

*Reflexiones sobre la tributación
en América Central*




ICEF
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE
ESTUDIOS FISCALES

Boletín de Estudios Fiscales

No. 3

El ICEF cuenta con un Consejo Centroamericano integrado por:

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

Rebeca Grynspan, economista costarricense, ex Vicepresidente de Costa Rica y actual directora de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en México.

Rodolfo Paíz, administrador de empresas, guatemalteco, ex Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala.

Hugo Noé Pino, economista hondureño, ex-Presidente del Banco Central de Honduras.

Alex Segovia, economista salvadoreño, antiguo asesor de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), consultor y académico especialista en temas de política fiscal.

Director del ICEF

Juan Alberto Fuentes K., economista guatemalteco, antiguo asesor de la CEPAL y el PNUD, y especialista en temas de política fiscal.

El ICEF está inscrito, de acuerdo con la legislación guatemalteca, como Asociación, y tiene una directiva nacional integrada por:

Juan Alberto Fuentes (Presidente),
Alma Quiñones (Vicepresidente),
Edgar Balsells (Secretario),
Ana de Molina (Tesorera), y
Rubén Nájera y Fabiola Cifuentes (Vocales).

El ICEF tiene su sede en la ciudad de Guatemala.

Dirección: 15 Calle, 3-20, zona 10,
Edificio Centro Ejecutivo Nivel 6, Of. 601.
Teléfono: 2333-4956, 2366-2267,
2337-0413, 2366-2269

Página Web:

www.icefiscal.com

Este boletín ha sido publicado con el apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

Guatemala, Noviembre 2005



Introducción

A continuación se presenta un panorama de la tributación en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Se trata de una identificación de los principales hechos que caracterizaron la política tributaria y la evolución de los ingresos tributarios en el istmo, aprovechando la información estadística disponible así como un número considerable de estudios recientes sobre el tema.¹ Este panorama intenta dar un paso más allá de un análisis centrado exclusivamente en las modificaciones de la política tributaria, ya que también constituye un primer intento de reflexión, todavía preliminar, sobre el impacto que estos cambios pueden haber tenido en la relación entre el Estado y los contribuyentes en el conjunto de los países señalados, facilitando o no acuerdos duraderos sobre la política fiscal.

La reflexión que se inicia con este Boletín pero que el ICEF está asumiendo como una labor permanente, se realiza partiendo de diversas evaluaciones de la relación entre el Estado y la política tributaria, que además de señalar la creciente importancia que está recibiendo el tema de la política fiscal en el ámbito mundial, también identifican factores que pueden contribuir a que surjan diversos tipos de acuerdos o pactos fiscales en cada país.³ Entre estos estarían a) el imperativo que los gobiernos tienen de obtener recursos, especialmente cuando no tienen acceso a recursos externos abundantes o a rentas provenientes de recursos naturales; b) la restricción representativa, que surge del control que le imponen al Estado los intereses de los contribuyentes y de los ciudadanos en general por medio de sistemas de representación política; c) la crítica pública (*public contestation*), en la medida que temas como el presupuesto, los impuestos y el endeudamiento se vuelven temas de debate público amplio; d) la capacidad o profesionalización fiscal (*fiscal competency*), en la medida que surgen instituciones competentes, profesionales, con capacidad y autonomía para la administración tributaria y la gestión del presupuesto; e) la transparencia fiscal, con información sobre la política fiscal disponible para el poder legislativo y para el público en general; y f) la integridad fiscal, en la medida que las finanzas públicas se administran con probidad.

Con base en estas apreciaciones generales se procede, a continuación, a identificar los principales rasgos de la política tributaria y de la evolución de los ingresos durante los últimos años, con algunas reflexiones sobre el grado en que ello ha contribuido o puede contribuir a eventuales pactos o acuerdos fiscales, en contraste con acuerdos parciales entre élites poco representativas o con reformas impuestas dentro de un contexto de confrontación.⁴

1 Estos incluyen una serie de estudios de cada país centroamericano y del conjunto de la subregión, auspiciados por el BID, así como otros de CEPAL y del proyecto Centroamérica en el siglo XXI.

2 Véase, por ejemplo, CSF (2005), Schneider, Lledo y Moore (2004), Moore y Schneider (2004).

3 Moore y Schneider (2004).

4 Para un contraste entre estos “estilos de negociación” véase ICEF (2005).

Índice

| | | |
|-------|--|----------------|
| I. | Esfuerzos recientes de concertación fiscal | <i>pag. 01</i> |
| II. | Aumento insuficiente de la carga tributaria | <i>pag. 01</i> |
| III. | La reducción de la importancia de los impuestos (aranceles) aplicados al comercio exterior y su compensación por medio de impuestos aplicados al consumo | <i>pag. 05</i> |
| IV. | Cambios de los impuestos selectivos | <i>pag. 08</i> |
| V. | La modernización de la administración tributaria | <i>pag. 09</i> |
| VI. | El avance limitado del Impuesto sobre la Renta | <i>pag. 11</i> |
| VII. | Continuos cambios de los impuestos a activos netos o ingresos brutos | <i>pag. 13</i> |
| VIII. | El aumento de las exenciones y exoneraciones | <i>pag. 14</i> |
| IX. | La creciente importancia del sector informal | <i>pag. 16</i> |
| X. | El aumento de la regresividad del sistema tributario | <i>pag. 17</i> |
| XI. | El reconocimiento político y legal de la descentralización aún no se ha reflejado en una creciente importancia de los impuestos al patrimonio | <i>pag. 18</i> |



I. Esfuerzos recientes de concertación fiscal

En 1998 la CEPAL publicó “El Pacto Fiscal”, destacando que la fortaleza o debilidad de las finanzas públicas reflejaban, a su vez, la fortaleza o debilidad del acuerdo o “pacto fiscal” que le daba legitimidad al Estado y a las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Si no existía un patrón generalmente aceptado sobre el papel del Estado era difícil tener un consenso sobre el monto, origen y destino de los recursos del Estado y, por el contrario, “un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento”.⁵

Inspirados en esta idea y en experiencias de acuerdos de largo plazo sobre la política fiscal, como ocurrió en Chile en 1990, se impulsó en 1999 y 2000 un proceso de consulta y negociación de un pacto fiscal en Guatemala. Posteriormente se realizó un esfuerzo de concertación de la política fiscal en Costa Rica y, con menor intensidad, en Honduras. En el caso de Guatemala esta negociación se insertó dentro del proceso de implementación de los Acuerdos de Paz y culminó con un acuerdo amplio sobre los principios y compromisos de la política fiscal aunque no sobre los ingredientes básicos de la política tributaria.⁶

En Costa Rica hubo un esfuerzo de articular propuestas provenientes de organizaciones de la sociedad civil con las de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, lo cual se tradujo en una propuesta inicial de pacto fiscal hecha por una comisión mixta. Posteriormente esta iniciativa fue revisada en el seno de la Asamblea Legislativa, pero la nueva propuesta que surgió no ha contado con una mayoría que permita aprobarla. En Honduras

se lanzó una iniciativa de pacto fiscal pero no avanzó más allá del anuncio de un diálogo nacional y declaraciones de buenas intenciones. En otros países centroamericanos se ha discutido la idea pero no se ha concretado en el tipo de negociación amplia que culminara con acuerdos nacionales, de largo plazo, sobre la función del Estado y el monto, origen y destino de sus recursos. Sin embargo, durante el periodo 1990-2004 hubo al menos tres reformas tributarias importantes en casi todos los países del istmo, con modificaciones al Impuesto Sobre la Renta y al IVA o al impuesto de ventas. La mayor parte de estas reformas se dieron al principio de los quinquenios 1990-1994, 1995-1999 y 2000-2004 lo cual también apunta al reconocimiento del imperativo de generar recursos propios en cada país del istmo, lo que constituye una de las bases para construir pactos fiscales duraderos.

II. Aumento insuficiente de la carga tributaria

Entre 1990 y el 2004 la carga tributaria (proporción del Producto Interno Bruto de cada país que se destina al pago de impuestos) ha aumentado en los países centroamericanos, en algunos casos con variaciones notables, como en Nicaragua, y en otros casos con cierta variabilidad que pone de manifiesto, precisamente, las dificultades de llegar a acuerdos duraderos sobre el monto total de recursos que debe asignársele al Estado. De los tres intentos de reforma tributaria realizados en la mayor parte de países en los últimos quince años, se destaca que el primer grupo de reformas mejoró la tributación en todos los países del área excepto Honduras, el segundo sirvió para apuntalar los sistemas tributarios en una época en que los mismos mostraban una situación de debilidad (descenso) en la tributación, mientras que el tercero permitió un leve incremento de la carga tributaria promedio en la región.

⁵ CEPAL (1998), pág. 7.

⁶ ICEF (2005)

Al tomar el período de los últimos años en su conjunto la carga tributaria promedio de los seis países aumentó modestamente, de un 10.6% en el período 1990-94 a un 12.0% en el período 2000-2003. Los países que más aumentaron su carga entre estos dos períodos fueron Nicaragua (en 3.6 puntos porcentuales), Costa Rica (en 2.7 puntos) y Guatemala (en 2.3 puntos). La carga tributaria de

El Salvador y Honduras solamente aumentó en 1.4 y 1.1 puntos porcentuales, mientras que la de Panamá se redujo en 2.1 puntos porcentuales. Panamá aprobó una reforma fiscal a comienzos del 2005 (ver recuadro 1), con lo cual se esperaría que la carga tributaria aumentaría en más de un punto porcentual este mismo año.

Recuadro 1 La Reforma Fiscal Panameña del 2005

La reforma aprobada en enero del 2005 incluye medidas para contener el crecimiento del gasto público, así como para fortalecer la recaudación tributaria. Entre las medidas de contención del gasto público destacan las que limitan el número de servidores públicos, reducen el valor de las plazas vacantes, reglamentan varios rubros de gasto e instituyen un tope al valor de los servicios profesionales prestados al Estado.

En la parte tributaria se limitaron algunas deducciones al Impuesto a la Renta y se estableció un mecanismo alterno para estimar el monto que deben pagar por Impuesto a la Renta las personas naturales y jurídicas, a fin de asegurar un pago mínimo de dicho impuesto. No obstante lo anterior, subsisten las exenciones a las herencias y donaciones, al personal diplomático panameño, a la Zona Libre de Colón, y a determinadas actividades agropecuarias.

Respecto del Impuesto al Valor Agregado (denominado ITBMS) se reformaron las normas relativas al derecho al crédito fiscal y se elevaron las multas por incumplimiento. Para fortalecer el proceso de captación de los impuestos se mejoraron las facultades de la administración tributaria para recabar información de otras fuentes, se obliga a que las declaraciones juradas sean preparadas y refrendadas por un contador público autorizado (incluye sanciones para los contadores que incurran en faltas). Además aumentó la severidad de las sanciones por el incumplimiento de obligaciones tributarias principales y derivadas (como presentar las declaraciones y llevar contabilidad) y por actos de defraudación tributaria. Otro grupo de reformas tiene por objeto definir mejor los requisitos, normas y plazos correspondientes a los recursos que pueden interponer los contribuyentes ante la autoridad tributaria.

La Dirección General de Ingresos quedó como una entidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, con autonomía administrativa, funcional y financiera. Se redefinió su estructura funcional e hicieron más estrictos los criterios para la selección de personal y se busca instaurar un programa de profesionalización de los trabajadores de dicha dependencia.

Se creó el impuesto selectivo al consumo de bebidas gaseosas, vinos, cervezas, licores, tabacos, vehículos terrestres, joyas y armas de fuego, televisión por cable, microondas y por satélite, y telefonía móvil, y un impuesto de 2% sobre la transferencia de bienes inmuebles (a cargo del vendedor). Finalmente se estableció que establecimientos o negocios pueden tener acceso a los incentivos tributarios instituidos para fomentar la industria turística panameña.

Según las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá estas reformas contribuirán a sanear las finanzas públicas, además de hacer un régimen tributario más equitativo, que supere las iniquidades del actual sistema.

No obstante las fluctuaciones de la carga tributaria, tienden a prevalecer dos patrones o grupos de países: aquellos con una carga tributaria cercana al 15% en años recientes, y que incluyen a Honduras, Nicaragua y Costa Rica; y aquéllos con una carga tributaria cercana al 10%, que incluyen a Guatemala, El Salvador y Panamá. Estos últimos figuran entre los países de Latinoamérica (y del mundo) con menor carga tributaria. Ello estaría sugiriendo un pacto fiscal implícito, al menos entre los sectores sociales y políticos dominantes, que favorecería un papel relativamente más activo del Estado en el primer grupo de países que en el del segundo grupo, aunque el caso de Panamá es diferente debido a que cuenta con otras fuentes de ingresos, especialmente del Canal.

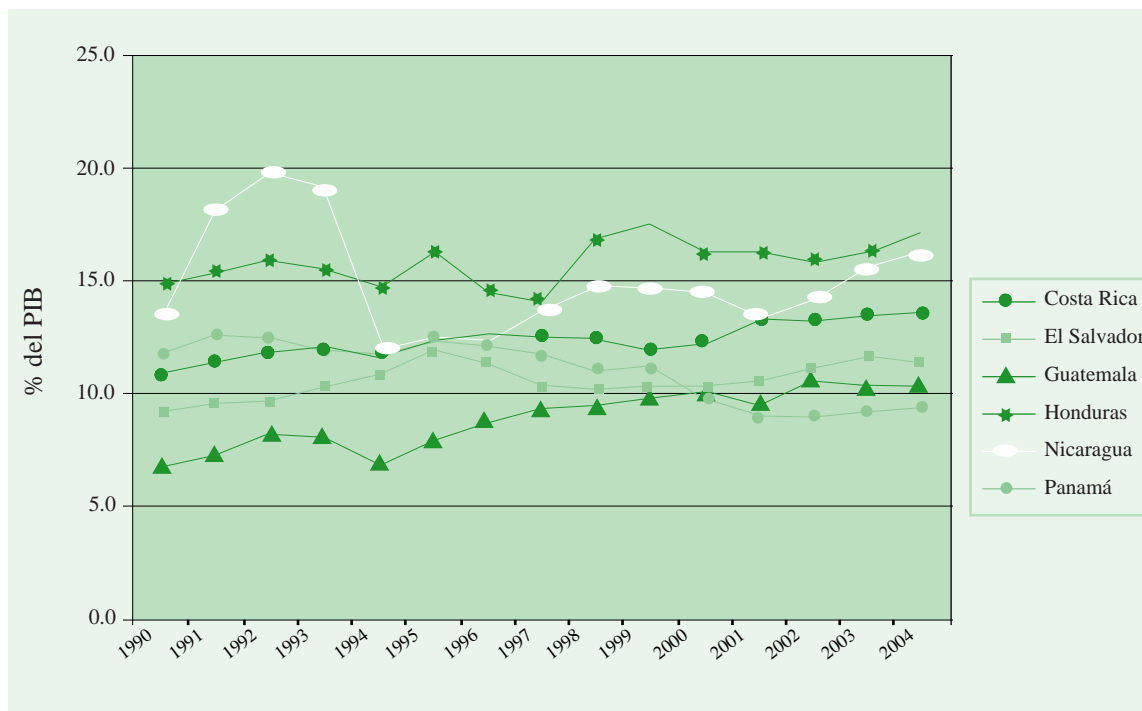
Algunas explicaciones de la baja carga tributaria en ciertos países en desarrollo sugieren que puede ser el resultado de la ausencia de incentivos favorables

al desarrollo de procesos de negociación entre el Estado y la sociedad en torno a intereses amplios y comunes.⁷ Esta falta de incentivos podría deberse a la existencia de otras fuentes de ingresos para el Estado que no son los impuestos.

Una explicación sería que la presencia de recursos naturales permite generar rentas que no obligan a los estados a llegar a acuerdos con los contribuyentes. Esta explicación no es válida para los países centroamericanos ya que ninguno de los países del istmo cuenta con recursos naturales que generen este tipo de rentas para el Estado. Panamá constituye un caso especial, en la medida que obtiene ingresos adicionales del cobro por el servicio otorgado por el Canal de Panamá, que sí le otorga al Estado panameño un mayor margen de maniobra en el ámbito fiscal y que puede considerarse como un factor que explica su menor carga tributaria.

Gráfico 1

Evolución de la carga tributaria en Centroamérica 1990-2004 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de información de CEPAL.

7 CFS (2005), p. 3

Otra explicación sería que la posición estratégica de los países puede conducir a que tengan fácil acceso a recursos externos (donaciones o deuda externa), con lo cual la élite interna que controla al Estado no tendría interés en la movilización de recursos dentro del país. En alguna medida esto ocurrió en el pasado en los países centroamericanos, especialmente durante la década de los ochenta, cuando un proceso de turbulencia social y política condujo a que diversos actores externos intentaran incidir en la situación centroamericana mediante el envío de recursos a la región.

Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador recibieron, en distintos momentos, recursos importantes, situación que no ocurrió en Guatemala.

El alto nivel de endeudamiento resultante condujo a que más tarde el servicio de la deuda redujera sustancialmente el flujo de recursos netos provenientes del exterior. Durante la primera mitad de la década de los noventa hubo una disminución del endeudamiento total como proporción del PIB para el conjunto de países del istmo. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de dicha década se observa cierta tendencia al aumento de los niveles de endeudamiento de estos países (con excepción de Honduras), sin que ello haya implicado el ingreso de recursos proporcionalmente equivalentes a lo que otros países han obtenido por la explotación de recursos naturales. De manera que, sin negar que el acceso especialmente favorable de algunos países centroamericanos al financiamiento externo pudiera haber desestimulado la movilización de recursos internos, este efecto tendió a ser transitorio y no aplicable a todos los países.

Una explicación adicional sería que la concentración de la riqueza conduce a una situación en que las élites dominantes prefieren financiar sus propios bienes y servicios, que en otros países son públicos, en vez de favorecer la creación de un Estado que eventualmente pueda generar bienes públicos y redistribuir ingresos.⁸ Existe evidencia, en particular, de que una mayor carga tributaria está asociada con un mayor nivel de ingreso por habitante y con un menor nivel de concentración del ingreso.⁹ Esta explicación supone una relación directa entre el poder económico y el poder político para asegurar la existencia de un Estado pequeño.¹⁰

Así, la propia concentración de la riqueza, especialmente alta en países como Guatemala y El Salvador, no estimularía a las élites dominantes a favorecer una interacción o negociación entre Estado y sociedad en torno a objetivos amplios y comunes que requerirían de más recursos tributarios para ser alcanzados. En este caso los incentivos tendrían que surgir del reconocimiento de que un patrón de crecimiento tan desigual contiene la semilla de su propia destrucción, en la medida que genera tensiones políticas y sociales que conducen a deteriorar seriamente la gobernabilidad y las perspectivas de un crecimiento económico sostenido.¹¹ La iniciativa del Pacto Fiscal en Guatemala, enmarcada dentro del proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, respondía a esta necesidad. Futuros acuerdos de la política fiscal tendrán que hacerlo también.

8 Agosín y Machado plantean como explicación la posibilidad de que “En sociedades muy desiguales, el control del aparato público está en manos de las clases de más altos ingresos, las cuales tienen una elevada preferencia por impuestos bajos y, además, no requieren servicios de educación o salud públicos porque son capaces de adquirirlos privadamente”. Véase el Anexo, Agosín y Machado (2004).

9 Agosín y Machado (2004), Anexo.

10 Llevando este argumento al extremo, en la medida que la propia estructura tributaria contribuyera a aumentar la concentración del ingreso mediante impuestos que son regresivos (significando que los estratos de menores ingresos pagan proporcionalmente más impuestos que los estratos de mayores ingresos) se estaría contribuyendo a esta consolidación del poder económico y político en pocas manos y a hacer más difícil aumentar la carga tributaria.

11 Véase el capítulo 13 de Easterly (2002).

III. La reducción de la importancia de los impuestos (aranceles) aplicados al comercio exterior y su compensación por medio de impuestos aplicados al consumo

La reducción de aranceles en los países centroamericanos, con la excepción de Panamá, se inició en 1985 con la adopción de un nuevo régimen aduanero y arancelario centroamericano que ya era parte de una nueva estrategia de desarrollo que incluía una mayor apertura comercial, además de la liberalización financiera y la privatización de empresas públicas, todo lo cual se asocia con el llamado Consenso de Washington impulsado desde la década de 1980. Posteriormente cada país continuó avanzando, generalmente de manera unilateral, con una reducción gradual de aranceles aplicados como resultado de programas de ajuste estructural negociados con el Banco Mundial o como parte de las concesiones otorgadas para lograr el ingreso del conjunto de países al GATT/OMC, con la excepción de Nicaragua que era miembro fundador del GATT. Esta tendencia continuó durante la década de 1990 y años subsiguientes, reforzada por la serie de acuerdos bilaterales de libre comercio firmados por las naciones centroamericanas con otros países. La aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, incluyendo a la República Dominicana, constituye un hito en este

proceso, que estaría conduciendo a una nueva reducción de aranceles a partir del 2006. Por otra parte, y también como parte de una nueva estrategia de desarrollo, dejaron de aplicarse impuestos a las exportaciones que con diversa intensidad y continuidad habían sido aplicados en los países del istmo.

Para aumentar la carga tributaria y, en parte compensar la reducción de impuestos aplicados al comercio exterior, fueron aumentados los impuestos aplicados al consumo interno. Específicamente, se introdujo el IVA y aumentaron las tasas de este impuesto o de impuestos sobre ventas en varios países, principalmente durante la década de 1990, como puede verse en el cuadro siguiente.

El aumento de la carga tributaria resultante del aumento del IVA o de impuestos sobre ventas, ambos impuestos generales sobre el consumo, fue mayor a la disminución de la carga tributaria resultante de la disminución de aranceles, como puede verse en el gráfico 2 para el istmo en su conjunto.

Los mayores aumentos de los impuestos generales aplicados al consumo se dieron en Honduras, El Salvador y Guatemala, como puede observarse en el cuadro 2. En Honduras, el efecto del aumento de los impuestos generales sobre el consumo fue casi equivalente a la disminución de los aranceles cuando se mide como proporción del PIB. En El

Cuadro 1

Evolución del IVA o de los impuestos de ventas (porcentajes)

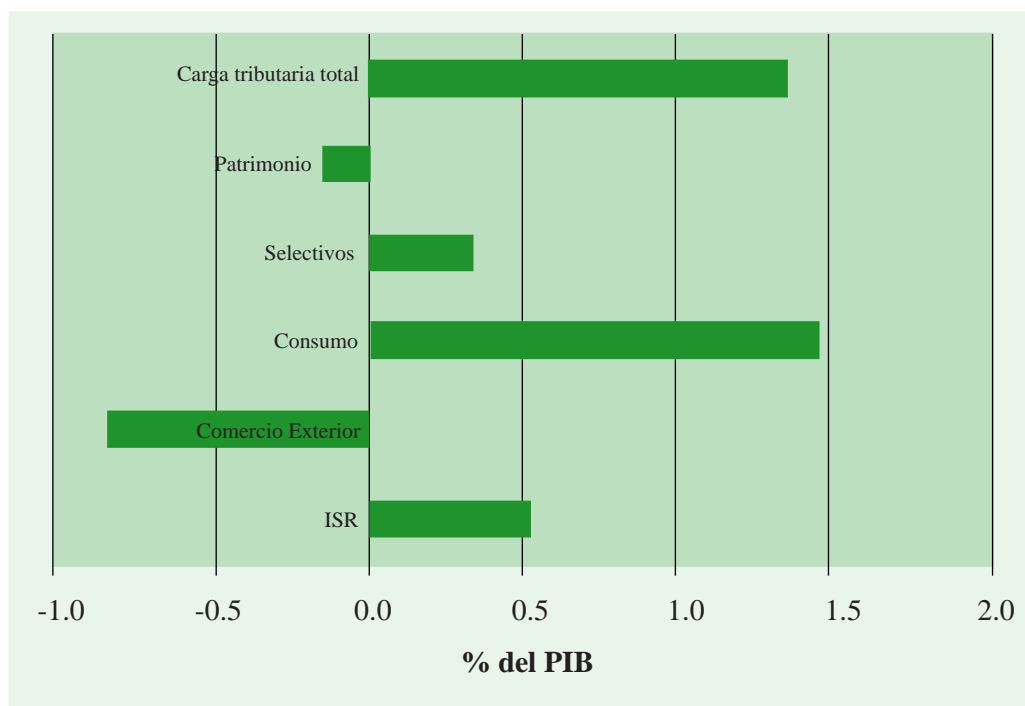
| | Fecha introducción | Tasa inicial | Jul-92 | Jul-00 | 2004 | Tasas especiales |
|-------------|--------------------|--------------|--------|--------|------|------------------|
| Costa Rica | ene-75 | 10 | 8 | 13 | 13 | 10 |
| Honduras | ene-76 | 3 | 7 | 12 | 12 | 15 |
| Nicaragua | ene-75 | 6 | 10 | 15 | 15 | 10a/ |
| Panamá | mar-77 | 5 | 5 | 5 | 5 | 10 |
| El Salvador | sep-92 | 10 | 10 | 13 | 13 | |
| Guatemala | ago-83 | 7 | 7 | 10 | 12 | |

a/ La tasa especial corresponde al cemento y es de 12% para 2005 y 15% para 2006.

Fuente: Gómez Sabaini (2005 b)

Gráfico 2

Cambio en cargas tributarias en CA 1990-1994/2000-2003
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de información de CEPAL.

Salvador y Guatemala el aumento de lo captado como resultado del aumento del IVA más que compensó la disminución de lo recaudado por aranceles, mientras que en Costa Rica y Nicaragua la compensación fue solo parcial. En Panamá no

hubo una compensación y ello explica en buena parte la reducción de la carga tributaria de este país, hasta que en el 2005 se introdujo un conjunto de reformas que incluyeron un aumento del impuesto sobre ventas.

Cuadro 2

Importancia de los Impuestos generales aplicados al consumo
(% del PIB)

| | Promedio 1990-1994 | Promedio 1995-1999 | Promedio 2000-2003 | Diferencia entre 2003-2000 y 1990-1994 |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|--|
| Costa Rica | 4.0 | 4.8 | 4.8 | 0.8 |
| El Salvador | 3.8 | 5.9 | 6.0 | 2.2 |
| Guatemala | 2.5 | 3.6 | 4.5 | 2.0 |
| Honduras | 2.9 | 4.4 | 5.5 | 2.6 |
| Nicaragua | 1.5 | 2.2 | 2.7 | 1.2 |
| Panamá | 1.6 | 1.7 | 1.4 | (0.2) |
| Promedio CA | 2.7 | 3.8 | 4.2 | 1.5 |
| Promedio AL | 3.5 | 4.7 | 5.1 | 1.6 |

Fuente: Gómez-Sabaini (2005).

Con la sustitución de los impuestos aplicados al comercio exterior por los impuestos aplicados al consumo interno se han dado tres efectos: ampliación de la base tributaria de cada país, aumento del grado de transparencia, y aumento de la regresividad del sistema tributario. Por una parte, se ha ampliado la base tributaria, al incluir no sólo a los bienes importados sino al conjunto de bienes consumidos en cada país. Además, en la medida que los países han ido evolucionando hacia IVAs más comprensivos, que incluyen la mayor parte de servicios, este efecto tiende a ser mayor. En términos de la relación entre contribuyentes y Estado, el IVA constituye un impuesto bastante evidente, amplio y transparente, pagado por la gran mayoría de contribuyentes, lo cual hace más explícita la relación entre los ciudadanos y el Estado en torno a los recursos que éste requiere. Tal situación contrasta con la política arancelaria, que en ocasiones es utilizada como instrumento para otorgar protección o privilegios a determinadas actividades o sectores. Una hipótesis es que esta mayor transparencia, junto con la obligación de todos de pagar este impuesto, favorece una relación entre el Estado y la sociedad que puede dar lugar a acuerdos de largo plazo sobre la política fiscal, cuyas características específicas estarían variando de país a país.

Tres hechos limitan parcialmente la validez de esta conclusión. Primero, el IVA o impuestos de ventas que se acercan al IVA como en el caso de Nicaragua, tiene excepciones o condiciones que restringen su amplitud y transparencia. En particular, el uso de la tasa cero para transacciones que no se limitan a las exportaciones estimula el fraude fiscal y obliga a las administraciones tributarias a dedicarle recursos al control del crédito fiscal y a la devolución de impuestos (ver recuadro 2). Lo mismo ocurre cuando se dan exenciones a sectores o áreas amplias de la economía, como ocurre con algunas de las leyes de incentivos para el turismo.

Segundo, la débil o difusa integración de cadenas productivas, en lo cual incide la gran importancia del sector informal en la economía de todos los países del istmo, hacen que los mecanismos de control inherentes al IVA, que significa que los propios contribuyentes favorecen la recolección de este impuesto, no operen con la misma fuerza que en países desarrollados. Ello ha conducido a diversas iniciativas, como en Perú y Colombia, y más recientemente en Guatemala, para establecer mecanismos para retener, por parte de contribuyentes importantes, el impuesto que deberían pagar los proveedores, con lo cual se vuelve un impuesto más complejo y administrativamente más exigente que como se había contemplado originalmente.

Recuadro 2 La tasa cero del IVA

A diferencia de las personas exentas del IVA, que están fuera de la mecánica del IVA (no cargan el impuesto en sus ventas y tampoco lo pagan en sus compras), en el régimen de tasa cero del IVA las personas pagan el impuesto en sus compras pero posteriormente tienen derecho a que el fisco se los devuelva. Dicho tratamiento es común para los exportadores, debido a que se busca que este impuesto grave el consumo en el territorio nacional pero no se considera conveniente “exportarlo”. Los exportadores suelen ser tomadores de precios en los mercados internacionales, por lo que la aplicación del IVA sobre sus ventas al exterior reduciría su capacidad de competir. Sin embargo, en muchos países se ha extendido este tratamiento a otras actividades y sectores, como educación, turismo, vivienda popular y cooperativas, lo cual además de generar una pérdida de recaudación, complica la tarea del ente recaudador, que tiene que multiplicar sus esfuerzos para verificar que las devoluciones sean legítimas.

Tercero, el IVA tiende a ser un impuesto regresivo, obligando a las familias más pobres a pagar una proporción más alta de sus ingresos como impuesto que en el caso de las familias más adineradas. Esta regresividad puede limitarse con la exclusión de un número pequeño de productos consumidos preferentemente por familias pobres,¹² pero en los países centroamericanos tendieron a prevalecer impuestos sobre ventas o IVAs regresivos (véase la sección 10 más adelante), lo cual no estaría contribuyendo a la cohesión social ni a una mejor relación entre el Estado y los contribuyentes en general a menos que existieran otros mecanismos de compensación.

IV. Cambios de los impuestos selectivos

Junto con la creciente importancia de los impuestos uniformes aplicados al consumo interno aumentó levemente la importancia de los impuestos específicos, consolidándose en torno a un número reducido de productos (bebidas, tabaco y derivados del petróleo) en la mayor parte de los casos (Nicaragua es una excepción), dentro de los cuales los derivados del

petróleo ganaron presencia, pero también han estado sujetos a cambios frecuentes. Los impuestos selectivos contribuyeron a una mayor recaudación (como proporción del PIB) principalmente en Costa Rica, seguido de Honduras, como puede observarse en el cuadro 3. Su aporte en los demás países se mantuvo más o menos constante, con la excepción de Panamá, que cayó levemente, y de El Salvador, que se redujo en mayor medida como consecuencia de tasas significativamente más bajas que el resto de países centroamericanos, y donde su aporte no llega ni a medio punto porcentual del PIB.

En general, la consolidación de impuestos específicos en torno a un número limitado de productos ha contribuido a la transparencia y a reducir el margen para acciones discrecionales, aunque se trata de impuestos que tienden a ser más regresivos.¹³ Además, los cambios de estos impuestos han sido continuos, y en el caso de los derivados del petróleo el aumento de su precio ha conducido a iniciativas para reducirlo. Por otra parte, la gran variedad de tasas aplicables entre países que tienen un grado significativo de integración comercial da lugar a incentivos a favor

Cuadro 3
Impuestos a consumos selectivos (% del PIB)

| | Promedio 1990-1994 | Promedio 1995-1999 | Promedio 2000-2003 | Promedio 2000-2003 |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Costa Rica | 1.9 | 2.4 | 3.4 | 3.4 |
| El Salvador | 1.1 | 0.6 | 0.4 | 0.4 |
| Guatemala | 1.1 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| Honduras | 3.1 | 3.7 | 4.7 | 4.7 |
| Nicaragua | 4.3 | 4.6 | 3.9 | 3.9 |
| Panamá | 1.5 | 1.1 | 1.3 | 1.3 |
| Promedio CA | 2.2 | 2.3 | 2.5 | 2.5 |
| Promedio AL | 1.9 | 1.9 | 2.0 | 2.0 |

Fuente: Gómez-Sabaini (2005).

¹²Cornick (2003) identifica claramente las diferencias entre el patrón de consumo del 10% más pobre comparado con el 10% más rico en Costa Rica, y explica cómo la restricción de las exenciones a pocos productos consumidos preferentemente por los más pobres puede reducir la regresividad al tiempo que se reduce su impacto negativo sobre la recaudación de recursos.

¹³La incidencia de los impuestos sobre los derivados del petróleo puede variar dependiendo de las cargas aplicadas a los diversos tipos de combustibles, ya que algunos, como la gasolina superior, tienden a ser consumidos por personas de ingresos más altos, mientras que otros, como el diesel, son utilizados en mayor medida por el transporte colectivo y pueden trasladarse directamente a consumidores de menores ingresos.

Cuadro 4

Tasas a la imposición selectiva en Centroamérica

| Concepto | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá | República Dominicana |
|------------------|------------|--|--------------------|--|----------------------|---|-------------------------|
| Cigarrillos | 70.0% | 39.0% | 100.0% | 32.0% | 40.0% | 32.5% del precio al consumidor | 50.0% |
| Cervezas | 45.0% | 20.0% | 10.0% | 33.0% | 37.0% | US\$1.325 por litro | 25.0% |
| Ron | 60.0% | 20% + US\$0.0057 por cada 1% de volumen de alcohol por litro de bebida | 10.6% | 158.0% | 37.0% 14.5% | US\$ 0.035 por grado de alcohol por litro | 35.0% |
| Gaseosas | 30.0% | 10.0% | 0.2% | 8.0% | US\$0.6985 por galón | 5.0% | US\$ 0.0029 por botella |
| Gasolina Premium | | US\$0.20 por galón | US\$0.47 por galón | 15% sobre el precio de venta en fábrica + US\$0.80 por galón | | US\$0.60 por galón | US\$2.09 por galón |

Fuente: Gómez -Sabaini (2005b)

del contrabando (cuadro 4), lo cual no estaría favoreciendo una relación transparente y estable entre los contribuyentes y el Estado. Una armonización de estos impuestos en el ámbito centroamericano podría, en cambio, contribuir a reducir estos efectos negativos.

V. La modernización de la administración tributaria

Los avances recientes en materia de administración tributaria en todos los países centroamericanos constituyen un aporte a una relación estable y favorable entre el Estado y la sociedad, pero este aporte todavía es precario y la capacidad de los Estados de enfrentar con autonomía a grandes intereses económicos acostumbrados a evadir impuestos aún es limitada. No obstante ello, los avances sugieren posibilidades de que comience a desarrollarse una relación diferente entre contribuyentes y Estado basada en un equilibrio entre la capacidad coercitiva que requiere el Estado para asegurar la obligación ciudadana de tributar y el respeto de los derechos del contribuyente,

evitando, en particular, la aplicación arbitraria del poder que surge de la posibilidad de sancionar a los evasores.

El fortalecimiento de la administración tributaria en los países centroamericanos ha sido desigual. Se observa un esfuerzo desigual de profesionalización de las entidades de administración tributaria, con un aumento gradual de la proporción todavía disímil (entre 20% y 60% en el período 2003/2004) de personal profesional dentro del total de empleados.¹⁴ Los recursos disponibles han sido diversos, desde aproximadamente un 2% de lo recaudado para cubrir los costos de la entidad, como en el caso de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en Guatemala -lo cual se considera adecuado para que una entidad de esta naturaleza comience a realizar su trabajo en un país en desarrollo-, hasta un 1% en El Salvador y Nicaragua, con un 1.8% en Costa Rica, lo cual tiende a ser insuficiente.¹⁵

Los indicadores que permiten evaluar el proceso de fortalecimiento de la administración tributaria aún son incompletos, especialmente en algunos países.

¹⁴ La mayor parte de la información que se presenta a continuación se base en Thompson y Garita (2005)

¹⁵ Thompson y Garita (2005).

La disponibilidad de información ya es en sí un indicador del grado de fortalecimiento de la administración tributaria en cada país. Así, El Salvador ha hecho pública la serie más completa y amplia de indicadores de su gestión, en contraste con los casos de Nicaragua y Honduras, en el otro extremo, con menos información disponible. En todos los países se observan algunas mejoras en los mecanismos de fiscalización o control tributario, combinado con un aumento de la importancia de atender adecuadamente a los contribuyentes. Sin embargo, el fortalecimiento institucional todavía es precario y reversible, como lo ilustra la detención en el 2004 del anterior Superintendente de Administración Tributaria de Guatemala por cargos de corrupción.

En cuanto al control y la fiscalización se ha avanzado en distinguir lo que son las actividades de control masivo o extensivo, por un lado, y las que son de control selectivo o intensivo, por otro, que han sido tradicionalmente las que se han privilegiado. En el 2003 o 2004 las auditorías selectivas representaron más del 80% de las auditorías programadas en Nicaragua, El Salvador y Costa Rica e incluso superaron el 100% en Guatemala. Lamentablemente las proporciones de éstas que efectivamente resultaron en la identificación de deficiencias y posteriores sanciones todavía son bajas, con la excepción de Costa Rica.¹⁶

Se han comenzado a fortalecer los mecanismos de control masivo o extensivo, aprovechando las ventajas que ofrece la informática. Además, se han establecido mecanismos que permiten darle seguimiento a los grandes contribuyentes, que entre el 2002 y el 2003 generaban algo más del 70% del total recaudado en Guatemala y El Salvador, lo cual corresponde a estándares internacionales de gestión tributaria considerados adecuados en esta materia, mientras que en Nicaragua representaban en torno al 80% de lo recaudado en el 2003 y en Costa Rica cerca del 60% en el 2004.¹⁷

Como parte del servicio al cliente ha disminuido el plazo de procesamiento de declaraciones y los errores de las entidades de administración se han logrado reducir a niveles bajos. En El Salvador, Guatemala y Costa Rica se ha avanzado considerablemente con la recaudación percibida por la red bancaria, y está creciendo gradualmente la declaración electrónica de impuestos, principalmente de los grandes contribuyentes.

En algunos casos puntuales, existen indicios de una mejor relación entre la autoridad tributaria y los contribuyentes en años recientes, situación que se refleja en una mayor proporción del pago de los impuestos dentro del plazo que corresponde, como ha ocurrido en Guatemala, o en una disminución significativa de la omisión de declaraciones, como en El Salvador, aunque todavía subsisten problemas con el cobro de deudas acumuladas en todos los países, así como la dificultad de asegurar sanciones rápidas y oportunas cuando los casos de incumplimiento son llevados al ámbito judicial.

El abuso de poder que surge de la posibilidad de sancionar a evasores no es desconocido en el istmo. En Guatemala hubo acusaciones de que se impulsaron auditorías con base en criterios políticos en el 2003, bajo la dirección del administrador que posteriormente fue condenado a prisión por cargos de corrupción, y en Nicaragua la existencia de más de 300 cuotas fijas aplicables a pequeños contribuyentes en el caso del impuesto general de ventas le otorga a las autoridades responsables de la administración tributaria un alto grado de discrecionalidad.¹⁸

En síntesis, si bien se ha avanzado en la profesionalización del personal, en la mejora de los sistemas informáticos, incluyendo el seguimiento de grandes contribuyentes y el aumento de la recaudación a través de medios electrónicos y, en general, en una mejor atención al contribuyente como cliente, la fiscalización efectiva aún es endeble y no inmune a abusos. Aún parece distante la

16 Thompson y Garita (2005)

17 Thompson y Garita (2005)

18 Gómez-Sabaini (2003).

posibilidad de una acusación y condena de grandes evasores, con base en un estricto cumplimiento de la ley, lo cual tendría un fuerte efecto disuasivo, como ha ocurrido en África del Sur.¹⁹ Una mayor capacidad de fiscalización y sanción contribuiría de manera decisiva a una relación más equilibrada entre contribuyentes y el Estado, situación que a su vez podría viabilizar la concertación de pactos fiscales en el futuro.

VI. El avance limitado del Impuesto sobre la Renta

La recaudación del Impuesto sobre la Renta aumentó levemente, como proporción del PIB, en la mayor parte de países durante los últimos 15 años y en mayor medida en Costa Rica y Nicaragua. Para el último período analizado todos los países del istmo tenían una recaudación del ISR cercana o superior al 3% del PIB, con la excepción de Guatemala, con un 2.5% del PIB. Este modesto crecimiento de la importancia del ISR significa que representa solamente entre un 20% y 30% de la recaudación total, y que su capacidad de incidir en la redistribución del ingreso es marginal.

Como en otras regiones del mundo, los países centroamericanos redujeron tanto las tasas máximas aplicables a empresas y a personas como los ingresos mínimos por debajo de los cuales las personas no debían pagar el impuesto (cuadro 6). En principio, la disminución de la tasa máxima pagada por los individuos o empresas con mayores ingresos se habría compensado con un aumento de la base tributaria, dado un mayor número de personas con menores ingresos que ahora tributarían. El efecto habría sido regresivo, es decir, estaría aumentando en mayor medida la proporción de impuestos pagados por parte de los sectores de menores ingresos que la proporción de aquellos con los ingresos más altos.

En la práctica este aumento de la inequidad “vertical”, entre ricos y pobres, se dio en la medida en que el sistema anterior se implementaba efectivamente, lo cual no ha sido generalmente el caso, dada la alta evasión del ISR en los países centroamericanos, especialmente por parte de aquellos que previamente tendrían que haber pagado mayores tasas del ISR, por lo cual esta tendencia solo puede señalarse como una posibilidad y no como un resultado definitivo.

Cuadro 5
Impuesto sobre la renta (% del PIB)

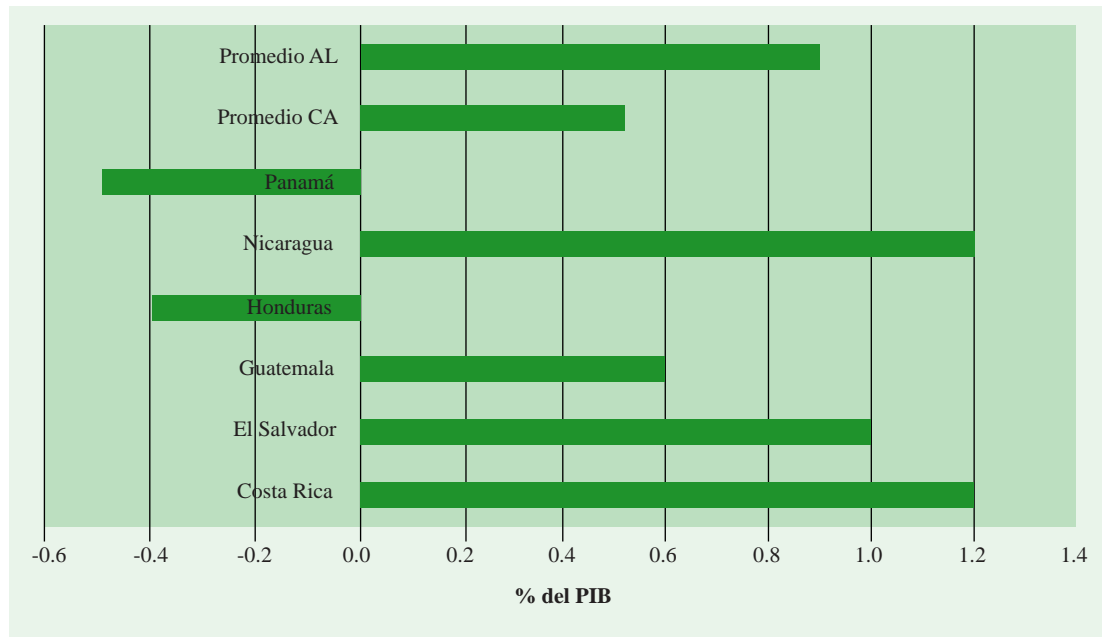
| | Promedio 1990-1994 | Promedio 1995-1999 | Promedio 2000-2003 |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Costa Rica | 1.8 | 2.4 | 3.0 |
| El Salvador | 2.2 | 3.2 | 3.2 |
| Guatemala | 1.9 | 2.0 | 2.5 |
| Honduras | 3.9 | 4.2 | 3.5 |
| Nicaragua | 1.7 | 2.0 | 2.9 |
| Panamá | 4.2 | 4.2 | 3.7 |
| Promedio CA | 2.6 | 3.0 | 3.1 |
| Promedio AL | 2.5 | 3.0 | 3.4 |

Fuente: Gómez-Sabaini (2005) y CEPAL.

CFS (2005), pág. 16.

Gráfico 3

Cambio en el ISR 1990-1994/2000-2004 (porcentajes)



Fuente: ICEF con base en datos de Gómez-Sabaini (2005) y CEPAL.

Por otra parte, los impuestos sobre la renta en los países centroamericanos se caracterizan por varias debilidades.* El ISR personal tiene tasas diferentes según la fuente, aplicándose cierta tasa a ingresos laborales y otras a seguros, intereses, regalías y dividendos, estos últimos en varios casos exentos o con tasas menores, con lo cual el impuesto tiende a gravar en mayor medida a los ingresos de origen laboral y especialmente a los trabajadores en el sector formal que cuentan con contratos. Ello debilita seriamente la capacidad redistributiva de este impuesto, de por sí limitado por la reducida proporción del ingreso nacional que capta en cada país. Contribuye, además, a la falta de equidad horizontal, que supondría una carga tributaria equivalente entre personas con ingresos equivalentes. Deducciones generosas, especialmente en Guatemala, junto con un nivel de ingresos por debajo del cual

no se aplica el impuesto, que tiende a ser alto en Guatemala, Honduras y Nicaragua, también reducen la base tributaria de este impuesto.

El ISR de las empresas se aplica, con excepción de Honduras, únicamente a las rentas generadas dentro del territorio nacional de cada país, a pesar de la creciente internacionalización de empresas grandes de origen centroamericano que ya generan ingresos en otros países. Además, cuenta con variadas exoneraciones en diversos sectores o áreas, como zonas francas, turismo y cooperativas, que erosionan su base al gravar de manera diferente a empresas que pueden tener los mismos ingresos. Ello contribuye a aumentar la inequidad horizontal y a erosionar la posibilidad de desarrollar una relación amplia y con bases similares entre contribuyentes y el Estado.

*Véase sobre esto Gómez Sabaini (2005a) y Wisecarver, Morera y Rivera (2005) y Agosin, Barreix, Machado y Gómez (2004).

Cuadro 6

*Tramos del ISR personal
(Como múltiplo del PIB por habitante)
(en porcentajes)*

| | Mínimo 1990 | Máximo 1990 | Mínimo 2004 | Máximo 2004 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Costa Rica | 2.9 | 5.3 | 0.8 | 3.8 |
| El Salvador | 2.3 | 32.5 | 1.1 | 9.8 |
| Guatemala | 2.3 | 32.5 | 3.7 | 16.8 |
| Honduras | 6.9 | 686.8 | 3.7 | 26.2 |
| Nicaragua | | 9.9 | 3.9 | 38.8 |
| Panamá | 0.5 | 97.8 | 0.7 | 46.4 |

Fuente: Shome (1999) y Gómez-Sabaini (2005b)

VII. Continuos cambios de los impuestos a activos netos o ingresos brutos

En el ámbito internacional un impuesto mínimo sobre activos ha sido un instrumento de importancia relativamente menor, utilizado para gravar a un número pequeño de empresas que logran eludir o evadir el impuesto sobre la renta. En el caso de varios países centroamericanos, en cambio, ha sido un instrumento importante que en ocasiones ha llegado a generar ingresos casi tan elevados como los generados por el impuesto sobre la renta aplicado a empresas, debido a la evasión y elusión más alta de este último. La variación a que ha estado sujeto

este impuesto, como lo ilustra el cuadro siguiente, pone de relieve las diferencias que hay sobre el papel del impuesto sobre la renta y la ausencia de acuerdos sociales y políticos en este campo.

Las polémicas en este campo han llevado a una intervención directa del poder judicial en la interpretación de la ley, y en Costa Rica y Guatemala dos leyes que establecían este tipo de impuestos fueron declaradas inconstitucionales, siendo por consiguiente derogadas. Con diferencias de país a país, este impuesto es probablemente el que mejor refleja la falta de acuerdos o de pactos sociales amplios en los países centroamericanos.

Cuadro 7

*Impuesto al patrimonio neto, a los activos o a los ingresos brutos
(en porcentajes)*

| | 1986 | 1992 | 1997 | 2000 | 2001 | 2004 |
|-------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|----------|
| Costa Rica | 0.36 -1.17 sobre activos fijos | 0.36-1.17 sobre activos fijos | 1.0 sobre activos fijos | 1.0 sobre activos fijos | 1.0 sobre los activos | Derogado |
| El Salvador | 0.1-1.4 sobre patrimonio neto | 0.9-2.0 sobre activos | - | - | n/a | n/a |

| | | | | | | |
|-----------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Guatemala | 0.3-0.8 sobre inmuebles (1) | 0.3-0.8 sobre inmuebles (1) | 0.3-0.8 sobre inmuebles (1) | 1.5 sobre activos | 0.2-0.9 sobre inmuebles (1) y 3.5 sobre los activos (2) | Derogado y luego reintroducido a una tasa de 2.5 sobre activos o ingresos |
| Honduras | - | - | - | 0.75 sobre activos | 0.25 sobre los activos (3) | 1.0 sobre los activos (4) |
| Nicaragua | 1.0 sobre inmuebles (1) | 1.5-2.5 sobre patrimonio neto | 1.0 sobre inmuebles | 1.0 sobre inmuebles | 1.0 sobre inmuebles (1) | 1.0 sobre activos (5) |
| Panamá | 1.0 sobre patrimonio neto (6) | 1.0 sobre patrimonio neto (6) | 1.0 sobre patrimonio neto (6) | 1.0 sobre patrimonio neto (6) | 1.0 sobre patrimonio neto (6) | 2.0 sobre el patrimonio neto (7) |

Fuente: Gómez Sabaini (2005b) con modificaciones de ICEF

- (1) La base está formada por los bienes pero el impuesto no está concebido como un impuesto a la propiedad sino como un impuesto adicional a la ganancia de las empresas.
- (2) Actualmente en Guatemala el impuesto a los activos (IETAAP) grava el activo neto o los ingresos brutos de las empresas a una tasa de 1.5%.
- (3) Honduras no posee un impuesto al patrimonio neto de las empresas, sin embargo, grava los activos fijos mayores a 750,000 lempiras que posean las compañías al final del periodo impositivo.
- (4) Existe un mínimo no imponible de 3,000,000 de lempiras
- (5) Existe un mínimo no imponible de 150,000 dólares
- (6) Este impuesto tiene la forma de una licencia para hacer negocios y el monto máximo de impuesto es de 20,000 balboas por año.
- (7) Este impuesto tiene la forma de una licencia para hacer negocios y el monto máximo de impuesto es de 40,000 balboas por año.

VIII. El aumento de las exenciones y exoneraciones

Dentro de un contexto de desigualdad, informalidad y de dificultades para llegar a acuerdos en materia fiscal, no resulta favorable el aumento de exenciones y exoneraciones diferenciadas que se observa en los países centroamericanos. A ello se agrega el hecho que las exenciones y exoneraciones han tendido a beneficiar a los sectores más dinámicos de la economía, como las exportaciones no tradicionales, la maquila y el turismo, con lo cual el crecimiento económico no genera ingresos para el Estado, se pone en riesgo la sostenibilidad fiscal y se castiga con una mayor carga tributaria a aquellos sectores menos dinámicos.

Los incentivos fiscales pueden concebirse como “gastos tributarios”, es decir, como reducciones de las obligaciones tributarias que surgen de disposiciones legales como las deducciones, créditos, tasas preferenciales, exclusiones y exoneraciones. La única diferencia con subsidios directamente entregados por el Estado es que los gastos tributarios no aparecen en el presupuesto nacional y no requieren que primero se paguen los impuestos y luego se devuelvan como subsidios.

Las desventajas de los incentivos fiscales o gastos tributarios son varias: disminuyen los ingresos tributarios, son más difíciles de controlar y son menos transparentes que los gastos incluidos en el presupuesto, representan un privilegio fiscal que no

está sujeto a recortes presupuestarios, dificultan la administración tributaria como resultado de la complejidad que introducen en el sistema tributario, y pueden aumentar la desigualdad al beneficiar especialmente a los contribuyentes de mayores ingresos.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, estas exenciones son amplias para las zonas francas o, en general, para exportadores de productos no tradicionales. Algunas son internacionalmente aceptadas, como la aplicación de una tasa cero a

las exportaciones en general, mientras que otras son contrarias a las reglas de la Organización Mundial del Comercio, como no aplicar el impuesto sobre la renta a las actividades exportadoras.²¹ La OMC permite mantener esta subvención hasta fines del 2009 o hasta que el país tenga un ingreso por habitante superior a los US\$ 1000 por año. Según datos del PIB (en dólares corrientes) y población para el año 2004, solamente Nicaragua tendría un ingreso menor a US\$ 1000, con US\$ 777 por habitante.²²

Cuadro 8

Incentivos fiscales en zonas francas

| Incentivo | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua |
|---|---|------------------------------|------------------|----------|---------------------------------|
| Exención impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Exención impuestos de importación de maquinaria y equipo | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Exención al impuesto sobre la renta | 100% por 8 años 50% siguientes 4 años (plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo) | 100% por 20 años | 100% por 12 años | 100% | 100% por 10 años 60% después |
| Exoneración a repatriación de ganancias | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Exención impuestos de ventas o valor agregado | 100% | 100% por 10 años y renovable | 100% | 100% | 100% |

21 Este no es el caso de El Salvador, que al eliminar las restricciones de ventas locales que tienen las zonas francas, no discrimina a favor de las exportaciones. Esto tiene el inconveniente de que pone en ventaja a las empresas de las zonas francas, que no pagan impuestos, frente a las demás, que si pagan el resto de impuestos. Véase Rodríguez y Robles (2003) y Wisecarver (2005)

22 Los demás PIBs por habitante son, en US\$ corrientes: 4,530 en Costa Rica, 2,377 en El Salvador, 2,174 en Guatemala, 1,032 en Honduras y 4,555 en Panamá. Fuente: Banco Mundial.

| | | | | | |
|---|--|------------------|-----------------------------|--|--|
| Exención a impuestos sobre los activos | 100% por 10 años | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Exención a impuestos municipales y otras tasas | 100% por 10 años | 100% por 20 años | 100% | 100% | 100% |
| Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan) | Hasta un 25% en manufacturas 50% para servicios | Ninguno | Hasta 20% para manufacturas | Con aprobación del Ministerio de Economía, hasta: 5% en manufacturas 50% en servicio | Con aprobación del Ministerio de Economía; entre 20% - 40% dependiendo del tipo de firma |
| Restricciones al manejo de divisas | Ninguno | Ninguno | Ninguno | Ninguno | Ninguno |
| Requerimientos de compras locales | Ninguno | Ninguno | Ninguno | Ninguno | Ninguno |

Fuente: Rodríguez A. Y E. Robles (2003) y Wisecarver et al (2005)

IX. La creciente importancia del sector informal

Estudios econométricos sugieren que mientras mayor sea el sector agropecuario mayor tenderá a ser la dificultad de recaudar impuestos y contar con una carga tributaria elevada. En los países centroamericanos la importancia relativa del sector agropecuario se ha reducido en los últimos años, y hacia el 2003 solamente Nicaragua y Guatemala contaban con un sector agropecuario que generaba más del 20% del PIB (Guatemala con 20.1% y Nicaragua con 26.3%), después de reducciones importantes de esta proporción en todos los países,

especialmente en El Salvador y en la propia Nicaragua.²³ Esto podría tomarse como un cambio estructural que estaría contribuyendo al establecimiento de arreglos más formales, que en materia tributaria se estaría reflejando en un mayor margen para recaudar impuestos.

Sin embargo, lo anterior ha coexistido con el mantenimiento de un gran sector informal urbano, cuya importancia incluso ha aumentado en varios países del istmo. Al tomar la proporción de la población urbana empleada en sectores de baja productividad como un indicador de informalidad puede observarse que ésta constituye más de la

²³ Datos de CEPAL.

Cuadro 9

Porcentaje de población urbana ocupada en sectores de baja productividad

| | 1990 | 2002 |
|-------------|--------|---------|
| Costa Rica | 36.9 | 40.2 |
| El Salvador | 55.6 | 54.8 |
| Guatemala | 54.6* | 57.6 |
| Honduras | 53.3 | 59.4 |
| Nicaragua | 49.2** | 59.9*** |
| Panamá | 37.1** | 38.4 |

* 1989

** 1991

***2001

Fuente: CEPAL (2004), Cuadro 11.1

mitad (entre el 55% y 60%) de la población urbana ocupada en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y cerca del 40% en Costa Rica y Panamá.

La información disponible también sugiere que esta proporción ha aumentado en casi todos los países (la excepción es El Salvador, donde permaneció virtualmente constante) en los últimos años, destacándose el caso de Nicaragua, donde aumentó en más de 10 puntos porcentuales en 10 años.

Frente a esta situación se plantean serias dificultades para avanzar en la consecución de un sistema auténticamente universal de tributación, como ocurrió en países desarrollados, en los cuales la ampliación de la base tributaria permitió reducir costos y simultáneamente financiar sistemas universales de servicios sociales.²⁴ Con un sector informal amplio, las dificultades de conformar un sistema tributario con equidad (horizontal) se amplían considerablemente, puesto que significa que existe una importante brecha entre los contribuyentes formales y aquellas personas y empresas que escapan al control tributario, contrario al contrato social que se basa en el cumplimiento de obligaciones por

parte del conjunto de ciudadanos, por un lado, y el cumplimiento de obligaciones por parte del Estado por otro.²⁵

X. El aumento de la regresividad del sistema tributario

Estudios de incidencia tributaria en los países centroamericanos auspiciados por el BID concluyen que en estos países el impuesto sobre la renta tiende a ser progresivo, aunque en el caso de Honduras las exoneraciones han contribuido a que sea ligeramente regresivo.²⁶ Los demás impuestos, como el IVA, los aranceles y los impuestos selectivos, tienden a ser regresivos, aunque en el caso de Costa Rica los impuestos selectivos al consumo son progresivos debido a que en este país también incluyen a bienes suntuarios, y el impuesto sobre ventas tiende a ser menos regresivo que en el resto de países debido a exenciones que benefician en mayor medida a los sectores de menores ingresos. Al tomar en cuenta el conjunto de los impuestos, éstos contribuyen a aumentar la concentración del ingreso en El Salvador,

24 Lindert (2004), p.34- 35, 302-303.

25 Es necesario tener en cuenta que la informalidad no es exclusiva de los pequeños empresarios sino que puede ocurrir a cualquier nivel, incluso en empresas grandes legalmente establecidas, que en determinadas ocasiones optan por incumplir las normas vigentes.

26 Agosin et al (2004). En el caso de Costa Rica la inclusión de las contribuciones de la seguridad social al computar el pago del ISR tiene un efecto similar. Véase Agosin et al (2004).

Cuadro 10

*Efectos de los impuestos sobre la distribución del ingreso, 2000
(en porcentajes)*

| País | Coefficiente de Gini Sin impuestos | Coefficiente de Gini Con impuestos |
|-------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Costa Rica | 48.2 | 48.3 |
| El Salvador | 50.2 | 51.7 |
| Honduras | 54.3 | 57.1 |
| Nicaragua | 51.0 | 69.2 |

Fuente: Agosin et al (2004)

Nota: La medición en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua incluye impuestos nacionales, y en Honduras también incluye impuestos municipales. Mientras mayor sea el coeficiente de Gini, mayor es la concentración del ingreso.

Honduras y Nicaragua²⁷, lo cual se refleja en que el índice de Gini aplicado a los ingresos, cuando se les ha descontado los impuestos, es mayor que cuando se calcula para los ingresos sin descontarles los impuestos, como puede verse en el cuadro 10.

Las causas de que el sistema tributario aumente la concentración del ingreso, a diferencia de lo que ocurre en otras regiones del mundo, posiblemente puedan encontrarse en una combinación de la estructura de poder económico y el funcionamiento del sistema político, junto con la importancia de la informalidad. La historia democrática más larga de Costa Rica y la menor concentración de poder económico en ese país probablemente explican la menor capacidad de las élites económicas de incidir en el sistema tributario, con lo cual éste resulta neutro en términos de sus efectos sobre la distribución del ingreso. En otros casos, como Nicaragua, es probable que la fragmentación de los ciudadanos, con unos que asumen sus obligaciones tributarias y otros del sector informal que no lo hacen, amplía la capacidad de incidencia de los sectores o élites con mayor poder económico para evitar que el sistema tributario afecte sus intereses excesivamente -con un impuesto sobre la renta más efectivo o con impuestos indirectos menos regresivos-, puesto que

hay un importante sector de la población al que no le concierne directamente el tema tributario y se desentiende de él.

Las consecuencias son un menor grado de legitimidad social y política del sistema tributario, aún cuando pueda compensarse por el lado del gasto, con una orientación que favorezca en mayor medida a los más pobres. Esta legitimidad cuestionada también dificulta los acuerdos en materia fiscal o, al menos, obliga a introducir con fuerza el ingrediente de equidad como un condicionante fundamental del éxito de posibles acuerdos. A su vez, ello lleva también a la necesidad de fortalecer la tributación directa en el istmo, especialmente al impuesto sobre la renta, a diseñar impuestos indirectos con menores grados de regresividad, y a fortalecer la orientación progresiva del gasto público.

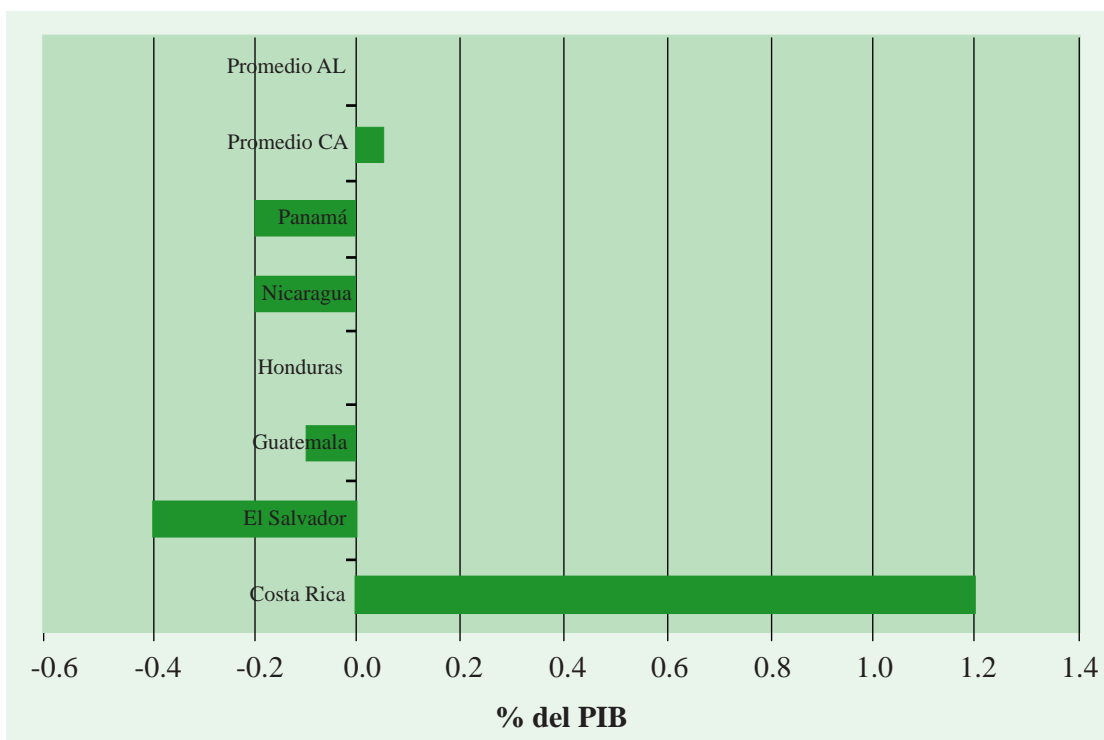
XI. El reconocimiento político y legal de la descentralización aún no se ha reflejado en una creciente importancia de los impuestos al patrimonio

El creciente reconocimiento político y legal de la importancia de la descentralización ha tenido un efecto que aún es incipiente en términos de la

²⁷ No existen datos disponibles para Guatemala y Panamá.

Gráfico 4

Cambio en los impuestos al patrimonio 1990-1994/2000-2004
(En porcentajes)



Fuente: ICEF con base en datos de Gómez-Sabaini (2005) y CEPAL.

capacidad de generar recursos propios en el ámbito local por medio de una mayor recaudación del impuesto al patrimonio, o a la propiedad, que tiende a ser el impuesto local de mayor importancia en los países desarrollados. Como puede verse en la gráfica siguiente, solamente en Costa Rica ha aumentado significativamente la importancia de este impuesto entre el período 1990-1994 y el período 2000-2003.

La debilidad de estos impuestos no es necesariamente algo negativo si se toma en cuenta el argumento de que en ambientes agrarios y pobres las autoridades locales pueden abusar, acudiendo a impuestos coercitivos que sólo benefician a los que cobran los impuestos y a las autoridades locales, especialmente cuando no hay instituciones democráticas sólidas ni una supervisión fuerte de parte del gobierno central.²⁸ Sin embargo, este escenario se vuelve menos probable en la medida que existen mecanismos

de control democrático a nivel local -como parece estar ocurriendo en América Central- y en tanto la población local reconozca la naturaleza progresiva de este impuesto así como su contribución a la realización de obras en la comunidad. En este contexto el impuesto al patrimonio surge como una opción que de manera gradual podría servir para movilizar recursos internos y para ser la base de eventuales pactos o acuerdos fiscales en el espacio local. Los factores condicionantes del éxito de acuerdos fiscales en el ámbito nacional identificados por Moore y Schneider²⁹ en la introducción de este trabajo resultan igualmente importantes en este ámbito, aunque cabría destacar la necesidad de transparencia, probidad y profesionalización del personal responsable de la administración tributaria en el ámbito local, más factible en ciudades grandes que en comunidades pequeñas.

28 CFS (2005), p. 12.

29 Moore y Schneider (2004).

Bibliografía

Acevedo, C y M.A. González (2003), “El Salvador: Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, BID. *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*. RE2-03-011

Agosin, M.R. y R. Machado (2004), “Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica” BID, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*. RE2-04-009.

Agosin, M., A. Barreix, R. Machado y J.C. Gómez (2004), “Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma”, BID, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE2-04-010

CEPAL (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. LC/G.1997/Rev. 1-P, Santiago.

CEPAL (2004). *Panorama Social*. Santiago.

CSF, Centre for the Future State (2005), *Signposts to More Effective States. Responding to governance challenges in developing countries*. Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton.

Cornick, J. (2003), “Costa Rica: Política Tributaria para el Desarrollo Humano”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE-03-010, BID, Washington D.C.

Easterly, W (2002), *The Elusive Quest for Growth. Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press, Cambridge, Massachussets.

Gómez-Sabaini, J.C. (2003) “Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE2-03-014, BID, Washington, D.C.

Gómez-Sabaini, J.C. (2005a) “La tributación a la renta en el istmo centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas”. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No.37 de CEPAL.

Gómez-Sabaini, J.C. (2005b), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión”. Versión preliminar para taller de la CEPAL sobre tributación, Santiago.

ICEF (2005), “Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países”, *Boletín de Estudios Fiscales* No. 1, Guatemala.

Moore, M y A. Schneider (2004), “Taxation, governance and poverty: where do the Middle Income Countries fit?” Institute of Development Studies, Brighton.

Rodríguez, A. y E. Robles (2003), “Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?”. Proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, Guatemala.

Schneider, A., V. Lledo y M. Moore (2004), “Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America” (For the Inter.-American Development Bank).

Wisecarver, D., L. Morera y E. Rivera (2005), “La Reforma del Impuesto sobre la Renta en Centroamérica en Cumplimiento al Mandato de la OMC”. Preparado para el Programa “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI”, Junio 2005.



El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEF) es un centro de análisis, monitoreo y capacitación sobre política fiscal en los países centroamericanos. Tiene como objetivo estratégico facilitar convergencias para culminar con pactos o acuerdos sociales y políticos que permitan establecer una política fiscal sólida, conforme a los deseos de la mayoría centroamericana sobre el tipo de Estado y de sociedad que desean.

Como **objetivos** más específicos están:

1. simplificar la complejidad de la política fiscal;
2. promover la transparencia;
3. favorecer la rendición de cuentas al facilitar un mayor escrutinio de las propuestas que surgen del poder ejecutivo;
4. impulsar procesos amplios de reflexión sobre la política fiscal con el fin de facilitar acuerdos sobre la misma; y
5. apoyar en los países centroamericanos mejoras en la formulación e implementación de la política fiscal mediante actividades de análisis, asesoría y capacitación dirigidas al poder legislativo, judicial y ejecutivo, incluyendo a autoridades locales, además de organizaciones políticas y de la sociedad civil.



www.icefiscal.com