

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



**MARCO Y OPCIONES
PARA LA REFORMA TRIBUTARIA EN CENTROAMÉRICA¹**

*Manuel R. Agosin
Alberto Barreix
Juan C. Gómez Sabián*
Roberto Machado*

MARZO DE 2005

¹ Este trabajo para la Revista de la CEPAL es un resumen de los dos primeros capítulos del libro *Una mejor tributación para invertir en la gente. Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica*, editado por M. R. Agosin, A. Barreix y R. Machado (BID) a ser publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en mayo de 2005. El libro también contiene estudios específicos sobre los sistemas tributarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y fue financiado parcialmente por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD). Los autores agradecen el apoyo y los aportes recibidos de los gobiernos de los cinco países.

* Profesor de la Universidad de La Plata, Argentina.

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. RAZONES PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA EN CENTROAMÉRICA	4
1.1 Desarrollo humano y papel del gasto público social	5
1.2 Finanzas del Estado: déficit, deuda y sostenibilidad	9
1.3 Desafíos de la nueva inserción internacional	10
1.3.1 Armonización tributaria en el MCCA	11
1.3.2 Implicaciones tributarias del CAFTA	11
1.3.3 Modelo de promoción de exportaciones y normas de la OMC	12
1.4 El desafío de la descentralización	13
II. PANORAMA TRIBUTARIO CENTROAMERICANO	14
2.1 Situación actual de la política tributaria	15
2.1.1 Evolución del nivel de los ingresos tributarios	15
2.1.2 Principales rasgos de la evolución de la estructura tributaria	17
2.2 Relación con el contexto macroeconómico y social de la última década	19
2.2.1 La búsqueda de inversión extranjera directa y distorsiones atribuibles a los tratamientos preferenciales	20
2.2.2 Las limitaciones para mejorar los impactos distributivos de la política tributaria	22
2.3 Principales características de los impuestos vigentes	23
2.3.1 El impuesto a la renta	23
2.3.2 El impuesto a los activos	25
2.3.3 El impuesto al valor agregado (IVA)	26
2.3.4 El impuesto selectivo al consumo	28
2.3.5 Los impuestos al comercio exterior	30
2.4 Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región	31
2.5 Recomendaciones en materia de reforma tributaria	32
2.5.1 El objetivo central: aumentar la carga tributaria	32
2.5.2 La necesidad de coordinación regional	33
2.5.3 Análisis de los efectos de los regímenes de incentivos	33
2.5.4 Opciones de reforma a los impuestos a la renta y patrimonio	34
2.5.5 Mejorar la administración tributaria	35
BIBLIOGRAFÍA	37

INTRODUCCIÓN

Desde la década iniciada en 1990, los países centroamericanos han consolidado sus democracias e iniciado un firme proceso de crecimiento económico. Desde 1990 a 2003, los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) aumentaron su producto interno bruto y su ingreso por habitante promedio, medido en dólares constantes, en más de 60%. Adicionalmente, han estabilizado la economía partiendo de inflaciones superiores a 20% en 1990 a menos del 6%, en promedio, para 2003 y alineado sus tipos de cambio reales sin variaciones imprevistas. Asimismo, una consistente política comercial de integración regional abierta les ha permitido más que triplicar sus exportaciones en dólares constantes. En efecto, los países del MCCA tienen el proceso más profundo de integración económica del hemisferio y, sumando a la propuesta del tratado de libre comercio acordada con los Estados Unidos tendrán cerca del 75% de su comercio exterior totalmente liberado en poco más de una década.

Sin embargo, los logros de los procesos de apertura, de integración y de alineamiento monetario y cambiario no han tenido paralelo en la política fiscal, y en particular en materia tributaria. Si bien la carga tributaria, como porcentaje del PIB, ha aumentado en promedio en casi 40 por ciento desde 1990, sigue siendo de las más bajas del mundo. En la actualidad, las estructuras tributarias centroamericanas presentan un esfuerzo tributario muy débil, 13,5% del PIB, claramente inferior a la capacidad contributiva de estas economías en un comparativo internacional, tienden a la regresividad debido a una débil tributación a la renta y a la competencia por atraer inversiones mediante los más variados incentivos sin reparar en su eficiencia económica.

La falta de recursos de los Estados centroamericanos repercute en un nivel gasto público insuficiente y de baja calidad, y genera déficit fiscales crónicos que son financiados mediante endeudamiento cuyos intereses ya alcanzaron, en promedio, al 18% de ingresos impositivos en 2003. Así, en economías con aperturas comercial y financiera profundas, la política fiscal se vuelve el factor crítico de articulación para financiar la infraestructura física y social necesaria para incrementar la competitividad, y a la vez, combatir los altos niveles de pobreza que todavía alcanzan a cerca del 40% de la población y la fuerte asimetría en la distribución del ingreso.

Esta publicación contiene dos secciones principales. La primera, presenta las razones que ameritan la reforma tributaria en Centroamérica en términos del papel estatal en el desarrollo humano, la sostenibilidad fiscal, y los desafíos de la nueva inserción internacional y la descentralización. La segunda sección efectúa un diagnóstico comparativo de la situación tributaria regional e indica cursos de acción concretos para mejoramiento de los sistemas impositivos con miras a aumentar la recaudación, hacerlos más progresivos y a mejorar sus características técnicas.

I. RAZONES PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA EN CENTROAMÉRICA

Una reforma tributaria en Centroamérica es imprescindible si se quiere alcanzar el tipo de sociedad a la que aspiran los centroamericanos, con mayor crecimiento y equidad. 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 nivel y la calidad del gasto público social 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.

La segunda es que 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 lo 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.

Tercera, 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 de 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 lo tanto, proscritas por el acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios emanado de la Ronda Uruguay que terminó a comienzos de 1995. 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.

La profundización de la integración 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 la República Dominicana será un fuerte promotor de la integración regional.

Las implicancias 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 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.

1.1 Desarrollo humano y papel del gasto público social

La premisa central de este trabajo es que el crecimiento económico y el desarrollo humano² 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 generalmente aceptada. Asimismo, el crecimiento económico requiere de un

² 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.

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 lo 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.

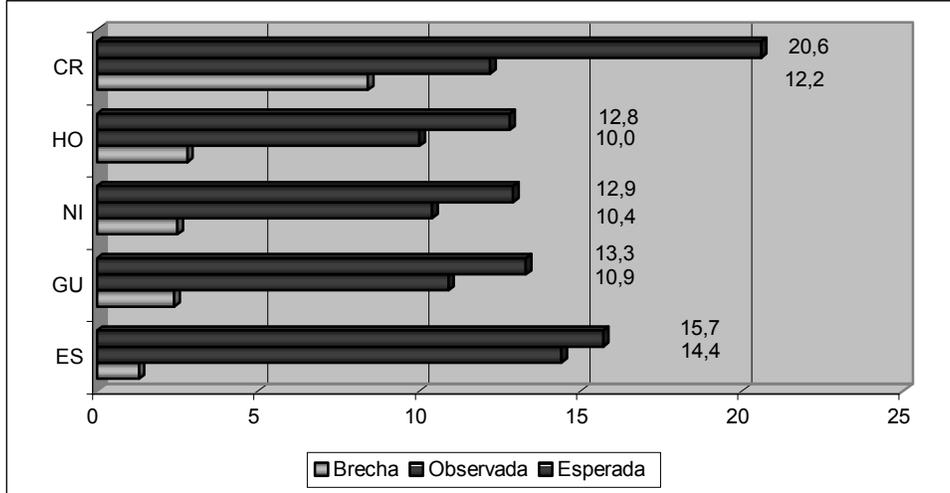
A pesar de que los gobiernos en Centroamérica han logrado reducir paulatinamente su fuerte ingerencia en la economía, el nivel del gasto público social continúa siendo insuficiente.³ Aunque el limitado conjunto de estadísticas no permite caracterizar la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones, 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.

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, aún controlando por las características estructurales de las economías de Centroamérica, los estados centroamericanos son pequeños (ver gráficos 1 y 2).

³ 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).

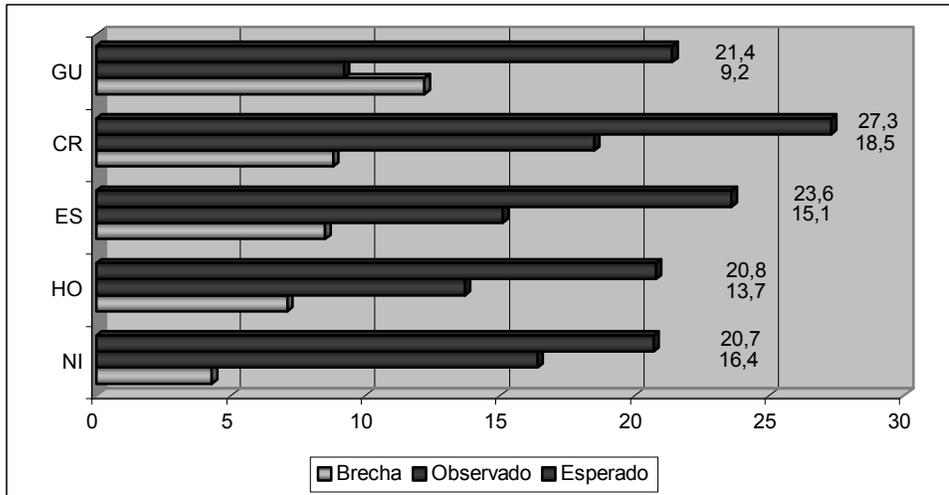
Gráfico 1
Recaudación tributaria en Centroamérica, esperada y observada, fines de los años noventa
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2004), cifras oficiales nacionales y cálculos de los autores.

Nota: Para el análisis econométrico y en los cálculos de la recaudación tributaria, se corrigió la subestimación en el PIB de Nicaragua y de Honduras. El de Nicaragua se aumentó en 70% y el de Honduras en 40%. La misma corrección se hizo en el gráfico 2.

Gráfico 2
Gastos públicos totales en Centroamérica, esperados y observados, fines de los años noventa
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2004), cifras oficiales nacionales y cálculos de los autores.

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. Este resultado coincide con los estudios de países que se presentan en Agosin, Barreix y Machado (2005), los cuales sugieren que reformas modernizadoras de los regímenes tributarios actuales podrían producir alrededor del 3,5% del PIB que se estima en este trabajo. Esto se lograría con un aumento en la recaudación de aproximadamente 30%.

Adicionalmente, y 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).⁴ Más aún, 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 países con un alto coeficiente de desigualdad requieren de 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 equidad.⁵

Cuadro 1
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.

⁴ 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.

⁵ 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.

1.2 Finanzas del Estado: déficit, deuda y sostenibilidad

Como se observa en el Cuadro 2, 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.

Cuadro 2
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.

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 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 condiciones. 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 unos 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. 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 PIB.⁶

En el caso de Costa Rica, la magnitud del problema fue claramente expuesta en el informe elaborado por los ex-ministros de Hacienda:⁷ 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 de 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 sin considerar los recursos adicionales necesarios para financiar los urgentes gastos en las áreas sociales ni la pérdida de recaudación arancelaria asociada a la entrada en vigencia del CAFTA, tema que se analiza en la siguiente sección.

1.3 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 ello 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 ellos, 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).

⁶ 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.

⁷ “Agenda de transformación fiscal para el desarrollo” (pags. 10 y 11).

1.3.1 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 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.

Con respecto al impuesto a la renta de las empresas, la necesidad de coordinación 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 países.⁸ 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 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. Adicionalmente, los países centroamericanos deben considerar 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 sobre bases comunes para mejorar su capacidad negociadora, evitar la competencia nociva y el uso indebido de los incentivos.

1.3.2 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).

⁸ Como se verá más adelante, las tasas del impuesto a la renta han ido convergiendo, pero aún subsisten diferencias importantes.

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 3 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.

Cuadro 3
Recaudos por impuestos a las importaciones y pérdidas por el CAFTA, 2002
(Porcentaje del PIB)

	Recaudación impositiva total	Impuestos a la importación (%)	Import. desde USA (% import. 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: Barreix, Roca y Villela, 2004, y cálculos de los autores.

Como se observa, las pérdidas recaudatorias asociadas a los efectos directo e indirecto⁹ ascenderían a entre 0,4% del PIB en El Salvador y Guatemala, 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.

1.3.3 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. La misma 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 exigen homogeneizar el tratamiento tributario de las empresas nacionales con las instaladas en

⁹ Con la información disponible, no fue posible calcular las pérdidas de recaudación asociadas a los efectos elasticidad, sustitución e inducido.

ZF¹⁰ y, especialmente, coordinar el tratamiento del impuesto a la renta a estas empresas entre los países centroamericanos. De esta forma, se evitaría incurrir en una competencia depredadora entre los países por la captación de IED que tendría graves consecuencias sobre la capacidad de recaudación y la equidad de las estructuras tributarias.

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).

1.4 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 pre-establecido 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.
- 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

¹⁰ El acta final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT (General Agreement on Trade and Tariffs, 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 exportaciones 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, quien no la requería en virtud de que su PIB per cápita es inferior a US\$1.000. Lo mismo sucede en Honduras, pero el país optó por hacer la solicitud correspondiente. 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.

se han duplicado y las dificultades del sector público para cerrar su déficit han aumentado.

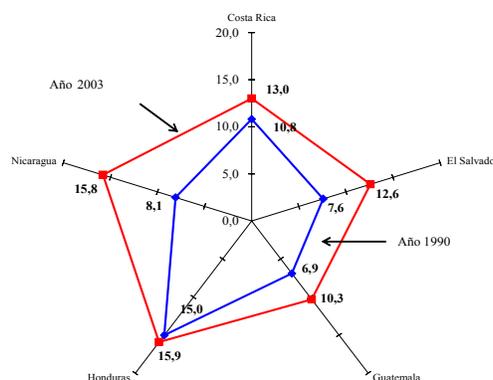
En resumen, lo que se podría llamar la “primera generación” de políticas en materia de descentralización en América Latina difícilmente podría ser considerada como un éxito. Sin embargo, hay razones para pensar que se estaría iniciando una “segunda generación” de políticas de descentralización que sí 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 debe 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.

II. PANORAMA TRIBUTARIO CENTROAMERICANO

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 3 muestra estos progresos.

Gráfico 3
Presión tributaria de los países centroamericanos, 1990 y 2003



Fuente: Agosin, Barreix y Machado (2005).

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 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, 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 se mencionó anteriormente, el avance logrado hasta el momento ha sido desigual.

En las siguientes subsecciones se analizará la evolución en el nivel y la estructura de la carga tributaria de los países de la región así como el promedio de los mismos. Posteriormente se describirán 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 compararán los sistemas impositivos desde el punto de vista de la incidencia distributiva, y finalmente, se concluirá con una revisión de los objetivos que aún están pendientes y se plantearán los lineamientos generales para un proceso de reformas futuras.

2.1 Situación actual de la política tributaria

2.1.1 Evolución del nivel de los ingresos tributarios

Como se muestra en el cuadro 4, 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 4
Presión tributaria de los países centroamericanos, 1990-2003a
 (Porcentaje del PIB)

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

Fuente: Agosin, Barreix y Machado (2005).

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

^b Cifras preliminares.

No obstante la evolución indicada en el nivel promedio de imposición de la región, varios países tienen todavía una carga tributaria muy baja. Además, la continua liberalización del comercio exterior en estos países ha impuesto una pesada carga sobre las administraciones tributarias que no solo 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 lo tanto el nivel de carga tributaria.

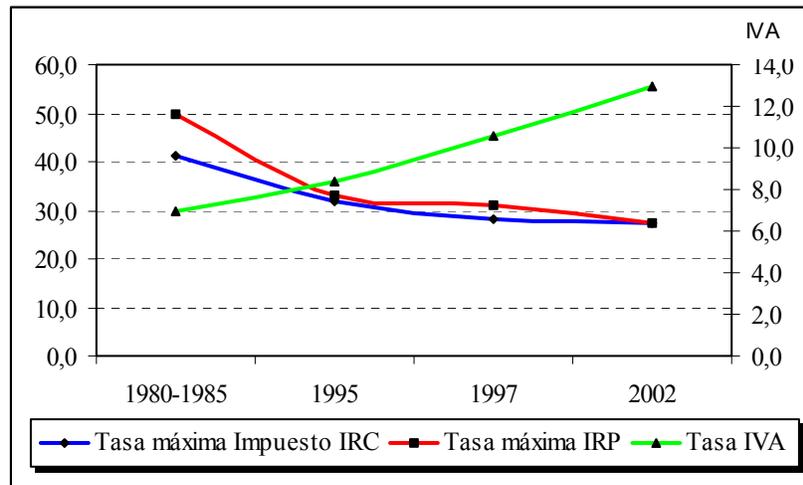
Así, el incremento de la recaudación mencionado, cercano al 30% a lo largo del período, ha estado influenciado por la evolución observada en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica, el nivel de ingresos tributarios sólo creció 20% a lo largo del período, y Honduras ha mostrado un comportamiento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

2.1.2 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. En primer lugar, como se muestra en el gráfico 4 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 4
Evolución de las tasas del IVA y de la renta
de los países centroamericanos, 1980-2002
(Porcentaje)



Fuente: BID (2003).

En segundo lugar, el cuadro 5 muestra que a lo largo de todo el período la participación de los impuestos directos bis a bis 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 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).

Cuadro 5
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: Agosin, Barreix y Machado (2005)

En tercer lugar, dentro del conjunto de gravámenes que componen a 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 que no ha sido compensada, sino parcialmente, por un mayor volumen de comercio. Estos gravámenes, que en 1990 representaban el 27% del total, pasaron a tener una participación de tan sólo 10% en el año 2002.

En cuarto lugar, y de manera complementaria con esta evolución, se señala el incremento 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.

En quinto lugar, resulta interesante señalar la alta importancia que tiene el IVA recaudado en el ámbito de las aduanas, es decir en el momento en que los bienes son importados, y que representa más del 50% 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. Asimismo, es clara la tendencia hacia una mayor participación de la imposición sobre los combustibles, y al mismo tiempo una disminución en la cantidad de bienes gravados, concentrándose los mismos en los productos típicos como tabacos y bebidas.

En síntesis y como resultado de estos cambios, se observa que ha sido la imposición indirecta la que ha llevado el mayor peso en la evolución de la presión tributaria de la última década. 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 tal como se puede observar en el cuadro 6.

Cuadro 6
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: Agosin, Barreix y Machado (2005)

2.2 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 centroamericanos. 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 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 inversión 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. Estas medidas tuvieron un impacto significativo en la generación de exportaciones originadas en las ZF, pero condujeron a la obtención de menores recursos tributarios y, adicionalmente, complicaron de manera sustancial el control de los impuestos y perpetuaron altos niveles de evasión y de elusión.

2.2.1 La búsqueda de inversión extranjera directa y distorsiones atribuibles a los tratamientos preferenciales

Muchos países, guiados por el objetivo de captar montos sustanciales de recursos externos, establecieron exoneraciones tributarias en la imposición a la renta sin tener en cuenta una serie de aspectos de naturaleza legal, en especial, la aplicación del régimen de crédito por impuesto pago en el país de destino de la inversión. 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 empresarial 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. No obstante, en este caso las empresas también ganan, dada la mayor liquidez y la capitalización facilitadas por la exoneración tributaria en Centroamérica. Por ende, 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. Otro 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 aquellas directamente vinculadas al ámbito del comercio exterior. Por ejemplo, la promoción de actividades relacionadas con el turismo, la construcción, el sector agropecuario y la minería, entre otras, así como el florecimiento de ZF y zonas libres de impuestos, es una constante que se repite en cada uno de los países y constituye uno de los aspectos más conflictivos intra y extra regionalmente. En el cuadro 7 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 está y quién no se está beneficiando con alguno de los regímenes de incentivos. 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. Esto les permite mantener la competitividad internacional en términos de costos a los fiscos que no se ven compensados ni por la más mínima participación en la renta que permiten generar.

Cuadro 7
Incentivos fiscales en zonas francas, 2002

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

Fuente: Rodríguez y Robles (2003).

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

También, 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. 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.

Por 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 lo 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 alteran por un lado 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 aceptado.

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 países de la región con respecto a los sectores beneficiados, el tipo y profundidad de los beneficios otorgados y los resultados alcanzados en cada uno de ellos.

2.2.2 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 impacto relacionado con los efectos de la tributación sobre la distribución del ingreso. Los estudios realizados en esta materia en varios países del área muestran que el sistema tributario es claramente regresivo entre los distintos estratos de 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 positivos de la tributación directa. Si la búsqueda de la “equidad vertical” 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?

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, en Centroamérica tampoco se respeta, en general, la condición básica de la equidad horizontal por la proliferación de incentivos.

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 lo tanto, 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 política y la administración tributaria para disminuir el grado de evasión endémico existente y limitar las posibilidades de elusión.

2.3 Principales características de los impuestos vigentes

2.3.1 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 recaudatoria. 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 impuesto a la renta corporativa (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. 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 débil, transferencia de utilidades desde y hacia paraísos fiscales, y otros mecanismos comúnmente utilizados por las empresas transnacionales para reducir su carga tributaria trasladando sus utilidades de un país a otro.

En el cuadro 8 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%.

Pese a la reducción de las tasas del IRC, la erosión de la base tributaria determina que el impuesto tenga una reducida productividad. 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 PIB.

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 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, pero parecería muy alto en Honduras y Nicaragua donde éste comienza a partir de 36 y 37,5 veces el producto por habitante, respectivamente.

Cuadro 8
Impuesto a la renta, 2002

	Tasas del IRC (%)	Tasas del IRP (%)	Rec. del IRC en (% rec. IR)	Productividad del IRC ^a (%)	Mínimo exento IRP ^b	Tramo máximo IRP ^b	Participación en rec. (en %)	Rec. IR (% 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: Agosin, Barreix y Machado, BID (2005), Stotsky y WoldeMariam, (2002); Barreix, Roca y Villela (2004).

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

^b Múltiplos del PIB per cápita.

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

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

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

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

2.3.2 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 9, 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.

Cuadro 9
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.

2.3.3 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 10), el vertiginoso incremento de su importancia recaudatoria es un fenómeno que se observa 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 que ésta se elevó entre 3 y 9 puntos porcentuales. Así, la tasa general promedio en la región se incrementó de 7% a 13%.

Cuadro 10
Evolución de las tasas del IVA en los países centroamericanos
(Porcentaje)

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

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

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

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

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

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 11). Sin embargo, la recaudación promedio (5,3% del PIB) está 0,8 puntos porcentuales del producto por debajo del promedio latinoamericano. En el cuadro 11 se presentan algunas cifras relativas al IVA en Centroamérica.

Cuadro 11
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. Ello 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 permita 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 intrarrama 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., 2005).

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

2.3.4 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 12, 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 WoldeMariam (2002) consideran que los países centroamericanos tienen niveles razonables de ISC, incluso para estándares latinoamericanos. Sin embargo, existe una gran diferencia de tasas entre 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 tratado con Estados Unidos, CAFTA, como se lo conoce por sus siglas en inglés). Adicionalmente, la cercanía geográfica entre los países hace inevitable el flujo de productos desde jurisdicciones con menores tasas hacia las que tienen mayores tasas, lo que introduce fuertes distorsiones.

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

Cuadro 12
Impuestos selectivos al consumo, 2002
(Porcentaje)

	Tasas					Participación en la recaudación	Recaudación (% del PIB)
	Cigarrillos	Cervezas	Ron	Gaseosas	Gasolina superior		
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
Centroamérica						12,2	1,5
América Latina ^d						15,4	2,1

Fuente: Agosin, Barreix y Machado, BID (200) 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. “Esp.” Significa “específico”.

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

2.3.5 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 latinoamericano (cuadro 13). El Mercado Común Centroamericano (MCCA) hace que la variación del arancel promedio entre países sea mínima.

Cuadro 13
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.

Existe además una gran cantidad de exoneraciones subjetivas y de bienes que se encuentran libres de aranceles, fenómeno asociado fundamentalmente a los regímenes de promoción, incluidas las ZF. Esto genera diversos problemas, tales como la erosión de la base tributaria y el incentivo a la evasión, el contrabando y la corrupción.

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 hace 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.

2.4 Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región

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

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

El cuadro 14 resume los resultados obtenidos de los estudios nacionales que se hicieron para cuatro de los países de la región y que se pueden consultar en Agosin, Barreix y Machado (2005). La primera columna G_{pre} muestra el coeficiente de Gini (en términos porcentuales) de los ingresos familiares antes de impuestos y la columna G_{post} el mismo coeficiente después de pagar impuestos. El hecho de que el G_{post} sea mayor que el G_{pre} , significa que el sistema tributario aumenta la concentración del ingreso. Como se ve en el cuadro 14, 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 14
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 IV, VI y VII, 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.

2.5 Recomendaciones en materia de reforma tributaria

A partir de la identificación de las razones para la reforma y de la descripción de los sistemas impositivos centroamericanos efectuados en las sesiones anteriores, pueden inferirse los aspectos que deberían considerar futuras reformas tributarias en los países de la región.

2.5.1 *El objetivo central: aumentar la carga tributaria*

Para lograr este objetivo, por lo general, los gobiernos han optado por modificar el nivel de las tasas de los tributos existentes, logrando 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 real debido a los altos niveles de evasión y a la erosión que se observa en las estructuras de los tributos.

La solución al problema planteado requiere de un adecuado balance entre la imposición directa e indirecta, conformando un sistema tributario sustentado en pocos tributos con bases imponibles amplias y generales y tasas moderadas. Para lograr esos propósitos

deben realizarse significativos esfuerzos, no sólo ampliando la base imponible del IVA, sino también la del impuesto a la renta personal y societaria, eliminando exenciones y desgravaciones que confieren un trato desigual entre los contribuyentes.

Muchos de los cambios que podrían introducirse, y que se han denominado de segunda generación en reconocimiento a las dificultades existentes para llevarlos a cabo, 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.

2.5.2 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 impositivos. 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 especial, la tributación internacional incluyendo un posible acuerdo con Estados Unidos complementando la eventual aprobación del CAFTA y la normativa sobre precios de transferencia.

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.

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 en un esfuerzo de coordinación centroamericana: 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 imponibles; tal como fue recientemente acordado en los países de la Comunidad Andina (Arias et.al., 2005).

2.5.3 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 a los estudios en materia de “gastos tributarios”

constituyen un punto de partida, ya que llevan a la necesidad de precisar el monto de los impuestos dejados de percibir en cada caso puntual, información que no siempre está disponible en el ámbito de las administraciones tributarias y aduaneras.

El conocimiento profundo de esta información, que no sólo tiene importancia estadística, permite 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 implicancias recaudatorias de este proceso, ya que mientras que en algunos países el monto de los gastos tributarios involucrados resulta ser una cantidad significativa, en otros países las pérdidas de recursos fiscales son menores gracias a que en periodos pasados adoptaron decisiones importantes en torno a la generalización de sus normas tributarias.

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

Con respecto al impuesto de renta, el análisis de la imposición personal y de lo que afecta a las sociedades deberán estar presentes en la discusión de las opciones 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, resultan también elementos que deberán 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 la tasa considerando un nivel de renta neta exenta de impuestos y tasas progresivas moderadas acorde con la evolución de los patrones internacionales en la materia. Sin embargo, 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 ello se requiere enfatizar los esfuerzos en esta materia, así como avanzar en la generalización de los sistemas de retención en la fuente pagadora como una manera de complementar la acción del Estado.

Con relación a la imposición a la renta societaria, el análisis de la situación existente en la mayor parte de los países de la región indica que 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 estos países. A pesar de que en los últimos años se han logrado avances sustanciales en la modificación 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, mientras logran implementarse efectivamente las reformas de fondo, a cerrar la brecha de financiamiento y a fortalecer la imposición directa.

2.5.5 Mejorar la administración tributaria

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.

Asimismo, el alto grado de concentración de las economías y las falencias de las administraciones tributarias requieren el establecimiento de criterios de diferenciación en materia impositiva según el tamaño y características de los contribuyentes. Resulta inconveniente sujetar a los mismos criterios y normas administrativas a los grandes contribuyentes y a los pequeños. Las normas relativas a estos últimos deberán adecuarse tomando en cuenta su importante significación numérica y bajo impacto recaudatorio. Para ello, debería instrumentarse un sistema de declaración y pago simplificado para la micro y pequeña empresa que incluya al IVA, el impuesto a la renta y, en su caso, aportes a la seguridad social facilitando a la administración, y reduciendo los costos de cumplimiento y la informalidad.

Igualmente, debería continuarse la tendencia hacia la eliminación 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.

Finalmente, deberían fortalecerse las instancias de apelación a nivel administrativo, por ejemplo, tribunales fiscales. Este tipo de apelación separada de la administración, facilitaría la implementación de sistemas expeditos de forma de garantizar la deuda tributaria determinada por la administración a la vez que afirmar los derechos del contribuyente.

BIBLIOGRAFÍA

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.

Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado. 2005. *Una mejor tributación para invertir en la gente*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Arias, L. A., A. Barreix, A. Valencia y L. Villela. 2005. La armonización de los impuestos indirectos en la Comunidad Andina. INTAL. Febrero.

Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2004. Integración y comercio en América. Impacto fiscal de la liberalización comercial 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. Informe preparado para la XVII reunión de gobernadores del Istmo Centroamericano y República Dominicana. Tegucigalpa. No publicado. Febrero.

Banco Mundial. 2004. *World Development Indicators*. Washington, D. C. Versión electrónica.

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.

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. 2004. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003. Santiago de Chile.

Edwards, S. y Vergara, R. 2002. Fiscal sustainability, debt dynamics and debt relief: the cases of Nicaragua and Honduras. Serie de estudios económicos y sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C.

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. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.

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

Ravallion, M. 1997. Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economic Letters*. 56: 51-57.

Ravallion, M. 2001. Growth, inequality and poverty: looking beyond averages. *World Development*. 29: 1803-15.

Ravallion, M. 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. Oxford: Oxford University Press.

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.

Vergara, R. 2003. *Sostenibilidad fiscal: El caso de El Salvador*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

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

Tanzi, V. 2001. Globalization and the work of fiscal termites. *Finance and Development*. Vol. 38, No. 1. Washington, D. C. Fondo Monetario Internacional.