienen los impuestos selectivos en El Salvador como fuente de ingresos tributarios.

Los resultados del análisis de incidencia de los aranceles se presentan en el Cuadro 4.13. El criterio de imputación es la distribución del gasto de consumo de los hogares. Así como en el caso del IVA, los aranceles presentan un carácter bastante regresivo, debido a que los sectores de menores ingresos soportan una carga mayor del impuesto en proporción a sus propios ingresos.

Cuadro 4.13. Carga tributaria de los derechos arancelarios, 2000

Decil	Ingreso total por decil (US\$)	Ingreso medio por hogar (US\$)	Impuesto por decil (US\$)	Carga tributaria (%)	Carga tributaria diferencial (%)
1	9.964.039	69	389.777	3,91	412,0
2	25.933.508	180	491.912	1,90	200,0
3	39.499.725	275	629.844	1,59	168,0
4	53.183.012	370	759.695	1,43	150,0
5	69.384.425	482	858.597	1,24	130,0
6	89.679.021	624	1.028.630	1,15	121,0
7	114.562.338	797	1.199.073	1,05	110,0
8	150.087.358	1.044	1.453.435	9,70	102,0
9	211.247.397	1.469	1.778.934	8,40	89,0
10	469.067.509	3.261	3.118.434	6,60	70,0
Total	1.232.608.332	857	11.708.333	9,50	100,0

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la DIGESTYC y DGII.

Índices de concentración

El grado de progresividad/regresividad de la tributación en El Salvador puede evaluarse a través de los índices de concentración (Cuadro 4.14). El índice de Gini para la distribución del ingreso antes de deducidos los impuestos (Gpre) es de 50,2%. Por analogía con la concentración del ingreso se puede calcular un índice de la concentración en el pago de cada uno de los impuestos o sus consolidados; éste se denota por Gimp. Se observa que, con excepción del impuesto sobre la renta de las personas naturales y del impuesto a la gasolina, éste registra un valor sustancialmente menor que el Gpre.

A partir de la definición del índice de Kakwani como $K = Gimp - Gpre$, se encuentra que los valores de K, con excepción de la renta de las personas naturales y de la gasolina, son todos negativos. Esto significa que los impuestos considerados vuelven más regresiva la distribución del ingreso, lo que se corrobora al calcular el índice de Gini para los ingresos después de impuestos (Gpost). En relación con Gpost debe observarse que, con las excepciones mencionadas, siempre es mayor que el índice Gpre, lo cual significa que la distribución del ingreso después de pagados los impuestos es más regresiva que antes de pagarlos. Los impuestos a la renta de las personas naturales y a la gasolina son singulares en la medida en que son los únicos que reducen la regresividad de la distribución del ingreso.

Cuadro 4.14. Resumen de los índices de concentración (Porcentaje)

Impuesto	Gpre	Gimp	Kakwani	Gpost
Renta	50,19	59,67	9,48	50,01
Personas naturales	50,19	64,05	14,34	50,04
Personas jurídicas	50,19	33,46	-16,73	50,83
IVA	50,19	26,62	-23,57	51,54
Interno	50,19	19,22	-30,97	51,02
Importaciones	50,19	33,46	-16,73	50,67
Selectivos	50,19	38,61	-11,58	50,25
Bebidas alcohólicas	50,19	34,76	-15,43	50,21
Bebidas no alcohólicas	50,19	30,51	-19,68	50,21
Cigarrillos	50,19	19,35	-30,84	50,21
Gasolina	50,19	58,07	7,88	50,18
Aranceles	50,19	33,46	-16,73	50,35
Carga tributaria total	50,19	33,30	-16,89	51,68

Fuente: Cálculos propios con bases en datos de la DIGESTYC y DGII.

En conjunto, la conclusión más importante que se deriva del análisis de incidencia es que el sistema tributario en El Salvador es básicamente regresivo. Como era de esperarse, el impuesto a la renta de las personas naturales tiene un carácter progresivo debido a la estructura de las tasas marginales que aplican a los diferentes tramos de ingreso y porque normalmente ese impuesto es asumido por los propios receptores de renta. De acuerdo con las magnitudes reportadas de Gpost (Cuadro 4.14), el IVA es el impuesto más regresivo.

Recomendaciones de política para incrementar la recaudación tributaria

Como se señaló previamente, en los últimos años las autoridades fiscales han implementado varias medidas para lograr una administración tributaria más eficiente. Después de varias reformas, el menú de opciones disponibles para incrementar la recaudación se ha reducido, pero todavía existe un margen de maniobra apreciable para mejorarla, antes de tener que recurrir al aumento de tasas impositivas. A continuación, se detallan algunas de las medidas que todavía no han sido implementadas.

Impuesto sobre la renta

Ampliar la base tributaria del impuesto mediante la incorporación del sector informal (reduciendo la informalidad en un 50%). Se estima que el incremento de la recaudación de renta por efecto de esta medida podría alcanzar medio punto porcentual del PIB.

Limitar el monto de los gastos deducibles. La liberalidad del régimen de deducciones que permite la Ley de Renta determina un coeficiente extremadamente bajo de la renta imponible sobre la renta bruta y, consiguientemente, del impuesto pagado con respecto a la renta bruta, atentando contra la equidad horizontal y la eficiencia de la recaudación. Una fiscalización más efectiva de tales deducciones que permitiera reducir en un 50% la brecha actual entre la renta bruta y la renta imponible de las personas naturales, podría generar un aumento de la recaudación del orden de 0,5% del PIB. En el caso de las personas jurídicas, bastaría con duplicar el coeficiente de renta imponible sobre la renta bruta de los contribuyentes con ingresos imponibles

inferiores a los C\$500 millones, para lograr un incremento de la recaudación del orden de 1,7% del PIB.

Eliminar el régimen de depreciación acelerada para las nuevas inversiones. Esta medida permitiría una ganancia fiscal estimada de 0,3% del PIB.

Eliminar los 5 mil colones de deducciones por gastos en educación y salud. Se estima una ganancia fiscal de 0,1% del PIB.

De otra parte, una medida que podría ayudar a corregir el sesgo a favor del financiamiento con deuda que existe hoy en El Salvador y a generar mayor recaudación, sería *gravar los intereses de los depósitos o aplicar un gravamen sobre los intereses*. Sin embargo, dado que cualquiera de esas alternativas tiende a desalentar la intermediación financiera, su eventual implementación requeriría de un análisis cuidadoso.

Otras áreas posibles de reforma podrían ser la adopción del criterio de *renta mundial* y la incorporación de normas sobre *precios de transferencia*. Dado el carácter todavía embrionario de la discusión sobre la eventual adopción de tales propuestas, es difícil cuantificar en este momento el impacto recaudatorio de las mismas.

Impuesto al valor agregado

Facilitar los trámites administrativos y legales para incorporar al sector informal a la base tributaria para el pago del IVA. Si mediante disposiciones y procedimientos adecuados como la adopción del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, las autoridades logran incorporar al pago del IVA a los empresarios informales que actualmente no pagan este impuesto, podría lograrse un doble efecto: 1) los ingresos del IVA aumentarían por el solo hecho de que la base de contribuyentes sería más amplia; y 2) en la medida en que los negocios del sector informal se fueran incorporando a la base del IVA, éstos demandarían los correspondientes recibos de sus proveedores, forzando a muchas empresas del sector formal, que actualmente evaden el pago del IVA, a tener que declarar tales ventas y pagar los impuestos correspondientes. Esta medida, aunada al fortalecimiento del régimen de infracciones y sanciones a la Ley del IVA, podría generar un aumento en la recaudación del orden de 1% del PIB.

*Dotar a la Ley del IVA de un efectivo régimen de infracciones y sanciones*¹³. El problema principal en el caso del IVA no proviene de fallas en su diseño sino en deficiencias de fiscalización que inhiben una mayor recaudación. Las recientes modificaciones a dicho impuesto (eliminación de las exenciones a los granos básicos, frutas y verduras, leche y medicinas; aprobación del Código Tributario, etc.), acompañadas de un esfuerzo más agresivo de fiscalización por parte de la administración tributaria, han empezado a manifestarse a través de un repunte en la recaudación con perspectivas de incrementarse en el mediano plazo.

Si pese a esas mejoras no se alcanzaran los rendimientos esperados, *podría considerarse la posibilidad de aumentar la tasa del 13% actual a 15%*, lo cual podría traducirse en un aumento de la recaudación de más de medio punto del PIB.

Impuestos específicos al consumo

En el caso de los impuestos específicos al consumo, su baja recaudación se explica fundamentalmente porque las tasas se encuentran por debajo de la mitad del promedio centroamericano. Con sólo duplicarlas los ingresos totales generados por estos impuestos aumentarían en medio punto porcentual del PIB.

En tal sentido, se sugiere establecer una *combinación de incrementos de tasas* en los impuestos selectivos al consumo para duplicar su participación en el PIB (actualmente de 0,5%), similar a la existente entre 1992 y 1993. Así mismo, se recomienda establecer impuestos de monto fijo ante la eventualidad de una declaración menor que la real en las bases, no sin antes intensificar las acciones para desincentivar el contrabando.

Los impuestos al comercio exterior

Todavía es prematuro estimar con precisión hasta qué punto los acuerdos de libre comercio firmados recientemente (con México, Chile y

¹³ En octubre de 2004 se aprobaron una serie de medidas en materia tributaria, fundamentalmente destinadas a combatir la evasión y el contrabando a través del fortalecimiento de los mecanismos de control y el incremento de las penas y sanciones por infracciones o delitos tributarios.

República Dominicana), el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA), o los acuerdos eventuales que en esta materia pudieran surgir de iniciativas como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) podrían reducir el nivel arancelario promedio vigente en el país. Si las reducciones arancelarias futuras se ven contrarrestadas por una mayor demanda de importaciones, el monto neto de la recaudación como porcentaje de la recaudación total y como porcentaje del PIB posiblemente no experimentaría alteraciones significativas con respecto a sus niveles actuales.

Como marco más global del diseño del sistema tributario en El Salvador, es decisivo tener en cuenta la importancia creciente que los temas internacionales han adquirido en la reforma de las políticas tributarias en años recientes. Tal como ha sido subrayado por Keen (1993), el movimiento hacia un mercado común implica que también habrá un movimiento más libre de las bases tributarias. De hecho, en Centroamérica el énfasis en la armonización tributaria regional ha implicado un movimiento hacia aranceles más uniformes hacia afuera y la eliminación de aranceles intrarregionales. Incluso se ha dado cierta convergencia en las tasas del IVA y del impuesto sobre la renta, pero todavía falta avanzar en la armonización de los sistemas tributarios domésticos, por ejemplo, en el ámbito de los incentivos tributarios y de los impuestos específicos.

Estimación de los efectos de las medidas propuestas

El Cuadro 4.15 resume las principales medidas sugeridas e intenta cuantificar su impacto en términos del incremento de la recaudación como porcentaje del PIB, en aquellos casos en que la disponibilidad de información permite efectuar este ejercicio.

La implementación efectiva de las medidas señaladas podría generar un incremento de la recaudación tributaria de más de 3 puntos porcentuales del PIB en el corto plazo, sin necesidad de aplicar nuevos impuestos o aumentar las tasas impositivas vigentes. El grueso de este aumento se lograría con la ampliación de la base imponible del IVA y del impuesto sobre la renta debido a la incorporación del sector informal, así como por la limitación de los gastos deducibles en el impuesto sobre la renta y el fortalecimiento del régimen de sanciones del IVA.

Cuadro 4.15. Impacto recaudatorio de las recomendaciones de reforma tributaria (Porcentaje del PIB)

Medida propuesta	Efecto impacto	Efecto de mediano plazo
Impuesto a la renta	1,7	2,9
Aumento de la base tributaria por una reducción de la informalidad de 50%	0,3	0,5
Eliminación del régimen de depreciación acelerada	0,3	0,3
Eliminación de deducciones de gastos en educación y salud	0,1	0,1
Limitación de gastos deducibles	1,0	2,0
Implantación del sistema de renta mundial ^a	—	—
Implementación de normas sobre precios de transferencia ^a	—	—
IVA	1,0	1,5
Reducción de la informalidad y mejoramiento del régimen de sanciones	0,5	1,0
Aumento de la tasa a 15% ^b	0,5	0,5
Impuestos específicos al consumo	0,5	0,5
Aumentar las tasas	0,5	0,5
Total	3,2	4,9

Fuente: Cálculos de los autores.
^a El efecto recaudatorio dependerá de su diseño y aplicación.
^b Esta sería una medida de última instancia.

En términos de la equidad del sistema tributario, el impacto de las medidas propuestas sería negativo, en el sentido de aumentar el coeficiente de Gini de la distribución de ingresos después de impuestos. En el escenario anterior a las medidas, el coeficiente de Gini después de impuestos era 51,7. En el escenario posterior a éstas, dicho coeficiente aumentaría a 52,03 (Cuadro 4.16).

Cuadro 4.16. Índices de desigualdad antes y después de la aplicación de las medidas propuestas

	Gini antes de impuestos	Concentración de impuestos	Gini después de impuestos	Índice de Kakwani
Antes de las medidas	50,19	33,3	51,68	-16,89
Después de las medidas	50,19	32,45	52,03	-17,74

Fuente: Cálculos de los autores.

Tales resultados son previsibles tomando en cuenta que el impacto principal de las medidas propuestas se concentra en los deciles de menores ingresos. Ello no significa necesariamente que las medidas empeoren el bienestar de los hogares de bajos recursos. Como ya se

ha señalado, el efecto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso debiera verse en conjunto con las políticas del gasto público. En teoría, un impuesto regresivo (como el IVA) podría perfectamente ser el medio más adecuado para financiar gasto orientado a aliviar la pobreza, si dicho gasto se focaliza de manera efectiva para compensar los posibles efectos regresivos del impuesto *per se*. En este caso, los recursos que podrían generarse a partir de la aplicación de las medidas propuestas, aunque profundicen la regresividad del sistema tributario, podrían financiar el aumento del gasto social en una medida tal que el efecto neto de la combinación recaudación-gasto podría ser progresivo.

Referencias

- Artana, D. 1999. "La política fiscal de El Salvador". San Salvador: FUSADES. No publicado.
- _____. 2001. "Algunas reflexiones sobre la política fiscal de El Salvador". San Salvador: FUSADES. No publicado.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. *Panorama social de América Latina, 2001-2002*. Santiago de Chile.
- Coelho, I. y O. Schenone. 2000. "El Salvador: profundización de la reforma tributaria". Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. No publicado.
- Dabla-Norris, E. y A. Feltenstein. 2003. "An analysis of the underground economy and its macroeconomic consequences". Working Paper WP/03/23. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Easterly, W. y S. Rebelo. 1993. "Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation". NBER Working Paper 4499. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Ebrill, L., M. Keen, J. Bodin y V. Summers. 2001. *The modern VAT*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gavin, M., R. Hausman, R. Perotti y E. Talvi. 1996. "Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, procyclicality, and limited creditworthiness". Working Paper 326. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. y R. Perotti. 1997. "Fiscal policy in Latin America". *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Jenkins, G. P., C. Kuo y G. P. Shukla. 2000. "Tax analysis and revenue forecasting: Issues and techniques". Harvard Institute for International Development. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.

- Keen, M. 1993. "The welfare economics of tax coordination in the European Community: A survey". *Fiscal Studies*. 14: 15-36.
- López Calva, L. y M. Andalon. 2002. "Macroeconomía y pobreza: lecciones desde Latinoamérica". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). No publicado.
- Méndez, J. y M. Severín. 1985. "Política fiscal: análisis de la estructura tributaria de El Salvador y sugerencias de política tributaria". Ministerio de Planificación, San Salvador.
- _____. 1988. "Proposición de reforma tributaria para El Salvador". San Salvador: FUSADES.
- _____ y L. Abrego. 1994. "Estudio del sistema tributario y arancelario de El Salvador". San Salvador: Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).
- Stotsky, J. y A. WoldeMariam. 2002. "Central American tax reform: Trends and possibilities". Working Paper WP/02/227. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. y H. Zee. 2000. "Tax policy for emerging markets". Working Paper WP/00/35. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 5



GUATEMALA: FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

*Oswaldo H. Schenone y Carlos de la Torre**

La política económica y los cambios de política fiscal en la última década

Entre 1991 y el 2000, la tasa de crecimiento anual del PIB en Guatemala se mantuvo en promedio en 3,9%, superior a la tasa de crecimiento anual de la población durante el mismo período (2,6%). Sin embargo, el desempeño de la economía se debilitó al final de la década y principalmente en los años 2001 y 2002 cuando la economía creció 2,3% y 2%, respectivamente.

La balanza de pagos mostró ingresos netos de capital durante toda la década, los cuales financiaron principalmente la inversión privada en la primera mitad del período y el gasto público en el segundo quinquenio. Consecuentemente, el déficit del Gobierno Central pasó de un valor promedio inferior a 1% del PIB en el período 1991-1997 a 2,3% del PIB en 1998-2001. En 2002, el déficit del Gobierno Central fue de 1% del producto.

El incremento del déficit del Gobierno Central tuvo lugar a pesar del aumento registrado en los ingresos durante 1990-2002. De otra parte, la presión tributaria que se había mantenido durante décadas alrededor de 8% del PIB, en 1997-1998 excedió 9% y durante el período 1999-2002 superó en promedio el 10% del producto.

* Los autores agradecen la colaboración y comentarios de Mérida Chew de Calderón, Humberto Pérez Montenegro, Wálter Figueroa, Hugo Roldán, Patricia Joachin, Abel Cruz, Margarita Ibáñez Cabrera, José G. Arévalo, Dorval Carías, Erick Vaides, Héctor Burbano y Wilfredo Martínez.

La política fiscal de Guatemala está definida por el Pacto Fiscal, un acuerdo nacional firmado el 25 de mayo de 2000 por más de 140 organizaciones sociales sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y por los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996. Éstos, a su vez, constituyen el instrumento que puso fin a una guerra civil que había afectado al país por más de 30 años¹.

El Pacto Fiscal consagra varios compromisos distribuidos en ocho capítulos: balance fiscal, ingresos del Estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, y descentralización fiscal. Los más significativos en materia de política tributaria son los siguientes:

- El déficit fiscal deberá situarse alrededor de 1% del PIB en el trienio 2001-2003, asegurando el equilibrio entre ingresos y egresos del Estado en el último año de cada gobierno². A partir de 2001 se aumentará gradualmente el superávit corriente del sector público hasta alcanzar una tasa no inferior a 3% del PIB cada año. Estos recursos serían destinados a financiar inversión pública.
- Alcanzar una carga tributaria de 12% del PIB en 2002. A partir de 2001 los ingresos no tributarios no deberán exceder el 15% de los ingresos totales del Estado. Si se excede este límite, el exceso constituirá un fondo destinado a inversión pública que atienda las prioridades del Pacto Fiscal.
- A partir de 2001 el presupuesto anual del gobierno deberá registrar por separado los gastos tributarios (exenciones, exoneraciones y otros tratamientos especiales tributarios) que no se hayan eliminado durante 2000 y 2001, para su aprobación parlamentaria explícita cada año.
- El sistema tributario deberá ser progresivo en el sentido de que la carga tributaria promedio aumente a medida que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. El sistema tributario deberá

¹ La consecuencia fiscal más inmediata de los Acuerdos de Paz fue el aumento de la tasa del impuesto al valor agregado de 7% a 10% a principios de 1997.

² Nótese que 2002 es el último año del gobierno durante el cual se firmó el Pacto Fiscal.

ser estable, cierto y simple. Esto a su vez se cumplirá llevando a cabo una sola reforma tributaria en 2000 con vigencia hasta 2004. Además, a más tardar en 2003 se preparará la integración de la legislación tributaria en un solo instrumento legal.

- Se implementarán varios compromisos de índole administrativa y tributaria orientados a mejorar el cumplimiento de los contribuyentes, evitar la arbitrariedad de la autoridad tributaria, e inspirar confianza en el sistema tributario. Durante 2001 se pondría en vigencia un Código de Ética aplicable a la autoridad tributaria.
- Se asume el compromiso de impulsar y concertar, en el primer trimestre de cada gobierno, las metas sectoriales de gasto público en cumplimiento de las metas de los Acuerdos de Paz en materia de gasto en educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural.
- Entre los años 2001 y 2004 la inversión pública no podrá ser inferior al 4% del PIB por año. Además, en ese mismo período el gobierno se compromete a formular e implementar un Sistema Nacional de Inversión Pública que utilice criterios técnicos ex-ante y ex-post para asignar y evaluar el gasto público.
- El nuevo endeudamiento público neto promedio anual en el trienio 2001-2003 deberá situarse alrededor de 1% del PIB. A partir de 2004 dependerá del compromiso de balance fiscal indicado en los dos primeros numerales de este listado.

El país no pudo cumplir con estos compromisos y metas tan ambiciosos. A fines de 2003 el déficit excedió la meta fijada y la carga tributaria y el superávit corriente del sector público no alcanzaron el valor establecido. Sin embargo, y a pesar de las dificultades para cumplirlos, los objetivos del Pacto Fiscal continúan orientando la política económica en general, y la política fiscal en particular.

El sistema impositivo y su evolución en la última década

El Cuadro 5.1 muestra la recaudación de los impuestos en Guatemala en el período 1990-2002. Como se observa, la presión tributaria promedio durante 1990-1996 se ubicó ligeramente por debajo de 8% del

**Cuadro 5.1. Recaudación tributaria, 1990-2002
(Porcentaje del PIB)**

Descripción	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Comercio exterior	2,6	2,6	3,5	3,3	3,1	3,5	3,5	3,7	3,9	4,0	3,7	3,8	4,1
IVA importaciones	1,2	1,1	1,4	1,5	1,5	1,6	1,9	2,3	2,5	2,6	2,5	2,6	2,9
Derechos arancelarios	1,5	1,4	2,1	1,8	1,6	1,9	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
Impuestos internos	4,2	5,6	4,9	4,8	3,8	4,5	5,3	5,6	5,4	5,8	5,4	5,6	6,1
Sobre la renta	1,5	2,1	1,8	1,8	1,1	1,6	1,6	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Sobre el patrimonio	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinario Dto. 58-91	-	0,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-
ISET	-	-	-	-	-	-	0,5	0,9	0,0	0,0	0,0	-	-
IEMA	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6	0,8	0,9	0,9	1,4
IVA sobre ventas	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,3	1,8	1,9	1,8	2,0	1,7	1,7	1,9
IVA sobre bebidas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Sobre tabacos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Derivados del petróleo	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9
Timbres	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Circulación de vehículos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros	0,5	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otras entidades	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3
Regalías	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2
Salidas del país	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Cemento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
Total tributarios	6,9	8,2	8,4	8,1	6,9	8,0	8,8	9,4	9,3	9,9	9,5	9,7	10,6

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco Central de Guatemala.

PIB, el promedio de los últimos 40 años, mientras que en el período 1997-2002 subió por encima de 9,5% del producto.

Los conceptos de flexibilidad (*buoyancy*) y elasticidad tributaria ilustran la respuesta de los ingresos tributarios con respecto al ingreso nacional (Jenkins, Kuo y Shukla, 2000). El Cuadro 5.2 presenta la flexibilidad y elasticidad de los principales impuestos calculadas con datos del último cuarto de siglo. Con excepción del rubro “otros impuestos”, que muestra una flexibilidad y elasticidad negativas, todos los demás rubros tienen un ritmo de crecimiento por encima del PIB debido a cambios endógenos en la economía y a cambios legislativos en las tasas y/o bases tributarias³.

Cuadro 5.2. Flexibilidad y elasticidad del sistema tributario, 1980-2002 (Porcentaje)

Impuesto	Flexibilidad	Elasticidad
IVA	2,98	2,26
Aranceles	1,84	0,10
Específicos	1,45	1,15
ISR	2,18	1,26
Otros impuestos	-2,14	-1,74
Todo el sistema	1,59	0,84

Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco Central de Guatemala.

Para estimar la elasticidad tributaria se realizó un ajuste a la recaudación de cada impuesto. Se supuso que cualquier variación por encima de 20% anual se debe a cambios discrecionales de tasas y/o bases tributarias. Según este cálculo, solamente el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos específicos y el impuesto sobre la renta (ISR) mantienen un ritmo de crecimiento por encima del PIB, dando como resultado una elasticidad tributaria de 0,84 para todo el sistema.

³ La flexibilidad tributaria es un indicador que mide la respuesta de la recaudación respecto del PIB, incluyendo la respuesta debida a cambios exógenos en tasas y bases tributarias. La elasticidad tributaria mide la respuesta “neta” de la recaudación con respecto al PIB, en el sentido de que se extrae de la recaudación la parte que se debe a cambios discrecionales en las tasas y bases impositivas, y se observan las variaciones de recaudación debidas solamente al desempeño del producto y a la capacidad endógena del sistema tributario para adaptarse automáticamente a éste.

La elasticidad y flexibilidad tributarias se reducen por las cifras correspondientes a “otros impuestos”. Este rubro contiene ingresos por timbres, circulación de vehículos, regalías, salidas del país, cemento, patrimonio, decreto extraordinario y otros, mientras que el ISR incluye el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA)⁴. En la mayoría de los casos, las estimaciones se basan en series de tiempo anuales de 1980 a 2002 y todas se obtuvieron mediante el método de regresión. Debido a que para el IEMA se cuenta con una serie de sólo 5 años (1998-2002), la elasticidad de este impuesto no se estimó mediante este método, aunque se reconoce su importancia durante los últimos años.

Los resultados muestran la considerable rigidez del sistema tributario guatemalteco, ya que el crecimiento endógeno de la recaudación automáticamente se rezaga respecto del crecimiento del PIB.

Para los últimos tres o cuatro años se observa que mientras el IVA (doméstico y sobre las importaciones) genera alrededor de 45% de la recaudación, los otros cuatro impuestos importantes (IEMA, ISR, derechos arancelarios y selectivos de consumo) contribuyen en partes aproximadamente iguales al resto de la recaudación, es decir, del 13% del total cada uno.

Los esfuerzos de ampliación de la base tributaria durante el período 1996-1998 fueron estudiados por Schenone (1999). De acuerdo con este autor, estos esfuerzos fueron demasiado modestos para incrementar significativamente la presión tributaria por lo cual sugiere medidas adicionales para reforzarlos. Los aumentos observados entre 1996 y 2002 se explican principalmente por los ajustes sucesivos de la tasa del IVA (de 7% a 10% en 1997 y luego a 12% en 2001) y por el desempeño del IEMA.

Análisis de los instrumentos tributarios: efectos recaudatorios y redistributivos

En esta sección se estudia el IVA, el ISR, el impuesto selectivo de consumo y los derechos arancelarios. También se examinan los efectos de los gastos tributarios que afectan a estos impuestos.

⁴ El IEMA opera como un pago mínimo al ISR de las personas jurídicas.

El impuesto al valor agregado

El principal componente del sistema tributario guatemalteco es el IVA y por tanto requiere modificaciones para mejorar su potencial recaudador que es su principal ventaja⁵.

Sin embargo, el hecho de que su recaudación se mantenga por debajo de 5% del PIB a pesar de la tasa de 12%, sugiere que este impuesto está sometido a un grado significativo de evasión y/o que su base está considerablemente erosionada por exenciones y tratamientos a tasa cero.

El Decreto 117 de 1997 derogó todas las exenciones y exoneraciones, excepto las establecidas en la Constitución y en el Decreto 27 de 1992 y sus reformas. Como lo indica el Cuadro 5.1, los ingresos tributarios en los años posteriores a la sanción del Decreto 117 de 1997 no muestran que éste haya tenido efectos significativos sobre la recaudación del IVA.

Las exenciones más significativas que no fueron afectadas por este decreto son las contenidas en los artículos 7 y 8 de la Ley del IVA. Estos artículos establecen algunas exenciones en función de los sujetos que intervienen en las transacciones (cooperativas, centros educativos públicos y privados y universidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, diplomáticos y organismos internacionales) y otras en función de los bienes objeto de las transacciones (exportaciones, vivienda popular, servicios financieros, ventas por menos de Q\$100 en mercados cantonales).

Estos tratamientos se denominan exenciones en la ley aunque son, en realidad, tratamientos a tasa cero ya que las transacciones involucradas no solamente dejan de pagar IVA sino que, además, los insumos involucrados en la producción de los bienes o servicios objeto de la transacción también están libres de IVA.

En el año 2000 y en línea con la práctica internacional usual, se expidieron dos decretos que tuvieron efectos positivos sobre la capa-

⁵ Otras funciones del sistema tributario, como distribuir el ingreso o corregir ineficiencias en el funcionamiento de la economía (corrección de externalidades u otras fallas de mercado) no son adecuadamente atendidas por el IVA, sino por otros impuestos. Estos otros tributos (por ejemplo, el ISR o los selectivos de consumo), a su vez, no atenderían la función recaudatoria del sistema tributario tan bien como el IVA. En un sistema tributario bien diseñado y armónico, cada impuesto es particularmente adecuado para satisfacer alguna función específica del sistema.

cidad recaudatoria del impuesto. El Decreto 44 de 2000 modificó la base imponible para el IVA sobre las importaciones, incluyendo no sólo el valor CIF sino la suma del valor CIF más los aranceles aduaneros y los impuestos selectivos que fueran aplicables. Esta medida suponía que como los derechos arancelarios generan una recaudación de alrededor de 1,3% del PIB, su inclusión en la base del IVA podría dar una recaudación adicional estimada en alrededor de 0,16% del PIB. Sin embargo, una parte de esa recaudación tendría que devolverse a los importadores de materias primas, bienes de capital, etc., y por tanto se estimó que la recaudación neta adicional de IVA generada por la inclusión de los derechos arancelarios en la base del IVA sería de aproximadamente 0,06-0,08% del PIB.

El Decreto 80 de 2000 modificó el artículo 16 de la Ley del IVA, que erosionaba la recaudación del impuesto al establecer que el crédito fiscal procedía sobre todas las adquisiciones de bienes o servicios necesarios para producir o conservar la fuente productora de rentas del contribuyente. Esta caracterización, demasiado amplia, obligaba a la autoridad tributaria a intervenir en la determinación de cuáles adquisiciones reunían la característica legal. El Decreto 80 corrige parcialmente esta deficiencia legal y restringe el crédito fiscal por adquisiciones de activos fijos sólo a aquellos utilizados directamente en la producción.

La corrección no alcanzó a las adquisiciones que no son activos fijos, por tanto aún queda espacio para realizar maniobras de exageración de los créditos de IVA sin violar la letra –aunque sí el espíritu– de la ley. Hay que señalar, sin embargo, que no es suficiente con enmendar el texto legal pues también es necesaria una activa fiscalización de la autoridad tributaria para evitar la exageración fraudulenta de los créditos del IVA.

Los datos del Cuadro 5.3 sugieren que puede haber una significativa exageración de los créditos del IVA. En efecto, para el período 2000-2002 se muestra la relación entre débitos y créditos obtenidos de las declaraciones de los contribuyentes. Los sectores incluidos son los que tienen la mayor importancia en términos de la suma de sus débitos y créditos, en relación con la suma de los débitos y créditos para el universo de contribuyentes en 2001⁶.

⁶ Por tratarse de un ejercicio para detectar evasión, no sería correcto juzgar la importancia relativa de los sectores de acuerdo con el IVA a pagar por cada uno de ellos.

Cuadro 5.3. Relación crédito IVA/débito IVA por sectores, 2000-2002 (Porcentaje)

	Importancia relativa	2000	2001	2002
Agricultura, ganadería y caza ^a	3,9	90	102	87
Minas y canteras	0,7	193	308	210
Industrias	14,7	78	80	68
Comercio	27,6	68	73	71
Transportes y comunicaciones ^b	4,6	69	60	67
Actividades inmobiliarias	3,9	77	79	77
Servicios profesionales	10,0	32	85	97
Otros	34,6	64	83	74

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.
^a Incluye silvicultura.
^b Incluye almacenamiento.

El Cuadro 5.3 también sugiere que diferentes sectores pueden encontrar mayores facilidades para exagerar los créditos del IVA. Esta información es útil para orientar la actividad supervisora de la autoridad tributaria. Si bien sería deseable que la información hubiera sido depurada con más precisión, los datos disponibles llaman la atención sobre la relación crédito/débito de los sectores agricultura, ganadería, caza y silvicultura; minas y canteras; y servicios profesionales.

Esta información sectorial, sin embargo, no indica el monto de la evasión total del IVA. Éste se puede estimar a partir de cifras de cuentas nacionales. El Cuadro 5.4 resume los resultados de esta estimación y muestra que en el período 1996-2001 la evasión estaba alrededor del 40% de la recaudación potencial (es decir, representaba alrededor del 60% de la recaudación realizada). También se comprueba que la evasión se redujo significativamente en 1999, precisamente en el año en que comenzó a operar la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), aunque no hay evidencia concluyente que atribuya a este acontecimiento la reducción de la evasión. Sea cual fuere la causa de esta caída, la estimación del Cuadro 5.4 también sugiere que ésta se diluyó gradualmente hasta que en 2001 la evasión retornó a los niveles anteriores a 1999, a pesar de que la SAT continuó en operación⁷.

⁷ El estudio de Silvani *et al.* (2001) estimó, siguiendo un procedimiento diferente, niveles de evasión entre 35% y 40% de la recaudación potencial, y también observó una disminución de la evasión en 1999.

**Cuadro 5.4. Evasión del IVA, 1996-2001
(Porcentaje del PIB)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Base potencial	60,8	59,8	60,7	59,6	62,3	64,2
Recaudación potencial	6,1	6,0	6,1	6,0	6,2	6,9
Recaudación efectiva ^a	3,5	3,7	3,7	4,1	4,1	4,2
Evasión	2,6	2,3	2,4	1,9	2,1	2,7
Evasión (% de recaud. potencial)	42,4	38,1	39,4	31,5	33,4	39,2

Fuente: Banco Central de Guatemala.
^a Neta de devoluciones a exportadores.

Los cálculos del Cuadro 5.4 se basan en el valor agregado de los sectores exentos estimado en 25% del PIB. El análisis de sensibilidad indica que el porcentaje de evasión estimado se altera muy poco mientras el valor agregado de los sectores exentos está entre 22% y 28% del PIB.

Los gastos tributarios en el régimen del IVA, como ya se indicó, están legislados en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del IVA. La cuantificación de estos gastos se estima en el Cuadro 5.5, donde se suma una estimación del valor agregado de los sectores exentos (renta por vivienda, sector financiero, servicios públicos, cooperativas, instituciones educativas, etc.) con una estimación del valor agregado de los pequeños contribuyentes (ventas en mercados cantonales menores de Q\$100, viviendas de valor menor a US\$17.500, pequeños comerciantes, etc.).

**Cuadro 5.5. Gastos tributarios del IVA, 1996-2001
(Millones de quetzales)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
IVA de sectores exentos	23.870	26.968	31.006	33.822	37.436	41.261
+ IVA de pequeños contribuyentes	1.719	1.942	2.232	2.435	2.695	2.971
- Ventas de sectores exentos a gravados	3.580	4.045	4.651	5.073	5.615	6.189
Subtotal	22.009	24.865	28.587	31.184	34.516	38.043
- Evasión	9.332	9.474	11.263	9.823	11.528	14.913
Base captable adicional	12.677	15.391	17.324	21.361	22.988	23.130
Gasto tributario	1.268	1.539	1.732	2.136	2.299	2.505
Gasto tributario (% del PIB)	1,3	1,4	1,4	1,6	1,5	1,5

Fuente: Banco Central de Guatemala.

A este resultado se le resta una estimación de las ventas de bienes intermedios por sectores exentos a sectores gravados y el resultado es una estimación de la base tributaria a que se renuncia en virtud del

régimen de exenciones del IVA. A esta base se le resta el porcentaje de evasión, para llegar a la base tributaria captable por parte de la autoridad tributaria en las actuales circunstancias. Estas estimaciones indican que los gastos tributarios, o sacrificio fiscal, asociados a las exenciones del IVA se sitúan alrededor de 1,5% del PIB; aproximadamente la mitad del costo fiscal de la evasión.

La magnitud de la evasión estimada del IVA sugiere que su control debe ser una prioridad de la política y administración tributaria, más importante aún que la derogación de las exenciones y regímenes de tasa cero para los no exportadores.

El impuesto sobre la renta y el IEMA

El ISR y el IEMA –el cual opera como un pago mínimo a cuenta del ISR–, tienen un desempeño recaudatorio muy inferior al del IVA. Su principal contribución al sistema tributario es proveer la progresividad que otros impuestos no pueden generar. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 5.1, tanto la recaudación del ISR como la del IEMA se han mantenido por debajo de 1,5% del PIB durante los últimos años y su promedio desde 1990 tampoco ha superado esta cifra⁸.

El ISR de las personas naturales

Menos del 20% de la recaudación del ISR proviene de las personas naturales. Esto se explica porque la legislación vigente les permite a estas personas acreditar la mitad del IVA pagado hasta por el 12% de la renta neta, además de deducciones y un mínimo no imponible tan generosos que reducen significativamente la recaudación del impuesto, especialmente la que no proviene de trabajadores en relación de dependencia a quienes se les retiene el impuesto en la fuente de ingreso.

El Cuadro 5.6 muestra una estimación de la distribución de contribuyentes, de sus ingresos y del ISR para 2001.

⁸ A comienzos de 2004 el IEMA fue declarado inconstitucional. En su remplazo, se aprobó el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), que también opera como un pago mínimo a cuenta del ISR de las empresas, aunque con tasas menores y declinantes en el tiempo. En 2004 la tasa fue de 2,5% sobre los activos netos o las ventas brutas (el que sea mayor), y se reducirá a 1,25% en 2005 y a 1% en 2006 y 2007. En 2008 desaparecerá.

Cuadro 5.6. Contribuyentes en relación de dependencia e independientes en el ISR de personas naturales, 2001 (Millones de quetzales)

	Número de contribuyentes	Ingreso	Recaudación del ISR de personas naturales
Relación de dependencia	752.040	16.136	260
Independientes	100.060	24.000	243
Total	853.000	40.136	503

Fuente: Estimación de los autores con base en datos de DevTech Systems Inc. y de la Superintendencia de Administración Tributaria para el ISR sobre personas naturales independientes.

Esta estimación indica que mientras los trabajadores en relación de dependencia (7,5 veces más numerosos que los independientes) obtienen un total de ingresos aproximadamente igual a dos tercios del correspondiente a los independientes, su contribución al total recaudado del ISR es ligeramente superior al de estos últimos.

Schenone (1999) destaca la limitada capacidad redistributiva del ISR sobre las personas naturales. Con la escala de tasas impositivas y las deducciones y acreditaciones de 1999, un contribuyente con un ingreso anual aproximadamente igual a nueve veces el PIB per cápita no pagaba ISR; mientras que un contribuyente con un ingreso anual de aproximadamente 24 veces el PIB per cápita pagaría casi 5% de su ingreso por concepto de ISR. Se requeriría obtener una renta superior a 45 veces el PIB per cápita para que la carga del ISR se aproximara a 10% del ingreso.

En los últimos años se han llevado a cabo dos modificaciones al ISR sobre personas naturales con pobres perspectivas de mejorar significativamente la progresividad del impuesto. La primera es la limitación a la mitad (en vez de la totalidad) del IVA acreditable contra el ISR, al mismo tiempo que no se permite acreditar más que el 12% (en vez del 10%) de la renta neta del contribuyente. La reducción del monto acreditable contra el ISR a la mitad del IVA pagado es solamente relevante para los contribuyentes cuya acreditación estaba limitada por el IVA pagado, mientras que es irrelevante para aquellos contribuyentes cuya acreditación estaba limitada por el 10% del ingreso neto⁹. Más aún, la situación puede ser todavía peor, ya que para

⁹ En la práctica, la limitante queda a criterio del contribuyente porque el monto de IVA pagado por cualquier contribuyente se sustenta con la tenencia de las

estos contribuyentes la limitación del monto a acreditar a partir de 2000 aumentó a 12% de su renta neta.

La segunda modificación consiste en adoptar una cuarta tasa marginal (además de las ya existentes de 15%, 20% y 25%) para el ISR sobre personas naturales. La nueva tasa de 31% se aplica a las rentas netas imponibles en exceso de Q\$295 mil por año (aproximadamente 20 veces el PIB per cápita).

La evidencia que se presenta en los cuadros 5.7, 5.8 y 5.9 indica la falta de progresividad del ISR sobre las personas naturales. Estos cuadros incluyen a las personas naturales que no trabajaban en relación de dependencia en 2001 y a aquellos que, trabajando en relación de dependencia, tuvieron que presentar declaración impositiva debido a que las retenciones que se les realizaron no resultaron equivalentes al impuesto a pagar. Estos datos no incluyen a los contribuyentes que declararon actividad empresarial¹⁰.

En el Cuadro 5.7 se observa el ingreso promedio de cada uno de estos contribuyentes en cada quintil de ingresos. También muestra el ISR promedio para cada contribuyente en cada quintil. Así, se verifica que cada uno de los 24.420 contribuyentes en el quintil más pobre contribuyó 1,64 centavos por quetzal ganado, mientras que cada uno de los 228 contribuyentes en el quintil más rico contribuyó 6,92 centavos por quetzal ganado. Mientras el ingreso en el quintil más rico es aproximadamente 100 veces mayor que en el quintil más pobre, la contribución por quetzal ganado de los más ricos es apenas 4,2 veces mayor que la de los más pobres.

El mismo análisis indica que la acreditación del IVA agrega, según los datos de 2001, una dosis pequeña de progresividad en el ISR. El Cuadro 5.8 muestra que si no existiera esta acreditación, la contribu-

(Continuación nota 9)

respectivas facturas. Sin embargo, además de la posibilidad de falsificación de facturas, la tenencia de las mismas sólo sería necesaria en caso de que una persona natural contribuyente de ISR sea inspeccionada y deba demostrar la legitimidad de su crédito contra el ISR. Pero como éste es un evento con muy baja probabilidad de ocurrencia en Guatemala, los contribuyentes tienen pocos incentivos para no elegir como limitante de su acreditación contra el ISR el máximo posible de 12% de su renta neta, independientemente de cuál sea su tenencia de facturas y cuál haya sido realmente el IVA pagado.

¹⁰ Estas cifras tampoco incluyen a la gran mayoría de los contribuyentes en relación de dependencia que no tuvieron que presentar declaración impositiva, debido a que sus retenciones correspondieron aproximadamente al impuesto a pagar.

Cuadro 5.7. Efecto distributivo del ISR sobre personas naturales declarantes que no realizan actividad empresarial, 2001

	Número de contribuyentes	Ingreso promedio (miles de Q\$)	Impuesto promedio (miles de Q\$)	Impuesto por Q\$ de ingreso (centavos de Q\$)
1er. quintil	24.420	10,84	0,18	1,64
2do. quintil	2.874	92,17	1,21	1,31
3er. quintil	1.591	166,42	4,69	2,81
4to. quintil	762	347,47	16,51	4,75
5to. quintil	228	1.162,86	80,47	6,92

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

ción por quetzal ganado de los más ricos hubiera sido 7,5 centavos (y no 6,92), es decir, 1,9 veces mayor que la de los más pobres (3,97 centavos en lugar de 1,64). Cabe destacar que este modesto aumento de progresividad tiene un costo fiscal aproximadamente igual a 76% de la recaudación del ISR sobre las personas naturales.

Cuadro 5.8. Efecto distributivo de la acreditación del IVA en el ISR sobre personas naturales declarantes que no realizan actividad empresarial, 2001

	Número de contribuyentes	Ingreso promedio (miles de Q\$)	Impuesto promedio (miles de Q\$)	Impuesto por Q\$ de ingreso (centavos de Q\$)
1er. quintil	24.420	10,84	0,43	3,97
2do. quintil	2.874	92,17	5,13	5,57
3er. quintil	1.591	166,42	10,60	6,37
4to. quintil	762	347,47	24,47	7,04
5to. quintil	228	1.162,86	87,20	7,50

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

También es muy limitado el aporte de las deducciones a la progresividad del ISR. El Cuadro 5.9 muestra que si las deducciones fueran la mitad de lo que son, la contribución por quetzal ganado de los más ricos hubiera sido 7,31 centavos (en lugar de 6,92), es decir, 1,4 veces la de los más pobres (5,26 centavos en lugar de 1,64). El costo tributario que se podría evitar si las deducciones se reducen a la mitad se estima en aproximadamente 54% de la recaudación del ISR sobre las personas naturales.

Cuadro 5.9. Efecto distributivo de las deducciones en el ISR sobre personas naturales declarantes que no realizan actividad empresarial, 2001

	Número de contribuyentes	Ingreso promedio (miles de Q\$)	Impuesto promedio (miles de Q\$)	Impuesto por Q\$ de ingreso (centavos de Q\$)
1er. quintil	24.420	10,84	0,57	5,26
2do. quintil	2.874	92,17	3,64	3,95
3er. quintil	1.591	166,42	7,70	4,63
4to. quintil	762	347,47	20,70	5,96
5to. quintil	228	1.162,86	85,05	7,31

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

Estas estimaciones indican que existe un límite muy estricto a la progresividad que se podría lograr por medio de mecanismos que busquen beneficiar a los más pobres, como deducciones generosas o acreditaciones del IVA, cuando el quintil más rico, cuyo ingreso promedio es 100 veces mayor que el del quintil más pobre, paga menos de 7 centavos por quetzal ganado.

ISR de personas jurídicas e IEMA

La escasa recaudación del ISR para las personas jurídicas sugiere que la magnitud de las deducciones, exenciones y/o evasión en este impuesto es elevada.

La legislación posterior a 1999 redujo el plazo durante el cual se admite la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores, amplió la base y aumentó la tasa de este impuesto, sin generar un efecto significativo en la recaudación. La tasa aumentó de 25% a 31% (regresando así aproximadamente al nivel de 30% que había tenido hasta la sanción del Decreto 36 de 1997), aplicable también a las retenciones a extranjeros no domiciliados en Guatemala, mientras que la tasa aplicable a empresas de transporte no domiciliadas en el país aumentó de 4% a 5%. A partir del año 2000 se dejaron de admitir como deducciones las donaciones efectuadas a entidades gremiales, mientras que las demás no son admisibles más allá del 5% de la renta neta ni de un monto máximo de Q\$500 mil. También se eliminó la exención del ISR para las empresas constituidas en zonas francas y se limitó a 10 años la duración de la exención del ISR para las empresas productoras de energía de fuentes renovables.

Schenone (1999) señala la inconveniencia de dos deducciones en el ISR que en virtud del Decreto 44 de 2000 se han restringido. La primera es la deducción en razón de reinversión de utilidades, ya sea en adquisición de maquinaria y equipo o en capacitación de personal, que en 2000 se redujo de 15% a 5% del total de las utilidades para cada una de las categorías.

La segunda es la deducción de intereses, la cual sólo se admite desde 2000 para los que se paguen a instituciones bancarias, financieras y demás entidades legalmente autorizadas para operar como tales y que se encuentren sujetas a la vigilancia y supervisión de la Superintendencia de Bancos, siempre que los créditos sean destinados a actividades que generen rentas gravadas. Esta modificación limita la posibilidad de exagerar la deducción de intereses pagados eliminando la deducción por intereses pagados a personas naturales¹¹.

El Cuadro 5.10 indica que el efecto de la restricción a la deducción por reinversión de utilidades ha sido significativo, ya que estas deducciones se redujeron aproximadamente a la mitad. Sin embargo, todavía representan una magnitud importante, alrededor de Q\$260 millones por año (aproximadamente Q\$250 millones correspondientes a personas jurídicas y Q\$10 millones correspondientes a personas naturales con actividad empresarial). El gasto tributario asociado a estas deducciones es aproximadamente Q\$80 millones por año.

La restricción a la deducción de intereses también tiene un efecto significativo, tanto para las personas jurídicas como para las personas naturales que ejercen actividad empresarial, aunque como todavía sigue siendo una deducción de magnitud muy importante (Q\$9.600 millones en 2001), el efecto del Decreto 44 de 2000 es relativamente pequeño en términos porcentuales, especialmente para las empresas que declaran en el período enero-diciembre, que son la mayoría (Cuadro 5.11).

La evidencia presentada en el Cuadro 5.11 sugiere que parte de la deducción indebida de intereses por arbitraje tributario se ha corregido con el Decreto 44 de 2000. Esto no significa que la totalidad de la deducción que aún persiste corresponda a costos genuinos de las

¹¹ Como los intereses cobrados por personas naturales están gravados a una tasa de 10%, en la legislación anterior surgían oportunidades de arbitraje tributario en la forma de préstamos ficticios a la empresa por parte de sus accionistas, generándose así una sustitución de renta sujeta a la tasa de 31% por renta sujeta a la tasa de 10%.

Cuadro 5.10. Deducciones por reinversión de utilidades en el ISR antes y después del Decreto 44 de 2000, 1999-2001 (Millones de quetzales)

	Empresas que declaran enero-diciembre			
	1999 ^a	2000 ^a	2001 ^b	Diferencia 2001/2000 (%)
Personas jurídicas				
Maquinaria y equipo	310,21	311,55	113,79	-63,5
Capacitación	62,27	62,68	59,37	-5,3
Personas naturales				
Maquinaria y equipo	0,11	0,08	0,46	475
Capacitación	0,28	0,01	0,83	820
Total	372,87	374,34	174,45	-53,4
	Empresas que declaran julio-junio			
	2000 ^a	2001 ^b	2002 ^b	Diferencia 2002/2000 (%)
Personas jurídicas				
Maquinaria y equipo	112,86	44,03	36,79	-67,4
Capacitación	17,21	34,25	36,90	-114,4
Personas naturales				
Maquinaria y equipo	6,03	2,50	5,69	-6,1
Capacitación	7,39	6,95	7,30	-1,2
Total	143,49	87,73	86,68	-39,6
<i>Fuente:</i> Base de datos del sistema bancario de recaudación de la SAT.				
a Antes del Decreto 44 de 2000.				
b Después del Decreto 44 de 2000.				

empresas. Como esto último no se puede determinar con precisión, no se recomienda imponer restricciones adicionales a las deducciones por intereses y se concluye que los gastos tributarios más perjudiciales para la recaudación, los incentivos económicos y la equidad en el ISR son las deducciones por reinversión y capacitación en el ISR sobre personas jurídicas (cada una por 5% de la utilidad), el crédito por el IVA pagado, las deducciones de los aguinaldos y el exagerado mínimo no imponible de Q\$36 mil en el ISR sobre las personas naturales.

El IEMA se aplica sobre dos bases alternativas a elección del contribuyente: sobre el activo neto total con una tasa de 3,5%, o sobre los ingresos brutos con una tasa de 2,25%. Los pagos de este impuesto en un año son acreditables contra el ISR a pagar el año siguiente. Alternativamente, el contribuyente puede elegir que el ISR pagado en un año se acredite contra el IEMA del mismo año.

Cuadro 5.11. Deducciones por intereses y gastos financieros en el ISR antes y después del Decreto 44 de 2000, 1999-2001 (Millones de quetzales)

	Empresas que declaran enero-diciembre			
	1999 ^a	2000 ^a	2001 ^b	Diferencia 2001/2000 (%)
Personas jurídicas	8.497,5	7.974,7	7.676,6	-9,66
Personas naturales				
	Empresas que declaran julio-junio			
	2000 ^a	2001 ^b	2002 ^b	Diferencia 2002/2000 (%)
Personas jurídicas	2.401,8	1.922,8	485,7	-79,78
Personas naturales	66,4	57,0	26,0	-60,84
Total	2.468,2	1.979,8	511,7	-79,27

Fuente: Base de datos del sistema bancario de recaudación de la SAT.
^a Antes del Decreto 44 de 2000.
^b Después del Decreto 44 de 2000.

El impuesto selectivo de consumo

Este impuesto grava combustibles y derivados del petróleo, tabacos, bebidas gaseosas, cerveza y bebidas alcohólicas. El componente más importante (80% de la recaudación total, aproximadamente 1% del PIB) es el impuesto sobre combustibles y derivados del petróleo.

Las tasas de este impuesto se han modificado frecuentemente. En 1996 subieron los impuestos sobre los derivados del petróleo y el Decreto 132 de 1997 subió las tasas del resto de los selectivos. En 2000 se reformaron los impuestos selectivos sobre las bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas gaseosas y sobre los derivados del petróleo, y se impuso el selectivo al cemento (Q\$1,5 por bolsa de 42,5 kg). Finalmente, en 2002 se modificaron las tasas sobre alcoholes, gaseosas y cervezas. Las tasas y cargas impositivas vigentes del impuesto selectivo de consumo (ISC) se muestran en el Cuadro 5.12.

El fundamento de los ISC es principalmente desalentar el consumo de ciertos bienes y, adicionalmente, generar recaudación. Sin embargo, éstos no son impuestos diseñados para enfrentar urgencias presupuestarias, contrario a lo que parece haber sido el caso en Guatemala. Esta práctica introduce inestabilidad en precios relativos,

Cuadro 5.12. Tasas y cargas impositivas del ISC sobre bienes seleccionados, 2003

Bienes	Impuesto
Bebidas y gaseosas simples	Q\$ 0,18 por litro
Jugos y néctares naturales	Q\$ 0,10 por litro
Agua envasada	Q\$ 0,08 hasta por cuatro litros
Vinos	Q\$ 4,0 por litro
Aguardientes	Q\$ 4,3 por litro
Rones	Q\$ 9,0 por litro
Cervezas	Q\$ 1,1 por litro
Otros licores y bebidas alcohólicas	Q\$ 20,0 por litro
Tabacos	100%
Gasolina superior	Q\$ 4,7 por galón
Gasolina regular	Q\$ 4,6 por galón
Otros combustibles	Q\$ 0,5 por galón

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

distorsiona el funcionamiento de la economía y agrava innecesariamente las reacciones adversas de los contribuyentes.

Una característica favorable de los impuestos selectivos en Guatemala, a diferencia de otros países de la región, es que se aplican a un conjunto reducido de bienes y no han proliferado hasta extenderse a productos como los fósforos en República Dominicana, automóviles, energía eléctrica, espectáculos públicos y servicios telefónicos en Nicaragua, o pólizas de seguros en Panamá.

La Encuesta Familiar de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, recopilada por el Instituto Nacional de Estadística, permite estimar la composición de los consumos clasificados en 131 categorías de bienes para una muestra de aproximadamente 7.500 familias. El Cuadro 5.13 muestra la participación de los bienes sujetos al ISC en el total de gastos de las familias clasificadas en deciles de gasto.

La observación más importante que se deriva de esos resultados es que ninguno de los bienes sujetos al impuesto tiene una alta participación en el gasto total de ningún decil: el producto con mayor participación en algún decil es el combustible no usado para vehículos, que representa menos de 9% del gasto del decil de menores ingresos. Este decil no registra consumo de combustibles y lubricantes para vehículos pero muestra uno de los consumos más altos de los demás combustibles. Estas dos clases de combustibles y el gas son los tres bienes gravados que tienen las mayores participaciones en el gasto total (1,5%, 1,3% y 0,7%, respectivamente).

Cuadro 5.13. Participación de los consumos sujetos a ISC por decil de gasto (Quetzales a precios de 2003)

	Gasto total	Bebidas minerales	Jugos y refrescos	Bebidas alcohólicas	Cervezas y maltas	Otras bebidas	Tabaco	Gas manufact. natural	Combustibles no usados en vehículos	Combustibles y lubric. para vehículos
Decil 1	514,419	5,061	1,117	803	356	494	812	3,802	45,121	..
Decil 2	854,517	9,604	2,057	917	506	678	1,343	7,343	49,541	249
Decil 3	1,136,863	12,596	2,854	1,046	1,022	840	1,779	10,023	54,328	257
Decil 4	1,436,098	18,423	4,171	1,213	2,716	1,396	2,525	14,986	49,660	2,552
Decil 5	1,781,428	21,495	5,558	801	2,608	1,411	2,631	18,802	42,867	4,683
Decil 6	2,192,220	28,130	6,810	711	3,927	1,485	2,560	23,612	38,047	13,386
Decil 7	2,708,852	34,117	8,733	927	3,739	1,960	3,531	27,386	36,780	21,486
Decil 8	3,449,812	41,548	10,753	979	2,680	2,198	2,643	31,445	26,823	42,894
Decil 9	4,795,200	47,337	13,521	2,148	6,546	1,190	4,145	35,136	23,785	100,724
Decil 10	10,668,557	60,380	22,219	13,585	10,672	2,095	5,550	40,649	15,593	245,320
Total	29,537,966	278,151	77,793	23,310	34,772	13,747	27,519	213,193	382,545	431,551
Gasto total (%)	100,0	0,9	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,7	1,3	1,5

Fuente: Encuesta Familiar de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999.

Si se ordena el gasto de las familias en la muestra de menor a mayor y se aplican a los bienes gravados las respectivas tasas de impuestos selectivos, se puede estimar su peso sobre las familias con diferentes niveles de gasto. Los resultados se pueden ver en curvas de Lorenz aplicadas a los gastos y a los impuestos¹². Si se comparan ambas curvas para gastos e impuestos, se puede determinar la progresividad o regresividad del impuesto. Cuando la curva de Lorenz para un impuesto se ubica por debajo de la curva de Lorenz para gastos, el impuesto es progresivo (la proporción de impuesto pagada por los consumidores con niveles bajos de gasto es menor que la pagada por consumidores con niveles altos de gasto). Si se ubica por encima, el impuesto será regresivo.

A partir de un análisis de este tipo se puede determinar que mientras los impuestos selectivos sobre combustibles no usados en automotores, tabaco y gas manufacturado natural son regresivos, el que se aplica a combustibles y lubricantes para automotores resulta progresivo.

La característica de progresivo que tiene el impuesto sobre combustibles y lubricantes para automotores es una consecuencia directa del hecho de que los consumidores del decil más pobre no consumen este bien. Sin embargo, su capacidad redistributiva es limitada ya que el bien gravado apenas representa el 1,5% del total de gasto para todos los deciles y aún para el decil más rico su consumo apenas representa el 2,5% de su gasto respectivo (Cuadro 5.13).

El impuesto más regresivo es el que recae sobre combustibles no usados en automotores. Este resultado se debe a que este bien representa casi el 9% del gasto de los hogares en el decil más pobre y prácticamente no se consume en el decil más rico (Cuadro 5.13).

Los impuestos selectivos sobre cervezas y bebidas alcohólicas son regresivos a ciertos niveles de gasto y progresivos para otros niveles, como se muestra en los gráficos 5.1 y 5.2. El impuesto selectivo sobre la cerveza es progresivo para la mitad más pobre de los hogares y regresivo para la otra mitad, como lo indica el hecho de que la curva

¹² Las curvas de Lorenz aplicadas a los impuestos relacionan el porcentaje acumulado de impuestos (indicado en el eje vertical) que pesa sobre las familias cuyo porcentaje acumulado de gastos se lee en el eje horizontal. Así, distribuciones de gastos e impuestos no igualitarias dan por resultado curvas de Lorenz ubicadas por debajo de una recta que pasa por el origen de coordenadas con inclinación de 45 grados. Ver Younger *et al.* (1999).

Gráfico 5.1. Curvas de concentración para el impuesto específico a la cerveza, 2003

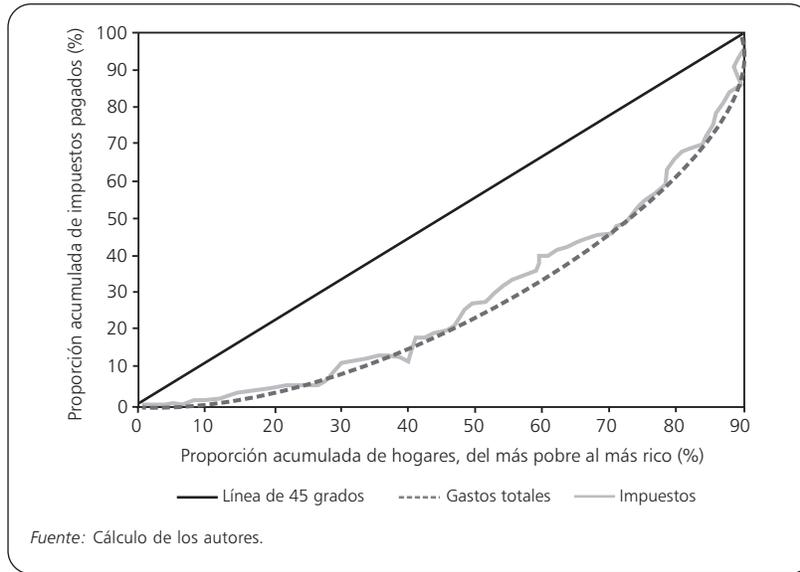
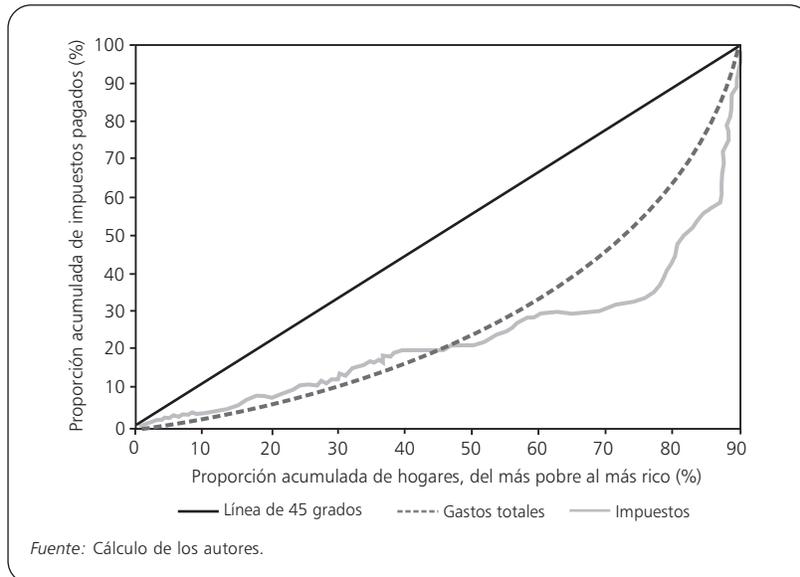


Gráfico 5.2. Curvas de concentración para el impuesto específico a las bebidas alcohólicas, 2003



de Lorenz para impuestos se ubique por debajo de la correspondiente a los gastos hasta llegar aproximadamente a la mitad más pobre de los hogares y cruza por encima de ella para la otra mitad de los hogares. De manera contraria, se observa que el impuesto selectivo sobre bebidas alcohólicas es regresivo para la mitad más pobre de los hogares y progresivo para la otra mitad.

Los ISC no son impuestos idealmente diseñados para proveer efectos redistributivos. Estos impuestos no pueden distinguir entre consumidores ricos y pobres, ya que se aplican a los bienes gravados independientemente del ingreso del consumidor. Los efectos progresivos que se pueden lograr a través de impuestos selectivos son de una magnitud muy pequeña para que sean considerados en el diseño de una política redistributiva.

Los derechos arancelarios

La recaudación por concepto de derechos arancelarios se ubica en Guatemala alrededor de 1,3% del PIB con una tendencia ligeramente decreciente durante la última década. A pesar de que el país puso en vigencia su programa de desgravación arancelaria en noviembre de 1996, han habido retrocesos que no han permitido cumplir con la meta de llevar todos los aranceles a un rango de entre 0% y 17%, y actualmente hay un número considerable de posiciones arancelarias correspondientes a bienes de consumo final sujetas a aranceles de 20% y 25%. La dispersión de aranceles entre 0% y 25% es susceptible de generar tasas de protección efectiva muy altas, con efectos perjudiciales para la eficiencia de la economía.

La política de desgravación arancelaria tiene sus propios méritos y no es conveniente interferir en su funcionamiento para satisfacer urgencias presupuestarias. Los derechos arancelarios no fueron concebidos como instrumentos recaudadores eficaces ya que en general perjudican significativamente la eficiencia de la economía al generar un sesgo antiexportador¹³.

¹³ La protección arancelaria a las actividades de sustitución de importaciones genera un sesgo antiexportador. La razón es que la protección hace tan rentable la producción para el mercado local, que sólo las actividades con una enorme ventaja comparativa encuentran rentable exportar, como son las exportaciones tradicionales. Las restantes, que posiblemente sean internacionalmente competitivas

Como lo indica el Cuadro 5.14, el promedio de las tasas de derechos arancelarios ponderadas por el valor CIF de las importaciones respectivas es 5,9%. Los primeros seis capítulos concentran más de la mitad del valor de las importaciones, y sus tasas de derechos arancelarios (promedio ponderado) están comprendidas entre 0,9% y 12,4%. En general, estas tasas resultan relativamente bajas porque predominan las partidas con tasa cero en la mayoría de los capítulos. En efecto, el 52% del valor de las importaciones se realizan sujetas a tasa de derecho arancelario cero y 41% lo hacen sujetas a tasas de 5%, 10% o 15%. Esto indica que las restantes tasas de derechos arancelarios tienen un ámbito de aplicación muy reducido (7,2% del valor CIF de las importaciones), como lo muestra el Cuadro 5.15.

Cuadro 5.14. Tasas de derechos arancelarios por principales capítulos, 2001 (Millones de quetzales)

Capítulo	Valor CIF	Participación en el total (%)	Tasa estatutaria del arancel
27	6.020	13,7	0,9
87	4.589	10,5	12,4
84	4.026	9,2	1,3
85	3.892	8,9	4,1
39	2.200	5,0	4,1
48	1.992	4,5	5,1
30	1.730	3,9	4,3
72	1.393	3,2	2,5
10	1.105	2,5	8,6
21	1.046	2,4	8,1
29	900	2,1	0,1
Resto	15.000	34,2	8,6
Total	43.893	100,0	5,9

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Como consecuencia de esta distribución de las importaciones, la recaudación aduanera también se concentra en las partidas sujetas a tasas comprendidas entre 5% y 15%. Esto es así para la recaudación potencial (es decir, la que surgiría de la aplicación de las tasas

(Continuación nota 13)

y quizás hubieran prosperado en una economía abierta, nunca serán atractivas en comparación con la producción para el mercado local, que no enfrenta la competencia de productores de otros países gracias a la protección. En consecuencia, la exportación, principalmente la no tradicional, queda relegada por la protección arancelaria.

Cuadro 5.15. Distribución de las importaciones según tasas de derechos arancelarios, 2001 (Millones de quetzales)

Partida (%)	Valor CIF	Participación en el total (%)
Tasa de 0	22.570	51,8
Tasa de 15	8.584	19,7
Tasa de 5	4.883	11,2
Tasa de 10	4.360	10,0
Tasa de 20	1.950	4,5
Tasa de 22	708,6	1,6
Tasa de 1,2	27,2	0,1
Tasa de 25	174,7	0,4
Tasa de 18	208,4	0,5
Tasa de 12	28,3	0,1
Tasa de 9	36,5	0,1
Tasa de 16	14,2	0,0
Tasa de 11	0,1	0,0
Tasa de 8	9,6	0,0
Tasa de 21	0,7	0,0
Total	43.555	100,0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

estatutarias), y también para la recaudación efectiva (la obtenida después de las exenciones y la evasión).

Aunque el promedio de las tasas estatutarias es 5,9%, el promedio de las tasas efectivamente aplicadas es 5,4%, ya que la recaudación obtenida es el 90,85% de la potencial, lo que indica que la evasión y las exenciones representan alrededor de 9,41% de la recaudación potencial (Cuadro 5.16). Nótese que los datos disponibles solamente permiten identificar la diferencia entre la recaudación potencial y la efectiva, pero no permiten dilucidar si esta diferencia se debe a exenciones (gasto tributario) o a evasión por exenciones indebidas o ficticias. Por tanto, se hace alusión a esta diferencia como evasión/gasto tributario.

Si bien la información necesaria para hacer estos cálculos está disponible sólo para 2001 (y para otros años podría ser diferente), éstos sugieren que el nivel de evasión/gasto tributario es relativamente moderado, comparado con otros países latinoamericanos¹⁴. Las estimaciones de evasión/gasto tributario para 1996 y 1998 dieron resultados del mismo orden de magnitud que las de 2001.

¹⁴ Esta estimación de evasión/gasto tributario se refiere al comercio registrado que pudo haber evitado o reducido el pago de los derechos arancelarios correspondientes por métodos legales (exenciones) o ilegales (evasión por exenciones indebidas o ficticias), pero no incluye el contrabando que no aparece en las estadísticas de comercio exterior debido a que es realizado de manera clandestina.

Cuadro 5.16. Evasión y gastos tributarios en los derechos arancelarios por capítulos, 2001 (Millones de quetzales)

Capítulo	Tasa estatutaria de arancel (%)	Tasa efectiva de arancel (%)	Recaudación potencial	Recaudación efectiva	Diferencia	Evasión y gasto tributario (%)
15	6,8	4,5	40,4	26,6	13,8	34,16
87	12,4	12,0	567,9	552,1	15,8	2,78
34	12,5	9,2	71,6	52,9	18,7	26,12
19	12,3	8,4	63,8	43,7	20,1	31,50
39	4,1	3,4	90,6	74,9	15,7	17,33
48	5,1	4,0	102,3	79,5	22,8	22,29
2	13,8	7,8	36,5	20,6	15,9	43,56
10	8,6	4,4	95,0	49,1	45,9	48,32
Total	5,9	5,4	2.612	2.366	246	9,41

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Los ocho capítulos seleccionados en el Cuadro 5.16 concentran cerca del 70% de la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva. Es precisamente en estos capítulos (especialmente, el capítulo 10 –granos básicos– que exhibe la mayor diferencia entre la recaudación potencial y la efectiva), donde conviene concentrar esfuerzos en eliminar exenciones y/o combatir la evasión. Para algunos capítulos esta abultada diferencia se debe a que la tasa efectiva es muy inferior a la tasa estatutaria, como en el caso de los capítulos 2 y 10 en que las respectivas tasas efectivas son apenas la mitad de las tasas estatutarias. En otros casos, como en los capítulos 87 y 48, aunque la diferencia entre las respectivas tasas estatutarias y efectivas no sea tan grande, la evasión/gasto tributario tiene una magnitud muy significativa debido al gran volumen de importaciones en esos capítulos.

De otra parte, más del 91% del total de la evasión/gasto tributario en 2001 se concentra en las partidas sujetas a la tasa de 15% con un valor de 16,85% de la recaudación potencial (Cuadro 5.17). Las demás partidas tienen una menor diferencia entre la recaudación potencial y efectiva, o representan magnitudes insignificantes de importaciones.

En el Cuadro 5.18 se observa que sólo siete productos concentran alrededor de un tercio de la evasión/gasto tributario durante los últimos años. De éstos el maíz amarillo es el más significativo, generando

alrededor del 15% del total de la evasión/gasto tributario¹⁵. Consistente con los datos del Cuadro 5.17, todos estos productos (excepto las cajas de papel y cartón, que tienen tasa de 10%) están sujetos a tasa de 15% y cinco de ellos pertenecen a los capítulos 10, 19, 34 y 48, identificados en el Cuadro 5.18 como los que reúnen los bienes con mayor tasa de evasión/gasto tributario.

Cuadro 5.17. Evasión y gastos tributarios en los derechos arancelarios por partidas, 2001 (Millones de quetzales)

Partida (%)	Recaudación potencial	Recaudación efectiva	Diferencia	Evasión y/o gasto tributario (%)
Tasa de 0	0	93,5	-93,5	
Tasa de 15	1.288	1.071	217	16,85
Tasa de 5	244,2	218,1	26,1	10,69
Tasa de 10	436,0	380,7	55,3	12,68
Tasa de 20	393,4	385,3	8,1	2,06
Tasa de 22	160,7	141,7	19	11,82
Tasa de 1,2	0	0	0	0
Tasa de 25	43,3	37,7	5,6	12,93
Tasa de 18	37,5	32,1	5,4	14,40
Tasa de 12	3,4	2,7	0,70	20,59
Tasa de 9	3,1	2,8	0,30	9,68
Tasa de 16	2,1	0,23	1,87	89,14
Tasa de 11	0,01	0,01	0	0,4
Tasa de 8	0,48	0,47	0,01	2,49
Tasa de 21	0,13	0,13	0	0,76
Total	2.612	2.366	246	9,41

Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas.
Nota: la recaudación de 93,5 millones en las partidas con tasa cero se explica como derechos arancelarios aplicados como medidas *antidumping*, recargos de otra naturaleza o errores de clasificación. En cualquier caso, esta recaudación afecta el cálculo de la evasión/gasto tributario ya que sin este valor negativo la suma de la cuarta columna hubiera sido Q\$339 millones (en lugar de Q\$246 millones) y, consecuentemente, la estimación de la evasión/gasto tributario hubiera sido de 12,99% en lugar de 9,41%.

Los resultados de este análisis sugieren que la eliminación de exenciones y el control de la evasión por exenciones indebidas o ficticias en el comercio exterior registrado, a pesar de su importancia, tienen menos urgencia que dos medidas más prioritarias: el control del contrabando, y la reducción de la dispersión arancelaria y su correspondiente protección efectiva. Además, esta última política es el único instrumento eficaz para reducir el sesgo antiexportador y promover las exportaciones.

¹⁵ El maíz amarillo se usa principalmente como insumo en la producción avícola, que es la actividad cuya protección efectiva se ve incrementada por la exención.

**Cuadro 5.18. Evasión/gasto tributario, 1996-2001
(Millones de quetzales)**

	1996	1998	2001
Maíz amarillo	33,9		37,6
Preparaciones alimenticias diversas	12,1	23,2	16,2
Galletas dulces, barquillos y obleas	5,6	13,2	7,3
Demás jabones	5,8	18,8	7,1
Congeladores/refrigeradores	4,2	14,5	7,0
Productos con base en cereales	6,6	11,6	6,9
Cajas de papel o cartón corrugado	9,4	17,8	
Total	210,8	467,0	238,7
Total de estas partidas	77,7	99,2	82,1
Participación en el total (%)	36,9	21,2	34,4

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Las importaciones en las partidas sujetas a tasas mayores de 20% (21%, 22% y 25%) representaron en 2001 alrededor de Q\$880 millones, aproximadamente el 2% del valor CIF de las importaciones. Estas partidas generaron una recaudación de aproximadamente Q\$179 millones, equivalente a 7,2% del total recaudado por derechos aduaneros en ese año (*ver* Cuadro 5.17). La intensidad de la protección conferida por las tasas más altas se refleja en el escaso volumen importado en las partidas sujetas a éstas y por la reducida recaudación generada por esas partidas¹⁶.

Las consecuencias recaudatorias de reducir a 20% todas las tasas superiores a este nivel se estiman en el Cuadro 5.19 entre Q\$11 y Q\$22 millones según los valores de la elasticidad de demanda de las importaciones afectadas, y corresponde a menos del 1% de la recaudación de derechos arancelarios¹⁷.

Síntesis y recomendaciones

En las últimas dos décadas han tenido lugar en Guatemala casi una docena de reformas tributarias, entre las cuales se destacan las de 1983, 1987, 1992, 1994 y 1999. Estos esfuerzos no han logrado cambiar

¹⁶ El caso más extremo es el de la tarifa prohibitiva, que genera máxima protección con volúmenes nulos de comercio y de recaudación.

¹⁷ Esta reducción de la recaudación representa menos de dos tercios del costo fiscal de la exención al maíz amarillo.

Cuadro 5.19. Efecto recaudatorio de la reducción a 20% de las tasas superiores a ese valor, 2001 (Millones de quetzales)

	Partidas con tasa 21%	Partidas con tasa 22%	Partidas con tasa 25%	Total
Valor importaciones	0,70	708,6	174,7	884,0
Recaudación observada	0,15	141,7	37,7	170,5
Recaudación nueva				
– Con E = -4,0	0,145	133,0	35,3	168,5
– Con E = -1,5	0,142	128,0	32,3	160,4
– Con E = -0,5	0,140	126,0	31,1	157,2
Cambio en recaudación				
– Con E = -4,0	-0,005	-8,7	-2,4	-11,1
– Con E = -1,5	-0,008	-13,7	-5,4	-19,1
– Con E = -0,5	-0,010	-15,7	-6,6	-22,3

Fuente: Cálculos de los autores.
Nota: E: Elasticidad precio de la demanda.

significativamente la presión tributaria. Cuando ésta aumentó fue debido a aumentos en la tasa del IVA o del IEMA. Ni siquiera con la adopción del Pacto Fiscal se pudo cumplir el objetivo de llevar la recaudación tributaria a 12% del PIB en 2002 ni tampoco en el año siguiente.

Los reiterados e infructuosos intentos de reforma tributaria han generado un desgaste anímico en la administración tributaria que no sólo han dejado la sensación de que nada funciona, sino que han desorientado a los contribuyentes sometidos a frecuentes cambios de legislación.

Por esta razón conviene concentrar esfuerzos en aplicar con más rigor la legislación existente con una administración tributaria más eficaz, manteniendo al mínimo indispensable las modificaciones legales. Este mínimo indispensable incluye incorporar modificaciones en el IVA y en el ISR. Corregir imperfecciones en otros impuestos también podría ser deseable, pero tendría un impacto mínimo sobre la recaudación y contribuiría a una proliferación indeseable de medidas de reforma tributaria.

El impuesto al valor agregado

La recomendación más importante es de índole administrativa más que de política tributaria, y consiste en concentrar los esfuerzos para combatir la evasión, ya que ésta tiene un efecto recaudatorio estima-

do en el doble del que tienen las exenciones del IVA para no exportadores. Para el caso de este impuesto se sugiere atender los siguientes componentes:

- Reforzar el control de los créditos fiscales, especialmente en los sectores agricultura, ganadería, caza y silvicultura; minas y canteras; y servicios profesionales. Con este propósito se recomienda hacer extensiva a todas las adquisiciones –no solamente a los activos fijos– la disposición del Decreto 80 de 2000, de tal manera que sólo se permita el crédito fiscal para aquellas adquisiciones de bienes o servicios utilizados directamente en la producción.
- Reforzar el control de los débitos fiscales, especialmente el cumplimiento de la obligación de emitir factura, intensificando los controles cruzados entre contribuyentes del IVA y del ISR.

No solamente la recaudación sino también la calidad del IVA mejorarían si se derogaran las exenciones para los no exportadores (incluyendo en la categoría de exportadores también a los que realizan importaciones temporales para maquila u otras actividades que no producen para el mercado interno). Esta derogación permitiría restablecer la cadena del IVA, facilitando la administración del tributo y combatiendo así la evasión. La derogación de las exenciones puede llevarse a cabo en dos etapas: derogando inmediatamente el crédito fiscal para los contribuyentes exentos que no sean exportadores, y posteriormente las exenciones para los no exportadores.

El impuesto sobre la renta

Este impuesto ha mantenido su recaudación en niveles muy modestos (alrededor de 1,5% del PIB) y una parte insignificante de la recaudación proviene de personas naturales cuyos efectos redistributivos son aún más modestos, cuando no regresivos. Esto conduce a preguntarse si sería conveniente mantener el ISR sobre personas naturales en las condiciones actuales¹⁸.

¹⁸ Una inquietud semejante se expresó en Silvani *et al.* (2001) argumentándose que este impuesto es complejo y costoso de administrar y recaudar.

Más fructífero que buscar progresividad por medio de deducciones generosas o acreditaciones de IVA tendientes a beneficiar a los más pobres, sería lograr que los contribuyentes del quintil más rico paguen efectivamente más que 7 centavos por quetzal ganado. Cuando el quintil más rico tributa tan poco, la progresividad no debe buscarse reduciendo la carga tributaria sobre los más pobres sino incrementándola sobre los más ricos. Esto se puede lograr a través de más (y mejores) controles de cumplimiento, y no a través de aumentos de las tasas impositivas marginales, los cuales inevitablemente invitan a los contribuyentes a intensificar sus esfuerzos para evadir el impuesto.

Con este propósito se deben reforzar los controles de cumplimiento del ISR sobre personas naturales hasta que quienes más tributan dupliquen, al menos, su contribución actual de alrededor de 6 centavos por quetzal ganado. Al mismo tiempo, se debe eliminar el crédito de IVA en el ISR de personas naturales ya que tiene un impacto mínimo sobre la progresividad de este impuesto, y un costo fiscal desproporcionadamente alto.

Por la misma razón, se recomienda reducir a la mitad la deducción de los aguinaldos (decimotercero y decimocuarto sueldos), los gastos médicos sin límites, las pensiones alimenticias y la deducción de Q\$36 mil ya que tienen un alto costo fiscal con un impacto muy limitado sobre la progresividad del impuesto.

También se deben eliminar las deducciones de 5% de las utilidades por reinversión y 5% de las utilidades por capacitación de trabajadores en el ISR de personas jurídicas. Igualmente se recomienda eliminar la deducción de las sumas invertidas en construcción y funcionamiento de viviendas, escuelas y hospitales en beneficio de trabajadores.

El impuesto selectivo de consumo

Se debe mantener los ISC sobre combustibles, bebidas alcohólicas (incluyendo cervezas) y gaseosas, productos de tabaco y cemento, y abstenerse de efectuar cambios frecuentes en las bases o tasas de estos impuestos. En particular, para responder a urgencias presupuestarias pasajeras o transitorias es preferible utilizar variaciones en la tasa del IVA y no crear base tributaria cada vez que se quiera aumentar la recaudación.

Los derechos arancelarios

Más de la mitad de las importaciones están sujetas a tasa cero de derecho arancelario y las tasas más comúnmente aplicadas son 5%, 10% y 15%, de tal manera que la tasa estatutaria promedio ponderada para todas las importaciones registradas es 5,9%. La tasa promedio ponderada efectivamente cobrada es 5,4%, debido a las exenciones y a la evasión. La diferencia es de una magnitud moderada, en comparación con otros países latinoamericanos.

Con todo, siempre es recomendable intensificar los esfuerzos para eliminar exenciones y combatir la evasión. La partida arancelaria cuya exención ocasiona el mayor costo fiscal es la correspondiente a maíz amarillo, un insumo de las explotaciones avícolas cuya protección efectiva se ve incrementada por ésta.

No obstante, las tareas prioritarias en este frente son combatir el contrabando e implementar una reforma que reduzca la dispersión de los aranceles y de la protección efectiva sin una pérdida significativa en la recaudación. Se recomienda que el primer paso en esta reforma sea reducir a 20% los derechos arancelarios superiores a este nivel.

Capacidad institucional en el seguimiento de la política tributaria

Se debe continuar mejorando la capacidad institucional en el seguimiento y fortalecimiento de una política tributaria que tenga como principales pilares la recaudación, la eficiencia y la equidad. Para ello, el gobierno de Guatemala requiere una masa crítica de profesionales (al menos 25) en la SAT, el Banco Central de Guatemala y el Ministerio de Finanzas. Se deben considerar programas de capacitación que provean herramientas operativas para desarrollar y mejorar modelos de análisis tributario e implantar mecanismos consensuados de supervisión y seguimiento de las finanzas públicas.

Se recomienda que los próximos programas de entrenamiento continúen difundiendo conocimientos básicos de microeconomía aplicada, estadística y regresión básica, finanzas públicas, el manejo de hojas de cálculo y administración de bases de datos. La capacitación debe tener una aplicación operativa correspondiente que incluya el desarrollo y mejoramiento de modelos de análisis tributario.

Efecto recaudatorio de las medidas propuestas

Se estima que las modificaciones propuestas al IVA y al ISR generarían un aumento de la recaudación del orden de 3,25% del PIB. En el Cuadro 5.20 se detalla la contribución de los cambios específicos en estos dos impuestos.

Cuadro 5.20. Efectos recaudatorios de las reformas al IVA y al ISR (Porcentaje del PIB)

Impuesto al valor agregado	Incremento en la recaudación
– Eliminación de la tasa cero a los no exportadores ^a	0,75
– Control de la evasión ^a	1,35
Impuesto sobre la renta	
– Eliminación de los créditos del IVA	0,25
– Eliminación de las deducciones personales y reducción del tramo exento	0,30
– Control de la evasión	0,30
– Eliminación de las deducciones por reinversión y capacitación	0,10
– Establecimiento de una retención de 10% de los honorarios pagados por las empresas a trabajadores independientes acreditable por los profesionales en sus declaraciones personales del impuesto	0,20
Total	3,25

Fuente: Cálculos de los autores.
^a Supone que se obtiene una recaudación adicional igual a la mitad de la recaudación potencial.

Referencias

Casanegra de Jantscher, M., P. Castro, A. Ramos y O. Schenone. 1997. "Guatemala: rompiendo la barrera del 8%". Departamento de Finanzas Públicas. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Instituto Nacional de Estadística. 2000. "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares". Ciudad de Guatemala.

Jenkins, G. P., C. Kuo y G. P. Shukla. 2000. "Tax analysis and revenue forecasting: Issues and techniques". Harvard Institute for International Development. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.

Schenone, O. H. 1999. "Guatemala: ampliación de la base tributaria, 1996-1998". En Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. *La Política Fiscal en Guatemala. Tomo I*, Ciudad de Guatemala.

Silvani, C., P. dos Santos, J. Baca-Campodónico, J. Bailén y E. Haindl. 2001. "Guatemala: hacia la meta del 12%". Departamento de Finanzas Públicas: Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Younger, S., D. Sahn, D. Haggblade y P Dorosch. 1999. "Tax incidence in Madagascar: An analysis using household data". *The World Bank Economic Review*. Vol. 13, N° 2.

CAPÍTULO 6



HONDURAS: HACIA UN SISTEMA TRIBUTARIO MÁS TRANSPARENTE Y DIVERSIFICADO

*Juan Carlos Gómez Sabaini**

Análisis de la situación actual y de la evolución del sistema tributario

Evolución reciente de la situación económica y fiscal

Honduras es uno de los países con menor ingreso per cápita de América Latina (US\$ 700 anuales). Durante el período 1991-2000 la economía hondureña creció en promedio 3,2% por año y el crecimiento promedio anual de la población fue de 3,3%, por lo cual el PIB per cápita permaneció estancado. De otra parte, mientras la tasa de desempleo abierto alcanzó 3,4% en 1999, el subempleo invisible, principalmente en el área rural, ascendió a 33% en ese mismo año. La distribución del ingreso ha sido muy desigual: en 1999 el coeficiente de Gini era de 0,58. La situación se vuelve más compleja si se analiza la pobreza: a finales de la década pasada el 66% de la población estaba por debajo de la Línea de Pobreza, aunque hay que señalar que a principios de los noventa esta tasa era aún más alta (75% en 1991).

El déficit de la balanza comercial ha sido creciente a lo largo de la última década. Sólo en el último quinquenio dicho déficit pasó de 12% a más de 16% del PIB, a pesar del fuerte impulso que Honduras le ha

* Claudia Rodríguez y Darío Rossignolo participaron en la elaboración de la primera y quinta secciones, respectivamente. Maximiliano Geffner tuvo a su cargo la difícil tarea de procesar la fragmentada información estadística disponible.

dado a la industria de la maquila. Esta tendencia ha sido en buena parte compensada por el flujo creciente de transferencias externas, especialmente al sector privado, provenientes de los hondureños radicados en el exterior.

De otro lado, el déficit del Gobierno Central ha mostrado niveles elevados (en 2002 era 6,9% del PIB), con excepción de una disminución entre 1996 y 1998 (cuando pasó de 3,5% a 1,3% del PIB). Los ingresos corrientes del Gobierno Central han crecido en forma sostenida y la carga tributaria en Honduras se ha mantenido por encima del promedio de la región centroamericana (11,5% del PIB) y del promedio de América Latina (13,4% del PIB). Estas tasas, sin embargo, están afectadas por una probable subestimación del PIB¹.

Durante los años noventa la participación del gasto social (en el gasto total del Gobierno Central) aumentó de 27% en 1990 a 37% en 2000, tasa cercana al 40% que recomienda el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que Honduras logre un nivel de desarrollo humano aceptable a nivel latinoamericano. No obstante, mientras que en la primera mitad de la década pasada alrededor del 45% del total de los impuestos recaudados se destinaba al pago de sueldos y salarios de los funcionarios públicos, en 2002 esa tasa se elevó a más de 62%. Este hecho limita la capacidad del Estado para destinar recursos a los programas de reducción de la pobreza y a obras de infraestructura. Por otro lado, mientras que en 1998 los tributos llegaron a cubrir casi el 88% del total de gastos, esta proporción se redujo a 61% en 2002, evidenciando la necesidad de adoptar medidas que reviertan esta tendencia.

En Honduras la estructura impositiva tiene una importante participación de los impuestos indirectos –tributos al consumo y aranceles (77% del total en 2002)–, por lo que los recaudos reflejan estrechamente las fluctuaciones del producto.

En este contexto, el gobierno ha debido recurrir a montos crecientes de capitales externos (endeudamiento, préstamos concesionales y donaciones) para cubrir la brecha fiscal (en 2002 la deuda pública as-

¹ Debe señalarse que la clara subestimación del PIB constituye un elemento importante de distorsión del análisis, que no puede ser fácilmente corregido. Estimaciones preliminares de algunos organismos internacionales indican que para 1999, el producto se encontraba subvaluado entre 1,7 y 2,1 veces. Por otra parte, las autoridades consideran que el ajuste a efectuar no debería exceder el 40% a 50% del valor actual.

cendía a 60% del PIB). Al tiempo que este déficit presiona los precios internos, el endeudamiento externo produce una apreciación del tipo de cambio real que obliga al Banco Central a mantener una política monetaria restrictiva que se traduce en altas tasas de encaje legal e inversiones obligatorias de los bancos. Esto se refleja en tasas de interés elevadas que, junto a la apreciación real, afectan la competitividad de la economía y el déficit externo. Como resultado, el PIB ha estado sujeto a bruscas oscilaciones con caídas en 1982, 1986, 1990, 1994 y 1999. En 2002 el PIB per cápita era el mismo que en 1990.

En síntesis, durante los años noventa la economía hondureña padeció una serie de problemas estructurales que se han reflejado en desequilibrios fiscales crecientes que no han sido resueltos por las sucesivas reformas tributarias implementadas desde principios de esa década. Al examinar las estimaciones de mediano plazo de las finanzas públicas y la dependencia de la ayuda externa del país, queda claro que es necesario fortalecer las cuentas fiscales. Para ello, el gobierno deberá implementar medidas en materia de gasto y de ingresos tributarios. En particular, se requiere poner en marcha una reforma tributaria de mediano plazo que contribuya a reducir el déficit existente y que permita financiar las mayores erogaciones futuras en tres áreas prioritarias: Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP); Programa de Racionalización del Empleo Público; y transferencias a las municipalidades y descentralización fiscal.

Las autoridades tendrán que incorporar nuevos programas y proyectos para atender las prioridades del gobierno en salud, educación y seguridad ciudadana para cumplir con las metas y objetivos de la ERP. Esto va a requerir probablemente un ajuste a los pagos de sueldos y salarios de los empleados públicos puesto que la reducción de otros gastos del gobierno no parece factible, y un recorte a la inversión pública conduciría a una caída abrupta del crecimiento económico y deterioraría más el nivel de empleo.

Así mismo, y como resultado de los mayores recursos provenientes de la reforma tributaria, el gobierno deberá implementar políticas que conduzcan a mejorar la gestión de los recursos humanos a mediano plazo y la ejecución del programa de racionalización del empleo. En cuanto al tema de la descentralización fiscal, el monto de las transferencias que efectúa el Gobierno Central se basa en un porcentaje establecido por ley sobre los ingresos tributarios netos (5% de los ingresos presupuestados). Estas transferencias son muy

significativas y representan un compromiso ineludible que, junto con el servicio de la deuda y al pago de salarios, genera gran rigidez en el gasto público. Adicionalmente, para fortalecer la institucionalidad democrática el Gobierno Central deberá iniciar el proceso de descentralización financiera, lo que ocasionará una disminución de sus recursos.

Todos los problemas mencionados sumados a los compromisos potenciales que tendrá que enfrentar el fisco en un futuro cercano, llevan a la necesidad de efectuar un profundo análisis de la política tributaria con el fin de detectar las posibilidades de elevar el nivel de ingresos públicos respetando la equidad y neutralidad, y de modificar aquellos aspectos de la estructura tributaria que pudieran estar distorsionando los objetivos de mejorar la competitividad y el crecimiento.

Evolución de los ingresos tributarios

La carga tributaria como proporción del PIB pasó de 13,5% en 1989 a 16,2% en 2002 (Cuadro 6.1)².

En marzo de 1990 el gobierno promulgó el Decreto 18 que introdujo modificaciones significativas al sistema impositivo. Esta reforma constituyó un hito a partir del cual se introdujeron cambios al sistema tributario. Como resultado de la reforma, la recaudación se incrementó casi 2,5 puntos porcentuales del PIB entre 1989 y 1991, aunque parte de este aumento se perdió en los años siguientes. Esta evolución se repite con las reformas tributarias de 1994, 1996 y 1998, cuando se aumenta temporalmente la recaudación, pero sin embargo estos cambios no logran sostener mayores niveles en el mediano plazo. Por tanto, después de cada fase expansiva de la recaudación tiene lugar una etapa de reducción relativa que lleva a la necesidad de un nuevo programa de reformas.

² La subestimación del PIB aumenta esta relación pudiendo distorsionar las conclusiones. Adicionalmente, se desconoce cómo ha evolucionado el porcentaje de subestimación del PIB en el tiempo, aunque presumiblemente ha sido creciente a medida que se aleja del año base (1978), lo que impide la utilización de un factor de corrección constante.

Cuadro 6.1. Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Central, 1989-2002 (Porcentaje)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de lempiras corrientes														
Ingresos tributarios	1397,7	1.844,5	2.598,4	3.006,2	3.534,4	4.379,0	6.475,7	7.515,9	9.679,0	12.626,2	13.620,3	14.620,3	16.083,1	17.229,0
Renta	366,6	430,4	623,5	860,4	957,5	1.058,5	1.848,5	1.939,0	2.293,2	3.110,2	2.853,2	2.907,1	3.536,6	3.777,1
Propiedad	14,4	15,4	20,0	23,7	33,5	39,9	54,1	68,1	97,0	145,4	149,9	188,5	176,4	210,6
Impuesto al activo neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,5	39,3	65,9	122,0	121,6	95,7	77,9	46,3	0,0
Imp. general a las ventas	192,7	342,7	472,4	548,5	696,6	885,8	1.330,9	1.679,0	2.318,6	3.471,6	4.689,8	5.146,1	5.341,0	5.912,6
Selectivos	198,2	253,4	362,9	478,6	532,1	753,8	977,6	1.183,3	1.314,2	1.508,5	1.608,0	1.638,1	1.930,4	2.054,1
Servs. y acts. específicas	60,9	89,9	119,0	136,7	253,6	209,3	243,8	262,5	348,4	1.498,5	2.247,9	2.572,4	2.601,7	3.105,7
Comercio exterior	444,2	707,2	929,5	954,5	1.060,2	1.294,1	1.607,2	1.802,8	2.156,2	2.144,9	1.973,3	2.088,2	2.448,1	2.162,1
Varios	120,7	45,5	71,1	3,8	0,9	99,1	374,3	515,3	1.074,4	655,5	2,5	2,0	2,6	6,8
Porcentaje del PIB														
Ingresos tributarios	13,5	15,0	15,9	16,0	15,6	15,2	17,3	15,7	15,8	17,9	17,7	16,4	16,2	16,0
Renta	3,5	3,4	3,8	4,6	4,2	3,7	4,9	4,1	3,7	4,4	3,7	3,3	3,6	3,5
Propiedad	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Impuesto al activo neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Imp. general a las ventas	1,9	2,7	2,9	2,9	3,1	3,1	3,5	3,5	3,8	4,9	6,1	5,8	5,4	5,5
Selectivos	1,9	2,0	2,2	2,5	2,3	2,6	2,6	2,5	2,1	2,1	2,1	1,8	1,9	1,9
Servs. y acts. específicas	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,6	2,1	2,9	2,9	2,6	2,9
Comercio exterior	4,3	5,6	5,7	5,1	4,7	4,5	4,3	3,8	3,5	3,0	2,6	2,3	2,5	2,0
Varios	1,2	0,4	0,4	0,0	0,0	0,3	1,0	1,1	1,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Estructura porcentual														
Ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renta	26,2	22,8	24,0	28,6	27,1	24,2	28,5	25,8	23,6	24,6	20,9	19,9	22,0	21,9
Propiedad	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,3	1,1	1,2
Impuesto al activo neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imp. general a las ventas	13,8	18,2	18,2	18,2	19,7	20,2	20,6	22,3	23,9	27,5	34,4	35,2	33,2	34,3
Selectivos	14,2	13,4	14,0	15,9	15,1	17,2	15,1	15,7	13,6	11,9	11,8	11,2	12,0	11,9
Servs. y acts. específicas	4,4	4,8	4,6	4,5	7,2	4,8	3,8	3,5	3,6	11,9	16,5	17,6	16,2	18,0
Comercio exterior	31,8	37,5	35,8	31,8	30,0	29,6	24,8	24,0	22,2	16,8	14,5	14,3	15,2	12,5
Varios	8,6	2,4	2,7	0,1	0,0	2,3	5,8	6,9	10,8	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Finanzas y Banco Central de Honduras.

Composición de los ingresos públicos y evolución de la estructura tributaria

Honduras tiene un sistema tributario basado en cuatro impuestos principales: impuesto sobre la renta, impuesto sobre las ventas, impuestos selectivos a la producción y al consumo, e impuestos al comercio exterior. Esta estructura ha sufrido modificaciones significativas en sus aspectos cualitativos, tanto en las tasas de los impuestos como en la base gravable. En el Cuadro 6.2 se presenta la evolución de la estructura tributaria en el período 1989-2002.

La recaudación del impuesto a la renta sobre personas naturales y sociedades (incluyendo la recaudación del impuesto a las ganancias de capital) ha tenido variaciones poco significativas desde 1991. En 1995, debido a la aplicación de la retención de 10% a las exportaciones de café como pago a cuenta de este gravamen y de otras retenciones en la fuente, la recaudación de este impuesto creció significativamente, pero en 1996 retornó prácticamente a sus niveles anteriores.

Con respecto a los impuestos sobre los activos netos, su importancia en el total de los ingresos tributarios durante su corta vigencia (1994-2001) fue muy baja, debido a las generosas normas de exclusión del impuesto. La recaudación alcanzada (0,1%-0,2% del PIB) es sustancialmente inferior a la obtenida en otros países que utilizaron el mismo tipo de tributo con un nivel de alícuota semejante (1%).

En cuanto al impuesto general a las ventas, las autoridades han recurrido en distintas oportunidades a aumentos en la tasa y modificaciones en la base a fin de generar recursos rápidamente. Así, en marzo de 1990 la tasa general se elevó de 5% a 7% y en mayo de 1998 se incrementó a 12%, tasa que rige actualmente. Existe una tasa especial que se aplica sólo a los cigarrillos, cervezas y licores que se incrementó de 10% a 15% en 1998.

Con respecto a la imposición selectiva al consumo, su participación creció a principios de los noventa hasta alcanzar un máximo en 1994-1995, y cayó posteriormente a los niveles originales de alrededor de 2% del PIB. Esta evolución está afectada por la importancia de la imposición sobre los derivados del petróleo, ya que si se excluyen estos productos se observa una caída sustancial en la recaudación del resto, que pasaron de representar 11% del total de ingresos en 1989 a sólo 6% en 2002. De hecho, sólo el impuesto sobre las gaseosas ha mantenido constante su participación en la recaudación; los demás

Cuadro 6.2. Estructura de los ingresos tributarios del Gobierno Central, 1989-2002 (Porcentaje)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renta	26,2	22,8	24,0	28,6	27,1	24,2	28,5	25,8	23,6	24,6	20,9	19,9	22,0	21,9
Personas naturales	3,7	2,8	7,4	3,7	2,5	2,0	1,9	1,7	1,3	1,8	1,9	1,5	1,0	n/d
Personas jurídicas	6,3	5,2	4,1	10,7	8,6	8,2	7,8	6,8	5,6	8,0	4,8	3,9	4,6	n/d
Multas	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	n/d
Pagos a cuenta	10,2	9,0	5,9	8,4	9,2	7,6	9,1	9,7	8,8	7,1	6,4	6,2	6,3	n/d
Retención en la fuente	3,9	3,2	3,9	3,4	4,2	4,3	4,7	3,8	4,1	4,4	4,6	5,3	5,5	n/d
Retención arts. 5 y 25	1,9	2,2	2,1	2,1	2,2	1,5	1,6	1,5	1,2	1,2	1,7	1,3	2,4	n/d
Retención art. 50	0,3	0,3	0,5	0,3	0,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4	0,5	0,2	n/d
Retención intereses art. 9						0,0	0,7	1,0	1,6	1,1	0,9	0,9	0,8	n/d
Régimen especial a la caficult.						0,0	2,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n/d
Ganancias de capital									0,3	0,4	0,2	0,3	0,6	n/d
Otros														n/d
Propiedad	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,3	1,1	1,2
Impuesto al activo neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,2	0,6	0,9	1,3	1,0	0,7	0,5	0,3	0,0
Impuesto general a las ventas	13,8	18,2	18,2	18,2	19,7	18,3	20,6	22,3	23,9	27,5	34,4	35,2	33,2	34,3
IGV tasa 12%	16,5	16,7	16,7	16,5	17,8	1,9	18,9	20,9	22,6	26,0	32,5	33,2	31,8	n/d
IGV tasa 15%	1,7	1,5	1,5	1,7	1,9	17,2	1,7	1,4	1,3	1,5	1,9	1,9	1,4	n/d
Selectivos	14,2	3,4	14,0	15,9	15,1	3,7	15,1	15,7	13,6	11,9	11,8	11,2	12,0	11,9
Cerveza	4,7	3,7	3,5	3,7	3,7	0,8	3,4	3,1	2,8	2,6	2,5	2,6	2,3	2,1
Aguardiente y licor compuesto	2,2	1,7	1,4	0,9	0,9	6,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Derivados del petróleo	1,7	2,3	3,7	5,3	4,1	1,8	5,7	6,1	4,2	3,3	3,4	2,4	4,7	4,1
Gaseosas	1,4	1,3	1,4	1,6	1,7	2,6	1,6	1,6	1,7	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
Cigarrillos	2,8	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,4	2,4	2,4	2,2	2,4	2,5	1,5	2,4
Vehículos	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	1,0	1,1	1,1	0,7	0,8	0,6	n/d
Otros	1,4	1,3	1,0	1,2	1,4	1,6	1,1	1,2	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	n/d
Servs. y acts. específicas	4,4	4,8	4,6	4,5	7,2	4,8	3,8	3,5	3,6	11,9	16,5	17,6	16,2	18,0
Aporte vial										8,3	13,1	13,4	12,6	12,9
Otros	4,4	4,8	4,6	4,5	7,2	4,8	3,8	3,5	3,6	3,6	3,4	4,2	3,6	5,1
Comercio exterior	31,8	37,5	35,8	31,8	30,0	29,6	24,8	24,0	22,2	16,8	14,5	14,3	15,2	12,5
Importaciones	27,7	26,2	26,6	26,7	28,0	27,1	22,1	22,7	21,3	16,2	14,4	14,2	15,2	12,5
Exportaciones	4,1	11,4	9,2	5,0	2,0	2,5	2,7	1,3	0,9	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Varios	8,6	2,4	2,7	0,1	0,0	2,3	5,8	6,9	10,8	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Diferencial del petróleo	8,5	2,4	2,7	0,1	0,0	2,2	5,8	6,8	10,8	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Finanzas y Banco Central de Honduras.

bienes gravados con la imposición selectiva han perdido peso relativo³.

Los derivados del petróleo están sujetos a tres tipos distintos de gravamen: los derechos de importación, el impuesto selectivo a los derivados del petróleo (ambos se han mantenido constantes), y el impuesto al patrimonio vial y atención a programas sociales que sustituyó al diferencial de precios de petróleo. Solamente los ingresos producidos por este gravamen representan el 13% del total de los ingresos tributarios, y en conjunto la recaudación de los tres impuestos que inciden sobre estos productos aporta más de 20% del total. Los derivados del petróleo han estado sujetos a un fuerte nivel de imposición y a modificaciones sustanciales en los impuestos que los gravan.

Por último, con motivo del programa de reducción arancelaria y de la eliminación de los impuestos a la exportación –que sólo tuvieron vigencia durante la aplicación del programa económico de 1990–, la importancia de los impuestos al comercio exterior ha disminuido en forma sostenida.

En síntesis, los mayores esfuerzos en la recaudación tributaria se han concentrado en la imposición indirecta a las ventas y a la producción, y en menor medida en los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio. El impuesto general a las ventas ha cobrado enorme importancia al pasar de representar el 18% del total de la recaudación en 1990 a 34% en 2002, constituyéndose así en el impuesto de mayor recaudación, lugar que ocupaban en 1991 los impuestos al comercio exterior (30% de la recaudación), y que hoy explican el 12% de los ingresos tributarios. El impuesto a la renta se ha mantenido en el segundo lugar, aunque ha perdido participación, pasando de cerca de 26% en promedio en la primera mitad de la década pasada a 22% en 2002. El tercer lugar lo ocupan los impuestos al petróleo y sus derivados que aportan 20% de los ingresos tributarios mientras que 10 años antes este porcentaje sólo llegaba a 12%. Estos cuatro impuestos pasaron de aportar el 84% del total recaudado a casi 88% en 2002. El resto de impuestos no merece mayores consideraciones debido a su poca importancia en la recaudación tributaria.

Un rasgo distintivo de la estructura impositiva de Honduras es la alta dependencia de los impuestos que gravan a los bienes importa-

³ En 2002 los impuestos a los cigarrillos aumentaron casi 65% con respecto a 2001 debido al pago de valores desfasados por concepto de este impuesto.

dos. Casi la mitad de la recaudación del impuesto a las ventas (47%) grava a bienes importados y el 67% de la recaudación de los impuestos selectivos que gravan la producción y/o el consumo se origina en ese tipo de bienes, lo que induce a pensar en el uso discriminatorio de los mismos. Esto explica que más del 64% de los tributos indirectos recaudados en 2001 se hayan originado en bienes importados, lo que deja casi la mitad del total de ingresos tributarios en manos de las aduanas.

Análisis técnico de los impuestos y de sus principales problemas

Impuesto sobre la renta (IR)

Honduras utiliza el principio jurisdiccional de renta mundial y grava la renta de todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país sobre esta base, mientras que para los no residentes sólo grava la renta de fuente hondureña. Si bien formalmente es de carácter global, el impuesto contiene una serie de tratamientos cedulares que limitan sus efectos progresivos al imponer una serie de alícuotas proporcionales a la renta proveniente de intereses, de dividendos y de ganancias de capital. El carácter global del tributo también se ve afectado por un amplio número de exenciones tanto objetivas (ingresos por concepto de seguros, subvenciones estatales; asignaciones por vacaciones, aguinaldos, jubilaciones, herencias, etc.) como subjetivas (maestros y profesores universitarios, jubilados). Además, la ausencia de deducciones personales en función de las características del contribuyente y su familia, limita la personalización del tributo.

Las personas naturales se encuentran sujetas a una escala progresiva de cuatro tramos con una tasa mínima de 10% por encima de L\$70 mil de renta gravable, 15% entre L\$100 mil y L\$200 mil, 20% entre L\$200 mil y L\$500 mil y una alícuota marginal máxima del 25% para rentas superiores a L\$500 mil. Las sociedades quedan sujetas a una escala de dos tramos: 15% si la renta imponible es inferior a L\$200 mil y 25% en el caso de que exceda ese monto. La tasa marginal máxima de 25% para las personas naturales no es suficientemente elevada para producir un impacto significativo sobre los altos ingresos y debería ser incrementada a 30%, nivel que tenía en 1998. Este nivel de tasa permitiría gravar las utilidades societarias distribuidas a nivel de

las empresas, otorgando un crédito parcial a las personas naturales a fin de atenuar el efecto de la doble imposición.

La estructura de la alícuota de dos tramos para las personas jurídicas no es conveniente por el problema de la subdivisión de empresas. La disparidad de tasas existentes según el tipo de renta en relación con los no residentes no es adecuada por dificultades prácticas de control. En ese sentido, deberían establecerse dos tasas únicas donde quede bien diferenciado el tratamiento impositivo aplicado, y cuyos niveles deberían ser similares a los de la imposición doméstica para igual tipo de renta⁴.

El criterio de renta mundial debería fortalecerse con la incorporación de normas para el otorgamiento de créditos por los impuestos pagados en el exterior. Ello permitiría eliminar la doble imposición internacional y al mismo tiempo contemplar en particular la remisión de utilidades e intereses provenientes de paraísos fiscales. Las disposiciones actuales no contemplan un conjunto de fenómenos económicos nuevos que deberían ser incorporados, como el comercio electrónico, *leasing*, nuevos instrumentos financieros, criterios para evitar el reingreso de capitales originados en rentas evadidas (capitalización débil), límites a la deducción de intereses, y precios de transferencia entre empresas vinculadas, entre otros. La aplicación irrestricta de la amortización acelerada no resulta conveniente y no debería autorizarse porque produce una pérdida real de recaudación por el efecto combinado del diferimiento de pagos y del aumento del nivel de precios.

La recaudación del impuesto a la renta se ha mantenido baja durante los últimos años, hasta alcanzar un modesto 3,5% del PIB en 2002. Es importante mencionar que entre 1995 y 2002 la contribución de las personas jurídicas cayó significativamente, debido tanto a la reducción de la tasa general del impuesto como a la eliminación de las sobretasas. Además, se observa un peso significativo de las retenciones en la fuente correspondientes a las personas naturales que esencialmente provienen del pago de sueldos y salarios de trabajadores en relación de dependencia y de una escasa participación de la imposición sobre la renta global.

⁴ La Ley de Equidad Tributaria (LET) de abril de 2003 unificó las tasas societarias en 25% e impuso una sobretasa de 5% aplicable sobre el exceso de la renta neta gravable superior a L\$ 1 millón hasta el año 2005 a las personas jurídicas, excepto las incluidas en los regímenes especiales de exportación y de turismo.

Del análisis de las declaraciones juradas de la mayoría de los grandes contribuyentes jurídicos del año 2000 se desprende que un 70% de los mismos (862 empresas) mostraron ganancias gravables para ese ejercicio, de los cuales el 18% tuvo una renta neta inferior a L\$200 mil. En el Cuadro 6.3 se desagrega la información sobre los contribuyentes con renta neta positiva observándose que los primeros tres tramos de renta neta, conformados por el 51% de los casos, concentran el 13% de los ingresos, pero sólo 3,4% de la renta neta gravable, lo que conlleva una baja contribución del impuesto que no llega al 3% del total. En contraste, los tramos que agrupan a los contribuyentes con renta superior a L\$10 millones no llegan al 10% de los casos (85 empresas), pero concentran el 53% de los ingresos y aportan el 76% de la recaudación del IR correspondientes a los grandes contribuyentes, lo que equivale al 58% del total de la recaudación de las personas jurídicas, casi 1% del PIB. También es pertinente señalar que 16 de estas empresas (menos de 2% del total), concentran el 25% de los ingresos y aportan casi la mitad del impuesto de los grandes contribuyentes, lo que muestra la alta concentración del impuesto en pocas empresas.

Cuadro 6.3. Declaraciones juradas de renta de grandes contribuyentes jurídicos por tramo de renta neta, 2001 (Millones de lempiras)

Tramo	Número de contribuyentes	Ingresos	Deducciones	Renta neta gravable	Impuesto a la renta
0 a 0,2	159	1.476,3	1.463,6	12,7	1,9
0,2 a 0,5	145	3.168,5	3.118,9	49,6	9,5
0,5 a 1,0	137	4.776,3	4.677,8	98,5	21,9
1,0 a 2,0	146	5.773,9	5.570,3	203,6	48,0
2,0 a 5,0	127	11.768,9	11.386,9	382,1	93,0
5,0 a 10,0	63	7.324,0	6.891,2	432,9	107,0
10,0 a 50,0	69	19.903,6	18.531,8	1.371,8	341,6
Más de 50,0	16	18.360,4	16.167,9	2.192,5	547,8
Total	862	72.552,1	67.808,3	4.743,8	1.170,6

Fuente: Cálculos del autor con base en información de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI).

La renta neta gravable promedio es el 6,5% del total de ingresos, lo que equivale a una tasa de impuesto a los ingresos brutos de 1,6%. Esta es una tasa bastante baja para un país como Honduras, y se explica en buena medida por la gran cantidad de exenciones existentes que permite a estas empresas operar con altos beneficios y tributar sólo por una parte de ellos.

Al agrupar a los grandes contribuyentes según sector económico, éstos se concentran en tres sectores: comercio, restaurantes y hoteles (39,8%), manufacturas (19,6%) y servicios comunales, sociales y personales (10,8%), totalizando el 70% de las empresas contribuyentes (Cuadro 6.4). El 76% de los ingresos se concentran en los dos primeros sectores. El sector manufacturero concentra el 45% de la renta neta gravable así como del impuesto pagado, por lo que ocupa el primer lugar bajo estos conceptos.

Cuadro 6.4. Declaraciones juradas de renta de grandes contribuyentes jurídicos por sector económico, 2000^a (Millones de lempiras)

Tramo	Número de contribuyentes	Ingresos	Deducciones	Renta neta gravable	Impuesto a la renta
Act. primarias	28	3.228,4	2.861,1	367,3	91,4
Manufacturas	169	24.783,1	22.674,3	2.108,9	524,1
Elect., gas y agua	1	113,2	112,4	0,8	0,2
Construcción	29	2.034,8	1.982,3	52,4	12,6
Com., rest., y hot.	343	29.974,6	28.615,1	1.359,5	333,8
Transp. y comunic. ^b	41	1.463,2	1.371,9	91,3	22,1
Bancos	9	1.541,5	1.402,4	139,1	34,6
Otras inst. financ.	41	3.163,0	2.971,2	191,8	47,2
Prop. de vivienda	58	801,4	646,1	155,3	37,8
Serv. com., soc. y pers.	93	2.334,9	2.142,9	192,0	46,4
Resto	50	3.114,0	3.028,6	85,4	20,5
Total	862	72.552,1	67.808,3	4.743,8	1.170,6

Fuente: Cálculos del autor con base en información de la DEI.
^a Sólo considera las declaraciones juradas de los contribuyentes con renta neta gravable positiva.
^b Incluye almacenaje.

Por su parte, el sector comercial y hotelero tiene una participación cercana al 29%. Estos resultados arrojan una tasa de ganancia neta después de deducciones impositivas de 8,5% para el primer sector y de 4,5% para el segundo debido a las exoneraciones establecidas por el régimen de incentivos al turismo que beneficia a las empresas hoteleras, a los restaurantes y a ciertos comercios. Algo similar ocurre en las empresas de los sectores de electricidad, gas y agua, y construcción.

Si se calculan los márgenes de ganancia de cada sector a partir de las cuentas nacionales y se los confronta con la renta neta gravable de las declaraciones juradas, se observa que los sectores que más impuestos pagan (manufacturas y comercio, restaurantes y hoteles contribuyen con el 76%) no coinciden necesariamente con los que más

ganancias obtienen (los anteriores sectores junto con actividades primarias, servicios comunales, sociales y personales, y bancos y otros establecimientos financieros concentran el 72% del margen de explotación de la economía), lo que muestra un problema de equidad vertical en el sistema tributario hondureño.

Impuesto al activo neto (IAN)⁵

El IAN estuvo vigente desde 1994 con una alícuota de 1%. En 1998, además de otras reformas que anularon los efectos del mismo, se determinó una reducción gradual de 0,25 puntos porcentuales por año a partir de 1999, lo que produjo su extinción en 2002. El tributo gravaba el valor monetario de los activos menos las reservas por cuentas por cobrar y las depreciaciones acumuladas, y el monto pagado por el impuesto a la renta se consideraba un crédito contra este tributo.

El mínimo de L\$1,2 millones de activos exentos constituyó una fuerte detracción que atentó contra los efectos buscados con este impuesto. En el caso de las empresas exentas del IR, el propósito del tributo era capturar una parte mínima de sus utilidades, por lo que no fueron convenientes las exenciones que se otorgaron en su oportunidad. Por otra parte, una alícuota de 1% implica que las inversiones deben tener como mínimo una tasa de retorno de 4%, lo que es bastante razonable.

Impuesto sobre las ventas (ISV)

El ISV, si bien se originó como un tributo en el ámbito del mayorista (Decreto 24 de 1963), ha ido adquiriendo progresivamente los atributos de un impuesto al valor agregado en todas las etapas, determinado por el método de impuesto contra impuesto, de tipo consumo y con principio de destino. Inicialmente, la tasa general del tributo fue de 3%, y posteriormente fue elevada a 5% en 1982 y a 7% en 1990. En mayo de 1998, con motivo del programa de saneamiento fiscal, la alícuota general se elevó a 12%. Adicionalmente, se aplica una tasa dife-

⁵ La LET adoptó un impuesto sobre el activo total neto de las personas jurídicas (excepto las que se encuentran en etapa preoperativa, las exentas del impuesto sobre la renta y las que operan en las zonas francas) de 1% cuando su valor sea superior a L\$3 millones. El impuesto pagado constituye un crédito contra el IR.

rencial sobre un limitado número de bienes finales como cervezas, aguardientes, licores compuestos, otras bebidas alcohólicas, cigarrillos y otros productos del tabaco, a los que se grava a la alícuota de 15% en el ámbito del mayorista (10% hasta 1998). Esto llama la atención ya que por otra parte se aplica un conjunto de impuestos selectivos que gravan a estos mismos bienes de manera independiente y con alícuotas y bases imponibles distintas a las del ISV.

Este impuesto presenta varios problemas de los cuales el más grave es el del tratamiento de los créditos fiscales. La ley establece que los productores de bienes exentos tendrán derecho a solicitar el crédito fiscal emergente de la adquisición de materias primas y otros insumos utilizados en la producción de sus bienes. Este tratamiento de “tasa cero” constituye el principal problema técnico con efectos negativos sobre la economía y en la administración del tributo. La amplitud de las exenciones de bienes y servicios, además de las exenciones subjetivas existentes, reduce la base imponible del ISV afectando la neutralidad económica y la potencialidad recaudatoria del tributo ya que su control por parte de la administración tributaria resulta imposible.

Por otro lado, el ISV debería ser extendido a todas las etapas (sectores mayoristas y minoristas) para los bienes que actualmente tributan a nivel del productor. Además, el tratamiento dado a los sujetos exentos (municipalidades, diplomáticos, ONG y otras instituciones exentas) ha dado lugar a una gran cantidad de abusos ya que el otorgamiento del carné de exención se ha mostrado como un mecanismo de control ineficiente. Este mecanismo ha sido sustituido por el sistema de pagar primero y solicitar la devolución posteriormente, aunque si esto no es bien administrado, puede dar lugar a reclamos e incentivos a la corrupción. Por último, se considera necesario ampliar la base imponible del tributo incorporando nuevos hechos gravables (servicios profesionales, bancarios, seguros, energía eléctrica, y otros) a fin de conformar un impuesto al valor agregado generalizado.

Como ya se señaló, este tributo ha sido uno de los gravámenes que consistentemente ha incrementado su participación durante los años noventa. En 2002, más de la tercera parte de los ingresos tributarios del Gobierno Central provenían del ISV (5,5% del PIB). Los bienes gravados a la tasa superior de 15% contribuyeron sólo con 5% del total recaudado, por lo que podrían ser gravados a la tasa general de 12%. La pérdida fiscal por esta reducción de 3 puntos de alícuota se

podría recuperar gravando a estos bienes a nivel del consumidor final y modificando los niveles a los que están sujetos en la imposición selectiva.

Cabe destacar que alrededor de la mitad de la recaudación del tributo proviene de la aplicación del ISV en el ámbito de las aduanas, constituyéndose en su principal fuente de recaudación. Si se desagrega la participación del ISV importado según el nivel de la alícuota, se encuentra que los bienes sujetos a la tasa de 15% (cervezas, bebidas alcohólicas y cigarrillos, entre otros) tienen una muy baja participación en los ingresos producidos por estos bienes, ya que el ISV de 15% a los bienes importados no supera el 20% del total gravado con esa alícuota.

La gran importancia de la recaudación del ISV en el ámbito de las aduanas tiene tres implicaciones: en primer lugar, la evasión del tributo en la aduana es prácticamente inexistente, dejando de lado los problemas de subdeclaración del valor de los bienes importados, por lo que el Estado tiene asegurada una importante fuente de recursos que va más allá de los cambios en la administración tributaria. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que cuanto mayor es el déficit comercial mayor será la recaudación del tributo, en función del principio de destino por el cual se gravan las importaciones a la tasa general mientras que las exportaciones se gravan a la tasa cero (no generan débitos y se les devuelven los créditos). El efecto de la balanza comercial produce un resultado perverso en la recaudación del tributo por lo que se requiere disminuir el valor de los bienes importados que se encuentran exentos a fin de mantener la ventaja impositiva que este saldo trae como beneficio. Finalmente, si se compara la recaudación del ISV producida en las aduanas con la recaudación que se produciría aplicando la tasa del tributo al valor total de las importaciones se observa que de una recaudación potencial de L\$5.255 millones en 2000, la recaudación efectiva fue de sólo L\$2.370 millones, lo que indica que aproximadamente el 55% de las importaciones ingresó libre de ISV.

Para analizar los efectos de las reformas, es importante distinguir entre el impacto que el incremento de la alícuota ha tenido sobre la recaudación y el que generan las exoneraciones sobre la base gravada, para lo cual se debe tomar la recaudación en lempiras a precios constantes por punto de tasa. A partir de los resultados obtenidos se pueden realizar las siguientes observaciones:

- Mientras que en 1989 se recaudaron L\$18 millones a precios constantes por punto de alícuota, en 1991 se recaudaron L\$21 millones por punto. Tras la reforma de 1998, la recaudación por punto de alícuota cayó a L\$28 millones en comparación a L\$35,5 millones en 1997, aunque luego se recuperó a L\$34,2 millones, lo que señala que la medida fue adecuada desde el punto de vista fiscal.
- El promedio de la presión tributaria de los tres años posteriores al de la reforma de 1998 se incrementó en casi dos puntos del PIB respecto al promedio de los tres años anteriores a la misma.
- El aumento de las exoneraciones otorgadas en períodos posteriores y el posible aumento de la evasión incrementaron sistemáticamente la base potencial no captada (diferencia entre la base potencial y la efectiva) al erosionar la base del impuesto que pasó de 14,1% del PIB en 1995 a 22,8% en 2002 (Cuadro 6.5), es decir, sólo un 33,5% de la base potencial. Este es uno de los mayores problemas del ISV.
- El comportamiento de la recaudación del ISV indica que frente a los aumentos en la tasa, reacciona de manera casi proporcional, mientras que en el largo plazo, comparando la situación existente en 1989 con la de 1999, se observa una mejora significativa en el coeficiente de productividad que pasa de 35% a 50%. Dados los problemas existentes en el cálculo del PIB, no es posible determinar qué proporción de este incremento obedece a mejoras en la administración del tributo, a la ampliación de la base gravable o, simplemente, a la subestimación del PIB.

Cuadro 6.5. Estimación de la base efectiva y base potencial del impuesto sobre las ventas, 1995-2002^a
(Millones de lempiras a precios constantes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recaudación ISV	218,2	223,9	252,8	339,1	410,6	414,6	392,7	413,1
Recaudación ISV por punto de tasa	30,4	31,4	35,5	28,0	33,8	34,2	32,5	34,4
Recaudación ISV (% PIB)	3,5	3,5	3,8	4,9	6,1	5,8	5,4	5,5
Base imponible implícita (% PIB) ^b	63,5	64,4	64,6	66,6	66,0	66,7	67,8	67,8
Base imponible no captada	49,4	49,3	53,2	50,1	50,1	47,9	44,3	45,1
Base no captada (% PIB)	14,1	15,2	11,5	15,9	15,9	18,8	23,5	22,8
Base no captada / Base potencial (%)	22,1	23,6	17,7	24,1	24,1	28,2	34,7	33,5
PIB	6.148	6.368	6.686	6.880	6.750	7.138	7.325	7.511

Fuente: Secretaría de Finanzas y Banco Central de Honduras.
^a A partir de junio de 1998 las tasas del ISV fueron aumentadas de 7% y 10% a 12% y 15%, respectivamente, según Decreto 131 de 1998.
^b Recaudación del ISV como proporción del PIB dividido por la tasa del impuesto.

Del análisis de las declaraciones juradas del ISV a la tasa de 12% presentadas por los grandes contribuyentes de las personas jurídicas en 2000, se desprende que 1.129 contribuyentes aportan 62% del total recaudado. Al analizar la composición sectorial de este grupo se observa que sólo dos sectores concentran el 65% de los contribuyentes: “comercio, restaurantes y hoteles” (41,5%) y “manufacturas” (23,4%), que generan el 80% de los débitos del ISV (Cuadro 6.6). Esto significa que los demás contribuyentes reciben mayores exenciones por sus ventas. Efectivamente, dentro de este grupo están los sectores primario, bancario, de electricidad, gas y agua y de construcción, que son los que no se encuentran gravados por todas sus ventas. Adicionalmente, la concentración de los créditos del impuesto en las actividades clasificadas como “comercio, restaurantes y hoteles” y “manufacturas” supera el 90% del total dado que la mayor parte de sus compras se encuentran gravadas, mientras que en las otras actividades se encuentra exenta. Así, los sectores que más impuesto pagan son los que tienen gravada la mayor parte de sus ventas y exenta la mayoría de sus compras como los sectores manufacturero (36,6%), comercial (25,7%) y de “transporte, almacenaje y comunicaciones” (17,3%), que concentran casi 80% del saldo del ISV. Llama la atención que contribuyentes que realizan actividades similares o compras semejantes reciban un trato discriminatorio ya que algunos tienen más exoneraciones que otros.

Cuadro 6.6. Declaraciones juradas de ventas de grandes contribuyentes jurídicos por sector económico, 2000 (Millones de lempiras)

	Número de declaraciones juradas	Débitos del ISV	Créditos del ISV	Saldo del ISV
Act. primarias	35	28,5	27,9	0,6
Manufacturas	264	1.375,8	810,9	564,9
Elect., gas y agua	1	0,0	0,0	0,0
Construcción	23	18,7	14,1	4,5
Com., rest., y hot.	469	1.879,4	1.482,6	396,8
Transp. y comunic.	40	273,7	6,3	267,4
Bancos	15	2,0	2,8	-0,7
Otras inst. financ.	31	135,8	36,0	99,8
Prop. de vivienda	68	60,6	10,1	50,5
Serv. com., soc. y pers.	101	170,0	45,2	124,7
Resto	82	126,3	92,7	33,6
Total	1.129	4.070,9	2.528,7	1.542,2

Fuente: Cálculos del autor con base en información de la DEI.

Al comparar la estructura sectorial que surge de los saldos de las declaraciones juradas de este impuesto con la que corresponde a las estimaciones del PIB, se observa que en el primer caso la recaudación se concentra en tres sectores con casi 80% del total (“manufacturas”, “comercio, restaurantes y hoteles” y “transporte, almacenaje y comunicaciones”), mientras que en el segundo se aprecia una mayor homogeneidad del aparato productivo. En efecto, de los 12 sectores en que se desagrega el PIB de la economía, cinco de ellos dan cuenta del 72% del valor agregado del país (“manufacturas”, “actividades primarias”, “comercio, restaurantes y hoteles”, “servicios comunales, sociales y personales” y “bancos y otros establecimientos financieros”), siendo 20% la participación del sector principal y 5% la del menos importante. Esto contrasta con las declaraciones juradas del impuesto donde aparecen sectores con participación casi nula en el pago del mismo. Así, los tres sectores mencionados son los perjudicados ya que aportan más de lo que les correspondería si se aplicara una tasa única y general libre de exenciones.

Impuestos selectivos al consumo de bienes y específicos sobre servicios (ISC)

En materia de imposición selectiva al consumo de bienes y servicios, una de las características del sistema tributario hondureño es la dispersión de las normas legales. No existe un cuerpo legal único que reúna la imposición selectiva, sino un conjunto de leyes independientes que se agrupan, a efectos del cómputo de la recaudación, bajo dos rótulos generales: impuestos selectivos a la producción y el consumo e impuestos a los servicios y actividades específicas.

Los principales bienes gravados (petróleo, cervezas, cigarrillos y gaseosas) representan alrededor del 86% de la recaudación de ISC, siendo el resto aportado por gravámenes menores a una gran cantidad de bienes y servicios que dificultan la administración y no aportan ingresos suficientes como para justificar su existencia. El impuesto al petróleo y sus derivados es el que produce mayor recaudación (entre 30% y 40% del total), seguido por el impuesto sobre las cervezas (alrededor de 20%). Siguen en importancia los impuestos sobre los cigarrillos y sobre las gaseosas con una recaudación cercana al 17% y 13% del total, respectivamente. Se observa una evolución relativamente constante de todos los tributos respecto del PIB, que en conjunto se

han mantenido en torno al 2%. En cuanto al origen de los bienes gravados en 2001, en la mitad de los rubros más del 95% es de producción nacional, con excepción de los licores y aguardientes que son importados en un 50%, y de los vehículos y los derivados del petróleo que provienen del exterior en su totalidad.

Los combustibles están gravados de manera distinta (*ad valorem* y específica) y en distintos momentos (distribución e importación) por tres gravámenes diferentes cuya recaudación conjunta significó en 2002 el 20% de los ingresos tributarios del gobierno. Desde 1998 los mismos representan un promedio de 3,4% del PIB, constituyendo la segunda fuente de recursos. De los tres impuestos que recaen sobre el petróleo y sus derivados, el denominado "Aporte Vial" (AV) constituye el gravamen más importante (más de 2% del PIB en 2002). Esto representa el 63% del total de los impuestos que gravan al petróleo, mientras que la imposición selectiva contribuyó en 2002 con el 20% y los impuestos a la importación de petróleo con el resto.

El hecho de que los combustibles no estén sujetos al ISV constituye una seria distorsión en el proceso económico al no otorgar créditos por este impuesto a los consumidores de estos productos. La estructura de la imposición al petróleo concede exenciones según el destino como, por ejemplo, a empresas generadoras de energía eléctrica. El subsidio implícito u oculto al precio de la energía eléctrica establecido a través de la exención de impuestos al principal insumo de las empresas generadoras de energía es un incentivo al fraude. Resulta imposible, dada la magnitud del estímulo que brinda el conjunto de alícuotas sobre el diesel, evitar el desvío hacia otras fuentes gravadas⁶.

La evolución de este tributo experimentó grandes oscilaciones al haberse utilizado como mecanismo para atenuar las fluctuaciones del precio internacional, es decir, los años en que cayó su recaudación corresponden a aquéllos en que subió el precio del petróleo. Por su parte, el AV se mantiene relativamente estable desde su creación a mediados de 1998, cuando reemplazó al diferencial del petróleo. De otro lado, la recaudación proveniente de los aranceles a la importación de petróleo ha disminuido como resultado del cronograma de reducción arancelaria, y especialmente en el año 2000, por la aplica-

⁶ La LET cambió el método de exención de impuestos a la importación de petróleo por un método de devolución de los impuestos pagados con el fin de dificultar las maniobras fraudulentas.

ción del mecanismo de banda impositiva. Esta es la causa, además, de la fuerte recuperación que se observa en 2001.

Respecto de la importancia de estos tributos con relación al precio de venta al público, en abril de 2002 el impuesto específico por galón del AV representó el 32,7% del precio al consumidor final en el caso de la gasolina súper y regular, y el 16,5% en el caso del diesel. En esa misma fecha los tres tributos indicados significaron una imposición conjunta sobre la gasolina súper y regular equivalente al 45,2% del precio de venta al consumidor, y al 32,65% en el caso del diesel.

En comparación con los precios en dólares de los demás países centroamericanos en 2000, el nivel de imposición en Honduras es similar.

Las cervezas tributan el 33,1% sobre el precio de venta en fábrica (antes del pago del ISV) si son de producción nacional, y sobre el valor CIF más los derechos arancelarios si son importadas. Las bebidas gaseosas tributan con la alícuota de 8% sobre el precio de venta en fábrica por cada botella de medio litro o equivalente. En cuanto al impuesto sobre la producción y consumo de cigarrillos, la imposición tanto para los de origen nacional como para los de origen importado es de 32,25% sobre el precio de venta al consumidor final, antes de aplicar el ISV. Las bebidas alcohólicas son gravadas con dos tributos independientes ya que están sujetas por las normas del Decreto 58 a la tasa del 20%, y por las normas del Decreto 152 que, aunque establecen niveles distintos según el tipo de bien, gravan a la mayoría de ellos con una tasa de 44%. Los bienes suntuarios (incluyendo vehículos) estaban gravados a una tasa de 20% que fue reducida hasta su eliminación total en 2004⁷.

Impuestos al comercio exterior

Durante la última década Honduras ha tenido profundas transformaciones en su comercio exterior. Los impuestos a la exportación de bienes tradicionales, vigentes hasta 1990, han sido derogados y sustituidos por regímenes de promoción de exportaciones no tradiciona-

⁷ La LET autorizó al Poder Ejecutivo a convertir las tasas *ad valorem* de las cervezas, bebidas gaseosas y alcohólicas a las tasas específicas equivalentes. Esta medida, si bien es útil desde el punto de vista del control impositivo, le quita elasticidad al sistema tributario y lo hace más regresivo.

les. A comienzos de los años noventa los derechos de importación comenzaron un proceso de dismantelamiento que se acentuó posteriormente con motivo de los acuerdos generados en el seno del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En 1993, los cinco países del MCCA aplicaron una estructura arancelaria basada en el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) que definió el arancel externo común (AEC). Actualmente, la estructura arancelaria de Honduras posee aranceles bajos para las materias primas y bienes de capital, y aranceles altos para los productos terminados que compiten con la producción nacional. En el caso de los productos agrícolas, se establecen aranceles consolidados ante el GATT y están distribuidos de forma mucho más dispersa que las de otros bienes.

Estos cambios han tenido importantes consecuencias tanto en la estructura económica del país (disminuyendo notablemente el sesgo antiexportador), como en las finanzas públicas, modificando la estructura del sistema tributario al tener que compensar con otros tributos sobre el consumo interno la pérdida de recursos fiscales. Como resultado, los impuestos al comercio exterior pasaron de aportar 5,6% del PIB en 1990 (37,5% de la recaudación) a sólo 2% en 2002 (12,5% de los ingresos tributarios). Esto se debe a que la recaudación se ha restringido exclusivamente a los derechos arancelarios, en un contexto de liberalización comercial que ha reducido el arancel promedio de 12,2% a 4,4% en el período considerado. En materia de importaciones, es importante diferenciar la recaudación obtenida por la importación del petróleo y sus derivados (que se encuentran sujetos a un gravamen del 15% sobre el valor CIF): mientras que los gravámenes arancelarios a los bienes no petroleros han venido decreciendo como proporción del PIB (de 2,7% en 1996 a 1,5% en 2002), la recaudación proveniente de la imposición al petróleo y derivados se mantiene relativamente constante desde 1998.

Como se observa en el Cuadro 6.7, el derecho arancelario promedio de los derivados del petróleo ha experimentado una tendencia creciente hasta alcanzar un nivel cercano a 14% a mediados de la década pasada. Posteriormente se redujo hasta alcanzar casi 10% en 2001. Sin embargo, debido a la aplicación de la banda de precios establecida por el gobierno para atenuar los efectos del alza del precio internacional del petróleo, en 2000 se produjo una sustancial caída de estos derechos (de 10,5% en 1999 a 5,2%) y en menor grado en 2002. Hacia el futuro estos ingresos probablemente tendrán un comportamiento

Cuadro 6.7. Derechos arancelarios de importación promedio (Millones de lempiras corrientes)

	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Derechos totales	493,2	2.067,9	2.043,0	1.965,8	2.082,8	2.448,1	2.162,1
Derivados del petróleo	58,4	408,8	316,2	383,5	297,0	598,4	570,2
Resto	434,8	1.659,1	1.726,7	1.582,3	1.785,8	1.849,7	1.591,9
Importaciones	4.034,1	27.931,8	34.219,8	38.007,7	42.249,6	46.250,5	49.109,0
Derivados del petróleo	706,4	3.038,1	2.894,4	3.640,9	5.677,3	6.113,1	6.809,6
Resto	3.327,7	24.893,7	31.325,4	34.366,8	36.572,3	40.137,3	42.299,4
Arancel promedio (%)	12,2	7,4	6,0	5,2	4,9	5,3	4,4
Derivados del petróleo	8,3	13,5	10,9	10,5	5,2	9,8	8,4
Resto	13,1	6,7	5,5	4,6	4,9	4,6	3,8
Importaciones (% PIB)	32,2	45,5	48,6	49,3	47,3	46,7	45,5

Fuente: Cálculos del autor con base en datos de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras.

errático que dependerá de las fluctuaciones de la cotización internacional.

Con relación al resto de los bienes importados, la tendencia del arancel ha sido durante los últimos años claramente decreciente, en parte por los acuerdos del MCCA y en parte por la aplicación del AEC. Esto arroja un arancel promedio para 2002 de 3,8% frente a 13,1% en 1990. Dado que Honduras es un país altamente dependiente de las importaciones (que ascendieron a casi la mitad del PIB durante los últimos años) y que la recaudación por todo concepto originada en bienes importados es casi el 50% del total, los efectos de la política comercial sobre las finanzas públicas son preocupantes.

En 2000 la estructura arancelaria de Honduras registró un total de 5.982 posiciones a ocho dígitos distribuidas en 11 niveles, de las cuales el 86% registraron importaciones. Se observa una clara concentración en los primeros cuatro niveles arancelarios que agrupan al 99% de las posiciones vigentes con un 97% del valor total importado. Si bien la tasa nominal promedio es de 6,1%, al ponderarla por el valor de las importaciones de 2000 se eleva a 8%.

Cabe destacar la diferencia entre la estructura porcentual de las importaciones y la de los derechos arancelarios a la importación (DAI) ya que en el primer caso se concentran en los niveles arancelarios inferiores (a medida que sube el derecho se desincentiva el ingreso de mercaderías importadas), mientras que en el segundo los bienes que generan mayor recaudación son los que tienen mayores aranceles. En

2000, las importaciones realizadas con posiciones arancelarias gravadas entre 10% y 20% contribuyeron con más de tres cuartas partes del total de los derechos recaudados, lo que indica que en estos niveles los aranceles no son restrictivos y permiten recaudar una suma importante de derechos.

La diferencia entre el arancel efectivo y el arancel nominal teórico indica la pérdida de recaudación tanto por convenios comerciales con otros países como por las innumerables exoneraciones existentes en Honduras. En el Cuadro 6.8 se observa que los derechos efectivos siguen el escalonamiento de los aranceles teóricos hasta el nivel de 25%, pero de allí en adelante desaparece esta relación. Además, el costo fiscal como porcentaje del arancel nominal o teórico parece aumentar con el nivel del arancel. Como resultado, el costo fiscal total es de 56%, lo que explica que la tasa efectiva de DAI sea sólo de 4%, nivel de protección muy bajo que justificaría cualquier aumento mínimo y temporal de ciertos aranceles para ayudar a financiar el costo de la transición del actual sistema impositivo hacia otro más equitativo y sustentable o para establecer reintegros de exportación que eliminen el sesgo antiexportador.

Cuadro 6.8. Estructura arancelaria y derechos efectivos, 2000 (Porcentaje)

DAI	Posiciones arancelarias		Estructura		DAI/	Costo fiscal
	Cantidad	Participación	Importaciones CIF	DAI	Importaciones	
1	2.567	49,7	39,3	7,5	0,8	24,0
5	555	10,7	9,9	7,5	3,0	39,3
10	559	10,8	13,1	15,2	4,6	53,5
15	172	3,3	15,9	19,9	5,0	66,5
18 ^a	670	13,0	13,0	24,1	7,4	59,0
20	617	11,9	6,0	18,5	12,3	38,6
25	1	0,0	0,0	0,0	24,6	1,8
30	5	0,1	1,3	4,9	14,8	50,6
35	15	0,3	1,3	2,0	6,0	82,9
40	1	0,0	0,0	0,2	23,5	41,4
45	3	0,1	0,1	0,2	11,0	75,6
50	3	0,1	0,0	0,0	0,9	98,3
55	1	0,0	0,0	0,0	2,2	95,9
Total	5.169	100,0	100,0	100,0	4,0	55,9

Fuente: Cálculos del autor con base en documentos de la DEI y del Instituto Nacional de Estadística.

^a La tarifa de 18% se aplicaba en 2000 a los productos textiles y por el proceso de desgravación gradual debía ser reducida a 16% en 2002 y a 15% posteriormente. Sin embargo, mediante el Decreto 194 de 2000 se aceleró esta reducción ya que el proceso de integración centroamericana debía concluir en diciembre de 2002.

En síntesis, la estructura arancelaria de Honduras tiene un fuerte escalonamiento de acuerdo con el grado de elaboración de los productos, excepto en el caso de los bienes de capital que se encuentran entre los productos con aranceles más bajos debido a que no se producen en el país. En los mismos niveles se encuentran las materias primas, seguidas por los bienes intermedios, y luego por los bienes finales que tienen los aranceles más elevados.

Incentivos tributarios a las exportaciones y a la actividad doméstica

Durante la última década, Honduras ha utilizado la política tributaria como eje de los incentivos a la exportación y a las actividades destinadas al mercado interno. El Régimen de Importación Temporal (RIT), el Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), el Régimen de Zonas Libres (ZOLI), así como los incentivos turísticos, mineros y energéticos, están sustentados sobre exenciones en materia de derechos de importación, del impuesto sobre las ventas y del impuesto sobre la renta. Los aspectos tributarios más relevantes de los principales regímenes de promoción se resumen en el recuadro 6.1⁸.

En 1998 se produjeron cambios legislativos en el régimen minero que sustituyeron a las disposiciones de 1968. En materia de IR, las empresas mineras gozan de diversos beneficios, además de los establecidos en las normas generales del tributo. En cuanto al ISV, no se aplica ni a las operaciones de exportación, ni a las transacciones que se realizan internamente con tal propósito. Los equipos, maquinaria, repuestos y materiales necesarios para el desarrollo de la actividad minera están exentos del pago de impuestos a la importación y derechos aduaneros. Por último, las empresas que inician actividades con inversiones superiores a US\$10 millones (o US\$20 millones en caso de ampliación de actividades) gozan de estabilidad tributaria (no pueden modificarse las normas impositivas aplicadas a las mismas) por

⁸ La Federación de Agroexportadores de Honduras elaboró un anteproyecto denominado Ley sobre Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE), estableciendo áreas geográficas del territorio nacional para la promoción agrícola, que deben ser aprobadas y delimitadas por el Estado. Dicho proyecto fue aprobado por Decreto 233 de enero de 2002 constituyéndose así en el cuarto régimen de promoción de exportación.

Recuadro 6.1. Aspectos tributarios de los regímenes de exportación

Régimen	Régimen de Importación Temporal (RIT)	Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)	Zona Libre (ZOLI)
Tipo de empresa beneficiaria	100% exportadoras.	100% exportadoras.	100% exportadoras.
Actividad beneficiada	Cualquier actividad económica de bienes y servicios (sin excepciones).	Actividades industriales de transformación y de servicios para empresas en la zona.	Actividades industriales de transformación, comerciales y de servicios.
Zona beneficiada	Las empresas están ubicadas fuera de una zona específicamente diseñada.	Las empresas operan dentro de los parques industriales.	Pueden establecerse en cualquier parte del país como empresas individuales.
Beneficios aduaneros	Importación libre de todo impuesto para materias primas (MP), bienes intermedios (BI) y bienes de capital (BC), exclusivamente relacionado con el proceso productivo.	Importación libre de todo impuesto para MP, BI y BC, no necesariamente relacionada en forma directa con el proceso productivo.	Importación libre de todo impuesto para MP, BI y BC no necesariamente relacionada en forma directa con el proceso productivo.
Beneficios impositivos	Exoneración del impuesto a la renta hasta 1994. Actualmente no están exentas del impuesto.	Exoneración del impuesto sobre la renta por 20 años. Exoneración de impuestos municipales por 10 años.	Exoneración permanente del impuesto sobre la renta. Exoneración permanente de impuestos municipales.
Venta de bienes	Están habilitadas para vender insumos, bienes intermedios o finales a otras empresas promovidas, libres del impuesto sobre ventas.	Sólo para la exportación.	Sólo para la exportación.
Compra de bienes locales	Las empresas acogidas que compren localmente bienes directamente relacionados con el proceso productivo tienen el derecho a la exención del ISV, o bien a un crédito fiscal.	<i>Idem.</i>	<i>Idem.</i>

Fuente: Elaboración propia.

un lapso de 10 años mediante contrato suscrito con el Estado. En nuevos proyectos mineros superiores a US\$30 millones, ese plazo se extiende a 15 años.

Finalmente, el régimen de incentivos a los proyectos de generación de energía eléctrica sustentados en el uso de recursos renovables, exonera del pago del ISV y de los DAI a los equipos, materiales y servicios utilizados durante el período de construcción y del pago del IR durante los primeros cinco años de actividad comercial.

Uno de los problemas más importantes en los regímenes de promoción es la exención del ISV a las compras efectuadas por las empresas beneficiarias. Esta situación es especialmente compleja cuando se trata de compras realizadas en el mercado local, planteándose la posibilidad de considerar dicha transacción como una exportación del productor local sujeta a tasa cero (lo que daría a los vendedores la posibilidad de recuperar los créditos) o bien como una compra exenta por parte de las empresas sujetas al régimen especial.

Un segundo problema es la temporalidad de la exención del IR de las empresas promovidas que genera un problema de desigualdad horizontal con otras empresas exportadoras o con productores locales que sí deben pagar el impuesto. Por otra parte, las empresas extranjeras que realizan tareas de ensamblaje puro que trabajan bajo el concepto de “centro de costos” generalmente no declaran sus utilidades en el país sino que las reflejan en el balance consolidado de la empresa y quedan sujetas a la legislación de origen. En esos casos, los beneficios tributarios en materia de imposición a la renta resultan redundantes. También hay empresas extranjeras que no gozan de *tax sparing*, por lo que los impuestos no abonados en Honduras forman parte de la base imponible sobre la que se liquidan los tributos en el país de origen sin reconocimiento del beneficio concedido, transfiriéndose así recursos tributarios hacia otras jurisdicciones. Además, hay empresas nacionales que bajo la forma de subcontratos con empresas extranjeras realizan actividades amparadas en los regímenes promocionales generando utilidades que quedan al margen de la imposición a la renta, siendo las verdaderas beneficiarias del incentivo otorgado. Finalmente, las exoneraciones del IR podrían entrar en conflicto con las normas que la Organización Mundial del Comercio (OMC) aplica en la materia y con las posibles condiciones que establecerá la conformación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Actualmente no se tiene una estimación confiable del costo fiscal que generan los regímenes de promoción debido a que el país no lleva un detalle de los gastos tributarios, ni de los beneficios económicos que éstos producen. Esto resta transparencia al sistema tributario e introduce elementos que complican significativamente la administración, por lo que los excesivos incentivos otorgados deberían disminuirse drásticamente.

Efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso

Estructura tributaria considerada

En esta sección se muestra la asignación de los impuestos consolidados del sistema vigente en Honduras en 2000 sobre grupos de población de diferentes niveles de ingreso. Este análisis incluye los impuestos municipales que suelen no ser considerados por falta de información. En 2000 los ingresos tributarios de los gobiernos municipales sumaron L\$754,3 millones, frente a una recaudación tributaria total de L\$15.373,7 millones (17,5% del PIB).

En términos agregados, aproximadamente el 61% del total de la recaudación se compone de impuestos sobre el consumo (10,6% del PIB). Los rubros más importantes son el ISV (33,5% de la recaudación), ISC (10,7% de los ingresos tributarios) y los tributos sobre los servicios y actividades específicas (16,7% de la recaudación). Los tributos que gravan al petróleo y sus derivados significaron 18,8% del total recaudado en 2000 (3,3% del PIB). El IR, único impuesto progresivo relevante, tuvo una participación similar a la de los impuestos sobre el petróleo y sus derivados. Finalmente, los impuestos sobre el comercio exterior representaron 13,6% del total de la recaudación (2,4% del PIB), mientras que los recursos tributarios de los gobiernos municipales alcanzaron 4,9% del total de la recaudación (0,9% del PIB).

Traslación de la carga generada por los tributos

Para el impuesto a la renta se realizó una asignación separada para las personas naturales y las personas jurídicas. En el primer caso, se dividió entre la recaudación generada a partir de las declaraciones juradas y la proveniente de las retenciones en la fuente, asignando las

primeras según la distribución del ingreso global, y las segundas según el ingreso por fuente empleado. Para el IR de las personas jurídicas se supuso que era soportado por el capital dado que la carga del mismo se hizo recaer sobre el ingreso por fuente utilidades. Adicionalmente, se agregó un tercer rubro constituido por las retenciones de los artículos 5 y 25 de la ley, por intereses, y por el artículo 50. En este caso no pudo discriminarse entre personas naturales y personas jurídicas. Las asignaciones correspondientes se realizaron sobre utilidades, fuente intereses, e ingreso total, respectivamente.

En el caso de los impuestos a la propiedad el cálculo se realizó según la distribución del gasto en viviendas y funcionamiento del hogar, y para el impuesto al activo neto el criterio utilizado fue el de la distribución del ingreso por fuente utilidades.

La asignación del impuesto sobre las ventas a la tasa de 12% se hizo según el consumo global, mientras que el que corresponde a la tasa de 15% se distribuyó según el rubro bebidas y tabaco de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Para los impuestos selectivos al consumo sobre cervezas, cigarrillos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, la carga se asignó según el consumo de bebidas y tabaco, mientras que para los derivados del petróleo se distribuyó según el consumo global de la ENIGH, al igual que el aporte vial. Para el impuesto a los vehículos el criterio utilizado fue el de la distribución del gasto en transporte y comunicaciones, que se utilizó también para el servicio de vías públicas, transporte aéreo de pasajeros y traspaso de vehículos. Los timbres de contratación se asignaron según el consumo global y los servicios turísticos según el gasto en restaurantes y hoteles.

Los recursos tributarios municipales se distribuyeron en un 67% según el consumo global, y en un 33% según el rubro vivienda y funcionamiento del hogar.

Los impuestos sobre el comercio exterior así como el resto de los impuestos selectivos y específicos se asignaron según el consumo global.

El ingreso y su distribución antes de impuestos

En el presente trabajo se determinaron tanto los ingresos como la estructura de los consumos sobre la base de la ENIGH de 1998-1999. Para el análisis comparativo de la evolución de la distribución del in-

greso se utilizaron también los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM).

Los hogares expandidos a partir de la muestra de la ENIGH son 1.152.435 en 2001 y las personas 6.305.264. Los hogares en el total nacional se estimaron en 1.258.299 y el número de habitantes en 6.340.009.

La información de las cuentas nacionales permitió realizar una detallada enumeración de los conceptos que forman parte del ingreso disponible. A partir del PIB a precios de mercado (L\$87.908 millones) se llega al cálculo del ingreso neto disponible de los hogares (L\$65.338 millones que corresponde al 74,3% del PIB).

Los rubros de mayor importancia excluidos del ingreso neto disponible son los impuestos indirectos (L\$12.200 millones), las amortizaciones de capital fijo (L\$5.269 millones), los impuestos directos (L\$3.174 millones), y el excedente de explotación no distribuido (L\$10.888 millones)⁹. Finalmente, al flujo de ingresos se le agregaron las transferencias a los hogares y el ingreso neto de factores del exterior, que en este caso fue negativo.

En términos generales, la distribución del ingreso en Honduras ha evolucionado hacia una mayor concentración. Para evaluar la magnitud del incremento en la concentración se utilizó información de la EPHPM para 1993, 1997 y 1999.

Los indicadores de bienestar considerados fueron el ingreso total familiar (ITF) y el ingreso per cápita familiar (IPCF), por deciles de hogares y de personas, respectivamente. La evolución del índice de Gini permite advertir un nivel mayor para el ingreso per cápita familiar, pero la desigualdad es inequívocamente creciente tomando cualquiera de los indicadores: de 0,513 y 0,538 para el ITF e IPCF en 1993, aumentan a 0,542 y a 0,569 en 1997, y a 0,549 y 0,575 en 1999, respectivamente.

Para el cálculo de la incidencia distributiva, sin embargo, se tomó en cuenta la ENIGH de 1998-1999 debido a su mayor cobertura al considerar tanto los ingresos como los gastos. En este caso, los índices de desigualdad son ligeramente superiores, debido posiblemente a la diferente cobertura muestral de la encuesta. Para el IPCF, el coeficiente de Gini es 0,565, mientras que para el ITF es 0,543. Si se considera el consumo como indicador, el índice es 0,444.

⁹ En el caso del servicio de la vivienda imputado y del ingreso mixto, no existe información suficiente a nivel nacional que permita realizar una estimación confiable.

El Cuadro 6.9 está construido con base en cifras mensuales. El ingreso de la ENIGH original es L\$6.518 millones mensuales (total expandido). El equivalente anual de la cifra ajustada es L\$65.338 millones (total del ingreso disponible). A partir de los datos de consumo promedio por decil de ingresos de la encuesta se determina el consumo anual agregado de L\$58.785 millones.

El indicador de bienestar empleado para todos los cálculos de distribución del ingreso, y que fue tomado como punto de partida para el análisis de incidencia, es el ITF. Se observa que el decil de menores ingresos capta el 0,9% del total mientras que el de más altos ingresos recibe el 42,6%¹⁰.

Incidencia distributiva de los impuestos

Para el análisis de los efectos de los impuestos sobre la distribución del ingreso se calculan los índices de Gini de concentración del ingreso antes y después de impuestos, y de la diferencia entre ambos (índice de Kakwani, K).

El Cuadro 6.10 muestra los resultados de la asignación de la carga tributaria por deciles del ITF para cada tributo particular y para el sistema en conjunto como proporción del ingreso disponible de cada decil (presión tributaria por deciles de ingreso del hogar). Puede apreciarse que la presión tributaria para todos los hogares asciende a 23,5% del ingreso disponible.

El primer decil soporta una presión tributaria de 41,2% de su ingreso, mientras que para el segundo es de 36,7%. Esto contrasta con lo que ocurre en los dos deciles superiores, que son los únicos que están por debajo del promedio del sistema, especialmente el último, que soporta una presión de sólo 19% de su ingreso. Esto significa que el 10% de ingreso inferior paga 74,9% más que el promedio del sistema mientras que los deciles de mayores ingresos tributan 19,5% menos que el promedio.

Estos cálculos evidencian la regresividad del sistema tributario, que se explica por la preponderancia de los tributos sobre el consumo de bienes y servicios, especialmente los que recaen sobre el petróleo y sus derivados. Al analizar la evolución por deciles de la presión

¹⁰ A pesar de su importancia, no es posible realizar un ajuste por subdeclaración de ingresos y consumos en la encuesta debido a la falta de datos.

Cuadro 6.9. Distribuciones originales para cálculos de incidencia tributaria, 1998-1999

	Deciles de personas con base en el ingreso total familiar mensual										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Hogares expandidos	115.706	116.110	114.417	114.785	115.911	115.212	115.279	114.586	115.213	115.216	1.152.435
Personas expandidas	809.942	754.715	709.385	665.753	649.102	610.624	599.451	550.013	495.416	460.864	6.305.264
Ingreso medio por hogar (lempiras)	488,4	1.009,9	1.510,1	2.076,5	2.783,4	3.647,9	4.850,6	6.455,3	9.650,8	24.122,8	5.656,7
Ingreso total decil (miles de lempiras)	56.506,1	117.257,3	172.781,0	238.347,8	322.625,7	420.277,9	559.167,9	739.681,5	1.111.898,8	2.779.333,0	6.517.877,1
% del ingreso total	0,9	1,8	2,7	3,7	5,0	6,5	8,6	11,4	17,1	42,6	100,0
Coefficiente de Gini											0,54

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares - ENIGH.

**Cuadro 6.10. Presión tributaria por niveles de ingreso, 2000
(Porcentaje del impuesto asignado respecto al ingreso de cada decil)**

Denominación	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
Total Ingresos Tributarios	41,15	36,65	34,75	32,45	29,70	27,71	26,06	26,00	22,75	18,95	23,53
Impuesto a la Renta	4,65	4,48	4,53	4,41	4,28	4,03	3,98	4,58	4,21	4,68	4,45
Personas naturales	1,42	0,88	1,21	1,31	1,49	1,63	1,60	1,54	1,63	1,50	1,52
Personas jurídicas	2,45	3,10	2,85	2,65	2,30	1,96	1,93	2,43	2,19	2,40	2,33
Sin discriminar	0,78	0,50	0,47	0,45	0,49	0,45	0,44	0,60	0,39	0,78	0,60
Propiedad	0,44	0,38	0,38	0,34	0,30	0,32	0,29	0,30	0,29	0,26	0,29
Impuesto al Activo Neto	0,13	0,16	0,15	0,14	0,12	0,10	0,10	0,12	0,11	0,12	0,12
Impuesto Gral. de Ventas	14,80	13,12	12,27	11,52	10,59	9,92	9,21	8,85	7,67	5,86	7,87
Impuesto Gral. de ventas 12%	13,20	11,78	11,11	10,58	9,88	9,33	8,64	8,31	7,33	5,64	7,44
Impuesto Gral. de ventas 15%	1,60	1,34	1,16	0,94	0,72	0,59	0,58	0,54	0,34	0,21	0,43
Selectivos	7,26	6,14	5,48	4,64	3,76	3,24	3,11	2,97	2,18	1,52	2,51
Cerveza y aguardiente y licor compuesto	2,39	2,00	1,73	1,40	1,07	0,88	0,86	0,80	0,51	0,32	0,65
Derivados del petróleo	0,94	0,84	0,79	0,76	0,71	0,67	0,62	0,59	0,52	0,40	0,53
Gaseosas	1,35	1,13	0,98	0,79	0,61	0,50	0,49	0,45	0,29	0,18	0,37
Cigarrillos	2,08	1,73	1,50	1,21	0,93	0,77	0,75	0,70	0,44	0,27	0,56
Vehículos	0,10	0,09	0,15	0,16	0,15	0,14	0,14	0,17	0,20	0,18	0,17
Otros	0,40	0,35	0,33	0,32	0,30	0,28	0,26	0,25	0,22	0,17	0,22
Servicios y Activ. específicas	6,26	5,59	5,52	5,32	4,99	4,70	4,37	4,34	3,99	3,15	3,94
Aporte vial	5,33	4,75	4,49	4,27	3,99	3,76	3,49	3,35	2,96	2,28	3,00
Resto	0,93	0,84	1,03	1,04	1,00	0,93	0,88	0,99	1,03	0,87	0,93
Servicio de vías públicas	0,22	0,20	0,33	0,36	0,35	0,32	0,31	0,39	0,45	0,41	0,39
Timbres de contratación	0,53	0,47	0,45	0,43	0,40	0,38	0,35	0,33	0,29	0,23	0,30
Transporte aéreo pasajeros	0,09	0,08	0,14	0,15	0,14	0,13	0,13	0,16	0,19	0,17	0,16
Servicios turísticos	0,02	0,02	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,02	0,03
Traspaso de vehículos	0,02	0,01	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Otros	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02	0,03
Comercio Exterior	5,67	5,06	4,77	4,55	4,24	4,01	3,71	3,57	3,15	2,43	3,20
Importaciones	5,65	5,05	4,76	4,53	4,23	4,00	3,70	3,56	3,14	2,42	3,19
Exportaciones	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Varios	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos trib. gobiernos municipales	1,95	1,72	1,65	1,55	1,42	1,39	1,29	1,27	1,14	0,93	1,15

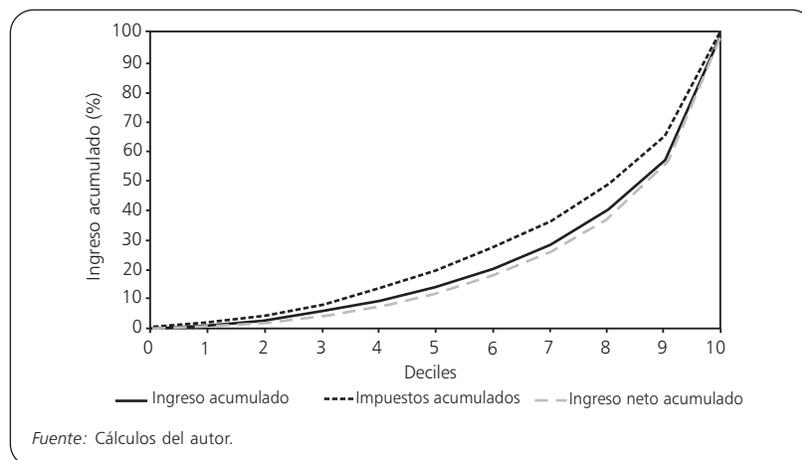
Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras.

tributaria de los distintos impuestos, se observa que tanto los generales a las ventas, como los selectivos al consumo y los referidos a los servicios y actividades específicas muestran una tendencia decreciente: en todos los casos los ocho deciles inferiores de renta soportan una presión superior al promedio, mientras que los dos últimos soportan una carga tributaria menor al promedio del sistema.

Resultados similares se obtienen al evaluar los índices de desigualdad: partiendo de un índice de Gini para el ingreso antes de impuestos de 0,543, el índice de concentración de impuestos es menor (0,449), lo que determina que el índice de Kakwani arroje valores negativos (-0,093). Esto hace que el índice de Gini después de impuestos se eleve a 0,571, reflejando una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Del universo de tributos, sólo los impuestos sobre la renta son progresivos ($K = 0,012$). Los impuestos más regresivos son los impuestos selectivos al consumo ($K = -0,209$), seguidos de los generales a las ventas ($K = -0,118$) y de los tributos al comercio exterior ($K = -0,108$).

En el Gráfico 6.1 se observa el efecto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en términos de curvas de concentración. Puede apreciarse que, dada la curva de Lorenz inicial (ingreso acumulado), el efecto de los impuestos sobre dicha distribución hace que la curva del ingreso después de impuestos (ingreso neto acumulado) se encuentre por debajo de aquélla, lo que refleja la regresividad del sistema tributario.

Gráfico 6.1. Incidencia distributiva de los impuestos, 2000



Síntesis

La presión tributaria promedio del sistema (con respecto al ingreso neto disponible de las familias), arroja cifras particularmente elevadas como consecuencia de varios factores. Por un lado, el concepto de impuestos adoptado es más amplio que el utilizado en otras investigaciones. Además, existe una posible subestimación importante del PIB, y por tanto del ingreso neto disponible de las familias, y la definición de este último concepto es más restringida que la que se considera en otras investigaciones. Finalmente, en todos los casos el ingreso disponible registra valores más bajos que el PIB y, por consiguiente, la presión de los tributos respecto al producto (presión tributaria convencional) es inferior que la que resulta de utilizar el ingreso disponible.

El análisis de la presión tributaria diferencial muestra que los deciles 1 a 8 (en sentido creciente de ingreso) registran tasas muy superiores al promedio, y en forma decreciente: el decil más pobre soporta una presión tributaria mayor y el decil más rico soporta una presión tributaria menor (Cuadro 6.11). En consecuencia, el sistema impositivo de Honduras es completamente regresivo. Esta conclusión es confirmada por la estimación de los índices de desigualdad.

Evaluación global del sistema tributario, recomendaciones y estimación de sus efectos

Diagnóstico general de la situación

Las reformas tributarias en Honduras deberían estructurarse alrededor de los siguientes propósitos centrales:

- la necesidad de incrementar el nivel de recaudación;
- la orientación hacia políticas tributarias menos discriminatorias;
- la atenuación del sesgo regresivo de la imposición; y
- la transparencia y la simplificación de las normas para lograr un fortalecimiento de la administración tributaria.

En primer lugar, se observa que la presión tributaria resulta insuficiente para cubrir las erogaciones públicas, generándose déficit fis-

Cuadro 6.11. Síntesis de la incidencia tributaria, 2000

Conceptos	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
Ing. familiar disponible (millones de lempiras)	566,4	1.175,4	1.732,0	2.389,3	3.234,1	4.213,0	5.605,3	7.414,9	11.146,1	27.861,1	65.337,8
Distribución por deciles del ingreso bruto (%)	0,9	1,8	2,7	3,7	5,0	6,5	8,6	11,4	17,1	42,6	100,0
Ingreso acumulado (%)	0,9	2,7	5,3	9,0	13,9	20,4	29,0	40,3	57,4	100,0	
Recaudación tributaria (millones de lempiras)	233,1	430,8	601,9	775,4	960,6	1.167,6	1.460,8	1.928,2	2.535,4	5.280,0	15.373,7
Distribución por deciles del impuesto (%)	1,5	2,8	3,9	5,0	6,3	7,6	9,5	12,5	16,5	34,3	100,0
Impuestos acumulados (%)	1,5	4,3	8,2	13,3	19,5	27,1	36,6	49,2	65,7	100,0	
Ingreso familiar disponible después de impuestos (millones de lempiras)	333,4	744,7	1.130,2	1.613,9	2.273,6	3.045,4	4.144,5	5.486,7	8.610,7	22.581,2	49.964,1
Distribución por deciles del ingreso neto (%)	0,7	1,5	2,3	3,2	4,6	6,1	8,3	11,0	17,2	45,2	100,0
Ingreso neto acumulado (%)	0,7	2,2	4,4	7,7	12,2	18,3	26,6	37,6	54,8	100,0	
Presión tributaria (%)	41,2	36,7	34,8	32,5	29,7	27,7	26,1	26,0	22,8	19,0	23,5
Presión tributaria diferencial (%)	174,9	155,8	147,7	137,9	126,2	117,8	110,8	110,5	96,7	80,5	100,0
Número de hogares	115.706	116.110	114.417	114.785	115.911	115.212	115.279	114.586	115.213	115.216	1.152.435
Número de personas	809.942	754.715	709.385	665.753	649.102	610.624	599.451	550.013	495.416	460.864	6.305.264
Ing. medio x hogar antes de impuestos (L\$)	4.895,5	10.123,5	15.137,8	20.815,4	27.901,8	36.567,7	48.623,9	64.710,0	96.743,5	241.816,5	56.695,4
Impuesto medio pagado x hogar (L\$)	2.014,4	3.709,9	5.260,1	6.755,3	8.287,1	10.134,3	12.672,2	16.827,4	22.006,5	45.826,7	13.340,2
Ing. medio x hogar después de impuestos (L\$)	2.881,2	6.413,5	9.877,7	14.060,1	19.614,8	26.433,3	35.951,7	47.882,6	74.737,1	195.989,8	43.355,2

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ENIGH y del Banco Central de Honduras.

cales que deben ser financiados con nuevo endeudamiento. Así mismo, se observa que los ingresos tributarios provenientes de una estructura impositiva donde predomina la imposición indirecta no actúan como estabilizador automático, a diferencia de la imposición directa y progresiva. Mientras que el gasto corriente se mantiene constante respecto al PIB, los impuestos no han desempeñado un papel activo para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico. Esto es más grave si se consideran los compromisos futuros de gasto como el Fondo de Reducción de la Pobreza (alrededor de 1,4% del PIB en 2002) o las crecientes presiones salariales para los sectores educación y salud. La diversificación de los ingresos tributarios contribuiría a mejorar la captación de recursos al gravar bases actualmente no alcanzadas, y a mejorar el comportamiento de los ingresos en el ciclo económico.

En segundo lugar, durante la década de los noventa el país se orientó a la promoción de exportaciones y de algunas actividades domésticas. Para esto se otorgaron generosos incentivos tributarios a las empresas maquiladoras, al sector minero y a la prestación de servicios turísticos. Estos incentivos han dado lugar a un sistema tributario complejo, plagado de listas de exenciones y exclusiones, con falta de transparencia en las normas y dificultades para su control. Los distintos mecanismos utilizados para otorgar los incentivos (como el carné de exención, las órdenes de compra exentas y la devolución de impuestos para los bienes sujetos a la tasa cero) hacen muy difícil la administración tributaria. Por otra parte, la falta de información confiable sobre los resultados económicos y fiscales alcanzados por estos sistemas dificulta su evaluación objetiva. Estos problemas afectan la neutralidad económica del sistema tributario ya que cada exención constituye un alejamiento de la norma general, y por tanto, una medida discriminatoria respecto al resto de los contribuyentes. De ahí la necesidad de estructurar una política tributaria que sea transparente en sus efectos económicos, cuantificando los gastos tributarios involucrados y simplificando las leyes que la regulan.

Los resultados indican que durante la última década no sólo se ha producido una concentración en la distribución del ingreso en el país, sino que a medida que se incrementa el nivel de ingreso de las familias el porcentaje de éste que se destina al pago de impuestos se reduce. Esto define al sistema tributario del país como claramente regresivo a lo largo de toda la estructura de ingresos. Los cambios en la estructura del sistema impositivo de los últimos años han acentuado esta

tendencia ya que se ha concentrado la recaudación en los impuestos al consumo y en los gravámenes a los derivados del petróleo, los que inciden fuertemente en el precio de los bienes consumidos por los sectores más pobres. Si bien se ha tratado de atenuar este impacto mediante la exención del impuesto sobre las ventas de la canasta básica de consumo, el peso global de estos tributos ha impedido modificar el carácter regresivo de la tributación. Por esto se enfatiza en la necesidad de que el sistema tributario respete como mínimo la equidad horizontal, es decir, que los impuestos afecten de manera proporcional el ingreso de los distintos deciles de población.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la limitada capacidad de gestión que tiene el gobierno para implementar políticas tributarias sofisticadas. Esto tiene dos causas principales: la presión que ejercen los sectores que logran la sanción de normas y tratamientos de exenciones en su propio beneficio, y las continuas modificaciones tanto en la administración tributaria como en las propias normas. El punto de partida para fortalecer la acción de la administración tributaria es la modificación del Código Tributario para convertirlo en un instrumento que dote a la administración tributaria de los elementos necesarios para cumplir su labor, que garantice los derechos de los contribuyentes y que elimine la posibilidad de tratamientos discriminatorios. A fin de corregir rápidamente los problemas que enfrenta la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), debe darse prioridad a la simplificación del sistema tributario: pocos tributos con normas claras y generales, buscando la eliminación de los tratamientos de excepción.

Objetivos específicos de las propuestas de reforma tributaria

Las reformas propuestas están agrupadas en medidas de corto plazo, en las que se privilegia el impacto recaudatorio, y de mediano y largo plazo, en las que se enfatizan los aspectos de equidad y estructura tributaria.

En el impuesto a la renta las reformas deben fortalecer las normas técnicas evitando vacíos legales y debilidades en la legislación; ampliar la base imponible eliminando exenciones y tratamientos diferenciales; fortalecer el carácter global y personal de la imposición a las personas naturales incorporando fuentes de rentas sujetas a tratamientos cedulares permitiendo deducciones personales; ampliar los criterios relacionados con el principio jurisdiccional de renta mundial

procurando cerrar brechas de elusión y evasión, y adecuar la estructura de las alícuotas tanto en el caso de las personas naturales como de las personas jurídicas.

Con relación al impuesto a las ventas, las medidas deben orientarse a fortalecer el nivel de recaudación mediante la ampliación de la base imponible, de tal manera que se puedan eliminar o reducir otros impuestos; eliminar las disposiciones que atentan contra la neutralidad económica del tributo colocando en igual situación relativa a los bienes y servicios producidos para el mercado interno con los destinados a la exportación; simplificar las disposiciones técnicas que llevan a la necesidad de devolución o compensación del impuesto por parte del fisco, erosionan la base del tributo y dificultan el control y cumplimiento; y atenuar el impacto regresivo del tributo sobre los sectores de menores ingresos manteniendo la exención del pago de este tributo sólo para un conjunto limitado de bienes finales que tengan alta ponderación dentro de la canasta básica de consumo.

La reforma en los impuestos selectivos al consumo de bienes y los específicos sobre servicios deben orientarse a gravar un conjunto limitado de bienes y servicios finales de alta elasticidad ingreso y fuerte concentración en la producción de manera complementaria al impuesto sobre ventas, a fin de no aplicar tasas diferenciales en ese tributo; evitar discriminaciones según el origen de los bienes gravando de igual manera la producción local y la importada, evitando brindar protección a la producción doméstica como consecuencia de la aplicación de impuestos internos que tienen efectos arancelarios; y contribuir a elevar la recaudación ante las dificultades de la administración tributaria para gestionar eficientemente a un gran número de contribuyentes.

Los impuestos al petróleo y sus derivados deben aplicar los criterios de imposición basándose en el principio del beneficio gravando a los usuarios de rutas y caminos a través de la imposición a los combustibles, y adecuar los niveles de imposición al petróleo y derivados por la eliminación de la exención al IGV que tienen estos bienes.

En cuanto a la imposición al comercio exterior, las reformas deben orientarse a limitar el alcance de las desgravaciones y exoneraciones de los derechos arancelarios que actualmente se aplican a una gran cantidad de listas objetivas y subjetivas que deben ser administradas por la aduana; modificar el régimen de importación para las mercaderías destinadas a las maquiladoras para poder cuantificar el impac-

to de las exenciones arancelarias; y tender a la definición de una estructura arancelaria más uniforme con el fin de eliminar los incentivos sectoriales que introducen los aranceles graduados.

La acción futura sobre los regímenes de promoción debería estar orientada a aumentar la transparencia y disminuir la discrecionalidad administrativa y la pérdida de recursos fiscales, generar procedimientos administrativos para que las autoridades puedan conocer el monto de los beneficios fiscales otorgados a cada una de las empresas beneficiarias, y evitar la generación de nuevos regímenes promocionales sustentados en beneficios tributarios cada vez mayores.

A fin de cumplir con los objetivos enunciados se formulan las propuestas específicas para el sistema tributario de Honduras que se encuentran detalladas en el Cuadro 6.12¹¹.

Impacto recaudatorio de las medidas propuestas

La carencia de información estadística suficientemente desagregada para analizar los efectos económicos de cada una de las medidas propuestas, además de las dificultades de estimación propias de reformas cuyo efecto no puede ser cuantitativamente apreciado con anterioridad a su aplicación, aconsejan efectuar un análisis más cualitativo del impacto de las mismas. Así, se realiza una valorización conceptual de cada una de ellas en términos de sus efectos sobre la equidad del sistema tributario, sobre su impacto en la asignación de recursos y sobre la administración tributaria.

Para cada impuesto se distingue entre las medidas que tienen una mayor factibilidad administrativa para ser implementadas en el corto plazo –para las cuales se ha efectuado una estimación del costo o ganancia fiscal de las mismas– y las que sólo podrán ser aplicadas en el mediano o largo plazo.

Es preciso señalar que las estadísticas tributarias presentan problemas de consistencia entre las distintas fuentes y es difícil conseguir datos estadísticos que vayan más allá de los referidos a los elementos de la recaudación tributaria, ya que los procesos estadísticos relacionados con las declaraciones juradas y demás bases imponibles no es-

¹¹ Algunas de las medidas aquí mencionadas fueron incluidas en la LET que fue aprobada con posterioridad a la finalización de este estudio.

Cuadro 6.12. Estimación de los efectos de las medidas propuestas

Código tributario: Revisión general	Recaudación (% del PIB)	Equidad	Eficiencia	Administ.
Impuestos directos	1,17	+	+	+
Impuesto a la renta	0,53	+	+	+
Derogación de exenciones subjetivas y objetivas	0,26	+	+	-
Eliminación de la exención a rentas financieras y dividendos	0,12	N	+	-
Ampliación del principio jurisdiccional a nivel societario	+	N	+	+
Derogación del régimen de depreciación acelerada	+	+	+	+
Inclusión de cargas de familia y deducciones personales en personas naturales	-	+	N	N
Aumento de tasa marginal de personas naturales	0,01	+	N	N
Modificación de la estructura de la escala de personas jurídicas	0,14	+	+	+
Modificación de tasas por pagos al exterior (Art. 5)	..	N	+	+
Impuesto a los activos netos	0,51	+	-	+
Definir monto de activos exentos	-	N	+	-
Aplicación de tasa de 1,5%	+			
Impuesto a las ganancias de capital de las personas naturales	0,13	+	N	N
Mínimo exento y exención para rotación de viviendas	-	+	N	-
Tasa proporcional de 15%	+			
Impuestos indirectos	0,92-1,06			
Impuesto sobre ventas	0,93-1,07			
Eliminación tasa cero excepto exportaciones al 50% de las existentes	0,86-1,11	-	+	+
Exención canasta familiar en la etapa final (sin tasa cero)	c	+	-	-
Reducción de exenciones a los servicios (excepto salud, educación y vivienda)	c	+	+	+
Eliminación de la exención al petróleo y derivados ^a	N	N	+	+
Reducción de exenciones subjetivas (municipios, ONG y otros)	c	+	+	+
Limitación beneficios por ventas a Zonas Francas	c	N	+	+
Eliminación tasa diferencial del 15% y extensión de etapas gravadas	0,07	N	+	+

(Continúa página siguiente)

(Continuación cuadro 6.12)

Código tributario: Revisión general	Recaudación (% del PIB)	Equidad	Eficiencia	Administ.
	+	+	+	+
Régimen simplificado sustitutivo de renta y venta para pequeños contribuyentes				
Establecer límites y criterios para definición de pequeños contribuyentes	..	+	+	+
Definir montos de cuotas fijas	..	-	-	+
Impuestos selectivos y específicos al consumo	N	N	+	+
Adecuación de los niveles de imposición al petróleo por inclusión en la base del ISV	N	N	+	+
Restablecer imposición selectiva para bienes suntuarios o prescindibles ^b	0,25	+	-	-
Otros impuestos menores	-0,10	N	+	+
Derogación del impuesto al turismo	-0,02	N	+	+
Eliminación de otros impuestos de baja recaudación	-0,08	N	+	+
Derechos de importación	0,09			
Limitar alcance exoneraciones y desgravaciones subjetivas y objetivas al 50% de las existentes	0,09	N	+	+
Modificación del régimen de importación para las mercaderías destinadas a maquiladoras	..	N	+	+
Orientar estructura arancelaria a una protección efectiva más uniforme	..	+	+	+
Regímenes de incentivos sectoriales y a la exportación	+	+	+	+
Generar procedimientos para conocer costos y beneficios fiscales	+	+	+	+
Limitar uso de tasa cero en ISV por ventas internas	c	N	+	N
Analizar aplicación impuesto a la renta a las empresas usuarias	c	N	+	N
Establecer plazos de finalización razonables para los sistemas de promoción	+	+	+	+
En el régimen de incentivos al turismo eliminar la deducción del 15% de las utilidades invertidas	+	+	+	+
En el régimen de incentivos mineros revisar montos de los beneficios tributarios	+	+	+	+
Total	2,09-2,23			

Fuente: Cálculos propios.

^a Los efectos en la recaudación de la incorporación del petróleo en la base del ISV es compensada con una modificación de efecto contrario y monto equivalente en la imposición selectiva.^b Esta medida no se computó pues estos impuestos estaban vigentes en 2001, que es el que se tomó como referencia para los cálculos.^c Está incluido en el efecto recaudatorio de la eliminación de la tasa cero excepto a las exportaciones al 50% de las existentes.

Nota: Un signo (positivo (+)/negativo (-)) indica que el efecto de la medida será beneficioso/contrario al logro del objetivo buscado. La letra N indica que la medida sería neutral, o bien que su efecto no resulta claramente apreciable en uno u otro sentido.

tán disponibles. Con estas salvedades, se estima que el efecto que las medidas propuestas tendrían en el corto plazo alcanzaría entre 2,1% y 2,2% del PIB (Cuadro 6.12)¹².

En el largo plazo, y bajo el supuesto de que se puede lograr la implementación de las medidas propuestas y de que se logra fortalecer la administración tributaria de manera que se viabilice la aplicación de las mismas, los efectos recaudatorios de las reformas alcanzarían adicionalmente un 1,8% del PIB, lo que resultaría en una mejora total en la presión tributaria cercana a 4% del PIB. De esta manera, la participación de los impuestos indirectos en la recaudación se reduciría de 76,6% (según la estructura de 2001) a 72,9% en favor de los impuestos directos que pasarían a aportar 27,1% del total en lugar de 23,4%, generando así un sistema tributario menos regresivo.

Estos cálculos incluyen los efectos de la reducción de la evasión y del mejor cumplimiento voluntario de los contribuyentes tanto por el fortalecimiento de la administración tributaria como por el incremento en la capacidad de pago que ocasionaría un crecimiento sostenido en los próximos años. En el Cuadro 6.13 se proyecta el comportamiento de la recaudación en el corto plazo.

Impacto distributivo de las medidas propuestas en el corto plazo

Las medidas propuestas generan un aumento de la presión tributaria que se ubicaría en torno a 24,5% del ingreso disponible. Además, se altera la estructura tributaria: los impuestos directos incrementan su participación mientras que los indirectos pierden peso relativo. Si se supone constante la distribución del ingreso con la misma estructura de ingreso disponible, el crecimiento en la importancia relativa de los impuestos directos haría que el sistema se tornara menos regresivo,

¹² Si bien las proyecciones de esta sección fueron realizadas utilizando el PIB oficial con base 1978, la subestimación del producto implica que el recálculo del mismo con una base más actualizada expandiría la parte del producto no captada por el sistema tributario, aumentando consiguientemente los niveles de erosión y evasión impositivas. Como las medidas de reforma propuestas en esta sección apuntan mayormente a ampliar las bases imponibles de los tributos, las estimaciones realizadas deben tomarse como una cota mínima de su impacto recaudatorio.

Cuadro 6.13. Proyección de la recaudación en el corto plazo con las medidas propuestas

	Recaud. 2002 (Mill. L\$)	Recaud. 2002 (% PIB)	Estruct. 2002 (%)	Impacto de las medidas (% PIB) ^a	Recaud. post reforma (% PIB)	Estruct. post reforma	Impacto de las medidas (% recaud. 2002)
Código tributario							
Impuestos directos							
Impuesto a la renta	3.987,7	3,7	23,1	1,2	4,9	26,9	..
Impuesto a activos netos	3.987,7	3,7	23,1	0,5	4,2	23,4	31,6
Impuesto a las ganancias de capital de personas naturales	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	2,8	14,3
Impuestos indirectos							
Impuesto sobre ventas	n/r	n/r	n/r	0,1	0,1	0,7	n/d
Régimen simplificado sustitutivo de pequeños contribuyentes	13.241,3	12,3	76,9	0,9	13,2	73,1	7,5
Impuestos selectivos y específicos al consumo ^b	5.912,6	5,5	34,3	0,9	6,4	35,5	17,0
Otros impuestos menores ^c	n/v	n/v	n/v	..	..	..	..
Derechos de importación	4.282,1	4,0	24,9	N	4,0	22,0	..
Régimen de incentivos sectoriales y a la exportación	884,5	0,8	5,1	-0,1	0,7	4,0	-12,2
Total	2.162,1	2,0	12,5	0,1	2,1	11,6	4,5
	n/v	n/v	n/v	..	..	..	..
Total	17.229	16,0	100,0	2,1	18,1	100,0	13,1

Fuente: Cálculos propios.

^a En los casos en que se adoptaron hipótesis alternativas sólo se muestra el impacto de la hipótesis mínima.

^b Excluye los impuestos específicos menores.

^c Incluye los impuestos específicos menores.

Nota: n/r significa que los datos están comprendidos en la recaudación del impuesto a la renta; n/v significa que los datos están comprendidos en la recaudación de varios impuestos; N significa que el impacto en la recaudación es neutral.

por lo que el índice de Gini después de impuestos mejoraría de 0,571 a 0,568 mientras que el índice de Kakwani aumentaría de -0,093 a -0,077. La presión tributaria se reducirá para los deciles más pobres (de 41,2% a 39,2% en el caso del primer decil), mientras que se incrementaría para los más ricos (de 18,9% a 20,5% en el décimo decil). Dado que la presión tributaria promedio también aumentaría, la presión diferencial se reduciría en la mayoría de deciles (1 a 8) y crecería para los dos restantes, reflejando la mejora en la equidad del sistema tributario que conllevan las propuestas enunciadas y que es una condición indispensable para la implementación de políticas de desarrollo sustentables en el tiempo.

Referencias

- Alonso, E. 2001. "Honduras: análisis de los incentivos a las exportaciones. De la promoción de las exportaciones hacia la promoción de la competitividad". *Honduras Policy Enhancement and Productivity Project (PEP)*. Tegucigalpa: United States Agency for International Development (USAID).
- Banco Central de Honduras. 2001. "La actividad maquiladora en Honduras". Tegucigalpa.
- Boye, G. y M. Lord. 2001. "Trade-related policies and practices in Honduras". *Honduras Policy Enhancement and Productivity Project (PEP)*. Tegucigalpa: United States Agency for International Development (USAID).
- Dirección Ejecutiva de Ingresos. Varios años. *Memoria*. Tegucigalpa.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. "Honduras. Poverty Reduction and Growth Facility". Tegucigalpa. No publicado.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. "Propuestas para la reforma del sistema tributario y su administración". Departamento de Asuntos Fiscales. Washington, D.C.
- Foreign Investment Advisory Service (FIAS). 2001. "Honduras: The climate for foreign investment and how it can be improved". Corporate Finance Corporation. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gobierno de la República de Honduras. 2001. *Estrategia para la reducción de la pobreza*. Tegucigalpa.
- Jenkins, G. P., C. Kuo y G. P. Shukla. 2000. "Tax analysis and revenue forecasting: Issues and techniques". Harvard Institute for International Development. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.

- Management Systems International, United States Agency for International Development and the Government of Honduras. 1993. "A preliminary evaluation of the fiscal system of Honduras". Tegucigalpa: United States Agency for International Development (USAID).
- Márques, J. S. 2001. "Honduras: elementos para una estrategia macroeconómica alta y sostenible". *Honduras Policy Enhancement and Productivity Project* (PEP). Tegucigalpa: United States Agency for International Development (USAID).
- Martínez, M. 2001. "El sistema tributario en Honduras: un caso de estudio". Curso de educación a distancia *Políticas de recursos públicos en beneficio de los pobres*. The World Bank Institute/Colegio Hondureño de Economistas. Tegucigalpa. No publicado.
- Paz Cafferata, J. y V. Sierra (eds.). 2001. "La política comercial en Honduras: compendio de propuestas". *Honduras Policy Enhancement and Productivity Project* (PEP). Tegucigalpa: United States Agency for International Development (USAID).
- Secretaría de Finanzas. Varios años. *Memorias de la Secretaría de Finanzas*. Tegucigalpa.
- Tello, C. 2000. "Honduras: finanzas públicas". Tegucigalpa: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). No publicado.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 7



NICARAGUA: DESAFÍOS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

*Juan Carlos Gómez Sabaini**

Evolución y diagnóstico de la situación tributaria

Evolución económica reciente

Desde 1996 Nicaragua aceleró su transformación socioeconómica. De una economía con una fuerte participación estatal pasó a una de libre mercado en medio de un alto déficit fiscal que representaba el 8,4% del PIB, un déficit en cuenta corriente equivalente a 26,4% del PIB, un alto deterioro de la infraestructura económica y social, una situación conflictiva en torno a los derechos de propiedad, y un déficit de viviendas superior a las 400 mil unidades.

Con el apoyo de la comunidad internacional, el gobierno inició un ambicioso programa de estabilización y varias reformas orientadas a viabilizar al país en términos macroeconómicos. A pesar de que los resultados iniciales de este proceso fueron positivos, el déficit fiscal continuó siendo alto. Por esta razón, durante la primera mitad de 1997 se adoptó una reforma impositiva y se tomaron medidas para fortalecer la administración tributaria.

* Sergio Santamaría contribuyó en la redacción de la primera sección y Julio Francisco Báez Cortés colaboró en el análisis de las exenciones y exoneraciones. Maximiliano Geffner tuvo a su cargo la difícil tarea de procesamiento de la fragmentada información estadística disponible.

Aunque las consecuencias del huracán Mitch (octubre de 1998) produjeron importantes cambios en la situación fiscal del país, las tareas de reconstrucción desarrolladas por el gobierno en el año 1999, con abundantes recursos provenientes del financiamiento externo, le dieron un impulso importante a la actividad económica. Sin embargo, y tras concluir estas tareas, el desempeño de la economía durante el bienio 2000-2001 estuvo condicionado por un entorno internacional adverso que produjo una desaceleración del crecimiento (Cuadro 7.1).

Cuadro 7.1. Indicadores macroeconómicos, 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB (US\$ millones)	3.320	3.383	3.573	3.743	3.953	3.991	4.003
PIB base 1994 (C\$ mill., precios de 1994)	22.536	23.430	24.299	26.009	27.095	27.898	28.182
Tipo de cambio (C\$ / US\$)	8,4	9,4	10,6	11,8	12,7	13,4	14,3
Tasa de crecimiento anual (% , precios de 1994)							
PIB	6,3	4,0	3,7	7,0	4,2	3,0	1,0
Precios al consumidor	12,1	7,3	18,5	7,2	9,9	4,8	3,9
PIB per cápita	3,2	1,1	0,9	4,1	1,8	0,3	-1,6
Consumo total per cápita	0,6	0,9	1,9	1,7	1,0	-0,2	-1,1
Sector externo (millones de US\$)							
Exportaciones FOB	466	577	573	546	643	605	596
Importaciones FOB	1.043	1.371	1.397	1.698	1.653	1.620	1.636
Balanza comercial	-577	-794	-824	-1.152	-1.010	-1.015	-1.040
Balanza de servicios	-400	-283	-196	-238	-234	-266	-217
Transf. corrientes netas	95	150	200	300	320	336	377
Balanza en cuenta corriente	-882	-927	-820	-1.090	-925	-946	-881
Balance del Gobierno General (% del PIB)							
Ingresos corrientes	18,5	20,1	22,1	20,6	19,4	19,2	19,9
Gastos corrientes	15,3	15,6	16,3	15,5	16,6	18,8	17,7
Ahorro presupuestario	3,1	4,5	5,8	5,1	2,8	0,3	2,2
Ingresos de capital	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Gastos de capital	11,7	8,8	7,6	12,7	11,8	10,6	8,0
Balance global	-8,4	-4,2	-1,8	-7,4	-9,0	-10,2	-5,8
Donaciones externas	5,6	3,2	2,2	5,2	4,5	3,8	5,0
Balance global ^a	-2,9	-1,0	0,4	-2,2	-4,5	-6,4	-0,8
Crédito externo neto	5,0	2,5	4,5	5,8	3,4	3,3	2,8
Ingresos por privatización					2,9 ^b	0,9 ^c	0,4 ^c
<p><i>Fuente:</i> Banco Central de Nicaragua, FMI y estimaciones del autor.</p> <p>^a Excluye donaciones.</p> <p>^b Los ingresos por privatización financiaron parte del déficit y posibilitaron recuperar parte de las reservas internacionales.</p> <p>^c La diferencia fue financiada con recursos del Banco Central.</p>							

A pesar de los esfuerzos realizados por este país durante el período 1996-2002 para cumplir con sus obligaciones de la deuda, el peso de ésta se convirtió en el obstáculo más grande para su desarrollo. Adicionalmente, la economía nicaragüense se concentró en un crecimiento más que proporcional del consumo en relación con los gastos en inversión y exportaciones, lo cual generó una dependencia cada vez mayor del ahorro externo.

Este comportamiento macroeconómico refleja la vulnerabilidad del país que ha centrado su funcionamiento en los flujos de ayuda externa, y en las remesas familiares provenientes del exterior. Aunque la atracción de la inversión extranjera ha sido exitosa, ésta no ha sido diversificada ni dirigida a las exportaciones. Desde una perspectiva de largo plazo, el problema básico de la economía nicaragüense está asociado al bajo nivel de productividad que se ha mantenido en los principales sectores económicos a pesar del crecimiento de la inversión pública y privada de los primeros años de la década de los noventa.

En síntesis, las reformas estructurales de la última década sirvieron para estabilizar la economía y reducir la inflación y la deuda pública, pero han dejado una deuda pendiente en términos de desempleo (10,7% de desempleo abierto en 2001), de pobreza, y de los preocupantes niveles de déficit del sector público y del sector externo que reflejan una alta dependencia de variables tan inestables como son las donaciones y transferencias del exterior. Además, el país enfrenta grandes necesidades en materia de infraestructura vial y de servicios, los cuales están significativamente por debajo de los promedios regionales. Una reforma estructural exitosa debe mejorar la eficiencia de la administración pública, disminuir el déficit fiscal (antes de donaciones) a niveles de 3% del PIB, y focalizar los planes y programas en la disminución de los niveles de pobreza.

Evolución y composición de los ingresos tributarios

Los ingresos tributarios mostraron un deterioro significativo durante el período. Mientras que en el año 1999 crecieron 7,3% en términos reales con respecto al año anterior, en 2001 el crecimiento fue de -3,4%, a pesar de un crecimiento real del PIB de 3% y de una inflación de 4,8% en ese año. La pérdida de recursos tributarios en el año 2001 estuvo esencialmente concentrada en la caída de 11% en la recauda-

ción nominal del impuesto a los derivados del petróleo. Este comportamiento refleja la vulnerabilidad del esquema tributario debido a la alta dependencia de esta fuente de ingresos que aporta cerca del 20% del total de la recaudación. Sin embargo, en el año 2002 se logró un aumento de los ingresos tributarios mayor al 10% (6,5% real) debido principalmente a las mejoras que se produjeron en el impuesto a la renta y en el impuesto general al valor después de la reforma impositiva de ese año.

La recaudación tributaria medida en términos del PIB (presión o carga tributaria) alcanzó 13,7% en 2001 y 14,3% en 2002. Desde 1998, cuando se alcanzó una tasa de 14,9%, la presión tributaria ha venido descendiendo¹.

Durante el período 1994-2002, los ingresos tributarios crecieron 2,4 veces, comparado con un índice de crecimiento del producto nominal de 1,9, lo que indica un coeficiente de elasticidad *ex-post* (*buoyancy*) de 1,3%. En este resultado incidieron los cambios legislativos introducidos en 1997, 1999, 2000 y 2002. Esta evolución tiene tres etapas bien diferenciadas: un estancamiento del PIB entre 1992 y 1993, una etapa de crecimiento promedio de 5,4% desde 1994 hasta 1999, y un período posterior de desaceleración cuando la economía creció 4,2% en 2000, 3,0% en 2001 y 1,0% en 2002.

Como se observa en el Cuadro 7.2, Nicaragua presenta una enorme concentración de su estructura recaudatoria en pocos tributos. El impuesto general al valor (IGV) que se recauda por las ventas y prestación de servicios en el mercado interno y por las importaciones de bienes, representó el 41% del total de los ingresos tributarios en 2002. El IGV sobre las importaciones constituye el tributo de mayor recaudación.

El impuesto sobre la renta (IR) ha pasado a ocupar el segundo lugar en la estructura tributaria por primera vez en la última década (20%), superando al impuesto selectivo a los derivados del petróleo (17% del total) que ocupaba el segundo lugar desde 1995 cuando se redujeron drásticamente los impuestos a las importaciones. Estos tres tributos (IGV, IR y selectivos a los derivados del petróleo) contribuyen

¹ En este trabajo se utilizan los valores del PIB a precios de 1994 actualizados por el Banco Central de Nicaragua y que significaron un incremento promedio de 63% con respecto a la anterior serie a precios de 1980. Este cambio implicó niveles más razonables para el indicador de presión tributaria.

Cuadro 7.2. Evolución de los ingresos tributarios, 1992-2002

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de córdobas											
Ingresos tributarios	1.779	2.062	2.383	2.933	3.452	4.393	5.639	6.484	7.264	7.355	8.138
Impuesto a la renta	307	267	263	401	511	675	810	986	1.180	1.303	1.610
Impuesto general al valor ^a	212	321	354	856	1.032	1.483	2.064	2.609	2.945	3.080	3.356
Impuestos específicos al consumo	802	881	1.080	1.149	1.290	1.478	1.666	1.947	2.134	2.047	2.120
- <i>Petróleo y derivados</i>	297	410	514	574	668	857	1.099	1.340	1.458	1.326	1.399
Impuestos a las importaciones	364	444	516	289	334	535	839	594	641	590	642
Otros tributos	95	151	170	239	286	221	260	348	365	335	411
Porcentaje del PIB											
Ingresos tributarios	..	..	11,9	12,2	12,3	13,7	14,9	14,7	14,5	13,7	14,3
Impuesto a la renta	..	..	1,3	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,8
Impuesto general al valor ^a	..	..	1,8	3,6	3,7	4,6	5,5	5,9	5,9	5,7	5,9
Impuestos específicos al consumo	..	..	5,4	4,8	4,6	4,6	4,4	4,4	4,3	3,8	3,7
- <i>Petróleo y derivados</i>	..	..	2,6	2,4	2,4	2,7	2,9	3,0	2,9	2,5	2,5
Impuestos a las importaciones	..	..	2,6	1,2	1,2	1,7	2,2	1,3	1,3	1,1	1,1
Otros tributos	..	..	0,8	1,0	1,0	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7
Estructura porcentual											
Ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto a la renta	17,2	12,9	11,0	13,7	14,8	15,4	14,4	15,2	16,2	17,7	19,8
Impuesto general al valor ^a	11,9	15,5	14,9	29,2	29,9	33,7	36,6	40,2	40,5	41,9	41,2
Impuestos específicos al consumo	45,1	42,7	45,3	39,2	37,4	33,7	29,5	30,0	29,4	27,8	26,0
- <i>Petróleo y derivados</i>	16,7	19,9	21,6	19,6	19,3	19,6	19,5	20,7	20,1	18,0	17,2
Impuestos a las importaciones	20,5	21,5	21,7	9,9	9,7	12,2	14,9	9,2	8,8	8,0	7,9
Otros tributos	5,3	7,3	7,1	8,1	8,3	5,0	4,6	5,4	5,0	4,6	5,0

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

^a Para el período 1992-1994, el IGV sobre las importaciones está incluido en los impuestos a las importaciones. No se pudo obtener esta información desagregada.

con el 78% del total de los ingresos tributarios. En orden de importancia le siguen los derechos arancelarios de importación con 7% del total, y varios impuestos selectivos y otros tributos relacionados con el comercio exterior. En el Cuadro 7.3 se muestra la composición de los ingresos del Gobierno Central.

Cuadro 7.3. Ingresos del Gobierno Central, 1996-2002^a
(Millones de córdobas)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos totales (a + b)	3.654	4.660	5.906	6.739	7541	7.654	8.589
Ingresos corrientes (a = c + d)	3.612	4.635	5.886	6.730	7.264	7.355	8.138
Ingresos tributarios (c)	3.452	4.393	5.639	6.484	1.180	1.303	1.610
Renta y ganancias	511	675	810	986	187	204	366
Declaraciones juradas	123	149	133	199	348	415	390
Anticipos personas jurídicas	154	206	277	319	348	415	390
Resto anticipos	0	0	7	13	15	11	25
Retenciones sueldos y salarios	145	163	160	232	304	402	456
Resto retenciones	89	158	234	223	328	271	374
Patrimonio y propiedad	2	4	4	-10	-11	-14	2
Bienes y servicios	2.603	3.178	3.761	4.577	5.090	5.137	5.485
General a las ventas	1.032	1.483	2.064	2.609	2.945	3.080	3.356
Doméstico	520	703	931	1.183	1.405	1.521	1.493
Importado	512	779	1.133	1.426	1.540	1.559	1.863
Selectivos al consumo ^b	1.222	1.380	1.549	1.780	1.938	1.857	1.934
Derivados del petróleo	668	859	1.099	1.340	1.458	1.326	1.399
Cerveza	159	150	145	168	204	224	224
Bebidas alcohólicas	92	82	52	68	85	104	91
Tabaco	144	155	160	100	69	100	138
Bebidas gasificadas	160	135	93	104	123	104	83
Específicos al consumo ^c	68	98	117	167	196	190	186
Timbres y estampillas	263	194	17	12	11	12	12
Resto	18	23	14	9	1	-2	-2
Comercio y transac. Internac.	334	535	839	594	641	590	642
Derechos arancelarios	233	234	360	448	465	450	574
Aranc. temp. de protección	67	256	458	105	96	41	0
35% a Honduras y Colombia				5	72	70	39
Resto	33	46	21	37	8	30	29
Otros con destino específico	2	1	226	337	364	339	399
Ingresos no tributarios (d)	160	242	247	247	273	291	426
Ingresos de capital (b)	42	25	19	9	4	8	26

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Ingresos y la Dirección General de Aduanas.

^a No incluye donaciones externas.

^b Incluye lo recaudado por la DGI y la DGA.

^c Incluye los impuestos sobre bienes suntuarios.

En materia de imposición patrimonial sólo se aplica un impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) que fue transferido en el año 1992 a la órbita de los municipios. Este tributo sustituyó al impuesto sobre el patrimonio neto que gravaba tanto el valor de los bienes inmuebles como de los bienes muebles². La recaudación obtenida por el municipio de Managua, único con información disponible, ha sido cercana a los C\$30-35 millones en 2000, que resulta pequeña si se compara con lo obtenido por el impuesto a la renta.

La importancia de la recaudación del IGV importado y del impuesto selectivo sobre los derivados del petróleo señala una fuerte debilidad estructural del sistema tributario del país como se analizará más adelante. Además, la alta concentración en pocas fuentes de ingresos arroja dudas sobre su impacto en la neutralidad del sistema económico y en la equidad distributiva, y muestra los límites de la capacidad de gestión que tiene la administración tributaria para expandir su radio de acción.

La concentración de los ingresos tributarios en pocos impuestos se complementa con una concentración en pocos contribuyentes. Como se observa en el Cuadro 7.4, los grandes contribuyentes proporcionan un 74% del total de la recaudación de la Dirección General de Impuestos (DGI), siendo más alta la concentración en los sectores manufacturero y eléctrico, y menor en el agropecuario, el minero y la construcción.

Cuadro 7.4. Recaudación por sector económico, 2001^a

	Grandes contrib. ^b		Total contrib.		Estruc-tura del PIB (%)	Grandes contrib. (% del total)	Total contrib. (% del PIB)
	Mill. C\$	%	Mill. C\$	%			
Agropecuario y minero	12	0,3	55	1,1	20,0	22,2	0,5
Manufacturero	2.414	64,9	2.424	48,2	15,5	99,6	49,5
Electricidad	218	5,9	276	5,5	3,3	79,1	74,1
Construcción	22	0,6	89	1,8	8,4	24,4	4,1
Comercio y transporte	602	16,2	1.188	23,6	21,8	50,7	13,5
Financiero y servicios	454	12,2	997	19,8	31,0	45,6	15,7
Total	3.723	100,0	5.028	100,0	100,0	74,0	14,8

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Oficina de Análisis de la DGI.
^a Los datos corresponden exclusivamente al universo de sujetos administrados por la DGI.
^b La ley define como gran contribuyente a aquel que factura más de C\$500 mil mensuales.

² En 1992 el impuesto al patrimonio neto fue transformado en el impuesto inmobiliario, cuya jurisdicción tributaria fue trasladada al ámbito municipal.

Paradójicamente, estos últimos sectores proporcionan un 28% del PIB y sólo un 3% de los ingresos tributarios mientras que los primeros aportan un 19% del PIB y un 54% de dichos ingresos. Esta situación evidencia no sólo la mencionada vulnerabilidad del sistema tributario de Nicaragua sino también la inequidad subyacente en el mismo, ya que ciertos sectores de alta participación en los ingresos del país sobrellevan una carga impositiva menor que el resto.

Compromisos asumidos en relación con la obtención de nuevos recursos tributarios

Las autoridades nicaragüenses enfrentan un fuerte desafío para mejorar el nivel de los ingresos tributarios y reducir la vulnerabilidad dada por la alta dependencia de los ingresos por donaciones y de las transferencias del exterior. Por una parte, el compromiso con los objetivos indicados en la Iniciativa HIPC³ requieren de mayores recursos. Así mismo, un nuevo programa con el FMI requerirá reducir los niveles de déficit del sector público consolidado (antes de donaciones). Al mismo tiempo, deben tenerse en cuenta las normas sancionadas con la Ley 343 en la que se establece un cronograma de reducciones de tasas para los bienes cubiertos por el impuesto específico al consumo (IEC) y que constituyen la parte sustancial de dicha recaudación, sin considerar el impuesto al petróleo y sus derivados. Adicionalmente, es necesario cuantificar el impacto fiscal del nuevo régimen de jubilaciones y pensiones⁴.

En conjunto, las necesidades de financiamiento de corto plazo de 2,5% a 3% del PIB podrían cubrirse con unas pocas medidas como la eliminación de la tasa cero por ventas domésticas y la derogación de exoneraciones al arancel de importación. Sin embargo, para una solución estructural del sistema tributario, dada la altísima concentración

³ *Highly Indebted Poor Countries* (Países Pobres Altamente Endeudados). Bajo esta iniciativa los países se comprometen a impulsar una serie de políticas para asegurar un crecimiento sostenido, mejorar los niveles de capital humano, y fortalecer y generar los cambios institucionales para estimular el desarrollo.

⁴ Aunque este estudio está centrado en la evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Central, se debe enfatizar la importancia de la acción del gobierno sobre las finanzas municipales y los efectos fiscales del nuevo régimen de previsión social. Estos elementos deben tomarse en cuenta en el diseño e implementación de una reforma tributaria estructural.

de la recaudación en el IGV y el IEC, deben buscarse también medidas que tiendan a diversificar la estructura tributaria y a lograr un mejor balance entre las distintas bases imponibles ya que la tributación a la renta y al patrimonio tienen un escaso peso relativo⁵.

Debe señalarse que las decisiones adoptadas en el pasado han buscado atenuar el impacto regresivo de la imposición indirecta a través de exoneraciones y tasas cero a las ventas domésticas, en lugar de procurar una tributación con efectos más proporcionales en esos tributos y utilizar complementariamente la imposición directa como un mecanismo para mejorar los efectos sobre la distribución del ingreso. Es por ello que la eliminación de la tasa cero y la reducción de exoneraciones en el IGV deben venir necesariamente acompañadas por otras reformas con mayor progresividad, ya que en caso contrario se estaría sesgando la imposición sobre el sector de la población de menores recursos, dado el peso desproporcionado de la imposición indirecta.

Análisis del comportamiento de los principales impuestos

Impuesto sobre la Renta (IR)

La imposición a la renta aportó en los últimos años alrededor del 15% del total de la recaudación, manteniendo una participación constante a pesar de las reformas introducidas en la legislación en 1997 y 1999. A partir de 2001, y especialmente después de la reforma de 2002, esta participación aumentó a 20%. No obstante, esta cifra resulta relativamente exigua ya que el impuesto incluye la tributación sobre los ingresos de las personas naturales, las utilidades de las personas jurídicas, las ganancias de capital obtenidas por la totalidad de los contribuyentes, la imposición a las herencias y el impuesto mínimo a la renta. Durante el último quinquenio, la participación del IR con respecto al PIB ha sido pequeña, oscilando en torno a 2,2% y situándose en 2,8% en 2002.

⁵ Con posterioridad a la finalización de este estudio (mayo de 2002), las autoridades de Nicaragua tomaron algunas medidas en el sentido de las aquí propuestas, las que se comentan en las notas de pie de página de las secciones siguientes.

Como se observa en el Cuadro 7.5, el 63% de la recaudación del tributo proviene de dos fuentes principales. En primer lugar, el anticipo de 1% aplicado cada mes sobre los ingresos brutos mensuales de las sociedades que llevan registros contables, proporciona el 32% de la recaudación de este impuesto. En segundo lugar, la retención correspondiente a pago de sueldos, salarios y otras compensaciones a empleados en el país que contribuye con el 31% del total, y que tributan según la tasa progresiva sobre el monto percibido. Además, el 20% de la recaudación del tributo proviene de la retención del 1% que se efectúa sobre toda venta de bienes o prestación de servicios gravados. Así mismo, los profesionales quedan sujetos a una retención en la fuente de 5% de sus honorarios al igual que las dietas de los directores de sociedades. Finalmente, en el caso de personas no residentes, se les presume una renta gravable en porcentajes distintos según la actividad y sobre esa base imponible presuntiva se aplican distintos niveles de retención.

Cuadro 7.5. Impuesto a la renta por rango de renta imponible, julio 2000-junio 2001 (Miles de C\$)

Renta imponible	Número de contribuyentes	Renta bruta	Renta neta gravable ^a	Impuesto	Saldo a pagar
De 0 a 50.000	4.956	4.275.452	70.683	5.440	-16.173
De 50.001 a 100.000	2.121	1.396.618	137.236	7.537	-1.944
De 100.001 a 200.000	1.114	2.260.100	158.659	19.092	376
De 200.001 a 300.000	459	1.608.257	112.179	16.803	-326
De 300.001 a más	861	20.284.415	1.272.809	301.096	107.811
Total	9.511	29.824.842	1.751.566	349.968	89.744

Fuente: División de Informática y Sistemas de la DGI.

^a No incluye renta neta gravable negativa.

Es interesante observar, en primer lugar, que el 85% de la recaudación total ingresa a las arcas fiscales a través de un sistema de anticipos y retenciones en la fuente (y de estas últimas el 60% corresponde a la retención por pago de sueldos y salarios) y, por tanto, el ingreso neto de las declaraciones juradas aporta solamente un 15%. La causa de ello se encuentra en los aumentos de las tasas de retención y de anticipos que el gobierno ha realizado en los últimos años con el fin de incrementar la recaudación mensual, convirtiendo a los mismos en la práctica en un pago mínimo y final del tributo, ya que la

elevación de los niveles de anticipos y retenciones no ha incrementado el impuesto global anual, lo que se constata en el bajo nivel de las declaraciones juradas.

El Cuadro 7.5 señala que, como resultado de la declaración jurada, los primeros cuatro tramos de renta del total de contribuyentes presentan un saldo a su favor o cercano a cero, es decir que han sido retenidos o anticiparon impuestos en exceso, mientras que solamente el último tramo de ingreso contribuye positivamente con recaudación adicional⁶.

En segundo lugar, la relación de la renta neta imponible respecto a la renta bruta es de 5,9% solamente. Esto indica problemas en la amplitud de la base gravada ya que, a la vez que se define al impuesto sobre un concepto amplio de renta, posteriormente se le desvirtúa mediante generosas exenciones o deducciones. Así mismo, esta reducida cifra podría indicar una sobreestimación de los gastos deducibles presentados por las empresas, lo que requiere ser analizado por la vía de la fiscalización.

Un tercer aspecto es el que se refiere a la tasa efectiva del tributo. Se observa que para el conjunto de contribuyentes el promedio de ésta es de sólo 20% de la renta imponible (para la renta bruta es de 1,2%). Estos resultados muestran un peso muy pequeño del tributo para tener un efecto redistributivo significativo sobre el ingreso.

Por último, se observa una marcada concentración de la recaudación en pocos contribuyentes: el 9% de éstos contribuye con el 86% del tributo (en el caso de las personas naturales sólo el 6% de los casos aporta el 70% del total del tributo y en el caso de las personas jurídicas el 16% de las mismas aporta el 90% del total). La recaudación del impuesto proviene esencialmente de las grandes empresas y, en particular, de aquéllas que se encuentran dentro de la llamada "industria fiscal". En términos absolutos, 861 casos correspondientes al período julio 2000/junio 2001 han contribuido con el 86% de la recaudación producida a través de las declaraciones juradas, lo que indicaría que, desde el punto de vista de la administración, no deberían existir impedimentos para el control y la fiscalización.

⁶ En ese sentido, cabría observar que la ausencia de actualización de los tramos de renta gravable combinada con el aumento del nivel de precios de la economía pueden haber producido una acumulación de la escala de tramos del impuesto en los estratos superiores.

El impuesto a la renta de Nicaragua utiliza el principio de fuente territorial y grava a los ingresos ordinarios conjuntamente con las rentas accidentales o extraordinarias (incluyendo las ganancias de capital y la percepción de herencias, legados y donaciones) por lo cual se acerca a la definición teórica de “consumo más variación patrimonial operada en el período fiscal”. La estructura de las tasas no distingue entre ambos tipos de rentas. Los dividendos o participaciones de utilidades que repartan las sociedades que tributan en el IR no se consideran renta gravable, y quedan exclusivamente gravados en cabeza de la sociedad, lo que implica un criterio cédular y no personal.

Adicionalmente, la ley otorga un sinnúmero de exenciones distinguiendo entre exenciones subjetivas y objetivas (o ingresos no gravables). Para la determinación de la renta neta pueden efectuarse las deducciones necesarias para obtener la renta, señalándose en ese aspecto una cierta liberalidad. La deducción de intereses pagados por deudas contraídas sólo son deducibles en los montos que excedan a los intereses cobrados. Un aspecto que debe destacarse es la aplicación amplia y general, según la conveniencia del contribuyente, de un régimen de depreciación acelerada que permite amortizar la totalidad del valor de los activos en un lapso menor a lo que se considera su vida útil⁷.

Las tasas aplicadas actualmente en el caso de las personas jurídicas y naturales se presentan en el Cuadro 7.6⁸.

La legislación establece criterios presuntivos a consideración del fisco para la determinación de la renta neta de ciertos contribuyentes y actividades. Con respecto a los pequeños negocios, la DGI puede establecer categorías o clasificaciones en razón del volumen de sus operaciones anuales y de su ubicación. Esta facultad ha dado lugar a una extraordinaria proliferación de niveles de renta presuntiva en

⁷ En septiembre de 2002 el Congreso aprobó la Ley de Ampliación de Base Tributaria (LABT), en febrero de 2003 las leyes 447 y 448, y en mayo de 2003 la Ley de Equidad Fiscal (LEF) por las cuales se eliminaron parcialmente las exenciones a las rentas financieras, se implementó el uso de retenciones en la fuente, se aumentó la tasa marginal de personas naturales y de personas jurídicas a 30%, se adoptó un impuesto mínimo a la renta del 1% sobre el valor de los activos, y se eliminó el régimen de depreciación acelerada excepto para los exportadores.

⁸ La LABT dividió en dos el último tramo del impuesto a la renta de las personas naturales, gravando con un 25% a las rentas entre C\$300.001 y C\$500.000, y con un 30% a las rentas superiores a C\$500.001. Además, la tasa para las personas jurídicas se elevó a 30%.

**Cuadro 7.6. Tasas del impuesto a la renta
(Millones de C\$ y porcentaje)**

Personas naturales	
Renta imponible	
De 0 a 50.000	–
De 50.001 a 100.000	10% sobre el excedente de 50.000
De 100.001 a 200.000	Mínimo de 5.000 más 15% sobre el excedente de 100.000
De 200.001 a 300.000	Mínimo de 20.000 más 20% sobre el excedente de 200.000
De 300.001 a más	Mínimo de 40.000 más 25% sobre el excedente de 300.000
Personas jurídicas	25%
<i>Fuente:</i> DGI.	

razón de que los criterios indicados en esa ley son tan generales que permiten un amplísimo margen para la determinación de la misma.

En 1997 se introdujo, como pago mínimo a cuenta del impuesto a la renta, un impuesto de 1,5% sobre el valor de los activos fijos tangibles y de los inventarios para los sectores económicos no agropecuarios, pero debido a que se limitó la aplicación de la norma a aquellas empresas que no llevaban libros contables legalmente autorizados, el efecto de la medida quedó prácticamente anulado.

Impuesto General al Valor (IGV)

La importancia del impuesto general al valor desde el punto de vista de su impacto recaudatorio resulta muy significativa en Nicaragua. En 2002 el fisco obtuvo el 41% del total de sus recursos de este tributo. Su participación en el PIB se ha mantenido cercana al 6% desde 1998, cuando su recaudación creció sustancialmente.

De otro lado, la recaudación se distribuye en partes casi iguales entre la originada en las ventas domésticas y en las importaciones (Cuadro 7.3). Un aspecto preocupante del alto peso del IGV importado es la relación inversa que existe entre este tributo y el resultado de la balanza comercial. En 2002 el país tuvo un déficit comercial de 26% respecto al PIB y este monto, dado el principio de destino por el cual se devuelve el IGV a las exportaciones y se gravan las importaciones, constituye el saldo neto sobre el que opera el tributo. En la medida en que se reduzca el déficit comercial es de esperar que se reduzca la recaudación del tributo. Esta gran dependencia de la recaudación obtenida en las aduanas constituye un aspecto crítico para el logro de ingresos fiscales sostenibles para el sector público.

Cabe destacar dos aspectos de la estructura de la recaudación del IGV. En primer lugar, la concentración de la recaudación en un pequeño grupo de grandes contribuyentes, definidos como aquéllos que tienen ventas por sobre C\$6 millones anuales, los cuales contribuyen con el 76,6% de la recaudación, cifra que se eleva a 96% en el caso del sector manufacturero (Cuadro 7.7). En segundo lugar, la baja contribución de algunos sectores económicos como el agropecuario y la construcción. En ese sentido, las exenciones vigentes han excluido a estos sectores de toda contribución al IGV, convirtiendo al tributo en un gravamen sobre los sectores industrial y comercial. Este aspecto afecta la neutralidad del tributo al distorsionar la estructura de precios.

Cuadro 7.7 Recaudación del IGV por sector económico, 2001^a

Sector económico	Total contribuyentes		Grandes contribuyentes		Resto		Grandes contribuyentes (% del total)
	Mill. de C\$	%	Mill. de C\$	%	Mill. de C\$	%	
Agropecuario y minero	11	0,7	1	0,1	10	2,7	9,9
Manufacturero	430	28,3	413	35,5	17	4,8	96,0
Electricidad	193	12,7	179	15,3	15	4,2	92,4
Construcción	50	3,3	14	1,2	36	10,0	28,4
Comercio y transporte	522	34,3	351	30,1	171	48,1	67,2
Financiero y servicios	315	20,7	207	17,8	107	30,2	65,9
Total	1.521	100,0	1.165	100,0	356	100,0	76,6

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Oficina de Análisis de la DGI.
^a Los datos corresponden exclusivamente al universo de sujetos administrados por la DGI.

El IGV es un impuesto general al consumo sobre los bienes y servicios que se aplica siguiendo los supuestos clásicos de un impuesto al valor agregado “tipo consumo” (se permite la deducción inmediata de los créditos fiscales correspondientes a la compra de bienes de capital o activos fijos en el mismo mes en que se realice la compra o importación de dichos bienes) y se aplica el principio jurisdiccional de destino, determinado de acuerdo con la técnica de impuesto contra impuesto, y que se encuentra vigente en el país desde enero de 1985 (Decreto 1531). El tributo tiene una tasa general de 15% sobre la enajenación e importación de bienes, al igual que la prestación de servicios, pero además posee dos tasas diferenciales: 6% para el transporte aéreo al exterior, y 5% para la venta o importación de cemento sin pulverizar y de cemento gris. Adicionalmente, utiliza la tasa cero

para determinadas operaciones y enajenaciones de bienes, por lo que los productores e importadores gravados con dicha alícuota gozan del derecho de compensación o devolución del IGV que pagaron al comprar los insumos requeridos en el proceso de elaboración de los bienes finales sujetos a dicho régimen⁹.

La ley grava todo acto o contrato que conlleve la transferencia de la propiedad, toda serie de actos asimilados a ésta, así como el valor de todos los bienes tangibles de origen extranjero y la enajenación en el país de bienes adquiridos mediante franquicia aduanera. En el caso de los servicios, éstos están gravados de manera general, en la medida en que sean provistos de manera total o parcial en el territorio del país por personas residentes o no residentes. En ese sentido, las normas siguen los criterios usuales de un impuesto a las ventas de base amplia, si bien existe una larga lista de exenciones, además de las operaciones sujetas a tasa cero¹⁰.

Las personas naturales cuyas ventas o prestación de servicios sea inferior a C\$20 mil mensuales quedan sujetas a un régimen de cuota fija (existen más de 300 niveles distintos) sobre la base de una estimación inicial de los ingresos por ventas. Estos contribuyentes quedan liberados de la obligación de expedir factura en la que se especifique el impuesto, independientemente del valor de la transacción. En el caso en que se produzca un saldo a favor del contribuyente, existen dos modalidades. En la primera, cuando el saldo se origina por la aplicación de una tasa sobre las ventas inferior a la tasa general, el contribuyente puede compensar el exceso de impuesto con otras obligaciones impositivas, y si subsistiera aún un saldo a su favor podrá solicitar su devolución. En la segunda, cuando los saldos a favor se originan por la aplicación de la tasa cero sobre sus ventas, tiene dos posibilidades: negociar con el comprador de sus bienes la devolución directa del IGV pagado en la producción de los mismos entregando las facturas originales de sus compras de insumos, u optar por una devolución del impuesto pagado a través de la DGI siguiendo los procedimientos establecidos.

⁹ Con la LABT (2002) y la LEF (2003) se limitó el uso de la tasa cero sólo para exportaciones y algunos casos especiales. Además, se aprobó la convergencia progresiva de las tasas diferenciales a la tasa general para el año 2006.

¹⁰ La LEF extendió la base imponible a los servicios en general y redujo el número de bienes exentos incluidos en la canasta familiar.

Impuestos Específicos de Consumo (IEC)

El conjunto de bienes sujetos al impuesto específico de consumo establecido por el Decreto 23 de 1994, comprende dos subconjuntos bien diferenciados. Por una parte, el impuesto afecta a cerca de 950 bienes o productos identificados a través de la nomenclatura arancelaria (SAC) que quedan sujetos a distintas tasas, y en la práctica opera como un arancel adicional, ya que en su gran mayoría no existe producción local de los mismos. Por otra parte, el IEC grava a un reducido número de bienes de consumo masivo y que producen una importante recaudación, razón por la cual se los denomina “industria fiscal”. Este grupo comprende a los derivados del petróleo, las bebidas alcohólicas (incluyendo cervezas), las bebidas gaseosas y los tabacos¹¹.

Mientras que la importancia recaudatoria del primer subconjunto es reducida ya que no aportan más de 0,3% del PIB, la industria fiscal aportó C\$1.934 millones en 2002, es decir, 3,4% del PIB. Se destaca la importancia del gravamen sobre el petróleo y sus derivados que constituye la mayor fuente recaudatoria en el país y cuyo origen proviene de sólo dos contribuyentes.

Otro aspecto que distingue a los bienes de la industria fiscal es su tratamiento respecto del IGV. Todos ellos están gravados a la tasa general del 15%, con excepción de los derivados del petróleo y gas de petróleo (que se incorporó al tributo para los balones domésticos de más de 25 kilos en 1997).

Las alícuotas de estos bienes han sido cambiantes durante los últimos años, produciéndose inicialmente un incremento de las mismas seguido de una reducción. La última reforma estableció una escala de imposición decreciente con los siguientes niveles: 37% para ron y cervezas, 40% para tabaco, 14,5% para gaseosas, US\$0,6985/galón para la gasolina súper, US\$0,6955/galón para la gasolina regular y US\$0,5415/galón para el diesel¹².

El valor sobre el cual se aplican las tasas del impuesto se modificó en 1997 (Ley 343) estableciéndose criterios distintos para los bienes de la industria fiscal y para los bienes sujetos al IEC fuera de la industria

¹¹ En 2003, la Ley 448 creó un impuesto extraordinario a los bancos comerciales equivalente al 0,2% del saldo promedio mensual de los depósitos de cada entidad.

¹² En 2003, la Ley 447 elevó a 43% la tasa aplicada a los productos de tabaco.

fiscal. En este último caso la base de imposición es el precio de venta del fabricante o productor en el caso de los productos nacionales y el valor CIF más otros impuestos aplicables en el caso de los bienes importados. Por el contrario, para los bienes de la industria fiscal (excepto petróleo y derivados) la base de aplicación del tributo es el precio de venta al minorista, y los productores pueden tomar como crédito fiscal el impuesto pagado anticipadamente en el momento de la importación. Para esto los fabricantes o importadores deben publicar y comunicar a la DGI el precio al por menor de los distintos bienes a fin de evitar maniobras elusivas en el manejo de precios entre empresas vinculadas.

El impuesto al petróleo y sus derivados constituye en Nicaragua una de las fuentes de recaudación de mayor significación unitaria pero el monto del impuesto por unidad que ingresa al fisco es indeterminado ya que el mismo surge de la diferencia entre el valor de las ventas al público menos el precio base-tubería (en el caso de la importación de petróleo crudo y refinación nacional), o el valor CIF (en el caso de la importación de derivados) menos los márgenes de comercialización de las empresas distribuidoras y estaciones de servicio. Puesto que los márgenes de producción y comercialización constituyen una variable exógena en la determinación del impuesto, el fisco determina el precio de venta al público y captura el 100% de esta diferencia¹³. El precio de venta al público debe ser comunicado a la DGI por las únicas dos empresas importadoras y productoras, y sus valores deben ser publicados a nivel nacional. Si se compara con otros países centroamericanos, se observa que los precios de los combustibles en Nicaragua se encuentran levemente por encima del promedio de la región.

Hay que señalar que este impuesto permanece como uno de los pocos casos residuales de impuesto único y, en consecuencia, sus ventas no se pueden gravar con otros tributos de carácter local, quedando por tanto exento del IGV. Por otro lado, estos bienes están casi totalmente exentos de aranceles, por lo que del total de exenciones a nivel de la Aduana, la correspondiente al petróleo y derivados constituye cerca del 50%.

¹³ La LEF modificó esta forma de tributación imponiendo un monto fijo por galón.

Tributación al comercio exterior

Similarmente a otros países de la región, Nicaragua ha implementado una importante apertura al comercio exterior durante los últimos años. Por un lado, no aplica impuestos de ningún tipo a la exportación y ha estado en un proceso de reducción del arancel temporal de protección (ATP) que había fijado en julio de 1997 sobre todos los bienes a una tasa del 5% y con niveles de tasas distintas para los bienes indicados en los anexos I y II del Decreto 22 de 1994 (bienes no comprendidos en la industria fiscal). Actualmente las importaciones están gravadas únicamente por los derechos arancelarios de importación (DAI) y por el impuesto de 35% a las importaciones provenientes de Honduras y Colombia (denominado impuesto soberano y que fue sancionado a partir de diciembre de 1999 a raíz de disputas sobre la soberanía territorial) ya que no existen restricciones cuantitativas al comercio. Adicionalmente, el régimen tarifario se encuentra enmarcado dentro de las pautas del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La apertura de la economía y el establecimiento de zonas francas (ZF) en los últimos años tienen como objetivo impulsar el crecimiento de las exportaciones, y desde 1996 éstas han crecido 27%, alcanzando un nivel de US\$592 millones en 2001, a pesar de la apreciación real del córdoba durante los últimos años.

La recaudación de los impuestos al comercio exterior ha venido reduciéndose desde 1998, cuando comenzó la reducción gradual del ATP. La participación del arancel temporario pasó de 14,2% del total de los ingresos tributarios en 1998 a 7,7% en 2001, año en que fue derogado. Por otra parte, y a pesar de la reducción de los niveles arancelarios del DAI, la participación de estos derechos en el total recaudado sólo ha experimentado una leve tendencia descendente, comportamiento que se explica por el constante crecimiento de las importaciones que alcanzaron US\$1.796 millones en 2002. Por último, el promedio efectivo de los derechos de importación respecto al valor CIF de las importaciones arroja un porcentaje que oscila en torno a 2% (Cuadro 7.8), lo que indica que el nivel absoluto del gravamen no debe alterar el funcionamiento económico ni la neutralidad asignativa.

Para analizar la estructura arancelaria hay que considerar que Nicaragua es parte del MCCA, que a partir de 1990 recibió un nuevo impulso destinado a formar una unión aduanera. A partir de 1993 el

Cuadro 7.8. Derechos arancelarios de importación (DAI), 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DAI (millones de C\$)	234	360	448	465	450	574
Importaciones CIF (millones de C\$)	13.698	15.785	21.985	22.899	23.923	25.676
PIB (millones de C\$)	31.967	37.805	44.198	50.145	53.654	57.051
DAI (% de importaciones)	1,7	2,3	2,0	2,0	1,9	2,2
DAI (% del PIB)	0,7	1,0	1,0	0,9	0,8	1,0
Importaciones (% del PIB)	42,8	41,8	49,7	45,7	44,6	45,0

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la DGSA y del Banco Central.

MCCA acordó dividir las partidas arancelarias en tres partes: la primera comprendía los derechos arancelarios equiparados, que consiste en materias primas y bienes de capital para las cuales se ha establecido un arancel externo común; la segunda comprendía los derechos arancelarios en proceso de equiparación; y la tercera parte los bienes que no se producen en Centroamérica, por lo que cada país tenía amplia libertad arancelaria. El programa de integración contempla como meta un esquema de arancel externo común con cuatro tasas: una tasa de 0% para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región centroamericana; una tasa de 5% para materias primas producidas en la región; una tasa de 10% para bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región; y una tasa de 15% para bienes finales.

Esta estructura contempla muchas exenciones a la norma general en razón de salvaguardas interpuestas por el país y negociaciones comerciales con los socios de la región, por lo que los productos agropecuarios quedan sujetos a aranceles de 20% para la leche, 30% para maíz y arroz, 40% para pollos enteros y 55% para el azúcar. Un nivel excepcionalmente alto de protección es el que reciben los muslos y patas de pollo que quedan sujetos a un arancel de 170% (Cuadro 7.9).

Un aspecto que llama la atención en Nicaragua es la elevada proporción de bienes que ingresan al país amparados en normas de exención. En ese sentido, mientras que el arancel DAI promedio liquidado para el conjunto de los bienes importados giró en torno al 3,9% en 2000, el arancel efectivamente pagado no superó 2,2%. Los principales bienes exonerados del pago de los DAI son el petróleo, combustibles y lubricantes que se encuentran casi totalmente exonerados, al

Cuadro 7.9. Cantidad de posiciones por nivel y tipo de impuesto

Nivel (%)	DAI ^a	IEC ^b	IGV ^c
0	2.989	5.846	588
De 1 a 5	1.698	37	2
De 6 a 10	342	92	—
De 11 a 15	1.270	235	5.613
De 16 a 170	33	122	0
Exento	—	—	129
Promedio simple (%)	5,2	1,2	13,3
Promedio efectivo (%) ^d	2,2	0,6	7,0

Fuente: Cálculos propios con base en datos del SAC y de la DGA.
^a El DAI se calcula sobre el valor CIF de las importaciones.
^b El IEC se calcula sobre la suma del valor CIF de las importaciones y el DAI.
^c El IGV se calcula sobre la suma del valor CIF de las importaciones, el DAI y el IEC.
^d Los promedios efectivos se calcularon como el cociente entre el impuesto pagado y el valor CIF de las importaciones del año 2000.
Nota: El número total de posiciones arancelarias es 6.332.

igual que los bienes de capital para el sector agropecuario y, en menor proporción, los destinados al resto de los sectores. En síntesis, en 2000 de C\$827 millones liquidados o facturados, C\$368 millones quedaron exentos del pago de los derechos arancelarios, es decir, cerca de 45% del total. Estas exenciones erosionan la recaudación, crean enormes dificultades de control a la administración aduanera y aumentan la tasa de protección efectiva de los sectores que sustituyen importaciones, en detrimento de la eficiencia general de la economía y de los sectores no protegidos.

Además, no puede dejar de señalarse el efecto que producen los bienes comprendidos en el Anexo I de la Ley del IEC, que alcanza a más de 900 productos que no están incluidos en la industria fiscal y que casi en su totalidad no son producidos internamente, de modo que el tributo actúa como un impuesto arancelario otorgando una mayor protección a los bienes sustitutos producidos en el país.

Medidas de estímulo a las exportaciones

Las dos medidas relacionadas con el estímulo a las exportaciones son el régimen de ZF y el de admisión temporal. Ambas disposiciones legales apuntan a orientar la política económica hacia una apertura exportadora y a la generación de empleo. Las normas que regulan a las ZF industriales de exportación otorgan beneficios tributarios que

alcanzan a las llamadas empresas operadoras de las ZF (aquellas que tienen como objeto único la administración de la zona) y a las empresas usuarias (aquellas que se encuentran habilitadas para operar dentro de una ZF).

Con relación a las empresas operadoras, los beneficios tributarios más significativos son los siguientes: exención del 100% del impuesto a la renta durante 15 años; exención de los DAI correspondientes a las maquinarias, equipos, herramientas y otros necesarios para el funcionamiento de la ZF; exención del impuesto de timbres; exención total de impuestos indirectos, de venta o selectivos al consumo; y exención de impuestos municipales. Respecto de las empresas usuarias, la exención del impuesto a la renta se limita a los 10 primeros años, luego de los cuales las empresas deben pagar 60% del IR correspondiente. También están exonerados de los DAI por la introducción al país de materias primas, materiales, equipos y maquinarias, y equipo de transporte necesarios para el funcionamiento normal de las empresas en las ZF. Un beneficio adicional, que no está contemplado en el decreto de constitución de las ZF sino en la Ley del IGV, es el tratamiento de tasa cero a las ventas de insumos, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital a empresas acogidas a este régimen especial.

El segundo instrumento para fomentar el empleo y la apertura exportadora sancionado en abril de 2001 es el régimen de admisión temporal (AT) con suspensión de derechos e impuestos a la importación, o con devolución de impuestos, y que permite el ingreso de mercaderías que serán sometidas a un proceso de transformación o elaboración para ser posteriormente exportadas por aquellas empresas que exporten de manera directa o indirecta un mínimo de 25% de sus ventas totales. Para ello se debe tipificar el contenido de impuestos que gravan los insumos importados utilizados en la producción de cada tipo de bien exportado. Cabe destacar que este régimen considera a las ventas a ZF como una actividad exportadora por lo que una persona natural o jurídica que efectúe ventas de mercaderías a empresas en ZF puede importar libre de DAI materias primas y demás insumos para ser elaborados en el país y posteriormente vendidos a los operadores ubicados en las ZF.

En tercer lugar, es preciso mencionar la ley de incentivos turísticos que define a los beneficiarios de manera amplia, incluyendo no sólo a los servicios de la industria hotelera, sino además a los sitios o áreas de interés turístico, y a otros muchos servicios y actividades que

operan en dichos sectores. Este régimen otorga incentivos exclusivamente tributarios (ya que no se hace referencia a ningún otro instrumento de política económica) a las personas naturales o jurídicas que operan en cada una de las áreas turísticas y cubre todo el espectro de instrumentos tributarios y arancelarios existentes, aunque en proporciones variables. En general, las mismas se refieren a exoneraciones de derechos e impuestos a la importación y del IGV a la compra o importación de materiales, insumos, bienes de capital, accesorios y otros, destinados a esta actividad. Así mismo, en algunos casos exonera hasta el 100% del impuesto a la renta generada por la actividad turística por plazos entre 10 a 15 años, así como la exención de impuestos a los bienes inmuebles y la exoneración del IGV aplicable a los servicios de diseño e ingeniería. En síntesis, el régimen vigente es suficientemente amplio, de tal manera que tanto las inversiones realizadas en el sector, como las rentas generadas por el mismo, han quedado prácticamente fuera del esquema tributario del país¹⁴.

Finalmente, existen otros regímenes promocionales como el de cooperativas, el de transacciones bursátiles, el de inversiones hospitalarias y el de transporte aéreo, entre otras actividades¹⁵.

Principales problemas detectados

Formalmente el régimen impositivo de Nicaragua contiene los instrumentos de cualquier sistema tributario moderno, pero esa estructura formal contrasta con la existente en la práctica debido a que el sistema se torna de alta complejidad a causa de la gran cantidad de exenciones, tratamientos discrecionales y criterios de aplicación que afectan la transparencia del mismo.

El impuesto a la renta deja de ser personal y global, ya que a la vez que no toma en consideración las características personales del sujeto al no contemplar deducciones en razón del tamaño de la unidad familiar del contribuyente, ha sufrido la progresiva desaparición de los ingresos de capital dentro de su base imponible debido a que no se

¹⁴ La LEF modificó el régimen de incentivos turísticos eliminando el mecanismo de crédito fiscal y sustituyéndolo por la canalización de esos recursos a través de los Fondos de Capital de Inversión Turística.

¹⁵ La LEF eliminó los beneficios en materia de inversiones hospitalarias que se asimilaban al régimen de promoción turística en materia hotelera.

globalizan los dividendos y participaciones distribuidas por las personas jurídicas en la base impositiva de las personas naturales, y se encuentra exenta la casi totalidad de los ingresos generados por operaciones con instrumentos financieros. Por el contrario, se incluye en la base imponible a las herencias, a las donaciones y a las ganancias de capital percibidas en el ejercicio. Este tratamiento, que no es usual en las legislaciones tributarias, ya que no diferencia entre los ingresos ordinarios y los extraordinarios y que en principio daría lugar a un alto nivel de imposición, en la práctica carece de efectos concretos debido a disposiciones contenidas en la legislación y en el reglamento del impuesto.

Los impuestos de tipo patrimonial han sido trasladados a las jurisdicciones municipales para su administración, pero la Dirección del Catastro permanece en la órbita nacional y mantiene la potestad para legislar sobre estos impuestos. En la práctica, el tributo grava valuaciones históricas, si bien se están realizando esfuerzos para lograr una mejora de los catastros.

El impuesto general al valor responde a los criterios de un impuesto al valor agregado pero adolece de dos problemas centrales. El primero es el uso de la tasa cero a las importaciones o enajenaciones relacionadas con una larga lista de bienes y sectores como ZF, turismo, maquinarias y equipos, entre otros. Además, existe otra lista de bienes y servicios que se encuentran exentos en el momento de su venta o importación. La teoría y la experiencia internacional recomiendan evitar el uso de la tasa cero para todo lo que no sea estrictamente una operación de exportación de bienes. Dicha tasa no sólo reduce el potencial recaudatorio del tributo, estimula el fraude fiscal y limita la capacidad de la administración tributaria para dedicarse a su tarea específica que es el cobro de los tributos, sino que además la obliga a destinar grandes recursos y esfuerzos internos en el proceso de controlar el tratamiento de los créditos del impuesto y la devolución de impuestos. Además, la ley contiene otras exenciones subjetivas y por destino que también limitan el efecto recaudatorio del tributo.

Existe además un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes en el IGV llamado “de cuota fija” que alcanza a las personas naturales cuyo valor de ventas o prestación de servicios es inferior a una suma fija que periódicamente determina la DGI. Lo que resulta inusual es el hecho de que se hayan determinado más de 300 niveles de cuotas fijas distintas según el monto de ventas del contribuyente,

lo que ilustra el grado de discrecionalidad que tiene el organismo administrador en esta materia.

Respecto a la imposición selectiva al consumo, existe un conjunto integrado por pocos bienes, compuesto por los derivados del petróleo, las bebidas alcohólicas y gasificadas y los cigarrillos y tabacos, que produce cerca de 3,4% del PIB (industria fiscal). Éstos coexisten con otra larga lista de bienes que afecta a más de 950 productos, en casi su totalidad importados, y que no aportan más de 0,3% del producto. Por otra parte, la forma de determinar el monto del tributo estimula una serie de maniobras entre empresas vinculadas debido a que la base imponible considera el precio al por menor de los bienes y no el valor en la planta productora. La aplicación de ese criterio hace perder la esencia de este impuesto dada por el escaso número de contribuyentes que son productores o importadores de esos bienes y cuyo control efectivo resulta factible para la administración.

Es útil señalar que los grandes contribuyentes fiscalizados por la DGI se componen de un número relativamente reducido de empresas (1.049) que representan menos de 1,5% del total. La facilidad para controlar a este grupo se evidencia cuando se considera que la DGI cuenta con una fuerza de fiscalización de alrededor de 280 funcionarios, lo que implica menos de cuatro empresas por inspector. Esto es muy significativo ya que los grandes contribuyentes proporcionan el 74% de la recaudación total.

Dos problemas parecen ser determinantes de la situación actual. Por un lado, la presión ejercida por distintos grupos económicos que consiguen a lo largo de los años y de las sucesivas reformas introducir modificaciones a la normativa tributaria y que con el transcurso del tiempo han ido moldeando un sistema, que aunque formalmente sencillo, en la práctica resulta complejo y discrecional. Por ejemplo, el 56,8% de los impuestos teóricos correspondientes a las importaciones de 2001 están exonerados (45,4% para el DAI, 47,4% para el ATP, 85,9% para el IEC y 47,2% para el IGV). Así mismo, en el impuesto a las ventas el proceso de devolución de los créditos amplifica el impacto de la larga lista de exoneraciones: sectores como el agropecuario se encuentran al margen de la imposición, mientras que los sujetos organizados como cooperativas y la actividad financiera tienen un margen importante de maniobra para determinar su renta neta gravable como consecuencia de la ausencia de normas específicas.

Por otra parte, la administración tributaria tiene una escasa capacidad de gestión y difícilmente puede lograr controlar un sistema que presenta tantas perforaciones o vías de elusión y evasión. Por esto, muchas veces trata de superar sus limitaciones estableciendo regímenes sustitutos o de cuota fija aunque sin existir una clara explicación del enorme abanico de categorías. Además, se observa que por las limitaciones de control se delega en los propios contribuyentes esta responsabilidad, constituyéndolos en retenedores de impuestos que resultan después difíciles de controlar. Igualmente, en el control de los créditos y débitos en el IGV se permite a los productores que venden a sujetos promovidos o en las zonas francas la transferencia de las facturas en las que se encuentra asentado el crédito de impuesto correspondiente para que sean éstos los que posteriormente soliciten su devolución, sin tomar las medidas necesarias para controlar la enorme cantidad de fraudes fiscales que pueden producirse bajo esa modalidad. Por ello las propuestas de reforma deben tomar en consideración estas dos limitaciones apuntando a fortalecer la administración tributaria en todos sus aspectos y a estructurar un sistema más transparente y simple, y con un bajo nivel de discrecionalidad por parte de los administrados y de la administración.

De otro lado, el nivel de las tasas no parece ser elevado. En el impuesto a la renta la tasa marginal de cuatro tramos que llega a 25% y que incluye un mínimo no imponible de C\$50 mil anuales es razonable y da un margen para un incremento moderado. Una tasa general del impuesto a las ventas de 15% encaja perfectamente en el promedio de alícuotas de los países de América Latina y el Caribe que es de 14,5% (a nivel mundial es 16%). Por ello, si se logra una ampliación de la base del tributo, la recaudación excedente debería ser destinada a eliminar o reducir otros tributos más distorsionantes. En cuanto al número de tasas que tiene el IGV, las dos tasas adicionales de 5% y 6% tampoco parecen ser excesivas. Con respecto a los impuestos selectivos al consumo, los esfuerzos deberían concentrarse exclusivamente en la industria fiscal, tratando de atenuar el nivel de las tasas a fin de evitar los problemas de contrabando que generan, y de eliminar la larga lista de bienes sujetos a la tributación específica que se aplica casi con exclusividad en las importaciones. Por último, los aranceles temporales ya han sido eliminados y el arancel externo se encuentra negociado en el seno del MCCA, por lo que no requeriría de mayores modificaciones.

En síntesis, es necesario introducir reformas para darle mayor transparencia al sistema tributario. Entre éstas se pueden destacar: simplificar las alternativas técnicas aplicadas, eliminar las facultades discrecionales en la fijación de bases imponibles, ampliarlas de modo que se reduzcan los efectos distorsivos sobre el sistema económico, mejorar la equidad horizontal y vertical, e incrementar el nivel de captación de recursos tributarios para facilitar la labor de la administración tributaria.

Efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso¹⁶

Estructura tributaria considerada

En esta sección se muestra la asignación de los impuestos consolidados del sistema vigente en Nicaragua en 2000 (considerados en forma integral) sobre grupos de población de diferente nivel de ingreso. El universo de impuestos estudiado incorpora un concepto más amplio al utilizado en investigaciones anteriores, y corresponde a una recaudación tributaria en 2000 de C\$9.002,3 millones. En este caso se consideran el impuesto inmobiliario y el impuesto a las ventas de la ciudad de Managua (C\$46 y C\$300 millones, respectivamente) y las contribuciones a la seguridad social (C\$1.392 millones), compuestas por jubilaciones y pensiones y servicios médicos netos de las contribuciones del gobierno. Con un PIB a precios de mercado de C\$30.740 millones, la presión tributaria es de 29,3%.

En términos agregados, el 59,9% del total de la recaudación se compone de impuestos sobre bienes y servicios (17,5% del PIB). Entre estos tributos, los impuestos generales a las ventas aportan más de la mitad (32,7% del total), siendo el IGV importado el rubro de mayor importancia en la estructura. Con 16,2% del total le siguen los impuestos sobre los derivados del petróleo, y luego el IGV doméstico con 15,6% del total. El 13,1% del total está compuesto por los impuestos sobre los ingresos y las ganancias (3,8% del PIB); los tributos sobre

¹⁶ Los cálculos de incidencia de esta sección fueron realizados utilizando el PIB con base 1980. Sin embargo, a partir de reestimaciones preliminares, puede decirse que los resultados y conclusiones expuestos en esta sección no varían significativamente si se toma el PIB con base 1994.

la seguridad social aportan 15,5% del total (4,5% del PIB), mientras que los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales representan 7,1% y 2,1% del total, respectivamente, quedando un 4% registrado como “otros ingresos”. Esto refleja la característica central del sistema tributario de Nicaragua: gran importancia relativa de la imposición al consumo en detrimento de la imposición al ingreso.

Traslación de la carga generada por los tributos

Para el impuesto a la renta, se llevó a cabo una asignación separada para las personas naturales y las personas jurídicas. En el primer caso, se dividió entre las personas en relación de dependencia y cuentapropistas, haciendo recaer la imposición sobre las primeras según la distribución del ingreso por fuente empleado u obrero, y la imposición sobre las segundas según el ingreso de los cuentapropistas, independientes o autónomos. Para el impuesto a la renta de las personas jurídicas se supuso que la carga tributaria recae sobre el capital, dado que la asumen los patrones o empleadores. Para los impuestos al patrimonio el cálculo se realizó según la distribución del gasto en viviendas.

Para el caso de los denominados impuestos al trabajo, o relacionados con la seguridad social, el sector en quien recae la carga depende de las diferentes elasticidades de oferta de los factores, o del grado de apertura de la economía que permita trasladar el tributo a los precios de los productos que utilicen como insumo al factor trabajo, entre otras variables. Como criterio de traslación, se supuso que los trabajadores soportan la carga, haciendo recaer la misma sobre la distribución del ingreso por fuente empleado.

En el caso de la asignación de los impuestos sobre los bienes y servicios, se establecieron criterios diferentes según el carácter imponible de cada tributo, seleccionando básicamente tres grupos: IGV, IEC sobre tabacos y bebidas, e IEC sobre derivados del petróleo.

El IGV doméstico e importado se asignó según un ponderador construido con todos los rubros de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) que correspondieran a bienes y servicios gravados: vestuario y calzado; equipamiento y mantenimiento de la casa; esparcimiento, equipo y servicios recreativos; otros bienes y servicios; bebidas no alcohólicas; bebidas alcohólicas nacionales y extranjeras; alimentos y bebidas adquiridas fuera del hogar.

Para los impuestos específicos al consumo sobre tabaco, cervezas y bebidas alcohólicas y no alcohólicas, la carga se asignó según los rubros asimilables de la EGIH (consumo de cigarrillos, tabaco y sus accesorios; consumo de bebidas alcohólicas; y consumo de bebidas no alcohólicas, respectivamente).

Para los derivados del petróleo, la carga se distribuyó según la estructura de recaudación por tipo de combustible y cada uno de ellos se asignó según los rubros correspondientes de la EGIH: turbo aeropuerto (gasto en transporte por viaje), gasolina *premium* y regular (gasto en transporte privado), kerosene (gasto en combustible para el uso del hogar), diesel (gasto en transporte público), *fuel oil* y otros pesados (gasto en transporte público).

El total de los impuestos sobre las importaciones así como el resto de los impuestos específicos se asignaron según el consumo global.

El ingreso y su distribución antes de impuestos

Los hogares expandidos a partir de la muestra de la EGIH son 339.485 y las personas 1.402.484. Los hogares en el total nacional se estiman en 1.227.648 mientras que el número de habitantes en 2000 se aproximaba a 5.071.670. Las cifras relevantes para los cálculos se encuentran en el Cuadro 7.10.

Cabe advertir que en todos los casos los datos son estimados, adaptando la información disponible a las necesidades particulares del estudio.

La información de las cuentas nacionales permitió realizar una detallada enumeración de los conceptos que forman parte del ingreso personal disponible (IPD) y de aquellos que deben excluirse de su estimación. Se inicia con el valor del PIB a precios de mercado y se adicionan y extraen cuentas hasta arribar al ingreso neto disponible de las familias (IPD). De esta manera se estima que a un PIB de C\$30.740 millones a precios de mercado, corresponde un IPD de C\$15.749 millones.

Los rubros de mayor importancia excluidos del ingreso disponible son los impuestos indirectos (C\$6.395 millones), las amortizaciones de capital fijo (C\$2.521 millones), y los impuestos directos (C\$2.608 millones). Al flujo de ingresos se sumaron las transferencias que benefician al sector familias, dentro de las cuales las jubilaciones y pensiones representan la mayor parte. De otro lado, no existe información

Cuadro 7.10. Distribuciones originales para cálculos de incidencia tributaria, total nacional, 2000 (Quintiles individuales de ingreso familiar)

	Quintiles de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
Hogares sin expandir	67.886	68.099	67.681	67.905	67.914	339.485
Hogares expandidos	245.490	246.260	244.748	245.560	245.590	1.227.648
Personas sin expandir	234.542	276.605	293.931	295.238	302.166	1.402.484
Personas expandidas	848.154	1.000.262	1.062.916	1.067.642	1.092.696	5.071.670
Ingreso medio mensual por hogar (C\$)	1.182	2.183	3.386	5.444	20.235	6.486
Ingreso total mensual por quintil (miles C\$)	80.210	148.631	229.139	369.656	1.374.202	2.201.839
% del ingreso total	3,64	6,75	10,41	16,79	62,41	100,00
Ingreso disponible anual (miles C\$)	573.704	1.063.090	1.638.921	2.643.974	9.829.011	15.748.700
Consumo agregado anual (miles C\$)	830.017	1.286.296	1.799.105	2.577.602	6.686.686	13.179.706
Coefficiente de Gini						0,510

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

suficiente para realizar una estimación confiable del excedente de explotación no distribuido, ni del servicio imputado de la vivienda.

El Cuadro 7.10 está construido con base en cifras mensuales y anuales. El ingreso de la EGIH original es de C\$2.201 millones mensuales (total expandido). El equivalente anual de la cifra ajustada es de C\$15.748 millones. A partir de los datos de consumo promedio por quintil de ingresos de la encuesta, puede determinarse el consumo anual agregado, que es de C\$13.180 millones.

El indicador de bienestar empleado para todos los cálculos de distribución del ingreso, y que fueron tomados como punto de partida para los análisis de incidencia, es el ingreso total familiar (ITF), con base en el cual se hacen los ordenamientos por quintil. A partir de los datos, puede estimarse que el índice de desigualdad de Gini antes de impuestos es de 0,51, lo que indica una clara concentración de la distribución del ingreso en Nicaragua (el primer quintil concentra el 3,6% del total del ingreso, mientras el quinto concentra el 62,4%).

Cabe señalar que la subdeclaración de ingresos y consumos en la encuesta es muy importante tanto en la corrección global como en la diferencial por estratos, y en la concentración del ingreso por quintiles. En este caso, tanto la disponibilidad de datos como los diferentes enfoques sobre el particular no permiten realizar un ajuste por subregistro.

Incidencia distributiva de los impuestos

A continuación se evalúan los efectos del sistema impositivo en términos agregados sobre la distribución del ingreso. Los resultados se presentan en los cuadros 7.11 y 7.12 y en el Gráfico 7.1. En ellos puede apreciarse la evolución por quintil de la presión tributaria diferencial por impuesto y del sistema tributario en su conjunto, tanto en relación con el ingreso como en proporción al consumo promedio de cada quintil de ingresos. Además, se muestran los índices de concentración, tanto del ingreso antes de impuestos (coeficiente de Gini), como de los tributos, la diferencia entre ambos (índice de Kakwani, K), y el índice de la concentración del ingreso después de impuestos. Finalmente, se presenta la incidencia distributiva del sistema comparando las curvas de Lorenz antes y después de la intervención del gobierno.

Cuadro 7.11. Distribución de los impuestos por niveles de ingreso, 2000 (Quintiles de hogares de ingreso total familiar)

Relación porcentual entre la presión tributaria de cada quintil respecto a la presión tributaria promedio del impuesto

Denominación	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Total ingresos tributarios	195,9	154,7	133,4	112,4	79,6
Ingresos y ganancias	62,5	69,8	76,1	85,7	113,3
Declaraciones juradas total contribuyentes	25,8	29,3	35,2	58,5	133,9
Anticipos personas jurídicas	5,7	9,8	18,2	48,4	142,8
Resto anticipos	5,7	9,8	18,2	48,4	142,8
Retenciones sueldos y salarios	102,2	103,4%	100,2	96,9	100,3
Resto retenciones	103,2	118,2%	128,5	122,3	87,1
Patrimonio y propiedad^a	126,4	110,2	99,8	106,8	95,6
Contribuciones a la Seguridad Social^b	102,2	103,4	100,2	96,9	100,3
Bienes y servicios	261,6	193,3	158,4	122,4	64,7
<i>General a las ventas</i>	255,6	189,8	158,2	129,9	63,5
Doméstico	255,6	189,8	158,2	129,9	63,5
Importado	255,6	189,8	158,2	129,9	63,5
<i>Selectivos al consumo</i>	269,9	198,2	158,7	112,1	66,4
Derivados del petróleo	317,6	215,0	166,2	110,7	61,0
Cervezas	68,6	110,3	113,3	104,6	97,3
Bebidas alcohólicas	68,6	110,3	113,3	104,6	97,3
Tabaco	497,5	396,5	241,4	110,6	18,3
Bebidas gasificadas	212,1	184,1	177,3	139,9	60,8
<i>Específicos al consumo</i>	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Timbres y estampillas	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Resto ^c	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Comercio y transacciones internacionales	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
<i>Importaciones</i>	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Derecho arancelario a la importación	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Arancel temporal de protección	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Imp. de 35% sobre Honduras y Colombia	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Resto	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
<i>Exportaciones</i>					
Otros ingresos con destino específico	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3
Presión tributaria con respecto al consumo promedio	113,3	107,0	101,7	96,5	97,9

Fuente: Cálculos propios.
^a Incluye el impuesto inmobiliario de la ciudad de Managua.
^b Netas de las contribuciones del gobierno.
^c Incluye el impuesto a las ventas de la ciudad de Managua.

La presión tributaria diferencial (PTF) de cada grupo de ingresos debe oscilar alrededor del promedio. Los quintiles 1 a 4 (señalados en sentido creciente del ingreso) registran valores muy superiores al pro-

medio, aunque en forma decreciente. La cifra para el primer quintil es muy elevada, aunque responde en parte a una característica común a la mayoría de las encuestas de gastos: los sectores de menores recursos declaran consumos que exceden su ingreso monetario corriente, provocando que los gravámenes ligados a esos gastos –especialmente en sistemas basados en impuestos a los consumos– aparezcan con mucha importancia en dichos grupos. En el otro extremo, el 20% de la población de mayores ingresos soporta una presión tributaria menor respecto a sus ingresos.

Cuadro 7.12. Resumen de los índices de concentración, 2000 (Quintiles de hogares de ingreso total familiar)

Impuestos	Índices			
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración impuestos	Kakwani	Gini post-impuestos
Incidencia sobre el ingreso				
Ganancias e ingresos	0,51030	0,58605	0,07575	0,50416
Patrimonio y propiedad	0,51030	0,48227	-0,02803	0,51091
Seguridad social	0,51030	0,50818	-0,00213	0,51051
General a las ventas	0,51030	0,27838	-0,23193	0,56364
Selectivos al consumo	0,51030	0,36464	-0,14566	0,51488
Derivados del petróleo	0,51030	0,22804	-0,28226	0,53909
Resto bienes y servicios	0,51030	0,39469	-0,11562	0,51185
Comercio exterior	0,51030	0,39469	-0,11562	0,51521
Otros específicos	0,51030	0,39469	-0,11562	0,51304
Total sistema impositivo	0,51030	0,37396	-0,13634	0,69223
Incidencia sobre el consumo				
Total sistema impositivo	0,39470	0,37400	-0,02070	0,43930

Fuente: Cálculos propios.

Los cálculos evidencian un sistema impositivo completamente regresivo. Esto es confirmado por la estimación de los índices de desigualdad. La condición de proporcionalidad no es deseable desde el punto de vista de la equidad, pues se espera que un sistema impositivo bien estructurado cumpla con el requisito de equidad vertical, según el cual los que reciben mayores ingresos tienen una presión tributaria mayor que los grupos de menores ingresos. Es decir, que ante determinada relación promedio “impuestos/ingresos”, dicho co-

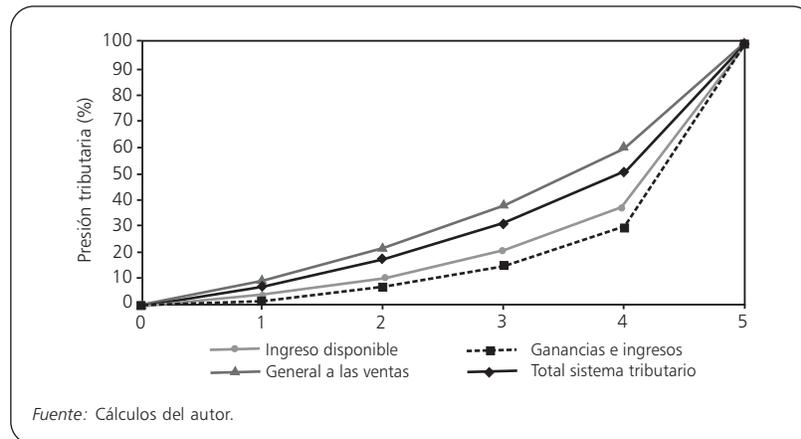
ciente debería ser inferior al promedio en los sectores de menores recursos y superior al promedio en los grupos de mayores ingresos. Esa condición no se cumplía en Nicaragua en 2000.

El método desarrollado permite observar el comportamiento distributivo de cada impuesto y ubicarlo dentro de su agrupación y del conjunto de gravámenes. En el Cuadro 7.11 se especifica la llamada presión tributaria diferencial. Si todo el sistema respondiera a una pauta impositiva proporcional, cada quintil registraría una cifra de 100% respecto al promedio (sea de un impuesto en particular o de un acumulado cualquiera). El promedio del sistema indica que el primer quintil paga un 95,9% más en impuestos de lo que debería pagar si existiera un sistema tributario proporcional al ingreso. Sólo el último quintil paga por debajo del 100% (casi un 21% menos). Si se considera la PTF sobre el consumo promedio de los quintiles definidos de ingreso, el primero soporta un 13% más que el promedio y el último sólo 2% por debajo del promedio.

La regresividad del sistema tributario de Nicaragua puede verificarse al evaluar los índices de Gini (Cuadro 7.12). A partir de un Gini para el ingreso antes de impuestos de 0,51, el índice de concentración de impuestos es menor (0,37), lo que determina que el índice de Kakwani arroje valores negativos (-0,14). Esto hace que el coeficiente de Gini después de impuestos sea mayor (0,69), reflejando una mayor desigualdad en la distribución. De ordenarse los principales impuestos de acuerdo con su regresividad, el primer lugar lo ocuparían los impuestos a los derivados del petróleo ($K = -0,28$), seguidos del impuesto general al valor ($K = -0,23$), selectivos al consumo ($K = -0,15$), y al comercio exterior ($K = -0,12$). Los únicos impuestos progresivos son los que gravan a las ganancias e ingresos ($K = 0,08$).

En el Gráfico 7.1 se muestra el efecto agregado de la política tributaria sobre la distribución del ingreso en términos de curvas de concentración. Del análisis se deriva que sólo el impuesto a las ganancias e ingresos resulta progresivo, mientras que en el resto de tributos predomina la regresividad al estar todas las curvas de concentración por encima de la curva de Lórenz de la distribución del ingreso disponible (en el gráfico sólo se muestran las del IGV, del IR y del total del sistema tributario). Esto corrobora los resultados expresados anteriormente en términos de índices de desigualdad.

Gráfico 7.1. Curvas de concentración de los principales impuestos y del ingreso disponible



Evaluación global del sistema tributario y recomendaciones

La presión tributaria promedio del sistema arroja cifras particularmente elevadas como consecuencia de varios factores: el concepto de impuestos adoptado es más amplio que el habitual en otras investigaciones; existe evidencia acerca de una subestimación del PIB; la definición del ingreso neto disponible de las familias es sensiblemente más restringida que la usada en otros estudios; y en todos los casos el ingreso disponible es mucho menor que el PIB, por lo que la presión tributaria respecto a éste (la medida de presión tributaria convencional) es inferior a la que resulta con respecto al ingreso disponible.

El análisis permite caracterizar al sistema impositivo de Nicaragua como completamente regresivo, conclusión confirmada por la estimación de los índices de desigualdad mencionados. Este fenómeno puede atribuirse a varias causas, pero principalmente a la regresividad intrínseca en los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios y a la creciente participación de estos impuestos en la recaudación tributaria.

Objetivos de la política tributaria

Los objetivos de la reforma tributaria deberían estructurarse alrededor de los siguientes criterios: la necesidad de incrementar el nivel de recaudación; una clara orientación hacia políticas favorables a las exportaciones; la reducción del sesgo regresivo de la imposición; y la transparencia y la simplificación de las normas para fortalecer la administración tributaria.

La información disponible para 2002 señala que Nicaragua enfrenta aún un elevado déficit fiscal (5,8% del PIB) que ha venido creciendo durante los últimos años hasta alcanzar 10,2% del PIB en 2001. Es por ello que las donaciones externas, ante la ausencia de un mercado de capitales desarrollado, se han constituido en la forma de financiamiento prioritaria. Aunque para cerrar esta brecha será necesario aplicar medidas conjuntas de contención de gastos y de elevación de ingresos durante varios años, es fundamental diseñar medidas tributarias que permitan incrementar la recaudación. Las medidas que se proponen podrían producir al menos unos 3 puntos porcentuales del PIB, (21,7% adicional respecto a la estimación de recursos tributarios del presupuesto público de 2002)¹⁷.

Otro importante desequilibrio estructural de la economía nicaragüense es el de la balanza comercial que en el quinquenio 1998-2002 mantuvo en promedio un déficit de 26% del PIB. Por eso es necesario impulsar un proceso de crecimiento económico basado en el estímulo a las exportaciones a fin de reducir la brecha comercial. En consecuencia, las medidas tributarias deberían tener un sesgo favorable a las exportaciones, no sólo a través de incentivos tributarios –los que resultan costosos para el fisco– sino aplicando medidas que permitan colocar en igualdad de condiciones a las ventas en el mercado doméstico con las ventas al exterior, eliminando el sesgo antiexportador.

De otro lado, en Nicaragua existe una alta concentración del ingreso, tanto antes como después de impuestos. Los datos antes de

¹⁷ Si bien las proyecciones de esta sección fueron realizadas utilizando el PIB con base 1980, el recálculo del mismo con base 1994 lo incrementó en un 62%, con lo que se expandió la parte del producto no captada por el sistema tributario aumentando consiguientemente los niveles de erosión y evasión impositivas. Como las medidas de reforma propuestas en esta sección apuntan mayormente a ampliar las bases imponibles de los tributos, se considera que las estimaciones realizadas deben tomarse como una cota mínima de su impacto recaudatorio.

impuestos muestran un coeficiente de Gini en el ingreso familiar de 0,51. Así mismo, en los primeros tres quintiles de ingresos (60% del total de la población) el nivel de sus consumos es superior al nivel de sus ingresos. La posibilidad de corregir esta situación dependerá en parte de que se pueda modificar la estructura tributaria, ya que la misma acrecienta el grado de desigualdad elevando el coeficiente de Gini después de impuestos a 0,69, lo que ilustra la alta regresividad de la política tributaria. Esto se explica no sólo por la alta participación de algunos impuestos indirectos –a pesar de que existe un gran número de exenciones y del uso de tasa cero en el IGV–, sino también por la ausencia de normas más estrictas en los impuestos al ingreso y al patrimonio, los cuales tienen una escasa participación. Si no es posible mejorar la distribución del ingreso a través de la política tributaria, por lo menos se debe exigir que ésta no la empeore.

Con un impacto proporcional de la imposición sobre la distribución de los ingresos y procurando un nivel mayor de recaudación, el gobierno debería diseñar medidas de política fiscal que contribuyan a atenuar la concentración de ingresos y a aumentar la asistencia a los sectores más necesitados a través del gasto público. Estas medidas no sólo tendrían un impacto positivo sobre la equidad distributiva del sistema sino que, al mismo tiempo, contribuiría a ampliar la base imponible de los tributos y por tanto a aumentar la recaudación.

Por último, es necesario intervenir sobre la limitada capacidad de gestión que tiene el Estado para implementar políticas tributarias. Esto se explica por la presión que ejercen distintos grupos de interés (*lobby*) y por las continuas modificaciones y cambios en la administración y en las normas tributarias. Por esto es prioritario simplificar el sistema a fin de darle más transparencia y objetividad. Esto puede lograrse con una menor cantidad de tributos y eliminando los criterios diferenciadores en la imposición, tan recurrentes en el sistema tributario nicaragüense. En síntesis, se debe buscar un sistema con pocos tributos y normas claras y generales. La sanción de un nuevo Código Tributario debería ser el comienzo de este proceso.

De manera general, la presión tributaria y la composición del sistema en sus distintos tributos debe responder a la estructura económica del país, a su estrategia de crecimiento, y a su capacidad para implementar políticas consistentes con los objetivos planteados.

Análisis de las propuestas de reforma tributaria

Las reformas que se proponen están agrupadas en medidas de corto plazo, en las que se privilegia el impacto fiscal de las mismas, y de mediano y largo plazo, en las que se enfatiza los aspectos de equidad y estructura tributaria.

En el impuesto a la renta, las reformas deben estar centradas en fortalecer las normas técnicas evitando vacíos legales y debilidades en la legislación; ampliar la base imponible eliminando exenciones y tratamientos diferenciales; adoptar el principio jurisdiccional de renta mundial a fin de controlar las vías de elusión y evasión más usuales; y adecuar la estructura de las tasas con el fin de fortalecer el efecto progresivo del impuesto.

En relación con el impuesto general al valor, las reformas deben orientarse a fortalecer el nivel de recaudación del tributo mediante la ampliación de la base imponible, de manera que posibilite una eventual eliminación o reducción de la participación de otros impuestos; eliminar las disposiciones que atentan contra la neutralidad económica del tributo de manera de colocar en igual situación relativa a los bienes y servicios producidos para el mercado interno con los que se dirigen al exterior; simplificar las disposiciones técnicas que dan lugar a la devolución o compensación del impuesto por parte del fisco, erosionan la base del tributo, y dificultan el control y cumplimiento; y atenuar el impacto regresivo del tributo manteniendo la exención sólo para un conjunto limitado de bienes finales que tengan alta ponderación dentro de la canasta de consumo.

Con respecto a los impuestos específicos al consumo, las medidas de reforma deberían atender esencialmente a los siguientes objetivos: gravar a un conjunto limitado de bienes y servicios finales de baja elasticidad precio y alta concentración en la producción de manera complementaria al IGV, a fin de no aplicar tasas diferenciales en este tributo; evitar discriminaciones entre el origen de los bienes gravando de igual manera a la producción local e importada; complementar el IGV aplicando un nivel de imposición mayor a determinados bienes suntuarios, o con alta elasticidad ingreso, en el momento de su venta o importación; aplicar los criterios de imposición basados en el principio del beneficio gravando a los usuarios de rutas y caminos a través de la imposición a los combustibles; y contribuir a mejorar los niveles de recaudación ante las dificultades de la administración

tributaria para gestionar eficientemente un gran número de contribuyentes.

En cuanto a los derechos arancelarios, los objetivos de la reforma son generalizar y ampliar la base imponible dado el gran número de exenciones que no sólo afectan a los DAI sino también al IGV y a los impuestos específicos de consumo.

Las reformas deberían estar orientadas a promover las exportaciones y a eliminar el sesgo antiexportador asociado a los estímulos otorgados a ciertas industrias que producen para el mercado interno. En ese sentido, varias de las propuestas buscan mejorar el tipo de cambio real efectivo para las exportaciones. En cuanto a los regímenes de promoción, se considera que las reformas deberían estar orientadas hacia una acción de tipo global y general que elimine la mayor parte de los tratamientos de exención a fin de reducir los gastos tributarios, mejorar la eficiencia global de la economía, eliminar la inequidad horizontal del sistema impositivo y facilitar la labor de la administración tributaria. Ello permitiría reducir las tasas de algunos tributos y generar un sistema de incentivos más efectivo para la economía en su conjunto.

Con el fin de cumplir con estos objetivos, en el Cuadro 7.13 se formulan propuestas específicas para el sistema tributario de Nicaragua¹⁸.

Efectos económicos de las medidas propuestas

La carencia de información suficientemente desagregada para analizar los efectos económicos de cada una de las medidas propuestas, sumada a las dificultades de la estimación exige realizar un análisis cualitativo del impacto de las mismas. En el Cuadro 7.13 se presenta una valoración conceptual de cada medida y se observan sus efectos sobre la equidad del sistema tributario, la asignación de recursos y la administración tributaria.

Adicionalmente, la ausencia de estadísticas ordenadas sobre el comportamiento de los impuestos que integran el sistema tributario del país y de las bases impositivas que emergen de las declaraciones

¹⁸ Como se señala en notas anteriores, varias de las medidas aquí mencionadas fueron incluidas en la LABT, en las leyes 437 y 438 y en la LEF que fueron aprobadas con posterioridad a la finalización del estudio original (mayo de 2002).

juradas dificulta la realización de las estimaciones. La información que se tiene es fragmentada, en muchos casos hay inconsistencia entre las distintas fuentes y además no hay continuidad a lo largo del tiempo, de manera que resultan de dudosa utilidad para analizar el comportamiento de las distintas variables. Así mismo, la falta de herramientas cuantitativas (como la matriz de insumo-producto) necesarias para analizar el impacto de una determinada modificación sobre la estructura productiva, también constituye otro elemento que incrementa la incertidumbre acerca de las estimaciones.

Todo ello limita las posibilidades de establecer criterios sistemáticos y confiables de estimación de los efectos de las medidas propuestas. Sin embargo, en el Cuadro 7.13 se presentan las estimaciones del impacto recaudatorio de las principales medidas propuestas y en el Cuadro 7.14 se presenta el impacto que hubieran tenido las medidas de corto plazo propuestas sobre la recaudación de 2002 agrupadas según los principales conceptos.

Cuadro 7.13. Estimación de los efectos de las medidas propuestas

Código tributario: Revisión general	Recaudación (% del PIB)	Equidad	Eficiencia	Administ.
Impuestos directos	0,90	+	+	+
Impuesto a la renta	0,47			
Derogación de exenciones subjetivas (ONG y otras)	0,01	+	+	+
Eliminación de la exención a rentas financieras y dividendos	0,42	+	+	-
Normas sobre paraísos fiscales y precios de transferencia	..	N	+	-
Derogación del régimen de depreciación acelerada	..	N	+	+
Inclusión de cargas de familia y deducciones personales en personas naturales	-0,05	+	N	N
Aumento de tasa marginal de personas naturales	0,09	+	N	N
Generalización del impuesto mínimo a la renta para empresas	0,43	N	N	+
Impuesto mínimo a la renta para el sector agropecuario	..	N	+	-
Impuesto a las ganancias de capital de las personas naturales	..	+	N	N
Exención para rotación de viviendas	..	+	N	-
Tasa proporcional de 15%	..	+	N	-
Impuesto a las herencias	..	+	N	N
Exención a las herencias y donaciones inferiores a C\$1 millón	..	+	N	N
Tasa proporcional de 1,5%	..	+	N	-
Impuestos indirectos	2,19			
Impuesto general al valor	1,65			
Eliminación tasa cero excepto exportaciones	2,83	-	+	+
Exención canasta familiar (sin tasa cero)	-1,39 ^a	+	-	-
Reducción de exenciones a los servicios (excepto salud, educación y vivienda)	..	+	+	+
Eliminación de la exención al petróleo y derivados ^a	..	N	+	+
Limitación del cómputo de créditos por compra de bienes de capital	1,35 ^b	N	-	+
Reducción de exenciones subjetivas (agro, cooperativas, educación y ONG)	^a	+	+	+

(Continúa página siguiente)

(Continuación cuadro 7.13)

Código tributario: Revisión general	Recaudación (% del PIB)	Equidad	Eficiencia	Administ.
Limitación de beneficios por ventas a Zonas Francas	a	N	+	+
Eliminación de exención a ventas organismos oficiales	a	-	+	+
Derogación del mecanismo de ventas de facturas	..	N	+	+
Eliminación tasas diferenciales de 5% y 6%	0,21	N	+	+
Régimen sustitutivo de renta y venta para pequeños contribuyentes	..	+	+	+
Eliminación del régimen actual de cuota fija	..	+	+	+
Aplicación del régimen sustitutivo categorizando a pequeños contribuyentes	..	-	-	+
Establecer cuota fija mensual por categoría	..	-	-	+
Impuestos específicos al consumo	0,51			
Derogación de las reducciones de las tasas de la industria fiscal restituyendo los niveles de 1999	0,47	N	+	+
Derogación del uso de los créditos de etapas anteriores excepto para las exportaciones	..	N	+	+
Adecuación de los niveles de imposición al petróleo por inclusión en la base del IG	..	N	+	-
Reducir la lista de bienes gravados con tasas diferenciales fuera de la industria fiscal	0,04	-	+	+
Derechos de importación	..			
Limitar alcance exoneraciones y desgravaciones subjetivas y objetivas	..	N	+	+
Adecuar niveles a la modificación en los impuestos específicos	..	N	+	+
Régimen de zonas francas	0,03			
Limitar uso de tasa cero por ventas internas	0,03	N	+	+
Estudiar futura aplicación del impuesto a la renta a las empresas usuarias	..	+	+	-
Régimenes promocionales	..			
Priorizar regímenes orientados a la exportación	..	+	+	+
Establecer plazos de finalización de los mismos	..	+	+	+
No prorrogar exenciones del artículo 35 de la Ley 257	..	+	+	+
Total	3,09			

Fuente: Cálculos del autor.

a Está incluido en el efecto recaudatorio de la eliminación de la tasa cero excepto exportaciones.

b El efecto no se computó en el total pues esta medida produce una ganancia por única vez en el año de su implementación.

Nota: Un signo positivo (+)/negativo (-) indica que el efecto de la medida será beneficioso/contrario al logro del objetivo buscado. La letra N indica que la medida sería neutral, o bien que su efecto no resulta claramente apreciable en uno u otro sentido.

Cuadro 7.14. Proyección de la recaudación en el corto plazo con las medidas propuestas

	Recaud. 2002 (Mill. C\$)	Recaud. 2002 (% PIB)	Estruct. 2002 (%)	Impacto de las medidas (% PIB)	Recaud. post reformas (% PIB)	Impacto de las medidas (% recaud. 2002)
Código tributario: Revisión general				+	+	+
Código tributario						
Impuestos directos						
Impuesto a la renta	1.609,8	2,8	..	..	..	..
Impuesto mínimo a la renta para empresas	n/r	n/r	0,5	3,3	16,7	..
Impuesto mínimo a la renta para el sector agropecuario	n/r	n/r	0,4	0,4	..	..
Impuesto a las ganancias de capital de personas naturales	n/r	n/r	..	..	..	..
Impuesto a las herencias	n/r	n/r	n/r	..	..	..
Impuestos indirectos						
Impuesto general al valor	3.355,8	5,9	41,2	1,7	7,5	28,1
Régimen sustitutivo para pequeños contribuyentes	..	..	..	..	..	..
Impuestos específicos al consumo	2.119,5	3,7	26,0	0,5	4,2	13,7
Derechos de importación	573,6	1,0	7,0	..	1,0	..
Régimen de Zonas Francas	..	..	..	0,0	0,0	..
Regímenes promocionales	..	..	..	..	..	..
Resto	479,8	0,8	5,9	..	0,8	..
Total	8.137,6	14,3	100,0	3,1	17,4	21,7

Fuente: Cálculos del autor.

Nota: n/r significa que los datos están comprendidos en la recaudación del impuesto a la renta.

Referencias

- Báez, J. F. y T. Báez. 2001. *Todo sobre impuestos en Nicaragua*. Managua: Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios.
- Banco Central de Nicaragua. Varios años. *Memoria*. Managua.
- _____. 2001. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1998-1999*. Managua.
- Byrne, P. D. 2001. "United States companies operating in Latin America: Tax issues". Washington D.C.: Georgetown Law Center.
- Comisión Nacional de Zonas Francas. 2002. *Memoria 1997-2001*. Managua.
- Dirección General de Servicios Aduaneros. 2002. *Memoria 1997-2001*. Managua.
- Dirección General de Ingresos. 2002. *Boletín estadístico*. Managua.
- _____. 2001. "Recaudación anual por sector económico y por impuesto 1993-2000". Managua.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. "Staff country report". Números 01/170 y 01/171. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gobierno de Nicaragua. 2001. *Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza*. Managua.
- Jenkins, M., G. Esquivel y B. Larraín. 1998. "Export processing zones in Central America". Development Discussion Paper, N° 646. *Central America Project Series*. Harvard Institute for International Development. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Jenkins, G. P., C. Kuo y G. P. Shukla. 2000. "Tax analysis and revenue forecasting: issues and techniques". Harvard Institute for International Development. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2002. *Presupuesto General de la República 2002*. Managua.
- Puchet, J. y F. Torres. 2000. "Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Spahn, P. B., E. Haindl y J. Toro. 1996. "Nicaragua: Expansión del potencial tributario y fortalecimiento de la recaudación". Departamento de Finanzas Públicas. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Página en blanco a propósito

ÍNDICE



A

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 64, 152, 216
Acuerdos de Paz, 158, 158n1
Acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios (ASDC), 25
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), 121, 121n3
Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), 121, 121n3
admisión temporal (AT), régimen de, 256-257
Agencia Nacional Tributaria, 91
Alemania, 135
analfabetismo, 12, 16
Aporte Vial (AV), 209
aranceles, 38, 59-60, 63, 83, 96, 112, 123-124, 126, 140-142, 147-148, 152
arancel externo común (AEC), 211
arancel temporal de protección (ATP), 254, 7.11
en Costa Rica, 83, 96, 101, 111-112,
en El Salvador, 123-124, 140-142, 147, 152, 4.1, 4.6, 4.14
en Guatemala, 164, 179, 179n13, 183, 188, 5.2, 5.14

en Honduras, 192, 209, 211-214, 229, 6.8
en Nicaragua, 244, 252-256, 261, 7.11

B

bancos, 137, 208
Banco Anglo, 76n1
Banco Central de Costa Rica, 85
Banco Central de Guatemala, 188
Banco Central de Honduras, 193
Banco Central de Nicaragua, 240n1
Banco Central de Reserva de El Salvador, 132, 142
centrales, 18
off shore, 80

C

CAFTA. Véase Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos
Canadá, 135
canasta básica de consumo, 35, 54, 56, 63, 90, 3.3, 3.4, 3.5
carga tributaria, 33-35, 38, 46, 50, 60, 62-63, 66, 68
carga tributaria diferencial (CTD), 62, 2.12

- carga tributaria diferencial por decil (CTDi), 144
 en Costa Rica, 78, 85-88, 99-100, 102n5, 104-105, 107, 111
 en El Salvador, 122, 125-126, 141-142, 144-146, 4.1, 4.8, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13
 en Guatemala, 158-159, 187
 en Honduras, 192, 194, 220, 223, 6.10
 en Nicaragua, 240, 263, 240n1
- carné de exención, 204, 226
- Cauca II, 83
- CEPAL, 27n19, 44n4, 46n5
- Chile, 14, 16, 1.1, 1.3, 1.4
- CODESA, 76n1
- Código de Comercio, 91
- Código de Ética, 159
- Código de Normas y Procedimientos, 84
- Código de Normas y Procedimientos Tributarios, 84, 91
- Código Penal, 121
- Código Tributario de El Salvador, 121, 125, 151
 artículo 257 del, 122
- Código Tributario de Honduras, 227
- coeficiente de Gini de distribución del ingreso, 10, 12, 29, 61, 105, 107, 128, 153, 219, 223, 266, 269, 7.12,
- Colombia, 254, 7.3, 7.11
- Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público, 75
- Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), 121
- Comprehensive Business Income Tax (CBIT)*, 135
- Consejo Nacional de Vialidad, 83
- Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, 67n18
- Costa Rica, 5, 12, 15-17, 20, 35, 48, 51, 55, 61-63, 70, 75-114
 análisis de incidencia de la carga tributaria en, 87, 89
 aranceles en, 83, 96, 112
 canasta básica exonerada en, 107
 carga tributaria en, 78, 85-88, 99-100, 102n5, 104-105, 107, 111
- Código de Normas y Procedimientos en, 84, 91
- Contraloría General de la República, 75, 78, 95
- crisis fiscal en, 86-87, 94, 113
- déficit fiscal de, 94, 98, 113
- deuda pública en, 76, 87, 91
- distribución de ingresos tributarios en, 3.1
- distribución de la carga tributaria en, 87-88, 99-100, 102n5, 105, 111
- eliminación de distorsiones e impuestos menores en, 91, 94
- eliminación de las exoneraciones en, 105
- equidad y eficiencia económica en, 87
- estructura impositiva en, 79, 97
- evolución de los ingresos tributarios en, 85
- gasto fuera del control parlamentario en, 79
- gasto público en, 75, 77, 79, 87, 89, 98, 113
- gastos predeterminados en, 76
- impuesto al valor agregado en, 80, 90-91, 93, 97
- impuesto específico sobre los hidrocarburos en, 112
- impuestos a las importaciones en, 99, 101

- impuesto selectivo de consumo
 - en, 80, 82-83, 88, 96-97, 99-101, 110-111
 - impuesto sobre la renta en, 80, 89, 92-93, 96-97, 99-101, 108, 110-111
 - impuesto sobre las utilidades de las empresas en, 80, 84, 96, 108
 - impuesto sobre las ventas en, 80, 82, 97, 100, 111, 113, 3.2, 3.3, 3.3, 3.4, 3.4, 3.5, 3.5, 3.6
 - impuesto sobre los combustibles en, 83
 - impuestos sobre el comercio exterior en, 83
 - impuestos sobre los hidrocarburos en, 101
 - incremento de ingresos en, 89-98
 - inflexibilidad presupuestaria en, 76
 - ingresos tributarios en, 77-80, 85, 3.1, 3.2
 - Ley 6949, 101
 - Ley de Contingencia Fiscal en, 94, 96, 113
 - Ley de Ordenamiento Fiscal en, 89, 91, 93-94, 96
 - Ministerio de Economía, Industria y Comercio en, 107
 - Ministerio de Industria y Comercio en, 104
 - modelo de simulación para, 99-112
 - modernización de la administración tributaria en, 84
 - opciones de reforma en, 99-112
 - Plan Nacional de Desarrollo, 78
 - reducción del gasto en, 98
 - reforma integral en, 89
 - “cuota fija”, 259
 - curvas de Lorenz, 177-179, 177n12
- D**
- Depósito Libre de Golfito, 91, 101, 112,
 - derechos arancelarios, 242
 - en El Salvador, 141, 4.8, 4.13
 - en Guatemala, 162, 164, 179-184, 181n14, 188, 5.14, 5.15, 5.16, 5.17
 - en Honduras, 210, 211, 212, 228, 6.7
 - en Nicaragua, 242, 254, 7.8
 - desarrollo humano, 3-30, 6n1, 75-116, 86-87, 114, 192
 - desastres naturales, 14
 - desigualdad, 16, 57, 223
 - étnica, 14
 - horizontal, 216
 - índices de, 223, 268-270, 4.16
 - social, 15
 - desnutrición infantil, 12, 17, 1.4
 - destino, principio de, 203, 205, 209
 - Dirección del Catastro, 259
 - Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), 227
 - Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), 142
 - Dirección General de Impuestos (DGI), 243, 248, 251, 253, 259-260
 - Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, 142
 - Dirección General de Impuestos Internos (DGII), 121
 - Dirección General de Tributación, 97
 - distribución del ingreso, 47, 60-64, 69, 191, 217, 2.11, 3.1
 - en Costa Rica, 88, 3.1
 - en El Salvador, 128, 143, 154
 - en Honduras, 191, 217-223, 232
 - en Nicaragua, 262-266, 7.1, 7.11
 - doble imposición, 66, 93, 135, 200
- E**
- educación, 6-8, 10, 12, 28-29, 90, 150, 159, 193, 226, 1.3
 - preescolar, 16
 - primaria, 8, 8n5, 16

- secundaria, 8n5, 16-17
- superior, 8n5
- “eficiencia-c”, 125n9, 136
- El Salvador, 1n6, 14-15, 17, 20, 33, 35, 39, 50-51, 53-55, 124-149
 - análisis de incidencia tributaria en, 142-149, **4.8**
 - análisis del comportamiento de los impuestos en, 128-142
 - artículo 174 de la Ley del IVA de, 137
 - artículo 46 de la Ley del IVA de, 137
 - carga tributaria en, 117, 122, 125, 128, 141, 144, **4.1**, **4.3**, **4.8**, **4.10**, **4.11**, **4.12**, **4.13**
 - comportamiento de los principales impuestos en, 128-141
 - conflicto armado en, 120
 - crisis fiscal en, 118n1
 - Decreto Legislativo 134 de, 128
 - Decreto Legislativo 250 de, 132
 - déficit fiscal de, 119
 - derechos arancelarios en, **4.6**, **4.13**
 - desempeño fiscal reciente en, 119-120
 - Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) en, 142, **4.7**
 - estructura tributaria en, 123-124, **4.2**
 - factores de imputación por impuesto para, **4.9**
 - flotabilidad del sistema tributario en, **4.1**
 - importaciones de, **4.11**
 - impuesto a la prestación de servicios en, 135-142
 - impuesto a la transferencia de bienes muebles en, 135-142
 - impuesto al comercio exterior en, 122-123, impuesto al valor agregado en, 150, **4.4**, **4.11**
 - impuestos al comercio exterior en, 151
 - impuestos al consumo en, 136, 151, **4.5**, **4.12**
 - impuesto sobre la renta en, 128-135, 149, **4.2**, **4.3**, **4.10**
 - índices de concentración para, **4.14**
 - índices de desigualdad en, **4.16**
 - problemas generales del sistema tributario en, 125-126
 - recaudación tributaria en, 149-154
 - reforma tributaria en, 120-122, **4.15**
 - régimen de exenciones y deducciones en, 127-131
 - sistema tributario en, 120-128
- Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH), 263
- Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 142, **4.7**
- Encuesta Familiar de Ingresos y Gastos Familiares, 175
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 218
- Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 219
- equidad, 54, 87-89, 92, 118, 153, 173, 203, 227, 229, 234
 - distributiva, 35, 243, 272
 - horizontal, 47n6, 46, 48-49, 52, 89, 96, 127, 133, 149, 227, 262, 274
 - vertical, 47, 47n6, 144, 203, 268
- Estado
 - el sector privado y el, 7
 - papel del, 6-12, 69
 - tamaño del, 3, 9-10
- Estados Unidos, los, 12, 14, 23, 42-43, 112, **1.4**
- Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), 193

F

Federación de Agroexportadores de Honduras, 214n8
 FIAS, 92, 110
 flexibilidad, 161
 del sistema tributario de Guatemala, 5.2
 tributaria, 161n3
 flotabilidad tributaria (*tax buoyancy*), 125, 125n8, 4.1
 Fondo de Reducción de la Pobreza, 226
 Fondo Monetario Internacional, 82n2, 86, 91, 244
 Fondos de Capital de Inversión Turística, 258n14
 Fondo Vial (FOVIAL), 124, 124n6, 139
 FOVIAL. Véase Fondo Vial
 fuente territorial, principio de, 248
 fuerza de trabajo, 6-8

G

General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), 25, 211
 Gini, índice de, 142-143, 148, 219, 223, 234
 Guatemala, 17, 20-21, 24, 35, 51-52, 58-59, 62, 122, 141, 157-188
 análisis de los instrumentos tributarios en, 162-184
 carga tributaria en, 158-159, 187
 Constitución Política de la República de, 158, 163
 Decreto 117 de, 163
 Decreto 132 de, 174
 Decreto 27 de, 163
 Decreto 44 de, 144, 172, 5.10, 5.11
 Decreto 80 de, 164, 186
 Decreto 36 de, 171
 déficit fiscal de, 158
 derechos arancelarios en, 162, 164, 179-180, 5.14, 5.15, 5.16, 5.17

distribución de las importaciones en, 5.15
 efecto recaudatorio de reducciones en, 5.19
 efectos de reformas tributarias en, 5.20
 evasión del IVA en, 5.4
 evasión en, 165n7, 5.16, 5.17, 5.18
 flexibilidad y elasticidad del sistema tributario en, 161-162, 161n3, 5.2
 gastos tributarios del IVA en, 5.5
 gastos tributarios en, 181n14, 5.16, 5.17, 5.18
 Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agrícolas (IEMA) en, 162, 162n4, 167n8, 171, 173, 185
 impuesto al consumo en, 174-175, 187, 5.1, 5.2, 5.12, 5.13
 impuesto al valor agregado en, 163-169, 169n9, 171, 185, 5.8
 impuesto sobre la renta en, 167-174, 186-187, 189, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11
 Ministerio de Finanzas de, 188
 política económica y fiscal en, 157-159
 política tributaria en, 158, 185-188
 recaudación tributaria en, 5.1
 relación crédito IVA/débito IVA en, 5.3
 sistema tributario en, 158-163

H

Honduras, 5, 10, 12, 14-19, 19n13, 20, 24-25, 26n18, 33, 34n1, 40, 49n7, 49n8, 50-51, 51n12, 53, 55, 58, 61, 191-124, 254
 análisis de la situación actual y de la evolución del sistema tributario en, 191-199
 análisis de los impuestos en, 199-217

- análisis del sistema tributario en, 191-199
 artículo 25 de, 218
 artículo 50 de, 218
 artículo 5 de, 218
 carga tributaria en, 192, 194, 220, 223, **6.10**
 Decreto 152 de, 210
 Decreto 18 de, 194
 Decreto 233 de, 214n8
 Decreto 51 de, 49n8
 Decreto 58 de, 210
 déficit fiscal de, 191, 224-225
 derechos arancelarios en, **6.7, 6.8**
 dispersión de las normas legales en, 208
 distribución del ingreso en, 217-223, **6.9**
 efectos de la reforma tributaria en, **6.12, 6.13**
 estructura tributaria en, 194, 196, 217
 evolución de la situación económica y fiscal en, 191-194
 evolución de los ingresos tributarios en, 194
 evolución del sistema tributario en, 191-199
 impacto recaudatorio de medidas propuestas en, 227-229
 impuesto al activo neto en, 203
 impuesto al comercio exterior en, 210-214
 impuesto al consumo en, 208-210
 impuesto sobre la renta en, 199-203, **6.3, 6.4**
 impuesto sobre las ventas en, 203-208, **6.5, 6.6**
 incentivos tributarios en, 214-217
 incidencia tributaria en, 219-225, **6.1, 6.9, 6.11**
 ingresos tributarios en, 194-199, **6.1, 6.2**
 regímenes de exportación en, **6.1**
 sistema tributario de, 226-229
 situación actual de, 191-194
 traslación de carga generada por los tributos en, 217-218
 huracán Mitch, 238
- I**
- Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agrícolas (IEMA), 52, 110, 162n4, 167, 167n8, 171-173, 185
 Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), 167n8
 impuestos, 4-6, 19, 22, 43, 60-63, 79, 92, 94, 125, 139-142, 192
 al comercio exterior, 31, 37-38, 59-60, 63, 80, 83, 112, 122-123, 151, 196, 198, 210-214, 217-218, 223, 228, 196, 198, 210-214, 218, 228, 254-256, 269, **2.10, 7.9**
 al patrimonio, 68-69, 95, 121, 198, 243, 245, 263, 272, **2.6**
 al valor agregado (IVA), 31, 35, 38-39, 53-56, 63-64, 67-68, 90-91, 93, 97, 121-125, 125n9, 135-138, 146-147, 150-152, 158, 161-168, 163n5, 171, 173, 185, 185n9, 186-187, 189, 203-204, 250, 259, 2.3, **2.7, 2.8, 4.4, 4.11, 5.3, 5.8, 5.20**
 generales al consumo, 36, 38-39
 generales al valor, 228, 240, 243, 245, 249-253, 257-263, 269, 272-274, **7.7**
 indirectos, 88, 120, 122, 192, 219, 232, 257, 264, 272
 a/sobre la renta, 5, 21-22, 22n16, 24-25, 36-37, 39, 42-44, 48-49, 52, 61, 63, 65, 67-69, 80, 89-93, 97, 99-100, 108-111, 114, 120-121, 123-129, 131, 133-134,

- 136, 144-145, 148-149, 152, 161-162, 162n4, 167, 167n8, 168-173, 185-187, 189, 196, 198-200, 203, 203n5, 217, 227, 240, 243, 245, 248n8, 249, 257-258, 261, 263, 273, 2.3, 2.5, 4.2, 4.3, 4.10, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11, 5.20, 7.5, 7.6
- a la renta corporativa (IRC), 25, 42, 49-52
- a la renta global, 90, 109
- a la renta personal (IRP), 49-51, 67
- a la renta societaria, 67, 69
- a/sobre las ventas, 80, 82, 84, 97, 99-100, 102, 105, 108, 100, 111, 113, 196, 199, 203-207, 209-210, 214, 216-218, 227-228, 251, 260-262, 3.3, 3.5, 3.6, 6.5
- selectivos/específicos, 22-23, 37, 39, 57-58, 80, 82-83, 83n3, 88, 95-97, 99-101, 111-112, 120, 124, 138, 140, 146-147, 151-152, 161-162, 164, 174-175, 177, 179, 187, 196, 198-199, 204, 208, 210, 218, 223, 228, 240, 242-244, 252, 257, 261, 264, 273, 2.9, 4.5, 4.6, 4.12, 5.1, 5.2, 5.12, 5.13
- Impuesto Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), 53
- Índice de Desarrollo Humano, 6n1, 86
- índices de concentración, 143, 148, 4.14
- Informe sobre el desarrollo humano*, 6n1
- Informe Tanzi, el, 82
- infraestructura física, 7, 7n4, 19, 64, 192, 239
- ingreso nacional bruto disponible (INBD), 142
- ingreso neto disponible de las familias, 264
- ingreso per cápita familiar (IPCF), 219
- ingresos, distribución de los, 10-12, 14, 27-28, 28n20, 29, 47, 56, 60-64, 69, 88, 1.2, 2.11, 3.1
- en Costa Rica, 102, 105, 108
- en El Salvador, 128, 143-148, 154
- en Honduras, 191, 217-220, 223, 226, 232
- ingreso total familiar (ITF), 219-220, 266
- Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (*Highly Indebted Poor Countries, HIPC*), 19, 19n13, 244, 244n3
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), 79
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 163
- Instituto Nacional de Estadística, 175
- Intel, 85
- Irlanda, 14
- Islandia, 135
- Italia, 135
- J**
- Japón, 42
- K**
- Kakwani, índice de, 143-144, 220, 223, 234, 266, 269
- L**
- Ley 343, 244, 252
- Ley 447, 252n12
- Ley 448, 252n11
- Ley 6949, 101
- Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, 78
- Ley de Ampliación de Base Tributaria (LABT), 248n7, 248n8, 251n9, 274n18

- Ley de Contingencia Fiscal, 94, 96, 113
- Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, 83
- Ley de Equidad Fiscal (LEF), 53, 248n7, 251n9, 251n10, 253n13, 258n14, 258n15, 274n18
- Ley de Equidad Tributaria (LET), 53, 200n4, 203n5, 209n6, 210n7, 229n11
- Ley de Impuesto Específico de Consumo, 252
- Ley de Impuesto sobre la Renta, 121, 129, 134
- Ley de Justicia Tributaria, 84
- Ley del Impuesto de Alcabala, 124n7
- Ley de Impuestos Específicos de Consumo (IEC), 252
- Ley del Impuesto General al Valor, 259
- Ley del Impuesto sobre la Exportación de Café, 123n5
- Ley del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, 124n7
- Ley del IVA, 136, 150, 151
artículo 7 de la, 163
artículo 8 de la, 163
- Ley del Régimen Aduanero de Tiendas Libres, 122
- Ley de Procedimientos Tributarios, 66
- Ley de Renta, 149
- Ley de Simplificación Tributaria, 111, 112
- Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, 80, 83, 86
- Ley de Tiendas Libres, 121
- Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, 122
- Ley General del Impuesto sobre las Ventas, 84
- Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y de la Defraudación de la Renta de Aduanas, 122
- Ley sobre Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE), 214n8
- Luxemburgo, 135
- ## M
- MCCA. *Véase* Mercado Común Centroamericano
- Mercado Común Centroamericano (MCCA), 5, 21-23, 59, 141, 211-212, 254-255, 261
- México, 16
- mortalidad infantil, 12, 17, 1.4
- ## N
- Nicaragua, 5, 10, 12, 14-20, 24-26, 19n13, 35, 39, 51, 53, 55, 57, 61, 63, 175
- análisis del comportamiento de los impuestos en, 245-262
- Decreto 1531 de, 250
- Decreto 22 de, 254
- derechos arancelarios en, 7.8
- Dirección del Catastro de, 259
- Dirección General de Impuestos (DGI) en, 243, 248, 251, 253, 259-260
- distribución del ingreso en, 262-270, 7.1, 7.11
- efectos de la política tributaria en, 262-270
- estímulo a las exportaciones en, 256-258, 271
- evolución económica reciente de, 237-239, 7.1
- impuesto al comercio exterior en, 254-256, 7.9
- impuesto al consumo en, 252-253
- impuesto general al valor en, 249-251, 7.7
- impuesto sobre la renta en, 245-249, 7.5, 7.6

- incidencia tributaria en, 7.10
 índices de concentración de, 7.12
 ingresos tributarios en, 239-244, 7.2, 7.3
 Iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) en, 244, 244n3
 Ley 343 de, 244
 Ley 447 de, 252n12
 Ley 448 de, 252n11
 Ley de Ampliación de Base Tributaria (LABT) de, 248n7, 248n8, 251n9
 Ley de Equidad Fiscal (LEF) de, 248n7, 251n9, 251n10, 253n13
 Ley de Impuestos Específicos de Consumo de, 252
 política tributaria en, 271-272
 problemas del sistema tributario en, 258-262
 propuestas de reforma tributaria para, 273-275, 7.13, 7.14
 recaudación por sector económico en, 7.4
 sistema tributario de, 244-247, 270-274
 traslación de carga generada por los tributos en, 263-264
 niños, 6, 16-17
- O**
- OMC. *Véase* Organización Mundial de Comercio
 Organización Mundial de Comercio (OMC), 4-5, 21, 24-26, 112, 216
 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 93
- P**
- Pacto Fiscal, 158-159, 159n2, 185
 Panamá, 175
 Plan Nacional de Desarrollo, 78
 presión tributaria diferencial (PTF), 266-267, 269
 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 6n1, 192
 Programa de Modernización de la Administración Tributaria, 85
 Programa de Racionalización del Empleo Público, 193
 Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, 89, 91, 93-94, 96, 113
- R**
- “reformas de primera generación”, 32
 “reformas de segunda generación”, 32
 Régimen de Importación Temporal (RIT), 214
 Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), 214
 Régimen de Zonas Libres (ZOLI), 214
 Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, 150
 “regionalismo abierto”, 21
 renta cedular, principio de, 90, 92, 109
 renta entrada, principio de, 92
 renta global, principio de, 90, 92, 99, 109, 200
 renta mundial, principio de, 49, 90, 93, 109, 130, 134, 200
 renta producto, principio de, 92
 renta territorial, principio de, 49, 90, 93
 República Dominicana, 5, 22, 175
 Ronda Uruguay, la, 4, 25
- S**
- salud, 3, 6-8, 10, 12, 15-17, 28, 159, 193, 226, 1.4
 SAT. *Véase* Superintendencia de Administración Tributaria

- sector público no financiero (SPNF), 118-120
- seguridad social, 61, 63, 85, 117, 122n4, 132, 163, 262-263
- Singapur, 14
- Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), 211
- Sistema Nacional de Inversión Pública, 159
- sucesiones, 121
- sueldos y salarios de, 246
- Suiza, 135
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), 165, 188
- Superintendencia de Bancos, 172
- T**
- tasa cero, 54, 54n13
- tax sparing*, 42
- terremotos de 2001 (El Salvador), 118, 120, 126
- thin capitalization rules*, 135
- “transparencia internacional”, principio de, 93
- Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA), 4-5, 21-24, 56-57, 59, 64, 114, 152, 1.6
- Tratados de Libre Comercio, 141
- U**
- “Un Acuerdo Nacional Razonable”, 82
- Unidad de Principales Responsables Tributarios, 138
- Unión Europea, la, 22

POLÍTICA FISCAL

Este libro representa una oportuna contribución a la literatura sobre política tributaria en los países en desarrollo. Es especialmente importante porque estudia países de una región de la que no se han publicado muchos estudios sobre este tema. Durante la última década, estos países consolidaron sus democracias, redujeron su inestabilidad macroeconómica, experimentaron incrementos significativos en sus ingresos por habitante y se abrieron a la economía mundial. Sin embargo, sus estados no han podido desempeñar cabalmente las tareas que les competen en el desarrollo porque, entre otras razones, sus sistemas tributarios han adolecido de deficiencias que se tradujeron en recaudaciones insuficientes, ineficiencias en la asignación de recursos y limitados impactos redistributivos. Varios de estos países necesitan urgentemente aumentar el gasto social para atender las necesidades de amplios sectores de la población que permanecen en situación de pobreza.

El libro contiene siete capítulos. Cinco presentan descripciones y análisis detallados de los sistemas tributarios de cada uno de los países considerados, mientras que el capítulo II presenta un análisis comparativo regional. Estos capítulos son ricos en detalles y reflejan la alta calidad de los economistas que los escribieron, de modo que serán de mucha utilidad para los especialistas en tributación. El capítulo I trata temas más generales de finanzas públicas de interés para los expertos en el tema impositivo y los economistas del desarrollo en general. Este capítulo aborda aspectos relacionados a la distribución del ingreso, la globalización, la descentralización y el papel del Estado en la economía.

Confío en que los lectores de este libro –y estoy seguro de que serán muchos– se beneficiarán significativamente de las ideas contenidas en él. Sin embargo, confío aún más en que las autoridades de los países de Centroamérica encontrarán en él la guía para las decisiones de política que conduzcan a una economía más sólida, dinámica y equitativa.

Vito Tanzi

Ex Director del Departamento de Asuntos Fiscales
del Fondo Monetario Internacional

Diseño de portada: Leilany Garron



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

