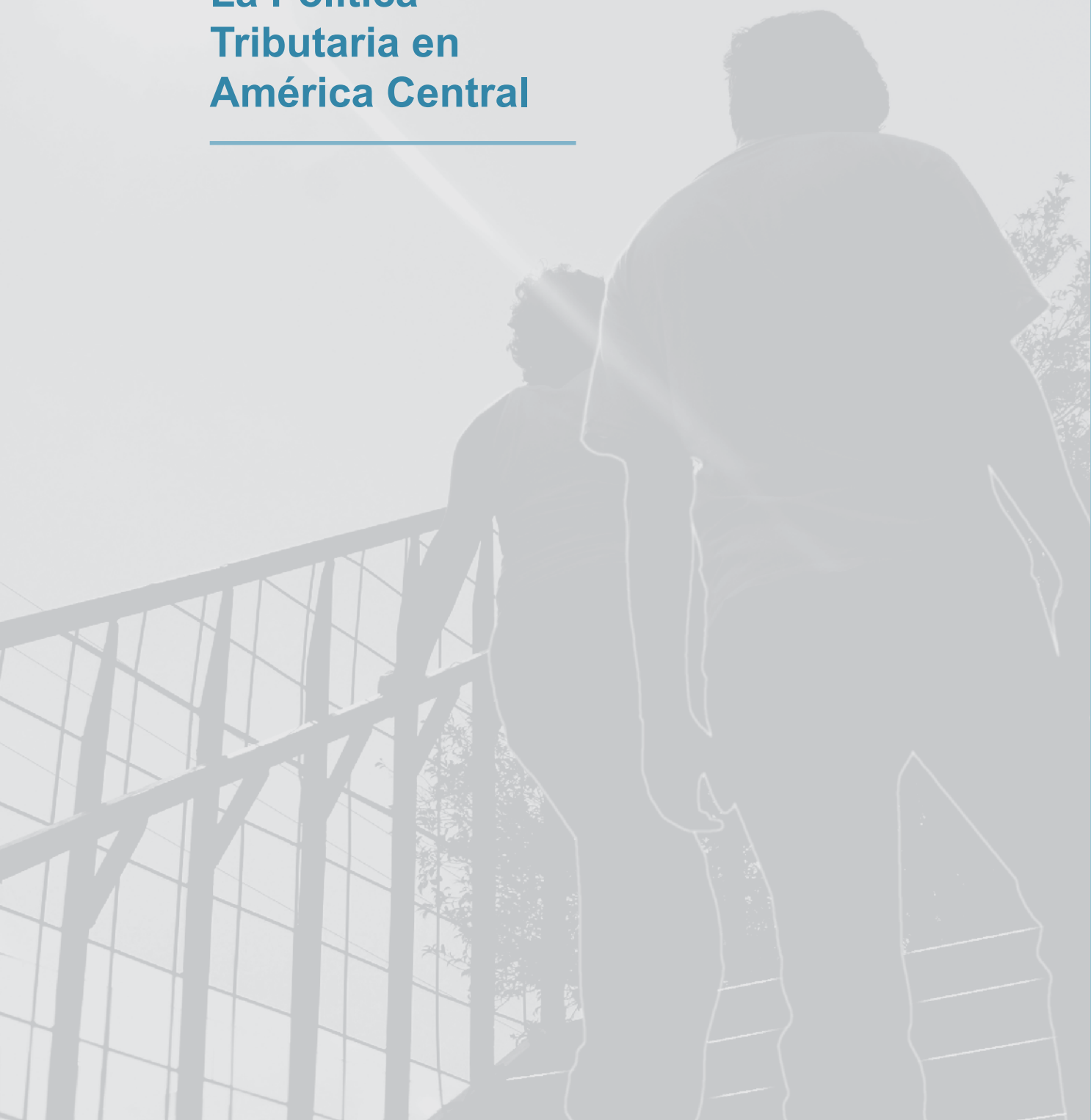


CAPÍTULO II

La Política Tributaria en América Central



Capítulo II

La política tributaria en América Central

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta un análisis técnico de la situación actual de los sistemas tributarios en América Central. Primero se evalúan las grandes tendencias que se han observado en los últimos años, especialmente entre 1990 y 2006. Posteriormente se analiza la evolución y características de cada uno de los impuestos que se aplican en el istmo, con una perspectiva comparada. Se le asigna especial atención al IVA y al Impuesto Sobre la Renta, aunque sin dejar de analizar otros impuestos como los selectivos al consumo y los aranceles aplicados a las importaciones. Por último se identifican seis desafíos básicos de la tributación en América Central, donde se destaca la necesidad de complementar el análisis técnico de la tributación con un análisis de economía política, requisito indispensable para poder implementar reformas tributarias exitosas en el futuro. Este enfoque de economía política de la tributación se presenta en el siguiente capítulo.

El principal mensaje de este capítulo es que aun cuando las tareas pendientes y los desafíos sean grandes, el avance reciente en el ámbito tributario constituye una buena base para impulsar reformas que permitan superar la histórica debilidad de la tributación en América Central. El aumento de la carga tributaria resultante de la ampliación de la base tributaria y, más específicamente, de la utilización exitosa de mecanismos de control y retención en el caso del IVA y de la implementación de micro-reformas del impuesto sobre la renta, son logros importantes que permiten vislumbrar avances aún más significativos en el futuro.

B. SIETE TENDENCIAS RECIENTES DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN AMÉRICA CENTRAL

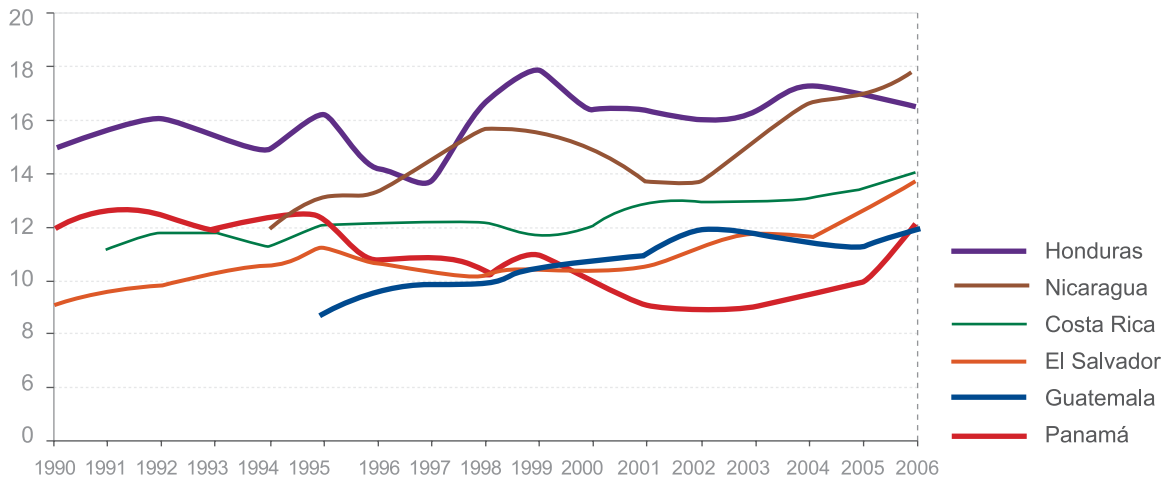
El análisis de lo ocurrido con los ingresos obtenidos de los impuestos en los últimos años en América Central, junto con informes recientes de organismos como el Fondo Monetario Internacional¹ y el Banco Interamericano de Desarrollo,² permiten identificar una serie de tendencias o características muy claras de la tributación en la última década y media (1990-2006).

La primera tendencia clara es que ha habido un fortalecimiento de los ingresos tributarios en todos los países de la región.

El promedio simple de la recaudación creció de alrededor del 12% del PIB del año 1990 al 14.3% en el año 2006 (véase la Gráfica 1). En el Cuadro 1 puede observarse que para casi todos los países de la región el año de mejor recaudación fue 2006, año más cercano en el tiempo, con las excepciones de Guatemala y Panamá, mientras que para la mayoría el peor año fue 1990; Panamá fue la excepción. El promedio de la recaudación durante el período 1990-2006 superó en casi todos los países, con excepción de Guatemala, el 12% del PIB.³

A lo anterior conviene agregar lo que se paga como aporte a la seguridad social, que puede considerarse como una contribución

Gráfica 1
Evolución de la carga tributaria, 1990-2006
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas, bancos centrales y CEPAL México.



Cuadro 1

Recaudación tributaria, 1995-2006 (Porcentaje del PIB)

País	Promedio	Máximo		Mínimo		Coeficiente de Variación
			Año		Año	
Costa Rica	12.5	13.9	2006	11.5	1999	0.06
El Salvador	11.1	13.7	2006	10.1	1998	0.10
Guatemala	10.7	11.9	2002	8.8	1995	0.09
Honduras	16.3	17.8	1999 / 2006	13.6	1997	0.08
Nicaragua	14.6	16.7	2005	12.6	2001	0.09
Panamá	10.3	12.3	1995	8.9	2002	0.11
Promedio	12.6	14.3	2006	11.7	1996	0.06

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas, bancos centrales y CEPAL México.

similar a los impuestos. En este caso no existe una tendencia clara para el istmo en su conjunto, y se destacan fuertemente Costa Rica y Panamá —y en menor medida Nicaragua— como países en los cuales estos aportes son significativamente mayores. Si como parte de la carga tributaria se incluyeran estos aportes, Costa Rica y Nicaragua tendría la carga más alta, equivalente a alrededor del 20% del PIB, seguidos de Honduras (19%) y Panamá (18%). Los países con menor gasto social, El Salvador y Guatemala, también serían los que tendrían la menor carga tributaria entendida en este sentido más amplio.

La segunda característica de la tributación en el istmo es que lo que se recauda es aún insuficiente para cumplir con las necesidades prioritarias que debe atender cada estado en la región. Las opiniones de los propulsores de las reformas tributarias

en América Central destacan con frecuencia que las reformas se han estancado, que han sido bloqueadas por los grupos que se verían afectados por ellas. El BID, entre otros, ha argumentado que los ingresos tributarios son aún insuficientes y, mediante una comparación del ingreso y características de los países centroamericanos con el resto del mundo, concluyó que en los primeros se tributaban menos. FUSADES, mediante un ejercicio similar, confirmó esta apreciación en el 2005.⁴

En general, y a pesar de los avances observados, en la mayor parte de los países de la región existe la impresión de que la “reforma tributaria” está aún pendiente o incompleta. Ciertamente ese es el caso en Guatemala, en donde el Pacto Fiscal sigue siendo el punto de referencia de los debates tributarios, y en Costa Rica, donde la Asamblea Legislativa ocupó más de cuatro

Cuadro 2**Contribuciones a la seguridad social, 2000-2006**

(Porcentajes del PIB)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2000	5.9	2.1	1.5	n.d	n.d	6.4
2001	6.1	1.8	1.6	n.d	n.d	6.2
2002	6.3	1.8	1.4	n.d	3.9	5.9
2003	6.0	1.8	1.5	n.d	4.0	5.6
2004	5.9	1.7	1.7	1.4	4.0	6.1
2005	6.1	1.7	1.6	n.d	4.1	5.9
2006	n.d	1.7	1.8	n.d	4.5	n.d

n.d.: Información no disponible.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de bancos centrales, ministerios de finanzas, la Contraloría General de Panamá, IGSS, CEPAL e ILPES.

años discutiendo un ambicioso proyecto que buscaba renovar, de manera integral, la legislación tributaria del país.

La tercera tendencia es la creciente importancia de los impuestos que se aplican a las ventas o al consumo en general, incluyendo en particular al Impuesto al Valor Agregado (IVA). Ya en 2002 el FMI señalaba que la principal fuente de ingresos en América Central era el Impuesto al Valor Agregado, cuya participación dentro del total del ingresos tributarios se había elevado de un promedio de 22.7% durante la primera mitad de los años 90 a 32.8% en la segunda mitad. Para 2006 el IVA o un impuesto similar de ventas representaba un 39.3% del total de ingresos tributarios en América Central, lo cual era equivalente, en promedio, al 6.2 % del PIB de cada

país. Los informes del FMI y del BID también señalaron que el diseño técnico del impuesto era similar en todos los países y que la erosión de la base resultante de múltiples exenciones y del tratamiento de “tasa cero” a bienes destinados al consumo interno, era un problema común a todos.

La cuarta característica, señalada por el BID, es que aunque fuera positivo que la mayor parte de los países utilizaran impuestos *ad valorem* (aplicados con base en el valor y no con base en la cantidad física) para los impuestos específicos aplicados al tabaco, licores, combustibles y otros productos, existía una amplia dispersión de tasas, lo que dificultaba los esfuerzos de armonización tributaria regional. Como se verá más adelante, esto continúa siendo válido actualmente.



Una quinta tendencia, claramente identificada por todos los estudios que han analizado la experiencia tributaria no sólo de América Central sino del conjunto de América Latina, es que los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior mostraban una tendencia decreciente. De representar 20.6% del total de ingresos de América Central en 1990, pasaron a representar solo 7.7% en el 2006. El BID planteó que el nivel era relativamente bajo como consecuencia de los procesos de desgravación arancelaria y apertura económica impulsados en los años 90, aunque la dispersión de las tasas arancelarias seguía siendo relativamente alta y existía una gran cantidad de bienes exenta del pago de los aranceles, debido a los regímenes de zona franca ampliamente utilizados por los países de la región.

Una tendencia adicional, señalada por el FMI, era que los impuestos aplicados a los ingresos y a las utilidades también mostraban una participación levemente creciente, habiendo pasado del 19.2% al 20.3% entre la primera y segunda mitad de los años 90, constituyendo la segunda fuente de ingresos en orden de importancia, pero con debilidades que no le permitían cumplir a cabalidad con su función. Esta tendencia se mantuvo posteriormente, hasta alcanzar el 26.2% en el 2006.

El FMI notaba que la mayor parte de la recaudación del impuesto sobre la renta provenía de las empresas, no de las personas.

Durante la década de los 80 y la primera mitad de la década de los 90 las tasas aplicables a ambos tipos de contribuyentes habían mostrado una tendencia a la baja, pero se habían estabilizado en la segunda mitad de los 90. Entre las mayores debilidades del impuesto sobre la renta el FMI señalaba el uso intensivo de zonas de exención fiscal para estimular la inversión a la vez que se hacía notar que este tipo de instrumento era poco eficaz para atraer inversiones.

También se señalaba que los ingresos provenientes de los intereses y los dividendos recibían un trato favorable en todos los países de la región, tanto en comparación con la tributación de países de un nivel de desarrollo similar, como en comparación con el tratamiento que estas rentas reciben en los países desarrollados. Asimismo, se indicaba que las ganancias de capital estaban exentas o recibían un tratamiento favorable en todos los países centroamericanos. Como se verá más adelante, ello continúa siendo el caso actualmente.

El BID, a su vez, destacaba otras características del impuesto sobre la renta que se mantienen. Resaltaba su carácter cédular (con tasas diferentes dependiendo del origen de los ingresos, como se explica en el Recuadro 1), el hecho que estaba basado en los ingresos obtenidos por empresas o individuos en su país de origen pero no en el exterior (principio de renta territorial en vez del principio de renta mundial o

universal), que había un uso amplio de exoneraciones (llamadas subjetivas, y que incluyen zonas francas e incentivos al turismo, entre otros), y que carecía de instrumentos modernos de regulación y control tales como la normativa aplicable a precios de transferencia (que corresponden a los bienes y servicios que son transferidos entre empresas vinculadas, como ocurre entre una casa matriz y sus subsidiarias) y la normativa aplicable a transacciones desde y hacia paraísos fiscales.

Las evidentes debilidades del impuesto sobre la renta debido a las exenciones y exoneraciones apuntan a otra característica de los sistemas tributarios del istmo: el elevado gasto tributario,⁵ en parte como consecuencia de un amplio sistema de incentivos, como se verá más adelante. Únicamente Guatemala y Nicaragua poseen estimaciones de estas transferencias que se le hacen a ciertos grupos o empresas mediante la reducción de su obligación tributaria.

Recuadro 1

La definición de ingreso o renta en la legislación tributaria

Renta neta vs. renta bruta: La renta bruta corresponde a “la totalidad de los ingresos obtenidos en forma periódica, eventual u ocasional, sean estos en dinero efectivo, bienes, prestación de servicios u otros beneficios”. Cabe agregar que para el cálculo de esta renta bruta no se incluyen solo aquellos ingresos procedentes de bienes o actividades sujetas al impuesto o gravables, y se excluyen las actividades o bienes exentos. Mientras tanto, si a la renta bruta le restamos los costos y gastos (deducibles) incurridos por el contribuyente en las actividades generadoras de renta, obtenemos la renta neta.

Renta territorial vs. renta mundial o universal: Por lo general los sistemas tributarios centroamericanos contemplan un método de cálculo de renta territorial, la cual es aquella originada “de bienes o activos existentes en el país, de servicios prestados en el territorio nacional aun cuando el que brinde el servicio no haya tenido presencia física, y de negocios llevados a cabo o que produzcan efectos en la República, sea cual fuere el lugar donde se perciba dicha renta”. También la renta territorial comprende los ingresos o utilidades procedentes de la exportación de bienes producidos en el país, o bien aquellos servicios exportables que son producidos en el territorio del país. Por otro lado, el concepto de renta global incluiría, además de lo anterior, aquellos ingresos que los residentes del país hayan generado en el exterior.

Sistema de renta cedular vs. renta global: En el caso de la renta cedular el ingreso es gravado atendiendo al origen del mismo. Por ejemplo, salarios, utilidades, ganancias de capital e intereses pagan cada uno de ellos una tasa diferenciada. En el caso de la renta global, todos los ingresos, sin importar la fuente que los origina, pagarían a una misma tasa.

Fuente: Elaboración propia con base en Báez, J.F. y Báez, T. (2004).



En Guatemala la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas estimaron un gasto tributario de entre 14.0 y 16.3% del PIB⁶ para los años 2000-2005, lo que contrasta, en comparación, con la carga tributaria de 11.2% del PIB para 2005. Estimaciones más precisas fluctúan entre 3.3 y 7.3%, dependiendo del sistema de cálculo.⁷ Para Nicaragua estimaciones para el período 2000-2004 sugieren que las pérdidas totales podrían haber sido equivalentes a alrededor de un 7.2% del PIB, y aún mayores.⁸ Otras estimaciones independientes, más precisas, indican que la contribución de exenciones al gasto tributario fue de entre 4.1% del PIB para el 2004⁹ o de 4.4% del PIB para el 2007,¹⁰ equivalente a aproximadamente US \$250 millones anualmente.

Analizando las discusiones contemporáneas sobre política tributaria que planteó en su

documento el FMI (ver cuadro 3), puede concluirse que las tareas “a”, de lograr una estructura boyante desde el punto de vista de la generación de ingresos, “c”, de asegurar un grado de redistribución consistente con los objetivos de equidad que se habían planteado los países de la región y “d”, de avanzar con la armonización tributaria entre los países de la región con el propósito de mejorar su competitividad de cara a países vecinos de mayores dimensiones, aún están pendientes. En cuanto a la “b”, que corresponde a la tarea de minimizar las distorsiones en las decisiones económicas causadas por el sistema tributario, los países decidieron actuar exactamente en la dirección contraria: utilizar selectivamente el sistema tributario para fomentar cierto tipo de actividades y castigar otras. Este sería precisamente el propósito de los múltiples regímenes de incentivos que se han utilizado para promover las

Cuadro 3
Tareas pendientes en el diseño del sistema tributario

Tarea	Avance a la fecha
a. Lograr una estructura boyante desde el punto de vista de la generación de ingresos	Pendiente
b. Minimizar las distorsiones en las decisiones económicas causadas por el sistema tributario	En la dirección contraria
c. Lograr un grado de redistribución consistente con los objetivos de equidad que se habían planteado los países de la región	Pendiente
d. Lograr un cierto grado de armonización tributaria entre los países de la región con el propósito de mejorar su competitividad de cara a países vecinos de mayores dimensiones, tales como México y Colombia.	Pendiente

Fuente: Elaboración propia basada en Stosky y WoldeMariam (2002).

exportaciones, la industria turística, la maquila o la industria de alta tecnología.

C. EL AUUGE DEL IVA

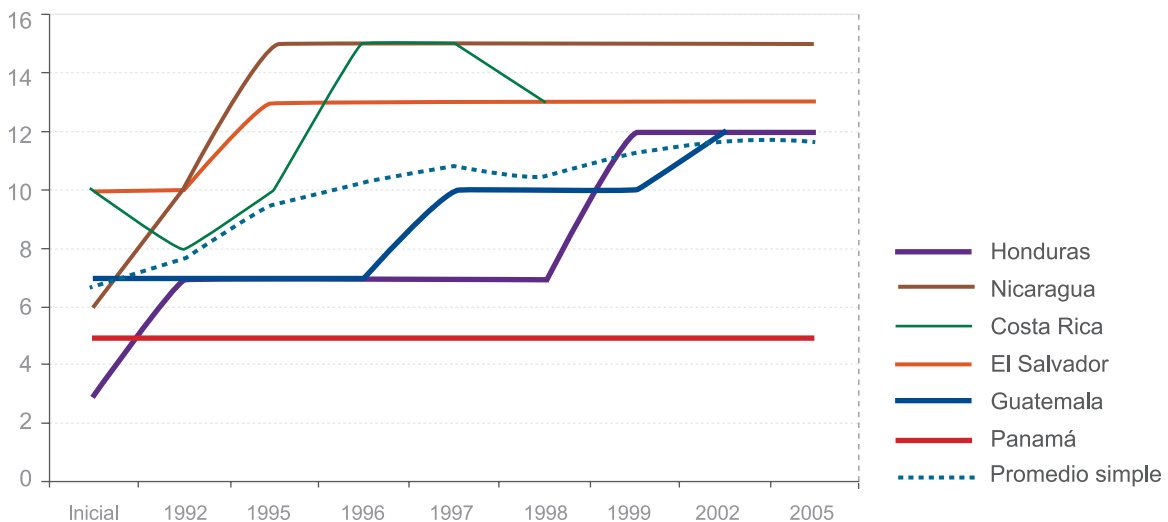
1. El aumento de las tasas del IVA

Todos los países de América Central aplican alguna forma del Impuesto al Valor Agregado. Después de alzas y bajas durante la década de 1980, hubo una tendencia generalizada al incremento de las tasas durante la década de 1990. En Panamá la tasa del 5% es mucho más baja que en el resto de los países, donde oscila entre el 12 y el 15%. Pero aun las tasas más altas son bastante reducidas si se las compara con otros países que hacen uso extenso de este impuesto (Véase la Gráfica 2).

2. La base creciente del IVA

Los bienes y servicios están gravados de manera general —salvo excepciones manifiestas— en todos los países menos en Costa Rica, que grava de manera general los bienes, pero solo aquellos servicios señalados concretamente en la ley. No hay disposiciones claras sobre el tratamiento de los bienes no corpóreos o intangibles en Costa Rica, Guatemala, Honduras o Nicaragua. En El Salvador y en Panamá la ley grava solo los bienes corpóreos. En general, los bienes intangibles no causan impuesto. Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras regulan esta materia de manera específica y permiten que el IVA pagado por la adquisición de bienes de capital constituya un crédito fiscal.

Gráfica 2
Evolución de la tasa del IVA, 1992-2005
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en legislación de los países.



La transferencia de bienes inmuebles está gravada por el IVA únicamente en Guatemala¹¹. En los demás países está gravado el arrendamiento, excepto en El Salvador, donde el arrendamiento para usos habitacionales está exento del IVA. El transporte internacional de personas está gravado por ley en El Salvador, Honduras y Nicaragua; exento en Costa Rica y Panamá. La ley no hace una referencia explícita en el caso de Guatemala. En todos los países las exportaciones reciben un tratamiento equivalente al de tasa cero, ya sea que

se utilice esa terminología, o no, en la legislación (Véase el Recuadro 2 para la definición de “tasa 0”).

Como ya se anotó, la mayor parte de los países tiene una amplia lista de bienes exentos. En numerosos casos, y como parte de un intento por otorgar el equivalente a un tratamiento de tasa cero a los bienes de la canasta básica, se ha exonerado del IVA no solo a los productos que la conforman, sino a toda la cadena necesaria para su producción. Esto lleva a exonerar los insumos,

Recuadro 2

Tasa cero vrs. exención del IVA: ¿cuál es la diferencia?

El Impuesto al Valor Agregado funciona como un mecanismo de créditos y débitos en el cual el contribuyente final es quien paga un impuesto que se aplica al valor generado durante todas las etapas productivas que se requieren para generar un bien o servicio final. En particular, las empresas deben pagar la diferencia entre débitos y créditos recibidos, que trasladan al fisco. Por un lado está el IVA que pagan los contribuyentes, y que se suma al precio del bien o servicio que les vende la empresa, lo que se califica como un “débito fiscal”. Este pago de impuestos por parte de los consumidores, y que captan las empresas, se convierte entonces en una obligación de las empresas hacia el Estado. Por otra parte, como las empresas también compran insumos necesarios para el proceso productivo, y estos insumos incluyen el IVA que las propias empresas han pagado cuando compraron los insumos, también acumulan lo que se califica como un crédito fiscal, equivalente al IVA ya pagado. Le corresponde entonces a la empresa trasladar al fisco la diferencia entre el crédito (el IVA que ya pagó) y el débito (IVA pagado por el consumidor, pero cobrado por la empresa). En otras palabras, la empresa traslada al fisco lo que resulta de restarle a su débito fiscal (lo que debe pagar) el crédito fiscal ya obtenido (lo que ya pagó).

Pero ¿qué sucede con los bienes, como las exportaciones, que tributan a una tasa cero?

En estos casos los clientes están ubicados fuera del país y no se les cobra el impuesto. Al no poderles cobrar el impuesto a los consumidores externos (a diferencia de los consumidores en el país) los exportadores no asumen una obligación de trasladarle un monto de impuestos al Estado (no tienen débito fiscal), pero sí han pagado impuestos por sus insumos (es decir, tienen un crédito fiscal). La práctica común es entonces que este crédito fiscal sea devuelto

a quienes venden bienes con tasa cero. Esto se debe a que sus actividades no han dado lugar a una obligación tributaria, sino que más bien han pagado impuestos en exceso.

Otro caso distinto es el de los bienes o actividades exentas. En este caso, la actividad o empresa que produce bienes exentos está fuera de la cadena de créditos y débitos. Al no formar parte de este sistema no tiene derecho a reclamar crédito fiscal, aunque para producirlos haya utilizado insumos que han pagado IVA. En algunos casos, la exención contempla no solo la venta de bienes, sino también la compra de insumos, por lo que no se genera crédito ni débito fiscal.

bienes intermedios y equipo agropecuario, como sucede en Costa Rica y Nicaragua.

Las listas de bienes exentos en el caso de Costa Rica y Honduras son extensas y no fáciles de reproducir de manera breve; en Nicaragua la lista es también muy amplia: incluye libros, medicinas, equipo e insumos para los medios de comunicación, las materias primas y los bienes intermedios utilizados en la producción de bienes de la canasta básica. Panamá está en una situación intermedia, con productos exentos limitados a los requeridos en la agricultura. La cantidad de exenciones es menor en Guatemala con respecto a los países mencionados. Las exenciones son restrictivas solo en El Salvador, limitándose a la maquinaria destinada al activo fijo de los contribuyentes¹² y a los vehículos para el transporte público (Véase el cuadro 4).

En los servicios, Costa Rica es el caso extremo, ya que en principio no están gravados, pero la lista de exenciones es muy amplia en todos los países, especialmente en Panamá. En El Salvador incluye los

servicios de salud, el arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda, los servicios personales en relación de dependencia, los servicios educativos y la emisión de títulos valores, entre otros. Listas similares, más o menos extensas, que en la mayor parte de los casos incluyen los servicios públicos, son comunes a todos los países de la región.

En todo caso, resulta difícil establecer la amplitud de las exenciones llamadas subjetivas por medio del examen de las leyes de creación de los impuestos al valor agregado o a las ventas —como se le denomina en Costa Rica— ya que en muchas ocasiones tales exenciones no se establecen en las leyes de creación de los impuestos, sino en leyes separadas mediante las cuales se crean o se otorgan estímulos a las personas exentas.

En general, la exención (no tasa 0) de un número limitado de productos que son parte de la canasta básica de consumo de los hogares de menores ingresos puede tener un efecto positivo sobre la equidad,



Cuadro 4 Principales bienes y servicios exentos del IVA o Impuesto Sobre Ventas, 2006

Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Bienes					
Canasta básica tributaria (un amplio listado de alimentos y productos de higiene personal), medicamentos, artículos educativos, productos veterinarios, insumos agropecuarios, insumos para la pesca y un grupo de mercancías varias. En total, varios cientos de artículos (Art. 9 de la Ley, Art.5 del Reglamento)	La maquinaria destinada al activo fijo de contribuyentes registrados (Art. 45.h); Vehículos destinados al transporte público (Art. 45.i)	Títulos valores, alimentos frescos (ventas de menos de 100Q), vivienda (menos de 60m2) medicamentos genéricos, venta de activos de intermediarios financieros bajo plan de regulación (Art.7)	La lista de bienes exentos, contenida en el Art. 15 y los Anexos I,II y III (demasiado amplia para reproducirla en este espacio)	Libros, medicinas, insumos y equipo para medios de comunicación, alimentos, ropa productos de papel y de limpieza de fabricación nacional, inmuebles, insumos agropecuarios, equipo médico, insumos, materias primas y bienes intermedios usados en la producción de los bienes de la canasta básica (Art. 52)	Productos agropecuarios en estado natural, bebidas gaseosas, petróleo crudo y productos conexos, productos alimenticios, algunos abonos, insecticidas, fungicidas, herbicidas y similares, semillas para la agricultura, ciertos tipos de alambre de púas, herramientas de mano para la agricultura, diarios, periódicos, revistas y similares, agua potable, productos medicinales y farmacéuticos (Parágrafo 8.a)
Servicios					
Todos, salvo los explícitamente enumerados en la Ley (Art. 1)	a) De salud, prestados por instituciones públicas e instituciones de utilidad pública; b) De arrendamiento de inmuebles destinados a viviendas; c) Aquellos prestados en relación de dependencia regidos por la legislación laboral; d) De espectáculos públicos culturales; e) Educativos y de enseñanza; f) Operaciones de depósito, de otras formas de captación y de préstamos de dinero; g) Emisión y colocación de títulos valores por el Estado e instituciones oficiales autónomas, así como por entidades privadas cuya oferta primaria haya sido pública a través de una bolsa de valores autorizada; h) De suministro de agua y servicio de alcantarillado, prestados por instituciones públicas; i) De transporte público terrestre de pasajeros; y j) De seguros de personas, en lo que se refiere al pago de las primas; lo mismo que los reaseguros en general	Servicios financieros, constitución de fideicomisos y devolución de bienes al fideicomitente, membresías en asociaciones gremiales, educación (si el que la brinda no distribuye utilidades) (Art. 7)	Están exentos los siguiente servicios: energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; honorarios profesionales en general; de enseñanza; de hospitalización y transporte en ambulancia; de laboratorios clínicos y de análisis clínicos humano; servicios radiológicos y demás servicios de diagnósticos médicos; transporte terrestre de pasajeros; servicios bancarios y financieros, barberías y salones de belleza, excepto el arrendamiento de bienes muebles con opción de compra; los relacionados con primas de seguros de personas y los reaseguros en general (Art. 15)	Salud, ciertos seguros, espectáculos deportivos no profesiones, espectáculos promovidos por organizaciones religiosas, transporte, electricidad para el riego, el consumo de electricidad si es menor a 300kw/h mensual, el agua, los intereses, las viviendas de interés social, el alquiler de casas de habitación sin amueblar, el alquiler de tierras, maquinaria o equipo para uso agropecuario (Art. 54)	Salud, arrendamiento de inmuebles como casa de habitación, educación, préstamos al Estado, transporte, electricidad, telefonía, comunicación social, correo estatal, juegos de apuestas, seguros y reaseguros, acceso a Internet residencial y para centros educativos, servicios públicos de alcantarillado, espectáculos culturales, bolsas comerciales, importación de bienes exonerados (Parágrafo 8.b)

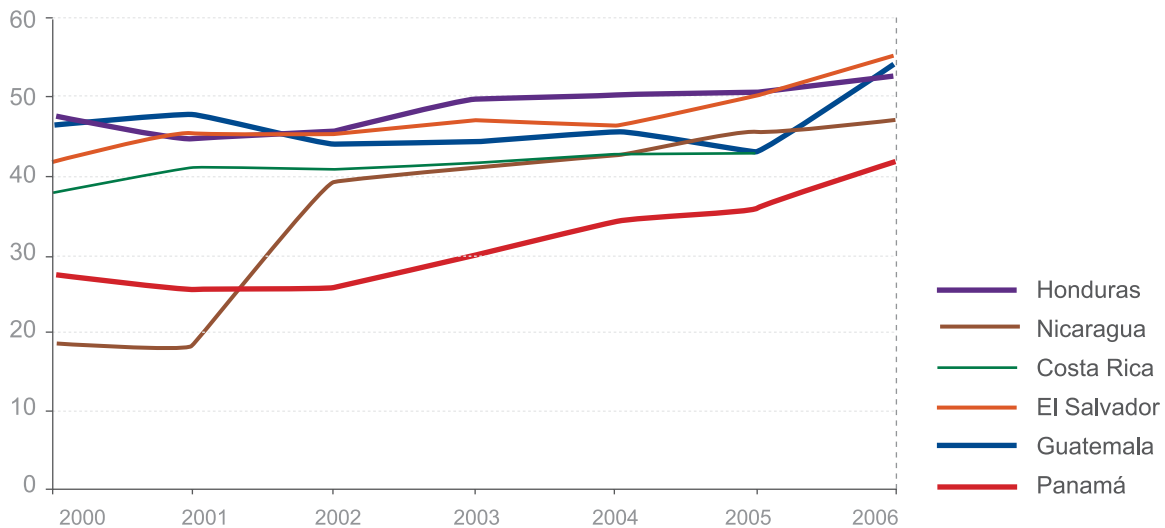
Fuente: Elaboración propia basada en legislación de los países.

al reducir la carga tributaria de estos grupos en particular. El problema es que muchas exenciones actualmente vigentes benefician particularmente a los grupos de ingresos medios-altos o altos. Tal es el caso de las exenciones para la educación y la medicina privada, servicios a los que tienen un acceso muy limitado los hogares de menores ingresos pero que, en cambio, son utilizados intensamente por los grupos de más altos ingresos. La eliminación de estas exenciones no acabaría con la regresividad de los sistemas tributarios pero la reduciría.

3. Los nuevos sistemas de retenciones

Ha habido mejoras considerables de la productividad del IVA en los países de América Central, lo que refleja la reducción de algunas exenciones así como nuevos mecanismos de control. En 2006 la productividad media del IVA era 10% superior a la existente en el 2000 (véase la gráfica 3). Distintos hechos explican estos aumentos. En Nicaragua, la ampliación de la base tributaria mediante la eliminación de tratamientos de tasa cero y de exenciones para algunos bienes tuvo como resultado

Gráfica 3
Evolución de la productividad del IVA, 2000-2006
(Porcentajes)



Nota: el impuesto sobre ventas en Panamá incluye servicios a partir del año 2003.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas y bancos centrales.



un aumento especialmente importante de recaudación del IVA en 2002, sin modificar su tasa, lo que aumentó su productividad.

Panamá, El Salvador, Honduras y Guatemala parecen haber sido favorecidos por el uso de retenciones del IVA.¹³ Estos sistemas no han sido aplicados de forma aislada, sino que han estado acompañados de reformas a la legislación tributaria enfocadas en un mayor control de los contribuyentes, incluyendo sistemas de información que permiten “cruzar” la información obtenida de diferentes impuestos, así como un endurecimiento de las penalidades por evasión y defraudación tributaria (El Salvador) entre otros.

Apesar de basarse en principios similares, los sistemas de retención vigentes en América Central tienen ciertas diferencias, como puede observarse en el cuadro siguiente. En primer lugar, existe una mayor cantidad de tasas diferenciadas y bases de cálculo en Guatemala¹⁴ que en El Salvador, Honduras y Panamá, lo que podría complicar un tanto más la aplicación de este sistema en el primer país. En segundo término, en El Salvador existe un régimen especial de percepciones mediante el cual los vendedores (ya sea de bienes importados o producidos en el país) trasladan inmediatamente al fisco un porcentaje del impuesto (1%) que el adquirente de los bienes debería pagar en el futuro inmediato.¹⁵ Posteriormente, al momento de presentar la declaración mensual del IVA, el comprador liquida el

monto percibido en la compra contra el impuesto a pagar.

Tercero, el mínimo de Guatemala a partir del cual se aplica el sistema de retenciones es más alto que el salvadoreño (casi tres veces mayor). Esto podría significar que el sistema salvadoreño de retenciones tiene un mayor costo para las empresas, al estar sujetas a retenciones mayores. También implica necesidades de mayor control de transacciones tributarias y un mejor flujo de caja, lo que requiere una mayor capacidad de la administración tributaria para fiscalizar un número más voluminoso de transacciones. Panamá cuenta con un mínimo determinado para retenciones solo para las operaciones del sector público, mientras que Honduras no tiene un mínimo establecido.

Finalmente, en Guatemala hay una mayor diversidad de tipos de retenedores, mientras que en Honduras la legislación plantea de forma explícita solo a las administradoras de tarjetas de crédito, sin una identificación explícita de otros agentes retenedores. Son casos intermedios Panamá y El Salvador, con un número mayor de agentes que Honduras, pero menores al total de Guatemala.

4. El aumento de la recaudación del IVA

En todos aquellos países para los cuales hay información disponible para el 2006 hubo un aumento de la recaudación del IVA,

Cuadro 5
Sistemas de retención del IVA en El Salvador, Guatemala,
Honduras y Panamá, 2006

Agentes de retención	Producto que adquiere	Retención (% sobre el precio de venta neto de IVA)				Retención a partir de:			
		GT	SV	HN	PA	GT	SV	HN	PA
Exportadores	Agrícolas y pecuarios	7.8%	n.a.	n.a.	n.a.	Q.2,500	n.a.	n.a.	
	No agropecuarios	1.8%	n.a.			Q.2,500			
	Servicios	1.8%	n.a.			Q.2,500			
Empresas de maquila	Bienes y servicios	7.8%	n.a.	n.a.	n.a.	Q.2,500	n.a.	n.a.	
Sector público	Bienes y servicios	3%(a)	1%(b)	n.a.	2.5%	Q.30,000	Cualquier monto	n.a.	B. 20,000
Operadores de tarjeta de crédito o débito	Pagos afectos al IVA a establecimientos afiliados Pago de combustibles	1.8%	2%(c)	12% o 15%(d)	Obligación de brindar información	Cualquier monto			
		1.5%(1)							
Contribuyentes especiales	Bienes y servicios	1.8%	1%	n.a.		Q.2,500 (equivalente a US\$ 325)	US\$100	n.a.	n.a.
Sociedades de hecho	Bienes y servicios pagadas a proveedores gravados	n.a.	n.a.	n.a.	2.5%	n.a.	n.a.	n.a.	Cualquier monto
Otros agentes de retención (designados por la administración tributaria)	Bienes y servicios adquiridos a proveedores del exterior	1.8%	1%	(e) no determinado	5%	Q.2,500 (equivalente a US\$ 325)	US\$100	No explícito en la ley	Cualquier monto
Excepciones	Transacciones entre agentes retenedores								

n.a. No aplica.

Notas: (1) El 1.5% sobre el valor total de la factura. (a) Excepto municipalidades y entes exentos, (b) Designados por la administración tributaria, (c) Conocidas como "Anticipos a cuenta" Artículo 162-A Código Tributario, (d) En Honduras retiene el 100% del ISV, el cual tiene 2 tasas: 12% y 15% (bebidas), (e) La Ley de Honduras deja abierta la posibilidad de incluir a otras entidades.

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación nacional en cada caso: Guatemala, Decreto 20-2006, Artículos 1 al 14; El Salvador Código Tributario, Artículos 162, 162-A y 163; Honduras, Ley 24, Reformas por el artículo 51-2003.



medida como proporción del PIB. Ello se inserta dentro de una tendencia mayoritaria de mejoras, sin aumentos de las tasas del IVA en los últimos años.

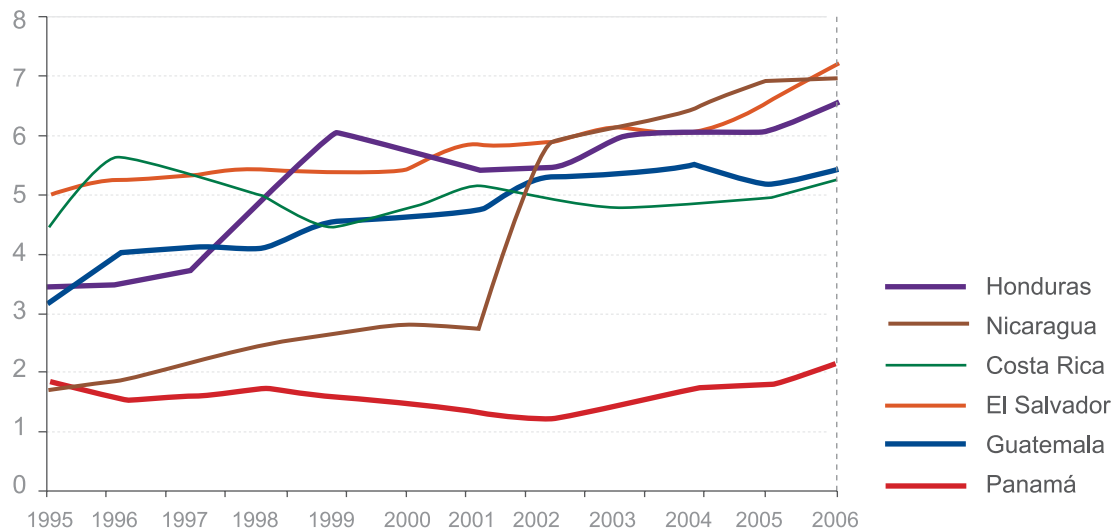
D. LA EXTREMA DIVERSIDAD DE LOS IMPUESTOS SELECTIVOS DE CONSUMO

Los impuestos selectivos tienen ya una larga historia en América Central, aplicados originalmente a licores y tabaco y posteriormente a una gama más amplia de productos, incluyendo combustibles. El diseño de los impuestos selectivos de consumo es mucho más sencillo que en el caso del IVA porque se trata de un impuesto llamado monofásico, generalmente cobrado en aduanas o en fábrica, se trate de un

impuesto específico —un monto fijo por unidad del producto— de un impuesto *ad valorem*, o de una mezcla de ambos.

Actualmente los impuestos selectivos de consumo gravan un grupo reducido de bienes, de baja elasticidad precio (su consumo se reduce poco aun cuando se aumenta su precio), y son relativamente fáciles de recaudar. Sin embargo, este no siempre ha sido el caso en la región. En Costa Rica más de 1,200 incisos arancelarios fueron objeto de este impuesto y como no se aplicaba solo a bienes de consumo final, se llegó a crear un sistema de créditos, de manera que el Impuesto Selectivo de Consumo era más bien un IVA de base estrecha y mal diseño técnico.

Gráfica 4
Evolución de la recaudación del IVA, 1995-2006
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas y bancos centrales.

Aunque la situación ha cambiado, todavía existen variaciones considerables en la cobertura del impuesto y en el grado de precisión de las clasificaciones arancelarias utilizadas para aplicarlo.¹⁶ Al igual que en los casos previamente analizados, la legislación de Costa Rica se diferencia de la de los demás países por el grado de detalle. Son aún casi cincuenta tipos de bienes los que están gravados, y además de los bienes obligados con la ley del Impuesto Selectivo de Consumo, están gravados otros —por lo que en efecto son impuestos selectivos de consumo— mediante el Impuesto Único sobre los Combustibles y el Impuesto sobre las Bebidas Gaseosas.

La diversidad de los impuestos se refleja en el comportamiento reciente de lo que han recaudado, medido como proporción del PIB. En tres países (Guatemala, El Salvador y Panamá) lo recaudado ha sido bajo, menor al 1.5% del PIB en los últimos años y sin tendencias muy claras. En Honduras, Nicaragua y Costa Rica su importancia ha sido mayor, cercana o superior al 3.5% del PIB, aunque con una tendencia decreciente en Honduras.

1. Impuestos sobre los combustibles

En la mayor parte de los países de la región el petróleo y sus derivados tienen impuestos específicos; Nicaragua es la excepción a esta regla general. En Costa Rica existe un “impuesto único” —denominado así porque vino a consolidar y a sustituir

varios impuestos diferentes sobre estos productos— de tipo específico, con 13 tasas diferentes.¹⁷ En El Salvador se le aplica el impuesto a la venta de diesel y gasolinas o sus mezclas con otros carburantes, con un monto de US \$0.20 por galón.

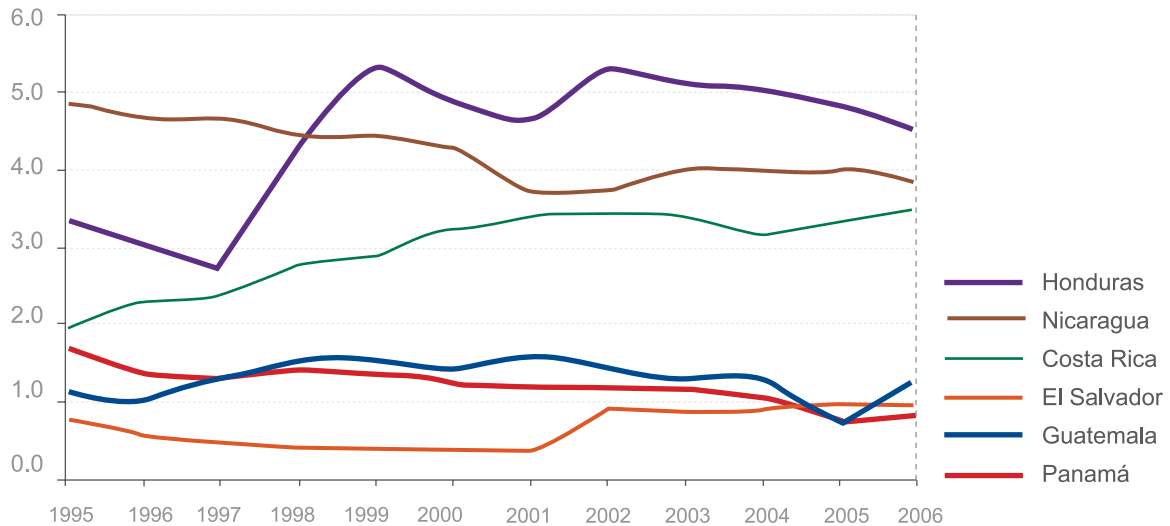
En Guatemala el petróleo y sus derivados están gravados con un impuesto específico que va de Q0.50 a Q4.70. Honduras combina un monto fijo o impuesto específico, que oscila entre US \$0.0 y US \$0.97 con un impuesto *ad valorem*, que va del 0 al 100%, según el tipo de producto.

Ese rango tan amplio difícilmente puede justificarse con base en argumentos de elasticidad de la demanda o equidad tributaria, de manera que puede ser tan arbitrario como el amplio espectro de tasas en la tributación de los no residentes en el caso de Costa Rica. En Panamá los combustibles tienen un impuesto que oscila entre los US \$0.13 y los US \$0.60 según el tipo de producto.

En todos los casos mencionados hay un componente del impuesto fijado en términos específicos, no *ad valorem*. Los expertos tributarios recomiendan que los impuestos al consumo se definan como impuestos *ad valorem*, ya que ello permite conservar el valor real del impuesto recaudado, para un consumo determinado, sin tener que hacer ajustes de tarifas para compensar la inflación.

Gráfica 5

Evolución de la recaudación de impuestos selectivos, 1995-2006
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas y bancos centrales.

Sin embargo, en el caso del petróleo y sus derivados los gobiernos centroamericanos concluyeron que era preferible evitar, en momentos en que el precio del petróleo tiende al alza, que el impuesto cobrado aumente en la misma proporción.

2. Bebidas gaseosas y otras bebidas no alcohólicas

En Costa Rica las bebidas gaseosas están gravadas con un impuesto específico de C2.15 para el agua en envases de más de 18 litros, C4.60 para el agua en envases menores y para otras bebidas envasadas

no gaseosas y finalmente, C6.20 para las bebidas gaseosas. En Guatemala se repite un patrón semejante: las bebidas gaseosas están sujetas a un impuesto de Q0.18, las isotónicas a una tasa de Q0.12, los jugos, néctares, bebidas de yogurt y polvos concentrados para la preparación de bebidas con Q0.10 y finalmente, el agua con Q0.08. En El Salvador y Panamá solo las bebidas gaseosas están gravadas con el impuesto selectivo de consumo: un impuesto del 10% sobre el precio de venta sugerido al público, excluyendo impuestos, en el caso de El Salvador, y del 5% sobre el precio de fábrica, en Panamá.

La imposición que pesa sobre las bebidas no gaseosas en América Central expresa preferencias un tanto arbitrarias de los legisladores, parecidas a la ya mencionada para el caso de Costa Rica, en el que las telenovelas son gravadas a un tasa mucho más alta que sus contrapartes producidas originalmente en inglés, ya se trate de telenovelas u otro tipo de programas. De manera análoga los países de la región han tendido a gravar más severamente las bebidas gaseosas que los néctares o jugos de frutas, bajo la premisa de que los últimos son más saludables, lo que no es necesariamente cierto.

3. Bebidas alcohólicas de diversos tipos

También en este caso existe una gran variedad en el istmo. Costa Rica aplica un impuesto *ad valorem* a las bebidas alcohólicas, mientras que Guatemala se aplica el impuesto *ad valorem* con tasas distintas para las bebidas alcohólicas, las bebidas alcohólicas mezcladas y los vinos. En Panamá hay impuestos específicos por grado alcohólico y litro, que van de de B0.035 para las bebidas alcohólicas hasta B0.1325 para la cerveza, mientras que en El Salvador el impuesto se aplica sobre el contenido alcohólico, con 19 tasas diferentes en función del producto específico. Por ejemplo, la cerveza paga US \$0.0825, el vino US \$0.07 y el whisky US \$0.15 por cada 1% en volumen de alcohol por litro de bebida. En Honduras

las bebidas alcohólicas pagan 10% sobre el valor CIF, más derechos arancelarios más Servicio Administrativo Aduanal o precio ex – fábrica.

4. Tabaco y productos de tabaco

Costa Rica aplica impuestos *ad valorem* al tabaco y a productos de tabaco, incluyendo puros y cigarrillos. En El Salvador existe un impuesto específico de \$ 0.005 más *ad valorem* del 39% sobre el precio de venta sugerido al público, y en Guatemala, del 100% del precio de venta en fábrica, y no menos del 46% del precio de venta sugerido al público. En Honduras, el impuesto se determina aplicando una tasa del 47.5% sobre el precio de venta final sin impuesto, en Nicaragua la tasa es del 43.0% sobre el precio de venta del fabricante o productor y en Panamá, el impuesto es un 32.5% sobre el precio al consumidor. La gran diversidad de impuestos selectivos se confirma al observar el cuadro siguiente.

5. Otros productos

En Costa Rica existen otros 40 incisos arancelarios, que incluyen juegos, electrodomésticos, motocicletas, las carrocerías y los chasis de algunos tipos de autos, jabón, llantas, ciertos tipos de motor, entre otros. En Guatemala hay impuestos a la distribución de cemento —también en Honduras— a los pasajes aéreos internacionales, a la circulación de vehículos, por timbres fiscales y por papel



Cuadro 6
Impuestos Selectivos de Consumo, 2006

	Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Bebidas no alcohólicas	Bebidas gaseosas: Impuesto específico de C11.20 por unidad de consumo, actualizable periódicamente según los cambios en el Índice de Precios al Consumidor	Bebidas gaseosas: 10% sobre el precio de venta sugerido al público excluyendo el ITBMS y a la prestación de servicios y el valor de los envases retornables	Bebidas gaseosas: Q0.18 Bebidas isotónicas Q0.12 Jugos y néctares Q0.10 Bebidas de yogurt Q0.10 Concentrado o polvo para la preparación de bebidas Q0.10 Agua natural: Q0.08			5% sobre precio de fabricante o CIF
Bebidas alcohólicas	Sujetas a un impuesto específico por mililitro de alcohol absoluto, que va de C1.47 hasta C2.02, dependiendo del grado alcohólico de las bebidas	Impuesto específico sobre el contenido alcohólico, con 19 alícuotas diferentes en función del producto específico	8.5% Bebidas alcohólicas mezcladas: 7.5% Vinos 7.5% Cervezas 6%	10% sobre valor CIF más derechos arancelarios más Servicio Administrativo Aduanal o precio ex – fábrica	Entre el 15% (mosto de uva) y el 42%, con la mayor parte de los productos en 37%	B0.035 por grado alcohólico por litro y B0.05 para otras B0.05 para vinos Cervezas B. 0.1325 por litro
Tabaco y sus productos	Un 95% sobre la base imponible	US \$0.005 más 39% sobre el precio sugerido de venta al público	100% del precio de venta en fábrica y no menos del 46% del precio de venta sugerido al público	47.5% sobre el precio de venta final sin impuesto	43.0%	3.5% del precio al consumidor
Petróleo y sus derivados	Impuesto específico de entre C20 y C150, sujeto a ajustes periódicos en función de la inflación	US 0.20 por galón de diesel y gasolina excepto gasolina para aviación y transporte público	Q0.50 a Q4.70, según el producto	Tarifa que va de 0 a US \$0.97, según el producto más tasa del 0 al 100% según el tipo de producto		B. 0.13 a B. 0.60 según el producto
Otros			Distribución de cemento: Q1.50 por bolsa de 42.5 kg. Pasajes aéreos internacionales: 10% Circulación de vehículos: Entre 0.1 y 1.0% del valor en función de la antigüedad del vehículo. Impuesto sobre timbres y papel sellado: 3%	Distribución de cemento: 15% sobre precio de venta en fábrica		Automotores: 5% sobre precio neto de venta o CIF Joyas: 5% sobre precio neto de venta o CIF Premios de las máquinas tragamonedas: 7% Servicios de televisión por cable, microondas y satelital; telefonía celular, excepto móvil por tarjeta: 5% sobre el precio facturado

Fuente: Elaboración propia basada en legislación de los países.

sellado para los protocolos. En El Salvador no hay ningún impuesto específico además de los mencionados en las secciones previas y en Panamá hay impuestos sobre los permisos de las máquinas tragamonedas.

E. EL PRECARIO DESARROLLO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

1. Renta territorial con fuertes exenciones

Como ya se anotó, prácticamente la totalidad de países centroamericanos aplican el principio de gravar únicamente la renta de fuente nacional o “renta territorial”, con la excepción de Honduras, aunque no resulta claro el que la administración tributaria esté realmente en capacidad de capturar las rentas de fuente no hondureña generadas por los residentes. Además, en mayor o menor medida todos los países de la región mantienen sistemas de rentas cedulares, es decir, con bases especiales y diferenciadas para distintas fuentes de renta (intereses, dividendos, alquileres, salarios, ganancias de capital). Ningún país aplica el sistema alternativo de renta “global”, en el cual los contribuyentes suman los ingresos de todas sus fuentes para calcular sus obligaciones tributarias.

En todos los países existe un amplio listado de entes exentos o “exenciones subjetivas”, así como amplias listas de rentas exentas. En el primer caso, dentro de los entes exentos se incluye el Estado,¹⁸ las universidades y en

algunos casos otros centros educativos, las iglesias, la mayor parte de las instituciones sin fines de lucro autorizadas¹⁹ y los diplomáticos acreditados en el país.

Las rentas exentas comprenden, en la mayoría de los casos, los aguinaldos, las herencias y las ganancias de capital. En algunos casos, las rentas exentas están claramente diseñadas para promover el desarrollo de una industria que genera ingresos fiscales por otros medios — como el pago de derechos de inscripción o licencias—. Tal parece ser el caso de la exención para las rentas derivadas del comercio marítimo internacional otorgadas por Panamá.

Tres países utilizan rentas presuntas²⁰: Nicaragua, para los intereses; Guatemala para los intereses, para “facturas especiales” de bienes y servicios y para los profesionales; Costa Rica para los intereses, las actividades de profesionales y técnicos y para el transporte remunerado de personas. En todos los casos, los “gastos y costos necesarios para generar y mantener la renta” constituyen gastos deducibles. Sin embargo, en ninguno de ellos la legislación se limita a enunciar este principio y desarrollar el detalle por la vía reglamentaria, sino que la legislación misma incluye una lista detallada de gastos deducibles, con frecuencia complementada con un inciso que añade “y todos los demás necesarios para generar la renta” e incluso, en algunas ocasiones, con la aclaración adicional de que “no serán



Cuadro 7

Principales exenciones subjetivas y objetivas del ISR, 2006

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Entidades exentas					
<ul style="list-style-type: none"> • El Estado e instituciones autónomas y semiautónomas que gocen de exención • Universidades estatales; • Partidos políticos • Iglesias; • Empresas de Zonas Francas; • Organizaciones gremiales • ONG; • Cooperativas • Asociaciones solidaristas; • Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional • Caja de Ahorro y Préstamos de la Asociación Nacional de Educadores • Corporación de Servicios Múltiples del Magisterio; • Diplomáticos 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado, • Municipalidades; • Corporaciones y fundaciones de derecho público • Corporaciones y fundaciones de utilidad pública. • Diplomáticos extranjeros en el Salvador y los diplomáticos salvadoreños en el exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado, y sus empresas, excepto de capitales mixtos; • Universidades y centros educativos privados; • Organizaciones no lucrativas; • Instituciones religiosas; • Intereses y comisiones pagados por el Estado al exterior; • Diplomáticos; • Personal extranjero pagado por entes extranjeros o donaciones; • Comunidades indígenas y empresas agrícolas de parcelarios; • Cooperativas en transacciones con sus asociados y otras cooperativas; • Diplomáticos de Guatemala en el extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado; • Instituciones de beneficencia y otras sin fines de lucro; • Iglesia; • Diplomáticos; • Asociaciones gremiales; • Docentes en servicio en las escuelas primarias y en los colegios secundaria por los sueldos que devengan en los mismos • Maestros jubilados por las cantidades que perciban en concepto de jubilación 	<ul style="list-style-type: none"> • Universidades y centros de educación técnica superior o vocacional; • Instituciones de beneficencia y otras sin fines de lucro • Bomberos y Cruz Roja, • El Estado, • Regiones autónomas y comunidades indígenas; • Diplomáticos extranjeros en Nicaragua y nicaragüenses en el exterior; • Iglesias; • Cooperativas; • Profesionales que brinden servicios ocasionales al Estado financiados por cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado; • Iglesias • Entidades sin fines de lucro debidamente autorizadas; • Personas dedicadas a la actividad agropecuaria con ingresos brutos anuales menores de B150.000
Rentas exentas					
<ul style="list-style-type: none"> • Aportes de capital social; • Revaluación de activos fijos; • Dividendos y cualquier otra forma de distribución de beneficios; • Ganancias de capital obtenidas en virtud de traspasos de bienes muebles e inmuebles, que no constituyan una actividad habitual; • Herencias, los legados y bienes gananciales; • Premios de las loterías nacionales; • Donaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Viáticos y equipo de trabajo; • Donaciones entre parientes; • Premios por servicios a la patria; • Rendimientos de depósitos bancarios de personas físicas; • Valor que produciría el arrendamiento de casa propia; • Pagos de seguros; • Ganancias de capital no habituales realizadas en plazo mayor a 6 años; • Indemnizaciones por muerte o incapacidad; • Pensiones; • Dividendos; • Rendimientos (ganancias de capital, de títulos valores; • Intereses pagados a bancos en el exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnizaciones o pensiones por muerte, incapacidad, tiempo servido, seguro de daños; • Dividendos y participaciones de utilidades; • Aguinaldos, la bonificación Decreto Número 42-92; • Jubilaciones, pensiones y montepíos originados en Guatemala; • Rentas de la seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos de seguros hondureños; • Renta de títulos valores emitidos con anterioridad a ley que eliminó esta exención; • Subvenciones estatales; • Premios de la Lotería Nacional; • Indemnizaciones por riesgos profesionales; • Renta procedente de inversiones de fondos provisionales hondureños; • Prestaciones laborales (con límite); • Jubilaciones; • Aguinaldos (hasta 10 salarios mínimos) • Aportaciones a planes de pensiones e instituciones de seguridad social; • Participaciones en utilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Premios de Lotería Nacional inferiores a C50,000; • Pagos de seguros, salvo de ingreso o producto; • Indemnizaciones contempladas en Código del Trabajo, • Convenios Colectivos e ingresos de seguridad social; • Aguinaldo; • Intereses de ahorros de cuentas menores a US \$5,000.00, de instrumentos con plazo mayor a 4 años; • Dividendos o participaciones de utilidades; • Títulos valores emitidos por el estado, así como los intereses que devengan; • Intereses que devenguen los préstamos otorgados al estado; • Rentas de títulos valores adquiridos en bolsa 	<ul style="list-style-type: none"> • Rentas del comercio marítimo internacional de naves con matrícula panameña o matrícula extranjera (a condición de reciprocidad) • Rentas de la enajenación de naves marítimas matriculadas en Panamá; • Intereses percibidos en bancos establecidos en Panamá, y de valores públicos y privados (bajo ciertas condiciones), • Intereses y comisiones pagados por bancos panameños a entidades financieras internacionales (bajo ciertas condiciones); • Regalías de Zona Libre a entidades del exterior; • Dividendos de pequeñas sociedades

Fuente: Elaboración propia basada en leyes de los países de América Central.

deducibles aquellos costos y gastos que no estén relacionados o no fueran necesarios para generar la renta”.²¹

2. Tasas decrecientes

Formalmente, las tasas del Impuesto Sobre la Renta de empresas y de personas naturales que ejercen actividades lucrativas han mostrado una cierta tendencia a la baja en la última década. En Costa Rica se creó

una escala progresiva para las pequeñas y medianas empresas, si bien la tasa general se ha mantenido estable en 30%. En Honduras y Nicaragua se redujo la tasa máxima, mientras que en Guatemala, que tiene una tasa única, pasó del 25 al 31%. Por su parte, Guatemala y Panamá han creado formas alternativas de calcular el impuesto a pagar, utilizando la renta bruta, en vez de la renta neta, como renta imponible.

Cuadro 8
Gastos deducibles y no deducibles para el Impuesto sobre la Renta de Sociedades, 2006

Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gastos deducibles (En todos los casos, “los necesarios para producir y mantener la renta”)					
<ul style="list-style-type: none"> • Deducción adicional contratación discapacitados; • Impuestos en compra de bienes y servicios; • Seguros contratados con el INS; • Intereses y gastos financieros; • Incobrables; • Depreciaciones; • Cuotas patronales; • Gastos de organización; indemnizaciones hasta el triple del mínimo establecido en el Código de Trabajo; • Publicidad y promoción; • Donaciones al Estado, a las universidades estatales, y a ONG; • Pérdidas por destrucción de activos 	<ul style="list-style-type: none"> • Viáticos y gastos de viaje; • Primas de seguros; • Intereses pagados a terceros; • Reservas legales, incluidas las de las entidades financieras; • Deudas incobrables; • Erogaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas a seguridad social o cuentas de capitalización individual; • Asignaciones por planes provisionales; • Gastos sociales en beneficio gratuito de los trabajadores; • Impuestos municipales; • Donaciones al Estado u organizaciones sin fines de lucro autorizadas, hasta 5% de la renta neta o Q500,000 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad; • Seguros; • Intereses; • Impuestos municipales, • 1% del valor de las ventas a crédito • Hasta un 10% de las cuentas por cobrar; • Amortización de inversiones en beneficio de los trabajadores; • Gratificaciones a empleados, que no excedan 6 meses de sueldo; • Amortización por desgaste de bienes no sujetos a depreciación; • Donaciones al Estado y organizaciones sin fines de lucro; • Cuotas del seguro social; • Gastos de representación y bonificaciones a ejecutivos y propietarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses; • Erogaciones sociales para beneficio de los trabajadores; • Seguros de los trabajadores; • 10 % de las utilidades pagadas como sobresueldos; • Participaciones en utilidades y similares, (sólo sueldo y sobresueldo para socios y sus familiares); • Incobrables; • Destrucción o apropiación indebida de activos; • Depreciación; • Donaciones al Estado, y otros sin fines de lucro (hasta 10% de las utilidades); • Cotización seguridad social; • Incremento bruto de reservas para préstamos 	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones a instituciones educativas o de beneficencia sin fines de lucro hasta un máximo de 1% del ingreso gravables el caso de las personas jurídicas y hasta B.50.000 para personas naturales; • Cuotas a entidades o gremios sin fines de lucro; • En los créditos garantizados con depósitos, el diferencial entre el interés pagado y el percibido (con excepciones); • Las ganancias que distribuyen los patronos a sus trabajadores



Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gastos no deducibles					
<ul style="list-style-type: none"> • Intereses pagados a socios de S.R.L., pactados a tasa superior a la de mercado o sin retener el impuesto correspondiente; • Erogaciones capitalizables; • Impuestos indirectos cuando el sujeto pasivo sea contribuyente de tales impuestos; • Utilidades distribuidas; • Gastos e impuestos en el exterior, salvo los expresamente autorizados; • Gastos personales; • Derechos de llave y de propiedad intelectual; • Remuneraciones no sometidas al régimen de Caja Costarricense de Seguro Social; • Obsequios a los socios o parientes; • Gastos de subsistencias del contribuyente y de su familia; intereses que • S.R. y empresarios individuales autoasignen; • Pérdidas de capital por traspaso de activos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos personales, intereses pagados a socios y parientes cercanos, • Adquisición de inmuebles o vehículos para uso personal, • Utilidades retenidas o capitalizadas; • Dividendos pagados a poseedores de acciones preferentes; • Costos de adquisición de activos intangibles a paraísos fiscales; • Los que no se encuentren debidamente documentados y las deducciones que no se estipulen en la ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Los que no estén documentados; • Bonificaciones a altos ejecutivos, directivos con base en las utilidades; • Mantenimiento de instalaciones de recreo personal; • Gastos y depreciación de bienes de uso indistinto profesional y particular: sólo se deducirá la parte correspondiente al uso profesional o el 70% del gasto; • Los costos que superen el 97% de los ingresos gravados, salvo cuando hay pérdidas por dos años consecutivos o el margen bruto es inferior al 4% 	<ul style="list-style-type: none"> • Deudas incobrables de socios o parientes; • Reparación por desgaste de bienes; • Inversiones; gastos personales del contribuyente y participaciones de utilidades a socios o sus parientes; • Intereses pagados a socios y parientes; pérdidas de capital del contribuyente y las sufridas en inversiones de lujo 	<ul style="list-style-type: none"> • Incurridos en otros periodos; • No documentados; • Personales del contribuyente, socios y personal de alto nivel,; • Impuestos sobre terrenos baldíos o sin explotar, • Recargos por deudas y multas tributarias; • Ajustes fiscales; • Inversiones, salvo sus depreciaciones, • Donaciones no permitidas por Ley, • Quebrantos netos provenientes de operaciones ilícitas; • Reservas, salvo las señaladas en el Código del Trabajo e incobrables; • Intereses de préstamos de socios cuando la tasa sea superior a la del sistema financiero; • Pagos a no residentes si no se hizo la retención correspondiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Los provocados en actividades cuya de renta extranjera o exenta; • Gastos personales o de subsistencia del contribuyente y su familia; edificación o mejoras permanentes en cualquier bien mueble o inmueble (salvo la depreciación); viajes de recreo; • Cuotas, fiestas populares, entretenimientos que no sean de propaganda; • De las empresas locales distribuidoras de películas que tengan relación con la empresa productora; • Los no documentados; • Pagos hechos por personas radicadas en las zona libre de colón y el aeropuerto de tocumen a personas en el exterior, en concepto de regalías; • Incurridos en periodos anteriores

Nota: Se enumeran aquí únicamente los gastos deducibles sobre los que podría existir duda y que son taxativamente enumerados en la legislación.

Fuente: Elaboración propia basada en leyes de los países de América Central.

Recuadro 3**Consideraciones sobre la aplicación del impuesto sobre la renta bruta**

El cálculo del impuesto con base en la renta bruta tiene dos problemas, uno de los cuales es evidente: dos empresas con utilidades distintas pueden terminar pagando el mismo impuesto si una de ellas opera con altos márgenes de utilidades y la otra, con márgenes menores. Esto implica que la carga tributaria, medida como porcentaje de las utilidades, es menor para las empresas más productivas y rentables y mayor para las menos productivas y rentables. Las últimas, presumiblemente, son las más necesitadas de reinvertir sus utilidades para aumentar su productividad.

El otro problema es quizá menos obvio, pero no menos importante: resulta ilusorio creer que la fiscalización de un impuesto sobre las rentas brutas es sustancialmente más fácil que la fiscalización de un impuesto sobre las rentas netas (y esta supuesta simplicidad en la administración del impuesto pareciera ser la única razón para recomendarlo). Ciertamente, en el caso del método tradicional, determinar cuáles gastos y cuáles costos constituyen deducciones legítimas puede ser difícil. Pero determinar el verdadero volumen de ventas puede ser igualmente difícil, especialmente para una empresa con operaciones internacionales en un país que no cuenta con una administración tributaria sofisticada, con legislación moderna para regular precios de transferencia y con una red de tratados de intercambio de información con sus socios comerciales.

En otras palabras, la opción de gravar la renta bruta en vez de la renta neta, a menos que tenga la intención precisamente de estimular el crecimiento de las empresas que ya son más rentables y productivas y de desestimular el de aquellas que no lo son, parece un intento de encontrar un “atajo” en una materia en que los atajos simplemente no existen.

En cuanto al impuesto sobre la renta de las personas que realizan actividades independientes o de tipo empresarial²² las tasas, tanto mínimas como máximas, se han mantenido estables entre 1997 y 2006, con la única excepción de Honduras, que redujo la tasa marginal máxima del 40 al 25%.

En lo que se refiere a las personas, al igual que sucede en el caso de las empresas, las tasas formalmente definidas dan una información muy parcial en cuanto a la tributación, aun si se dejan de lado en el análisis

las limitaciones de las administraciones tributarias de la región, por dos razones.

En primer lugar, al aplicarse el principio de renta territorial en vez de renta mundial, una parte de los ingresos de los contribuyentes queda sin gravar, ya sea porque esos ingresos hayan sido genuinamente generados fuera del territorio nacional o porque hayan sido “colocados” en el exterior para fines tributarios. En segundo lugar, los sistemas de rentas cedulares, con bases especiales y diferenciadas para distintas fuentes de ren-



ta, y en muchos casos utilizando sistemas de retención en la fuente, hacen imposible determinar la carga tributaria que le corresponde pagar a cada grupo de ingreso.

Prácticamente ninguno de los países de la región cuenta con instrumentos adecuados para la administración de los aspectos internacionales de la tributación, como los tratados de intercambio de información tributaria de sus principales socios comerciales y los precios de transferencia. Sobre el último aspecto, Honduras es una excepción parcial, ya que su legislación le permite utilizar “precios al mayoreo”, con ajustes, para valorar exportaciones e importaciones.

3. Tendencias a la simplificación del ISR

En la región parecen enfrentarse dos tendencias en cuanto a la tributación de la renta.²³ Por un lado, existe la intención de acercar los sistemas de impuesto sobre la renta a los modelos de los países desarrollados, y por otro está el desarrollo de un enfoque “pragmático”, que reconoce las limitaciones estructurales de las administraciones tributarias de la región y, en consecuencia, en vez de intentar el desarrollo de un impuesto progresivo y de diseño técnico sofisticado, busca más bien un impuesto sencillo y de fácil administración.

La primera tendencia es ilustrada, particularmente, por la propuesta de reforma tribu-

taria integral que se discutió durante más de cuatro años en Costa Rica. Esa propuesta, a pesar de todos los elogios que ha recibido por parte de organismos financieros multilaterales, tiene un futuro bastante incierto en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.²⁴

En cuanto a la simplificación existen dos enfoques que no son mutuamente excluyentes. Por un lado está el intento de establecer un impuesto sobre los activos, que serviría como una especie de impuesto mínimo sobre la renta, que fue introducido en la mayor parte de los países de la región y derogado por inconstitucional en Costa Rica y Guatemala. En la actualidad, este impuesto está vigente en Nicaragua y Honduras, y es acreditable al pago del impuesto sobre la renta. En Guatemala se introdujo una variante de este impuesto, que dejaría de existir en el 2008.

El otro enfoque consiste en gravar la renta bruta en vez de la renta neta. En el caso de Guatemala este es el régimen general, con un impuesto del 5% sobre la renta gravable (la totalidad de la renta menos la renta exenta, pero sin deducir costos ni gastos de ningún tipo). Las empresas pueden tributar con base en el método tradicional, pero presumiblemente solo lo hacen aquellas cuyo impuesto a pagar es menor si se aplica dicho método.

En el caso de Panamá el impuesto debe calcularse utilizando tanto el método tradicional como el alternativo; con este

último se grava la renta bruta en un 1.40% y se debe pagar el impuesto que resulte mayor, ya sea el calculado de manera tradicional o el calculado utilizando el CAIR (Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta). En este caso, a diferencia de Guatemala, el método alternativo o CAIR cumple la misma función que antes cumplía el impuesto sobre los activos: se trata de un impuesto mínimo. En Guatemala, en cambio, en la práctica es un impuesto máximo.

4. Bases especiales del ISR

En todos los países se utilizan bases especiales para gravar algunas fuentes de renta, las cuales se discuten en esta sección.

i. El impuesto sobre la renta a personas jurídicas

Las ganancias de capital no están gravadas en Costa Rica ni en Honduras; solo en Nicaragua se suman a la renta gravable. En El Salvador, Guatemala y Panamá, están gravadas con una tasa del 10%, muy inferior a la tasa general del impuesto, que se sitúa entre el 25 y el 31%.

Las empresas pequeñas tributan bajo un régimen especial en Costa Rica y en Panamá. En Panamá, las empresas con ingresos menores o iguales a \$200,000 tributan conforme al régimen de las personas naturales por los primeros \$100,000 y conforme al régimen de las personas jurídicas por los siguientes \$100,000.²⁵

En Costa Rica el impuesto está estructurado con tasas crecientes, de 10%, 20% y 30%, definidas en función de las rentas brutas. El resultado paradójico es que una empresa de pequeño volumen y alto margen puede pagar impuestos más bajos que una empresa de alto volumen y bajo margen, aun en el caso de que las utilidades totales de la primera fuesen superiores a las de la segunda.

Los dividendos y otras formas de participación en las utilidades constituyen un sistema de base especial adicional en Costa Rica. En ese país a los dividendos por cooperativas, asociaciones solidaristas y empresas inscritas en la Bolsa se les aplica una tasa del 5%; las empresas no inscritas en Bolsa pagan un 15%. El sistema de Costa Rica genera ciertas inequidades: las cooperativas están exentas del ISR; así, los cooperativistas tributan solamente el 5% sobre las utilidades que reciben.²⁶

Las empresas tributan un 30%, de manera que la tasa efectiva para los accionistas de empresas inscritas en la Bolsa es del 33.5%.²⁷ Los accionistas de empresas fuera de la Bolsa —la mayoría en el país, y el 100% de las empresas pequeñas y medianas— tributan un 40.5%. Es decir, rentas esencialmente idénticas tributan a tasas que van del 5 al 40.5%; no hay relación con el nivel de ingreso total del contribuyente. Un contribuyente de bajos ingresos puede tributar un 40.5% si posee una pequeña empresa; otro, con altos ingresos, puede tributar un 5%, si es miembro de una cooperativa.



Los rendimientos de los títulos valores emitidos en moneda extranjera, los emitidos por el Banco Popular, los emitidos por el Sistema Financiero de la Vivienda están exentos en Costa Rica; los títulos valores inscritos en la Bolsa tributan el 8%; los no inscritos en la Bolsa, el 15%. También, en Costa Rica, las recompras y reportos de títulos valores tributan el 8%, mientras que las dietas y salarios tributan el 15%.

ii. El impuesto sobre la renta de los asalariados

La estructura del impuesto para las personas en relación de dependencia es similar en la región, salvo en el caso de Panamá, donde las personas con ingresos superiores a los US \$60,000 deben calcular el impuesto tanto con el método tradicional como con el CAIR o “Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta” (Véase el cuadro 9).

En Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, hay un mínimo exento, una escala de tasas marginales progresivas y gastos deducibles. En El Salvador el impuesto total no puede superar el 25% de la renta imponible. En Guatemala no puede ser superior al 31% de la renta imponible.

Salvo Costa Rica, los países establecen unos gastos deducibles. En El Salvador, además de los desembolsos para generar la renta, hay montos fijos para gastos médicos y educativos. En Guatemala son deducibles

los gastos médicos y educativos, las membresías en los colegios profesionales, las donaciones al Estado y a organizaciones sin fines de lucro. En Honduras son deducibles los gastos educativos y médicos, los seguros, las donaciones al Estado y a organizaciones sin fines de lucro; existe un monto fijo para otros servicios profesionales. En Nicaragua hay un monto fijo como deducción básica.

Costa Rica y Guatemala conceden créditos al ISR: en el primer caso, son sumas simbólicas, menos de \$1 por hijo y aproximadamente \$1.50 mensuales por el cónyuge. En Guatemala se puede acreditar parte del IVA pagado.

Declarar y autoliquidar el impuesto no es obligatorio en Costa Rica, Guatemala o Nicaragua para las personas cuyo ingreso provenga del trabajo asalariado. En El Salvador las personas con ingresos de más de C50,000 anuales deben declarar y autoliquidar el impuesto. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua las personas con varias fuentes de ingresos deben presentar declaración por cada una de dichas fuentes. En Costa Rica esta obligación se aplica solo a quienes realizan actividades personales con fines de lucro —el ejercicio liberal de sus profesiones o el desarrollo de empresas unipersonales— porque las demás fuentes de ingresos están sujetas a cédulas tributarias separadas y el mecanismo de recaudación del impuesto es la retención en la fuente.

Cuadro 9

Principales características del régimen del ISR para asalariados, 2006

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Principales deducciones		<ul style="list-style-type: none"> • C5,000 (US\$571.43) anuales por gastos médicos; • C5,000 (US\$571.43) anuales por gastos educativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos a colegios profesionales; • Seguridad social; • Pensiones alimenticias; • Donaciones al estado y organizaciones sin fines de lucro autorizadas (máximo de 5% de la renta neta); • Gastos médicos 	<ul style="list-style-type: none"> • L20.000 por gastos educativos y médicos; • Seguros; • Donaciones al Estado y organizaciones sin fines de lucro 		<ul style="list-style-type: none"> • B800.00 como de deducción básica; • Los cónyuges, B1,600.00, cuando declaren conjuntamente; • B250.00 por cada persona que el contribuyente sostenga o eduque (menor de edad o estudiantes no mayores de 25 años o incapacitados o parientes en hasta el segundo grado de consanguinidad); • Contribuciones al Seguro Educativo; • Intereses por préstamos hipotecarios para vivienda principal de uso propio con un máximo de B15,000.00 anuales; • Intereses de préstamos para educación; • Gastos médicos
Rentas no gravadas	<ul style="list-style-type: none"> • Aguinaldo; • Mínimo exento C5,616,000 anuales; • Indemnizaciones por muerte o incapacidades ocasionadas por accidente o por enfermedad de pagos del seguro social, el INS, o por sentencia judicial 	Mínimo exento de C22,000 US\$2,514.29	Mínimo vital de Q36,000	Mínimo exento L70,000	Mínimo exento C50,000 Aguinaldo	Las personas individuales que obtengan su ingreso exclusivamente de salarios y este sea menor a B10,400 anuales
Créditos	Se otorgan créditos por cada hijo (C10,560 anual) y por cónyuge (C15,720 anual)		IVA pagado			
Tasa de escala Mínima	Mínimo exento y tarifa progresiva de un 10% hasta un máximo de 15%.	Escala progresiva a partir de 10%, 20% y 30% más montos fijos. Impuesto total a pagar tiene como máximo 25% de la renta imponible.	Importe fijo más escala progresiva del 15%, 20%, 25% hasta un máximo de 31%. Total a pagar no puede ser mayor al 31% de la renta imponible.	Escala progresiva con máximo de 25%	Escala progresiva (10%, 15%, 20%, 25%) con máximo de 30%	Escala progresiva con tramo exento y alícuota superior de 22% (el ingreso entre B9,000 y B10,000 está gravado al 73%); las personas con ingresos de más de B60,000 anuales deberán tributar de acuerdo al régimen del CAIR

Fuente: Elaboración propia basada en leyes de los países de América Central.



El caso de Panamá es sustancialmente diferente. Si bien la renta bruta incluye todos los ingresos de fuente panameña no exonerados, los gastos deducibles son los más amplios de la región: US \$1,600 a los cónyuges que declaran conjuntamente, US \$250 por cada persona que sostenga el contribuyente, el seguro educativo, intereses de préstamos hipotecarios o para educación, gastos médicos. Además, hay una amplia lista de rentas exentas: rendimientos de títulos valores, dividendos, indemnizaciones, premios de juegos al azar y herencias.

En este país la estructura de las tasas es particular. Comprende una escala progresiva cuya tasa superior es del 22%. Las personas con ingresos de más de US \$60,000 al año deben utilizar el CAIR, tomando como base el total de ingresos gravables —renta bruta menos rentas exentas— pero sin deducciones y aplicar a esa base una tasa de 6%. El impuesto a pagar es el mayor de los dos cálculos: el tradicional o el CAIR.

iii. Impuesto sobre la renta de no residentes

Costa Rica, Guatemala y Honduras tienen sistemas parecidos, que aplican una retención en la fuente sobre las rentas brutas de los no residentes, y que varían en función de la actividad. El rango de tasas va del 10 al 31% en el caso de Guatemala, y del 8.5 al 50% en el caso de Costa Rica. En Honduras, el rango va del 5 al 35%, pero las participaciones sobre utilidades no están sujetas al impuesto.

5. La recaudación y micro-reformas del ISR

Llama la atención que después de una convergencia de la recaudación del ISR (como proporción del PIB) en 2002, hubiera habido una fuerte alza de lo recaudado en Panamá, Honduras, El Salvador y —con altibajos— Nicaragua. El ISR en Guatemala y Costa Rica, por su parte, aumentó en ambos casos entre 1995 y 2002 o 2003, decayó levemente —más en Guatemala— en los dos o tres años siguientes, y luego se recuperó pero sin alcanzar los niveles de los otros países. El menor avance de la recaudación del ISR en estos países en comparación con los demás sugiere que Costa Rica y Guatemala tendrían un margen importante para aumentar la recaudación de este impuesto.

Una evaluación más precisa de las reformas introducidas en los demás países (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá) confirma lo anterior. El caso más destacado es el de Panamá, que aumentó la carga tributaria por medio del ISR en 2.1 puntos porcentuales durante el período 2002-2006. Durante esos mismos años, incrementaron su recaudación como porcentaje del PIB Nicaragua (1.8 puntos porcentuales), Honduras (1.6 puntos porcentuales) y El Salvador (1.1 puntos porcentuales).

Los cambios en la legislación que realizaron estos países incluyen, en Panamá las reformas del año 2003 (Ley 61), 2005 (Ley 6) y 2006 (Ley 18); en Nicaragua, la Ley

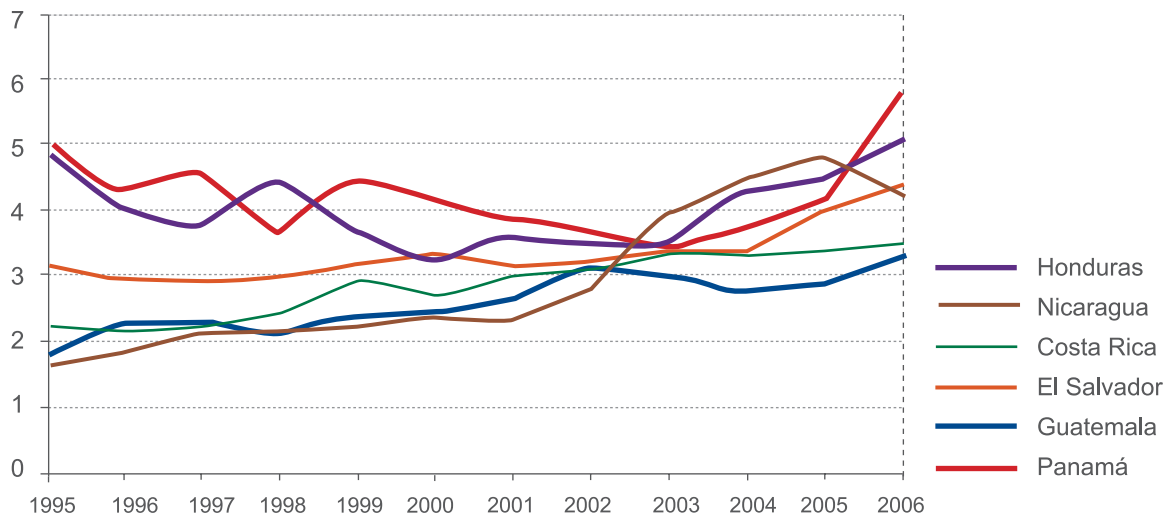
de Equidad Fiscal realizada en el año 2002; en Honduras, la Ley de Equidad Tributaria Decreto 51-2003, (2003); y en El Salvador las Reformas al Impuesto sobre la Renta (Decreto Ley 496 de 2004, posteriormente modificado por el D.L. 646 de 2005) y las Reformas al Código Tributario (Decretos 497 de 2004, modificado luego por los Decretos Ley 566 de 2004, 648 de 2005, 35 de 2006 y 182 de 2006).

Lo que se puede calificar como micro-reformas comparten seis características comunes. Primero, incluyen una definición más amplia del concepto de renta, ya que se

han incluido algunos beneficios recibidos en forma de bienes o servicios o bien, mediante bonificaciones. Segundo, aunque no se dieron pasos definitivos hacia un esquema de renta mundial, se fijaron criterios para considerar a algunas rentas como generadas en el territorio según permanencia en el territorio nacional o situación de residencia y por lo tanto, como rentas gravadas.

En tercer lugar, se definió con mayor precisión, en El Salvador y Panamá en particular, aquellos gastos que pueden ser considerados deducibles, dándole mayor claridad y menor discrecionalidad

Gráfica 6
Evolución del impuesto sobre la renta, 1995-2006
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas y bancos centrales.



a la definición de gastos destinados a conservar la fuente generadora de rentas. Cuarto, se amplió el uso de retención en la fuente para algunos tipos de renta, lo que ha sido utilizado en casi todos estos países con distinta intensidad. Quinto, se implementaron pagos mínimos para el ISR en El Salvador y Panamá, muy importantes en la generación de mayores recursos y como un medio para contrarrestar las debilidades de la administración tributaria.

Finalmente, se endureció la legislación penal para castigar a los evasores en todos los países y además se implementaron mejores mecanismos de controles, en particular en El Salvador y Panamá.

F. LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LOS IMPUESTOS APLICADOS AL COMERCIO EXTERIOR

1. La erosión de los aranceles como fuente de recaudación tributaria

La reducción de la importancia de los impuestos aplicables al comercio exterior es parte de un largo proceso histórico que se explora en el siguiente capítulo, y que en décadas previas incluyó impuestos aplicables tanto a las importaciones como a las exportaciones. Los procesos de apertura comercial iniciados en la década de los 80 fueron decisivos en este sentido. Actualmente subsisten básicamente impuestos aplicables a las importaciones (aranceles), aunque la entrada en vigencia

de los tratados de libre comercio suscritos a partir de la década de los 90, y especialmente el CAFTA, continúa reduciendo su importancia como fuentes de recaudación (véase la Gráfica 7). También erosionaron la naturaleza común del arancel externo, suscrito como parte del Tratado General de Integración en 1960, al permitirse que cada país pudiera negociar bilateralmente frente a nuevos socios externos, como se explica en el Capítulo 3.

Durante la década actual lo anterior ha significado bajar de una ya reducida tasa arancelaria media (no ponderada) de cerca del 8% para el conjunto de países que han sido parte del Mercado Común Centroamericano, a aproximadamente un 6% en 2006 (véase el Cuadro 11).

Si se toma en cuenta el arancel que efectivamente se aplica a las importaciones realizadas (es decir, ponderando el arancel), la tasa efectiva es incluso menor, como puede observarse en el cuadro siguiente y especialmente en Costa Rica y Nicaragua. Ello también sugiere cierta dispersión de las tasas, no obstante su clara tendencia a reducirse en las últimas dos décadas.

2. La Unión Aduanera²⁸

No obstante la erosión del Arancel Externo Común, la constitución de una unión aduanera centroamericana, contemplada desde el inicio en el Tratado General de Integración Económica de 1960, volvió a

Cuadro 10
Principales reformas del Impuesto sobre la Renta en años recientes

	Honduras	Nicaragua	El Salvador	Panamá
Definición de un concepto de renta gravable más amplio	El artículo 9 del decreto 194-2002 establece que forman parte de la renta bruta de los contribuyentes las bonificaciones o gratificaciones habituales que sean parte del salario, conforme al Código de Trabajo. Se incluyen el decimotercero y decimocuarto mes de salario		Se agregaron como ingresos gravables las deudas condonadas, los pasivos no documentados o provisiones de pasivos en exceso, y solamente los viáticos ligados a actividades productoras de renta gravable	Se agregaron los gastos de representación, bonificaciones, participaciones en las utilidades, uso de viviendas o vehículos, viajes de recreo o descanso, costos de educación de familiares, y otras remuneraciones similares por servicios personales, cualquiera sea su denominación, aun en el caso de que estas no estén sujetas al régimen de contribuciones del sistema de seguridad social, excluyendo los gastos en concepto de seguros médicos
Definición de renta gravable según criterios internacionales			Se incluye como renta obtenida en el país, así como los servicios prestados o utilizados en el territorio nacional, aunque se reciban o paguen fuera del territorio nacional. También se incluyen los ingresos provenientes de propiedad intelectual, si se encuentran registrados en El Salvador. Adicionalmente, se consideran gravadas las rentas obtenidas en un país extranjero a antes domiciliados por créditos otorgados a personas, fideicomisos o sucesiones ubicados en el exterior	En el caso de que una renta se genere en el exterior y en el país, cuando un 70% del ingreso se genere en Panamá, se considerará renta gravable
Mejor precisión de gastos deducibles y no deducibles			Listas de gastos deducibles y no deducibles	Listas de gastos deducibles y no deducibles
Uso de retenciones	En el decreto 194-2002 se establece la obligación para las personas jurídicas de retener en carácter como anticipo al pago del ISR el 12.5% del monto de pagos o créditos que efectúen por concepto de honorarios profesionales, dietas, comisiones, gratificaciones, bonificaciones y remuneraciones por servicios técnicos, exceptuando aquellos honorarios como única fuente de ingreso que no superen los L90,000	Se hacen retenciones del 20% por servicios de no residentes, retenciones a transacciones en la Bolsa Agropecuaria, y retenciones del 2% a importaciones de bienes de consumo mayores de US\$2,000	Prestaciones de servicios, transferencia de intangibles, no domiciliados	
Pagos mínimos a cuenta del ISR		1% sobre activo bruto	1.5% sobre ingresos brutos (tasas distintas para otras actividades)	
Mejores controles			Cruce con información bancaria	Cruce con información bancaria, normas contables NIIF
Endurecimiento de sanciones	X		X	X

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de cada país.



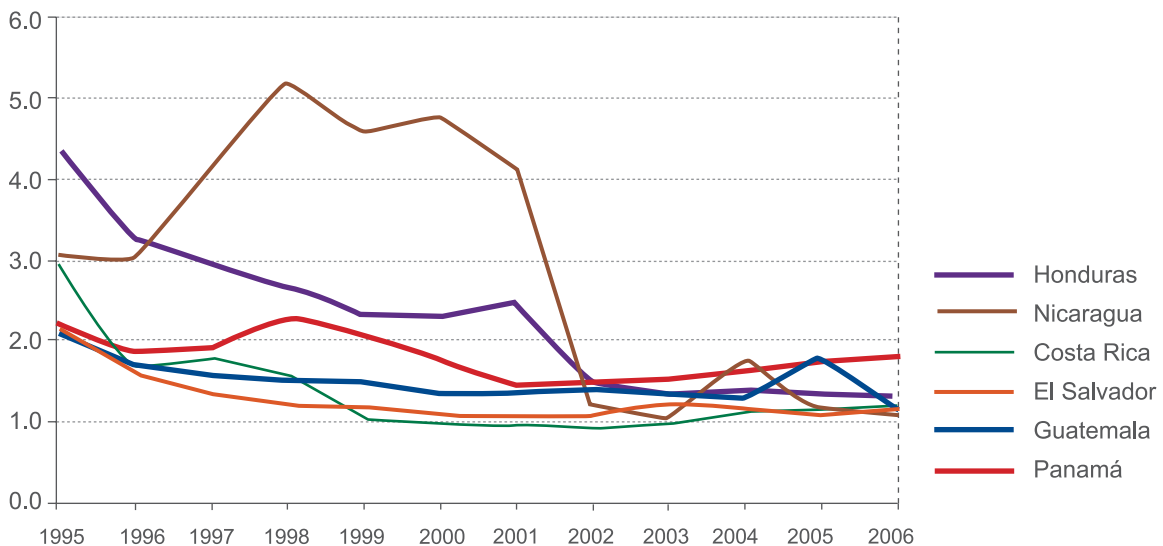
plantearse en 1993 con la suscripción del Protocolo de Guatemala, bajo la opción abierta por dicho instrumento de que dos o más países miembros podrían avanzar con mayor celeridad en el proceso. Las negociaciones se iniciaron en 2000 con un Convenio Marco suscrito entre Guatemala y El Salvador al que se adhirieron con posterioridad Honduras y Nicaragua. En el 2002 los Presidentes de la región aprobaron un Plan de Acción para acelerar el proceso de Unión Aduanera; y en junio del mismo año Costa Rica se adhirió al proceso, habiéndose aprobado poco después el Marco General para la Negociación de la Unión

Aduanera en Centroamérica el que está sirviendo de base en las negociaciones que actualmente se realizan. Los gobiernos del istmo también asumieron el compromiso de conformar una unión aduanera como parte del proceso de suscripción de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Más recientemente, y como consecuencia de la Reunión Extraordinaria de Presidentes de América Central en Panamá en 2006, se adoptó una calendarización de corto plazo para la concreción de una serie de acciones prioritarias que, por sí mismas, de cumplirse, constituirán el principal avance

Gráfica 7

Evolución de los impuestos al comercio exterior, 1995-2006
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas y bancos centrales.

Cuadro 11

Evolución de las tasas arancelarias nominales promedio, 2000-2006
(Porcentajes)

País	2000	2002	2003	2005	2006
Costa Rica	8.4	6.0	6.2	6.3	6.4
El Salvador	8.3	7.3	7.0	6.1	6.1
Guatemala	8.3	6.7	6.5	5.9	6.0
Honduras	8.2	7.1	6.1	5.9	5.9
Nicaragua	7.9	5.1	5.3	5.9	6.0

Fuente: SIECA.

Cuadro 12

Tasas arancelarias nominales, ponderadas y no ponderadas, 2005
(Porcentajes)

País	Promedio	Promedio
	Nominal	Ponderado ^a
Costa Rica	6.3	3.2
El Salvador	6.1	4.9
Guatemala	5.9	5.1
Honduras	5.9	4.6
Nicaragua	5.9	3.9
América Central (Sin Parte II)	5.4	n.d.

a/ En base al arancel actualizado a marzo 2005, y a las importaciones de terceros países del año 2003.

Fuente: Dirección General de Tecnologías de Información., SIECA.

registrado hasta la fecha en este tema. Las acciones priorizadas por los presidentes incluyen el establecimiento de fechas límite para suprimir el Anexo A, es decir, para dar por concluida una plena zona de libre comercio para todos los bienes producidos (llamados “originarios”) en la región; el establecimiento de un calendario para concluir la armonización arancelaria; la suscripción de un nuevo Código Aduanero concebido en la perspectiva de la Unión Aduanera Centroamericana, con

un Convenio Constitutivo de la Unión Aduanera que establecería una nueva estructura institucional para la operación de la Unión; y la suscripción de algunos convenios básicos que facilitarían la captación y canalización de ingresos captados en aduanas comunes (periféricas).

A corto plazo ya se tienen contempladas una serie de acciones tendientes a avanzar gradualmente hacia la constitución de una Unión Aduanera. Estas incluyen lograr



la plena armonización arancelaria así como la plena liberalización de los bienes originarios (producidos en la región), simplificar y armonizar al máximo los trámites aduaneros en las fronteras, adoptar un nuevo Código Aduanero, fortalecer y modernizar la administración aduanera, mejorar y modernizar el tránsito de mercancías, regionalizar la legislación aduanera, y desarrollar e implementar el mecanismo de captación y distribución de ingresos logrados en las fronteras del territorio aduanero común. En la práctica, además de una gran cantidad de propuestas técnicas y jurídicas que han surgido de este proceso, los principales resultados de la negociación se han traducido en acciones orientadas a la facilitación del comercio y, sobre todo, a la simplificación del tránsito en puestos aduaneros y de los controles aduaneros mismos.

Uno de los principales desafíos de la unión aduanera consiste en darle un tratamiento equivalente a las importaciones que provienen de afuera de la región, y lograr

que los impuestos que se les cobren, ya sean arancelarios o de otro tipo (IVA o selectivos), sean distribuidos de una manera convenida por todos los países participantes. Esto conlleva la necesidad de una mayor armonización tributaria y aduanera en la región, proceso que los ministerios de hacienda o finanzas han comenzado a discutir. Como parte de ello se acordó constituir el foro (Consejo) de ministros de hacienda y finanzas de todos los países de América Central y de la República Dominicana, y se convino asignarle una secretaría ejecutiva. La búsqueda de una armonización avanzó en 2006 con la suscripción de dos acuerdos: el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras en Centro América, y el Convenio de Compatibilización de los sistemas Tributarios de los Estados parte de la Unión Aduanera Centroamericana. En el recuadro 4 se identifican algunas implicaciones tributarias de establecer una unión aduanera en Centroamérica.

Recuadro 4 Implicaciones tributarias de la Unión Aduanera

La constitución de una unión aduanera en Centroamérica debe concebirse de manera gradual, contemplando como etapa intermedia la constitución de una zona de libre circulación de mercancías (originarias y no originarias), dejando para más adelante la conformación de un arancel externo efectivamente común. Establecer una zona de libre circulación de mercancías (ZLCM) requiere asegurar que no se cobren impuestos en puestos aduaneros ubicados en las fronteras que separan a un país centroamericano de otro y que no se exijan reglas de origen. Esto no excluye que se apliquen otro tipo de controles en puestos fronterizos, o cercanos a ellos, por razones de seguridad, migración o salud, entre otros.

Crear una ZLCM significa que se deben buscar alternativas para cobrar el IVA (o impuestos de ventas) e impuestos específicos actualmente cobrados al comercio intra-centroamericano (bienes originarios) y establecer arreglos para el cobro de derechos arancelarios, IVA (o impuesto de ventas) e impuestos específicos aplicables a importaciones no originarias. Este conjunto de impuestos es muy significativo y puede representar más del 5% del PIB para algunos países, por lo que los mecanismos propuestos para atender estos problemas deben ser claros y efectivos para garantizar que la recaudación puede mantenerse e incluso aumentar. Se trata de compatibilizar la libre circulación de bienes (originarios y no originarios) con una recaudación igual o mejor que la que actualmente tiene lugar.

Técnicos centroamericanos han estado discutiendo opciones para atender este desafío. Existen algunos casos de uniones aduaneras (Unión Europea, Consejo de Países del Golfo y Unión Aduanera de África del Sur, además de países federales con estados o provincias que tienen su propia política fiscal) cuya experiencia puede ayudar a la evaluación de estas opciones. Aprovechando lo anterior y la propia experiencia de la región, Centroamérica tiene la oportunidad, como lo hizo en 1960 –cuando dio lugar a lo que se consideraba como la experiencia más exitosa de integración entre países en desarrollo- de plantear una propuesta innovadora y bien fundamentada.

Aunque las propuestas originalmente contempladas tenían serias limitaciones, las propuestas más recientes parecen adecuadas para enfrentar el desafío planteado. Pero antes de implementar las propuestas para la libre circulación de bienes, cabría aclarar algunos temas pendientes en lo que se refiere al libre comercio de bienes originarios. En el caso de estos bienes cabría, primero, establecer regímenes especiales para regular el comercio intra-centroamericano de café y azúcar –posiblemente acordados con los productores y exportadores- ante la dificultad de asegurar su libre comercio. En el caso de los bienes producidos al amparo de regímenes de zonas francas cabría, además, darles un tratamiento de bienes no originarios, cobrándoles el Arancel Externo Común y los impuestos internos del país de destino. Alternativamente, aunque ello pareciera más difícil, se podría reformar los regímenes de zonas francas para hacerlos compatibles con la ZLCM y el CAFTA.

Para asegurar la libre circulación de bienes originarios, pero garantizando que se puedan cobrar los impuestos internos (IVA o ventas e impuestos específicos), se ha planteado como propuesta la emisión de una factura y declaración única centroamericana (FYDUCA) que tendría que utilizarse dentro de Centroamérica, combinado con la obligación de pagar los impuestos dentro de las 24 horas de emitida y aceptada la factura. La factura única y el pago simultáneo de créditos y débitos, involucrando a las administraciones tributarias de los dos países entre los cuales se da una transferencia de bienes, evitaría fraudes como los del “Carrusel” que se han experimentado en la Unión Europea.

Se requeriría un intercambio ágil y “en línea” entre las administraciones tributarias de cada país, con su respectivo fortalecimiento institucional y tecnológico para la gestión de este tipo de operaciones. La implementación de estos arreglos podría graduarse con base



en el fortalecimiento de las capacidades y de la modernización de las administraciones tributarias de cada país. Controles, no necesariamente en puestos fronterizos, se requerirían para asegurar que se utiliza efectivamente la FYDUCA. Un sistema análogo ya se aplica a aproximadamente un 95% del comercio entre Guatemala y El Salvador, mediante el pago electrónico de una factura única (FAUCA), sistema que se tomó como base para proponer el sistema de la FYDUCA.

Para la recaudación y traslado de los impuestos (aranceles, IVA o ventas y específicos) aplicables a los bienes no originarios se ha planteado la posibilidad de que se den pagos anticipados, transferencias inmediatas al país de destino desde la aduana periférica donde ingresa la mercancía o un permiso para transitar hasta una aduana interior del país de destino (puede hacerse por la vía de depósitos fiscales o de almacenes generales de depósito). En principio no se necesitaría control en puestos fronterizos aunque sí controles para asegurar que los agentes económicos cuentan con la documentación requerida.

Por último, existen otras áreas en que la integración y la tributación van de la mano. En materia de servicios las implicaciones no parecieran ser tan importantes, en parte porque el comercio de servicios depende más de regulaciones que de impuestos, y en parte porque el comercio de servicios todavía está restringido en Centroamérica. Por otro lado, las uniones aduaneras generalmente están más asociadas a arreglos que tienen que ver con los impuestos indirectos, por su incidencia directa en el comercio, pero la competencia por inversión extranjera por la vía de incentivos también ha dado lugar a iniciativas para establecer un “piso” que limite la amplitud de las exenciones y exoneraciones propuestas. En un sentido más amplio, las acciones conjuntas que en materia tributaria se están proponiendo en relación a la tributación indirecta también pueden tomarse como arreglos complementarios de acuerdos sobre la tributación directa, como el acuerdo reciente de los Ministros de Finanzas sobre los precios de transferencia.

Fuente: Fuentes (2007).

G. DESAFÍOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN AMÉRICA CENTRAL

Cinco grandes desafíos parecen estar presentes en las discusiones tributarias en todos los países: asegurar la suficiencia y la “boyancia” de los sistemas tributarios; fortalecer la tributación directa respecto de la indirecta, y especialmente del Impuesto Sobre la Renta; aumentar la equidad de los sistemas tributarios; mejorar las

características técnicas de la legislación tributaria, y lograr una convergencia y armonización de la tributación en el ámbito de América Central, como parte de la conformación de una unión aduanera. Respecto a la suficiencia y la “boyancia” de los sistemas tributarios (es decir, su capacidad de que crezcan conforme aumenta el ingreso nacional) los déficit de inversión pública, tanto social como económica, evidencian la necesidad de

incrementar los ingresos tributarios de todos los países, por lo menos hasta el nivel esperado para países de un nivel de ingreso y desarrollo humano similar al de los países de América Central. Además, la estructura de los sistemas tributarios, con un uso intensivo de exenciones tributarias como mecanismo para la promoción de la inversión, crea la paradoja de que, en la medida en que la estrategia económica es exitosa, la base tributaria se deteriora porque los sectores de la economía que más crecen están excluidos de la base tributaria. Ante ello se plantea el desafío de incluir a estos sectores productivos dentro de la base tributaria, sin dejar de atraer inversión extranjera directa.

Un segundo desafío es fortalecer la imposición directa versus la imposición indirecta o al consumo. Este reto, a su vez, tiene tres aristas: ¿es posible incrementar la imposición que recae sobre las empresas sin que ello tenga efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento? ¿Es posible incrementar la imposición que recae sobre las personas naturales? ¿Es posible ampliar el concepto de renta gravada, de manera que incluya todos los incrementos patrimoniales, incluyendo las ganancias de capital? Hubo algunos avances que sugieren que sí es posible fortalecer el impuesto sobre la renta, y ello no necesariamente castigó la inversión. Lo ilustra la experiencia de Panamá en 2006, como se verá en el siguiente Capítulo.

Por otra parte: ¿es posible avanzar hacia un concepto de renta global, en el cual el contribuyente suma todos sus ingresos al momento de liquidar el impuesto a pagar, o por el contrario, factores tales como la movilidad internacional del capital y las limitaciones de la administración tributaria hacen inevitable mantener un sistema “cedular”, en el cual rentas de diversos tipos tienen tasas y mecanismos distintos?

Un tercer desafío, muy ligado al anterior, es el de mejorar la equidad de los sistemas tributarios. En términos tradicionales, se ha aceptado que un sistema tributario tiene la característica de equidad horizontal si los contribuyentes con igual ingreso o consumo tributan montos iguales. Esta característica evidentemente no se cumple en sistemas de renta cedular, en los cuales dos personas con el mismo ingreso pueden estar sujetas a una tributación muy distinta, dependiendo de la fuente del ingreso. Se entiende que un sistema tributario exhibe equidad vertical si la carga tributaria de los contribuyentes crece conforme aumenta su ingreso, no solo en términos absolutos sino como proporción del ingreso. No obstante, cuando existen sistemas tributarios con estructuras cedulares y con facilidades para “colocar” ingresos fuera del territorio nacional con el fin de eludir la obligación de tributar, difícilmente son sistemas caracterizados por la equidad vertical.

Sin embargo, desde el punto de vista de la formulación de la política tributaria no



basta con preguntarse si es deseable que el sistema tributario exhiba las características de equidad horizontal y vertical que recién se han discutido. Es necesario plantear un conjunto más amplio de preguntas: ¿Es posible diseñar y administrar un sistema con tales características? ¿Ha de ser, inevitablemente, la imposición sobre el consumo el pilar de los sistemas tributarios de América Central, y en tal caso, puede atenuarse su regresividad? ¿Es posible gravar los ingresos de los grupos de mayor nivel de ingreso? ¿Es posible, y tendría sentido, gravar directamente al menos los signos externos de riqueza?

Un cuarto desafío es mejorar las características técnicas que deben tener los sistemas tributarios de la región: ¿debe avanzarse hacia sistemas cuyas características técnicas se aproximan a las de los países desarrollados, como lo intenta hacer la propuesta de reforma fiscal que se discute en Costa Rica? ¿o se debe, por el contrario, reconocer la imposibilidad de administrar tales sistemas y avanzar más bien hacia modelos simplificados, tales como el CAIR—Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta— en Panamá y el impuesto sobre la renta bruta que se aplica en Guatemala?

Finalmente, un quinto desafío consiste en lograr una convergencia y eventual armonización de los sistemas tributarios centroamericanos. La intención de conformar una unión aduanera y de reducir el costo de una “guerra de incentivos” resultante de la competencia entre países para atraer la inversión extranjera sugiere que este es también un imperativo de la tributación en la región.

Ha habido avances que se han reflejado en aumentos de la carga tributaria, y que se reflejan en progresos en relación con cada uno de estos desafíos, aunque todavía son modestos. Cada uno de ellos tiene dimensiones técnicas, pero también existen aspectos políticos que condicionan los avances. Es por ello que impulsar reformas tributarias requiere no solo de propuestas técnicas, sino también de estrategias políticas realistas para que aquellas puedan implementarse. Una primera aproximación al tema de la economía política de la tributación en la región, para contribuir a la reflexión sobre las estrategias políticas más adecuadas, y sin olvidar sus dimensiones técnicas, se presenta en el próximo Capítulo.

NOTAS

- 1 Stotsky y WoldeMarian (2002).
- 2 Agosin *et al* (2005). El libro *Tributar para Crecer* sintetizó los resultados de los estudios nacionales comisionados por el BID para cada uno de los países de la región —excluyendo a Panamá— y presentó, además, una visión regional elaborada por los analistas del BID.
- 3 Con el nuevo sistema de cuentas nacionales la carga tributaria de Guatemala aumentó a 11.8% en 2006, habiendo sido de 10.5% para el mismo año con el sistema de cuentas nacionales anterior (base 1958).
- 4 FUSADES (2005).
- 5 El Gasto Tributario suele escapar del control de los poderes legislativos. Las normas de la OCDE y el Manual de Transparencia Fiscal del FMI recomiendan que los gastos tributarios sean incluidos explícitamente en el presupuesto. La cuantificación de los mismos permite que la toma de decisiones presupuestarias se haga en un contexto de mayor transparencia.
- 6 Los cálculos originales de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala utilizaron el PIB correspondiente a las antiguas cuentas nacionales (base de 1958), lo cual daba lugar a un gasto tributario de entre 12 y 14% del PIB. La cifra que se presenta en el texto está ajustada al nuevo PIB (base 2001).
- 7 Mann y Burke (2002) ofrecen una estimación del 7.3% del PIB para el año 2000, basados en un método de ingresos fiscales, y otra estimación del 3.3% del PIB, basados en el método del aumento neto del ingreso fiscal. Los datos que se presentan aquí han sido ajustados de acuerdo con las nuevas cuentas nacionales de Guatemala.
- 8 Banco Central de Nicaragua (2006), pág. 110-111.
- 9 Artana (2005).
- 10 Avendaño (2007).
- 11 En otros países de América Central, existen impuestos de este tipo, que son considerados impuestos directos. En Panamá las transferencias de bienes inmuebles son gravadas por el Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles, que gravan las transferencias a título oneroso de bienes inmuebles, ya sea mediante contratos de compraventa, permuta, dación en pago o mediante cualquier otra convención que sirva para transferir el dominio de dichos bienes. En Honduras, el impuesto sobre la transferencia de inmuebles se aplica a la compraventa de propiedades inmuebles. En El Salvador, se aplica el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces (Decreto No. 522), el cual grava la transferencia de bienes raíces, por acto entre vivos, con la excepción de algunos actos jurídicos y entidades que están exentos.
- 12 Lo que es prácticamente equivalente a otorgar crédito completo por la compra de bienes de capital, pero no requiere computar esos créditos y en su caso, realizar devoluciones a los contribuyentes cuyo crédito fiscal supera a su débito fiscal en determinado período.
- 13 La retención es la obligación que tiene el comprador de bienes y servicios de no entregar el valor total de la compra al proveedor, sino de guardar o retener un porcentaje en concepto de impuestos. Este monto debe ser entregado al Estado a nombre del contribuyente, para quien esta retención significa un prepagó o anticipo de impuestos. Los sistemas de retención sirven para favorecer el pago de impuestos por parte de los contribuyentes de bajo cumplimiento, informales, no localizables, omisos o insolventes.
- 14 En el Salvador solamente hay una forma de cobro (precio de venta), mientras que en Guatemala existe una base especial sobre valor total de la factura, que se aplica para el caso de los combustibles.



- 15 Son agentes de retención los importadores, productores o distribuidores clasificados como grandes contribuyentes, los cuales deben aplicar una percepción del 1% sobre el precio de venta de bebidas alcohólicas, de cigarros o cigarrillos, habanos o puros, de boquitas o frituras, de bebidas gaseosas o isotónicas, petróleo y sus derivados, productos de ferretería, repuestos, materiales de construcción, de productos de cemento, en ventas mayores a US\$100. Además, a los importadores de vehículos se les aplica una percepción del 1% sobre el precio CIF.
- 16 Esto puede dar lugar a fraude fiscal mediante la clasificación de las mercancías en los incisos menos gravados, aunque correspondan en otros.
- 17 Según el tipo de producto, que oscilaba entre los 11 y los 80 colones al momento de publicarse la Ley 8114, denominada Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, en 2001. Estos montos son actualizados en función de los cambios en el Índice de Precios al Consumidor, pero el ajuste trimestral no puede ser mayor a un 3%.
- 18 Entendiendo por tal prácticamente la totalidad de los entes del sector público.
- 19 Colegios profesionales, organizaciones gremiales, organizaciones benéficas.
- 20 La “renta presunta” es aquella que para fines tributarios de una ley sobre el Impuesto Sobre la Renta se presume a partir de ciertos hechos conocidos. Por ejemplo, en determinado país la administración tributaria determina que la renta “presunta” mensual de un individuo por ser profesional universitario corresponde a US\$2,500.
- 21 En Honduras, Guatemala y Nicaragua los gastos e inversiones en la provisión de servicios sociales para los trabajadores, como en salud y en educación, constituye un gasto deducible. En ocasiones se ha justificado como un instrumento para compensar la debilidad de los servicios sociales públicos en dichos países, a diferencia de lo que sería un “gasto o costo necesario para generar la renta gravable”.
- 22 En otras palabras, los trabajadores que no son asalariados o que no realizan sus tareas en el contexto de una relación de dependencia laboral.
- 23 Gómez Sabaini (2005).
- 24 Un resumen del contenido y evolución de esta propuesta se presenta en el Capítulo 3.
- 25 Las empresas con ingresos superiores a los \$200,000 tributan de acuerdo con el régimen de las personas jurídicas por la totalidad de los ingresos.
- 26 En Guatemala, un artículo constitucional exonera del pago de impuestos a las cooperativas.
- 27 O sea, pagan 30% de ISR sobre los utilidades antes de impuesto, más el 5% sobre las utilidades distribuidas (un 70% de las utilidades antes de impuesto, igual al 3.5%). Por lo tanto, las empresas inscritas en la bolsa estarían pagando un 33.5% sobre las utilidades antes del impuesto. Las que no están inscritas en la bolsa pagarían 30% más el 15%, lo que sería igual a 40.5% de las utilidades antes del impuesto.
- 28 Se entiende por unión aduanera un acuerdo entre países para permitir el libre comercio entre éstos al tiempo que se establece un arancel común aplicable a las importaciones provenientes de terceros países. Al permitirse una libre circulación de todos los bienes, producidos por los países o importados desde fuera, debe contarse con procedimientos aduaneros que aseguren que los ingresos tributarios derivados de aplicarle aranceles a las importaciones procedentes de otros países se distribuyan según alguna norma convenida entre los países. Ello también es aplicable a otros impuestos indirectos, en la medida que existe una efectiva circulación libre de todos los bienes que se consumen en los países que conforman la unión aduanera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosín, M., A. Barreix, y R. Machado (2005), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Artana, D. (2005), “Evaluación reciente de La Recaudación Tributaria, Gastos Fiscales y Proyecciones Fiscales” Managua, Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia SECEP.
- Avendaño, N. (2007), “Se reasigna el gasto pero sin alterar la lógica económica del Estado” Boletín Digital del ICEFI, No. 8, abril.
- Báez, J.F. y T. Báez (2004), *Todo sobre impuestos en Nicaragua*. 6ª edición corregida y actualizada, Managua, Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios (INIET).
- Banco Central de Nicaragua (2006), *Informe anual 2005*. Managua, Nicaragua, Banco Central de Nicaragua.
- Fuentes, J.A. (2007), “Implicaciones tributarias de la Unión Aduanera en Centroamérica”, ICEFI, Guatemala, junio 2007.
- FUSADES (2005), *Dinámica centroamericana, Desafíos para un desarrollo sostenible*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Talleres de New Graphic, San Salvador.
- Gómez Sabaini, J.C. (2005), “La tributación a la renta en el istmo centroamericano, análisis comparativo y agenda de reformas”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No.37 de CEPAL.
- Mann A. y Burke R. (2002), “El Gasto Tributario en Guatemala.” Estados Unidos, DevTech Systems, Inc. / USAID.
- Stotsky, J. y A. WoldeMariam (2002), “Central American Tax Reform, Trends and Possibilities” *IMF Working Paper*, N° WP/02/227. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, diciembre.