
macroeconomía del desarrollo

La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas

Juan Carlos Gómez Sabaini



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, julio del 2005

Este documento fue preparado por Juan Carlos Gómez Sabaini, consultor de la División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El autor agradece muy especialmente al Lic. Maximiliano Geffner, quien no solo tuvo a su cargo las arduas y complejas tareas de procesamiento y actualización de la información, sino que además se ocupó de la edición del informe y especialmente de la redacción de partes del mismo, contribuyendo de esta forma a mejorar su calidad. Por último se agradece los comentarios hechos, a una versión inicial del mismo, por los Lic. Osvaldo Kacef y Juan Pablo Jiménez de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en Santiago de Chile. Asimismo al Lic. Ricardo Carciofi, con quien durante su gestión en dicha División de la CEPAL se acordaron las orientaciones y contenidos de este informe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8843

ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322733-7

LC/L.2359-P

Nº de venta: S.05.II.G.100

Copyright © Naciones Unidas, julio del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Los condicionantes regionales	7
A. Características demográficas y económicas	7
B. Situación social, distribución del ingreso y pobreza	10
C. El papel y el tamaño del Estado: situación de la región	11
II. El nivel y la estructura de la imposición en los países de la región	13
A. Consideraciones iniciales	13
B. Evolución de la presión tributaria	15
C. Principales características de las estructuras tributarias y de las reformas efectuadas	19
III. La tributación directa en la región	23
A. El impuesto a la renta	23
B. El impuesto a los activos o sobre los ingresos brutos	48
IV. Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región	53
A. Consideraciones iniciales	53
B. Las estimaciones en materia del impacto distributivo en la región	54
V. Efectos sobre la actividad económica	59
A. Incentivos a la inversión extranjera directa (IED)	59
B. Las zonas francas en Centroamérica	61
VI. Conclusiones y agenda de reformas	63
A. Síntesis de las características técnicas	63
B. Una agenda de posibles reformas	67
Bibliografía	71
Apéndice estadístico	73

Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	79
---	----

Índice de cuadros

Cuadro 1	Evolución del PIB <i>per capita</i>	9
Cuadro 2	Concentración del ingreso e IDH	10
Cuadro 3	Presión tributaria promedio de los países de la región, por tipo de impuestos	19
Cuadro 4	Presión tributaria de los países de la región por tipo de impuestos en 2003	21
Cuadro 5	Comparación internacional de la estructura del impuesto a la renta	25
Cuadro 6	Estructura del impuesto a la renta de algunos países de la región.....	25
Cuadro 7	Niveles de las tasas del impuesto a la renta en 2004	29
Cuadro 8	Tasas del impuesto a la renta.....	33
Cuadro 9	Tasas del impuesto a la renta personal en Guatemala	34
Cuadro 10	Tasas del impuesto a la renta personal en Honduras	36
Cuadro 11	Tasas del impuesto a la renta personal en Nicaragua	38
Cuadro 12	Tasas del impuesto a la renta.....	42
Cuadro 13	Impuesto al patrimonio neto, a los activos o a los ingresos brutos	49
Cuadro 14	Efecto de los impuestos sobre la distribución del ingreso.....	55
Cuadro 15	Incentivos fiscales en zonas francas	62

Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución del PIB de los países de la región	8
Gráfico 2	Evolución del PIB <i>per capita</i> de los países de la región, respecto del promedio latinoamericano	8
Gráfico 3	Presión tributaria esperada y observada	11
Gráfico 4	Estructura de los principales impuestos del promedio de los países de la región	14
Gráfico 5	Presión tributaria de la región	17
Gráfico 6	Evolución de la presión tributaria de los países centroamericanos	18
Gráfico 7	Evolución de las tasas de IVA y renta de los países de la región.....	20
Gráfico 8	Estructura de los ingresos tributarios del promedio de los países de la región	20
Gráfico 9	Estructura de los ingresos tributarios de los países centroamericanos en 2003	22
Gráfico 10	Evolución de las tasas a la renta personal	27
Gráfico 11	Evolución de las tasas a la renta de las empresas	27
Gráfico 12	Carga tributaria diferencial por quintil de ingreso	56

Resumen

El ámbito de la imposición directa a la renta es posiblemente el menos analizado en América Latina, y especialmente en los países centroamericanos, posiblemente a causa de que el nivel de la recaudación así como su evolución a lo largo de esta última década no han sido significativos, a contrario de lo que ha ocurrido con el impuesto al valor agregado, cuya generalización y ritmo de crecimiento ha tenido una evolución sin precedentes.

No obstante estas circunstancias se considera que conocer más profundamente los elementos que afectan su comportamiento, así como las opciones futuras de política que se presentan para fortalecer el papel de los mismos, es de suma utilidad para los países de la región, ya que resulta evidente que un buen sistema tributario requiere de un adecuado balance de las distintas piezas que lo integran.

En ese sentido, puede verse que la región está siendo sometida al choque de dos visiones opuestas sobre la orientación que debería tomar la imposición directa en los países en desarrollo con gobiernos pequeños y, por lo tanto, administraciones tributarias débiles. Por un lado, la visión clásica, o académica, que ve al sistema tributario como un todo que posee diferentes componentes y debe satisfacer a diversos objetivos. En esta visión, la función principal del impuesto a la renta no es sólo la de recaudar sino que debe hacerlo en pos del objetivo de mejorar la equidad del sistema tributario ya que es el impuesto más idóneo a esos efectos.

Por otro lado, y en respuesta al fracaso en fortalecer la imposición directa a lo largo del tiempo, ha surgido otra visión que

podría llamarse pragmática, la cual sostiene que la debilidad estructural de las administraciones tributarias impide implementar los controles que requiere este impuesto para su correcto funcionamiento —tanto para recaudar como para asegurar la equidad— y por ello es preferible simplificar las tareas de las mismas, sustituyéndolo alternativamente por un impuesto a los activos o a los ingresos brutos, lo que facilita el control y asegura la recaudación, aunque se sacrifique el objetivo de la equidad, entre otros.

Este documento está organizado de la siguiente forma. En primer lugar se analiza la situación regional, así como sus condicionantes principales en materia del modelo de crecimiento económico seguido y de las características regionales. En segundo lugar se examina el nivel y evolución de la imposición en los países de la región, así como los aspectos más destacados de sus estructuras tributarias. En tercer lugar, el informe aborda el estudio de la tributación a la renta y en particular la evolución de su recaudación, sus niveles de tasas y las características principales que conforman su base imponible. Seguidamente el informe aborda en las secciones IV y V dos aspectos fundamentales en cuanto a los efectos económicos de estos gravámenes: su impacto en la distribución del ingreso de la población así como sobre el nivel de actividad económica, especialmente en el uso que de este gravamen se ha hecho como mecanismo para incrementar las exportaciones y las inversiones domésticas. Por último el documento presenta una serie de conclusiones y una agenda tentativa de reformas para superar los principales problemas encontrados a lo largo del mismo.

El informe se benefició ampliamente con los trabajos elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del proyecto referido a Política Tributaria para el Desarrollo Humano en Centroamérica llevado a cabo por la Región II de dicho organismo y para el cual el suscripto ha elaborado una serie de estudios que están indicados en la bibliografía del presente informe. De manera muy especial el autor agradece al Lic. Manuel Agosin, Asesor Económico de la Región II, quien ha realizado un valioso trabajo de coordinación y análisis del proyecto y contribuido con sus iniciativas a comprender con mayor grado de detalle y profundidad los distintos problemas que en materia tributaria acontecen a los países de la región.

I. Los condicionantes regionales

“La República no puede limitarse a proclamar la igualdad, debe hacer algo por la igualación real”
Autor anónimo (1793)

A. Características demográficas y económicas

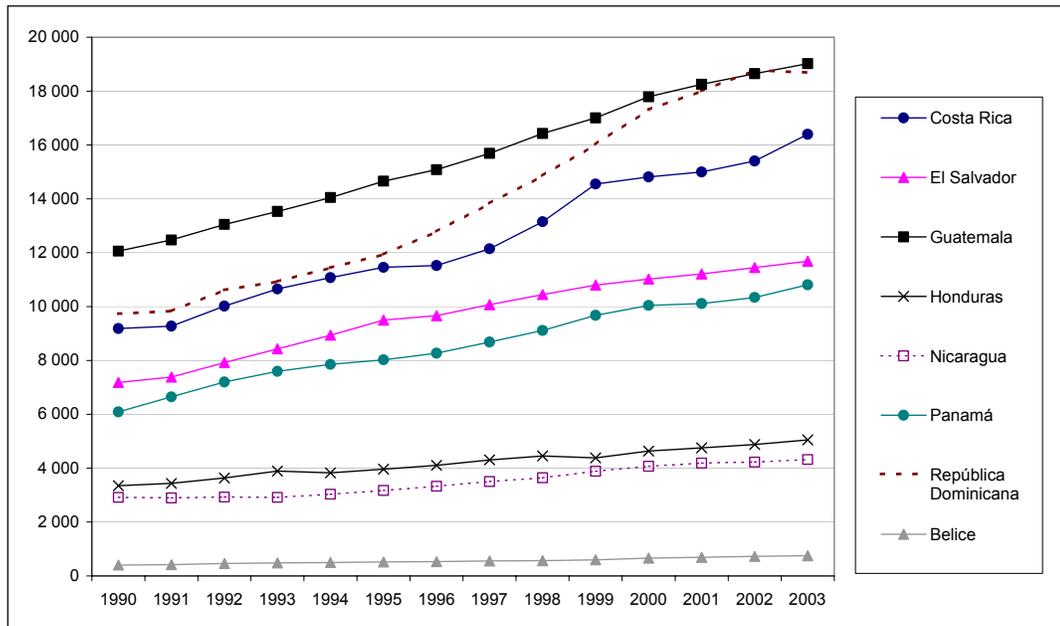
El Istmo Centroamericano, Belice y la República Dominicana (en adelante, la región) tienen una superficie de 572.510 km² (19.248.291 km² para América Latina), y una población de 47,3 millones de habitantes (535,4 millones para AL) por lo que la densidad poblacional de la región es 3 veces la de América Latina. Mientras que sólo Centroamérica tuvo una población superior a los 35 millones de habitantes, dado el crecimiento poblacional de la misma, se estima que para el año 2015 la región tendrá cerca de 50 millones.

Este crecimiento implica, además, un cambio en la estructura por edad y en el grado de urbanización lo que conlleva efectos positivos, en el sentido de un mayor número de personas en capacidad de aportar a la economía, así como nuevos desafíos, en cuanto a la necesidad de requerir mayores recursos para asignar a la educación, a la salud, a la seguridad y a las condiciones de vida para la población urbana.

Para hacer frente a estos desafíos “se requiere la presencia de instituciones y política públicas que, con un marco más amplio de recursos y un uso más eficaz de los mismos asuman los efectos del crecimiento poblacional mediante el aumento de la oferta escolar, los programas de generación de empleo y la atención de la salud de grupos específicos”(PNUD, 2003: 25).

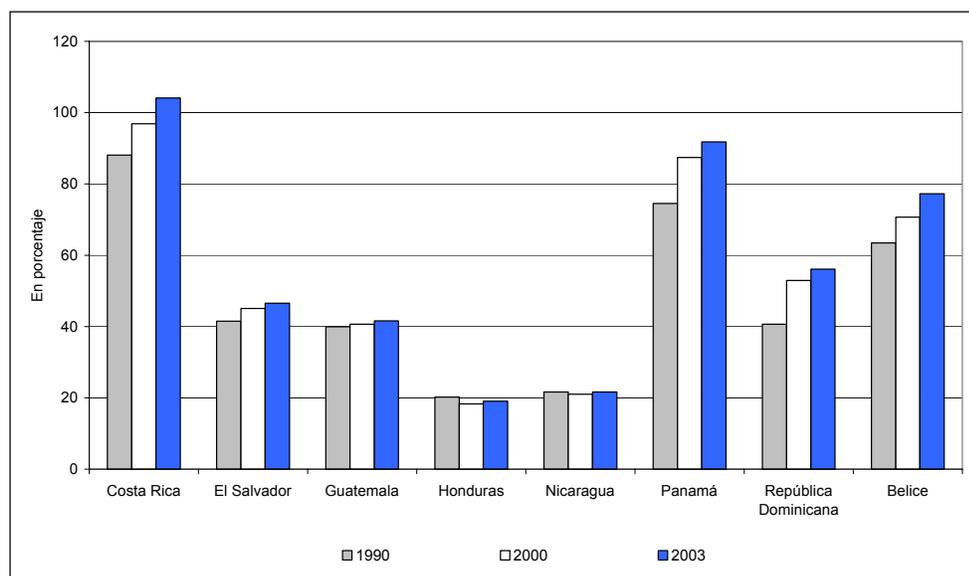
La evolución económica de la región, entre el comienzo de los años '90 y principios de este siglo, muestra que la misma si bien ha logrado un crecimiento sostenido, su nivel no ha alcanzado para mejorar las condiciones de vida de su población, ya que si bien ha conseguido obtener una razonable estabilidad macroeconómica, ello no ha sido suficiente como para darle un impulso suficiente a la región en términos de un mayor nivel de desarrollo económico y social (gráficos 1 y 2).

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL PIB DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN



Fuente: CEPAL, base de datos macroeconómicos.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CAPITA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, RESPECTO DEL PROMEDIO LATINOAMERICANO



Fuente: CEPAL, base de datos macroeconómicos.

En ese sentido se observa que el ingreso *per capita* promedio ha sido para el año 2003 de 2.165 dólares a precios constantes de 1995,¹ muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe que alcanzó los 3.780 dólares.² Pero por otro lado, su tasa de crecimiento ha sido de 2,8% en el promedio de la década de los noventa y de 0,9% para el promedio de los cuatro años de este siglo, mientras que para América Latina y el Caribe esos guarismos son de 1,5% y -1,0%, respectivamente (véase cuadro 1).

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CAPITA
(Dólares a precios constantes de 1995 y porcentajes)

País / región	1990	2000	2003 ^a	Promedio anual	
				2001/1990	2003/2000
Costa Rica	2 985,7	3 775,0	3 935,0	2,6	1,4
El Salvador	1 405,8	1 756,8	1 760,0	2,5	0,1
Guatemala	1 353,4	1 585,0	1 574,0	1,7	-0,2
Honduras	685,7	714,0	721,0	0,4	0,3
Nicaragua	735,0	820,0	820,0	1,2	0,0
Panamá	2 525,7	3 406,0	3 470,0	3,5	0,6
República Dominicana	1 378,3	2 062,0	2 120,0	5,0	0,9
Belice	2 150,5	2 753,2	2 919,2	2,8	2,0
Promedio regional	1 652,5	2 109,0	2 164,9	2,8	0,9
América Latina y el Caribe	3 388,6	3 895,6	3 779,4	1,5	-1,0

Fuente: CEPAL, base de datos macroeconómicos.

^a Datos preliminares.

Es sabido que, en general, los países de la región han dado prioridad —con mayor o menor peso relativo— a la adopción de una serie de medidas orientadas al fortalecimiento de la economía de mercado, a la apertura comercial y financiera, y a un papel más prescindente de la acción pública en la generación de bienes y servicios, todas las cuales han sentado las bases para un crecimiento futuro conjuntamente con los beneficios derivados del relativo período de paz interior que impera en la región.

Un aspecto que no puede ser soslayado es la diversidad en el nivel de crecimiento alcanzado dentro de la región, ya que mientras que Costa Rica tiene un promedio de ingresos *per capita* de 3.935 dólares, similar al de Uruguay, en el extremo opuesto, Honduras, con 721 dólares *per capita*, encuentra equivalencias respecto a Bolivia. El cuadro 1 ilustra respecto a los valores indicados para cada uno de los países.

Si bien la región plantea grandes desafíos para su análisis ya que se parte de situaciones no homogéneas que necesariamente requieren de una investigación puntual, existe un consenso respecto a que el crecimiento económico reciente ha sido modesto, desarticulado, volátil en su conjunto y muy diverso en su composición, sustentado básicamente en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales pero con escasos encadenamientos con el resto del tejido productivo.

¹ A efectos de poder realizar comparaciones entre los países de la región, en este documento se ha tomado el PIB en dólares a precios de 1995 que calcula la CEPAL. Los tipos de cambio promedio del año 2004 para los países de la región son los siguientes: en Costa Rica es de 437,9 colones, El Salvador fijó su moneda al dólar en enero de 2001 a 8,75 colones por dólar, en Guatemala es 7,9 quetzales, en Honduras es 18,4 lempiras, en Nicaragua es 15,9 córdobas, Panamá adoptó el dólar como moneda de cambio en 1904 y su moneda, el balboa, equivale a 1 dólar, en República Dominicana el tipo de cambio es de RD\$ 41,3 y Belice fijó su moneda al dólar en mayo de 1976 a Bz\$ 2 por dólar.

² Referente a la serie de América Latina y el Caribe de CEPAL que considera 32 economías.

B. Situación social, distribución del ingreso y pobreza

Desde comienzos de la década pasada en adelante la región ha logrado una considerable reducción de la pobreza gracias al grado de estabilidad alcanzado, al efecto beneficioso de la paz interna, al impulso de programas de gastos más focalizados y al crecimiento económico de la región que si bien ha sido leve, de todas maneras aportó a los resultados señalados.

A pesar de los avances, la pobreza sigue siendo alta, pues debido al impacto del crecimiento poblacional hay actualmente más personas pobres en la región que a comienzos de los años '90.³ Para el año 2001 se ha estimado que la mitad (50,8%) de los habitantes de la región tenían niveles de ingreso inferiores a los considerados como mínimo para llevar una vida digna y que casi una de cada cuatro personas (23%) se encontraba en situación de pobreza extrema, es decir, no disponía de los recursos suficientes para solventar los gastos básicos de alimentación.

Por otra parte, la región no sólo constituye una de las de menor ingreso *per capita* (2.165 miles de dólares en el año) sino que al mismo tiempo presenta los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, siendo el promedio aritmético de los coeficientes de Gini⁴ del Istmo centroamericano y República Dominicana del 54,7% (véase cuadro 2), y el 20% de los mayores ingresos familiares representan más de 20 veces el ingreso del 20% más bajo (estas relaciones son de 54,8% y de 22,7 veces para el promedio de 18 países de América Latina).⁵

Cuadro 2
CONCENTRACIÓN DEL INGRESO E IDH

País	Coeficiente de Gini		IDH 2002	
	1990	2002	Puesto	Valor
Costa Rica	0,438	0,488	45	0,834
El Salvador^a	0,507	0,525	103	0,720
Guatemala^b	0,582	0,543	121	0,649
Honduras	0,	0,588	115	0,672
Nicaragua^c	0,	0,579	118	0,667
Panamá^d	0,	0,561	61	0,791
República Dominicana^e	0,	0,544	98	0,738
Belice	s/d	s/d	99	0,737
Istmo Centroamericano + RD	0,541	0,547	95	0,726

Fuente: *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.

^a El primer valor corresponde a 1995 y el último a 2001.

^b El primer valor corresponde a 1989.

^c El primer valor corresponde a 1993 y el último a 2001.

^d El primer valor corresponde a 1991.

^e El primer valor corresponde a 1997.

Respecto a los índices de desarrollo humano (IDH) el promedio para la región es de 0,726 en el año 2002, muy por debajo del promedio de 0,777 para América Latina en su conjunto.

³ Resulta necesario señalar que la definición de “pobreza” está referida a una situación de ingresos insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Sobre las características de las líneas de pobreza de cada uno de los países de la región véase PNUD (2003: recuadro 2.3).

⁴ El coeficiente de Gini es un indicador que varía entre 0 (plena igualdad) y 1 (plena desigualdad).

⁵ Referente a la serie de América Latina de CEPAL que considera 18 economías.

C. El papel y el tamaño del Estado: situación de la región

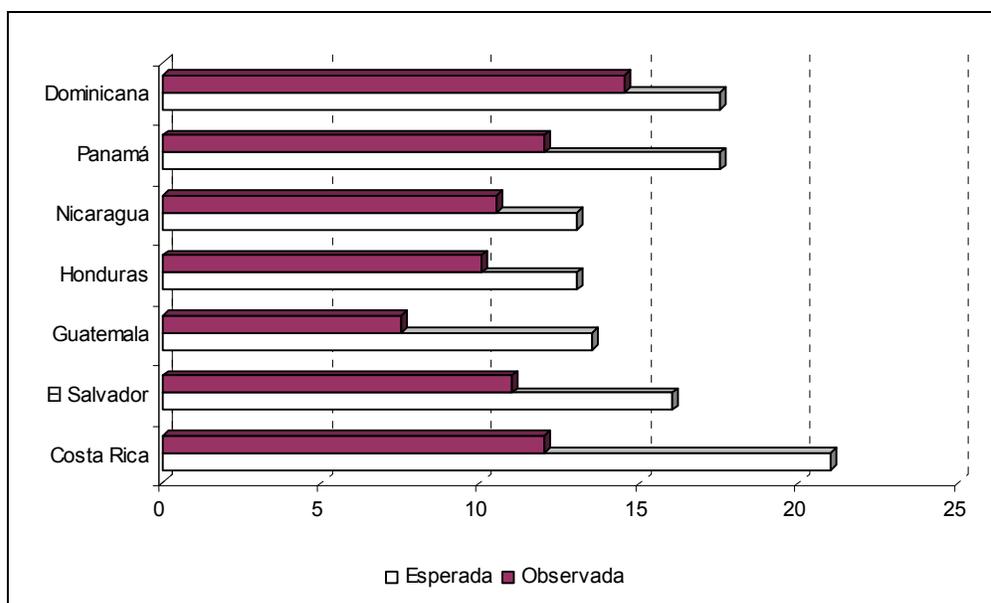
Los altos niveles de pobreza y bajas tasas de crecimiento, especialmente en aquellos países con menor grado de desarrollo de la región, imponen fuertes demandas sociales que requieren de una activa participación del Estado para superar las mismas y requieren de una responsabilidad especial sobre la eficiencia y calidad de sus instituciones.

En este contexto, y como señalan Agosin, Machado y Nazal (2004:93):

“el aumento necesario del gasto público no debe hacerse a costa del equilibrio fiscal, elemento esencial para la estabilidad macroeconómica. En tal respecto, los análisis efectuados indican que es de vital importancia emprender reformas tributarias que permitan elevar significativamente la recaudación de manera que sea posible financiar un mayor gasto público en sectores particularmente importantes para impulsar el proceso de crecimiento económico con desarrollo humano”.

Un análisis efectuado por dichos autores que estima el nivel de la carga tributaria esperada señala que en todos los países de la región los valores de presión tributaria observada son bastante inferiores a los valores esperados lo que pone de manifiesto que los mismos están en condiciones de realizar esfuerzos adicionales destinados a lograr un aumento de la presión impositiva, tal como se observa en el gráfico 3.⁶

Gráfico 3
PRESIÓN TRIBUTARIA ESPERADA Y OBSERVADA
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Agosin, Machado y Nazal, *Pequeñas economías, grandes desafíos, políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*, BID, enero.

⁶ Para calcular los niveles esperados de la carga tributaria los autores utilizaron un modelo en el que los valores de presión tributaria (T/Y) son una función del PIB *per capita* (y) en dólares internacionales de paridad de poder de compra y de la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini (Gini): $T/Y = \alpha_0 + \alpha_1 \log y + \alpha_2 \text{Gini} + \varepsilon$. Este modelo fue estimado con una muestra de corte transversal de 120 países para 1996.

II. El nivel y la estructura de la imposición en los países de la región

A. Consideraciones iniciales

Una serie de hechos estilizados explica gran parte de las transformaciones que han sufrido los sistemas tributarios de los países de “la región”⁷ durante las dos últimas décadas, así como el papel que ha tenido la imposición directa dentro de la misma.

En primer lugar, es necesario señalar el cambio acontecido en el modelo económico que pasó de economías cerradas orientadas al mercado interno hacia economías más abiertas al comercio internacional, y que tuvo lugar en los primeros años de la década del '90. El abandono del modelo de sustitución de importaciones que sirvió de sustento del crecimiento hasta comienzos de la década de los años '80 dio paso a una apertura de la economía que se orientó a brindar mayores estímulos para lograr una salida exportadora.

En ese sentido se observa que todos los países de la región vivieron intensos procesos de apertura económica que incluyeron la rebaja de aranceles, la supresión de restricciones no arancelarias, la adhesión a la OMC, el fortalecimiento del MCCA y la apertura a la inversión extranjera directa (IED).

⁷ A los efectos de este informe se define como “la región” a aquella conformada por los cinco países centroamericanos, más Panamá, Belice y República Dominicana.

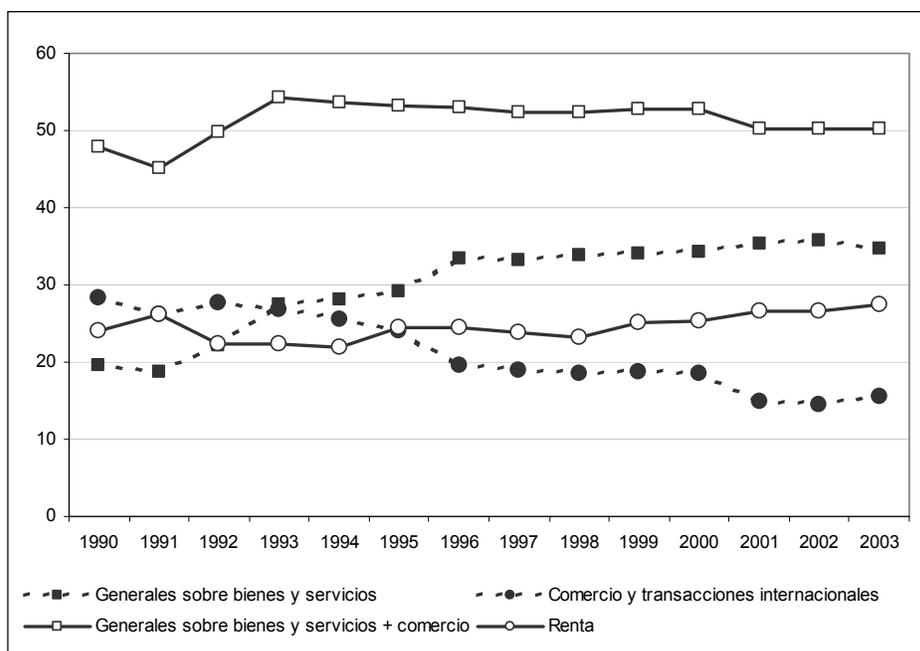
Esta nueva orientación del modelo de crecimiento dejó su impronta en los sistemas tributarios de estos países que debieron de manera muy rápida readaptar la estructura antes existente a los requerimientos impuestos por el nuevo modelo pro-exportador.

Así los hechos, no sólo se produce el desmantelamiento de la estructura de protección arancelaria, sino que, al mismo tiempo se adoptan una serie de medidas de estímulo y captación de inversiones —muchas de ellas relacionadas con la imposición a la renta societaria— las que tuvieron un impacto negativo en la recaudación.

Así, se observa una caída sostenida en la imposición al comercio exterior en razón de la derogación de los tributos a la exportación y de la reducción de los derechos arancelarios a las importaciones, ya que mientras que en 1990 estos gravámenes representaban el 28% del total, su participación se ha ido reduciendo a sólo el 15% en el año 2003 (véase gráfico 4 y gráfico A-1 del apéndice estadístico).

Asimismo, la expansión de las exportaciones fue acompañada por estímulos a la entrada de capital extranjero (IED) para ser radicado mayoritariamente en las Zonas Francas (ZF) a través de empresas maquiladoras fundamentalmente orientadas a actividades de tipo textil, a la vez que se otorgaron otros beneficios a numerosos sectores domésticos, tales como el turismo, la minería, y la pesca, entre otros. Esta amplia gama de beneficios y exoneraciones impositivas ha complicado de manera sustancial la administración y el control de los impuestos, habilitando la posibilidad de mantener altos niveles de evasión y de elusión.

Gráfico 4
ESTRUCTURA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS DEL PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos originales contenidos en el libro *Recaudar para crecer*, BID (2005), Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países y datos complementarios de CEPAL-ILPES.

Con ese objetivo se otorgaron amplias y generosas exoneraciones impositivas en materia de imposición a la renta y a los patrimonios (ya sea liberando totalmente a la IED del pago de estos impuestos, o bien mediante medidas preferenciales y niveles de alícuotas legales que dieron como

resultado una baja tasa efectiva de imposición a la renta), extendiendo también el mismo tratamiento dado a los exportadores a las empresas domésticas proveedoras de las ZF.

En segundo lugar, y con el fin de superar la pérdida de recursos tributarios se dio un amplio impulso en toda la región a la adopción de impuestos generales al consumo, basados en distintas modalidades del Impuesto al Valor Agregado, con un impacto negativo en materia de incidencia distributiva, aumentando el grado de regresividad ya existente. Este proceso de cambios económicos afectó la estructura tributaria de los países de la región, especialmente cuando se compara la misma a lo largo de los años que van desde 1990 a 2003.

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

Si bien puede discutirse desde un punto de vista académico el indicador más adecuado para medir el grado de bienestar, entre el ingreso familiar o el consumo familiar, resulta evidente que la imposición sobre la base de los consumos no alcanza a los ahorros generados, los que están radicados indudablemente en los sectores de mayores ingresos, más aún cuando ninguno de los países ha adoptado un tributo que considere el valor de los patrimonios transferidos por herencia o donación.

En síntesis, y como resultado de estos cambios, la imposición indirecta (basada en el consumo general y no en el de los bienes suntuarios) ha sido la que ha llevado el mayor peso en la evolución de la presión tributaria de la última década, mientras que por el contrario, la imposición de tipo directo, ya sea a través de los impuestos a la renta o a los patrimonios, no ha tenido cambios significativos en su participación en la recaudación durante el período.

Esta estructura tributaria poco proclive a lograr mejoras en sus efectos distributivos, contrasta con las evidencias empíricas de la región que señalan que la misma adolece de altos niveles de pobreza y una fuerte concentración de renta y capitales, que no sólo no ha disminuido sino que, como muestran los indicadores, la misma se ha incrementado a lo largo de la década.

Por otra parte, la contracción de la base imponible potencial debido a las serias limitaciones que tiene la imposición directa, limita el nivel de captación de ingresos genuinos por parte del Estado, por lo que éste se ve imposibilitado de llevar a cabo su acción en materia de erogaciones destinadas a la reducción de la pobreza.

La pregunta que surge entonces es cómo lograr la cohesión social necesaria que permita modificar la estructura tributaria de una manera acorde con la situación económica y social existente y que al mismo tiempo posibilite al Estado obtener los recursos genuinos necesarios como para atender las necesidades en materia de pobreza y atenuar los fuertes desequilibrios distributivos actuales.

Por último, este conjunto de antecedentes pone sobre el tapete la necesidad de analizar una agenda de reformas para el fortalecimiento y adecuación a las condiciones futuras de la tributación directa, con el objetivo de hacer los sistemas más sustentables en su conjunto, mejorar el impacto distributivo de los mismos y adaptar estos gravámenes a los nuevos patrones económicos de apertura e integración.

B. Evolución de la presión tributaria

La década de los años '90 arroja un leve balance positivo en lo que respecta al nivel de imposición de los países de la región. La presión tributaria experimenta un alza que, si bien ha sido tenue, indica una tendencia auspiciosa en esta materia, a la vez que varios países incorporaron instrumentos tributarios modernos en sus estructuras impositivas y adoptaron decisiones acertadas en esta materia, especialmente en el área de la imposición al comercio exterior, y al mismo tiempo,

si bien se han realizado sustanciales esfuerzos en pro del mejoramiento de sus administraciones tributarias, los resultados obtenidos distan de estar al nivel de las expectativas.^{8/9}

Si bien los logros alcanzados en los países no han tenido el mismo grado de impacto en cada uno en ellos en particular, la orientación general de las medidas fue favorable y actualmente la región se encuentra en mejores condiciones para profundizar esta situación y capitalizar los esfuerzos realizados hasta el momento.

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

Asimismo, el proceso de apertura comercial de la década pasada se ve fortalecido con el nuevo desafío que impone el proceso de la armonización tributaria dentro de la propia región centroamericana y en relación con los EE.UU. a través del TLC. Las medidas en materia de mejoramiento de la equidad distributiva requieren redoblar aún más los esfuerzos realizados para combatir los altos niveles de pobreza y de desempleo, y el proceso de globalización impone la necesidad de mejorar la capacidad competitiva de los países evitando alteraciones en la neutralidad económica de los impuestos.

Todo ello debe ser logrado sin dejar de lado la imperiosa necesidad de alcanzar un adecuado nivel de ingresos fiscales que permita atender las necesidades insatisfechas en materia de educación y salud como base sustancial para crear capital humano, y que constituye una de las fuentes básicas de crecimiento, y ello sin desconocer el genuino financiamiento de las cuentas públicas con el fin de mejorar la sostenibilidad financiera y económica de los países.

De las lecciones que ha dejado la década pasada ciertamente la principal de ellas ha sido el reconocimiento de la importancia de mantener los equilibrios económicos fundamentales dentro de márgenes razonables y en especial asegurar el manejo prudente de las finanzas públicas, en una región caracterizada por una amplia apertura económica, altos niveles de pobreza y limitada capacidad de gestión institucional.

En particular este último aspecto ha dado lugar a elevados niveles de incumplimiento y evasión tributaria, en beneficio de los sectores de mayores ingresos acentuando el problema de concentración de ingresos existente.

En general se observa que los sistemas tributarios del área han evolucionado hacia un grado muy razonable de modernización luego de las reformas impositivas realizadas en años pasados. Como se ha señalado, la adopción del IVA en todos los países, con excepción de Belice (que ha sido el único país que una vez adoptado el IVA tomó la decisión de derogarlo y reemplazarlo por un gravamen a la etapa manufacturera e importadora), ha sido la característica más pronunciada, así como la tendencia a eliminar la enorme diversidad de tributos de baja recaudación antes existentes para ir conformando estructuras tributarias más concentradas en un menor número de gravámenes.

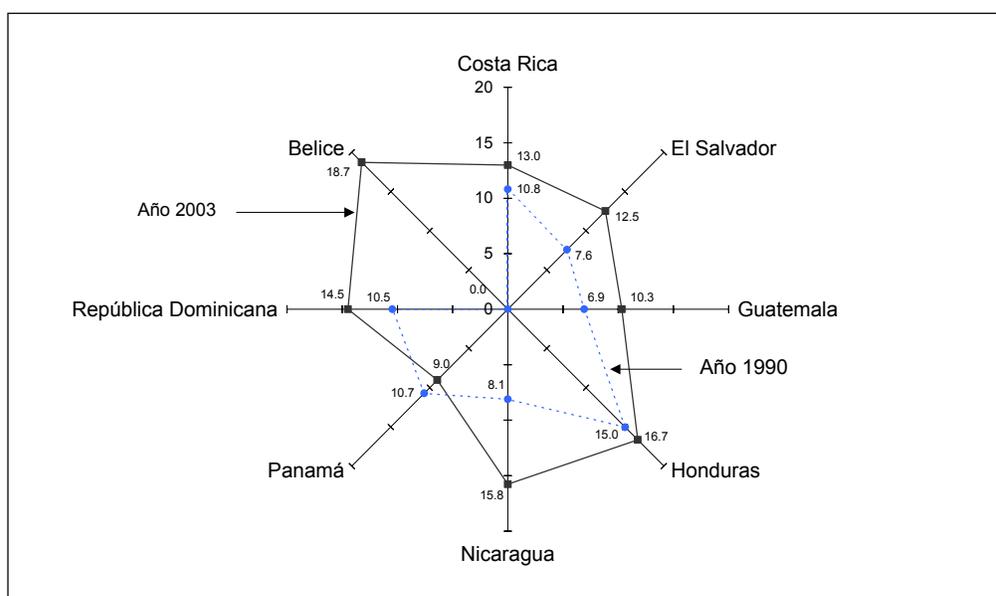
⁸ Es importante señalar que, a fin de tener una idea de las magnitudes de la recaudación de cada país de la región respecto de los demás, se decidió trabajar con una moneda constante. Para ello, se tomó la presión tributaria de cada país en porcentaje, según las fuentes mencionadas en el cuadro 4, y se la multiplicó por el PIB respectivo medido en dólares constantes de 1995 (estimación de la CEPAL). A pesar de las críticas que puede suscitar esta metodología, creemos que el sacrificio en precisión es más que compensado por la posibilidad de empezar a tener una idea de la capacidad contributiva de cada país respecto de los recursos tributarios regionales, información que será necesaria para los hacedores de política al avanzar en el proceso de integración.

⁹ Si se incluyen los recursos que fluyen al financiamiento de la seguridad social, éstos proporcionan cerca del 20%, aunque esta última información registra una gran variabilidad, ya que si bien la misma es de suma importancia en Costa Rica y Panamá, en el resto de los países -para los cuales se dispone de esta información- no alcanzan ese porcentaje.

Por otra parte, el incremento del comercio intraregional y los permanentes contactos entre los países del área han contribuido a reducir la dispersión antes existente en materia de imposición selectiva. Todos estos avances son ciertamente positivos con vistas al proceso de armonización tributaria.

Si bien el nivel promedio de presión tributaria ha tenido una tendencia creciente (véase gráfico 5 y cuadro A-1 del apéndice estadístico), la misma ha presentado una amplia variabilidad, así como un bajo coeficiente de “elasticidad automática” de los sistemas tributarios.¹⁰ Esto último se debe esencialmente a las limitaciones impuestas a las bases imponibles de los tributos por el amplio número de exenciones y desgravaciones, como así también por los niveles de incumplimiento y evasión existentes, todo lo cual ha llevado a la necesidad de efectuar periódicas reformas tributarias destinadas a recuperar los niveles de presión impositiva.

Gráfico 5
PRESIÓN TRIBUTARIA DE LA REGIÓN
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos originales contenidos en el libro *Recaudar para crecer*, BID (2005), Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países y datos complementarios de CEPAL-ILPES.

Este proceso de continuas reformas en muchos países ha impuesto una pesada carga sobre las administraciones tributarias que no logran adecuarse a esta evolución y que además tienen la responsabilidad de recuperar los ingresos que antes se obtenían con mayor facilidad a través de las aduanas, por medio de gravámenes a la actividad doméstica donde se requiere controlar y administrar a un mayor número de contribuyentes. Por otra parte las continuas moratorias y condonaciones de deudas en muchos de los países han producido un grado de relajamiento en el comportamiento de los contribuyentes.

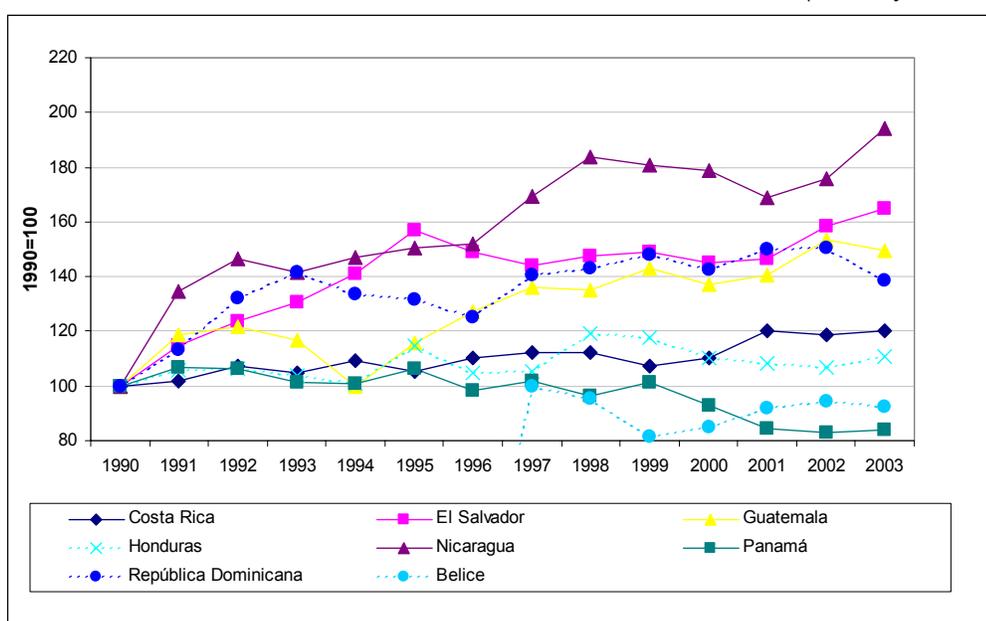
Este conjunto de características que están todas orientadas a reducir o achicar las bases imponibles potenciales redundan en una baja productividad tributaria, por lo que a pesar de tener tasas nominales razonables, los recursos generados por los mismos son reducidos, especialmente en lo que respecta a la imposición sobre los ingresos y a los patrimonios.

¹⁰ Se define como tal al incremento de la recaudación que se produce cuando se mantiene constante la estructura tributaria (tasa y base imponible) del año base.

Varios países han tratado de corregir el sesgo negativo en materia distributiva otorgando sustanciales exenciones y tratamientos técnicos poco convenientes (tasa cero en el IVA) a fin de eximir de gravamen a productos de la canasta de consumo lo que ha afectado la capacidad de gestión de la administración tributaria y la productividad del tributo, y por lo tanto el nivel de carga tributaria.

Como surge del cuadro A-1 (véase apéndice estadístico) el promedio de la presión o carga tributaria de los países centroamericanos ha evolucionado, tal como se indicó más arriba, de manera positiva a lo largo de los últimos años.¹¹ De un promedio general del 10% para el año 1990 se ha elevado al 14% en el año 2003. Este incremento cercano al 40% a lo largo de los años ha estado influenciado por la favorable evolución observada en El Salvador, Guatemala y Nicaragua que eran los países con menor carga tributaria de la región a comienzos del período (véase gráfico 6).

Gráfico 6
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
(Porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos originales contenidos en el libro *Recaudar para crecer*, BID (2005), Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países y datos complementarios de CEPAL-ILPES.

No obstante la favorable evolución indicada en los niveles medios de imposición de la región, varios países tienen todavía una carga tributaria muy baja (véase nuevamente el cuadro A-1 del Apéndice estadístico) como para poder ejercer las responsabilidades del sector público frente a los grandes déficit sociales presentes en los países, así como por la necesidad de mejorar la solvencia del sector público y poder dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos.

Incluso en países como Costa Rica que resultan estar en una posición más favorable en cuanto a una más equitativa distribución del ingreso, la movilización de un mayor volumen de recursos públicos genuinos por la vía tributaria le daría al gobierno la posibilidad de reducir sus niveles de endeudamiento, evitar caer en situaciones que deterioren los niveles de bienestar alcanzados, así como los efectos negativos que un potencial rebrote inflacionario puede tener sobre la distribución de la renta.

¹¹ No puede dejar de señalarse que los niveles absolutos de presión tributaria para algunos países, especialmente Honduras, pueden estar afectados por un considerable grado de subestimación del nivel del PIB, cuyo comportamiento a lo largo del período no es conocido.

De esa forma, la región en su conjunto deberá abocarse a redoblar los esfuerzos realizados hasta el momento, ya sea a través de un rápido fortalecimiento de la presión tributaria en algunos casos, o siguiendo una trayectoria más pausada en otros, pero coincidentes en sus objetivos finales.

C. Principales características de las estructuras tributarias y de las reformas efectuadas

En primer lugar, y como se ha señalado, la importancia de los impuestos al comercio exterior ha tenido una sustancial reducción en todos los países, siendo Guatemala y Nicaragua donde esta manifestación muestra menores cambios (véase cuadro 3 y gráfico 8, y cuadro A-2 y gráfico A-1 del apéndice estadístico).

La misma, como es conocido, responde al proceso de reducción de los aranceles nominales iniciada a partir del comienzo de la década, aunque en algunos casos la pérdida de recursos ha estado atemperada debido a un mayor volumen de comercio. Esta tendencia en materia de ingresos se vio acentuada por la eliminación o reducción significativa en todos los países de los impuestos a la exportación.

Cuadro 3
PRESIÓN TRIBUTARIA PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, POR TIPO DE IMPUESTOS ^a
(En porcentaje del PIB)

Concepto	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Total ingresos tributarios	9,5	11,5	12,1	12,4	12,7	12,6
Ingresos tributarios directos	2,6	3,1	3,3	3,5	3,6	3,7
Renta	2,3	2,8	3,1	3,3	3,4	3,5
Propiedad	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Ingresos tributarios indirectos	6,9	8,5	8,8	8,9	9,1	8,9
Generales sobre bienes y servicios ^b	1,9	3,4	4,1	4,4	4,5	4,4
Doméstico	0,9	1,6	1,8	2,0	2,0	1,8
Importado	1,0	1,8	2,3	2,4	2,6	2,5
Específico sobre bienes y servicios ^b	1,7	2,0	2,0	2,1	2,0	2,2
Derivado del petróleo	0,3	0,9	1,1	1,2	1,1	1,2
Resto	1,4	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0
Comercio y transacciones internacionales	2,7	2,8	2,2	1,8	1,8	2,0
Otros indirectos	0,6	0,3	0,5	0,6	0,7	0,3

Fuente: Elaboración propia en base a informes del BID, Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países, CEPAL y OCDE.

^a Comprende a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Belice.

^b Estructura correspondiente al promedio de los países que presentan información desagregada.

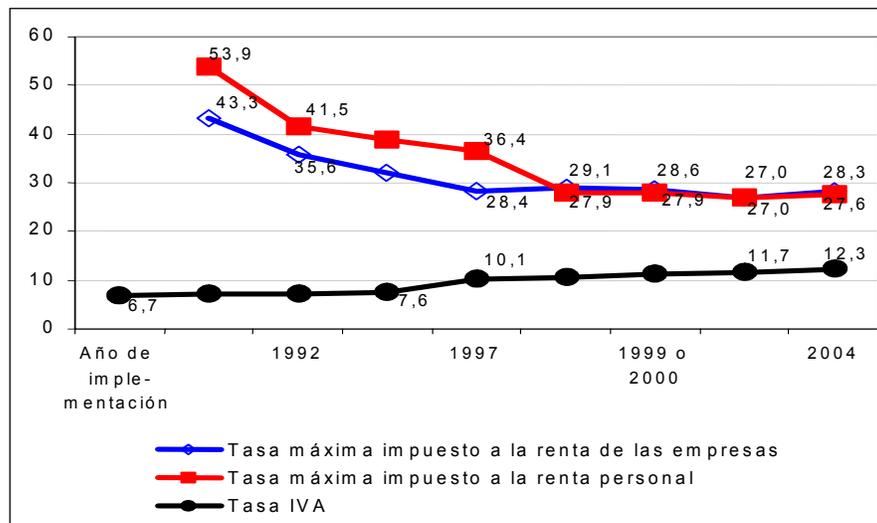
Asimismo los niveles de carga tributaria se vieron positivamente afectados por la mayor participación de la imposición general a los consumos, sustentada en el impuesto al valor agregado en todos los países que ha experimentado una elevación de las tasas del IVA que casi se han incrementado en un 85% a lo largo de los años, a la vez que se han reducido progresivamente las tasas del impuesto a la renta tanto personal como para las sociedades, como se observa en el gráfico 7.

Por otra parte se produjo un aumento en la recaudación de algunos bienes selectivos, especialmente de la imposición sobre los combustibles. En ese sentido se observa que ha sido la imposición doméstica y de tipo indirecto la que ha llevado el mayor peso en la evolución de la presión tributaria de la última década.

Una primera mirada puntual a la estructura tributaria promedio de la región en el año 2003, indicada en el cuadro 4 y el gráfico 9 (y cuadro A-2 del apéndice estadístico), señala que mientras que el 70% del total de los ingresos tributarios son aportados por los impuestos sobre bienes y

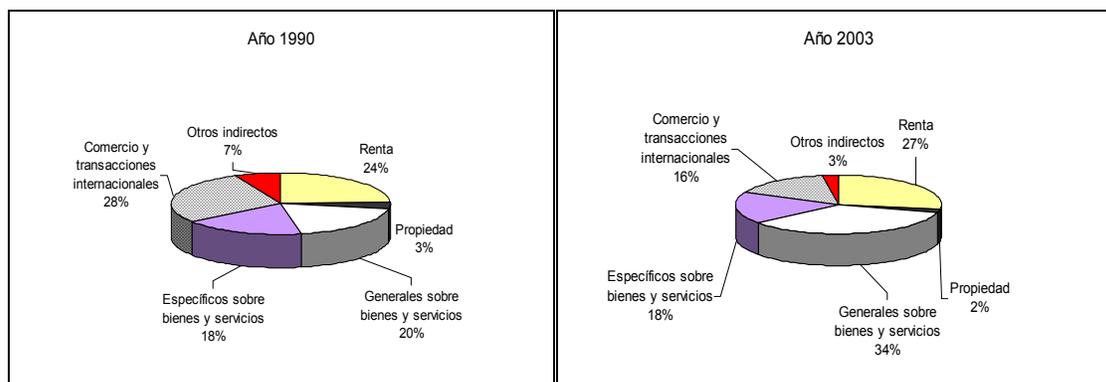
servicios, tanto de producción doméstica como importada, la imposición directa correspondiente a los impuestos a la renta y patrimonios contribuye sólo residualmente con el 30%.

Gráfico 7
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE IVA Y RENTA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos originales contenidos en el libro *Recaudar para crecer*, BID (2005), Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países y datos complementarios de CEPAL-ILPES.

En conclusión, el menor peso de los impuestos al comercio exterior (aranceles y derechos de exportación) ha sido sustituido por un mayor peso del IVA y parcialmente por algunos bienes gravados selectivamente (combustibles) mientras que la imposición directa no ha experimentado cambios significativos y su mayor papel ha sido pospuesto para etapas futuras.

Cuadro 4
PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN POR TIPO DE IMPUESTOS EN 2003
(En porcentaje del PIB)

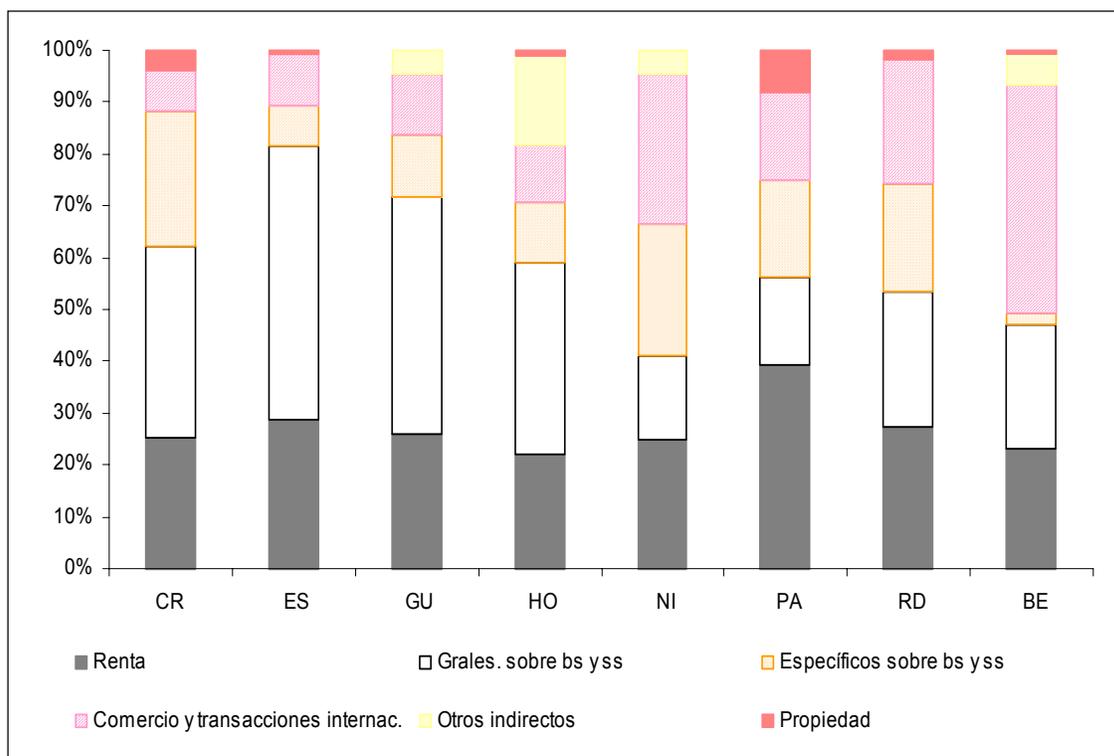
Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Belice	Total regional
Total ingresos tributarios	13,0	12,5	10,3	16,7	15,8	9,0	14,5	18,7	12,6
Ingresos tributarios directos	3,8	3,7	2,7	3,9	3,9	4,3	4,2	4,5	3,7
Renta	3,3	3,6	2,7	3,7	3,9	3,6	4,0	4,4	3,5
Propiedad	0,5	0,1	0,0	0,2	0,0	0,7	0,2	0,1	0,3
Ingresos tributarios indirectos	9,2	8,8	7,7	12,8	11,9	4,7	10,2	14,2	8,9
Generales sobre bienes y servicios ^a	4,8	6,6	4,7	6,1	2,6	1,5	3,8	4,5	4,4
Doméstico	s/d	3,0	1,8	s/d	s/d	0,7	s/d	s/d	1,8
Importado	s/d	3,6	2,9	s/d	s/d	0,8	s/d	s/d	2,5
Específico sobre bienes y servicios ^a	3,4	1,0	1,2	1,9	4,0	1,7	3,0	0,4	2,2
Derivado del petróleo	s/d	0,6	0,8	0,7	s/d	0,9	s/d	s/d	1,2
Resto	s/d	0,4	0,5	1,2	s/d	0,8	s/d	s/d	1,0
Comercio y transacciones internacionales	1,0	1,2	1,2	1,8	4,6	1,5	3,4	8,2	2,0
Otros indirectos	0,0	0,0	0,5	2,8	0,7	0,0	0,0	1,1	0,3
PIB (en millones de dólares de 1995)	16 397,1	11 682,9	19 020,2	5 047,7	4 319,8	10 812,5	18 696,3	747,3	86 723,8

Fuente: Elaboración propia en base a informes del BID, Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países, CEPAL y OCDE.

^a Estructura correspondiente al promedio de los países que presentan información desagregada.

Evidentemente esta estructura tributaria ha resultado en efectos económicos contrapuestos: por un lado, favorable al haber contribuido a mejorar la eficiencia económica, así como la competitividad internacional, y por otro lado, desfavorable al no haber desarrollado instrumentos destinados a mejorar la equidad distributiva del sistema económico.

Gráfico 9
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS EN 2003
 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos originales contenidos en el libro *Recaudar para crecer*, BID (2005), Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países y datos complementarios de CEPAL-ILPES.

III. La tributación directa en la región¹²

A. El impuesto a la renta

En contraposición a los avances registrados en el proceso de modernización de la imposición indirecta, el impuesto a la renta (IR) en los países centroamericanos sigue adoleciendo de serios problemas de estructura que se han venido arrastrando a lo largo de los años, es decir, los cambios operados en estos últimos no se encuentran al mismo nivel que las modificaciones introducidas en la imposición general al consumo.

De manera general, se observa que el impuesto a la renta personal (IRP), tiene carácter “cedular” lo que implica que se gravan por separado los distintos tipos o cédulas de renta que percibe un mismo contribuyente (por el trabajo asalariado, por los intereses recibidos por depósitos, por los dividendos obtenidos por acciones, etc.) en vez de gravarse al mismo por el total de la renta lo cual le daría un carácter “global”. Esto atenta contra la equidad horizontal ya que dos contribuyentes con el mismo nivel de renta global podrían estar pagando diferentes montos de impuesto a la renta si la proporción de las cédulas y las tasas que gravan a cada una de ellas,

¹² La cobertura o ámbito de la imposición directa resultan ser ambiguos, ya que los mismos responden en cierta medida más a un criterio jurídico que a uno económico debido al distinto enfoque en cuanto a la traslación de los tributos. También se observan discrepancias en el tratamiento de las contribuciones destinadas al financiamiento de los regímenes solidarios de seguridad social debido a que en algunos países de la región han comenzado a utilizarse cuantías individuales de capitalización.

fuera distinta. Además, se rompe la equidad vertical ya que un contribuyente que por el total de su renta debería pagar una tasa mayor por ubicarse en un tramo superior de la escala progresiva del impuesto, al dividir la renta en las distintas cédulas podría bajar de tramo y terminar pagando una tasa menor, y similar a la que paga un individuo con menor renta global.

Esto es lo que ocurre en la región como resultado de una serie de exenciones y exoneraciones según la fuente generadora, especialmente en el ámbito de las rentas financieras (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 reduce el impacto distributivo del impuesto.¹³ Si a esto se le agregan los altos niveles de informalidad laboral así como el escaso cumplimiento de aquéllos que trabajan por cuenta propia, es fácil entender la escasa recaudación que genera este impuesto. Estas circunstancias atentan claramente contra la equidad horizontal y vertical.

De otro lado, el IRP se basa en el concepto de “renta territorial”, de modo que no se gravan las rentas generadas en el exterior (“renta mundial”). Si bien resulta difícil el control de estas rentas, la adopción del principio de renta mundial constituye una forma de cerrar vías potencialmente importantes de evasión al otorgarle a la autoridad tributaria mayores instrumentos de control (Gómez Sabaini, febrero de 2003).

El impuesto a la renta corporativo (IRC) también presenta un conjunto de exoneraciones subjetivas, fundamentalmente a las empresas instaladas en zonas francas, y a sectores protegidos y/o promovidos, especialmente en la agricultura, la minería y el turismo. Adicionalmente, en varios países se permite el empleo de normas de “depreciación acelerada”¹⁴ de manera permanente, lo que redundaría en una pérdida real para el fisco por la combinación del diferimiento de pagos con el incremento del nivel de precios, ante la ausencia de normas de ajuste de precios.

En cuanto a la modernización en el diseño del IRC, de manera general la legislación de los países centroamericanos no ha incorporado normas que estén acordes con la apertura financiera y comercial operada durante la década pasada. Así, se observa la ausencia de principios en materia de “precios de transferencia” entre empresas vinculadas, criterios para la deducción de intereses pagados o “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.

1. Comparación interregional del nivel y la estructura de la recaudación

En el cuadro 5 se observa que la recaudación del IR en los países de la región en 2004 ascendió a 3,5% del PIB (lo que equivale a 27,5% de la recaudación total), nivel levemente superior al de los países latinoamericanos, pero notablemente inferior al promedio de los países más desarrollados que ronda el 14%. El hecho más notable es que esta diferencia no se debe a la menor presión tributaria que soportan las sociedades en la región (2% del PIB) respecto a la que soportan en los países más desarrollados (alrededor del 3%), sino a la bajísima presión tributaria que soportan las personas físicas (1,5% en la región contra 10% o 12% en los países avanzados). Como resultado de estos niveles, la relación entre lo pagado por las sociedades y las personas físicas se invierte pasando de 0,35% en los países de la OECD (llega a 0,21% en EE.UU. y Canadá) a 1,31% en la región, y 2,22% en América Latina. Obviamente estos números hay que tomarlos con cuidado debido a los problemas estadísticos que pueden estar arrastrando pero son muy indicativos de la diferencia estructural entre la imposición a la renta en la región (y en América Latina en su

¹³ Por ejemplo, en 2004 los trabajadores en relación de dependencia aportaron el 89% de la recaudación del IRP en Honduras.

¹⁴ Estas normas permiten a las empresas descontar como costo del ejercicio un porcentaje mayor del que corresponde a la amortización “normal” del bien, lo que produce una disminución de la renta imponible en los periodos iniciales.

conjunto) y la imposición a la renta en los países más desarrollados. La misma diferencia que se ve en la relación entre los impuestos a los ingresos y los impuestos a los consumos, que es igual a 0,4% en la región y 0,5% en América Latina, mientras que llega a 1,2% en los países de la OECD (e incluso es mayor en países como EE.UU. y Canadá donde alcanza al 2,4%).

Cuadro 5
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA
(En porcentajes)

	Sociedades ^a	Personas físicas ^a	Total ^a	Ing./Cons.	Soc./PF
Región (2003) ^b	2,0	1,5	3,5	0,4	1,31
América Latina (2002)	2,0	0,9	2,9	0,5	2,22
Estados Unidos/Canadá (2001)	2,7	12,6	15,3	2,4	0,21
Europa (2001)	3,6	10,8	14,4	1,2	0,33
OECD (2001)	3,5	10,0	13,5	1,2	0,35

Fuente: Elaboración propia en base a informes del BID, Gaggero y Gómez Sabaini (2002), y datos de CEPAL y OECD.

^a En porcentaje del PIB.

^b El promedio regional fue calculado a partir del cuadro 6.

2. Comparación intraregional de la estructura de la recaudación según los sujetos gravados y por conceptos

Como se observa en el cuadro 6, la recaudación presenta dos características que se reiteran en casi toda la región. En primer lugar la misma está altamente concentrada en los montos aportados por los sujetos establecidos como sociedades, y en segundo lugar, la parte mayoritaria del gravamen proviene de las retenciones efectuadas en la fuente y un análisis más profundo permite ver que la mayor parte de ellas deriva de las retenciones aplicadas a la percepción de sueldos y salarios.

Cuadro 6
ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN
(En porcentaje)

Concepto	El Salvador 2002	Guatemala a 2003	Honduras 2004	Nicaragua 2001(a)-2004(b)	Panamá 2003	Rep.Dom. 2002	Total regional
a) Por tipo de contribuyente	100	100	100	100	100	100	100
Personas físicas	41,9	17,2	24,5	31,7	68,0	58,7	40,3
Personas jurídicas	58,1	72,3	60,5	52,7	31,3	41,3	52,7
Resto	0	10,5	15,0	15,6	0,7	0	7,0
b) Por concepto	100	s/d	100	100	s/d	s/d	100
Declaraciones juradas	19,8	s/d	32,4	18,4	s/d	s/d	23,5
Anticipos	40,0	s/d	29,2	19,9	s/d	s/d	29,7
Retenciones	40,3	s/d	36,7	57,1	s/d	s/d	44,7
Resto	0	s/d	1,7	4,6	s/d	s/d	2,1

Fuente: Elaboración propia en base a Gómez Sabaini, BID (ES), Silvani y otros, FMI (GU), Gómez Sabaini, BID (NI), Gómez Sabaini, BID (PA), y Glenn Jenkins y otros, BID (RD).

Nota: s/d significa sin datos.

Guatemala es el país donde las personas jurídicas (PJ) aportan una mayor proporción del IR (72,3%), mientras que en Panamá éstas aportan apenas el 31,3%.

En el caso de Guatemala, el elevado porcentaje de las PJ se debe a que en el año 2003, el principal ingreso era el IEMA que gravaba a las empresas, mientras que en Honduras la aplicación de la sobretasa del 5% a las empresas (Aporte Solidario Temporal) produjo un efecto similar. En el otro extremo, Panamá recauda gran parte del impuesto como retenciones sobre las planillas, tanto de los empleados en general como de aquéllos que trabajan en la Comisión del Canal, además de poseer un seguro educativo que también se cobra sobre sueldos y salarios.

Sin embargo, no debemos olvidar las dificultades estadísticas que hay detrás de estos guarismos, motivo por el cual no se dispuso de información sobre algunos países o sólo se incluyó la información desagregada por tipo de contribuyente sin poder realizar la desagregación por concepto. Por ello deben relativizarse los datos efectivos de cada uno de los países si bien las conclusiones sobre la tendencia general siguen siendo válidas.

En cuanto a los ingresos por conceptos, es muy poco lo que puede concluirse dada la escasa información existente, excepto quizás que el principal mecanismo de recaudación parece ser el de las retenciones (lo que es consistente con la observación hecha a comienzos del capítulo donde se afirmó que en la práctica casi la totalidad de la imposición recae sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia), seguido por el de los anticipos y finalmente, las declaraciones juradas.

Desde el punto de vista de la incidencia del tributo, tal como se analiza más adelante, mientras que la parte contribuida por las sociedades es susceptible de ser trasladada a precios y por lo tanto tener efectos indirectos en el precio de los bienes y factores especialmente frente a la cada vez mayor utilización de bases presuntivas de determinación, por la otra el gravamen incide sobre los sectores asalariados que no tienen posibilidades de evadir el gravamen, y que están en mayor proporción concentrados en los primeros niveles de la distribución del ingreso.

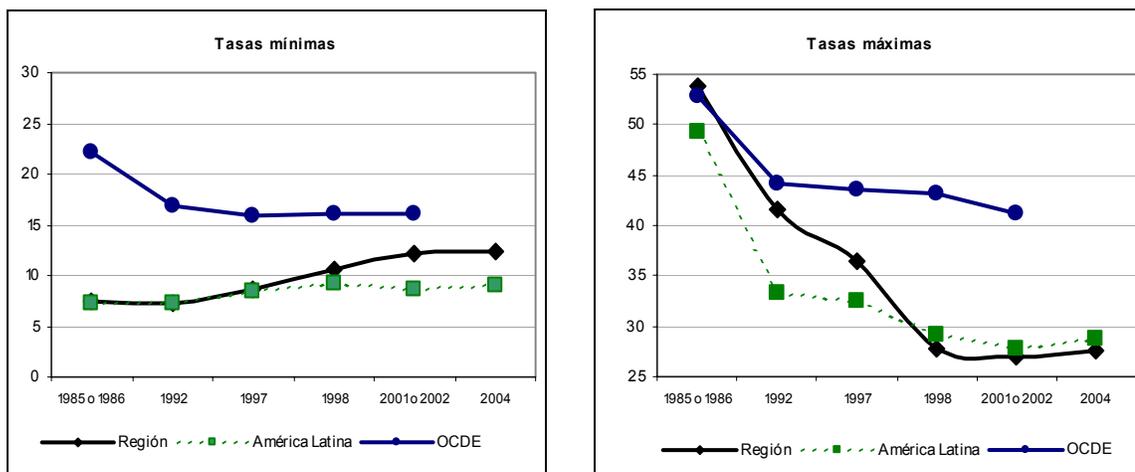
3. Evolución de las tasas legales y comparación con las tasas efectivas

Desde mediados de los '80, se observa una reducción de las tasas del impuesto a la renta, tanto legales como efectivas, correspondientes al gravamen sobre las personas así como sobre las empresas, desde niveles superiores a 40% hasta niveles inferiores al 30% (véase gráficos 10 y 11), a la vez que se incrementaron las tasas nominales de imposición general al consumo, que crecieron de un 7% promedio hasta un 12% en la actualidad, lo que se hizo al compás de una ampliación de la base (aunque aún subsisten numerosas exenciones). Estos cambios produjeron un claro sesgo regresivo en los sistemas impositivos de la región.

En el caso de los impuestos a la renta personal se observa una tendencia decreciente de las tasas máximas aplicadas con reducciones entre 48 y 15 puntos (en República Dominicana y en Honduras, respectivamente), en concordancia con lo ocurrido en América Latina, lo que es consecuencia de la baja de las tasas máximas en los países de la OCDE (véase gráfico 10 y cuadro A-3 del apéndice estadístico).

Gráfico 10

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS A LA RENTA PERSONAL



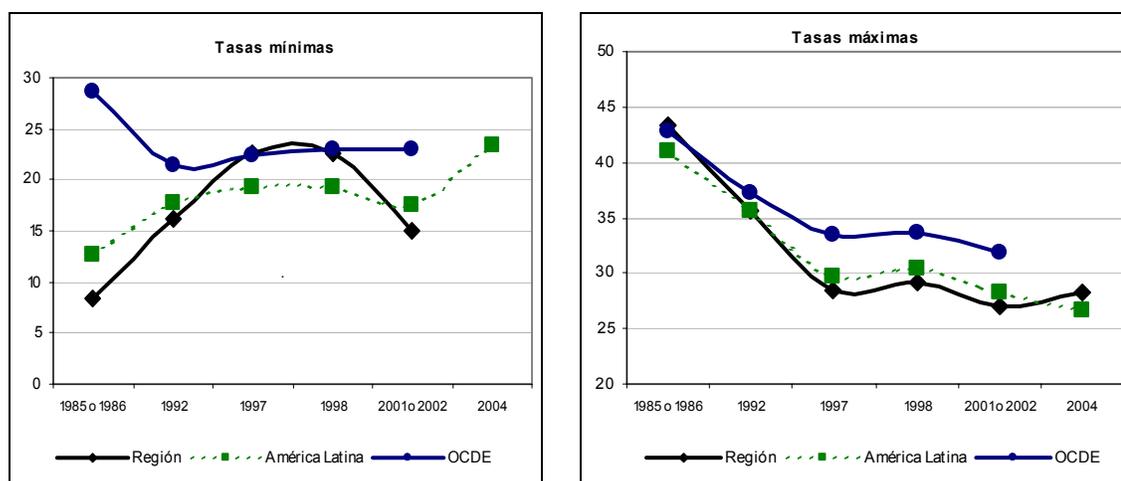
Fuente: Elaboración propia a partir de J. Stotsky, y A. WoldeMariam (2002).

Nota: Los promedios pueden diferir de los presentados en otros estudios en razón de los criterios metodológicos utilizados para promediar el caso de los países que tienen una tarifa única.

En el caso de la imposición a las sociedades, la tasa máxima se redujo 21 puntos en República Dominicana, 20 puntos porcentuales en Costa Rica y Panamá, 15 puntos en Honduras y Nicaragua, 11 puntos en Guatemala y 5 puntos en El Salvador. Estos cambios también se deben a lo ocurrido en los países de la OCDE y han sido acompañados por los países latinoamericanos (véase gráfico 11 y cuadro A-4 del apéndice estadístico).

Gráfico 11

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS A LA RENTA DE LAS EMPRESAS



Fuente: Elaboración propia a partir de J. Stotsky, y A. WoldeMariam (2002).

Eso ha llevado las tasas de la región en 2004 a niveles que oscilaban entre 25 y 31% en el caso de las empresas, con un promedio de 28,3%, siendo muy cercanas al 26,6% promedio de los países latinoamericanos y levemente inferiores al 31,8% de los países de la OCDE (véase gráfico 11 y cuadro A-4 del apéndice estadístico). Las tasas máximas del IRP estaban en un rango similar

(27,6%) y sus niveles también concordaban con los del promedio latinoamericano (28,8%) pero en este caso es claro el desfase respecto a los países más desarrollados que muestran una tasa promedio de 41,2% (véase gráfico 10 y cuadro A-3 del apéndice estadístico).

Como puede verse, los niveles de las tasas legales son más que aceptables en comparación con el de otras regiones, excepto quizás por el bajo nivel de la tasa marginal máxima del IRP. Sin embargo, esta situación contrasta con lo que se recauda de hecho pues, como dijéramos más arriba, existe un abismo entre la región y los países más desarrollados en cuanto a lo que ingresa por IRP respecto del PIB. Eso se debe a que, más allá de estos respetables niveles teóricos, los países de la región presentan niveles inusitadamente bajos de tasas efectivas.

En los estudios efectuados al respecto se pudo estimar la tasa efectiva para alguno de los países de la región (Sabaini, 2002^a y 2002b, y FUSADES, 2003). En el caso de Nicaragua, la tasa efectiva de personas naturales (calculada como el total de impuestos sobre el total de la renta bruta) en el período julio 2000 / junio 2001 alcanzó al 1,4% cuando la tasa marginal máxima era de 25%, mientras que para las sociedades dicha tasa fue de 1,1%. Para medir la erosión de la base gravable, se ha relacionado la renta neta gravable con la renta bruta declarada arrojando para el caso del IRP un coeficiente cercano al 13% y para las personas jurídicas un coeficiente de 4,5%. Este último cálculo se realizó también para la declaración jurada del año 2000 de los grandes contribuyentes jurídicos de Honduras y el resultado fue de 6,5%, mientras que la tasa efectiva fue de sólo 1,6%. En El Salvador, los datos son igualmente alarmantes, las tasas efectivas para el 2001 fueron de 4,2% en caso del IRP y de 2,1% para las empresas, mientras que la relación entre la renta gravable y la bruta fue de 8,3% para las personas jurídicas, y de sólo 15,8% para el total de contribuyentes del impuesto.

En el caso de Panamá, se estimó con otra metodología, que la tasa efectiva promedio del impuesto a la renta de las personas jurídicas para el promedio de los años 1995 a 2001 fue de 18,5% (INDESA, 2003).

El problema radica entonces en eliminar las causas que alimentan esta brecha entre las tasas legales y las efectivas, las que se hallan en las innumerables exenciones vigentes y en el pobre desempeño de las administraciones tributarias.

4. El nivel del mínimo no imponible

Como es usual, los países de la región tienen un tramo mínimo exento del IRP (véase cuadro 7). En términos del PIB *per capita*, el tramo exento, o mínimo no imponible, promedia 2,4 veces el producto por habitante. Guatemala (3,7 veces), Honduras (3,7 veces) y Nicaragua (3,9 veces) registran los mayores niveles de exención, que casi duplican al del promedio latinoamericano (2,1 veces el PIB *per capita* en 2001 según datos de Stotsky y WoldeMariam (2002)). Este tipo de exoneraciones, si bien introducen un efecto progresivo en la estructura tributaria, pueden desvirtuarse si se fijan a niveles muy elevados, además de erosionar la base del tributo. En países como los de la región, el nivel más adecuado para esa exención tal vez se acerca al promedio de los países de América Latina.

Finalmente, en cuanto al tramo máximo del IRP, éste asciende a 18,8 veces el PIB *per capita* en los países de la región, nivel levemente inferior al promedio latinoamericano (de 20,7 veces en 2001 según datos de Stotsky y WoldeMariam (2002)). Donde éste aparece como excesivo es en Panamá y Nicaragua, donde los contribuyentes pagan una tasa máxima del IRP sobre sus ingresos que supera en 46,4 y 38,8 veces el producto por habitante, respectivamente. Cabe destacar el caso de Costa Rica, donde el tramo máximo del IRP parece anormalmente bajo, apenas 3,8 veces el PIB *per capita*. Belice es un caso especial pues tiene un mínimo exento igual a 2,7 veces el PIB *per capita* por encima del cual todos los contribuyentes pagan la misma tasa, es decir, dicho mínimo coincide con el tramo superior y por ese motivo resulta ser el más bajo de los países de la región.

Cuadro 7

NIVELES DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN 2004

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras ^a	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Belice	Total regional ^b
Renta personal									
Tasa mínima (2004)	10,0	10,0	15,0	10,0	10,0	4,0	15,0	25,0	12,4
Tasa máxima (2004)	25,0	30,0	31,0	25,0	30,0	30,0	25,0	25,0	27,6
Mínimo exento (múltiplos del PIB per capita de 2004)	0,8	1,1	3,7	3,7	3,9	0,7	2,7	2,7	2,4
Tramo superior (múltiplos del PIB per capita de 2004)	3,8	9,8	16,8	26,2	38,8	46,4	5,7	2,7	18,8
Renta empresarial									
Tasa (2004)	30,0	25,0	31,0	30,0	30,0	30,0	25,0	25,0	28,3
Tasas de retención para remesas al exterior									
Dividendos (2004)	15,0	20,0	10,0	0,0	20,0	10,0	25,0	s/d	14,4
Intereses (2004)	15,0	10,0	10,0	5,0	10,0	6,0	5,0	s/d	8,7
Regalías (2004)	25,0	20,0	31,0	25,0	20,0	30,0	25,0	s/d	25,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, informes del BID y Bancos Centrales de los países de la región.

^a La tasa de renta empresarial incluye un 5% de Aporte Solidario Temporal hasta el año 2006, inclusive.

^b La tasa del total regional se ha calculado como el promedio simple de las tasas de los países informados.

Nota: s/d significa sin datos.

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

5. Principales características técnicas del impuesto a la renta en los países de la región

a. Belice

El impuesto a la renta personal presenta en Belice características de un gravamen de tipo cédular al tratar de manera distinta, por un lado a los ingresos obtenidos en relación de dependencia, y por el otro al resto de los ingresos provenientes de actividades de negocios, profesiones y otros ingresos obtenidos de manera independiente o autónoma.

Respecto al primero de ellos sólo quedan alcanzados con el impuesto los ingresos de las personas obtenidos en relación de dependencia, proveniente de fuentes domésticas, admitiéndose un mínimo no imponible de BZ\$ 20.000, siendo ésta prácticamente la única deducción personal admitida, con excepción de las pagos efectuados al sistema de seguridad social.

Por las características de la definición del hecho imponible, el mismo no se aplica ni sobre los intereses provenientes de colocaciones del Gobierno de Belice ni sobre dividendos (hasta los 1.000 dólares), como tampoco sobre becas o asignaciones educacionales provistas por el gobierno, pensiones o anualidades. El gravamen se aplica a una tasa proporcional del 25%, mientras que los ingresos provenientes de loterías o actividades similares están alcanzados por una tasa del 15%.

Respecto a las personas jurídicas, la legislación brinda la opción a dichos sujetos, así como a los sujetos que obtienen ingresos de manera autónoma, de determinar el gravamen mediante dos posibles

opciones. Por un lado, el mismo puede ser calculado siguiendo el criterio de “renta neta gravada” considerando como tal la diferencia entre los ingresos brutos menos el costo de los bienes vendidos, los gastos de operación, intereses pagados, depreciación del capital, malos créditos, y otras deducciones estipuladas en la ley, quedando el resultado sujeto a la tasas proporcional del 25%.

Por el otro, los contribuyentes tienen la opción de determinar el impuesto según las normas aplicadas en el “impuesto sobre negocios”, aplicando los niveles de tasas correspondientes al mismo.

Como se analizará más adelante al considerar el “impuesto sobre negocios”, cuando una empresa genera quebrantos fiscales en el ejercicio tiene la opción de convertir los mismos en un “crédito fiscal” contra el impuesto a los negocios de los años subsiguientes, aunque hasta el límite del 20% del impuesto anual a los negocios. Debido a la existencia de este tributo son muy pocas las empresas que presentan la declaración jurada anual del impuesto a la renta neta, ya que la mayoría opta por liquidar el gravamen según los criterios del mencionado impuesto a los negocios.

Respecto a las empresas extranjeras las normas de ambos gravámenes están diseñadas de manera tal que dichas empresas pueden utilizar el impuesto a la renta neta determinado anualmente como un crédito en su país de origen en la medida en que presenten la declaración jurada y obtengan constancia del monto de impuesto determinado.

b. Costa Rica

El impuesto sobre la renta tiene dos características importantes que se deben tener presentes. En primer lugar, el país aplica el principio de fuente territorial de tal forma que sólo grava los ingresos generados en el territorio nacional. Esto implica que los ingresos generados por los costarricenses en otros países (por ejemplo, por consultorías, rentas obtenidas o intereses) están fuera del ámbito de imposición. Uno de los mayores problemas del principio de la territorialidad es que impide a la autoridad tributaria gravar las rentas que perciben en forma recurrente ciudadanos y residentes, especialmente profesionales liberales y gerentes de empresas, a quienes se les retribuye una parte de su trabajo en Costa Rica y otra en el extranjero.

Una segunda característica importante del impuesto sobre la renta en Costa Rica es que se aplica en forma cédular, o sea, que se cobra de modo independiente (y con diferentes tasas) sobre los distintos ingresos de una misma persona. Sabido es que un problema del sistema cédular es que atenta contra la equidad, ya que, por ejemplo, si se cobra una tasa baja para los intereses y una más alta para los salarios, y las personas con ingresos más altos son las que tienen una mayor proporción de ingresos generada por intereses, el pago de los impuestos como proporción de los ingresos totales podría ser menor para las familias de mayores ingresos, con lo que el sistema se torna regresivo.

Éste es uno de los principales problemas detectados en Costa Rica ya que los asalariados están sujetos no sólo a la imposición a la renta sino que contribuyen significativamente para otros fines sociales, como el seguro de enfermedad y maternidad y el de invalidez, vejez y muerte, así como el Banco Popular, FODESAF, el IMAS y el INA, mientras que las tasas cobradas sobre las rentas producidas a través de dividendos e intereses, y por lo general percibidas por personas con mayores recursos, son menores.

Otro problema señalado en torno a este impuesto es el reducido tamaño de la base impositiva efectiva, producto del escaso control sobre el pago que realizan los profesionales y otros sujetos que ejercen actividades independientes, así como el uso excesivo de exoneraciones fiscales.

Para el ejercicio fiscal 2004, la escala de tasas aplicables a las personas físicas con actividades lucrativas es la siguiente:

- Las rentas de hasta ₡1.434.000, no estarán sujetas al impuesto;
- Sobre el exceso de ₡1.434.000 y hasta ₡2.142.000 el 10%;

- Sobre el exceso de ¢2.142.000 y hasta ¢3.573.000 el 15%;
- Sobre el exceso de ¢3.573.000 y hasta ¢7.160.000 el 20%;
- Sobre el exceso de ¢7.160.000 el 25%.

Por otra parte, los dividendos de acciones quedan sujetos a la tasa proporcional del 15%, la que se reduce al 5% si las acciones han sido inscriptas y adquiridas en una bolsa de comercio reconocida oficialmente.

Actualmente los asalariados cuyo ingreso no supere los C\$ 328.000 mensuales (aproximadamente US\$ 700) están exentos de presentar la DDJJ de renta y no deberán pagar impuesto hasta ese importe. En base a datos de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) este monto eximiría a casi 760.000 asalariados o sea, el 88% del total de personas en esa condición.

Respecto a la renta de las personas jurídicas, la legislación determina la misma de acuerdo con los conceptos tradicionales de renta bruta menos costos y gastos necesarios y pertinentes para obtener la misma.

En materia de deducciones se contemplan una larga lista, si bien se señala la limitación en materia de deducción de intereses y otros gastos financieros ya que se requiere de los contribuyentes elementos de prueba adicionales cuando el monto de los mismos supere el 50% de la renta líquida. Respecto a la deducción de amortizaciones se señala que la administración tributaria podrá autorizar de manera especial los criterios de depreciación acelerada cuando medien razones indicadas específicamente, a contrario de otros países en los cuales este criterio se encuentra incorporado en las legislaciones de manera permanente.

En materia de determinación de la renta de profesionales independientes, agentes vendedores, comisionistas y agentes de seguros los mismos podrán deducir como gastos necesarios para la obtención de la renta el detalle de los mismos o bien optar por una deducción única del 25% de los ingresos brutos de la actividad.

El sistema permite a las empresas reevaluar sus activos y, por tanto, las deducciones por depreciación del capital, sin que ello signifique mayores pagos por ganancias de capital.

La tasa general del tributo es del 30%, si bien respecto a las pequeñas y medianas empresas (se definen así a las que tienen un ingreso bruto anual inferior a C\$ 49 millones de colones, aproximadamente US\$ 100.000 dólares anuales) se establece que la tasa nominal a la que queda sujeta la sociedad cuando éstas obtienen ingresos brutos inferiores a C\$ 24 millones es del 10% sobre sus utilidades, mientras las que obtienen ingresos superiores a ese monto pero inferiores a C\$ 49 millones tributan a la tasa del 20%.

En síntesis, Méndez¹⁵ resumió así las características y deficiencias del impuesto sobre la renta en Costa Rica: “el impuesto sobre la renta se caracteriza por gravar con tasas distintas a diferentes fuentes de ingreso y a diferentes personas jurídicas. Así existen tasas diferentes para rentas de capital y trabajo; para rentas de trabajadores dependientes e independientes; para pequeñas empresas y el resto de empresas; para cooperativas; para el sector agrícola y el sector forestal; para el sector turismo; para el sector exportador no tradicional; para los sectores productores de café y banano. Respecto de las bases tributarias, los sistemas de deducción y bases impositivas son diferentes para los trabajadores dependientes y para las personas físicas con actividades lucrativas”.

Actualmente el país se encuentra debatiendo una importante propuesta de reforma integral del sistema impositivo de la cual se señalan en el punto 6 los aspectos más relevantes referidos a la imposición a la renta.

¹⁵ Documento citado por Rodríguez- y (2002:10, capítulo I).

c. El Salvador

El impuesto sobre la renta, que data del año 1991, ha sufrido relativamente pocas modificaciones desde el momento de su sanción. El mismo grava la obtención de rentas provenientes del trabajo, cualquiera sea su forma de pago, las originadas en la actividad empresarial de cualquier naturaleza, las rentas del capital y toda clase de productos, ganancias, beneficios o utilidades, cualquiera que sea su origen.

El concepto de rentas no gravadas es sumamente amplio ya que comprende a:

- los contratos aprobados que sean declarados no gravables por el órgano legislativo;
- las jubilaciones o pensiones;
- los intereses, premios y otras utilidades que provengan de los depósitos bancarios, siempre que sean obtenidos por personas naturales;
- el valor del arrendamiento de la casa, habitación, quinta o esparcimiento;
- los ingresos provenientes de contratos de seguros;
- las ganancias de capital provenientes de la venta de bienes inmuebles, cuando el sujeto no haga habitualidad de este tipo de operaciones y hubiese tenido la propiedad durante más de tres años en su patrimonio;
- las utilidades o dividendos para el socio o accionista, incluyendo ganancias de capital provenientes de la compraventa de acciones o cualquier otro beneficio que obtengan las personas naturales generados en este tipo de inversiones. Esta exención estará sujeta a la condición de que la sociedad que distribuye las mismas las haya declarado y haya pagado el impuesto correspondiente, aspecto este último que se encuentra en contradicción con lo establecido en la Ley de Zonas Francas que señala que el titular, así como sus socios considerados individualmente, gozarán de la exención total del impuesto a la renta.

Otra limitación importante en la cobertura del gravamen se refiere al principio territorial aplicado por la legislación que circunscribe el tributo al principio de fuente, es decir a las rentas obtenidas, por los sujetos domiciliados o no, en el país, dejando fuera del ámbito de imposición a los ingresos de los domiciliados en El Salvador obtenidos fuera del ámbito nacional.

Si bien, en su redacción original el tributo contemplaba la aplicación del concepto de renta mundial, estas disposiciones nunca fueron puestas en aplicación y han sido derogadas en mayo de 1992. En ese sentido el caso de El Salvador es semejante al de Honduras, ya que este último país si bien adoptó el concepto de renta mundial nunca sancionó las normas reglamentarias para su puesta en práctica.

Dado que las rentas financieras no están alcanzadas por el tributo, tampoco las ganancias de capital, ni los dividendos de acciones, el tributo pierde globalidad, limitándose en particular a gravar las rentas de trabajo, así como algunas otras rentas varias de menor significación (rentas diversas).

En materia de deducciones personales la ley admite un monto fijo de 1.370 dólares (12.000 colones) para los asalariados que obtengan menos de 5.700 dólares anuales de renta, los que quedan liberados de presentar su declaración jurada anual. El resto podrá optar por deducir hasta 870 dólares en concepto de gastos médicos y una cantidad equivalente en gastos educacionales, si bien no se contempla ninguna deducción por la composición de la unidad familiar, (esposa, hijos, u otros parientes a cargo) lo que le hace perder el carácter de tributo personal.

Con el fin de calcular la renta neta son deducibles los costos y gastos necesarios para la obtención de la misma que la ley señala luego de un largo detalle de los mismos, así como los gastos y costos no especificados en que incurren las personas naturales o jurídicas que sean “indispensables” para la producción del ingreso gravable, con lo cual se abre una puerta de singular importancia y que da lugar a maniobras elusivas.

No sólo la liberalidad de las normas indicadas afecta la capacidad recaudatoria del impuesto a la renta, sino que resulta aún más importante destacar todos aquellos aspectos técnicos que la ley ni siquiera menciona.

En ese sentido se observa la ausencia de normas específicas que regulen los “precios de transferencia”, o que apliquen limitaciones en cuanto a la deducción de los intereses pagados ya que no existen criterios en cuanto al principio de “capitalización débil”, u otras normas que apliquen barreras limitantes para la deducción de gastos.

En este último aspecto cabe mencionar la liberalidad que se brinda al sector financiero para la constitución de reservas por cuentas incobrables, ya que si bien la Dirección de Ingresos tiene facultades para la aprobación de normas en esta materia se siguen al respecto los criterios propuestos por la Superintendencia de Bancos, que como es lógico procura dar la mayor solidez posible al sistema financiero utilizando criterios amplios para la constitución de reservas, pero que tienen un fuerte impacto en el monto del impuesto a pagar.

Una consideración adicional que contribuye a debilitar la estructura del tributo se refiere a la aplicación indefinida del principio de depreciación acelerada, ya que la ley admite que para las inversiones nuevas el contribuyente podrá aplicar un porcentaje de depreciación del doble del valor normal que establece la ley.

Por último, en fecha reciente se ha legislado en cuanto al instituto de “*leasing* financiero” el que abre otra vía adicional de licuación de la base del tributo.

En cuanto a la estructura de la tasa del impuesto, las personas naturales están sujetas a una escala progresiva con una tasa marginal máxima del 30%, si bien con el tope mencionado que se detalla en el cuadro 8, mientras que las personas jurídicas quedan gravadas a la tasa proporcional del 25%.

Cuadro 8
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA

Renta imponible (en dólares)	Pagarán:		
	Un mínimo de	Más (%)	Sobre el excedente de
A) Tasas para las personas naturales:			
0 a 2,514	0	0	0
2,514 a 9,143	57	10	2,514
9,143 a 22,857	720	20	9,143
22,857 a 67,886	3,463	30	22,857
67,886 o más	0	25	0
B) Tasa para las personas jurídicas:		25	

La ley señala que el impuesto resultante en ningún caso podrá ser superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente, es decir que para todos aquellos ingresos superiores a los 68.000 dólares anuales la escala progresiva del tributo se torna proporcional al nivel del 25%.

d. Guatemala

La legislación del impuesto a la renta sufrió un cambio sustancial en junio del 2004 (Decreto 18-04) adoptando un impuesto plano —tipo *flat tax*— con excepción de aquellos ingresos obtenidos en relación de dependencia.

Tanto para las personas físicas como para las sociedades rige el principio jurisdiccional de ubicación territorial de la fuente, ya que sólo se grava la renta que obtenga cualquier sujeto domiciliado o residente (más de un año de permanencia) en el país, que provenga de la inversión en capital, trabajo o de la combinación de ambos.

Están exentas las rentas de los organismos del Estado, entidades descentralizadas, municipios, universidades, centros educativos, fundaciones no lucrativas, instituciones religiosas, indemnizaciones por causa de muerte o incapacidad, indemnizaciones por tiempo servido, remuneraciones por servicios técnicos, herencias, legados y donaciones, dividendos y participaciones de utilidades, los aguinaldos hasta el 100% del sueldo mensual, bonificaciones anuales, rentas y jubilaciones que se paguen en concepto de seguridad social, y las rentas de las cooperativas, entre otras.

Para el caso de las personas individuales que obtengan ingresos exclusivamente en relación de dependencia, el ingreso serán los sueldos y salarios percibidos menos las deducciones personales hasta la suma de 36.000 quetzales anuales, las correspondientes a cuotas pagadas a colegios profesionales, primas de seguro donaciones, etc., siempre que no excedan del 5% de la renta neta ni un monto de 500.000 quetzales anuales.

Asimismo dichos sujetos tendrán derecho a un crédito a cuenta del impuesto a la renta neta a pagar correspondiente al impuesto al valor agregado pagado por la adquisición de bienes y servicios, durante el período de liquidación anual definitiva, hasta un monto equivalente a la tarifa del IVA (12%). Este crédito se comprobará mediante la presentación de una planilla que contenga el detalle de las facturas, los que estarán sujetos a verificación por la administración tributaria.

Las personas naturales que obtienen sus ingresos del ejercicio de una actividad profesional o técnica, y las que se desempeñan exclusivamente en relación de dependencia, deben calcular el impuesto sobre su renta imponible sumando al importe fijo, la cantidad que resulte de aplicar el porcentaje correspondiente al excedente de renta imponible de cada intervalo, de acuerdo con la escala progresiva de tasas que se indica en el cuadro 9.

Las personas individuales, que desarrollan actividades mercantiles, con inclusión de las agropecuarias, deberán calcular el impuesto aplicando a la renta imponible la tarifa del 31%.

Cuadro 9
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN GUATEMALA
(Los montos están expresados en Quetzales)

Renta gravable	Pagarán:		
	un mínimo de	más (%)	sobre el excedente de
0 a 65,000	0	15	0
65,000 a 180,000	9,750	20	65,000
180,000 a 295,000	32,750	25	180,000
295,000 en adelante	61,500	31	295,000

En cuanto a las personas individuales o jurídicas, domiciliadas en Guatemala, que desarrollen actividades mercantiles o profesionales, con inclusión de las agropecuarias, así como los patrimonios y entes afectos, y que en el período de liquidación definitiva anual inmediato anterior hayan obtenido rentas brutas hasta de un millón de quetzales (Q. 1.000.000), podrán optar por un régimen especial de pago del impuesto, previo aviso a la Superintendencia de Administración Tributaria, consistente en pagar el cinco por ciento (5%) sobre la base de la renta bruta obtenida en cada mes calendario, y tendrá

carácter de pago definitivo del impuesto. De dicha renta bruta deberán restar los ingresos que fueron objeto de retención con carácter de pago definitivo.

Es decir que el gravamen pierde la esencia de impuesto a la renta neta, al no deducirse los costos y gastos necesarios para la obtención de la misma. De esta forma pasa a convertirse en un tributo sobre la renta bruta imponible con un alto riesgo de adquirir características de imposición en cascada al incorporar en los precios de venta de los productos y servicios vendidos el impuesto bruto pagado.

Esta opción ha prácticamente limitado la aplicación del impuesto a la renta neta al caso de las empresas multinacionales que necesitan para poder acreditar el impuesto en su país de origen el certificado de pago del gravamen a la “renta neta”.

e. Honduras

El impuesto a la renta, si bien es formalmente de carácter global, contiene una serie de tratamientos cedulares que limitan los efectos progresivos del mismo al imponer una serie de rentas con alícuotas proporcionales.

La ley excluye a la renta proveniente de intereses generados en operaciones con títulos, valores, depósitos a la vista, depósitos de ahorro, depósitos a plazo y transacciones bursátiles devengadas por personas naturales o jurídicas, para los que se aplica una imposición proporcional del 10%, la que queda sujeta a retención definitiva en la fuente, quedando por lo tanto excluida de la imposición progresiva que fija el impuesto a la renta. Asimismo, establece una exención de 50.000 lempiras anuales a los intereses provenientes de cuentas de ahorro que tengan un promedio anual inferior al indicado.

Por otra parte, las rentas de dividendos, o cualquier otra forma de participación de utilidades o de reservas percibidos por las personas naturales o jurídicas residentes o no en el país, se encuentran excluidas del gravamen a partir del año 2003. De esta forma se desvincula totalmente la renta generada por las personas jurídicas de las obtenidas por las personas físicas, en razón de que para ambos tipos de sujetos la tasa marginal de imposición es del 25%, y a fin de evitar la doble imposición entre sociedades y accionistas se optó por excluir de la base del gravamen personal a este tipo de ingresos.

Un tercer caso de imposición cédular es el que se refiere a las ganancias de capital obtenidas por personas naturales o jurídicas que se encuentran sujetas a la tasa proporcional del 10%.

Honduras utiliza el principio jurisdiccional de renta mundial y grava la renta de todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país sobre esta base, mientras que para los no residentes en Honduras sólo grava la renta de fuente hondureña. Este principio jurisdiccional está siendo cuestionado y constituye uno de los puntos principales de la reforma en discusión, sustentándose en el argumento de que el impuesto es de aplicación territorial en otros países de la región.

En materia de exenciones, además de las exenciones usuales al Estado, Municipalidades, la Iglesia y miembros del cuerpo diplomático, se incluye con carácter amplio a las agrupaciones científicas, políticas, religiosas, culturales, deportivas, y a las asociaciones patronales, profesionales y sindicatos, en cuanto concierne a sus actividades no lucrativas. Asimismo se consideran exentos los ingresos percibidos por los docentes que trabajan en las escuelas primarias y secundarias y en las universidades estatales, así como los ingresos percibidos por los jubilados.

Supletoriamente, la ley señala los conceptos que pudiendo ser entendidos como renta bruta, ésta opta por no considerarlos como tal. Éstos son: las sumas recibidas por concepto de seguros; la renta de los títulos emitidos por el Estado con anterioridad; las subvenciones otorgadas por el Estado; las herencias, legados y donaciones; los premios de lotería; las prestaciones que otorgue el Instituto de Seguridad Social; la renta proveniente de inversiones de fondos de pensión y el valor de

las prestaciones laborales; la asignación por vacaciones, las bonificaciones, el aguinaldo, el decimocuarto mes de salario, y las jubilaciones y pensiones.

Con el fin de proteger a los ingresos inferiores, se incorpora un mínimo no imponible de 70.000 lempiras anuales y además se posibilita la deducción de 20.000 lempiras adicionales en concepto de gastos médicos y educativos sin necesidad de presentar comprobante alguno, por lo que en los hechos el mínimo no imponible se puede considerar en los 90.000 lempiras anuales.¹⁶

Asimismo las personas mayores de 65 años que obtengan una renta bruta de hasta 350.000 lempiras¹⁷ y que hayan pagado el impuesto a la renta durante los últimos cinco años quedan exoneradas del pago de este tributo.

No obstante la diversidad de circunstancias que se presentan para determinar la renta gravable, la ley no introduce ningún elemento que considere los aspectos de personalización del tributo. En ese sentido, el tamaño de la unidad familiar no cambia el monto del impuesto determinado. Ciertamente que en un país como Honduras donde el tamaño de la unidad familiar es relativamente grande, aproximadamente cinco personas por hogar, la consideración de este factor ha de introducir un elemento de progresividad al tributo, más aún al considerar que el tamaño familiar medio disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso.

La ley establece tres niveles de alícuotas. En primer lugar en lo que respecta a las personas físicas domiciliadas en Honduras, desde 1999 están sujetas a una escala progresiva (cuadro 10).

En segundo lugar, las aplicadas a las personas jurídicas y comerciantes individuales domiciliados en Honduras,¹⁸ que quedan a la tasa del 25%, si bien durante los años 2003 al 2006 éstas deben tributar una sobretasa adicional del 5% (aporte temporal solidario), lo que la eleva al 30%.

Cuadro 10
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN HONDURAS
(Los montos están expresados en Lempiras)

Renta gravable	Pagarán:		
	un mínimo de	más (%)	sobre el excedente de
0,01 a 70.000,00	0,00	0	0
70.000,01 a 100.000,00	0,00	10	70.000,01
100.000,01 a 200.000,00	3.000,00	15	100.000,01
200.000,01 a 500.000,00	18.000,00	20	200.000,01
500.000,01 en adelante	78.000,00	30	500.000,01

Por último, tanto las personas físicas como las jurídicas que no sean residentes o domiciliadas en Honduras pagarán, no sobre la renta neta, sino sobre sus ingresos brutos, en porcentajes proporcionales según el tipo de renta. Las mismas se detallan a continuación:

- Sueldos, salarios y comisiones..... 35%
- Renta de bienes muebles e inmuebles..... 30%
- Espectáculos públicos 30%

¹⁶ Aproximadamente 5.600 dólares anuales.

¹⁷ Aproximadamente 22.000 dólares a mayo de 2002.

¹⁸ El Congreso Nacional interpretó que "comerciantes individuales" son las personas naturales que se dedican en nombre propio, de manera habitual y en forma profesional a realizar "actos de comercio", y que son titulares de una empresa mercantil, con un establecimiento abierto al público.

- Patentes, marcas y regalías de uso25%
- Renta o utilidades de empresas extranjeras15%
- Renta o utilidades de personas naturales o jurídicas.....15%
- Regalías de minas o recursos naturales.....10%
- Ingresos de aeronaves, barcos y automotores.....10%
- Películas, videos y derechos de cable.....10%
- Intereses s/ operaciones comerciales, bonos y títulos.....5%
- Empresas de comunicaciones5%
- Otros20%

Respecto a los criterios para determinar la renta de empresas o personas jurídicas, se establece dentro de la deducción de los costos admitidos durante el período, el valor de la depreciación de acuerdo con el método o sistema aprobado por la Dirección Ejecutiva de Ingresos. Ello implica que prácticamente cualquier método de depreciación sería aceptado, incluyendo sistemas de doble dígito u otros aprobados por el organismo, ya que en los hechos el método a seguir queda sujeto a lo que determina la DEI.

Respecto a los gastos de representación y/o bonificaciones, se establece las deducciones a la renta bruta que admite la ley. Al respecto, incorpora un acotamiento a la deducción de los mismos, indicando que serán deducibles en una suma anual equivalente al 50% de la suma de doce sueldos percibidos.

Por último, la reforma modifica el porcentaje de retención en la fuente a los pagos en concepto de honorarios profesionales, comisiones, gratificaciones y remuneración por servicios técnicos que se eleva del 5,0% actual al 12,5%. Al mismo tiempo, exceptúa de realizar la retención cuando el pago se efectúe en razón de contratos de trabajo de hasta un máximo de 90.000 lempiras y constituya la única fuente de ingresos del receptor, norma ésta que no existía en la disposición vigente hasta el momento. Igualmente, elimina de la retención en la fuente a las utilidades que resulten de operaciones cambiarias, que se incluían con anterioridad.

f. Nicaragua

La definición de renta utilizada por el país se acerca al concepto teórico de definir la renta como el "consumo más la variación patrimonial operada en el período fiscal", si bien en la práctica una serie de tratamientos especiales lo alejan del mismo.

La legislación grava a los ingresos ordinarios con motivo de las ventas, prestación de servicios o exportaciones, así como los arrendamientos, salarios y negocios no exentos, conjuntamente con las rentas accidentales o extraordinarias que surjan a raíz del resultado neto de la enajenación de bienes muebles e inmuebles (ganancias de capital), premios, rifas, así como también por la percepción de herencias, legados y donaciones, es decir que sigue un criterio muy amplio de definición del ámbito gravado. No obstante este criterio general, no son considerados como renta gravable los dividendos o participaciones de utilidades que repartan las sociedades, que tributan en el IR, a sus accionistas o socios, domiciliados o no en el país.

En relación a dichas rentas la ley adopta un criterio cedular ya que quedan exclusivamente gravadas en cabeza de las sociedades, las que tributan actualmente a la tasa del 25%, y se desvinculan de la tasa marginal que le hubiese correspondido a cada contribuyente.

En ese sentido se observa que la ley no establece distinción alguna, en la definición del concepto de renta, entre las obtenidas por las personas naturales o físicas, y las obtenidas por las sociedades o personas jurídicas, tratando a ambas por igual, cuando en los hechos existen diferencias insoslayables que distinguen el carácter con que cada una de ellas obtiene sus rentas.

Asimismo la estructura de las tasas no distingue entre rentas ordinarias y extraordinarias o accidentales, sino que sujeta a todas a la misma escala de tasas, aspecto que resulta razonable en el caso de las personas jurídicas o sociedades que quedan gravadas a una alícuota proporcional, pero no en el caso de las personas naturales que están alcanzadas por una estructura progresiva, ya que el monto de impuesto pagado en el año de realización, exteriorización o percepción de las mismas resultará afectado por el carácter progresivo de la alícuota (véase cuadro 11).

Cuadro 11
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN NICARAGUA
(Los montos están expresados en Córdobas)

Renta gravable	Pagarán:		
	un mínimo de	más (%)	sobre el excedente de
1 a 50,000	0	0	0
50,001 a 100,000	0	10	50,000
100,001 a 200,000	5,000	15	100,000
200,001 a 300,000	20,000	20	200,000
300,001 a 500,000	40,000	25	300,000
500,001 y más	90,000	30	500,000

La ley consagra el principio de fuente territorial cuando señala que son rentas las originadas en Nicaragua, las que se derivan de bienes existentes en el país, o de servicios prestados en el territorio nacional, o de negocios llevados a cabo en él, que produzcan efectos en la república sea cual fuere el lugar donde se percibe dicha renta.

En materia exenciones, se distingue entre las subjetivas¹⁹ y los ingresos no gravables o exenciones objetivas.²⁰

Las exenciones indicadas implican excluir íntegramente a las rentas de las colocaciones de capital, las que quedan liberadas totalmente del impuesto a la renta limitando el ámbito del tributo a las rentas del trabajo y a las utilidades empresariales, creando un claro conflicto de equidad horizontal.

La amplitud de las exenciones indicadas llega incluso a alcanzar al tratamiento dado a los residentes en el exterior cuando sus rentas provienen de títulos adquiridos a través de las Bolsas de Valores.

Como se ha mencionado, las ganancias de capital quedan gravadas por la imposición a la renta, al señalar el artículo pertinente que: la ganancia ocasional obtenida o la pérdida sufrida por la enajenación, permuta, etc., de bienes muebles, inmuebles, acciones, participaciones y derechos, por

¹⁹ Respecto a las exenciones subjetivas se señala las siguientes: las universidades y centros de educación técnica superior; las corporaciones del estado; los municipios y regiones autónomas; los representantes diplomáticos y de organismos internacionales; la iglesia; las asociaciones, fundaciones, federaciones y confederaciones civiles sin fines de lucro y las instituciones de beneficencia y de asistencia social sin fines de lucro; las instituciones artísticas, científicas, educativas y culturales y los sindicatos de trabajadores siempre que no persigan lucro; las sociedades cooperativas legalmente constituidas en la medida en que no distribuyan excedentes, los cuales quedarían gravados.

²⁰ En lo que respecta a las exenciones objetivas o ingresos no gravables, los mismos se han agrupado en tres bloques a fin de facilitar el análisis de las mismas. En primer lugar, las herencias y legados consistentes en bibliotecas y hemerotecas, los premios de la Lotería Nacional y de otras instituciones benéficas, las sumas recibidas por concepto de seguros, las indemnizaciones con ocasión del trabajo, y los ingresos que se perciban en concepto de prestaciones de cualquier índole otorgadas por el INSS. En segundo lugar, los intereses que devenguen los créditos otorgados por instituciones crediticias, agencias o instituciones de gobiernos extranjeros, los intereses que devenguen los préstamos otorgados al Estado y sus instituciones por bancos o instituciones privadas extranjeras, y los intereses que se perciban de corto, mediano y largo plazo otorgados por bancos o instituciones extranjeras a instituciones financieras nacionales, y a personas y empresas nacionales. Por último, los intereses, ganancias de capital y otras rentas que perciban las personas naturales, provenientes de activos financieros emitidos por instituciones financieras así como de títulos valores transados en las Bolsas de Valores; los intereses, ganancias de capital y otras rentas que reciban las personas naturales o jurídicas residentes en el exterior, provenientes de títulos valores adquiridos a través de las Bolsas de Valores y los intereses de cédulas hipotecarias, bonos y otros títulos emitidos por el Estado.

el valor mayor o menor del costo del bien, será considerada como aumento o pérdida de renta y no como aumento o pérdida de capital.

Sobre la base de documentos probatorios que presente el contribuyente, se determinarán los valores de compra y venta, es decir, de la ganancia de capital resultante, o en caso contrario se considerará que en las ventas de bienes inmuebles la renta neta será el 20% del valor catastral, en el caso de automotores el 15%, y en el caso de acciones, la que surja de restar el valor de cesión de su valor en libros.

A los fines de la determinación de la renta neta pueden efectuarse las deducciones necesarias para obtener la renta, señalándose en ese aspecto una cierta liberalidad en cuanto a las cantidades deducibles en concepto de sobresueldos, gratificaciones o participaciones de utilidades para las que no se establece un límite más allá que el que impone las costumbres.

En lo que respecta a la deducción de intereses pagados por deudas contraídas por el sujeto, las mismas sólo son deducibles en los montos que excedan a los intereses cobrados, lo cual resulta ser un criterio razonable de limitación de deducciones.

Un aspecto que debe remarcarse es la aplicación amplia y general, según la conveniencia del contribuyente de un régimen de depreciación acelerada, que permite amortizar la totalidad del valor de los activos en un lapso menor a lo que se considera su vida útil.

Si bien el empleo del mismo no causa una pérdida definitiva de recursos fiscales, produce un diferimiento del ingreso del impuesto con los consiguientes costos financieros para el Fisco, que puede prorrogarse en el tiempo o tornarse indefinido en función del plan de inversiones de las empresas y de las características de cada sujeto.

La legislación establece también tratamientos especiales para la determinación de la renta neta utilizando montos presuntivos para el caso de las profesiones liberales, la prestación de servicios, pequeños negocios, comercio irregular y arrendamientos, y que el Fisco puede utilizar en todos los casos con carácter supletorio.

En este ámbito se observa un gran margen para tratamientos discrecionales por parte del Fisco que no parece ser muy adecuado, como por ejemplo, en el caso de los profesionales, a quienes se les imponen una serie de obligaciones formales. El incumplimiento de las mismas habilita al Fisco a determinar su renta presuntiva sobre la base de una renta bruta que será igual a la cantidad que, de tiempo en tiempo, establezca la Dirección para cada actividad. Igual circunstancia se aplica a la prestación de otros servicios, ya que no existen parámetros objetivos que deban considerarse para determinar la renta presuntiva. En ese sentido, en otros países se han utilizado cantidad de años en la matrícula profesional, tamaño del local, cantidad de empleados, consumo de electricidad, etc. u otros parámetros que den una pauta sobre la que sustentar la presunción.

Por otra parte, en lo que hace al caso de los arrendamientos, la norma contiene disposiciones actualmente obsoletas que deberían ser cambiadas y que en su momento se establecieron en razón del tipo de cambio no oficial que existía en el país.

En lo que respecta a los pequeños negocios, la DGI podrá establecer categorías o clasificaciones en razón del volumen de sus operaciones anuales y de su ubicación a los efectos de determinar la renta anual presuntiva. Esta facultad ha dado lugar a una extraordinaria cantidad de distintos niveles de renta en razón de que los criterios indicados en esa ley son tan generales que permiten un amplísimo margen para la determinación de la misma.

g. Panamá

El impuesto grava, sobre una base anual, la renta neta de fuente panameña obtenida por las personas naturales (incluyendo fideicomisos y sucesiones indivisas), así como el de las personas

jurídicas (incluyendo fundaciones de interés privado). Los residentes y no residentes se gravan sólo sobre la base del principio de fuente.

La aplicación del principio de fuente reconoce ciertas limitaciones que, entre otros aspectos, facilita la posibilidad de constituir en el país centros de facturación internacional cuyas rentas no están comprendidas dentro del principio general de fuente territorial.

Como regla general el concepto de renta está conformado con un criterio relativamente amplio (renta ingreso), pero existen disposiciones que limitan dicho concepto, tales como exoneraciones (por ej. herencias y premios de lotería), tratamientos especiales para cierto tipo de rentas (enajenación de inmuebles, indemnizaciones recibidas con motivo de la relación de trabajo y otros), y exclusión de las ganancias de capital, las que tributan sobre la base de un mecanismo optativo por parte del contribuyente relacionado con el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles.

La lista de exoneraciones resulta ser exhaustiva, y refleja el vaciamiento que ha sufrido a través de sucesivas modificaciones la base imponible del gravamen, señalándose como las de mayor importancia las siguientes: la renta de las personas naturales o jurídicas que en virtud de Tratados Públicos o de contratos autorizados o aprobados por la Ley se hallen exentos del pago del impuesto; las rentas del Estado, de los Municipios, de las Asociaciones de Municipios y de sus instituciones autónomas o semi-autónomas; las rentas provenientes del comercio marítimo internacional de naves mercantes nacionales inscritas legalmente en Panamá, aún cuando los contratos de transporte se celebren en el país.

Asimismo, se encuentran exentos los intereses que se paguen o acrediten sobre los valores emitidos por el Estado y las utilidades provenientes de su enajenación; las sumas recibidas en concepto de indemnizaciones por accidentes de trabajo y de seguros en general, las pensiones alimenticias y las prestaciones que pague la Caja de Seguro Social por razón de los riesgos que ésta asuma; los bienes que se reciban a título de herencia, legado o donación; los intereses que se reconozcan o paguen sobre los depósitos que se mantengan en las instituciones bancarias establecidas en la República; los intereses que se paguen a inversionistas extranjeros, siempre y cuando el capital sobre el cual se pague el interés sea destinado exclusivamente a la construcción de viviendas para personas de escasos recursos según lo determine el Instituto de Vivienda y Urbanismo y el préstamo del capital sea garantizado por gobiernos o instituciones gubernamentales extranjeras; las sumas recibidas o devengadas por personas en el exterior en concepto de regalías provenientes de personas radicadas en la Zona Libre de Colón; los intereses que devenguen las personas naturales o jurídicas sobre préstamos concedidos para financiar la construcción de viviendas que, a juicio del Ministerio de Vivienda, sean de interés social; los intereses que devenguen los bancos nacionales o extranjeros provenientes de préstamos que concedan a los agricultores de la República de Panamá dentro del ciclo de siembra, siempre y cuando el producto de estos préstamos se utilicen en la producción de arroz, maíz, frijoles y sorgo y los mismos se concierten en un interés no mayor del 8% anual; los intereses que perciban los bancos nacionales o extranjeros, provenientes de aquellos préstamos para la actividad Agropecuaria que hayan sido otorgados a una tasa de interés inferior en 2% a la Tasa de Interés Preferencial establecida según la Ley 20 de 1980.

Por último, podemos señalar las exenciones de la renta bruta de las personas naturales cuando su única fuente de ingresos sea la renta del trabajo en relación de dependencia y las remuneraciones por todo concepto que integran esas rentas y que no excedan de B/. 10.400 anuales; la renta de las personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad agropecuaria que tengan ingresos brutos anuales menores de B/. 100.000; las sumas en concepto de bonificaciones que reciban los empleados públicos que se acojan al plan de retiro voluntario; las sumas recibidas con motivo de la terminación de la relación de trabajo en concepto de preaviso, prima de antigüedad, indemnización, bonificación y demás beneficios contemplados en convenciones colectivas y contratos individuales de trabajo, hasta la suma de B/. 5.000.

A diferencia del IR de otros países, no se identifican las fuentes productoras de las rentas en función de los factores de la producción, por ejemplo estableciendo categorías de rentas (trabajo dependiente, trabajo independiente, rentas inmobiliarias, rentas de industria y comercio, rentas mobiliarias, etc.). Tampoco la actual legislación indica claramente los criterios técnicos utilizados en relación con el carácter de los contribuyentes, como son las personas jurídicas y las naturales, presentándolo todo en forma global. Ello hace más confusa la estructura técnica del impuesto, dificultándose así la correcta interpretación del mismo en su conjunto, lo que perjudica tanto al contribuyente como a la propia administración tributaria.

En cuanto al hecho generador (base imponible), el concepto de “renta neta gravable” no está definido en forma precisa, existiendo contradicciones conceptuales con la reglamentación, lo que genera distorsiones que afectan la liquidación del tributo.

La renta neta gravable se determina restando de la renta bruta los costos y gastos necesarios para producirla y conservarla, los incentivos tributarios permitidos y el arrastre de pérdidas (tanto en el caso de las personas naturales como de las jurídicas). Adicionalmente, las personas naturales pueden incluir en su declaración jurada las deducciones familiares autorizadas.

El impuesto puede ser considerado de tipo personal en la medida en que toma en consideración las características familiares del contribuyente. En ese sentido la ley considera una exención del gravamen de manera general de B/. 3.000 anuales, más B/. 800 de deducción personal y una cantidad similar para el cónyuge en la medida en que se efectúa una sola declaración de renta, así como B/. 250 por cada uno de los dependientes.

Adicionalmente se permite deducir hasta B/. 15.000 en concepto del pago de intereses para la compra de la casa-habitación y por último la reforma del año 2004 (Ley 61) incorporó una deducción especial para los que obtienen rentas en relación de dependencia de B/. 10.400 anuales.

En el caso de personas jurídicas, el impuesto se aplica bajo el sistema clásico o de doble imposición, es decir gravando simultáneamente la renta neta gravable de la sociedad y, además mediante una retención definitiva en la fuente pagadora a los dividendos y utilidades distribuidos a los accionistas. El gravamen sigue un esquema de imposición cedular ya que ni los dividendos de acciones ni la renta de colocaciones financieras se integran al conjunto de otros ingresos a fin de determinar el monto total del impuesto a pagar.

La retención en la fuente efectuada con carácter definitivo sobre dividendos y utilidades es del 10% en el caso de acciones nominativas, y del 20% cuando son acciones al portador y al mismo tiempo existe un amplio régimen de retenciones definitivas (aplicable a beneficiarios de rentas de fuente panameña domiciliados en el exterior) y provisionales (por ejemplo, sobre salarios), lo que configura el carácter cedular del gravamen.

Debido a que la mayor parte de las sociedades están constituidas sobre la base de acciones al portador y con la finalidad de impedir la elusión del impuesto sobre dividendos limitando la distribución de utilidades, las personas jurídicas están sujetas al llamado “impuesto complementario”, por el cual se grava con un 10% la diferencia entre el 40% de las utilidades netas del año y las utilidades efectivamente distribuidas.

Se observa que al gravarse vía retención la distribución de utilidades presuntas en el ámbito de la empresa (personas jurídicas), cuyo porcentaje máximo asciende al 40% de las utilidades reales del ejercicio, se incide en la decisión de los accionistas y socios en materia de distribución de utilidades, dado que el impuesto se tiene que pagar de igual forma, se distribuyan o no las mismas. Es decir, este sistema está estimulando parcialmente a las empresas a la distribución de beneficios.

Por sobre el límite del 40% indicado, la retención a los dividendos sólo opera si se distribuyen utilidades, y en el caso de sociedades “cerradas” o familiares, el impuesto que afecta a la empresa está incidiendo directamente en los beneficios de los accionistas, quienes tratarán de que

no se distribuyan utilidades a los efectos de evitar el pago del impuesto vía retención, lo cual estaría incentivando la reinversión de utilidades en la empresa o el autofinanciamiento.

Tratándose de personas naturales y fideicomisos, se aplica una tarifa o alícuota progresiva que va del 4% al 30%, como se indica en el cuadro 12, mientras que las personas jurídicas quedan sujetas a la tasa proporcional del 30%.

Cuadro 12
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA
(Los montos se hallan expresados en Balboas)

Renta gravable	Pagarán:		
	un mínimo de	más (%)	sobre el excedente de
A) Tasas para las personas naturales:			
0 a 3,000	0	0	0
3,001 a 3,250	0	52,0	3,000
3,251 a 4,000	130	4,0	3,250
4,001 a 6,000	160	6,5	4,000
6,001 a 10,000	290	11,0	6,000
10,001 a 15,000	730	16,5	10,000
15,001 a 20,000	1,555	19,0	15,000
20,001 a 30,000	2,505	22,0	20,000
30,001 a 40,000	4,705	27,0	30,000
40,001 a 50,000	7,405	30,0	40,000
50,001 a 200,000	10,405	33,0	50,000
200,001 y más	0	30,0	0
B) Tasa para las personas jurídicas:		30,0	

Respecto a la escala se observa la gran cantidad de tramos utilizados, así como también el criterio adoptado para evitar las discontinuidades de la escala en los primeros, lo que no resulta de fácil explicación y que lleva a una innecesaria confusión.

La ley ha incorporado también la posibilidad de acreditar para las personas naturales hasta el 50% del ITBMS pagado, con un tope que no supere el 10% del impuesto sobre la renta causado.

Si bien la tasa actual para la renta de las personas jurídicas es del 30%, la reforma de la Ley 61 reduce la misma al 29% a partir del 2005 y al 28% a partir del 2007.

Adicionalmente, los empleadores, trabajadores y personas con actividades en carácter de independiente, están sometidos a un impuesto especial (Seguro Educativo). El mismo es aplicado con una tasa del 1,25% sobre el salario a cargo del trabajador (retención) y del 1,50% a cargo del patrono. Los trabajadores independientes y profesionales pagan el 2,75% sobre su renta gravable junto con la declaración anual de renta. Este gravamen en los hechos constituye un impuesto a la renta adicional sobre la renta del trabajo y como tal debe ser computado a fin de determinar la carga que sufre este tipo de rentas.

Panamá es prácticamente el único país de la región que grava en la práctica las ganancias de capital. Para ello la legislación tributaria panameña brinda a los contribuyentes la posibilidad de optar entre dos sistemas alternativos para liquidar el “impuesto sobre la renta derivada de la

transferencia de bienes inmuebles”, si bien en los hechos sólo uno de ellos constituye lo que se conoce doctrinariamente por un gravamen a las ganancias de capital.

El primer sistema, no es sino un impuesto que grava el valor de las transferencias enajenadas a título oneroso. Este gravamen se determina aplicando la alícuota del 5% sobre el valor resultante de computar el valor catastral incrementado en un 10% anual en concepto de valorización monetaria durante la cantidad de años de tenencia del bien, más el monto de las mejoras introducidas, y luego se tributa sobre el valor resultante.

El segundo sistema, que el reglamento denomina como impuesto de transferencia, constituye un gravamen a las ganancias de capital incorporado dentro del contexto de la imposición a la renta. A efectos de su determinación se debe computar la diferencia entre el valor al momento de la adquisición del bien (costo básico, más 10% en concepto de las mejoras incorporadas y los gastos para efectuar la transacción) y el precio de venta, considerando, para este último valor, dos posibilidades distintas: una es tomar el valor pactado en la escritura de venta y la otra tomar el valor catastral más una suma del 5% del mismo en concepto de valorización monetaria y luego sumarle las mejoras incorporadas. El resultado algebraico de los valores de venta y de compra es posteriormente dividido por el número de años de posesión del bien inmueble y la cuota parte resultante es incorporada al conjunto de las otras rentas a fin de determinar la tasa efectiva que se aplicará sobre la totalidad de la diferencia algebraica indicada.

Una vez determinado el monto del impuesto a la renta a pagar con motivo de la transferencia de los bienes, el contribuyente podrá tomar como pago a cuenta el 2% ingresado en concepto de impuesto a las transferencias que se computó sobre alguno de los sistemas indicados anteriormente.

h. República Dominicana

El impuesto a la renta personal grava los ingresos de fuente doméstica, así como también a los ingresos provenientes de inversiones o beneficios financieros obtenidos fuera del país. Debido a un conjunto de generosas exenciones, el impuesto se aplica casi exclusivamente a los ingresos generados en relación de dependencia.

Al respecto se señala que los ingresos obtenidos en concepto de intereses se encuentran exentos, mientras que los dividendos tributan en cabeza de la sociedad en la medida en que se distribuyan utilidades a los accionistas (método de adelantamiento).²¹ Este impuesto puede ser tomado como un crédito contra el impuesto a la renta personal del accionista en el momento en que éste presenta su declaración jurada.

En el caso de propietarios, y de profesionales independientes que proveen servicios a particulares no existe ningún mecanismo de retención en la fuente, como tampoco mecanismo de información o registro de información, razón por la que dichos ingresos escapan del ámbito del gravamen exclusivamente por razones de falta de control.

Los intereses recibidos de instituciones financieras así como de instituciones de ahorro y préstamo se encuentran exentos a menos que los mismos sean pagados a no residentes, en cuyo caso se producirá una retención del 5% del monto de intereses girados al exterior.

La legislación también grava los “ingresos en especie” o beneficios adicionales obtenidos por concepto de alojamiento, vehículos, premios de seguros, etc., los que quedan alcanzados por la tasa del 25% a nivel del empleador o proveedor de los mismos, y cuyo costo será considerado un gasto deducible.

²¹ Los dividendos están sujetos al impuesto del 25% que tributan las sociedades (*Advance Corporate Tax -ACT*) en el momento en que son pagados. Este impuesto puede ser usado como crédito por los accionistas individuales.

La legislación contempla un mínimo no imponible, cuyo monto es ajustable anualmente en función de los incrementos del índice de precios al consumidor y que para el año 2001 fue establecido en RD\$ 120.000.

La renta sujeta a impuesto queda alcanzada por una escala progresiva de tres tasas del 15%, 20% y 25% (que han sido reducidas en los últimos años) tal como sigue:²²

- los ingresos de RD\$ 120.000 a RD\$ 200.000 están sujetos a la tasa marginal del 15%,
- de RD\$ 200.000 hasta los RD\$ 300.000 a la tasa del 20%,
- y sobre ese último monto están sujetos a la tasa del 25%.²³

Los ingresos obtenidos en relación de dependencia son retenidos en la fuente pagadora y los mismos representan más del 95% del total del impuesto personal a la renta recaudado.²⁴ El resto de los sujetos alcanzados por el gravamen, si bien debían presentar DDJJ anual en el año 2002, no lo han hecho pues solamente se han presentado 2.000 declaraciones en todo el país, ya que usualmente presentan las mismas sólo aquellos contribuyentes que tienen créditos contra el impuesto provenientes de otros gravámenes o del impuesto a los dividendos pagados por las sociedades.

Al igual que algunos otros países de la región, las sociedades pagan el impuesto a la renta neta después de deducir gastos y costos, intereses pagados y depreciaciones por el capital fijo, con la diferencia respecto a otros países analizados de que existe un régimen de ajuste por inflación que permite corregir el valor de algunos rubros del balance con el fin de obtener las utilidades en términos reales.

Si bien el sistema pretende ser simétrico en el sentido de contemplar las pérdidas y las ganancias por inflación, ajustando por la variación de precios el valor de las deudas y considerando los mismos como un ingreso, los criterios técnicos para incorporar al balance las ganancias por inflación hasta el momento no han sido dictadas, por lo que el sistema ha perdido la simetría necesaria que debería tener.

Debido a que las empresas pueden deducir totalmente los intereses pagados y al mismo tiempo los gastos por depreciación son ajustables por inflación en su totalidad, se produce una sobre compensación por los efectos de la inflación, ya que si los intereses son deducibles y además se ajustan por inflación, la deducción correspondiente al costo de los activos debiera ser ajustada solamente en la proporción en que las inversiones se han financiado con acciones o capital propio, pero no en la parte financiada con endeudamiento.

Como se ha señalado con anterioridad si el valor de las amortizaciones son actualizadas en su totalidad, en ese caso debiera considerarse como renta gravada las ganancias de inflación correspondientes al endeudamiento, tal como es la práctica en la mayoría de los países de América Latina que utilizan o han utilizado en el pasado sistemas de ajustes integrales por inflación.

Tal como ocurre en la generalidad de los países, los quebrantos impositivos pueden ser compensados con beneficios impositivos futuros, en este caso, por espacio de tres años, pero los mismos no pueden dar lugar a efectuar correcciones con utilidades.

La tasa legal del impuesto es de tipo proporcional al nivel del 25%, existiendo para las pequeñas empresas que tienen un ingreso bruto inferior a los RD\$ 6 millones un régimen simplificado especial. Asimismo ciertas actividades, por ejemplo casinos, están sujetas a la alícuota del 20% y el producido de las maquinas tragamonedas al 50%.

²² La tasa máxima fue gradualmente reducida a lo largo de los tres últimos años del 30% al 25% actual.

²³ Después de corregido por inflación para el año 2002 los niveles de los tramos han sido de RD\$ 125.256, RD\$ 208.760 y RD\$ 313.140, respectivamente.

²⁴ Los datos arrojan un 95% para el año 1998, y un 96% para el año 2002.

Además, y como se señala en la sección 7, el país estableció un impuesto mínimo a la renta establecido como el 1,5% sobre el valor de las ventas o ingresos brutos y que constituye un piso presunto del gravamen a ser ingresado, y no sujeto a devolución en caso que el impuesto a la renta neta determinado se encuentre por debajo del mismo.

6. Un proyecto de reforma integral del impuesto sobre la renta: el caso de Costa Rica

El proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal (LOF), precedido por una extensa exposición de motivos que condensa las intenciones del mismo, señala que éste “se presenta como una unidad, precisamente por la necesidad de que se adopten “medidas sistémicas y no aisladas de reformas tributarias”, de modo de poder alcanzar los objetivos de estabilizar y sanear nuestras finanzas públicas”.

El proyecto tiene su germen en las recomendaciones de la Comisión de ex Ministros de Hacienda, y en ese sentido se observa que si bien fue impulsado por el Poder Ejecutivo nace del seno de las propuestas de los ex Ministros.²⁵

Las dos grandes líneas de la reforma en lo que hace a la imposición sobre la renta son: a) El tránsito hacia una forma de imposición sobre la renta neta de carácter global, y b) La migración hacia una forma de imposición sobre la renta neta total del contribuyente residente, —independientemente del lugar donde genere u obtenga dicha renta—, en contraposición a las reformas llevadas a cabo en Belice, Guatemala y República Dominicana que optaron por la aplicación de métodos sustitutivos de determinación de la renta.

Por ello el proyecto propone un sistema de renta global y unitaria, mediante el cual se intenta captar la capacidad económica global de una persona por medio de un gravamen unitario sobre los distintos tipos de renta, sin diferenciarlos por su origen o destino, conforme a una tasa progresiva y sin diferencias sustanciales entre un tipo de contribuyente y otro. El sistema permite incorporar formas de rentas hasta hoy no sujetas: fundamentalmente las ganancias de capital. Igualmente, permite tomar en cuenta diferencias familiares y de gastos en necesidades esenciales como vivienda y medicina.

Las medidas propuestas buscan mantener inicialmente la tarifa de renta actual e inclusive se propone la baja en el tiempo, de manera que el país sea competitivo como destinatario de capitales, ampliando la base de contribuyentes y afectando riquezas y capacidades económicas no gravadas en la actualidad.

La LOF también plantea el paso de un sistema de afectación de las rentas que se generen en el país (territorialidad) a un sistema de renta mundial, de modo que los residentes tributen por la totalidad de sus rentas, independientemente del país o Estado en que se generen. A su vez, la propuesta incluye gravar a los no residentes, esto es, aquéllos que sin ser residentes fiscales en Costa Rica, obtienen beneficios obtenidos en territorio nacional.

Dada la importancia que tiene la reforma propuesta, la que podría constituirse en un paradigma para el resto de los países de la región, se analizan en detalle las reformas más importantes en materia de personas físicas, sociedades y otros entes colectivos.

a. En materia de renta personal

1. Se sustituye el modelo cedular de imposición sobre la renta por un sistema unitario y global sobre la renta, en que se sumen las rentas sin distinción de su origen en una sola base imponible y se sometan a una escala progresiva moderada.
2. Régimen de retenciones a cuenta: se acompaña al sistema unitario y global sobre la renta mediante la previsión de una autorización legal genérica para que la administración tributaria fije

²⁵ Comisión ad-hoc de Ex ministros de Hacienda (2002).

supuestos de retención a cuenta del impuesto finalmente liquidado, si bien dentro de ciertos límites previstos en la propia ley.

3. Se amplía el concepto de renta para que abarque el gravamen de las ganancias de capital realizadas, si bien con ajustes para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad por el hecho de que si bien las ganancias se acumulan a través de varios períodos se realizan en uno solo.
4. Se gravan los beneficios provenientes de la actividad financiera del Estado.
5. Se sustituye el criterio de territorialidad por el criterio de residencia o renta mundial (universal, como también se le denomina), de modo que los residentes tributen por la totalidad de sus rentas, independientemente del país o Estado en que se generen y se introduce un régimen de transparencia fiscal internacional.
6. Se permiten deducciones familiares y de gastos en satisfacción de necesidades esenciales en la cuota según el tamaño de la familia y según un cierto porcentaje de gastos esenciales como los médicos (15% con un tope de 120.000 colones anuales) y de vivienda alquilada (5% sobre alquileres mayores a un salario base, 136.600 colones).
7. Se elimina la doble imposición del dividendo a través de un mecanismo de coordinación con el impuesto sobre sociedades al gravar el dividendo en el impuesto personal y permitiendo que pueda aplicarse a la cuota tributaria del impuesto personal la parte proporcional pagada a nivel del impuesto de sociedades.
8. Se estructuran las alícuotas del impuesto según una escala progresiva de seis tramos, con un mínimo exento de 2.000.000 y una tasa marginal máxima de 30% para las rentas superiores a 30 millones de colones.

b. En materia de sociedades

1. Se amplía el concepto de renta para que abarque el gravamen de las ganancias de capital realizadas, si bien con ajustes para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad por el hecho de que si bien las ganancias se acumulan a través de varios períodos se realizan en uno sólo.
2. Se determinan como sujetos pasivos a los bancos públicos comerciales, a los entes públicos no estatales y las empresas públicas, así como las cooperativas y las universidades privadas independientemente de su forma de constitución.
3. En materia de gastos deducibles, se incorpora la depreciación acelerada de activos de empresas que requieren constante modernización tecnológica.
4. Se establece un régimen de transparencia fiscal para transacciones con empresas ubicadas en paraísos fiscales.
5. Se determinan una serie de reglas especiales de valoración para supuestos de transmisiones gratuitas y societarias y se establecen reglas claras de valoración para operaciones vinculadas, para que las transacciones así efectuadas, sean valoradas conforme a valores normales de mercado.
6. Se establecen reglas para la subcapitalización cuando las empresas o entidades tengan pasivos con entes no domiciliados y excedan ciertos límites razonables. Se equiparan tales pagos por pasivos con dividendos.
7. Se establece un régimen especial de deducciones para evitar la doble imposición interna, esto es, cuando una entidad sea dueña íntegramente de otra.

8. Se establecen normas para evitar la doble imposición internacional en el impuesto soportado por el sujeto pasivo por impuestos similares a éste, en el extranjero.
9. Se crean las figuras de las sociedades transparentes y las de mera tenencia de bienes. Las primeras, serán aquellas cuyo capital social pertenezca en más de un 50% a un grupo familiar. Las segundas serán aquellas en las que más de la mitad de su activo no se emplee en actividades profesionales o empresariales.
10. Se establece un régimen de inclusión en la base imponible de determinadas rentas obtenidas por entidades de inversión colectivas no residentes en Costa Rica para efectos de vincular ingresos obtenidos por entidades *off shore* como sociedades anónimas de paraísos fiscales utilizadas para el manejo de carteras de inversión.
11. Se crea un régimen de grupos de sociedades para que sea optativo para tales grupos tributar en régimen individual o consolidado. El grupo de sociedades que así lo opte tendrá la consideración de sujeto pasivo. También se crea un régimen de uniones temporales de empresas para proyectos específicos imputándoseles rentas y pérdidas a los contribuyentes que constituyen la entidad.
12. Se establece un régimen de tenencia de valores extranjeros, para entidades cuyo objeto sea la administración y gestión de valores de entidades no residentes en territorio costarricense.
13. Se habilita la creación de un régimen para empresas de reducida dimensión (asimilable a las Pymes) con una tarifa del 12% sobre los primeros 8.000.000 de utilidades netas. Las empresas consideradas “pioneras” por el gobierno pagarán una tasa del 15%. La tarifa para el resto de los sujetos pasivos se determina en 30%.
14. Se establece una disposición modificatoria especial para la reducción a partir del año 2006 de un punto porcentual hasta llegar al 25% en el 2010 si se cumplen ciertas condiciones en cuanto al crecimiento real de la recaudación. Para las empresas de zonas francas, los incentivos previstos en la Ley que las regula deberán adecuarse a lo contemplado en la LOF para el año 2010 fechas en que entran en vigencia las normas de la OMC en esta materia. O sea, para el 2010, el proyecto plantea que todas las sociedades tributen al 25%.

c. En materia de imposición a los no residentes

1. En el título tercero del proyecto se establece este impuesto que simplifica el régimen tributario de los no domiciliados derogando el actual sistema de remesas del Impuesto sobre la Renta y creando el impuesto sobre remesas al exterior.
2. El mismo se constituye como un tributo directo que grava toda renta o beneficio obtenido en territorio costarricense por los contribuyentes no residentes en territorio nacional. Es importante establecer que el proyecto advierte sobre la necesidad de interpretar este impuesto en armonía con el IRPF y el impuesto a las sociedades y otros entes colectivos.
3. Se establecen reglas claras sobre el domicilio fiscal de los no residentes, respecto de establecimientos permanentes y de tenencia de bienes inmuebles, y se delimitan con precisión las reglas para entender cuándo se constituyen establecimientos permanentes en Costa Rica para efectos de tener a los mismos como contribuyentes del tributo.
4. Se delinearán con exactitud los rendimientos afectos con este tributo en los casos de actividades o explotaciones económicas obtenidos sin que exista establecimiento permanente alguno.
5. La tasa del gravamen para establecimientos permanentes de entidades no residentes será del 30% con una imposición complementaria del 12% sobre los montos transferidos al extranjero con cargo a las rentas del establecimiento permanente.
6. La tasa del gravamen para rentas obtenidas sin que medie establecimiento permanente se asimila a las reglas actuales del artículo 61 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con 12% para los

dividendos y 0% para los que provengan de sociedades inscriptas en Bolsa y un 12% para las ganancias patrimoniales.

7. Se mantiene el impuesto especial de 125.000 dólares estadounidenses para bancos y entidades financieras no residentes.

B. El impuesto a los activos o sobre los ingresos brutos

Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del impuesto a la renta societaria varios países de la región han implementado métodos de determinación de carácter complementario en algunos casos, o sustitutivo en otros, con el fin de mejorar los resultados obtenidos.

Los mismos se han basado en la aplicación de un gravamen que actué como un monto mínimo, más allá del resultado efectivo que se obtendría como consecuencia del impuesto a la renta neta de las sociedades. Algunos países han utilizado con esos propósitos como base imponible presunta el valor de los activos, o bien en otros casos —y más recientemente— se ha utilizado el monto de las ventas brutas, o ingresos brutos, antes de deducir costos y gastos para la obtención de las mismas.

El gravamen así determinado es considerado, en algunos casos, como una suma mínima a pagar, ya que cuando la determinación del monto de impuesto que se efectúa tomando en cuenta los criterios de renta neta arroja resultados superiores, el contribuyente deberá ingresar el excedente determinado, caso contrario el impuesto sobre los activos o sobre las ventas brutas permanece como un umbral del cual no podrá descenderse.

En otras circunstancias, y especialmente en las experiencias más recientes, estos métodos alternativos se han inclinado a brindar opciones al contribuyente sobre el criterio de determinación a utilizar, siendo necesario requerir autorización previa a la administración tributaria, aunque esta obligación no está presente en todos los casos.

De manera complementaria, en los países en los cuales se ha seguido esta tendencia, se observa una redefinición del concepto de sujeto gravado, limitándose el ámbito de las personas físicas casi exclusivamente a aquéllos que obtienen ingresos del trabajo personal obtenido en relación de dependencia, tal como es el caso de Belice.

Estos gravámenes han sido considerados inconstitucionales en algunos países, p.e. Costa Rica y Guatemala, por interpretar que los mismos constituían una doble imposición sobre las sociedades y que no consideraban la real capacidad contributiva de estos sujetos.

En 1995, la Ley de Justicia Tributaria introdujo en Costa Rica un impuesto del 1% sobre los activos de las empresas, acreditable al pago del impuesto sobre la renta. Sin embargo, la aplicación de este impuesto tuvo serios inconvenientes, porque se consideró que constituía un peso excesivo para las actividades agropecuarias, así como para otros sectores productivos y por ello en el año 2000, la Justicia lo declaró inconstitucional y el fisco tuvo que devolver lo cobrado a los contribuyentes que no pudieron aplicarlo como crédito del impuesto sobre la renta. Finalmente, el impuesto fue derogado.

Cuadro 13

IMPUESTO AL PATRIMONIO NETO, A LOS ACTIVOS O A LOS INGRESOS BRUTOS

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Belice
1992	0,36-1,17 sobre los activos fijos	0,9-2,0 sobre los activos	0,3-0,9 sobre inmuebles ^a	s/d	1,5-2,5 sobre patrimonio neto	1,0 sobre el patrimonio neto ^d	s/d	s/d

2001	1,0 sobre los activos	n/a	0,2-0,9 sobre inmuebles ^a 3,5 sobre los activos ^b	0,25 sobre los activos ^c	1,0 sobre inmuebles ^a	1,0 sobre el patrimonio neto ^d	s/d	0,75 a 25,0 (según la actividad) sobre ingresos brutos
2004	Derogado	n/a	Derogado y aplicación de un 5% a ingresos brutos en sustitución de renta societaria	1,0 sobre los activos ^e	1,0 sobre activos ^f	2,0 sobre el patrimonio neto ^g	1,5 sobre ventas brutas	0,75 a 25,0 (según la actividad) sobre ingresos brutos

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación de los países y FMI WP/02/227

Nota: s/d significa sin datos; n/a significa no aplicable.

- ^a La base está formada por los bienes inmuebles pero el impuesto está concebido como un impuesto adicional a las empresas.
- ^b No hay impuesto al patrimonio neto en Guatemala, sin embargo, el impuesto a los activos (IEMA) grava a la tasa 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 Honduras no posee un impuesto al patrimonio neto de las empresas, sin embargo, grava los activos fijos mayores a 750.000 lempiras que posean las compañías al final del período impositivo.
- ^d Este impuesto tiene la forma de una licencia para hacer negocios y el monto máximo de impuesto es de 20.000 balboas por año.
- ^e Existe un mínimo no imponible de 3.000.000 de lempiras.
- ^f Existe un mínimo no imponible de 150.000 dólares.
- ^g Este impuesto tiene la forma de una licencia para hacer negocios y el monto máximo de impuesto es de 40.000 balboas por año.

En otros casos, por ejemplo, República Dominicana, el gravamen actúa como un régimen sustituto del impuesto a la renta efectiva, gravamen este último que tienen opción de utilizar las empresas que reúnan determinados requisitos, ya que la opción está prevista para el caso de empresas multinacionales que deben acreditar el pago del impuesto a la renta neta.

Mientras que en la generalidad de los casos se ha optado por una tasa que oscila en torno al 1,0% sobre el valor de los activos brutos (véase cuadro 13), más recientemente ha cobrado impulso la utilización del valor de las ventas o ingresos brutos como base sustitutiva, a la tasa del 1,5% en República Dominicana y 5% en Guatemala, si bien algunos países como Belice han establecido niveles de tarifas diferenciadas según el sector de actividad (de 0,75% a 25%), hecho que ha contribuido a crear aún más tratamientos discriminatorios de los que el propio tributo ya está generando.

1. Experiencias de algunos países

a. Belice

En Belice, el impuesto sobre base presunta se denomina impuesto a los negocios y fue introducido en el año 1998 con el objetivo de reemplazar en los hechos al impuesto sobre los ingresos de los no asalariados (autónomos) y a las sociedades de todo tipo.

El gravamen es aplicable a todas las personas físicas —sin relación de dependencia— o jurídicas, sociedades de personas, o corporaciones, y su base imponible es el valor de sus ventas o “ingresos brutos”, ya sean recibidos en Belice o fuera del país. El concepto de ingreso es amplio e incluye a las rentas, comisiones, regalías, premios, dividendos, ingresos por intereses, títulos, bonos o debentures. En el caso de las instituciones financieras, se aplica sobre el saldo de computar los intereses activos y pasivos generados en el período.

El gravamen contempla una serie de exenciones y deducciones. En primer lugar, los intereses pagados por las entidades financieras se encuentran exentos del gravamen. Además, en el caso de las empresas, negocios o profesiones, las mismas quedan exentas cuando el total de los ingresos recibidos en el período se encuentran por debajo de los BZ\$ 54.000 anuales. Las personas físicas están también exentas del gravamen si las mismas tienen una sola fuente de ingresos provenientes de rentas, y si el monto bruto de las mismas es inferior a los BZ\$ 1.650 mensuales por persona (BZ\$ 19.800 anuales).

El uso de un mínimo de renta exenta en relación con la renta empresaria ocasiona un salto en la tasa efectiva del gravamen al aplicarse la tasa sobre el total de la renta y no sobre el excedente, tal como ocurre también en el caso de los profesionales. No obstante este inconveniente no deseable, el uso de un mínimo exento en lugar de una deducción en la base permite tener tasas marginales menores para los tramos superiores, sin por ello perder recaudación.

Asimismo los intereses provenientes de títulos del Tesoro, debentures y bonos emitidos por el gobierno están exentos, así como las donaciones hasta el monto de los BZ\$ 30.000 anuales.

Las tasas son proporcionales y varían por sector y oscilan entre un mínimo de 0,75% hasta un máximo del 25%, tal como sigue:

- | | |
|--|--------|
| (a) Ingresos de la radio, TV, y periódicos..... | 0,75% |
| (b) Ingresos de la venta de estaciones de servicios | 0,75% |
| (c) Ingresos por otras actividades comerciales o de negocios..... | 1,25% |
| (d) Rentas, regalías, y otros ingresos de la propiedad inmueble | 1,50% |
| (e) Ingresos de profesionales, u ocupaciones independientes..... | 4,00% |
| (f) Ingresos de las compañías de seguros | 1,50% |
| (g) Comisiones, regalías, dividendos, ingresos de loterías e intereses de préstamos pagados a no residentes..... | 15,00% |
| En el caso de las comisiones cuando éstas sean inferiores a los BZ\$ 25.000 la tasa se reduce al 5% | |
| (h) Ingresos de las instituciones financieras..... | 10,00% |
| (i) Comisiones por gerenciamiento, alquiler de plantas o equipos pagados a no residentes | 25,00% |
| Si los mismos son pagados a residentes se aplica la misma tasa que a las actividades profesionales. | |
| (j) Ingresos de las empresas de telecomunicaciones..... | 19,00% |

Como se observa, debido a las opciones brindadas surge una serie de tratamientos discriminatorios que atentan contra la equidad horizontal e introducen una alteración en la condiciones

de equilibrio de manera significativa. Por ejemplo, mientras que un profesional que trabaja en relación de dependencia está sujeto a la tasa del 25% por sobre el monto de su mínimo no imponible, en el caso de que el mismo obtenga el mismo monto de ingresos de manera independiente queda sujeto al gravamen a los ingresos de empresas a la tasa del 4% por el monto que excede a los primeros BZ\$ 54.000.

El impuesto a los negocios pagado durante el año es considerado como un pago definitivo, sin embargo cuando el gravamen excede el monto que debiera haber pagado según el impuesto a la renta, el exceso puede ser considerado como un gasto deducible a los efectos de la determinación del impuesto a la renta del año siguiente.

De acuerdo con la Ley de Incentivos Fiscales las empresas que califican para los mismos obtienen el beneficio de la exención total del pago del impuesto hasta un lapso de cinco años desde el momento en que comienzan a producir, período que puede ser extendido por otros diez años. La exención del impuesto puede ser otorgada hasta por el lapso de 25 años si la misma se encuentra operando en los sectores de agricultura, agro-industria, procesamiento de alimentos, o actividades manufactureras definidas como intensivas en trabajo y que destine su producción totalmente a la exportación. Los dividendos y beneficios distribuidos a los accionistas se encuentran también beneficiados por la exención impositiva.

El tributo contempla una retención en la fuente del 3% de todos los pagos brutos efectuados cuando excedan de BZ\$ 3.000. Esta retención se puede elevar hasta el 25% cuando se efectúen pagos a no residentes en concepto de alquiler de plantas, o maquinarias, o cargos por servicios técnicos. Cuando se trata de pagos en conceptos de interés de préstamos pagados al exterior la retención en la fuente es del 15% de los mismos.

b. Guatemala

En Guatemala el impuesto sobre base presunta se denominaba “impuesto a las empresas mercantiles y agrícolas” (IEMA), fue introducido en 1998 y a inicios del 2004 fue declarado inconstitucional por el Poder Judicial. Se aplicaba de dos maneras alternativas a elección del contribuyente: con una tasa de 3,5% sobre el activo neto total o 2,25% sobre los ingresos brutos. En 2002 el IEMA recaudó 1,4% del PIB, la mitad del total recaudado por el IR. Como señala el FMI (Silvani y otros, 2004):

“el fuerte incremento de las tasas del IEMA implementadas en el año 2002, significó una importante caída en la productividad del ISR, aunque la recaudación total (ISR + IEMA) aumentó. Esto es probablemente una indicación de que (...) la combinación ISR + IEMA se está transformando en un impuesto a los activos, o lo que es peor, en un impuesto en cascada a las ventas.”

Actualmente, se aplica un impuesto del 5% sobre los ingresos brutos de las personas jurídicas que sustituyó el impuesto a la renta neta.

c. Honduras

En Honduras en abril de 2003 La Ley de Equidad Tributaria (LET) instituyó un impuesto mínimo a la renta de 1% sobre el activo neto total de las personas jurídicas. Un gravamen semejante en su estructura había sido dejado sin efecto un par de años atrás debido a que por la cantidad de reformas introducidas que habían deteriorado sustancialmente su recaudación se consideró que el mismo se había tornado inútil.

d. Nicaragua

En el caso de Nicaragua, la Ley de Equidad Fiscal (LEF) de mayo de 2003 estableció un impuesto mínimo a la renta sobre las personas jurídicas en general las que están sujetas a un pago mínimo a cuenta del impuesto a la renta del 1,0% sobre el valor de los activos totales, en exceso de 150.000 dólares. Por otra parte se observa que la ley excluye a los contribuyentes cuyo inicio de operaciones mercantiles fuere menor de tres años, y posteriormente se incorporó otra excepción consistente en ampliar de hecho los tres años del mencionado inicio de operaciones, mediante el agregado: “más el período de maduración de los proyectos”, con lo cual se desvirtuó y debilitó la recaudación bajo esta modalidad.

Este sistema sustituyó al existente desde 1990 (Decreto 68) que establecía una renta mínima igual al 4% del patrimonio neto de las empresas, el que debido a la ausencia de corrección monetaria de los valores del patrimonio y a una serie de maniobras elusivas para incrementar el monto de los pasivos, y consiguientemente reducir el patrimonio neto, había tenido un efecto muy marginal en la recaudación del tributo. Asimismo, sus efectos se debilitaron al limitar la aplicación del gravamen sólo a los contribuyentes que no llevaban libros contable legalmente aprobados. Por ello, luego del período inicial de implementación, el efecto de los mismos fue diluyéndose debido también al aumento del monto mínimo de capital requerido para su aplicación y a la paulatina disminución de la tasa, concluyéndose en su derogación, haciendo lugar a los fuertes embates que estos gravámenes enfrentaron en todos los países.

e. Panamá

En Panamá, se aplica un impuesto del 2% sobre el patrimonio neto a las personas jurídicas con carácter de licencia comercial, pero el hecho de tener un límite máximo de 40.000 balboas por año, prácticamente lo excluye de ser considerado como un impuesto mínimo a la renta.

f. República Dominicana

En la República Dominicana, en el año 2001 se estableció un impuesto mínimo del 1,5% aplicado sobre el monto de las ventas brutas que es pagado mensualmente por todas las sociedades. Si al finalizar el ejercicio fiscal el monto pagado representa una cantidad inferior al monto de impuesto a la renta determinado siguiendo los procedimientos ordinarios, el contribuyente será responsable del ingreso por la diferencia. En caso de darse el resultado opuesto el tributo se convierte en un impuesto mínimo a la renta.

2. Conclusiones

En los hechos, la aplicación de estos gravámenes es el resultado innegable de las limitaciones que enfrentan los países, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, de aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales utilizadas estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes.

Para lograr ello se requeriría poder ampliar la base imponible del tributo, eliminando exenciones, tratamientos discriminatorios que benefician a ciertos sujetos y/o sectores de actividad, y lograr un cumplimiento voluntario más elevado, ya que todas estas razones han redundado en que las tasas efectivas que pagan las sociedades se encuentren entre el 5% y el 10% de las tasas legales, y por sobre todas las cosas mejorar la capacidad de gestión y control efectivo de las administraciones tributarias.

Dada esta realidad, se ha avanzado en los países de la región en sistemas que de hecho conducen a la eliminación del impuesto societario, y convierten al gravamen en un pseudo impuesto en cascada, agravando los problemas asignativos y de eficiencia.

IV. Efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región

A. Consideraciones iniciales

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.

Con la excepción del caso de Costa Rica y Panamá, el resto de los países de la región tiene un fuerte déficit en materia social (cuadro 2). En ese sentido los países mencionados tienen un coeficiente de Gini superior a 0,50 (llegando en algunos casos a 0,59), mientras que la población en situación de pobreza oscila entre el 50% y el 80% de la población, y el índice de desarrollo humano se encuentra entre el 0,65 y 0,74.

Dichos guarismos no hacen sino corroborar el hecho de que una de las debilidades fundamentales en el diseño de las reformas estructurales impulsadas en América Latina durante los últimos años es la poca atención brindada al desarrollo de las instituciones de protección social.

Por ello, un aspecto que requiere mayor consideración es el impacto relacionado con los efectos de la tributación sobre la distribución del ingreso. Los estudios realizados en esta materia en varios países del área muestran que el sistema tributario es claramente regresivo entre los distintos estratos de población, indicando que los

sectores de menores ingresos soportan —proporcionalmente a su ingreso— un porcentaje de impuestos que resulta ser superior al que soportan los estratos de ingresos altos.

Por otra parte, es sabido que una política tributaria redistributiva enfrenta fuertes restricciones en un escenario económico globalizado, ya que el grado de movilidad de los distintos factores de la producción a los niveles de imposición es sustancialmente mayor en aquéllos que son perceptores de rentas de capital, y que por el contrario es relativamente baja para los que obtienen rentas del salario.

¿Qué consecuencias tienen estas circunstancias sobre las políticas y los sistemas tributarios? En primer lugar, el margen de maniobra para la definición de la política tributaria tiende a estar más restringido bajo las condiciones económicas actuales, y en ese sentido, como señala Tanzi y Zee (2000), se “percibe la incapacidad o, a menudo, la falta de voluntad, de poner impuestos al capital financiero”.

En segundo lugar, si bien las condiciones internacionales hacen difícil contar con sistemas tributarios muy progresivos, éstas no son las circunstancias por la que transcurren la casi totalidad de los países centroamericanos donde el impacto de los impuestos sobre la distribución de la renta no sólo es regresivo sino que tampoco respeta en general la condición básica de la “equidad horizontal”, que implica gravar de igual manera a todos aquéllos que están en las mismas circunstancias. Es decir que en este campo aún resta mucho por hacer antes de decir que se ha alcanzado el límite de la progresividad tributaria.

En tercer lugar, debido a que los procesos de apertura comercial y financiera requieren de una reingeniería profunda en materia de imposición a la renta de los países de Centroamérica, se requiere de un gran cuidado para, por una parte, incrementar la recaudación de los impuestos directos, y por la otra, no generar un proceso de rechazo por parte de la IED. En ese sentido se señala que las reformas tributarias propuestas en Costa Rica apuntan en esa dirección.

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

B. Las estimaciones en materia del impacto distributivo en 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 (distribución de ingresos y consumos, fuentes de ingresos, definición de la unidad familiar, etc.) desagregada según deciles o quintiles de ingreso 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 y la incidencia recaen sobre el mismo contribuyente. No sucede lo mismo con los impuestos indirectos, donde la traslación del impuesto es la regla, cuya intensidad depende de muchos factores, tales como la estructura del mercado y la manera en que productores y consumidores se relacionan en él. En el caso de los impuestos a la renta que pagan las sociedades así como respecto a las contribuciones a la seguridad social es frecuente realizar supuestos alternativos sobre el criterio de traslación empleado.

A partir de estudios realizados para algunos de los países de la región que se detallan en el cuadro 14, se observa que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma. Como

se observa en el mismo los cálculos de incidencia de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, señalan que los coeficientes de Gini después del pago de los impuestos (Gpost) indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos (Gpre) en todos los casos.

Cuadro 14
EFFECTO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2000²⁶
(Porcentaje)

País	Indicador bienestar	No. Grupos	Cobertura	Gpre	Gpost
Costa Rica	ITF	Deciles de hogares	IN y SS	48,20	48,27
El Salvador	ITF	Deciles de hogares	IN	50,19	51,65
Honduras	ITF	Deciles de hogares	IN e IM	54,26	57,13
Nicaragua	ITF	Quintiles de hogares	IN	51,03	69,22
Panamá	IFE	Deciles de hogares	IN e IM	56,35	57,04

Fuente: Elaboración propia en base a documentos incluidos en "Recaudar para crecer", BID (2005), Gómez Sabaini (marzo de 2004) y Bolaños (2002).

Nota: En ninguno de los casos se realizó ajuste por subdeclaración de ingresos.

ITF: Ingreso total familiar; IFE: Ingreso familiar equivalente; IN: Impuestos nacionales; IM: Impuestos municipales; SS: Seguridad social.

Si bien no resulta aconsejable realizar comparaciones de estos resultados entre los distintos países ya que los criterios metodológicos utilizados difieren entre los mismos, se considera que ésta es una tarea que debería ser encarada a la luz del proceso de integración económica que están llevando a cabo, ya que dicho proceso conlleva necesariamente una armonización de la estructuras tributarias.

En el caso de Costa Rica, el impacto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso en 2000 es marginal, ya que el coeficiente de Gini antes de impuestos es de 48,20%, frente a 48,27% después de impuestos. Pero en los restantes países el sistema tributario es claramente regresivo. El caso más serio lo constituye Nicaragua, donde el coeficiente de Gini sube de 51,03% a 69,22% por efecto de los impuestos.²⁷ Le siguen en orden de importancia Honduras, donde el coeficiente de Gini aumenta en casi 3 puntos porcentuales, luego Panamá, con una suba de 0,69 puntos porcentuales, y finalmente El Salvador, donde la distribución del ingreso empeora, si bien de manera menos pronunciada (0,46 puntos porcentuales).

El impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso también se puede analizar a través de la carga tributaria diferencial (CTD)²⁸, que indica la diferencia entre la presión tributaria que soporta cada tramo de ingresos y el promedio de los mismos, medida en términos porcentuales.

²⁶ El coeficiente de Gini toma valores de 0 a 100% y mide la concentración del ingreso, de modo que mayores valores indican mayor desigualdad en la distribución.

²⁷ El salto observado en el coeficiente de Gini en este caso está originado tanto en la importante subdeclaración de ingresos existente en la base estadística utilizada -que cobra mayor importancia en los quintiles de ingresos más altos- como también en los niveles de subestimación de las cuentas nacionales en ese momento. Por estas causas, se magnifican los impactos en materia de incidencia distributiva. De todas maneras cuando se obtiene el coeficiente de Gini sobre la base del consumo familiar (que surge de la EPH) éste toma valores más razonables, de 0,395 antes de impuestos pasa a 0,439 después de impuesto, reafirmando la tendencia regresiva del sistema tributario.

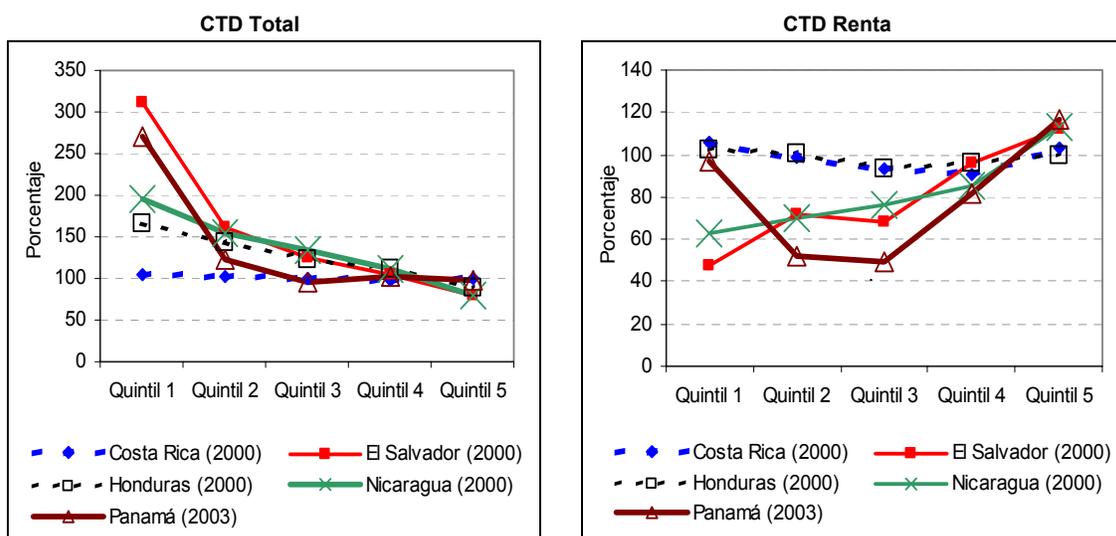
²⁸ La CTD indica si determinado grupo de ingresos tributa más o menos que el promedio. Un valor de la CTD mayor (menor) al 100% indica que el respectivo sector tributa una mayor (menor) proporción de su ingreso que el promedio.

El gráfico 12 y el cuadro A-5 del apéndice estadístico presentan la CTD total y del impuesto a la renta por quintiles de ingresos en algunos de los países de la región.²⁹

En Costa Rica se observa una tendencia fluctuante de la carga tributaria diferencial (CTD), que muestra una cierta regresividad del sistema tributario del primer al cuarto quintil, y progresividad del cuarto al quinto quintil de ingresos. Los valores de la CTD no se alejan mucho del promedio (100%), siendo los extremos el primer quintil (104,1%) y el cuarto (97,1%). Esto es consistente con la conclusión mencionada anteriormente, de que el impacto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso es poco significativo en Costa Rica.

El comportamiento de la CTD en Costa Rica contrasta con la pronunciada regresividad observada en los otros países. El caso más dramático lo constituye El Salvador, donde el quintil de más bajos ingresos tributa 210% más que el promedio, mientras que el quintil de mayores ingresos contribuye 20% menos que el promedio.

Gráfico 12
CARGA TRIBUTARIA DIFERENCIAL POR QUINTIL DE INGRESO
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a documentos incluidos en "Recaudar para crecer", BID (2005), Gómez Sabaini (marzo de 2004) y Bolaños (2002).

Panamá constituye un caso intermedio ya que presenta una importante regresividad del primer al tercer quintil (pasa de 270,2% a 95,0%), se hace regresivo del tercero al cuarto (102,2%) y vuelve a ser regresivo en el quinto (97,4%).

Al observar la CTD del impuesto a la renta, se encuentran interesantes similitudes y diferencias entre países. En primer lugar, la ligera regresividad de este impuesto en Costa Rica y Honduras, entre los primeros cuatro quintiles con una cierta progresividad en el quinto. Mirando los extremos, se ve que el quintil de menores ingresos soporta una carga tributaria levemente superior a la del quintil de mayores ingresos. En el primer caso, esto se explicaría por la inclusión de las contribuciones a la seguridad social como impuestos al salario, las cuales son muy importantes.³⁰ En

²⁹ Como en Nicaragua sólo se dispone de información desagregada por quintiles, el análisis por deciles de El Salvador, Honduras y Panamá fue transformado a quintiles para poder comparar los resultados. Lo mismo sucede en Costa Rica, donde los cálculos se hicieron a partir de información de Bolaños (2002).

³⁰ En 2000, por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social alcanzaron alrededor de 6,2% del PIB.

Honduras, en cambio, la explicación estaría en las abundantes exoneraciones existentes (véase el capítulo V). En el caso de El Salvador y Nicaragua se observa una significativa progresividad en el impuesto a la renta de las personas naturales a lo largo de toda la distribución quintílica: mientras el primer quintil tributa alrededor de la mitad que el promedio, el último quintil contribuye con algo más del 10% del promedio de la carga tributaria del gravamen.

Nuevamente, Panamá constituye un caso particular, pues se observa un problema significativo en el 20% inferior de la distribución ya que éstos soportan una carga impositiva cercana al promedio del total (y levemente inferior al quintil superior), mientras que el resto muestra un comportamiento de la carga progresivo.

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

V. Efectos sobre la actividad económica

A. Incentivos a la inversión extranjera directa (IED)

Tal como se indicó con anterioridad al inicio de los años ochenta, cuando se decidió abandonar el modelo de sustitución de importaciones, los países de la región apostaron por la apertura y la atracción de inversiones (IED) para generar empleo y crecimiento en sus economías.

Mayoritariamente, los mismos empezaron a experimentar la llegada de empresas de maquila textil, actividad a la que pocas veces se incorporaba un valor agregado nacional más allá de los salarios de los empleados. Se establecieron en toda la región empresas internacionales, protegidas impositivamente, que tenían poco compromiso con los países de dicha zona, con una inversión relativamente baja y volátil.

De una forma u otra, la atracción de IED en Centroamérica se basó principalmente, hasta hace muy pocos años, en el ofrecimiento de exoneraciones fiscales, especialmente del pago del impuesto sobre la renta y de la importación libre de gravámenes. El primero de estos incentivos se ha tornado inviable en el largo plazo bajo las nuevas reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que a partir del 2010, los países tienen una prohibición expresa de otorgar exoneraciones fiscales.

La literatura empírica sobre los efectos de los incentivos fiscales para la atracción de IED demuestra que éstos sólo han influido de manera secundaria. Estos incentivos son efectivos únicamente cuando un país reúne ciertas condiciones mínimas que buscan las empresas, tales como estabilidad, calificación de la mano de obra, cercanía con los mercados destino, etc.

De acuerdo con varios autores como Blomström *et al.* (2000), la evidencia muestra que muchos de los incentivos ofrecidos por los países en desarrollo juegan solamente un papel limitado en la determinación de invertir por parte de las empresas multinacionales, ya que existen otros prerrequisitos que tienen mayor prioridad en esas decisiones, y por ello los incentivos que los gobiernos ofrecen a la inversión extranjera posiblemente juegan un papel decisivo sólo en aquellos casos en que las empresas se encuentran en el margen.

Por otra parte, Agosin y Machado (2001) señalan que las exenciones al impuesto sobre la renta que los países en desarrollo ofrecen no necesariamente aumentan la rentabilidad de la inversión de las empresas multinacionales. Algunos países desarrollados, como los Estados Unidos, poseen legislación tributaria que no reconoce los beneficios otorgados por otros países (*tax sparing*). Esta falta de reconocimiento de los beneficios otorgados en el país de la radicación de las inversiones no redundará en un beneficio neto para la empresa inversora sino en un mayor monto de recursos para el Fisco del país inversor.

Sin embargo es necesario señalar que existen alternativas que hacen que aún ante la no existencia de *tax sparing*, la exoneración al impuesto sobre la renta puede resultar beneficiosa para la compañía multinacional. El primer caso es cuando la casa matriz estadounidense tiene subsidiarias en otras jurisdicciones del mundo en donde la tasa del impuesto sobre la renta es superior al 35%, por lo que al consolidar ingresos de las jurisdicciones con tasas menores y mayores al 35%, el crédito tributario no utilizado podría absorber las utilidades no gravadas en el país que dio la exoneración. Esto significa que la exoneración otorgada es beneficiosa para la empresa.

Una segunda excepción ocurre cuando una empresa reporta pérdidas en los Estados Unidos, lo que implica que cualquier impuesto que pague una filial de la casa matriz significaría una pérdida de beneficios, al no poder deducir el impuesto por estar registrando pérdidas. Esto significa que la exoneración que reciba la empresa multinacional reduciría parte de la pérdida que eventualmente se hubiera generado, por lo que el resultado final en este caso es igual a cuando existe *tax sparing*.

Un tercer caso a considerar es cuando los impuestos pueden diferirse. Como las utilidades de las filiales no son gravadas en los Estados Unidos hasta que son remesadas, la casa matriz puede utilizar las utilidades generadas en un país con exoneraciones del impuesto sobre la renta para financiar inversiones en otras partes del mundo y diferir de esta forma el impuesto sobre la renta de esas filiales. De esta forma, el incentivo fiscal le permite a la empresa financiar inversiones a un costo menor que la tasa de interés de endeudamiento de la empresa, pues su costo sería el costo de oportunidad de mantener fondos líquidos en el exterior. En otras palabras, la exoneración le da mayor liquidez y capacidad de capitalización a la empresa que la recibe.

En resumidas cuentas, el beneficio de la exoneración dependería de un análisis que realice la empresa para determinar el valor presente neto de la misma, pues en algún momento tendrán que remesarse dividendos a los accionistas y pagar el impuesto de renta capitalizado correspondiente. Esto significa que, en el caso de los Estados Unidos, a la postre alguna parte de la exoneración conllevará un traslado del fisco del país que exonera al fisco de los Estados Unidos.

En síntesis la discusión anterior cuestiona la efectividad de la exoneración del impuesto sobre la renta que los países en desarrollo otorgan para atraer IED, aunque si algún país de la región quisiera eliminar de manera unilateral las exoneraciones a la renta de las empresas maquiladoras, debe considerar varios aspectos. Aparte de la discusión en cuanto al nivel de las tasas societarias, uno de los temas más sensibles se relaciona con los precios de transferencia.

Es menester que el país que decida eliminar la exoneración defina bien las reglas de precios de transferencia, pues de lo contrario verá extraída la utilidad que se genera en el país, en detrimento de la recaudación impositiva que se hubiera logrado. En general, las reglas de precios de transferencia buscan evitar que se transfieran utilidades entre empresas relacionadas, por medio de transacciones entre sus diferentes filiales, a precios que favorecen a las filiales establecidas en jurisdicciones en donde existen menores tasas de impuestos sobre la renta.

Por su parte, las empresas multinacionales verán con buenos ojos a un país en donde la legislación posea reglas de precios de transferencia en concordancia con las prácticas internacionales, pues esto implica una mayor estabilidad y claridad en los negocios. En general, estas reglas deben llevar a las empresas a valorar los bienes transferidos a los mismos precios que se hubieran logrado si las empresas no estuvieran relacionadas, tal y como sucede en los Estados Unidos con el *Internal Revenue Service*.

Este último punto apela a la necesidad de que los países de la región que deseen eliminar las exoneraciones del impuesto sobre la renta suscriban acuerdos bilaterales de precios de transferencia y tratados bilaterales de tributación, como parte de una estrategia de atracción de IED. El objetivo de estos tratados es intercambiar información entre agencias fiscales, brindar un elemento de estabilidad a las empresas multinacionales y evitar que las legislaciones nacionales les impongan una doble tributación, lo cual desincentivaría su establecimiento en la región. Usualmente, estos tratados son un instrumento importante para atraer inversiones pues exoneran las remesas de dividendos, las regalías y los honorarios ganados fuera de los Estados Unidos, así como las retenciones de intereses.

La lógica de eliminar las exoneraciones al impuesto sobre la renta se extiende a que los incentivos para la atracción de IED pueden también causar problemas cuando los países compiten entre sí en su afán por atraer a empresas para que se instalen en su territorio. De este modo, cada país puede tratar de superar el ofrecimiento de subsidios de su competidor, cayendo en un tipo de “dilema del prisionero” también llamado *race to the bottom*, con la consecuente pérdida de bienestar, tal como lo señala Head *et al* (2000).

B. Las zonas francas en Centroamérica

Si bien los esquemas de atracción de inversión extranjera y especialmente de maquila en la región datan de inicios de la década de los setenta, definitivamente los años noventa fueron la época dorada para las zonas francas en estos países.

El desarrollo de las zonas francas en la región se vio favorecido por varios aspectos, principalmente por las corrientes de pensamiento económico de los ochenta que buscaban la diversificación de los productos de exportación más allá de los agrícolas, además de la ayuda del gobierno de los Estados Unidos con iniciativas como la de la Cuenca del Caribe. Estos esquemas le permitieron a los Estados Unidos aumentar la competitividad de sus empresas, al instalarse en países como los de la región, que poseían costos de mano de obra más baratos, pero que utilizaban insumos industriales estadounidenses.

El cuadro 15 resume los principales incentivos de los que gozan las empresas de zonas francas en Centroamérica. Como se puede apreciar, los períodos de exenciones son variados pero extensos en todos los países y prácticamente todas las empresas que actualmente participan en los regímenes de zonas francas tienen vigentes las exenciones mencionadas en el párrafo anterior.

El crecimiento de las empresas de zonas francas ha sido exponencial en Centroamérica durante los últimos diez años, ya que de unas pocas decenas de empresas que prácticamente existían en 1990, en el 2001 las mismas ascendían a cerca de 1.100 empresas acogidas a estos regímenes especiales, contratando a más de 354.000 personas, lo que representa más del 26% del empleo total

en el sector manufacturero centroamericano. En 1990, la contratación de empresas de zonas francas no alcanzaba los 20.000 empleos directos.

Cuadro 15
INCENTIVOS FISCALES EN ZONAS FRANCAS

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Exención impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%
Exención impuestos de importación de maquinaria y equipo	100%	100%	100%	100%	100%
Exención al impuesto sobre la renta	<ul style="list-style-type: none"> • 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%	<ul style="list-style-type: none"> • 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)	<ul style="list-style-type: none"> • hasta 25% en manufacturas • 50% para servicios 	Ninguno	Hasta 20% para manufacturas	Con aprobación del Ministerio de Economía, hasta: <ul style="list-style-type: none"> • 5% en manufacturas • 50% en servicios 	Con aprobación del Ministerio 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

Del mismo modo, las exportaciones han crecido significativamente: mientras que en 1990 las exportaciones de zonas francas significaban 231 millones de dólares, es decir un 20% del valor de las exportaciones totales de Centroamérica, en el 2001 pasaron a representar casi 5.200 millones de dólares, o sea un 40% de las exportaciones totales. Por su parte, el total de empresas de zonas francas contribuye con más de 2.400 millones de dólares en valor agregado en Centroamérica, un 4% de la producción total de dicha región, cuando a inicios de la década de los noventa la contribución al PIB era prácticamente nula.

VI. Conclusiones y agenda de reformas

A. Síntesis de las características técnicas

Varios resultan ser los elementos comunes en materia de imposición a la renta en la región, surgiendo de manera unívoca que ninguno de los países aplica en los hechos un gravamen que sea conjuntamente global, personal y progresivo, condiciones que definen y diferencian a los impuestos a la renta neta de cualquier otra forma de imposición híbrida o sustitutiva.

En ese sentido se observa que los objetivos de búsqueda de una mayor equidad y eficiencia han cedido terreno en pro del logro de la suficiencia recaudatoria y a fin de adaptarse a la capacidad de gestión de las administraciones tributarias, pero a lo largo de ese camino se han perdido las condiciones esenciales del tributo, desnaturalizándose los propósitos de estos gravámenes.

- 1) En pro de buscar elementos comunes se observa que en todos los países se impuso la aplicación de gravámenes cedulares que tratan de manera distinta a los distintos tipos de renta, ya sea porque las excluyen del hecho imponible, porque consideran exentas a las mismas, o porque las sujetan a tasas diferenciales, y en algunos casos porque brindan a ciertos sujetos la opción de liquidar el impuesto sobre bases totalmente distintas o fictas, tal como ocurre en el caso de Belice con el impuesto sobre los negocios.

Costa Rica ha realizado esfuerzos significativos para aprobar un proyecto de reformas al gravamen que tienda a convertirlo en un impuesto global a la renta, eliminando la forma de tributación cedular que actualmente tiene pero, hasta la fecha de concreción de este informe, dicha reforma aún no ha sido aprobada.

- 2) Se observa asimismo que se ha impuesto en la región la exclusión de los dividendos de la base imponible del impuesto a la renta personal por lo cual las utilidades empresariales no son globalizadas conjuntamente con las otras rentas obtenidas por las personas físicas. Ello ha sido resultado de la reducción progresiva de las tasas marginales de la imposición personal y la conversión de la tasa de imposición a las sociedades, que en muchos países pagaban una escala progresiva, a una tasa de tipo proporcional. Si bien este último aspecto resulta ser positivo al evitar estímulos a la subdivisión artificial de empresas, la reducción de la tasa marginal máxima del impuesto ha producido el efecto de atenuar el impacto distributivo del único gravamen que produce esos resultados.

Por otra parte como consecuencia de ello los países perdieron la opción de establecer políticas tributarias que estimulen la retención de utilidades en el seno de la empresa, las que hubieran podido quedar sujetas a una tasa reducida tal como ocurre actualmente en Chile y a su vez mantener los efectos progresivos del gravamen al imponer con un mayor nivel de imposición a las utilidades cuando éstas se incorporan en el conjunto de rentas de las personas físicas.

- 3) Otra constante que se repite en la región es un tratamiento más benigno a las rentas provenientes de colocaciones financieras, sean éstas títulos, o bonos del Estado, o colocaciones a plazo, o de otro tipo en el sector financiero. En casi todos los países estas rentas están exentas o bien sujetas a una tasa proporcional de un nivel inferior a la tasa marginal máxima, aspecto que le confiere un carácter cedular a la imposición.
- 4) Iguales consideraciones son aplicables al caso de las “ganancias de capital”, es decir aquéllas que surgen como diferencia entre los valores de venta y compra de bienes patrimoniales, y que en la mayoría de los países están directamente excluidas del gravamen (p.e., El Salvador), o bien cuando están incorporadas en el ámbito de la imposición a la renta quedan sujetas a criterios de valuación y a la aplicación de normas especiales de determinación que prácticamente las excluyen (p.e., Nicaragua).
- 5) Una mención especial requiere el principio jurisdiccional aplicado en la región en materia de imposición a la renta, ya que actualmente todos los países siguen el criterio de fuente o territorialidad, quedando fuera del ámbito del gravamen las rentas percibidas en el exterior por los residentes locales, abriendo así una enorme brecha para poder justificar los ingresos obtenidos localmente que no han sido declarados en su oportunidad. Asimismo, ello ha estimulado el pago de honorarios y otras rentas en el exterior las que quedan así fuera del alcance del tributo.

En ese sentido, mientras que El Salvador inicialmente estableció el criterio de renta mundial y que derogó a partir a 1999, y Honduras aún lo tiene contemplado en su legislación pero nunca lo reglamentó, el resto de los países adoptó desde el inicio el concepto de fuente. Es decir que la región en su conjunto no ha convertido su legislación a criterios más modernos y que brindan mayores instrumentos de administración al Estado.

En este contexto cabe mencionar nuevamente los esfuerzos que está realizando Costa Rica a fin de adoptar el principio de renta mundial, pero cuya modificación ha encontrado una férrea resistencia de cámaras, organismos y profesionales para que ello se produzca.

- 6) Asimismo se observa una gran laxitud en cuanto al otorgamiento de exoneraciones y exenciones de la base del gravamen personal, tales como deducciones de aguinaldos,

decimocuarto mes, donaciones y deducciones de difícil control administrativo, etc., que han convertido al impuesto en un gravamen sobre el monto de los pagos de sueldos y salarios retenidos en la fuente pagadora, ya que el cumplimiento por parte de aquéllos que trabajan en forma autónoma o independiente poco contribuye a la masa recaudada.

- 7) Otra de las características básicas del impuesto es justamente el no tomar en consideración la composición familiar del sujeto pasivo, ya sea éste casado o no, o con dependientes tales como hijos, etc. ya que dichos elementos contribuyen a fortalecer las condiciones de equidad vertical y horizontal.

Si bien algunos países toman en cuenta estas circunstancias, en otros casos (p.e., El Salvador) no contemplan ninguna deducción especial por cargas de familia, excepción hecha por la posibilidad de la deducción por gastos educacionales que podrían ser llegados a considerar como una forma alternativa imperfecta de personalización del gravamen.

- 8) En un análisis particular para el caso del impuesto a la renta que tributan las personas jurídicas, se observa aspectos de significación: En primer lugar la definición del sujeto pasivo es variable en la región ya que en países como Belice, y Guatemala el concepto es amplio al incluir a todos aquéllos que realizan actividades mercantiles, comerciales, profesionales, etc., dejando sólo fuera del mismo a los que obtienen ingresos en relación de dependencia, mientras que en otros casos, los profesionales y sociedades unipersonales son tratadas como personas físicas.

En segundo lugar, la aplicación de manera permanente de normas en materia de depreciación acelerada es sumamente frecuente entre los países ya que se permite de manera amplia su utilización, en lugar de los criterios de amortización normal o que tomen en cuenta la vida útil de los activos. De esta manera se desvirtúa el uso de una forma de estímulo a la formación de capital que debiera ser utilizada solamente en un momento determinado de la situación económica y se incurre, al mismo tiempo, en pérdidas reales de recaudación por el diferimiento en el pago de los gravámenes en una fecha posterior y sin ajustar por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda.

Un tercer aspecto de enorme importancia en esta materia es el uso del instrumento fiscal como mecanismo de promoción, ya sea otorgando la exención total o parcial por lapsos significativos, y para numerosos sectores de actividad: turismo, minería, actividades agropecuarias, construcción, etc.

Estas circunstancias han producido una brecha enorme entre el nivel de las tasas efectivas (impuesto determinado sobre ingresos brutos) y las tasas legales o nominales, ya que mientras que la tasa legal media de la región oscila entre el 25% y el 30%, la tasa efectiva —tal como se la ha definido en este documento— oscila en torno al 2%.

- 9) Asimismo se observa que el nivel de las tasas societarias, no sólo ha ido convergiendo en el entorno del 25% al 30% en todos los países de la región (véase cuadro 7 y Gráfico 11), sino que además estos niveles se encuentran por debajo de los aplicados por los países inversores por lo cual las empresas multinacionales pueden tomar la totalidad del impuesto pagado como crédito contra el de los países de origen, sin necesidad de tener que considerar el lugar de radicación de los accionistas, los que con anterioridad quedaban sujetos a una retención en la fuente de carácter definitiva en momento de girar las utilidades al exterior.

Respecto a los accionistas locales, la tendencia actual puede eventualmente presentar alteración en las condiciones de equidad en el caso de que tenedores de acciones ubicados en tramos con tasas inferiores a la marginal máxima queden sujetos a la misma.

- 10) No obstante, las dificultades encontradas para mejorar el nivel de imposición efectiva han llevado a casi todos los países a la aplicación de impuestos mínimos establecidos sobre bases presuntas, las que inicialmente se han fijado como un porcentaje del valor de los activos y en fecha más reciente se han establecido como un porcentaje del ingreso bruto por ventas, desvirtuando la esencia del gravamen.

Belice, Guatemala y República Dominicana son los países que han tomado este último camino y han establecido gravámenes presuntivos a las sociedades sobre la base de los ingresos brutos o monto de ventas, en Belice y Guatemala prácticamente con carácter sustitutivo del impuesto a la renta neta y en República Dominicana como un gravamen mínimo pero con la obligación de determinar el impuesto sobre los procedimientos normales.

El caso de Guatemala es interesante de señalar, ya que el país aplicó durante unos pocos años un gravamen sobre los activos denominado IEMA (Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agrícolas) que al igual que en Costa Rica fue encontrado inconstitucional por el Poder Judicial y que debió ser derogado.

Honduras por otra parte volvió a restablecer el gravamen sobre los activos que había derogado en fecha reciente, a partir del año 2003 a la tasa del 1%, al igual que Nicaragua, en ambos casos como impuesto mínimo.

- 11) Finalmente, cabe señalar la ausencia de criterios de tributación en materia de rentas internacionales en la totalidad de la región. Dejando de lado la aplicación del principio jurisdiccional de la fuente ya mencionada, tampoco se observan normas en materia de precios de transferencia, limitaciones en materia de deducción de intereses entre empresas vinculadas, tratamiento de las rentas relacionadas con paraísos fiscales, así como otro conjunto de criterios que se detallan en el análisis del proyecto de reforma de Costa Rica.

En ese sentido surge claramente que ninguno de los países del área está en condiciones de adoptar decisiones que no revistan un carácter conjunto, ya que ello podría dar lugar a un movimiento de capitales en perjuicio de aquellas jurisdicciones que impongan criterios más estrictos, por lo que se requiere una acción de coordinación a nivel regional en esta materia a fin de poner un límite a la pérdida de recursos fiscales.

- 12) En síntesis, del análisis efectuado en cuanto a la estructura y los efectos de la imposición a la renta emerge que los países de la región tienen por delante una significativa tarea para introducir importantes reformas al mismo.

En lo que respecta al impuesto personal a la renta se observa la necesidad de ampliar la base imponible del gravamen eliminando una extensa gama de ingresos exentos, o no alcanzados por una limitada definición del concepto de renta, tales como rentas financieras, ganancias de capital, ingresos en especie, así como modificando el principio jurisdiccional a fin de incluir los ingresos obtenidos en el exterior por parte de residentes locales.

Una vez que el objetivo de ampliación de la base ha sido cumplida a fin de que el gravamen alcance a los ingresos obtenidos por los sectores de rentas más elevadas, debería analizarse si no es factible alguna reducción en el nivel de los mínimos imposables, y especialmente la derogación de los créditos del IVA contra dicho gravamen —tal como ocurre en Panamá y en algún otro país—, ya que esta medida implica una pérdida de recursos sustancial sin lograr beneficio alguno que redunde en un mayor ingreso del IVA.

Por otra parte debería analizarse el nivel de las tasas marginales máximas, pensando que un máximo del 35% sería un nivel más recomendable en estas circunstancias.

En esencia, respecto a las personas jurídicas o sociedades se observa una clara limitación de la potencialidad del gravamen por varias razones. El concepto de renta debería ser reformulado para incluir dentro del mismo a cualquier ingreso obtenido por la empresa (concepto de flujo de ingresos), ya sea proveniente de ingresos ordinarios o extraordinarios tal como son las ganancias de capital. Asimismo el principio jurisdiccional debería ser expandido incluyendo los ingresos generados en el exterior por sociedades domiciliadas o constituidas en el país, así como también debería incorporarse un conjunto de normas en materia de precios de transferencia, límites a la deducción de intereses pagados, otorgamiento de créditos por impuestos pagados en el exterior, normas sobre paraísos fiscales y demás instrumentos acordes con la apertura comercial y financiera experimentada por los países, buscando en esos aspectos una acción coordinada entre los mismos.

Por otra parte, deben establecerse límites para el otorgamiento de incentivos tributarios los que han demostrado en la generalidad de los casos que los mismos tienen costos fiscales elevados, afectan la eficiencia de la administración tributaria y no elevan el nivel global de las inversiones sino que sólo estimulan inversiones en los sectores promovidos que van en desmedro del resto de los otros sectores económicos.

Asimismo las normas de la OMC en relación con la exención del impuesto a las empresas radicadas en las zonas francas requieren analizar rápidamente las decisiones a adoptar en esta materia en muchos países antes de los plazos indicados.

Respecto a la aplicación de bases sustitutivas o presuntas que actúan como un impuesto mínimo, y en algunos países como sustituto del impuesto a la renta, cabe señalar algunos aspectos. Si bien en el corto plazo el impuesto sobre los activos puede ser considerado como un complemento que facilita la labor de la administración tributaria, son claros los efectos distorsivos de este gravamen en términos de eficiencia económica, y por lo tanto el mismo no debiera estar incorporado de manera permanente en la legislación tributaria.

Las circunstancias se agravan aún más cuando la base presuntiva de imposición es el ingreso bruto o ingreso por ventas ya que ello tiende a convertir al gravamen en un impuesto en cascada con los efectos conocidos de tender a una artificial integración vertical de las empresas, favorecer la importación de bienes con alto valor agregado en contra de la importación de insumos, y distorsionar los precios relativos de los bienes y servicios, afectando inclusive negativamente la competitividad del país ya que los bienes exportados incorporan una carga impositiva mayor que si se hubiese pagado el impuesto a la renta.

B. Una agenda de posibles reformas

Surge claramente de los análisis anteriores que los objetivos clásicos de la imposición a la renta en materia de suficiencia recaudatoria, neutralidad en el proceso de asignación de recursos y mejoras en la equidad distributiva, no se están cumpliendo en los países de la región.

Por una parte, el nivel de los ingresos que estos tributos proveen no constituye un pilar suficientemente fuerte como para brindar una sólida solvencia financiera a los Estados para el cierre de sus cuentas fiscales. Por otra parte la amplia brecha existente entre la presión tributaria nominal y la tasa efectiva de imposición resulta ser enorme en razón de una amplia gama de exoneraciones y tratamientos especiales que han reducido la base imponible de estos gravámenes, y además los sistemas promocionales han incorporado señales confusas a los mercados ya que el Estado se ha convertido en el principal orientador de las inversiones así como del destino de la producción al generar tasas de retorno diferenciales después del pago de impuesto merced a las medidas implementadas. Por último, la imposición a la renta está lejos de constituir un instrumento apto para mejorar la distribución del ingreso tal como está estructurada, ya que el peso de la imposición a la renta personal es sumamente limitado y en cuanto a la imposición sobre las sociedades no son

claros los efectos en materia de traslación e incidencia al tratarse en muchos casos de mercados altamente imperfectos.

Quedan en consecuencia algunas preguntas para contestar tales como las siguientes: ¿Es factible generar cambios positivos con medidas que corrijan esta situación? ¿Qué medidas específicas debieran ser adoptadas en referencia con los objetivos indicados? ¿Cuál es el papel que le cabe a las administraciones tributarias en estas circunstancias?

Una primera mirada al problema indica que en la medida en que la recaudación que generan estos impuestos no se incrementa resultará inocuo pretender lograr otros propósitos. Los niveles actuales del orden del 3,5% del PIB para el conjunto de las rentas personales y societarias constituyen un piso que debería ser elevado para que la imposición a la renta pueda cumplir su papel.

En ese sentido, puede verse que la región está siendo sometida al choque de dos visiones opuestas sobre la orientación que debería tomar la imposición directa en los países en desarrollo con gobiernos pequeños y, por lo tanto, administraciones tributarias débiles. Por un lado, la visión clásica, o académica, que ve al sistema tributario como un todo que posee diferentes componentes y debe satisfacer a diversos objetivos. En esta visión, la función principal del impuesto a la renta no es sólo la de recaudar sino que debe hacerlo en pos del objetivo de mejorar la equidad del sistema tributario ya que es el impuesto más idóneo a esos efectos.

Por otro lado, y en respuesta al fracaso en fortalecer la imposición directa a lo largo del tiempo, ha surgido otra visión que podría llamarse pragmática, la cual sostiene que la debilidad estructural de las administraciones tributarias impide implementar los controles que requiere este impuesto para su correcto funcionamiento —tanto para recaudar como para asegurar la equidad— y por ello es preferible simplificar las tareas de las mismas, sustituyéndolo alternativamente por un impuesto a los activos o a los ingresos brutos, lo que facilita el control y asegura la recaudación, aunque se sacrifique el objetivo de la equidad, entre otros.

En ese sentido se considera que, de seguirse los lineamientos indicados en este informe, se podría elevar el coeficiente de imposición a la renta neta en no menos de 2 puntos porcentuales del PIB, lo que cambiaría sustancialmente el balance entre el peso de la imposición directa y la indirecta.

Avalan esta posición los resultados esperados en materia fiscal de la reforma que está siendo analizada en profundidad en Costa Rica, así como los efectos de los cambios producidos en Nicaragua a través de la Ley de Equidad Fiscal del año 2003, si bien en este último caso posteriores modificaciones realizadas a la misma concediendo nuevos incentivos y exoneraciones fiscales podrían estar afectando la potencialidad futura de los cambios producidos.

Para ello es evidente que el camino pasa por la ampliación de las bases imponibles que, como se ha reiterado en este análisis, se encuentran altamente erosionadas restándole potencialidad al gravamen.

En términos de medidas específicas se señala que las nuevas reformas deberían poner el énfasis en esta cuestión central procurando el objetivo de una tributación más amplia y general sobre todo tipo de renta para ir reduciendo el peso relativo que la imposición sobre sueldos e ingresos en relación de dependencia tiene actualmente. La esencia en ese sentido es priorizar la equidad horizontal (tratamiento igual a los iguales) sin elevar las tasas del gravamen y dándole al mismo mayor generalidad y por lo tanto mayor transparencia.

Este camino no deja de tener consecuencias sobre la administración del sistema, pero en ese sentido se observan elementos positivos y negativos. Respecto a los primeros es claro que un impuesto más transparente y generalizado en su base imponible resulta ser más fácil de gestionar por la administración tributaria, ya que no debe enfrentarse con un gravamen que constituye la sumatoria de casos diferenciados como ocurre actualmente. Desde la óptica de los efectos negativos la ampliación de la base implica un mayor número de contribuyentes a ser administrados y por ello

se requieren medidas adicionales tales como la generalización de los regímenes de retención en la fuente y el empleo masivo de los sistemas de información de datos, que si bien actualmente están disponibles no son utilizados, ya sea por limitaciones legales o por la falta de un enfoque sistémico de las administraciones tributarias.

Una segunda mirada al problema indica que una vez que se ha logrado una gestión eficiente del gravamen, se requiere introducir una serie de reformas a las estructuras técnicas vigentes en los impuestos a la renta de la región, ya que los mismos aún no han absorbido o incorporado muchos de los cambios producidos en la situación macroeconómica de los países. La apertura comercial y financiera, la mayor dolarización de las economías de la región, los procesos de desregulación, la transferencia de empresas públicas del ámbito privado, la creciente concentración de la inversión externa en empresas transnacionales, los movimientos de capitales provenientes de jurisdicciones de baja imposición, la mayor movilidad de los recursos humanos de alta capacitación, y un conjunto de otros elementos de igual tenor, requieren de una serie de cambios en las estructuras de los gravámenes a la renta, tal como se ha señalado, aún no se han producido.

En ese sentido existe una amplia literatura y doctrina sobre como enfrentar estos problemas, que va desde la aplicación de precios de transferencia hasta el control de los capitales provenientes de paraísos fiscales, pasando por la definición más pertinente sobre el principio jurisdiccional aplicable.

Estas reformas que llamaríamos de “segunda generación”, por el carácter más sofisticado de las mismas, necesitan de una plataforma de imposición amplia para poder ser aplicadas (tanto jurídica como administrativa), y en ese sentido se considera que sin un fortalecimiento previo del gravamen las mismas no tienen muchas posibilidades. Por otra parte, dado que las reformas afectan las fronteras tributarias de los países, requieren de un proceso de interrelación y coordinación conjunta. Es por ello que dados los avances logrados en el proceso de integración en la región su adopción está sujeta a una coordinación previa entre los países.

La consolidación de este proceso permitiría al Estado disponer no sólo de mayores recursos genuinos sino también de un instrumento eficiente para orientar la marcha de la economía, en caso de que así lo considerase necesario. En ese sentido se observa que la enorme cantidad de actividades actualmente promovidas, de una u otra forma por vía del impuesto a la renta, termina produciendo costos elevados en términos de eficiencia, introduce señales muchas veces erróneas en los mercados, sustituye decisiones privadas por públicas y lo que es aún peor no resulta claro qué se quiere promover y qué costo se está dispuesto a soportar para ello. En ese sentido se observa que algunas actividades domésticas pueden estar actualmente más beneficiadas que los sectores de exportación, afectándose la competitividad de la economía.

Por último, mejorar la equidad vertical del sistema tributario (tratamiento distinto para los que están en distintas circunstancias) bajo las circunstancias económicas actuales requiere de un enorme empeño que debe provenir de una serie de instrumentos tributarios complementarios. La sola elevación de las tasas progresivas del impuesto a la renta personal puede no dar los resultados esperados en un mundo tan interdependiente, abierto y de alta movilidad, motivo por el cual será necesario revisar y fortalecer no sólo la estructura del gravamen a la renta, sino el conjunto de los impuestos selectivos, el tratamiento de los servicios finales y la imposición patrimonial, que resulta ser un gran ausente en los países de la región.

Para concluir y como señala Musgrave y Musgrave (1992):

“el efecto total sobre la distribución depende no sólo de hasta que punto los distintos impuestos sean de naturaleza progresiva, sino también del nivel general de la imposición y de la distribución de la renta subyacente. Un nivel de imposición alto, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo pero con fuerte progresividad.”

Bibliografía

- Agosin, Manuel, Alberto Barreix, Roberto Machado y Juan Carlos Gómez Sabaini (...), “Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma”, *Revista de la CEPAL* (próxima publicación).
- Agosin, Manuel, Alberto Barreix, y Roberto Machado (2005), *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, BID, Washington, D.C., (próxima aparición).
- Agosin, Manuel y Roberto Machado (2001), *Opciones a la eliminación de las exoneraciones al impuesto a la renta corporativa en Zonas Francas*, San José de Costa Rica, noviembre (mimeo).
- ___ (2004), *Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica*, BID, diciembre.
- Agosin, Manuel, Roberto Machado y Paulina Nazal (ed.) (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos, políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*, BID, enero.
- Barreix, Alberto y Luiz Villela (2003), *Los desafíos de política tributaria relacionados con la integración económica regional*, febrero (mimeo).
- Barreix, Alberto, Villela, L., y Roca, J. (2004), *Impacto fiscal de la liberalización comercial en América*, Nota periódica, BID, Washington, D.C., enero.
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (2005), *Recaudar para crecer*.
- Blomström, M., A. Kokko y M. Zejan (2000), *Foreign Direct Investment: Firm and Host Country Strategies*, Macmillan, Londres.
- 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*, editado por Fernando Herrero Acosta, ed. San José, Costa Rica: Publicaciones Contraloría General de la República.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2002), *Boletín Demográfico: América Latina y el Caribe 1950-2050*, N° 69, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Panorama de la gestión pública*, Chile, mayo.
- ___ (2004), *La integración centroamericana: beneficios y costos*, El Salvador y México, marzo.

- ___ (2004), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003, Santiago.
- ___ (2004), Panorama social de América Latina y el Caribe 2003.

- ___ (2002), Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe, documento LC/MEX/L.537, México.
- ___ (2002), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001-2002.
- ___ (2000), La fuerza de la nueva integración centroamericana. Convergencias y divergencias de la política fiscal y monetaria, documento LC/MEX/L.443, México DF, septiembre.
- ___, División Estadística y Proyecciones Económicas, BADESTAT, Base de datos online: www.eclac.cl/badestat.
- Comisión *ad-hoc* de ex ministros de Hacienda de Costa Rica (2002), Agenda de transformación fiscal para el desarrollo, Informe al Presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, ed. Academia de Centroamérica, San José, abril.
- De Ferrantis, D., y otros (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History*, World Bank, Washington, D.C.
- FIAS (Foreign Investment Advisory Service) (2001), una división conjunta del CFI y del BM, Costa Rica, *Business Taxation and Investment Incentives*, marzo.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2003), *El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para mejorar las cuentas fiscales*, San Salvador, enero.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2003), Informe sobre la situación tributaria de Costa Rica y de sus proyectos de reforma tributaria, elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.
- ___ (2003), La problemática regional y las opciones de reformas tributarias, preparado para la XVII Reunión de Gobernadores del BID del Istmo Centroamericano y República Dominicana, BID, Tegucigalpa, Honduras, febrero.
- ___ (2002a), Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado, BID, Washington, D.C., diciembre (mimeo).
- ___ (2002b), Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario, BID, Washington, D.C., abril (mimeo).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y E. Gnazzo (2004), El sistema tributario de Panamá: reformas pendientes, BID, Washington, D.C., marzo (mimeo).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y O. Schenone (2004), El Salvador diagnóstico de la política tributaria y propuesta de reforma, BID, Washington, D.C., abril (mimeo).
- Guiliani Cury, H., G. Jenkins y Chun-Yan Kuo (2004), *Fiscal Adjustment for Sustainable Growth in the Dominican Republic*, preparado para el Gobierno de la República Dominicana, marzo.
- Head, K., J. Ries y D. Swenson (2000), *Attracting Foreign Manufacturing: Investment Promotion and Agglomeration*, *Regional Science and Urban Economics* 29: 197 – 218.
- INDESA (Investigación y Desarrollo) (2003), Consecuencias económicas y sociales de la reforma tributaria de diciembre de 2002, *Boletín de INDESA*, Panamá, enero.
- Jenkins, G., y Chun-Yan Kuo (2002), *Belize Fiscal Study*, BID, Washington, D.C., septiembre.
- Jenkins, M., G. Esquivel y F. Larraín, (2001), *Export Processing Zones in Central America*, en Larraín, F., ed., *Economic Development in Central America*, Harvard University Press.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda Pública*, pág. 294, quinta edición, Mac Graw Hill.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) (2003), *Revenue Statistics 1965-2002*, París, Francia.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Robles Cordero, E., y Andrés Rodríguez Clare (2003), *Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Rodríguez Clare, Andrés, y J. Angulo (2002), El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto, en Contraloría General de la República, *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional*, editado por Fernando Herrero Acosta, ed. San José, Costa Rica: Publicaciones Contraloría General de la República.
- Schenone, Osvaldo y Carlos de la Torre (2003), Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria, BID, marzo.
- Shome, Parthasarathi (1999), *Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration*, IMF Working Paper, WP/99/19, Washington, D.C.
- Silvani, C., R. García-Saltos, R. Tchaidze y E. Haindl (2004), Guatemala. Medidas para alcanzar el 12%, IMF, marzo.
- Stotsky Janet, y Asegedech WoldeMariam (2002), *Central American Tax Reform: Trends and Possibilities*, IMF Working Paper, WP/02/227, Washington, D.C., diciembre.
- Székely, Miguel, y Juan Luis Londoño (1998), *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los Noventa*, Pensamiento Iberoamericano, Madrid.
- Tanzi, Vito y Howell H. Zee (2000), *Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries*, IMF Working Paper, WP/00/35, Washington, D.C., marzo.

Apéndice estadístico

Cuadro A-1
PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS^a

(En porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^b
Costa Rica	10,8	11,0	11,6	11,3	11,8	11,4	11,9	12,1	12,1	11,6	11,9	13,0	12,8	13,0
El Salvador	7,6	8,7	9,4	9,9	10,7	11,9	11,3	10,9	11,2	11,3	11,0	11,1	12,0	12,5
Guatemala	6,9	8,2	8,4	8,1	6,9	8,0	8,8	9,4	9,3	9,9	9,5	9,7	10,6	10,3
Honduras	15,0	15,9	16,0	15,6	15,2	17,3	15,7	15,8	17,9	17,7	16,6	16,3	16,1	16,7
Nicaragua	8,1	10,9	11,9	11,5	11,9	12,2	12,3	13,7	14,9	14,7	14,5	13,7	14,3	15,8
Panamá	10,7	11,4	11,4	10,8	10,8	11,4	10,5	10,9	10,3	10,9	10,0	9,0	8,9	9,0
República Dominicana	10,5	11,9	13,8	14,8	14,0	13,8	13,1	14,7	15,0	15,5	14,9	15,7	15,7	14,5
Belice	s/d	20,3	19,3	16,5	17,2	18,6	19,1	18,7						
Promedio regional ^c	9,9	11,1	11,8	11,7	11,6	12,3	12,0	13,5	13,8	13,5	13,2	13,4	13,7	13,8
América Latina	9,5	10,1	10,6	10,8	10,9	11,3	11,2	11,8	12,2	12,3	11,9	12,2	12,4	12,7
OCDE ^c	26,7	27,0	27,1	27,4	27,2	26,8	27,4	27,4	27,3	27,6	27,9	27,5	27,6	27,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes del BID, Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países, CEPAL y OCDE.

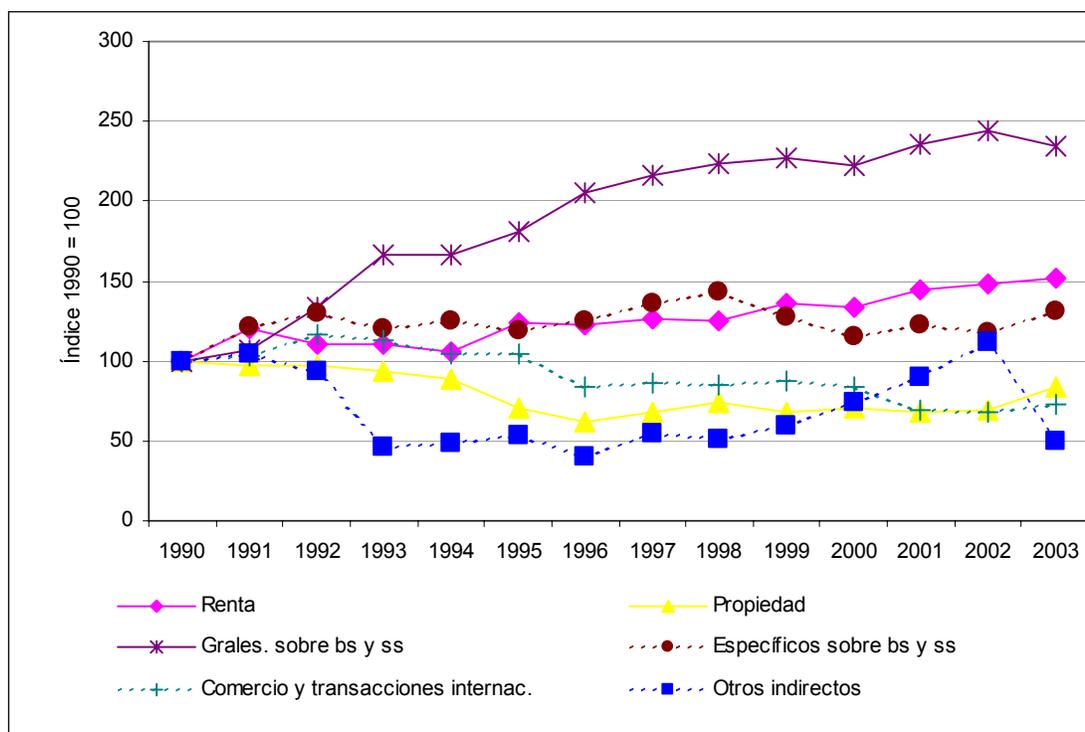
Nota: s/d significa sin datos.

^a Los datos no incluyen los ingresos correspondientes a los sistemas de seguridad social de los países.

^b Datos provisorios.

^c Promedio simple.

Gráfico A-1
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO PARA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN
(Índice 1990=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos originales contenidos en el libro *Recaudar para crecer*, BID (2005), Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países y datos complementarios de CEPAL-ILPES.

Cuadro A-2
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EN EL AÑO 2003
(En porcentajes)

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dom.	Belice	Total regional
Total ingresos tributarios	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios directos	29,2	29,6	25,9	23,4	24,9	47,7	29,3	24,0	29,6
Renta	25,4	28,8	25,9	22,2	24,8	39,6	27,6	23,3	27,5
Propiedad	3,8	0,8	0,0	1,2	0,0	8,1	1,7	0,7	2,1
Ingresos tributarios indirectos	70,8	70,4	74,1	76,6	75,1	52,3	70,7	76,0	70,4
Generales sobre bienes y servicios	36,9	52,8	45,8	36,9	16,2	16,6	26,0	23,8	34,6
Doméstico^a	s/d	24,0	17,3	s/d	s/d	8,2	s/d	s/d	14,6
Importado^a	s/d	28,8	28,5	s/d	s/d	8,4	S/d	s/d	20,1
Específicos sobre bienes y servicios	26,2	8,0	11,9	11,6	25,6	18,7	20,7	2,3	17,7
Derivados del petróleo^a	s/d	4,8	7,4	4,4	s/d	10,0	S/d	s/d	9,8
Resto^a	s/d	3,2	4,5	7,2	s/d	8,6	S/d	s/d	7,9
Comercio y transacciones internacionales	7,7	9,6	11,7	11,0	28,9	17,0	23,8	44,0	15,6
Otros indirectos	0,0	0,0	4,6	17,0	4,5	0,0	0,2	5,9	2,6

Fuente: Elaboración propia en base a informes del BID, Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países, CEPAL y OCDE.

Nota: s/d significa sin datos.

^a Estructura correspondiente al promedio de los países que presentan información desagregada.

Cuadro A-3
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS
(En porcentajes)

	1985 ó 1986 ^a		1992		1997		1998		2001 ó 2002 ^c		2004	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Costa Rica^d	5,0	50,0	10,0	25,0	10,0	25,0	10,0	25,0	10,0	25,0	10,0	25,0
El Salvador^e	3,0	60,0	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	30,0
Guatemala^f	11,0	48,0	4,0	34,0	15,0	30,0	15,0	25,0	15,0	31,0	15,0	31,0
Honduras^{d,yg}	3,0	40,0	12,0	40,0	9,0	40,0	10,0	30,0	10,0	25,0	10,0	25,0
Nicaragua^e	15,0	50,0	8,0	35,5	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	25,0	10,0	30,0
Panamá^g	13,0	56,0	3,5	56,0	4,0	30,0	4,0	30,0	2,0	30,0	4,0	30,0
Rep. Dom.^{e,f,yh}	2,0	73,0	3,0	70,0	3,0	70,0	15,0	25,0	15,0	25,0	15,0	25,0
Belice^{f,yh}									25,0	25,0	25,0	25,0
Promedio regional	7,4	53,9	7,2	41,5	8,7	36,4	10,6	27,9	12,1	27,0	12,4	27,6
Promedio América Latina	7,2	49,2	7,2	33,3	8,4	32,5	9,2	29,2	8,7	27,7	9,1	28,8
OCDE^j	22,2	52,8	16,8	44,1	15,8	43,6	16,1	43,1	16,0	41,2	s/d	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Central American Tax Reform, IMF, 2002, informes del BID, CEPAL y OCDE.

^a El promedio mostrado es un promedio conjunto de los dos años.

^b Excepto en los casos indicados, los datos presentan las tasas vigentes al 01/01/2000.

^c Excepto en los casos indicados, los datos presentan las tasas vigentes al 01/01/2001.

^d Los datos de la columna "1999 ó 2000" corresponden al año 1999.

^e Los datos de la columna "1999 ó 2000" corresponden al año 1998.

^f En Guatemala, Dominicana y Belice existe un impuesto a las ventas brutas que es sustitutorio del impuesto a la renta.

^g Los datos de la columna "2001 ó 2002" corresponden al año 2000.

^h Los datos de la columna "2001 ó 2002" corresponden al año 1999.

ⁱ En Belice existen tasas diferenciales para ciertas actividades que son menores que la tasa general del 25%.

^j Excluye a México.

Cuadro A-4
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS
(En porcentajes)

	1986		1992		1997		1998		2001 o 2002 ^b		2004	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Costa Rica ^{c y d}	10,0	50,0		30,0		30,0		30,0		30,0		30,0
El Salvador ^e	2,5	30,0		25,0		25,0		25,0		25,0		25,0
Guatemala ^f	5,0	42,0	12,0	34,0		25,0		30,0		31,0		31,0
Honduras ^{c y g}	3,0	40,0	15,0	34,0	15,0	30,0	15,0	30,0	15,0	25,0		30,0
Nicaragua ^e		45,0		35,5		30,0		30,0		25,0		30,0
Panamá ^{g y h}	20,0	50,0	27,5	45,0	30,0	34,0	30,0	34,0		30,0		30,0
Rep. Dom. ^{e y i}	10,0	46,0	10,0	46,0		25,0		25,0		25,0		25,0
Belice										25,0		25,0
Promedio regional	8,4	43,3	16,1	35,6	22,5	28,4	22,5	29,1	15,0	27,0		28,3
Promedio América Latina	12,6	41,0	17,8	35,7	19,2	29,7	19,2	30,4	17,5	28,3	23,3	26,6
OCDE ^j	28,7	42,8	21,5	37,3	22,4	33,5	22,9	33,7	22,9	31,8	s/d	s/d

Fuente: Central American Tax Reform, IMF, 2002, y capítulos III al IV

^a Excepto en los casos indicados, los datos presentan las tasas vigentes al 01/01/2000.

^b Excepto en los casos indicados, los datos presentan las tasas vigentes al 01/01/2001.

^c Los datos de la columna "1999 o 2000" corresponden al año 1999.

^d En Costa Rica existe un régimen especial para pequeñas empresas con tasas especiales del 10% y del 20%.

^e Los datos de la columna "1999 a 2000" corresponden al año 1998.

^f En Guatemala existe un impuesto sobre la renta bruta del 5% —para empresas con renta bruta inferior a 1 millón de quetzales— sustitutorio del impuesto a la renta.

^g Los datos de la columna "2001 o 2002" corresponden al año 2000.

^h En Panamá existe un régimen especial para pequeñas y medianas empresas.

ⁱ Los datos de la columna "2001 o 2002" corresponden al año 1999.

^j Excluye a México.

Cuadro A-5
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS ^a
(En porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Costa Rica (2000)						
Total ingresos tributarios	104,1	103,1	99,3	97,1	100,7	100
Impuesto a la renta ^b	105,8	98,7	93,3	90,6	103,6	100
Impuesto general al consumo	102,0	108,8	105,9	103,9	97,1	100
Impuestos selectivos al consumo	66,7	81,5	88,9	103,7	101,9	100
Impuestos al comercio exterior	158,3	158,3	141,7	116,7	75,0	100
El Salvador (2000)						
Total ingresos tributarios	310,9	161,5	124,6	104,9	79,5	100
Impuesto a la renta	47,9	71,5	68,4	96,4	112,2	100
Impuesto general al consumo	383,5	185,0	137,0	107,0	71,0	100
Impuestos selectivos al consumo	199,5	136,5	131,5	101,5	86,5	100
Impuestos al comercio exterior	306,0	159,0	125,5	106,0	79,5	100
Honduras (2000)						
Total ingresos tributarios	166,2	142,8	122,0	110,7	88,6	100
Impuesto a la renta	102,6	100,4	93,4	96,2	99,9	100
Impuesto general al consumo	177,4	151,1	130,3	114,7	86,0	100
Impuestos selectivos al consumo	266,9	201,6	139,4	121,1	73,7	100
Impuestos al comercio exterior	167,7	145,6	128,9	113,8	87,2	100
Nicaragua (2000)						
Total ingresos tributarios	195,9	154,7	133,4	112,4	79,6	100
Impuesto a la renta	62,5	69,8	76,1	85,7	113,3	100
Impuesto general al consumo	255,6	189,8	158,2	129,9	63,5	100
Impuestos selectivos al consumo	269,9	198,2	158,7	112,1	66,4	100
Impuestos al comercio exterior	172,9	144,6	131,2	116,5	81,3	100
Panamá (2003)						
Total ingresos tributarios	270,2	122,8	95,0	102,2	97,4	100
Impuesto a la renta	96,5	52,3	49,4	81,6	116,3	100
Impuesto general al consumo	335,1	139,8	111,9	104,3	93,8	100
Impuestos selectivos al consumo	415,0	189,0	124,6	127,1	80,0	100
Impuestos al comercio exterior	440,4	180,4	131,3	110,9	82,6	100

Fuente: Elaboración propia en base a documentos incluidos en Recaudar para crecer, BID (2005), Gómez Sabaini, (marzo de 2004) y Bolaños (2002).

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

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



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: an empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales N° E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.11523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales N° E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales N° E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales N° E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales N° E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales N° E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales N° E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales N° E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales N° E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), N° de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato, (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
22. Development cycles, political regimes and international migration: Argentina in the twentieth century, Andrés Solimano, (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
23. Governance crisis and the Andean region: a political economy analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
24. Regional integration in latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic, (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003. [www](#)

25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Remittances by emigrants: issues and evidence, Andrés Solimano, (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Prevention and insurance of conflict and terrorism: issues and evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Towards development in landlocked economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N°E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
30. Political violence and economic development in Latin America: issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N°E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Economic growth in Latin America in the late 20th century: evidence and interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N°E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
34. Andean exchange-rate regimes, 1994-2003: a brief for “stable but flexible” regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N°E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
35. International migration, capital flows and the global economy: a long run view, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N°E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
36. Economic growth in Latin America: the role of investment and other growth sources, Mario A. Guitiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.:..... Fax:..... E.mail: