



1

INGRESOS PÚBLICOS

Abelardo Medina Bermejo



INGRESOS PÚBLICOS

Abelardo Medina Bermejo

CRÉDITOS

Supervisión	Jonathan Menkos Zeissig Director ejecutivo, Icefi
Redacción general	Abelardo Medina Bermejo Economista sénior, Área de Análisis Macrofiscal
Colaboración especial	Lourdes Molina Escalante Temas de tributación ambiental
	Sucely Donis Bran Estadísticas y clasificación de rubros en Centroamérica
	César Melgar Estadísticas seleccionadas
Diseño y Producción editorial	Mónica Juárez Balcárcel Asistente de comunicación, Icefi
Difusión por medios electrónicos	José Ochoa Arévalo Asistente de comunicación, Icefi
Administración	Débora Alvarado Franco Coordinadora de Desarrollo Institucional, Icefi

Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7.ª Avenida 5-45, zona 4
Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala,
Centroamérica
PBX (502) 2505-6363
www.icefi.org

Guatemala, Centroamérica, julio de 2022

ISBN: 978-9929-674-95-0

En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

El contenido del documento, elaborado por el Icefi, es responsabilidad exclusiva de este y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando.

SIGLARIO

All	Acuerdos de Intercambio de Información
Asean-5	Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia (por sus siglas en inglés)
BEPS	Erosión de la base y desplazamiento de ganancias (por sus siglas en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDT	Convenio de Doble Tributación
Cepal	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFI	Global Financial Integrity
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IGV	Impuesto General Sobre Ventas
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PFE	Presión Fiscal Equivalente
PIB	Producto Interno Bruto

CONTENIDO

Una guía introductoria para la enseñanza-aprendizaje.....	9
Un ejercicio social, a manera de introducción.....	11
1. Los ingresos públicos y el bienestar social	17
1.1 Una formalización básica: los tributos como fuente primaria de ingresos	22
1.2 El financiamiento de la función de redistribución pública.	26
1.3 Los tributos y el fortalecimiento de la competencia	32
1.4 Los tributos y la reducción de externalidades	34
1.5 La tramitología y los costos implícitos de la función pública	37
1.6 Algunos ejercicios para reflexionar	39
2. La clasificación de los ingresos del estado	41
2.1 Los tributos y el principio de utilidad pública	45
2.2 La estructura básica de un impuesto	48
2.3 Los tipos de impuestos y la estructura tributaria	51
2.4 Los impuestos vigentes en Centroamérica	59
2.5 Los otros ingresos del gobierno: la recaudación de los gobiernos subnacionales, y los sistemas previsionales	78
2.6 Algunos ejercicios para reflexionar:	81
3. El nivel de los ingresos públicos, su clasificación y filtraciones	83
3.1 La carga tributaria	86
3.2 La presión fiscal equivalente.....	87

3.3.	La capacidad tributaria y el esfuerzo tributario.....	88
3.4	Las filtraciones tributarias: la evasión, la elusión tributaria y el gasto tributario.	91
3.5	Algunos ejercicios para reflexionar:	103
4.	La teoría tributaria	105
4.1.	Los principios tributarios	109
4.2.	La teoría de la tributación óptima	115
4.3	La curva de Laffer y la tributación óptima	120
4.4	El costo de cumplimiento tributario y la determinación del monto global de recursos necesarios	122
4.5	Un importante apunte sobre política de género	126
4.7	Algunos ejercicios para reflexionar:	127
5.	El sistema tributario y sus componentes	130
5.1.	El hacedor de la política tributaria	131
5.2.	El legislador	133
5.3.	El sujeto pasivo	134
5.4.	La administración tributaria	136
5.5	Algunos ejercicios para reflexionar:	139
6.	Algunos tópicos especializados en la temática de ingresos públicos.....	142
6.1	Los pactos fiscales y la importancia de la sociología fiscal	143
6.2	La equivalencia ricardiana y la justicia intertemporal tributaria	145
6.3	La tributación internacional y los paraísos fiscales	148
6.4	El impuesto inflación y el señoreaje	151
6.5	Otra forma de ver la participación del estado en la economía: el estado emprendedor	152
6.6	Algunos ejercicios para reflexionar:	154

7. Algunas tendencias mundiales actuales en materia de ingresos públicos	155
8. Resumen	161
9. Ejercicios adicionales	165
10. Referencias bibliográficas	171

UNA GUÍA INTRODUCTORIA PARA LA ENSEÑANZA - APRENDIZAJE

El documento sobre «Los Ingresos Públicos» que se presenta a continuación, fue diseñado con el propósito de apoyar el proceso de enseñanza de los docentes que se involucran en el esfuerzo de transmitir a los estudiantes los temas relacionados con la Teoría y Política Fiscal, haciendo especial énfasis en la dinámica de las fuentes de financiamiento para el funcionamiento del Estado. Por supuesto, la formulación de este, aunque tiene una rigurosidad básica, permite que el estudiante o cualquier persona autodidacta con conocimientos básicos de matemáticas, economía y estadística, lo pueda abordar y aprovechar satisfactoriamente.

Ahora bien, para una mejor comprensión de los contenidos del documento, se recomienda que previo a la lectura o utilización en un curso, previamente hayan sido cubiertos o aprendido satisfactoriamente los contenidos relacionados con la Teoría del Estado: una visión de economía política; y la Teoría del Gasto Público, fundamentales para evitar caer en el error de ver a los ingresos públicos como una disciplina separada. Lo anterior es de particular importancia debido a que en la práctica, especialmente en algunas facultades de leyes o de contaduría pública, se avanza en la evaluación y el aprendizaje de los contenidos relacionados con los ingresos públicos y particularmente de los impuestos, en forma aislada, obviando la necesaria relación de las fuentes de financiamiento del Estado con la atención de los derechos de las personas de la sociedad. En consecuencia, se insta al lector a adentrarse previamente en los fundamentos

filosóficos del Estado y las causas que motivan la necesidad de disponer recursos, antes de avanzar sobre las diferentes fuentes de financiamiento y las características de los instrumentos relacionados.

El contenido fue diseñado para ser utilizado en un curso de cuarenta horas, el cual es relativamente convergente con el tiempo que se asigna para el estudio serio de la temática, por lo que el docente no debiera tener conflictos para abordarlos apropiadamente. En forma paralela, un lector autodidacta debiera utilizar aproximadamente un tiempo similar para su lectura y comprensión. Por supuesto que ambos aspectos son ajenos al tiempo que podrían requerirse para ejercitarse e investigar la temática complementaria sugerida.

Al margen de lo anterior, se estima que para un mejor aprovechamiento de los contenidos, se podría utilizar una programación como la siguiente:

- | | | |
|----|---|---------|
| A. | Un ejercicio social: a manera de introducción | 2 HORAS |
| B. | Los ingresos públicos y el bienestar social | 4 HORAS |
| C. | La clasificación de los ingresos del Estado | 8 HORAS |

D. El nivel de ingresos públicos, clasificación y filtraciones

8 HORAS

E. La teoría tributaria

4 HORAS

F. El sistema tributario y sus componentes

4 HORAS

G. Algunos tópicos especializados en ingresos públicos

6 HORAS

H. Algunas tendencias mundiales actuales

4 HORAS

¡ÉXITOS EN EL APRENDIZAJE!

UN EJERCICIO SOCIAL: A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Una de las discusiones más agrias en el mundo de las finanzas públicas está asociada con el origen de los recursos públicos, dado a que aun cuando algunas personas pueden cuestionar la eficacia y la eficiencia del gasto público, y por supuesto de la transparencia en la administración gubernamental, es muy difícil argumentar en contra del impulso que produce sobre la economía y el bienestar de la población; sin embargo, sí existen argumentos teóricos que pueden ser utilizados en contra del establecimiento de tributos y otras fuentes de ingresos públicos.

En general, es obvio que en una economía de mercado, la participación pública, desde la más básica forma de organización, nace de la necesidad de los individuos de realizar actividades de beneficio para la colectividad, que están por encima de la posibilidad de cada uno de ellos de ejecutarlas en forma individual, pero en un comportamiento congruente con su racionalidad económica, de tal forma que cada individuo trata de alcanzar lo que más le conviene. Esta situación, en general, sigue estando latente en las formas de organización públicas más complejas y elaboradas en la actualidad.

Plantéese un ejemplo muy sencillo que ilustra el accionar del individuo, en la búsqueda de su racionalidad económica, cuando no puede atender sus necesidades por sí solo. Por ejemplo, en la Centroamérica de hoy, debido a los altos y en cierta medida incontrolables niveles de delincuencia común y organizada, los vecinos de diferentes colonias, regiones, aldeas, etc., tienen una

preocupación latente por encontrar un mecanismo para preservar su integridad y la de sus familias, la que, no pueden resolver por sí solos; de esa cuenta y para atender la necesidad particular de cada individuo, normalmente se recurren a las famosas Juntas de Vecinos, que son una forma básica de organización pública por medio de las que se trata de encontrar los mecanismos apropiados para resolver necesidades colectivas.

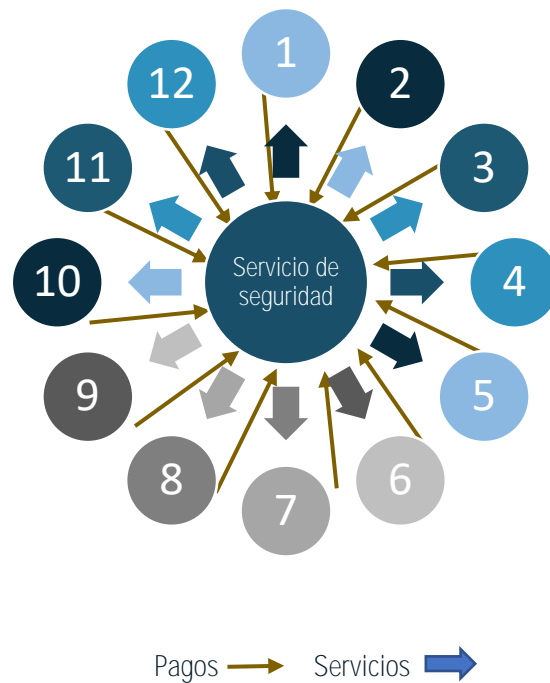
Imagínese, solo para efectos de ilustración, que Ud. vive en una comunidad en la que solo hay doce viviendas y en donde se produce una reunión espontánea de todos los vecinos, cada uno con la preocupación individual sobre su seguridad y la de su familia, y para las que no encuentra mecanismos para atenderlos en forma aislada. En este entorno, los individuos están dispuestos a crear mecanismos colectivos, con el fin de garantizar la preservación de la vida y por supuesto de la convivencia en paz; nótese que los mecanismos colectivos diseñados, aunque son de interés individual, tienen como propósito principal beneficiar a la colectividad. En el ejemplo, y para efectos de simplificación, imagínese que no existe gobierno nacional o subnacional, sino que son simplemente todos los individuos, atendiendo a su racionalidad económica, quienes deben resolver sus problemas de la mejor forma posible, con el propósito de elevar su nivel de bienestar.

Suponga ahora que luego de múltiples discusiones, la comunidad acuerda que lo apropiado para alcanzar los objetivos propuestos es el establecimiento de un

sistema de seguridad perimetral, para lo que se contratarán 2 agentes de seguridad y a cada uno de ellos se les pagará el equivalente a USD500.00 mensuales, además de que se deberán cubrir gastos de mantenimiento de la garita en donde ellos se ubicarán, que incluye, entre otros aspectos, agua, energía eléctrica, teléfonos, mantenimiento del armamento, etc.; todo esto último por un total de USD200.00 mensuales. Así, en un esquema obviamente

muy simplificado, el costo total del servicio a establecer es de USD1,200.00 mensuales y dado a que son doce vecinos, se establece, de común acuerdo, que cada uno de ellos deberá pagar el equivalente a USD100.00 mensuales como contribución (en la práctica, como se desarrollará más adelante, este pago es un tributo) para el mantenimiento del servicio de seguridad.

Gráfico 1.1 Diagrama de funcionamiento general de la junta de vecinos para atender el servicio de seguridad perimetral. La hipótesis del funcionamiento de la organización pública básica



Fuente: Elaboración propia

El funcionamiento básico de este modelo destaca algunos elementos que son fundamentales para comprender la dinámica de la obtención de recursos para financiar las operaciones del sector público de cada país. Además, a partir del mismo, se pueden ilustrar algunos aspectos asociados con la renuencia de los habitantes centroamericanos a hacer efectivo el pago de impuestos.

- A. En el ejercicio, existe la percepción del individuo de que adquiere el derecho tangible a un servicio en forma inmediata, por lo que los pagos de cada individuo obedecen al principio de utilidad; de esa forma, cada individuo estima que el valor del servicio que está recibiendo es mayor que el precio –contribución– que se aporta, preservando el teorema básico en la adquisición privada de un bien o servicio.
- B. Existe la percepción de que cada vecino paga una parte equivalente y justa del servicio; es decir que se percibe que ninguno de ellos se está beneficiando por encima de los demás, o de que alguno de ellos está realizando un pago por debajo del resto (ambos elementos están vinculados a la percepción de un sistema tributario justo). Como tal, y dado a que no se puede identificar el beneficio individual de cada persona por la prestación del servicio, por sus características de no rivalidad y no exclusividad, el mismo (aunque con costo de mantenimiento) puede ofrecerse en forma pública. Para el efecto, y para financiar los costes del mantenimiento del servicio todos contribuyen en una forma equivalente, a condición de que cuando se demande, no se exigirá ningún pago a cambio. Este sistema que luce sencillo, en la práctica puede ocasionar muchos problemas.

Este esquema, cual funcionamiento básico de un cártel, se mantendrá estable y convergente, si cada uno de los individuos, respetando su racionalidad económica, percibe que su bienestar individual incremental es mayor que pago que realiza, y se mantiene en forma voluntaria la obligación-motivación de todos para realizar el pago. Es decir el modelo de mantenimiento del servicio colectivo es convergente, siempre y cuando las condiciones iniciales que dieron origen al modelo se conserven.

No obstante, el modelo se vuelve inestable cuando se presentan algunas, entre muchas posibles, de las situaciones siguientes:

- a. Para efectos del esquema del ejemplo, es claro que cada uno de los individuos realiza un aporte por USD100.00 mensuales para el mantenimiento del sistema, pero ¿qué pasará con el aporte, y con el servicio ofrecido, si se presentan problemas de cobro con algunos vecinos –quienes a pesar de que han sido definidas sanciones por no pagar, no quieren o no pueden hacer el pago–? Por ejemplo, imagine que los vecinos de las casas 4 y 8 no pagan; el primero porque se quedó sin trabajo y además existe una emergencia de salud en su familia, es decir no tiene capacidad de pago, mientras que el segundo simplemente no quiere hacerlo porque luego de una reevaluación personal, estima que el servicio no le ofrece un valor superior al precio o porque evaluó, en una actitud egoísta, que el servicio se mantendrá a pesar de que él no pague y se seguirá beneficiando de la prestación del mismo. El problema es inmediato, dado a ahora únicamente se recaudarán USD1,000.00 mensuales proveniente de la contribución de los vecinos que si desean continuar con el servicio, mientras que los costos de mantenimiento continúan siendo USD1,200.00 mensuales; a partir de ello, la junta de

- b. vecinos se realiza varias preguntas acerca de cómo sería lo apropiado para proceder: ¿Se suspende el servicio mientras los que no pueden o no quieren pagar, lo hagan? O simplemente la comunidad incrementa a USD120.00 mensuales el pago para cada una de las viviendas que si quiere o puede pagar, para darle mantenimiento al servicio, y si es así ¿Se excluye del servicio a los que no pagan? O ¿Se reduce la calidad del servicio a ofrecer, esto es, por ejemplo ya no se paga el mantenimiento de la garita del servicio de seguridad?, entre otras.

Obviamente, el hecho que el bien sea público produce un alto riesgo moral, en donde algunos individuos exacerbando su racionalidad económica individual, tratarán de no pagar, atendiendo a que, en muchos casos, de todas formas el servicio existe y se seguirán beneficiando porque es muy difícil excluirlos; en el ejemplo, esto pasa con el sujeto de la casa 8 quien recibirá el beneficio del mantenimiento de un buen clima de seguridad perimetral, ya sea que efectúe pagos o no. Este incumplimiento en el argot de las finanzas públicas se conoce como evasión tributaria, es decir aquella condición en donde existe una obligación de pagar un tributo, pero el individuo, aunque tenga capacidad de pago, dispone de no hacerlo efectivo, esto último porque no desea hacerlo como por el hecho que no hay mecanismos apropiados para obligarlo, y sobre todo porque no se le puede excluir de la prestación del bien o servicio público. En el ejemplo por supuesto que el vecino de la casa 4 también incurre en evasión tributaria, sin embargo, la causal es diferente.

Al margen del deseo o la factibilidad de pago, en el ejemplo, es evidente que aquellos que no realizan el pago y reciben un servicio -o bien público- sin aportar al financiamiento de su mantenimiento, se convierten en *free-*

riders o *polizones*, es decir son beneficiarios del esfuerzo público, sin efectuar el pago correspondiente.

En la práctica, dicha situación, como normalmente se percibe con el funcionamiento de los sectores públicos de Centroamérica, ocasiona problemas; debido a que cuando el costo del bien o servicio público no puede ser financiado en su totalidad, este termina siendo de menor calidad al originalmente pactado, o la comunidad termina cobrando un aumento en la contribución mensual de los que si aportan, produciendo dos diferentes percepciones de injusticia y de malestar por el contribuyente: por una parte la percepción de que se está pagando más de lo que se acordó originalmente, por lo que el contribuyente puede tener la sensación de que la relación valor / precio es inferior a la originalmente pactada y deje de tener la voluntad de pagar; y la percepción de que no todos contribuyen con la parte justa que les corresponde, lo que podría causar un efecto imitación en el comportamiento del evasor de impuestos.

Esta situación se complica aún más en el ejemplo (como sucede en la realidad), si como se comentara previamente, el sujeto de la casa 4 si quiere pagar, pero no tiene la posibilidad concreta de hacerlo, debido a que se quedó sin trabajo, o porque en el extremo, su nivel de pobreza es tal que no puede asignar recursos a financiar dicho servicio. Por ello, aunque se le presenten demandas o intentos de cobro de mora por la entidad encargada, o se le haga cualquier recargo, simplemente no podrá hacer efectivo el pago. Para este tipo de individuos que ocupan una posición de *free-rider* involuntario, la mayor parte las sociedades o comunidades establecen mecanismos temporales, por medio de los cuales no se cobra la contribución correspondiente mientras prevalezca

la situación que impide realizar los pagos correspondientes; a esto se le llama tratamiento tributario diferencial o simplemente exención o no sujeción tributaria. Esto en argot de las finanzas públicas sería elusión tributaria.

Como se observa, tanto la evasión como la elusión tributaria, representan filtraciones en los recursos necesarios y obliga a la sociedad, a que, si quiere mantener los servicios, tenga que elevar el nivel de pago del resto de contribuyentes, o a prestar servicios de menor calidad. En ambos casos, la situación incluso podría ser peor, dado a que si se reduce la calidad de bien o servicio o se aumenta el pago de cada individuo, se puede producir en otros la sensación de que disminuyó la relación valor / precio, motivándolos a dejar de hacer los pagos y produciendo una espiral de incumplimiento que es muy similar a lo que sucede en la Centroamérica de hoy.

- c. Ahora bien, que pasa, si por otro lado, aprovechando la situación de mejora en el bienestar que creó la existencia de la seguridad perimetral, uno de los vecinos, supóngase el de la casa 12 ubicada en una de las esquinas, decide establecer un negocio. En éste entran y salen personas todo el día de la comunidad, entran y salen camiones con insumos, y los agentes de seguridad deben realizar un mayor esfuerzo para verificar la pertinencia de la movilidad, y para cuidar su mayor valor patrimonial. En este caso, se produce una situación en donde, en forma inmediata, este individuo recibe proporcionalmente una mayor cantidad del servicio que se ofrece a cada uno de los miembros de la comunidad, por el mismo precio; esto significa que para este vecino su relación valor / precio aumentó, mientras que la del resto de personas, que ahora reciben un servicio menor –*ceteris paribus*– disminuyó. En consecuencia ¿Deberá

seguir pagando lo mismo el vecino de la casa 12, atendiendo al hecho que se beneficia de mayor forma por la prestación del servicio público? ¿Deberían disminuir su pago el resto de los vecinos? La situación produce una discusión hacia el interior de la comunidad, en torno a si las cuotas deben estar en función abstracta a la disponibilidad del servicio, o en función directa de los beneficios que se ofrece a los individuos y especialmente del costo de oportunidad que representa no disponer del mismo, dado a que en ausencia del control de seguridad, el vecino que más pierde es el que más patrimonio tiene. De allí que, en forma directa mantener cuotas similares para todos, produce un efecto negativo sobre la disposición de pago de algunos individuos que percibirán el esquema como injusto, y hace necesario el impulso de un sistema de pagos a partir de los beneficios recibidos.

Siguiendo la línea de análisis decantada en el párrafo previo ¿Qué sucede si los individuos de la comunidad, dada la posibilidad de éxito de la abarrotería, y con el fin de evitar el pago de contribuciones, deciden establecer una abarrotería de propiedad colectiva y con los ingresos de ésta, se financia el servicio de seguridad? Este tipo de escenario produciría un cambio en el costo relativo de cada persona dado a que ahora ya no tendría que pagar individualmente, sino que su contribución podría estar asociada directamente con los resultados de la inversión colectiva. En esta sociedad hipotética el pago directo individual disminuirá, y los ingresos para financiar los gastos públicos podrían devenir de una entidad pública. Esto, por supuesto, también tiene sus complejidades, pero sería un escenario más deseable para el individuo dado a que su costo personal se reduciría, aunque socialmente seguirían haciendo el mismo pago y el servicio originalmente pactado sería el mismo.

Los elementos considerados son algunos ejemplos básicos de la situación real de la obtención de ingresos públicos y del pago de tributos en la sociedad para financiar la operatoria del sector público, y que deja claro que la percepción del bienestar que ocasiona el gasto público lo hace deseable, mientras que el efecto de los tributos no es el mismo, además de que la disposición de pago de los contribuyentes es sumamente volátil, tanto porque depende de la disponibilidad de recursos, de la percepción de que los bienes y servicios públicos son apropiados, como de la justicia en la determinación del esquema de cobro.

En las siguientes páginas, se intenta presentar un análisis más detallado de muchos de los elementos relacionados con los ingresos que percibe el sector público para financiar los gastos que serán necesarios para la operatoria del Estado, presentando la teoría relacionada y las diferentes vinculaciones con el funcionamiento de las sociedades de la región; no obstante, se reconoce que existe mucho más para conocer sobre esta importante temática de lo que se presenta en las siguientes páginas, por lo que desde ya se motiva al lector a continuar en la investigación de estos tópicos de interés social y en la profundización del conocimiento de la complejidad vinculada a la obtención de los ingresos públicos.

El propósito de este documento es presentar una visión alejada de la tradicional dicotomía jurídico-contable de los ingresos públicos, evitando al máximo la connotación de estos a partir de lo que está establecido en la actualidad legal de un país, y el análisis desde el punto de vista de la defensa del contribuyente, todo esto debido a que las leyes cambian, de la misma forma como la realidad socioeconómica concreta de un país lo realiza, así como que lo que debe prevalecer en el análisis es la evaluación permanente de las causas que originaron la necesidad de captar ingresos públicos. También, se evita al máximo la visión del sistema tributario que propulsa el planteamiento contable de entradas y salidas, dado a que la misma no permite visibilizar con plenitud los efectos positivos y negativos del accionar público sobre la sociedad y la economía en general.

Así, aun cuando la visión es introductoria, trata de desarrollar cada tema con la rigurosidad científica mínima que involucran estos importantes aspectos, sin perder el lenguaje amigable y coloquial para el conocimiento, dado a que el propósito final del documento es que el lector logre involucrarse en una visión más general y dinámica de los ingresos públicos, y de los impuestos en particular, no como una figura destinada solo a sustraer recursos, sino como elementos que conforman una estrategia integral para desarrollar a los países y mejorar el bienestar de sus habitantes.



1

LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL BIENESTAR SOCIAL

Los ingresos públicos son el conjunto de recursos que obtiene el Estado para financiar sus diferentes actividades, y que normalmente proceden de: cobro de tarifas y otros cargos por la venta de bienes y prestación de servicios; de las utilidades de las empresas que administra o en las que tiene inversiones; de los cobros por la administración de sus recursos patrimoniales, tales como intereses y regalías; pero sobre todo del cobro coactivo de impuestos sobre las actividades económicas de los individuos que se ubican o residen en su territorio. De todas esas fuentes, la principal son los impuestos, y la aplicación de estos genera encendidos enfrentamientos entre sus detractores y de aquellos que los defienden como un paso imperativo para financiar la democracia.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional -FMI- (2014, 93) «El ingreso es un aumento del patrimonio neto como resultado de una transacción. Las transacciones de ingreso, según se definen en las EFP, tienen asientos de contrapartida ya sea como aumento de los activos o como reducción de los pasivos, por lo que aumentan el patrimonio neto. Las unidades del gobierno general tienen cuatro tipos de ingresos: i) gravámenes obligatorios en forma de impuestos y ciertos tipos de contribuciones sociales; ii) rentas de la propiedad, derivadas de la propiedad de activos, iii) ventas de bienes y servicios; y iv) otras transferencias cobrables de otras unidades.». Para la definición del FMI, las EFP corresponde a las Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Como puede observarse, los recursos que obtiene el Sector Público producto de la contratación de deuda pública no representan ingresos públicos, sino simplemente constituyen una acumulación de pasivos que deberán liquidarse intertemporalmente, con los ingresos que se obtendrán en futuro mediato o inmediato. Así, cuando el Sector Público de un país presenta su Presupuesto de

Gastos para un determinado ejercicio fiscal, presenta en forma simultánea el Presupuesto de Fuentes Financieras para atender los mismos, pero no todos son ingresos públicos; de allí que las fuentes principales de financiamiento para el gasto público son los ingresos públicos y los recursos que se obtienen por endeudamiento público.

La **DEUDA PÚBLICA** es la adquisición de pasivos patrimoniales por el Estado para atender ciertas necesidades o proyectos que no pueden ser financiados con los ingresos regulares obtenidos por el gobierno. La deuda pública se adquiere bajo el compromiso de cancelar los valores adeudados y sus correspondientes réditos, a partir de los ingresos que se esperan percibir en el futuro. De hecho la deuda pública acumulada es la sumatoria de los déficits fiscales de varios períodos, los cuales no han podido ser cancelados hasta la fecha por el sector público, pero que deben ser pagados en el futuro.

De esa cuenta, y tomando en cuenta que el gobierno es un ente con vida multiperíodo, la deuda pública representa el uso anticipado de ingresos del futuro que son utilizados para financiar gastos en el presente —estos gastos incluso pueden ser necesarios para potenciar la capacidad productiva y social del futuro—, pero que deberán ser pagados en los siguientes períodos fiscales. Así y dado que la contratación de deuda deriva de que los gastos estén por encima de los ingresos en un período fiscal, la suma de lo adeudado por un Gobierno es equivalente a la sumatoria de los déficits fiscales del pasado, que aún no han sido pagados.

Esto es:

$$D_n = \sum_{t=1}^n DEF_t$$

En dónde: D_n es el saldo de la deuda pública acumulada al período "n" y DEF_t = es el déficit fiscal observado en el período "t", el cual se determina para cada período como: $DEF_t = INGRESOS_t - GASTOS_t$.

Al margen de lo anterior, es evidente que la trayectoria de la dimensión del gasto público y de los ingresos requeridos por los Estados del mundo, parece sugerir que un nivel de desarrollo mayor implica la necesidad de una cantidad creciente de ingresos públicos para financiar los gastos derivados del mantenimiento de dicho nivel de bienestar; lo que parece ser evidente es que el mantenimiento y fortalecimiento de una mayor complejidad social, implica la necesidad de mayores niveles de gasto público y financiamiento para el efecto.

La relación empírica entre un mayor nivel de desarrollo y consecuentemente de los gastos públicos asociados y de los ingresos públicos necesarios para el efecto, fue formulada en varios estudios durante el siglo XIX e inicios del XX, por el economista alemán Adolph Wagner, quien consideró que la mejora en las condiciones de vida para la sociedad exige una cantidad creciente de recursos

para el funcionamiento del Estado. La evidencia histórica parece darle la razón a Wagner, debido a que, en general, el nivel de recursos demandado para el funcionamiento del Estado se ha incrementado en forma sostenida en la mayor parte de los países del mundo, sin importar que los gobiernos muestren una mayor orientación al mercado o sistemas de decisión más centralizada.

El planteamiento de Wagner obedece a que, en condiciones normales, el porcentaje del cambio porcentual en el gasto público per cápita en una sociedad, es mayor que el porcentaje del cambio en el ingreso nacional per cápita, si se utiliza este indicador como una *proxy* del nivel de desarrollo económico.

Esto es:

$$\frac{\partial G_{pc}}{\partial Y_{pc}} > 1 \text{ o } \frac{\Delta G_{pc}}{G_{pc}} > \frac{\Delta Y_{pc}}{Y_{pc}}$$

En donde G_{pc} = Gasto público per cápita y Y_{pc} = ingreso per cápita. En términos microeconómicos se puede observar que los gastos públicos per cápita tienen una elasticidad ingreso positiva, lo que también permite explicar por qué en condiciones normales, los países desarrollados tienen tamaños mayores del Sector Público, que los países menos desarrollados.

Al margen de la importante relación empírica destacada, es claro que el tema sobre el financiamiento público que genera mayor número de opiniones, positivas o negativas, es el relacionado con el pago de impuestos, sin embargo, también existe mucha polémica sobre los niveles de deuda, las obligaciones derivadas y los impactos socioeconómicos que producen. Por ello, la mayor parte de las personas tienen una posición respecto al pago o no pago de los tributos; respecto a la forma como deben ser cobrados; a la simplicidad de su ejecución; de las tarifas vigentes; sobre las personas que quedan excluidas del pago, etc., aunque desconozcan en gran parte el funcionamiento del Estado, el manejo de las finanzas públicas y los beneficios que ocasiona su funcionamiento.

El conocimiento y el grado de conciencia de las personas sobre la influencia de los impuestos, va mucho más allá de la que existe sobre la importancia del gasto público, del suministro de servicios por parte del gobierno y la existencia de bienes públicos, aun cuando muchos de estos aspectos contribuyen

significativamente a elevar el nivel de vida de la sociedad, por lo que merecen una mayor profundidad.

Para el efecto, el primer aspecto entre la diferente percepción del gasto público y de los tributos por parte de la ciudadanía que debe considerarse, se refieren a los efectos intertemporales de ambos sobre el bienestar individual. En general, esta diferencia deriva del hecho que, aunque pueden existir ciertos bienes y servicios que son suministrados por el Estado que tengan efectos inmediatos sobre el bienestar de la población, la mayor parte de ellos tienen un efecto rezagado y en mucho caso acumulativo a través del tiempo; mientras que el efecto de los tributos es inmediato, ya sea sobre el ingreso o sus derivados en la formación de riqueza, o sobre su toma de decisiones.

Un ejemplo del gasto público que tiene resultados intertemporales muy valiosos, pero de utilidad muy limitada en el corto plazo es la educación. Imagínese una persona, que aunque empieza a experimentar cambios en su

nivel de bienestar desde el primer momento en el que ingresa al ciclo educativo formal, especialmente producto de la aceptación e integración social, la sociedad no percibe el efecto de su preparación hasta que se produce una elevación de la productividad de su mano de obra y de su competitividad en el mercado. Ahora bien, para alcanzar el nivel deseado de productividad y competitividad de la persona, la sociedad deberá invertir en la educación del individuo durante varios años, esto es que el efecto total del gasto público tiene un período de rezago muy significativo, entre el momento en el que se realiza el gasto público y el momento en el que el resultado se obtiene.

Así, el objetivo de mejorar el bienestar social o individual como producto de la educación, es obtenido luego de la acumulación sucesiva de gasto público durante varios períodos fiscales. Esto implica que el Δ Bienestar personal o social o el Δ Productividad personal o social = $f(\sum_{t=1}^n G_t)$, esto es que el propósito de mejorar el bienestar o la productividad de un individuo —y de la sociedad por ende— está en función de la acumulación sucesiva de varios años de gasto.

Sin embargo, los efectos principales de los tributos que serán necesarios para financiar la educación, especialmente de los impuestos, se perciben desde el primer período en el que se aplican, dado a que la principal manifestación de su aplicación implica la reducción de la capacidad de pago o de consumo del sujeto, desde el primer momento. De esa cuenta, siguiendo la racionalidad básica del individuo, existe cierto rechazo al gasto que obtendrá resultados en el futuro, pero que serán financiados con tributos que tendrán impacto en el presente. Este criterio también permite explicar con relativa facilidad del porqué muchos individuos prefieren el endeudamiento público como alternativa al pago de impuestos, dado a que permite diferir el impacto tributario hacia

siguientes períodos, e incluso, siguiendo el patrón del ciclo de vida de las personas, el escape de sus efectos.

El otro tema de amplia discusión y que será comentado en una sección posterior, está relacionado con la aplicación de tributos y la vigencia del principio de utilidad, debido a que, especialmente en el pago de impuestos, en algunas oportunidades, los individuos argumentan que no perciben ningún aumento inmediato en su bienestar directo como consecuencia del pago de impuestos, especialmente si los recursos obtenidos de estos últimos, se dirigen al financiamiento de la administración pública, o de bienes y servicios generales o públicos. Un ejemplo muy sencillo de lo anterior se refiere al gasto que el Estado realiza en el funcionamiento de los aparatos administrativos públicos, del sistema de justicia, de la Policía Nacional, entre otros, los que aun cuando es evidente que todos los individuos contribuyen con sus impuestos al mantenimiento de los mismos en abstracto, su utilidad no se percibe en forma directa e inmediata, mientras que el impacto tributario es directo, lo que incluso empuja a algunos individuos a adoptar una posición de *free rider*. Lo descrito previamente es más delicado cuando existen comunidades en donde existe poca o nula presencia del Estado o cuando las actividades del Sector público están impregnadas de corrupción, produciendo que el pago de tributos sea rechazado porque se percibe que no se recibe nada a cambio.

De lo anterior se colige que la razón de la mayor toma de conciencia de las personas sobre el impacto tributario, se encuentra en el hecho que el pago de tributos representa una reducción de su capacidad de compra / ahorro / inversión o una distorsión en sus decisiones de consumo / ahorro / inversión, en una forma más que proporcional a la percepción del bienestar causado por el gasto social; por eso, ciertos segmentos sociales consideran el pago de tributos

como algo no deseado, llegando al extremo de que incluso existen autores que consideran a los impuestos como “un mal social”.

Ahora bien, en la práctica la mayor parte de la población de las sociedades desarrolladas reconoce que los impuestos son fundamentales para el pago de

los bienes y servicios públicos que ofrece el Estado, y que estos últimos producen un efecto positivo sobre el bienestar social, incluso por encima del impacto negativo que ocasiona el pago de impuestos; en consecuencia, el análisis teórico del efecto de los impuestos, no debe, en ningún caso aislarse del impacto de los gastos públicos sobre el bienestar de las personas.

1.1 UNA FORMALIZACIÓN BÁSICA: LOS TRIBUTOS COMO FUENTE PRIMARIA DE INGRESOS

Derivado de la discusión anterior, surge la necesidad de realizar el análisis del impacto tributario en dos dimensiones: en la primera, los impuestos representan una disminución del ingreso disponible en el momento de cobro, mientras que en la segunda los gastos públicos son un incremento en el bienestar, como aplicación de los ingresos derivados del cobro de tributos.

Así, si se parte inicialmente del hecho que el bienestar de los sujetos está dado por:

$U_i = f(P_1X_1, P_2X_2, P_3X_3, P_4X_4, \dots, P_nX_n)$ —omitiendo transitoriamente los efectos de los “malestares” sobre la utilidad del individuo—, y en donde U_i se refiere a la utilidad del individuo i ésimo de la sociedad y P_jX_j implica el consumo del bien j ésimo—compuesto del precio de dicho bien P_j por la cantidad consumida de dicho bien X_j —, entonces es claro que la utilidad de las personas se incrementa conforme aumenta el consumo de bienes por cada miembro de la sociedad.

Adicionalmente, si se considera que en la economía de mercado, la forma primaria -y en ausencia del Estado- de adquirir bienes o servicios, es por medio de transacciones en el mercado, entonces, cada individuo podrá comprar tantos bienes como pueda; de allí que el número de bienes adquiridos y por ende el bienestar que representan, estarán estrictamente en función del ingreso que el individuo tenga para el efecto, y el que, en todo caso para efectos primarios, se estima que devendrá de la remuneración de sus factores y por supuesto de su productividad. Esto es $\sum_{j=1}^n P_jX_j = f(Y_i)$.

Hasta este punto, es claro que el consumo y el bienestar de las personas están asociados al nivel de ingreso que obtienen de la prestación de su factor en el mercado, por lo que la aplicación de impuestos, en el primer plano ocasiona una reducción de su ingreso disponible y por ende de su bienestar.

Si se parte de que:

$$Yd_i = Y_i - T_i$$

En donde Yd_i = ingreso disponible del sujeto “i” en la economía

Y_i = Ingreso percibido por el sujeto “i”, equivalente a las rentas brutas por la participación en el proceso de producción

T_i = Tributos pagados por el sujeto “i”

Es evidente que el efecto primario de los impuestos sobre el bienestar de las personas es negativo, como producto de la reducción del ingreso disponible, que deriva en una contracción en la capacidad de compra de bienes y servicios para los individuos; y dado que supone que el bienestar del individuo está en función del consumo, su disminución implica un efecto negativo sobre su utilidad.

El análisis realizado omite, por simplicidad, el efecto sobre el ahorro y los recursos destinados a la inversión que el individuo puede asignar, sin embargo, al incluirlos el análisis continúa siendo completamente válido, dado a que una menor disponibilidad de recursos disponibles implicará, si el sujeto decide mantener constante el consumo actual, una disminución de su ahorro o de su inversión, lo que tendrá un impacto en el consumo futuro y por ende del bienestar futuro.

El efecto tributario ejemplificado, que corresponde más a la aplicación primaria de un impuesto directo, no ejemplifica el cambio en las preferencias y en las

decisiones del sujeto tributario, que se observan de mayor forma en la aplicación de impuestos indirectos, sin embargo, es relativamente fácil de ilustrar.

Se parte nuevamente de $U_i = f(P_1X_1, P_2X_2, P_3X_3, P_4X_4, \dots, P_nX_n)$, pero ahora tomando en consideración muy importante el orden de los bienes de consumo, en función de las preferencias del individuo; por ello, si se produce, por sencillez de ejemplo, la elevación del precio de adquisición de todos los bienes y servicios en forma homogénea, producto de una implementación de un impuesto general sobre el consumo, el sujeto tendrá el problema que su canasta de consumo tendrá un precio de mercado mayor al costo que tenía anteriormente, forzándolo a decidir entre los bienes y servicios que adquirirá, asumiendo que los recursos son constantes—o que decide mantener constantes los niveles de ahorro y de inversión, lo que significa que el ajuste se realizará en el consumo presente—. Así, los impuestos pueden forzar al individuo a cambiar su decisión original de consumo debido a un encarecimiento relativo de

los bienes que para el individuo tienen un menor nivel de valor, por lo que los desechará y si es posible, los sustituirá por otros de menor precio, a fin de preservar el consumo de los bienes y servicios que le brindan el mayor nivel de bienestar. Este impacto también se puede producir entre las selecciones de trabajo y ocio, entre diferentes actividades productivas, entre el ahorro y la inversión, etc., dependiendo el tipo de tributos que sean implementados, sin embargo, la lógica general es la misma.

Queda claro entonces que la aplicación de tributos implica una pérdida en el bienestar del individuo, tanto por la reducción del consumo como por la distorsión en su toma de decisiones. Sin embargo, corresponde ahora, ingresar

al segundo campo, aquel en donde se cuantifican los efectos de los beneficios que la sociedad recibe como consecuencia de la prestación de bienes y servicios públicos que son financiados con los recursos obtenidos por medio de impuestos.

Para el efecto, debe recordarse que el propósito primario del Estado es el suministro de bienes y servicios, que, en condiciones normales, son imposibles de adquirir por cada uno de los individuos en particular; por lo que, haciendo caso omiso inicialmente de las condiciones de óptimo de Pareto –que de todas formas no se cumplen en la mayor parte de las economías y mucho menos en las centroamericanas–, y partiendo de que:

$$C_i = C_{priv_i} + C_{pub_i}; \text{ y que } U_i = f(C_i), \text{ en donde:}$$

$$U_i = \text{Bienestar del sujeto "i"}$$

$$C_i = \text{Consumo del sujeto "i"}$$

C_{priv_i} = Consumo de bienes y servicios privados del sujeto "i" y que está en función del ingreso disponible de la persona. Para efectos del presente, se entienden los bienes privados como aquellos que se obtienen en la economía por medio del pago de un precio y que normalmente son suministrados por el sector privado de la economía.

C_{pub_i} = Consumo de bienes y servicios públicos del sujeto "i". Para efectos del presente, se entienden los bienes públicos como aquellos que pueden obtenerse sin costo, directamente de la naturaleza o que son suministrados por el Estado en forma gratuita.

Como fue mostrado previamente, el efecto de los impuestos sobre el bienestar de las personas será negativo como producto de la contracción en el consumo de los bienes privados, dado a que el $C_{priv_i} = f(Yd_i)$; sin embargo, como puede observarse, dicha situación es válida, si y solo si $C_{pub_i} = 0$. De allí que, si se considera que posteriormente al establecimiento de T y de la disponibilidad de fuentes de financiamiento para el gasto público, se produce

Esto es si $U = f(C_{priv_i}) < U = f(C_{pub_i})$, implica que el $G = f(T) \rightarrow \Delta B_i > 0$

Es importante recordar que el efecto negativo sobre el bienestar del individuo de la aplicación de impuestos, no se percibe solo como una reducción del número de bienes que pueden ser consumidos, sino también como producto de una distorsión en su toma de decisiones de consumo, de ahorro y de inversión, sin embargo, la conclusión es la misma, en el sentido que si el efecto del gasto del Estado sobre el bienestar es mayor que el efecto negativo producido por la aplicación de impuestos, el impacto de la participación pública sobre el bienestar será positivo, lo que es totalmente convergente con el teorema propuesto por Adolf Wagner, explicando de una forma sencilla por qué las naciones tienden a tener sectores públicos con mayor dimensión, conforme se desarrollan.

También es útil recordar que, en forma complementaria, el efecto positivo o negativo de la tributación deberá incluir la medición de los potenciales impactos sobre la actividad económica, la producción y la generación de empleo, así como sobre otras variables, sin embargo, las conclusiones a las que se arriban continúan siendo válidas, es decir que si el efecto positivo del gasto público

que $C_{pub_i} > 0$ cuando $T > 0$; y si los recursos del Estado son bien utilizados, se puede producir que el efecto de los bienes públicos sobre el bienestar de la persona compensen en exceso el efecto negativo de los impuestos sobre el consumo privado; por ello, la participación del Estado, medida por la interacción del sistema impuestos-gastos puede tener un efecto positivo sobre el bienestar individual.

sobre el bienestar de las personas es mayor que el impacto de los impuestos, la participación del Estado es positiva, por ello, es indispensable disponer de un apropiado sistema de medición que permita la cuantificación de los efectos que causa la acción pública sobre el bienestar social en todas sus dimensiones.

Ahora bien, el análisis anterior es relativamente claro para las situaciones cuando el bienestar del gasto público se manifiesta en forma inmediata, por lo que pueden compararse los efectos sobre el bienestar de las personas por el gasto del Estado que es financiado con impuestos. Sin embargo, como se mencionó previamente, en la práctica, muchos de los gastos que realiza el sector público tienen efecto sobre el bienestar de las personas en el mediano o en largo plazo.

De esa forma, la comparación no puede hacerse en forma lineal, y aun cuando es indispensable realizarla para justificar los gastos públicos (y de esa forma evaluar su eficiencia y eficacia), realmente cuando el sector público gasta, en muchos aspectos el efecto sobre el bienestar se observará en el futuro y no en el presente, mientras que el impacto de la aplicación de impuestos es inmediato. Por ello, la participación del Estado sobre el bienestar de los

individuos es positiva si y solo si $E(U_i) = f(G_i) > E(U_i) = f(T_i)$, esto es si el valor esperado del bienestar de los individuos causado por el gasto público a través del tiempo es mayor al efecto negativo sobre el bienestar causado por los impuestos.

1.2 EL FINANCIAMIENTO DE LA FUNCIÓN DE REDISTRIBUCIÓN PÚBLICA.

Un elemento que no debe descuidarse en el análisis de la función pública y de la justificación de los impuestos y de la selección de herramientas a utilizar, es que las tareas del Gobierno no corresponden exclusivamente a las funciones de administración pública y asignación de recursos o de estabilización económica, sino también incluye con mucha relevancia, la función de redistribución, como lo mencionó Musgrave en su teoría de los tres brazos (Stiglitz & Rosengard, 2015). Si las funciones del Gobierno correspondieran exclusivamente al suministro de bienes y servicios que serán utilizados por todos los miembros de la sociedad en forma general, sin rivalidad y exclusividad, así como que el financiamiento para las obras públicas deviniera de contribuciones homogéneas, la explicación brindada previamente sería suficiente. Sin embargo, en la práctica, una de las funciones más importantes y con seguridad la más controversial está relacionada con la redistribución, que corresponde a la posibilidad de crear mecanismos para que ya sea la renta o la riqueza

acumulada por los individuos, sea redistribuida, atendiendo primariamente al hecho que las condiciones del mercado no funcionan apropiadamente, existen diferentes niveles de dotación básica de factores o simplemente por el hecho que la competencia en el mercado es imperfecta.

De esa forma, la función de redistribución puede realizarla el Estado por medio de un direccionamiento especial de su gasto público implicando primariamente el suministro de bienes y servicios para los individuos que, por fallas en el funcionamiento social, especialmente en la dotación de factores, no tienen los suficientes recursos para incorporarse eficientemente al mercado; pero también, por medio de la creación de un sistema tributario que tenga efectos diferentes sobre cada uno de los individuos, dado que cada uno, precisamente por los fallos en el funcionamiento de los mercados, tiene acceso a diferentes porciones del beneficio social.

Respecto al primer aspecto, debe quedar claro que, dadas las características sociales, y especialmente las relacionadas con el proceso de distribución de la renta, que el papel del Gobierno persigue en primera instancia la equidad social y posteriormente la eficiencia del sistema económico de mercado; en consecuencia, los beneficiarios del gasto del gobierno no necesariamente son los mismos sujetos que pagarán los impuestos, por lo que el impacto de la acción del Sector Público, no es el mismo en cada uno de los individuos.

En consecuencia, para el análisis del impacto del Sector Público sobre el bienestar social, cuando el propósito es la redistribución de la renta —el análisis puede extenderse con facilidad a la redistribución de la riqueza—, deben identificarse inicialmente la existencia de dos tipos de bienes y servicios públicos: aquellos denominados generales y que, al menos en teoría, no se puede delimitar el impacto positivo sobre cada uno de los individuos, reuniendo las características de no exclusividad y no rivalidad —incluyen los gastos de administración pública, seguridad, justicia y otros gastos básicos— y los específicos, que tienen como propósito la creación de ciertas condiciones sociales y económicas, que redundarán en el incremento de la productividad social e individual sobre ciertos individuos o sectores económicos específicos — incluyen los gastos relacionados con los servicios de educación, infraestructura, salud y otros—, y que aun cuando en algunos casos, puede ser no exclusivos, en ciertos casos, si pueden ser bienes rivales.

En condiciones normales el financiamiento de los bienes y servicios públicos generales, dado que, al menos en forma teórica, el bienestar causado es abstracto y no se puede cuantificar el efecto positivo para cada uno de los individuos, podría devenir de contribuciones razonablemente homogéneas, aunque como ya se mencionó previamente, es justo que aquel que ha recibido

mayores beneficios o tiene un mayor costo de oportunidad por la ausencia del Estado, lo haga en una forma superior. Sin embargo, para el financiamiento de los gastos específicos, por ejemplo para la educación de los segmentos sociales que no tienen la posibilidad efectiva de pagar por la adquisición de dicho servicio en el entorno privado, resulta ilógico pensar que la contribución debe ser homogénea y mucho peor que, atendiendo al principio de utilidad, lo deban pagar aquellos que harán uso de este.

Por ello, atendiendo a los tipos diferentes de gasto y los beneficios esperados para cada segmento social y sobre todo por el propósito específico del Sector Público de producir una redistribución de la renta, es imposible considerar que el financiamiento de la acción pública derive de aportaciones homogéneas de los individuos o que derive de tasas a contribuciones directas aplicadas a los beneficiarios. En consecuencia, siguiendo el patrón de la redistribución, los individuos con mayores niveles de renta serán los encargados de financiar por medio de su tributación, los gastos dirigidos a crear mejores condiciones de inclusión y bienestar a los grupos con menores recursos.

A priori, el criterio parece ser injusto. Sin embargo, diferentes estudios, dentro de los que destacan Cingano (2014); Galor y Zeira (1993) y Medina y Galván (2014), han establecido que aquellas sociedades que disfrutaban de niveles de distribución más apropiados, también son aquellos que tienen mejores niveles de bienestar y productividad, lo que se explica con facilidad por el hecho que la inversión social en educación, salud y en protección social, al final, produce una elevación de la productividad de los trabajadores que redundan en beneficio de los empresarios, así como se produce un clima de mayor paz social, que produce una elevación de los niveles de bienestar general de la sociedad y un mayor crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

Recuadro 1.1 La desigualdad económica y el crecimiento económico

En los últimos años algunos autores han evaluado cuidadosamente el efecto que la falta de igualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, produce sobre las expectativas de crecimiento económico, denotando que si bien, en la economía de mercado, es relativamente natural la existencia de cierto grado de desigualdad, una fuerte polarización social puede producir un impacto negativo sobre el crecimiento económico y por ende el bienestar social.

Cingano (2014) en su documento *Trends in income inequality and its impact on economic growth* producido para la colección social de la OCDE, concluye, a partir de una evaluación econométrica de los datos de los países de la OCDE, que la desigualdad en el ingreso produce un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el ingreso de los períodos subsecuentes. En particular sus hallazgos demuestran que los efectos más nocivos se encuentran en la brecha que se causa entre los hogares de menores ingresos y el resto de la población; además su investigación concluye que las políticas de redistribución de riqueza emprendidas por el Estado no tienen efectos negativos sobre el ingreso, estableciendo adicionalmente que la baja inversión pública en los segmentos más pobres de la población, especialmente en educación producen los efectos más negativos sobre el crecimiento económico.

Por su parte, el estudio de Galor y Zeira (1993) demuestra que, atendiendo a las imperfecciones del mercado, la distribución de la riqueza afecta significativamente la actividad económica agregada; además que en la ausencia de la inversión en capital humano, estos efectos se transmiten hacia el largo plazo. El estudio concluye sobre la importancia de disponer de una clase media grande para propósitos de crecimiento económico

Finalmente, Medina y Galván (2014) en un estudio para Cepal, que utilizó la evidencia empírica de América Latina para el período 1997-2007, identifican que los progresos para reducir la desigualdad representan un factor importante para tener en cuenta en la región, y que explican, en buena parte, la caída de la pobreza durante el período 2002-2007, especialmente en aquellos países en donde históricamente existe mayor rigidez a mejorar la equidad distributiva. Sus resultados concluyen en que es posible abatir la pobreza a partir de políticas que tengan como propósito primario reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, además que dichas políticas, al margen de producir un incremento del ingreso, reportarán un círculo virtuoso de reducción rápida y sostenida de la pobreza.

La justificación teórica para el establecimiento de impuestos progresivos se encuentra en la teoría de la utilidad marginal formulada por los economistas neoclásicos a finales del siglo XIX. Esta teoría establece que la disposición de una cantidad adicional de un bien o servicio produce un incremento de la satisfacción del sujeto de la afección, hasta alcanzar su nivel de saciedad, sin embargo a un ritmo decreciente, incluso pudiendo producir desutilidad—lo que de todas formas sería irracional para el consumidor— Por ello, si se sustrae de

los estratos de ingresos mayores una porción marginal superior de sus recursos, el nivel de utilidad que se les reduce es pequeño, en equivalencia al bienestar marginal que les daría el consumo adicional de bienes renunciado; mientras que si se dedican dichos ingresos a satisfacer las necesidades de las personas de menores ingresos, la utilidad marginal del gasto público en los beneficiarios será mayor que el costo de a quienes se les sustrajo los impuestos progresivos. En general, la progresividad tributaria produce una mejora en la utilidad social.

El planteamiento teórico es que si:

$$U_s = \sum_{i=1}^n U_i = U_1 + U_2 + U_3 + \dots + U_n,$$

lo que se persigue es maximizar U_s y esto puede alcanzarse si $\Delta U_2 > \Delta U_1$ como efecto combinado del proceso impuestos-gastos.

En donde U_s = Utilidad Social

U_i = utilidad del individuo "i" que vive en la sociedad

El modelo sugiere que si se grava con impuestos directos a U_1 , el exceso gravado por los impuestos produciría una reducción en la utilidad de este sujeto, menor al incremento producido en U_2 si se utilizan en gastos para mejorar su nivel de vida, atendiendo a que este segundo sujeto tiene un nivel de ingresos menor. Esto es U_2 , con pocos ingresos, mejoraría su bienestar más de lo que perdió U_1 . Consecuentemente, la utilidad social mejora al aplicar impuestos directos progresivos, si el uso de estos es dirigido a beneficiar a sujetos con un nivel de bienestar menor.

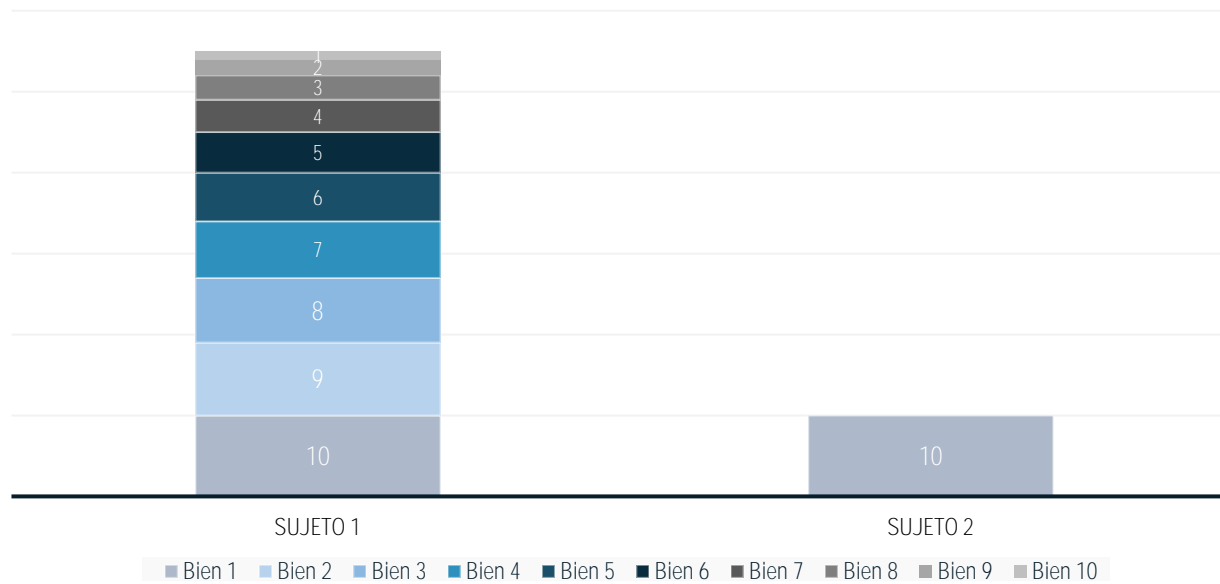
Un ejemplo simple de lo anterior se ilustra en el siguiente gráfico, en donde se presenta la utilidad marginal que perciben dos diferentes individuos homogéneos (iguales en derecho, en características, en ley, etc.) ante el consumo creciente de productos en la canasta de bienes y servicios que puede adquirir con la renta de la que dispone en la sociedad. La gráfica muestra que el primer individuo con los ingresos de los que dispone actualmente puede adquirir diez diferentes bienes, cada uno, siguiendo el teorema de la utilidad marginal decreciente, le rendirá un incremento en la satisfacción y en la utilidad, pero decreciente; así el primer bien le da una utilidad de 10, el segundo de 9, el

tercero de 8, y sucesivamente; en contrario el segundo individuo debido a su nivel limitado de ingresos solo puede adquirir el bien número 1 que le da una utilidad marginal de 10. Conforme la gráfica, con la renta actual la utilidad del primer individuo en la sociedad es 55, mientras que la del segundo es 10, lo que implica un bienestar social de 65.

Imagínese ahora, la aplicación de un impuesto sobre los ingresos, exclusivamente aplicable a los individuos de altos ingresos, por el equivalente

al 10% de sus rentas. Siguiendo el patrón mostrado en las páginas previas, el bienestar del individuo 1 se reducirá por el equivalente a la utilidad que le da el bien marginal superior, el que ya no podrá adquirir (aunque con algunos vericuetos más, se puede ejemplificar también si el sacrificio es con el ahorro y con la inversión), que para efectos del ejemplo es 1. Si dichos recursos se dirigen a suministrar un bien o servicio que pueda consumir el sujeto 2, la utilidad marginal de este bien será de 9, por lo que el gasto público tendrá un efecto significativo sobre su bienestar.

Gráfico 1.2 Utilidad marginal por el consumo de dos individuos homogéneos en una sociedad.



Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de la acción pública, aunque obviamente se perjudicó en el corto plazo a los grupos de mayores ingresos —como se mencionó previamente, esta pérdida será recompensada con la elevación de la productividad de los trabajadores y de la competitividad nacional en el mediano y largo plazo—, la pérdida social por el efecto de los impuestos es 1, mientras que la ganancia ocasionada por el gasto público fue 9, produciendo una elevación de la utilidad social hasta 73. Por ello, y atendiendo a los principios de marginalidad tradicionales, las políticas públicas deben lograr que la reducción del bienestar de los que tienen más sea menor al aumento del bienestar producido en los grupos sociales de menores rentas, produciendo de esa forma una elevación del bienestar marginal social.

La redistribución de la renta tendrá también un efecto intertemporal, dado a que el individuo con menores ingresos elevará su productividad en el mediano y largo plazo, lo que debiera producir una mejor distribución de la riqueza en el largo plazo.

Por lo anterior, la definición y aplicación tributaria, además de suministrar recursos para financiar el gasto público, se realiza en un entorno dirigido a producir una redistribución de la renta, que reducirá el bienestar de los grupos de mayores ingresos en beneficio de los grupos sociales con menor productividad de su renta, hecho que normalmente está asociado a la marginación histórica de los beneficios de vivir en sociedad.

Como corolario de esta sección, el análisis sobre la pertinencia de la participación del Estado y especialmente del establecimiento de impuestos en un entorno de redistribución de la renta, debe enfocarse en el impacto del bienestar sobre la sociedad y no precisamente, en el causado sobre el bienestar de cada sujeto en particular. El impacto social será positivo, si la suma de los beneficios causados por el Estado en el aumento de los bienes y servicios disponibles para el consumo social, y que proceden de la prestación de bienes públicos es mayor que el efecto negativo que causan los impuestos sobre el ingreso disponible en general.

Esto es: efectos positivos de $(\sum_i^n C_{pub_i}) >$ efectos negativos de $(\sum_i^n T)$

1.3 LOS TRIBUTOS Y EL FORTALECIMIENTO DE LA COMPETENCIA

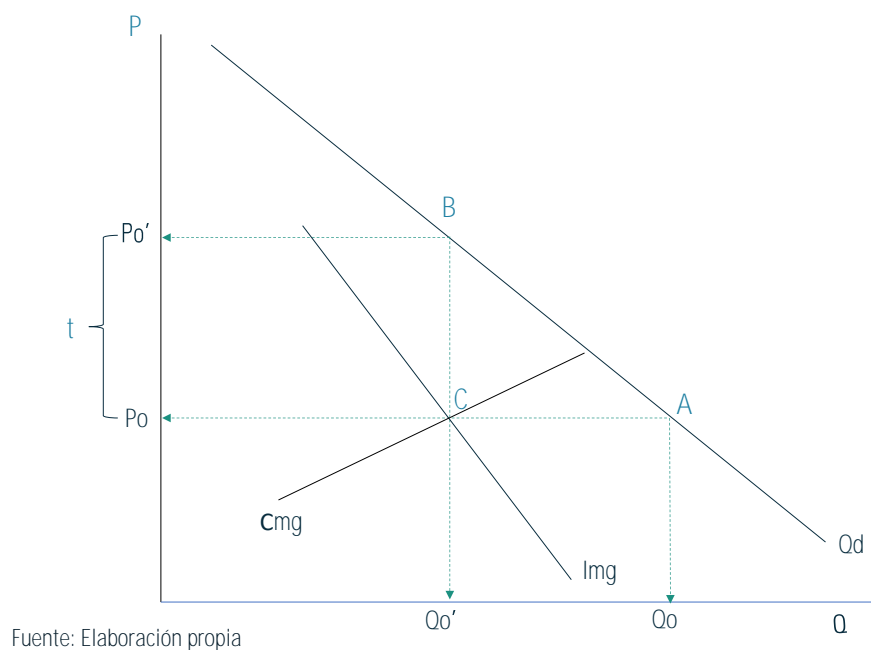
Otro tipo de impuestos utilizados en el mundo son aquellos que tratan de corregir la competencia imperfecta en determinados mercados, en donde por su posición hegemónica o de liderazgo, algunas empresas aprovechan condiciones monopólicas u oligopólicas, produciendo, al margen de la reducción del número de empresas que compiten y del empleo generado en la economía, una elevación del precio al consumidor y por ende trasladando parte del excedente de este al empresario. Por supuesto que, para estos casos, el establecimiento de un tributo debiera ir acompañado por otras medidas de política de competencia, como el establecimiento de precios máximos para evitar el traslado de los tributos al consumidor, especialmente cuando los productos son inelásticos. En la práctica, dentro de estos impuestos se han incluido tributos a las industrias mineras o extractivas; a la industria bancaria; a la vinculada con el suministro eléctrico o telefónico, entre otras.

El planteamiento teórico parte de la existencia de un mercado concentrado, en donde los empresarios, siguiendo su racionalidad económica, controlan las

relaciones de producción y distribución en un segmento o sector económico. Es pertinente recordar que los empresarios, en este escenario, pueden controlar el nivel de precios y el suministro de mercancías en la economía, aun cuando no sean un monopolio natural o empresa única, con el simple hecho de convertirse en la líder en un modelo de liderazgo de precios.

De esa forma, si se parte del teórico equilibrio del empresario con poder de mercado —en la gráfica se utiliza el supuesto de condiciones de monopolio— en donde su costo marginal es equivalente a su ingreso marginal (punto C), el precio de mercado (B) será superior al que se establecería en condiciones de equilibrio (A), dando lugar a una apropiación del excedente del consumidor por parte del productor (la región delimitada por Po'PoBC), además de que existe una contracción de la oferta de mercancías de Q_0 a Q_0' , que definitivamente reduce el nivel de empleo y el bienestar general de la sociedad. Por supuesto, que al igual que otras formas de competencia imperfecta e intervención, el monopolio ocasiona una pérdida del bienestar social que en este caso estaría delimitada por los puntos ABC.

Gráfico 1.3 El equilibrio de mercado en presencia de competencia imperfecta



Fuente: Elaboración propia

Por supuesto que para el mercado la mejor forma de combatir los efectos de la competencia imperfecta es la creación de competencia, por lo que lo ideal sería la creación de condiciones para permitir que más empresas ingresen al proceso de producción y consecuentemente se propicie un aumento en la cantidad ofrecida, una disminución de precios y un incremento de los empleos en este

sector económico. Sin embargo, en algunas oportunidades la existencia de condiciones de monopolio natural o de barreras a la entrada muy significativas, puede ocasionar que la creación de condiciones de competencia sea muy difícil; en éstas, la intervención del Gobierno puede ser la solución a este fallo fundamental del mercado.

Una de las soluciones que se utilizan en muchas regiones del mundo, es el establecimiento de un impuesto por la diferencia entre P_o y P_o' , y el congelamiento de los precios en P_o' para evitar el traslado del impacto del impuesto al consumidor; y la asignación de los recursos obtenidos por el Estado como ingresos públicos, al financiamiento de bienes y servicios públicos dirigidos a paliar los efectos negativos del monopolio. En este caso, el impuesto

ofrece un doble dividendo: recauda más y permite corregir los efectos negativos del monopolio – o similar– en la economía. Una salida alternativa, aunque menos de mercado, es el establecimiento de un precio tope en P_o , que no solo no sacaría del mercado a la empresa monopolista, sino que permitiría el ingreso de otras al mercado, permitiendo paulatinamente la reducción de precios al nivel deseado, sin embargo la misma podría ocasionar una situación de escasez en el corto plazo.

1.4 LOS TRIBUTOS Y LA REDUCCIÓN DE EXTERNALIDADES

Como complementarios a los impuestos generales al consumo, prácticamente todos los países se han adoptado algunos tributos especialmente dirigidos a gravar algunos bienes y servicios que producen externalidades negativas en la sociedad, ya sea como consecuencia de efectos negativos sobre el medio ambiente, sobre el bienestar de los individuos o la competencia en los mercados.

En general, el funcionamiento apropiado del mercado –y la distribución efectiva de sus beneficios– parte del supuesto que, para el consumidor, el valor de la mercancía debe ser mayor al precio del mercado, mientras que para el empresario el precio de mercado debe ser superior al costo. De allí que, si se asume la totalidad de las mercancías que se negocian en el mercado, para los

consumidores debe existir un diferencial entre la suma de los valores obtenidos y los precios del mercado, representando el excedente del consumidor; sin embargo, si los precios no reflejan apropiadamente los costos de producción social, se produce una distorsión en la cantidad que se consume de dichos bienes, dado a que los precios de mercado no reflejan el costo de la sociedad para su producción.

La situación antes descrita se presenta con algunos bienes cuyos costos sociales no se reflejan en el precio de venta, especialmente por la utilización de bienes públicos o por la falta de cuantificación de daños a la sociedad. Así, dado a que el precio de venta es menor al que debiera existir en el mercado, la cantidad demandada es superior a lo que el mercado debiera tener, si los costos imputados fueron totales; por ende la comercialización excesiva de estas mercancías reduce el bienestar social.

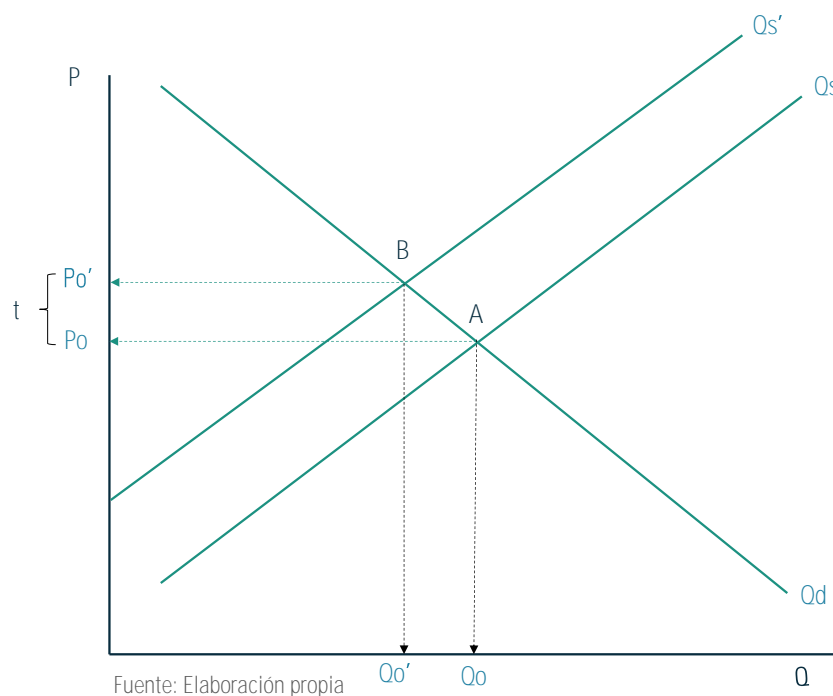
Un ejemplo de dicha situación es el consumo de combustibles fósiles que utilizan las empresas para la generación de la energía; en su proceso de producción, dichas empresas incurren en costos de producción, los que se reflejan en el precio de venta de sus productos en el mercado, sin embargo, todos los costos ambientales que ocasiona a la sociedad el consumo de los carburantes—entre ellas la contaminación general y la reducción de la salud de la población, entre otras cosas— no se incluyen, lo que implica que en el precio de venta no se incorpora el costo total social de la comercialización de dichos productos.

Otro ejemplo muy importante en el mundo actual es la comercialización de bebidas alcohólicas, las que teóricamente causan un aumento en el nivel de bienestar del consumidor directo; por ello, el comprador las adquiere porque existe una diferencia entre el valor que para él representa y el precio al que el empresario lo ofrece en el mercado. Sin embargo, en la práctica, el consumo de dichos bienes ocasiona muchísimos efectos sociales negativos como accidentes de tránsito, reducción de la productividad laboral en ciertas condiciones, y sobre

todo la proliferación masiva del maltrato infantil y femenino, empujando a la desintegración familiar, entre otros aspectos (OPS, 2021). Todos estos costos sociales, no están incluidos en el precio de venta al consumidor debido a que el empresario en la fabricación de la mercancía no incurre directamente en los mismos; por ello, al venderse a un precio menor al que debiera presentar, si se incluyeran todos los costos sociales, su consumo es excesivo y traslada a la sociedad un costo no deseado.

Los anteriores ejemplos se pueden mostrar en el diagrama posterior, en el que en la venta de combustibles o bebidas alcohólicas, el precio no incluye el costo total social, sino únicamente el costo de producción directo del empresario, produciendo que la cantidad demandada en el mercado sea superior a la que debiera existir; esto es que el equilibrio de mercado se ubica en el punto A con una cantidad demandada equivalente a Q_0 , como consecuencia de un precio P_0 , en lugar del punto B en donde al verdadero precio, que si consideraría el costo social total, es decir P_0' , la cantidad demanda se reduciría a Q_0' .

Gráfico 1.4 El equilibrio de mercado en presencia de una externalidad.



Debido a que en la práctica, el consumo es superior al de equilibrio real y está asociado a una externalidad negativa en la producción / consumo de dicho bien, el Estado puede establecer un impuesto por la diferencia entre P_o y P_o' , sobre el valor de comercialización de dicho bien. La aplicación de este impuesto debiera producir una reducción del consumo y del efecto negativo sobre el bienestar social; por ello, este tipo de impuestos, logran un doble dividendo, reducen los costos sociales y aumentan la recaudación para el Estado, la que,

en todo caso, debiera ser dirigida al financiamiento de los programas para paliar los efectos negativos causados por el consumo de estas mercancías.

En general, en la mayor parte de los países, incluyendo los centroamericanos, adicionalmente a los impuestos sobre combustibles y a las bebidas alcohólicas, también incluyen dentro de los bienes sujetos a este tipo de gravámenes a los productos de la industria del tabaco, de las bebidas carbonatadas, de las industrias extractivas, entre otra.

1.5 LA TRAMITOLOGÍA Y LOS COSTOS IMPLÍCITOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En el sentido amplio, todos los mecanismos de la función pública derivan de la decisión colectiva de guiar a la sociedad hacia la consecución de determinados resultados, ya sea por medio de la intervención directa, prohibiendo o regulando ciertos comportamientos individuales, o guiando los mismos a partir de la actividad fiscal. De esa forma, la tramitología ha sido considerada en repetidas oportunidades como una forma de tributo no monetario, que deben pagar los habitantes de la sociedad para atender las diferentes disposiciones sociales emanadas, y que en forma general, al igual que los impuestos y todo el sistema de colección de ingresos públicos, deben lograr los resultados posibles, reduciendo al máximo el efecto distorsivo sobre la toma de decisiones de los habitantes; salvo cuando ese sea el propósito.

Así, una prohibición pública para la realización de cierta actividad o para el consumo de algún producto en particular, es equivalente a la existencia de un impuesto del 100% sobre los beneficios que causa la misma y que haría imposible su consumo o ejecución por mecanismos legales. En sentido contrario, la libertad absoluta para la ejecución o consumo de una actividad es equivalente al establecimiento de un impuesto del 0%, no causando ninguna distorsión y permitiendo al individuo la toma de decisiones que más le conviene a partir de su racionalidad económica.

Por ello, los trámites que se realizan en las diferentes instituciones públicas pueden relacionarse con el sistema tributario de un país, porque en la práctica su costo de cumplimiento equivale a un porcentaje tributario, produciendo de esa forma una reducción o impulso de su consumo, o reducción o impulso de su desarrollo como actividad. Así, las decisiones sociales deben ser claras y los diferentes trámites que se plantean para atender a las disposiciones públicas deben ser apropiados para responder al deseo colectivo de facilitar o dificultar una actividad; sin embargo, atendiendo a la equivalencia tributaria, siempre es pertinente evaluar la conveniencia económica de substituir los largos procedimientos burocráticos por el establecimiento de tributos equivalentes que reduzcan el costo implícito que representa la obtención de los permisos y la ejecución de procedimientos obligatorios equivalentes y que en algunos países dan como consecuencia la negación a la prestación de un servicio o la adquisición de un bien público.

Ejemplos de esta práctica se encuentra en algunos segmentos de los sistemas públicos regionales de educación, en donde, con el teórico propósito de verificar la calidad de los estudiantes, se veda el acceso a los mismos por medio de la verificación de exámenes de oposición prácticamente imposibles de aprobar; de allí que, como estrategia velada, al evitar que ingrese un determinado número de personas al sistema público de educación, se les empuja a adquirir bienes al

sistema privado o simplemente a privarse del derecho que implicaría la obtención de dicho servicio público. En este caso, todos los trámites y regulaciones impuestas son equivalentes al establecimiento de un impuesto prohibitivo para la adquisición de dicho bien, y produce paradójicamente una distorsión sobre la decisión personal del consumidor, empujándolo, si está dentro de sus posibilidades, a la adquisición de un bien privado que termina siendo relativamente más barato.

Este último elemento, sin embargo, al igual que la discusión entre el establecimiento de tasas o impuestos para el financiamiento de los costos operativos asociados al suministro de un bien o servicio público, también genera mucha polémica, debido a que existen partidarios de la gratuidad de todos los servicios debido a su teórica cobertura con el pago de impuestos generales, mientras que otros plantean la existencia de tributos compensatorios para todos los procedimientos, asociándolos a la eliminación de demoras en el nivel de cumplimiento de las disposiciones públicas, y por ende haciendo más expeditos los trámites. Esta polémica está lejos de desaparecer en el mundo actual, por lo que actualmente resulta más apropiado recomendar la necesaria reducción del costo implícito “tributario” asociado a los trámites, a fin de evitar la distorsión o prohibición de la decisión privada ante la atención de los procedimientos burocráticos dispuestos.



1.6 EJERCICIOS

Los siguientes ejercicios pretenden que el estudiante profundice sobre los contenidos tratados en el capítulo anterior, pero también que aplique los conocimientos a su realidad fiscal y económica. Luego de la investigación individual, se sugiere al docente que prepare la discusión en grupos de trabajo con el fin de perfeccionar el conocimiento adquirido.

- A. Haga una evaluación detenida y a conciencia del bienestar social que causa el Estado en su país; ahora realice el mismo esfuerzo con su vida personal, separando el efecto actual, de los que ha tenido en el pasado.
Pregúntese: ¿Cómo sería su vida actualmente si no hubiese existido Estado? ¿Le ha favorecido o perjudicado?
- B. Imagine que en su país las autoridades plantean la necesidad de elevar el papel del Estado en la sociedad, esto es por medio del aumento del gasto en educación, en salud, en seguridad y en infraestructura, entre otros aspectos.
¿De acuerdo con su percepción, cuál sería la mejor forma de obtener ingresos públicos para financiar ese aumento del gasto?
- C. Evalúe la realidad socioeconómica de su país, ¿Existe la posibilidad de obtener otra fuente de ingresos públicos diferente a los impuestos? Explique su propuesta y defina como los obtendría.
- D. En general, el déficit fiscal de un período de Gobierno es financiado con deuda que deberá ser pagada por las generaciones posteriores. ¿Es justa dicha situación? ¿Cómo recomendaría evitar el déficit fiscal? Si su propuesta fuera reduciendo el gasto público ¿Qué servicios públicos estaría dispuesto a sacrificar, en el entendido que la reducción de estos podría implicar costos a la sociedad en el corto, mediano y largo plazo?
- E. Analice los impuestos vigentes en su país y clasifíquelos conforme su propósito, esto: eminentemente recaudadores; para promover la redistribución del ingreso; para fortalecer la competencia, o para corregir externalidades.
Evalúe si cumplen su propósito. Posterior a ello, plantee que tipos de impuestos considera que podrían incrementarse o crearse en su país.

- F. Evalúe las tasas vigentes en su país (servicios de agua, trámites de pasaporte, documentos de identificación, entre otros) y determine si sería pertinente su eliminación para que los bienes ofrecidos sean completamente públicos; dado a que los costos para la prestación de esos servicios deben financiarse
¿Qué impuestos recomendaría para el efecto?
- G. ¿Hasta qué punto es recomendable la intervención del Gobierno por medio de los impuestos para la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza? Analice este aspecto desde el punto del bienestar y de la formación de capital.
- H. En general la tramitología es una forma de tributación. ¿Qué tan grande es la misma en su país? Para darle certeza científica compárela con otras latitudes.



2

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

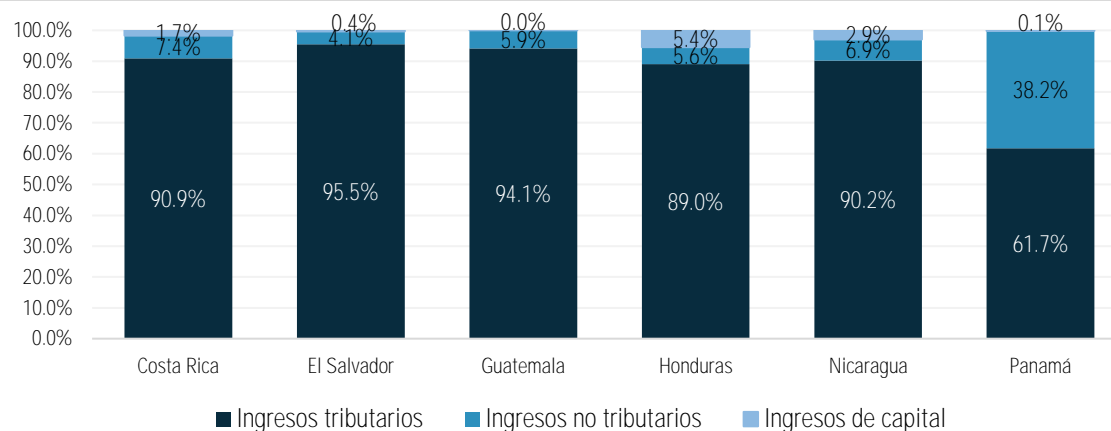
Los ingresos del Estado se pueden clasificar, dependiendo de su recurrencia, en ingresos corrientes e ingresos de capital.

A. INGRESOS CORRIENTES: Se denominan ingresos corrientes a aquellos que el Gobierno percibe en forma regular, tanto por la capacidad ejecutiva establecida en el contrato social, como por la prestación de bienes y servicios que son remunerados por los usuarios. Los ingresos corrientes se clasifican en **ingresos tributarios y no tributarios**, en donde los primeros son los que proceden del cobro de tributos, mientras los segundos son los obtenidos por fuentes alternativas, en forma regular. En muchos países del mundo, también se incluyen dentro de estos ingresos, los derivados de los aportes a la seguridad social de las personas, sin embargo este último extremo depende de la dimensión que se mide del Estado y la cercanía de la institución que se encarga de la seguridad social.

B. INGRESOS DE CAPITAL: Los ingresos de capital son los obtenidos en forma excepcional, en formas no tradicionales y que no son recurrentes. Muchos de estos ingresos derivan principalmente de negocios extraordinarios e incluso la venta de activos, aun cuando de acuerdo con el FMI este último aspecto no debiera considerarse un ingreso.

Conforme los datos obtenidos de los países de la región centroamericana, a excepción de Panamá, en donde los ingresos del Canal de Panamá representan cerca del 30% de los ingresos totales del gobierno central, los recursos no tributarios son sumamente pequeños, lo que también sucede con los ingresos de capital. Por ello, la fuente principal de recursos para los países de la región deviene del cobro de impuestos.

Gráfico 2.1 Composición de los ingresos públicos del gobierno central de los países de Centroamérica, promedio para el período 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi con datos de los Ministerios y secretarías de finanzas y hacienda de cada país.

Es muy importante destacar que cada país, debiera presentar sus ingresos en forma regular atendiendo al manual de clasificación de ingresos establecido por el FMI, lo que en términos generales no se cumple, por la falta de homologación en la publicación de las cifras, conforme lo muestra el Anexo 1. No obstante, y con independencia de la forma específica como se presentan en forma contable los ingresos que perciben los gobiernos, es claro que la principal fuente de financiamiento del gasto público lo representan los ingresos corrientes, que en muchas ocasiones se resume a impuestos; de allí, y sin menospreciar otras fuentes de ingresos públicos, prácticamente todos los textos del mundo cuando se refieren a los ingresos públicos, se convierten en evaluaciones de los planteamientos teóricos asociados al funcionamiento de los tributos, producto de su mayor importancia relativa.

Los **ingresos no tributarios** son aquellos que proceden del cobro por la prestación de servicios directos a la población o producto de réditos por el uso de los activos estatales; también, una fuente importante de estos ingresos para muchos países, son los derivados del funcionamiento de las empresas de propiedad estatal, que especialmente en el campo de extracciones mineras o petrolíferas, representan altos réditos al Estado. Sobre este particular, es importante destacar que en muchas naciones, el subsuelo y los cuerpos de agua son de propiedad pública, administradas por los gobiernos centrales o regionales, por lo que estos pueden optar por ceder su uso para la explotación productiva por manos privadas, a cambio del pago de regalías, o la explotación por medio de empresas públicas, obteniendo en ambos casos ingresos adicionales a los percibidos por el sistema tributario. Ejemplos del uso de empresas públicas para la explotación de la riqueza natural de un país se encuentran en varios países latinoamericanos, como en Chile con la explotación

de cobre, México, Venezuela y Ecuador con la explotación petrolera y Panamá con la administración del Canal de Panamá.

Conforme el FMI (2014) los otros ingresos, que se clasifican en el rubro de ingresos no tributarios, corresponden a todos los recursos obtenidos por el Gobierno, excluidos los impuestos, las contribuciones sociales y las donaciones. Como consecuencia, dentro de esta categoría, se incluyen: la renta de la propiedad, las ventas de bienes y servicios asociadas al funcionamiento de empresas públicas y otros ingresos diversos.

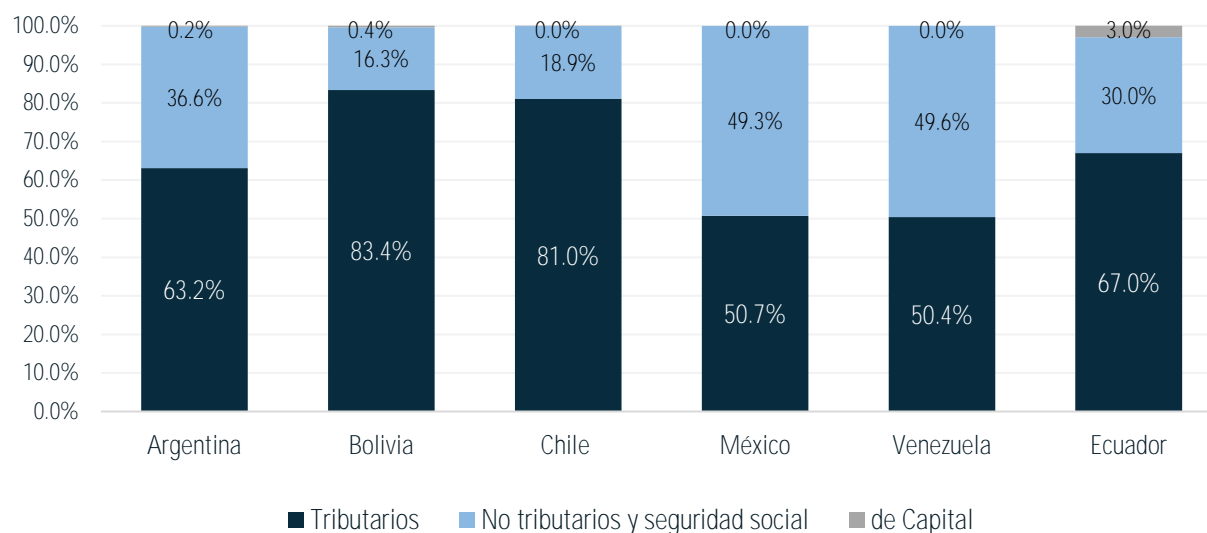
Las rentas de propiedad son los ingresos recibidos a cambio de colocar activos financieros y recursos naturales, propiedad del Estado, a disposición de otra unidad económica. Aquí se incluyen los intereses por depósitos en las entidades financieras; los ingresos distribuidos por las sociedades en las que el Estado tenga inversiones y que tomen la forma de dividendos, retiro de ingresos y de utilidades reinvertidas; y los arriendos de recursos naturales, cuando se estima que es pertinente y que incluye los arriendos de tierra, activos del subsuelo, entre otros.

Por su parte, las ventas de bienes y servicios consisten en las ventas por establecimientos de mercado, derechos administrativos cobrados por servicios, ventas incidentales realizadas por establecimientos no de mercado y las ventas imputadas de bienes y servicios. En la práctica, la mayor parte de los otros ingresos de los Estados del mundo derivan de ingresos por el funcionamiento de empresas estatales, específicamente de dividendos o ganancias generadas, en la función emprendedora del Estado.

La disponibilidad de otras fuentes de ingresos públicos reduce la necesidad de los países de establecer sistemas tributarios rígidos y con alta demanda de recursos a los pobladores; dando la posibilidad al Estado de tener fuentes alternativas de ingresos para financiar sus programas de desarrollo. La gráfica

posterior muestra la importancia relativa que tienen los ingresos no tributarios de algunas de las economías latinoamericanas, en donde la principal fuente son las ganancias de las empresas de propiedad estatal, al margen de la creciente importancia de los ingresos que derivan de los sistemas de seguridad social.

Gráfico 2.2 Composición de los ingresos públicos de países seleccionados. Año 2020



Fuente: Icefi con datos de los Ministerios de Hacienda de cada país.

Los datos presentados para cada país corresponden a: Argentina: datos de la Administración Nacional; para Bolivia datos del Gobierno General; para Chile, datos del Gobierno Central; para México, datos del Sector Público Total; para Ecuador del Presupuesto General del Estado.

*Para Bolivia, datos disponibles a 2019; para Venezuela: 2014.

2.1 LOS TRIBUTOS Y EL PRINCIPIO DE UTILIDAD PÚBLICA

Los ingresos tributarios, como su nombre lo indica, derivan principalmente de tributos, los cuales son los cobros que puede realizar el Estado y que devienen de su capacidad ejecutiva para establecer cargas a los habitantes de los países, para que los mismos contribuyan al financiamiento de las obras en beneficio de la sociedad. Los tributos se pueden clasificar en: Impuestos, tasas y contribuciones.

La **clasificación de los tributos** está vinculada con la inmediatez del beneficio que reciben los habitantes de un país, como producto del pago que realizan al Estado; es decir que la clasificación de estos se encuentra asociada a su vinculación con el principio de utilidad. Así, en la clasificación se dispone de las tasas y las contribuciones, las cuales responden de manera prácticamente inmediata al principio de utilidad, y los impuestos cuyo beneficio percibido devendrá en el mediano o en el largo plazo, e incluso no necesariamente en forma directa.

Las **tasas** son cobros que establecen los diferentes tipos de gobierno o sus dependencias, al usuario de uno de sus servicios –los cuales en muchos casos provienen precisamente de obligaciones establecidas en Ley por el mismo gobierno- y normalmente, se aplican para recuperar los costos mínimos incurridos en el proceso, entre ellos los relacionados con la papelería y útiles, timbres, uso del equipo informático, salarios vinculados, entre otros. Ejemplos de estas en la región son: los pagos por la emisión de pasaporte; pagos por la

emisión de documentos de identificación personal; pagos por certificaciones de nacimiento o defunción; pagos por licencia de conducción vehicular, etc.

Por su parte, las **contribuciones** son pagos que realizan parcial o totalmente los usuarios de un servicio público, para adquirir el derecho a su prestación, o como contraprestación a uno que está ejecutando el sector público y que implicará una mejora en su calidad de vida en forma directa. Un ejemplo de estos tributos, son las contribuciones por mejoras que cobran los gobiernos a la población, como pago parcial a la realización de carreteras, sistemas de riego, sistemas de drenajes, etc. También, y muy importantemente, dentro de estas están los pagos que realizan los afiliados a los regímenes de seguridad social previstos por el Estado y que implican, además de beneficios en atención médica, la posibilidad de obtener pensiones por jubilación, por enfermedad o invalidez y por la muerte del cónyuge (viudez).

Ambos tributos descritos, se diferencian de los impuestos debido a que éstos últimos no están vinculados en forma inmediata al principio de la utilidad. Los **impuestos** son cobros que el Gobierno realiza para financiar los programas de suministro de los bienes y servicios públicos que fundamentan las características de la sociedad, y para la obtención de la calidad de vida general deseada por la población. Dentro de estos programas están: la seguridad; las condiciones generales de producción y de trabajo; la defensa de los derechos humanos y de la propiedad privada; el resguardo de la soberanía; el

fortalecimiento de la infraestructura física y social; la creación de condiciones para que la población más necesitada tenga acceso a los bienes públicos, etc.

Conforme a la definición del FMI (2014, 93) «Los impuestos son montos obligatorios, sin contrapartida, cobrables por las unidades gubernamentales a las unidades institucionales. Los impuestos pueden cobrarse en efectivo o en especie... El ingreso tributario se considera sin contrapartida porque el gobierno no entrega directamente a la unidad nada a cambio del pago.» Es útil destacar que los impuestos que cobran las municipalidades y otros tipos de gobiernos locales reciben el nombre de **arbitrios** y en esencia tienen las mismas características que los impuestos nacionales, siendo la única diferencia su campo de aplicación o en las autoridades que administrarán los ingresos.

Para comprender de mejor forma la naturaleza y la utilidad derivada del cobro de impuestos, debe recordarse que muchos de los bienes que el gobierno ofrece para satisfacer necesidades de la población, se consideran como no rivales y no exclusivos, lo que hace imposible el cobro individualizado por medio de tasas, además que, en muchas oportunidades, son condiciones generales que benefician a todos.

Por ejemplo: un empresario que paga impuestos tiene derecho a exigir a cambio que el Gobierno suministre las condiciones generales de seguridad para su propiedad y su vida; el mantenimiento de las condiciones de producción y empleo para la ejecución de su actividad económica, incluyendo la estabilidad macrosocial que le permite trabajar con eficiencia, entre otros aspectos. Sin embargo, el beneficio recibido por el empresario es consecuencia de las

condiciones y características sociales generales, no de un servicio ofrecido en forma particular, por ello, aun cuando no son beneficios que se le presten en forma aislada, sí inciden dramáticamente sobre su productividad total, al extremo que sin la existencia de dichas condiciones sería imposible su producción.

Por otro lado, una persona individual o física cualquiera, puede exigir a cambio del pago de sus impuestos: el establecimiento de las condiciones generales de educación, seguridad y protección social colectiva, pero no puede demandar un beneficio o trato especial para él; los recursos son para la colectividad y los programas a implementar vendrán del acuerdo que alcance la sociedad y que queda plasmado en la Constitución Política de la República, para promover el bienestar social, que si bien es cierto producen impulsos sobre el bienestar individual y las condiciones generales de vida de las personas, su propósito es más colectivo. Sobre este tema, es importante recordar que en la práctica, el consenso social se ha decantado por exigir la atención a las necesidades de todos los individuos, incluyendo de aquellos que no alcanzan a pagar impuestos, como una forma de compensar su falta de inserción, y por ende exclusión del bienestar general, como consecuencia del funcionamiento inapropiado de los diferentes mercados.

Por ello, las tasas y las contribuciones tienen una relación directa con el bienestar recibido por el individuo, mientras que el pago de impuestos está relacionado en forma indirecta, por intermedio del alcance del bienestar social, todo ello como consecuencia del gasto que se ejecuta con los impuestos.

Esto es:

Tasas y contribuciones = f (*utilidad individual*)

Impuestos = f (*utilidad social*),

En donde:

utilidad social = f (*gasto público*)

Aun cuando en general, resulta obvio que las tasas y las contribuciones forman parte de los ingresos tributarios de un país, regularmente las naciones las incluyen dentro de los recursos no tributarios, tal vez para aparentar un nivel menor de coerción en los pagos que recibe el Estado o en muchos casos, debido a deformaciones presupuestarias, para presentarlas como ingresos privativos de ciertos entes. No obstante, ambas dimensiones debieran formar parte de la carga tributaria nacional.

Previo al cierre de esta sección, es importante plantear la importancia respecto sobre la difícil decisión de las autoridades públicas sobre definir la forma de financiamiento de un bien o servicio público. Esto es si los costos de este deben ser cubiertos por medio del establecimiento de una tasa, de una contribución o de impuestos.

Un ejemplo sencillo de la situación descrita está relacionado con el suministro del agua, el que en prácticamente todas las constituciones políticas del mundo, y de la región en particular, se considera como un derecho humano, pero que en prácticamente en todos los países del mundo se ofrece como un bien privado

suministrado por el Estado, en el que se exige el pago de una tasa para garantizar su suministro.

Como tal, y siguiendo el patrón de “bien privado” y las características de exclusividad, únicamente pueden gozar del suministro de dicho bien, aquellas personas que paguen la tasa correspondiente, mientras que los que no tienen la posibilidad concreta de hacerlo, no recibirán el servicio de agua. De esa cuenta, y aun cuando parece ser una violación a un derecho humano y por supuesto, el no cumplimiento de una de las obligaciones constitucionales del Estado, el procedimiento parece ser aceptado por la sociedad.

Al margen de la necesaria discusión que escapa a los propósitos del presente documento, sobre si los mejores resultados económicos lo ofrece una tasa o un impuesto, y que será menester que el lector profundice en documentos especializados, es muy claro que cuando una persona no tiene la posibilidad de pagar el servicio de agua, inmediatamente pierde la posibilidad de atender esa necesidad y por ende de disfrutar ese derecho, debido a que el Estado ha

dispuesto el cobro de un canon (tasa) equivalente mínimo al costo de producción del mismo.

Si es un derecho humano, y por demás fundamental ¿por qué no se le aplica el mismo criterio que a la educación, que en la mayor parte de las sociedades es gratuita? Sobre este último particular cabría preguntarse porqué para obtener el acceso a la educación, siguiendo el mismo patrón del agua, no se cobra una tasa equivalente como mínimo al costo de producción de dicho servicio público; o en el otro caso, porqué el acceso al servicio de agua no es gratuito, convirtiéndolo en un verdadero bien público, y su suministro se financia con el cobro de impuestos; o mejor aún, profundizando el planteamiento, porque no se suministra a todos los hogares un nivel mínimo “gratuito” de agua a cada uno

de los hogares y más allá de cierto nivel, se le da el tratamiento de un bien privado.

Resulta evidente que la mejor decisión económica en el caso del agua, para lograr un consumo moderado, está en el cobro de una tasa, pero en la práctica el suministro público de dicho bien privado, del cual se obtiene una utilidad inmediata, pareciera alejarse de la interpretación general de derecho humano y se acerca más a la definición de un bien privado. De allí la difícil decisión en materia de política de ingresos públicos para un Estado sobre la definición si el financiamiento para cierto tipo de bien o servicio que suministrará el Estado, deberá proceder de tasas, contribuciones o impuestos.

2.2 LA ESTRUCTURA BÁSICA DE UN IMPUESTO

Luego de la determinación de los tributos a aplicar, el siguiente paso para el hacedor de la política es el diseño de estos, atendiendo a que en última instancia debieran responder a la capacidad contributiva individual y debieran, en la medida de lo posible, evitar distorsiones a su toma de decisiones y minimizar su costo de cumplimiento. Los principales componentes de un tributo son:

- A. El objeto o propósito del impuesto
- B. La definición del hecho generador y de la base gravable o imponible.
- C. El establecimiento del sujeto pasivo del tributo y de las excepciones en su aplicación.
- D. La tasa o tipo tributario¹
- E. El mecanismo de pago y su periodicidad
- F. Sanciones aplicables

¹ En otras latitudes se utilizan como sinónimos: tipo impositivo, alícuota tributaria, cuota de gravamen, coeficiente tributario, entre otros.

Sevilla (2004) con un alto nivel de desagregación, considera que los elementos básicos de un impuesto son: el objeto del impuesto; el hecho imponible o generador; el ámbito del gravamen; el sujeto pasivo; la base impositiva; las deducciones de la base; la base gravable; el tipo o escala del gravamen; la cuota impositiva; las deducciones de la cuota; las desgravaciones y la deuda tributaria.

El objeto del impuesto define la materia o acción económica que se espera gravar o sobre la que se pretende cobrar el tributo, en términos generales. El hecho generador corresponde a la definición de la actividad mercantil, proceso económico, situación o condición que da origen al apareamiento del derecho del Estado a cobrar el tributo. En general los hechos generadores más comunes son la obtención de un ingreso o renta; la verificación de la compra para consumo de un bien; la internación al territorio nacional de una mercancía; etc.

Por su parte, la base gravable o imponible, corresponde al aspecto objetivo que servirá como fundamento para el cálculo de los tributos y que forma parte del hecho generador. Por ejemplo, el hecho generador es la obtención de un ingreso o renta, mientras que la base gravable es el monto de dicho ingreso o renta, sobre la cual se aplicarán los tributos; por otra parte el hecho generador es la verificación de la compra de una mercancía para el consumo, mientras que la base imponible es el monto pagado por la mercancía adquirida. En términos generales para la definición de la base de cobro, la ley debe establecer las deducciones o acreditamientos a los que el contribuyente tiene derecho y que permiten una clara determinación del monto sobre el que se aplicará la tasa legal aplicable.

El sujeto pasivo del impuesto es la persona que, habiendo realizado o siendo beneficiario del hecho generador, queda obligado al pago de los tributos, los

cuales deberá atender a partir de la base gravable y la tasa tributaria establecida. Por supuesto que el hacedor de la política no debe olvidar plantear los mecanismos más sencillos y económicos para el pago, y las sanciones que producirá el no pago de las obligaciones tributarias, las cuales deben ser proporcionales al incumplimiento, pero tan severas que desmotiven su no atención.

El monto potencial del impuesto deviene de la aplicación de los elementos antes descritos, tal y como lo muestra la tabla posterior.

Tabla 2.1 Ejemplo de elementos componentes principales de un impuesto

Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tasa tributaria	Impuesto a pagar
Obtención de rentas	Monto de la renta obtenida menos deducciones establecidas en ley	Persona natural o jurídica que obtuvo las rentas	% del monto de la renta obtenida	Producto de la aplicación de la tasa tributaria a la base gravable
Obtención de ganancias empresariales	USD 100 en ganancias	Don José Morales	25%	25
Compra de una mercancía	Monto del pago realizado por la compra de la mercancía	Persona que realiza la compra de la mercancía	% sobre el monto de la compra realizada	Producto de la aplicación de la tasa tributaria a la base gravable
Compra de una bebida gaseosa	USD 5	Doña María López	12%	0.60

Fuente: Elaboración propia

2.3 LOS TIPOS DE IMPUESTOS Y LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Es obvio que para alcanzar un sistema tributario que denote justicia tributaria, el mismo debe formularse a partir de los principios tributarios, especialmente el de capacidad de pago, que regula la capacidad ejecutiva del Estado en la detracción de recursos para su funcionamiento.

El principio de capacidad de pago como fuera enunciado, y que será tratado con mayor profundidad posteriormente, establece que los impuestos deben ser pagados a partir de los ingresos que dispone el contribuyente y que disfruta en el territorio del Estado que lo protege. De esa forma, los impuestos debieran reflejar que pague más el que tiene más ingresos, menos el que tiene menos ingresos y aquel que por razones especiales no dispone de ingresos, no debe pagar impuestos, especialmente en aquellos casos en los que claramente no disfruta los beneficios que ocasiona el funcionamiento del Estado; también el principio de capacidad de pago está asociado al costo de oportunidad que tienen los bienes y servicios públicos para los individuos, dado a que aquel que dispone de rentas o riqueza superiores, pierde más, si el Estado no ejecuta apropiadamente su función.

De esa forma, la generalidad de los tributos debe estar sujeta al principio de capacidad de pago y por ende, una disposición para evitar el pago de impuestos por parte de las personas que no tienen ingresos no es un privilegio o beneficio tributario, sino una muestra de justicia fiscal.

Los impuestos, de acuerdo con su relación con los ingresos de los individuos, pueden clasificarse en directos e indirectos.

Los **impuestos directos** son aquellos que toman como referencia fundamental para su cálculo, el nivel de ingresos, la riqueza o los activos de las personas, siendo en Centroamérica el más común el Impuesto Sobre la Renta (ISR), aun cuando también hay algunos impuestos que se aplican sobre el patrimonio, dentro de ellos los impuestos prediales o sobre inmuebles. Stiglitz y Rosengard (2015) consideran a los impuestos directos como aquellos que son aplicados sobre los individuos y las corporaciones.

El ISR es considerado un impuesto directo porque la base de cálculo es la renta obtenida directamente en el proceso de producción y por el hecho que el impuesto produce una reducción inmediata de su capacidad de compra, y cambia en forma inmediata el número de bienes y servicios que pueden ser adquiridos con los ingresos disponibles. En su aplicación conceptual, el ISR contempla la exclusión del gravamen los costos y gastos que permiten al contribuyente la obtención de sus rentas, de tal forma que únicamente sea objeto de impuesto el excedente sobre el margen necesario para producirlas. Por ello, para su aplicación las rentas del ISR se clasifican en rentas brutas y en rentas netas.

Las **rentas brutas** son los ingresos percibidos directamente de la actividad económica que realiza el contribuyente y que en muchos casos corresponde a la remuneración económica a los factores de producción. Las rentas brutas corresponden al valor bruto de la producción de las empresas; los salarios totales cobrados por los trabajadores; los intereses brutos generados por los capitalistas y los ingresos por arrendamientos que perciben los propietarios de bienes en alquiler.

Para el caso particular de las empresas, debido a sus características, al valor bruto de la producción o rentas brutas, se les debe sustraer aquellos costos y gastos que hayan sido indispensables para la producción, por lo que la base de cálculo para el ISR lo constituyen, las **rentas netas** cuyo monto es teóricamente similar a las ganancias obtenidas en el proceso de producción. Económicamente esta situación implica que, para el caso de las empresas y sus propietarios, la base de cálculo del impuesto corresponde al excedente de explotación.

Para las otras personas que participan en el proceso y reciben una renta en forma de arrendamientos, intereses o salarios, la teoría sugiere la deducción de un monto equivalente a lo indispensable para reproducir la renta objeto de gravamen, de tal forma que la renta neta sea la renta bruta originalmente percibida menos el mínimo deducible para supervivencia del sujeto pasivo del impuesto.

En algunos círculos teóricos existe una fuerte discusión en torno a si los impuestos a los activos respetan el principio de capacidad de pago y si en ellos, no se introduce una figura de doble tributación, atendiendo al hecho que normalmente, las rentas que fueron utilizadas para su adquisición ya fueron objeto de tributación por el ISR y en algunos casos también han sido gravados

por impuestos al consumo. También, en el primero de los casos, el pago de tributos sobre los activos, especialmente prediales o sobre inmuebles, el impuesto se mantiene más allá de la finalización de la vida productiva del contribuyente que originalmente los adquirió, por lo que existen discusiones sobre si se incurre en confiscatoriedad tributaria, dado a que para pagar estos impuestos el propietario debe renunciar a otros activos, lo que estaría también en contra de la justicia tributaria. Para resolver esta situación, en muchos países se ha introducido una figura de exención tributaria para los contribuyentes que han terminado su etapa productiva y que ya han tributado ISR sobre los montos de recursos que originaron la compra de los activos.

En general los impuestos directos pueden aplicarse al contribuyente por medio de tasas proporcionales o progresivas sobre la base de cálculo. Es pertinente comentar que existen algunos grupos de pensadores en la actualidad que han sugerido que las tasas a aplicar deben ser regresivas para promover la formación de ahorro y capital, sin embargo, su utilización sería una inmediata violación al principio de capacidad de pago, además que no garantizaría que como consecuencia de su aplicación, la sociedad como conjunto se vea beneficiada con más producción y generación de empleo.

Las **tasas proporcionales** son aquellas que conforme aumenta el nivel de renta del contribuyente, el impuesto determinado aumenta, pero a una tasa media uniforme, de allí que la tasa efectiva, definida esta última como la relación entre los impuestos efectivamente pagados y las rentas obtenidas por el sujeto del impuesto, permanece constante. Los impuestos aplicados a las empresas en la mayor parte del mundo, dado a que se aplican a una tasa marginal constante, se convierten en impuestos proporcionales.

En general los impuestos proporcionales tienen tasa marginal y efectiva iguales, conforme lo describe la tabla posterior. Sin embargo, si el cálculo de la tasa efectiva se realiza, no a partir de la renta imponible, sino de los ingresos totales

obtenidos, la tasa efectiva puede tornarse decreciente, lo que es más consecuencia de un diseño inapropiado del tributo, que del concepto general del impuesto.

Tabla 2.2 Simulación de resultados de la aplicación de un impuesto proporcional

Monto de renta imponible	Tasa marginal del impuesto	Impuesto a Pagar	Tasa efectiva del impuesto
1,000.00	25.0%	250.00	25.0%
10,000.00	25.0%	2,500.00	25.0%
100,000.00	25.0%	25,000.00	25.0%
1,000,000.00	25.0%	250,000.00	25.0%
10,000,000.00	25.0%	2,500,000.00	25.0%

Fuente: Elaboración propia.

La forma más común de los **impuestos progresivos** se observa cuando al incrementarse el nivel de ingresos obtenidos por un contribuyente, la tasa marginal aplicable crece, produciendo que la tasa efectiva del impuesto también lo haga de la misma forma.

Tabla 2.3 Simulación de la aplicación de un impuesto progresivo

Monto de renta imponible del ejemplo	Tasa marginal del impuesto	Impuesto a pagar	Tasa efectiva del impuesto
1,000.00	25% hasta 5,000	250.00	25.0%
10,000.00	25% por los primeros 5,000 y 30% por el exceso de 5,000 hasta 50,000	2,750.00	27.5%
100,000.00	25% por los primeros 5,000; 30% sobre el exceso de 5,000 hasta 50,000 y 35% por el exceso de 50,000 en adelante	32,250.00	32.3%

Fuente: Elaboración propia.

En el mundo actual, la progresividad del impuesto también se puede alcanzar sin la necesidad de incrementar las tasas marginales, esto es por medio de la aplicación de mínimos deducibles y el mantenimiento de una tasa marginal

constante que debe ser razonablemente apropiada. En estos casos, la tasa efectiva del impuesto crece conforme aumenta la renta y se acerca asintóticamente a la tasa marginal establecida para el impuesto. La tabla posterior ilustra el extremo.

Tabla 2.4 Simulación de los resultados de un impuesto progresivo por medio del establecimiento de mínimos deducibles

Monto de renta	Mínimo deducible	Renta imponible	Tasa marginal del impuesto	Impuesto a pagar	Tasa efectiva del Impuesto
10,000.00	50,000.00	-	10.0%	-	0.00%
100,000.00	50,000.00	50,000.00	10.0%	5,000.00	5.00%
1,000,000.00	50,000.00	950,000.00	10.0%	95,000.00	9.50%
10,000,000.00	50,000.00	9,950,000.00	10.0%	995,000.00	9.95%

Fuente: Elaboración propia.

La discusión teórica, en los impuestos directos, se focaliza en el hecho si las tasas aplicables deben ser proporcionales o progresivas, sin embargo, la mayor parte de las prácticas del mundo se han decantado por el establecimiento de tasas progresivas de tributación, sea en forma marginal directa o por medio del sistema de mínimos deducibles.

Es importante comentar que algunas sociedades del mundo se han focalizado en la utilización de modelos de ISR bajo el sistema de *turnover tax* o el de *flat tax*, los que de todas formas siguen siendo razonablemente progresivos o

proporcionales; aunque en algunas oportunidades como en el modelo de Hall-Rabushka (Sevilla, 2004) basado en el gasto, planteaba tintes regresivos.

En el caso del *turnover tax*, el modelo más utilizado en el mundo descansa en la aplicación de una tasa fija sobre el nivel bruto de las rentas reportadas, sin la posibilidad de practicar deducciones; la situación descrita lo convierte en un impuesto proporcional, pero que se ha convertido en una herramienta muy atractiva para los contribuyentes porque aunque tengan que pagar una tasa efectiva superior, ahorran todos los costos asociados al cumplimiento tributario,

asociados con la complejidad de los impuestos directos. En Centroamérica, Guatemala dispone de un sistema como el planteado y se ha convertido desde 2004 en la fracción más importante del ISR por su simplicidad, sin embargo, en la actualidad su planteamiento es parcialmente progresivo.

En el segundo de los casos, el *flat tax* más utilizado corresponde a aquel en donde se establece una tasa única del impuesto, la que normalmente es más baja de los niveles acostumbrados, pero en donde también en compensación se han eliminado la mayor parte de las deducciones; así también, es un impuesto mucho más sencillo de aplicar y por ende con mucho menor costo de cumplimiento tributario.

Por otro lado, los impuestos se consideran indirectos cuando su base de cálculo es el monto del consumo realizado. La definición de indirecto se debe al

hecho de que toma en consideración la capacidad general de pago del contribuyente en forma indirecta, por medio del gasto realizado. Los impuestos más comunes en este sentido son los llamados generales de gasto, entre los que destaca el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los impuestos específicos o selectivos al consumo, que también conforman la llamada industria tributaria. Stiglitz & Rosengard (2015) consideran que los impuestos indirectos son aquellos aplicados sobre una gran variedad de bienes y servicios.

El Impuesto al Valor Agregado es un impuesto regresivo, como la mayor parte de los impuestos al consumo, debido a que su base de cálculo es la compra y no el ingreso de las personas. De esa forma, dado a que todas las personas pagan la misma cantidad de impuesto cuando adquieren un bien o servicio, proporcionalmente el tributo pagado tiene un efecto impositivo mayor para las personas con menores ingresos, como lo muestra la tabla siguiente.

Tabla 2.5 Simulación de la aplicación de un impuesto regresivo

Monto de renta mensual del consumidor	Compra	IVA pagado	Tasa efectiva
1,000.00	500.00	60.00	6.00%
2,000.00	500.00	60.00	3.00%
5,000.00	500.00	60.00	1.20%
10,000.00	500.00	60.00	0.60%
20,000.00	500.00	60.00	0.30%
50,000.00	500.00	60.00	0.12%
100,000.00	500.00	60.00	0.06%

Fuente: Elaboración propia.

Algunos pensadores contrarios a la aplicación de los impuestos directos, argumentan que este impuesto es más justo en el sentido que aquellos que tienen mayores ingresos, consumen más y consecuentemente pagan más impuestos en general; no obstante, atendiendo a la trayectoria conocida de la propensión al consumo, las personas que tienen mayores ingresos tienen un consumo global que crece marginalmente en forma menos que proporcional al ingreso, haciendo que su gasto proporcionalmente sea menor, que las personas que tienen menores ingresos. En consecuencia, se conserva la situación en la que proporcionalmente las personas de menores ingresos pagan más, respecto de sus ingresos.

La **estructura tributaria** de un país es la composición de la recaudación obtenida en función del tipo de impuestos que predomina en la aplicación tributaria, por lo que dependerá de la importancia relativa que disponga la recaudación de impuestos directos y de impuestos indirectos, dentro del total recaudado en un país. De esa forma, si porcentualmente la recaudación mayoritaria de un país deriva de la aplicación de impuestos directos, se dice que la estructura tributaria es progresiva, de tal forma que en teoría, pagan más las personas que disponen de mayores ingresos; en sentido contrario, si la mayor parte de la recaudación tributaria deriva de la aplicación de impuestos al consumo o indirectos, se dice que la estructura tributaria es regresiva, eso implica que en términos generales, porcentualmente pagan más las personas con menores ingresos en el país.

No obstante lo anterior, la progresividad o regresividad real de un sistema tributario debe medirse por medio de un **estudio de incidencia tributaria**, que deberá cuantificar el peso relativo de la recaudación que soporta cada decil

de la población, clasificado a partir de los ingresos obtenidos en la sociedad, dado a que en la realidad además que hay impuestos al consumo que pagan exclusivamente los segmentos de ingresos superiores, lo que al final los hace progresivos, también las exenciones tributarias vigentes en la mayor parte de países se reflejan en los artículos de consumo de los grupos de menores ingresos, causando, por ello, menor efecto impositivo.

Recuadro 2.1 Algunos estudios que evalúan los efectos sobre el índice de Gini de la política fiscal

En su estudio *Equity and Fiscal Policy: the income distribution effects of taxation and social spending in Central America*, Cubero y Vladkova (2010) establecen que el único país que tienen un efecto positivo sobre la distribución del ingreso en Centroamérica, medido por el índice de Gini, como consecuencia de la implementación del sistema tributario, es Panamá, que permite una reducción del 0.2% en el Índice de Gini. Guatemala y Costa Rica tienen un efecto neutro, mientras que el resto de las naciones tienen un efecto negativo, fácilmente explicado por la vigencia primaria de impuestos indirectos.

Complementariamente, el estudio muestra que la política fiscal en su conjunto tiene efectos distributivos positivos al reducir el índice de Gini en todos los países de la región, y los efectos se perciben en mayor dimensión en Panamá y Costa Rica en donde disminuye la concentración en 8.0% y 6.8%; en sentido contrario, el país que muestra resultados más discretos es El Salvador en donde solo se reduce el nivel de concentración en 1.6%.

Por su parte, Lustig (2017) en una evaluación alternativa, estableció que la política fiscal tiene un efecto positivo mayor en Costa Rica en donde la desigualdad se reduce en 10.6 puntos, en El Salvador en 4.6%, Guatemala 2.4%, Honduras 2.6% y en Nicaragua 4.7%. Panamá no formó parte de la evaluación realizada.

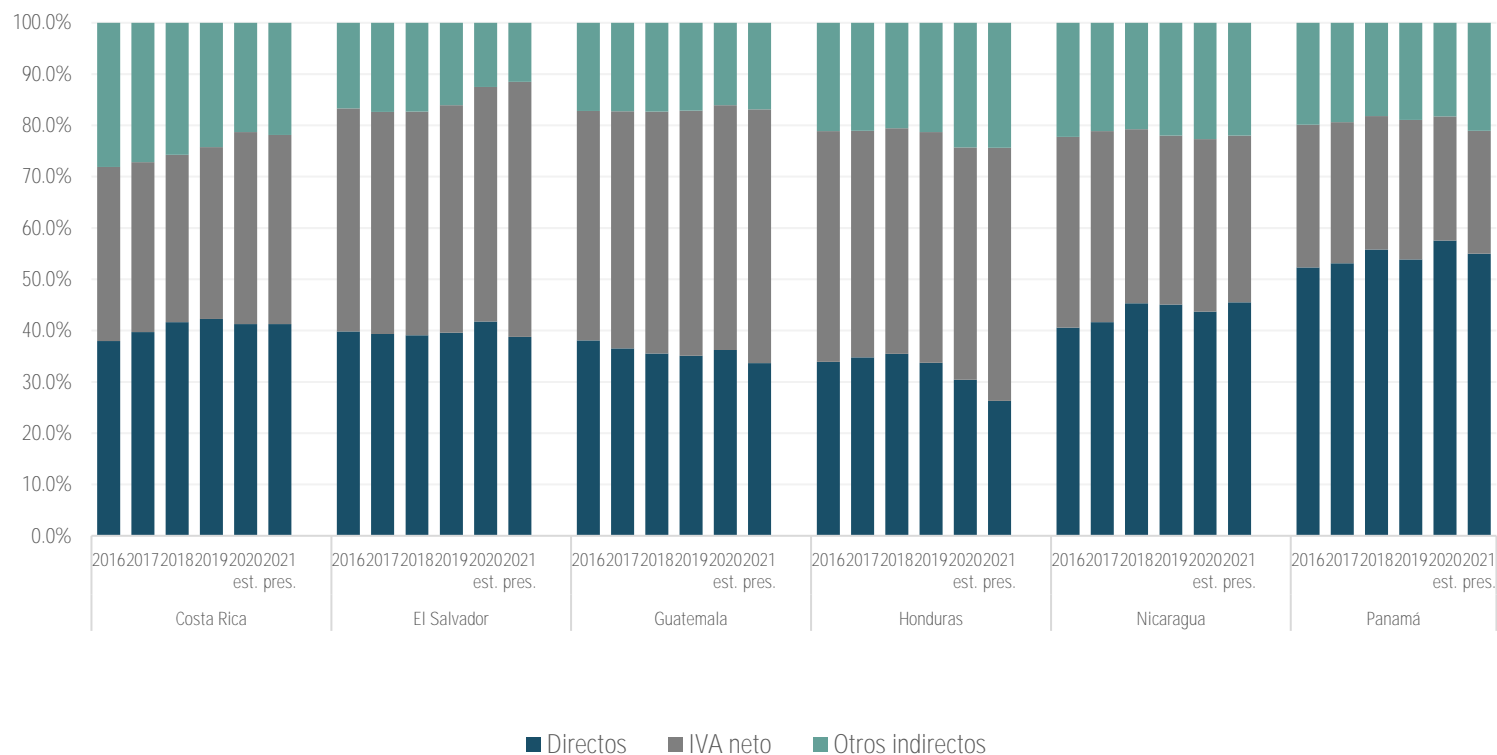
Finalmente, Cepal e IEF (2014) también realizaron una medición de la reducción de la desigualdad según instrumento de la política fiscal, destacando nuevamente que los efectos más positivos se observan en Costa Rica, en donde el índice de Gini disminuye en 12.1%, mientras que los menores efectos se observan en Nicaragua y Honduras con 5.8% y 5.3%, respectivamente. También, el estudio incluyó una evaluación de los efectos del ISR de personas físicas o individuales, destacando que sus efectos son casi imperceptibles en la mejora en la distribución de la riqueza, producto principalmente del diseño de dichos tributos. Según la evaluación, la desigualdad disminuyó apenas 1.0% en Costa Rica, 0.9% en El Salvador, 0.5% en Honduras, 0.9% en Nicaragua y 1.3% en Panamá. El estudio no incluyó a Guatemala debido a carecer de la información necesaria.

Además, concluyeron que la incidencia sobre la distribución de la riqueza del Impuesto al Valor Agregado es negativa, destacando el impacto sobre el índice de Gini de Guatemala y El Salvador en donde empeora en 1.7% y 1.4% respectivamente, mientras que los países en donde el IVA tiene el menor efecto negativo son en Panamá y Costa Rica con 0.2% y 0.3% del nivel de concentración de la riqueza

El gráfico posterior muestra que los países de Centroamérica, salvo Panamá, tienen una fuerte preferencia por la aplicación de impuestos indirectos, en donde destaca principalmente el IVA. En consecuencia, predominan

principalmente estructuras tributarias consideradas regresivas, y en donde teóricamente pagan proporcionalmente más aquellas personas con menores ingresos.

Gráfico 2.3 Estructura tributaria de los países de Centroamérica, 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi con datos de los Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de los países de la región.

Es importante comentar la situación de Panamá, que su sistema tributario deriva del aplicado en Estados Unidos de América, producto de la vinculación política que durante muchos años tuvieron estos países. No obstante, el peso relativo de los impuestos al consumo ha subido rápidamente en los últimos años, como consecuencia del aumento de las tasas aplicables al IVA.

Finalmente, es pertinente comentar que también los impuestos pueden clasificarse para partir de su marco de aplicación en **impuestos subjetivos** y en **impuestos objetivos**. Así, los **impuestos subjetivos** son aquellos que en su aplicación se refieren al individuo a quien afectarán, tomando como referencia, por ejemplo: el ingreso o la renta de la persona; la riqueza del

individuo; la contraprestación que recibirá cada uno de ellos, etc.; en algunas legislaciones también reciben el nombre de impuestos personales. El mejor ejemplo práctico es el Impuesto Sobre la Renta.

Por su parte, los **impuestos objetivos**, son aquellos que toman para su cálculo el precio de adquisición, el valor, la circulación, entre otros aspectos, de una cosa, bien o mercancía; esto implica que los impuestos objetivos se aplican sobre condiciones tangibles que normalmente tienen existencia independiente del sujeto que pagará el impuesto; también reciben el nombre de impuestos reales. Entre los impuestos objetivos están los impuestos al consumo de bebidas, al tabaco, a los combustibles y por supuesto, los impuestos de consumo general como el Impuesto al Valor Agregado.

2.4 LOS IMPUESTOS VIGENTES EN CENTROAMÉRICA

Una de las discusiones más comunes en los círculos académicos, empresariales y políticos de la región, es sobre la cantidad de impuestos vigentes en la región, los que según la opinión popular son demasiados. La realidad muestra que, al margen de los tributos vigentes en forma de tasas – que aplican los gobiernos regionales y municipales y que merecen un estudio aparte– y las contribuciones a la seguridad social, algunos de los impuestos disponibles en la región para la obtención de recursos públicos tienen un impacto tributario muy limitado y su diseño no permite establecer con claridad si logran algún otro objetivo de política; por ello, si es pertinente la evaluación de la relación beneficio-costos de

los mismos, de tal forma que se logre establecer la validez de continuar con su aplicación, dado a que su efecto marginal recaudatorio puede ser insignificante y el costo de cumplimiento tributario asociado puede ser alto.

Conforme las estadísticas de la región, la recaudación que deriva del ISR, el IVA –en cada país con un nombre específico– y los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), representa en promedio cerca del 80% del total, reflejando además un fuerte comportamiento cíclico que le produce mucha fragilidad ante las crisis internacionales y la rigidez en materia de crecimiento económico que

se ha experimentado en los últimos años. El resto de impuestos lo componen una gran multiplicidad, entre los que destacan los llamados a reducir externalidades negativas, como los de consumo de combustibles, tabacos, bebidas, entre otros, y que responden a los planteamientos teóricos descritos en la primera sección de este documento.

De esa forma, en 2020 en Costa Rica la suma de la recaudación del ISR, IVA y DAI representó alrededor del 77.6%, dejando el restante 22.4% a lo percibido por la aplicación de impuestos a productos o actividades específicas, destacando, el impuesto sobre combustibles con 10.2% del total y los impuestos a la propiedad con 4.6%; el resto de la recaudación procede de impuestos menores a las bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, derivados del tabaco, vehículos usados, jabón de tocador, impuesto a la salida del país y traspaso de bienes inmuebles. En El Salvador, los tres impuestos mencionados representaron el 86.2% del total en 2020, dejando el restante 13.8% del total a la recaudación que deriva de los impuestos a los productos alcohólicos, a la cerveza, al cigarrillo, bebidas gaseosas y a un tipo de tributos denominados “contribuciones especiales”, en donde destaca una sobretasa a los combustibles, con destino específico para el mantenimiento de carreteras y apoyo al transporte público.

Por su parte, Guatemala recibió en 2020 el 88.9% de su recaudación procedente de los tres impuestos mencionados – incluye 8.5% que procede del Impuesto de Solidaridad, que es una forma de impuesto mínimo acreditable al ISR con un año de rezago y que los grupos empresariales han atacado sistemáticamente argumentando que es un desmotivante de la inversión–, mientras que apenas el 11.1% de total procede de otros, entre los que destacan el Impuesto a los Derivados de Petróleo y los impuestos a los alcoholes y bebidas, al cigarrillo, y

a los vehículos. En Honduras, el 79.0% de la tributación deriva de la aplicación del ISR, el Impuesto Sobre Ventas –equivalente al IVA– y los derechos arancelarios, mientras que el restante 21.0% deriva principalmente de los impuestos específicos aplicables al consumo de bebidas, cigarrillos y combustibles.

Nicaragua reporta que el 80.3% de la recaudación deviene de los impuestos mencionados, mientras el restante 19.7% de impuestos menores, dentro de los que destacan los vinculados a la comercialización de cervezas, ron, cigarrillos y derivados del petróleo. Finalmente, Panamá reporta el 79.1% de su recaudación procedente del ISR, IVA y los DAI, dejando el restante 20.9% del total a los impuestos selectivos sobre consumo y a los impuestos sobre la propiedad aplicables.

Por ello, es muy claro que la legislación tributaria de la región, aunque pueda tener algunos impuestos menores y que llaman la atención, prácticamente es convergente en la aplicación del ISR, del IVA, de los DAI por la internación de productos a su territorio, y al establecimiento de sobretasas tributarias a los productos de la llamada industria tributaria – un concepto mal aplicado porque genera la ilusión de que se les castiga en forma excepcional, cuando en realidad los impuestos son producto de la generación de externalidades negativas a la sociedad– que implican los tributos sobre el consumo de combustibles, bebidas y cigarrillos, como los principales.

Por su importancia regional, a continuación se presentan algunas acotaciones sobre los principales impuestos vigentes en la región, sin la pretensión de ser exhaustivos.

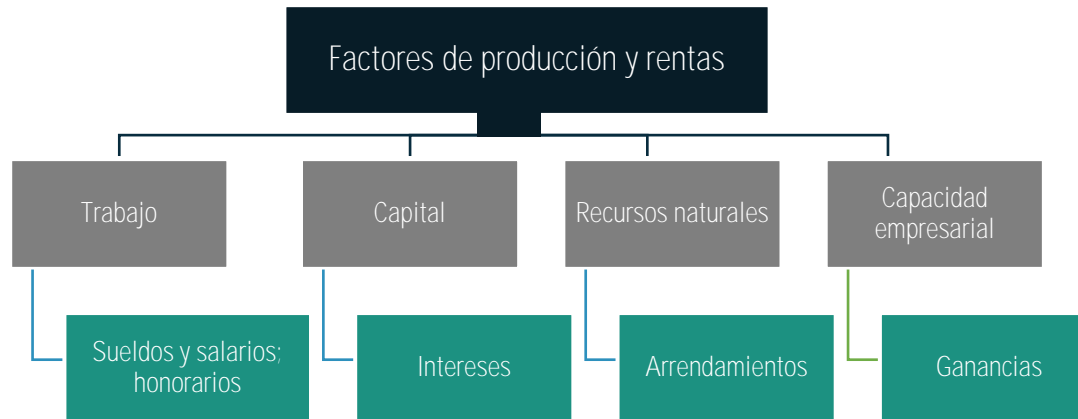
2.4.1 IMPUESTO SOBRE LA RENTA:

En el mundo moderno, el impuesto que respeta de mejor forma los principios tributarios es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), y que descansa su aplicación primaria en los ingresos derivados de la remuneración de factores que cada individuo obtiene en la sociedad.

Para el efecto, y siguiendo a la teoría económica tradicional, debe comentarse que los factores de producción son cuatro, siendo éstos: el trabajo, el capital,

los recursos naturales y la capacidad empresarial; de allí que las rentas que derivan de la productividad de éstos, también son cuatro: los sueldos y salarios, si el trabajo es en relación de dependencia, u honorarios si el trabajo se realiza en forma independiente; los intereses por la utilización del capital; los arrendamientos que derivan del préstamo o utilización de los recursos naturales, y las ganancias como consecuencia de la aplicación de la capacidad empresarial.

Gráfico 2.4. Diagrama de los factores de producción y sus rentas económicas



Fuente: Elaboración propia

Con mayor detalle y siguiendo el esquema regular de las cuentas nacionales, la sumatoria a la remuneración de factores, equivale a la producción nacional en términos netos, habiendo deducido los ingresos por factores en el exterior – y que se conoce también como el ingreso nacional neto a costo de factores–.

Por ello:

$$\sum_{i=1}^n RFi = PIB - depreciaciones - YNFE$$

En donde RFi = Renta del factor de producción “i”

PIB = Producto Interno Bruto

YNFE = Ingresos netos de factores del exterior.

Como tal, el ingreso nacional a costo de factores, en términos colectivos corresponde a la sumatoria de recursos que toda la sociedad dispone para consumir y para ahorrar.

$$\sum_{i=1}^n RFi = \sum_{i=1}^n Ci + \sum_{i=1}^n Si$$

En donde Si = Ahorro del individuo “i”

Al margen del importante desarrollo teórico que puede devenir de la utilización de las cuentas nacionales, y aunque en colectivo el ingreso nacional permite cuantificar el volumen total de recursos disponibles en la sociedad, en particular, dicha definición no corresponde estrictamente a los obtenidos por los individuos, dado a que, en la práctica las personas, al margen de su remuneración de factores, perciben otros ingresos en la forma de transferencias de recursos para financiar su consumo o la acumulación de ahorro. De allí que

el total de rentas de un país en un año, en general si es equivalente a la sumatoria de los factores, pero en forma individual, para efectos de la aplicación tributaria, deben analizarse en forma separada las diferentes fuentes de donde proceden los ingresos para cada individuo. De esa forma, en los modelos propuestos por diferentes autores como Schanz, Haig y Simmons (Sevilla, 2004), el concepto tributario de renta de los individuos se concibe de una forma más amplia y parte más del uso de los recursos obtenidos, que de la fuente de estos.

$$\text{Así: } R = C + \Delta P$$

en donde R = Renta; C = Consumo, y ΔP representa el cambio en el valor del patrimonio experimentado durante el período fiscal.

Como tal, se entenderá como renta, desde el punto de vista tributario, al monto total de recursos obtenidos por el contribuyente que pueden producir un aumento en el consumo o un cambio en la situación patrimonial. A partir de ello, se han definido históricamente como principales fuentes de renta tributaria las siguientes:

- A. Los ingresos derivados de la remuneración de factores
- B. Las ganancias de capital
- C. Las herencias, legales y donaciones
- D. Las ganancias del azar
- E. Los ingresos en especie

Siguiendo dicha lógica, la mayor parte de las legislaciones tributarias de la región, han incluido en mayor o menor medida las mencionadas como hechos generadores en el ISR.

Así, la Ley no. 7092 de Costa Rica «Ley del Impuesto Sobre la Renta» establece en su Arto. 1 que el hecho generador del Impuesto es la percepción de rentas en dinero o en especie, continuas u ocasionales... y que derivan de servicios prestados, bienes situados o capitales utilizados...»; por su parte, el Decreto 134 de El Salvador «Ley de Impuesto Sobre la Renta» incluye las rentas obtenidas en efectivo o en especie procedentes de: salarios, sueldos, honorarios, comisiones, procedentes de la actividad empresarial, de capital

como alquileres, intereses, y toda clase de productos, ganancias o beneficios cualquiera sea su origen.

Por su parte, el Decreto 10-2012 de Guatemala «Ley de Actualización Tributaria» incluye como rentas gravadas las derivadas de la producción, venta y comercialización de bienes y servicios, los honorarios, las dietas, los sueldos y salarios, las rentas de capital, entre ellas los intereses y las ganancias de capital, y los premios de lotería, entre otros. El Decreto Ley no. 25 de Honduras «Ley del Impuesto Sobre la Renta» establece un impuesto que grava los ingresos provenientes de capital, del trabajo o de la combinación de ambos; para el efecto considera ingreso toda clase de rendimiento, utilidad, ganancia, renta, interés, producto, provecho, participación, sueldo, jornal, honorario y en general, cualquier percepción en efectivo, en valores, en especie o en crédito, que modifique el patrimonio del contribuyente.

El Decreto 822 de Nicaragua «Ley de Concertación Tributaria» incluye el gravamen a las rentas del trabajo, las rentas de las actividades económicas y las rentas de capital y las ganancias de capital. Finalmente, el Decreto no. 98 de Panamá del 27 de septiembre de 2010 «Reglamento del Impuesto sobre la Renta» considera que la renta bruta corresponde a los ingresos del contribuyente en dinero, en especie o en valores percibidos o devengados; incluye para el efecto, los ingresos del trabajo personal, del ejercicio de cualquier profesión, de las actividades comerciales, industriales y financiera, de las ganancias de capital, entre otros.

Para su aplicación, el ISR puede seguir un modelo de aplicación global, en el que los contribuyentes suman las rentas obtenidas de cualquier fuente y al total se le practican las deducciones legales, dando como consecuencia la renta neta, sobre la que se aplica la tasa general vigente. Este modelo, aunque más complejo, tiene la virtud de promover la equidad horizontal como producto de que no importando la fuente de los recursos, se le aplica la misma tasa tributaria; además este modelo tiene la particularidad de que no produce distorsión en las diferentes fuentes, haciendo algunas artificialmente más rentables que otras.

2.4.2 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Como respuesta a la aplicación del impuesto sobre la renta, diversos autores, entre los que sobresalen Kaldor, Hobbes, y John Stuart Mill (Sevilla, 2004) plantearon la posibilidad gravar el gasto que realizan las personas, atendiendo al hecho que, según su interpretación al aplicar algún tipo de gravamen sobre la renta, se estaría produciendo una doble tributación, debido a que el ahorro, desde el punto de vista intertemporal, implicaría un mayor consumo en el tiempo.

De esa forma y siguiendo el patrón del modelo de renta propuesto por Schanz, Haig y Simmons, el consumo sería equivalente a la diferencia entre la renta y el ahorro (asociado a los cambios patrimoniales), esto es: $C = R - \Delta P$. Por ello, y como derivado de los elementos descritos y de otras múltiples vertientes relacionadas, proliferaron diversas intenciones dirigidas a gravar el gasto de las personas, y especialmente el consumo de los individuos en la sociedad.

En sentido contrario también está el modelo cédular, en el que los contribuyentes reportan tasas diferentes en función de cada una de las diferentes rentas, conforme lo defina la legislación tributaria. Este modelo ha sido muy utilizado en las legislaciones tributarias regionales debido a la facilidad que implica para los contribuyentes el ser sujetos directos de retenciones directas como pago definitivo del impuesto, en cada tipo de renta. Sin embargo, es una fuente de inequidad horizontal y promueve arbitraje entre los diferentes tipos de fuente, al extremo que puede ser un mecanismo de evasión tributaria.

La ventaja teórica de estos impuestos es que, al no gravar el ahorro, permiten una reproducción ampliada del capital y una mayor productividad, debido a que este es la fuente primaria de financiamiento de la inversión. También, y si la legislación está apropiadamente redactada, puede producir una mayor focalización en el consumo de bienes duraderos, asociados a la acumulación patrimonial de las personas. Sin embargo, dadas las características del impuesto, el gravamen no permite la asociación con el principio de capacidad de pago, al extremo que terminan impactando de una forma más que proporcional a los habitantes de menores recursos, los que también son aquellos que disfrutan de un nivel de acumulación patrimonial menor, por lo que definitivamente no son de mucha utilidad para contribuir con el proceso de redistribución de la riqueza.

Ahora bien, un impuesto al gasto o al consumo basado en el cálculo personal de cada individuo, es sumamente difícil de aplicar, especialmente debido a que tendría que llevar un registro minucioso de los ingresos y de los diferentes

consumos duraderos. De esa forma, al hacer muy difícil tanto la aplicación por los sujetos, como del control por la administración tributaria, las propuestas originales cedieron su lugar al establecimiento de impuestos generales al consumo o al gasto, que son más sencillos de aplicar. La aplicación de impuestos al consumo descuidó la dimensión tributaria basada fundamentalmente en el control del sujeto (subjética), y pasó a definirse a partir de las objetos o mercancías, es decir una dimensión objetiva.

Mientras que el ISR es un impuesto subjetivo basado en los ingresos producidos por cada contribuyente, los impuestos al gasto o al consumo, en su mayor parte, se aplican sobre los productos, el precio de las mercancías o sobre diversos hechos que pueden fácilmente deslindarse del sujeto y evita, por ende, la supervisión del cumplimiento del principio de capacidad de pago.

Los principales impuestos al consumo o al gasto que todavía se encuentran vigentes son: El impuesto general sobre ventas (IGV) y el Impuesto al Valor

Agregado (IVA), el que ha ocupado en los últimos tiempos la primera posición en la preferencia de los políticos. También es importante indicar que existen otro tipo de impuestos objetivos, dentro de los que destacan los derechos arancelarios a la importación y los impuestos selectivos o específicos al consumo, que, aunque se encuentran dentro de la categoría de impuestos al gasto, tienen propósitos especiales.

El impuesto general sobre ventas corresponde a un impuesto que grava el consumo de bienes y servicios, conforme lo disponga la legislación de cada país, y que se aplica en forma sucesiva en cada una de las diferentes etapas del proceso de comercialización de mercancías. De esa forma, al incluirse en cada una de las etapas produce un efecto multiplicador, que se conoce como "efecto cascada" y que implica, al aplicarse en múltiples oportunidades, que el efecto total sobre el precio de las mercancías es mucho mayor que la tasa nominal del tributo; además la tasa efectiva sobre el costo del producto es mucho mayor a la tasa estatutaria.

Tabla 2.6 El efecto en cascada de un impuesto general sobre ventas del diez por ciento

Etapa	Valor de la etapa anterior	Valor agregado	Precio final	Impuesto	Precio más impuesto
1	50	50	100	10	110
2	110	40	150	15	165
3	165	35	200	20	220
4	220	30	250	25	275
Sumas		155		70	

Fuente: Elaboración propia

En el ejemplo anterior, se observa que para una mercancía que tuvo un monto de insumos básicos por 50 y un valor agregado por 155, generaría, si no existe ningún tipo de exención o afectación en la cadena de comercialización, impuestos por 70, equivalentes al 25.5% del precio final en el mercado. Este impuesto, aunque tiene un efecto multiplicador y su aplicación genera un incremento de precios desde el primer momento de su aplicación, es sumamente sencillo de entender y administrar, por lo que la supervisión por parte de la administración tributaria es más fácil.

No obstante, dado a que el impuesto se adiciona en cada etapa del proceso de producción y la elasticidad de cada una de ellas es diferente, el impuesto no es neutro, por lo que fue sumamente adversado por los grupos empresariales, quienes en general prefieren la aplicación del IVA. En consecuencia, aunque el IGV tuvo vigencia en muchos países, fue paulatinamente substituido a partir de mediados del siglo pasado por el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, al que se le atribuye la ventaja de no generar cascada en su aplicación, por lo que su aplicación es más neutra y produce colateralmente un efecto menor sobre el nivel de precios.

El IVA responde al concepto del impuesto general al consumo, que trata de evitar distorsiones sobre la actividad económica empresarial y por la teórica simplicidad en su aplicación, se ha convertido en una de las fuerzas recaudadoras más importantes del mundo. El IVA realmente es un impuesto al consumo porque en su aplicación generalmente el valor agregado exportado y el producido por el gobierno, se encuentran exentos de la base de cálculo; además, por el mecanismo de cobro, el impuesto pagado en la adquisición de bienes de inversión y otros gastos realizados por los empresarios, puede

recuperarse en la siguiente etapa del proceso, dejando como sujetos finales únicos del impuesto a los consumidores.

En la práctica el IVA debe considerarse como un impuesto al consumo, porque la incidencia final la reporta el consumidor de la mercancía; sin embargo, el mecanismo recaudatorio del impuesto y de posterior traslado a las autoridades fiscales descansa en un sistema de débitos y créditos, resultantes de la aplicación en cada una de las etapas del proceso de comercialización, generando la ilusión de aplicación múltiple. La complejidad en el proceso de cálculo permite identificar que el IVA no es un impuesto sencillo, tanto porque implica controles sucesivos en las diferentes etapas para el comerciante, como para la administración tributaria; de allí que su costo de cumplimiento tributario es mayor que el que originalmente implicaba el IGV.

Un ejemplo del funcionamiento del IVA se plantea en la tabla posterior, en donde se muestra un proceso de producción y comercialización hasta llegar al consumidor final y que hipotéticamente consiste en cuatro etapas. Como se observa en cada etapa, el empresario de la producción o del comercio, genera un valor agregado, que es la diferencia entre el monto del valor de sus ventas y los insumos utilizados (por simplicidad en la primera etapa no se incluyen insumos) y sobre este valor se calcula el IVA débito fiscal (en el ejemplo el 10% del valor agregado en la etapa), al cual se le acredita el crédito fiscal que es el impuesto pagado en la etapa anterior del ciclo.

Tabla 2.7 Simulación del cálculo del IVA en las etapas de producción.

Etapa	Insumos etapa anterior	Ventas sin IVA	Valor agregado	IVA débito	IVA crédito	IVA por pagar	Ventas con IVA
1	50	100	50	10	0	10	110
2	100	140	40	14	10	4	144
3	140	175	35	17.5	14	3.5	178.5
4	175	205	30	20.5	17.5	3	208
Sumas			155	62	41.5	20.5	

Fuente: Elaboración propia

Nota: En el ejemplo se deja por fuera el cobro del IVA solo para efectos de ilustración; sin embargo en la práctica muchas legislaciones han decidido que el impuesto esté incluido en el precio.

En el ejemplo, y a diferencia de la aplicación del IGV, para una mercancía que tuvo un monto de insumos básicos por 50 y un valor agregado por 155, el nivel de impuestos generado, si no existe ningún tipo de exención o afectación en la cadena de comercialización, sería de 20.5, equivalente al 10.0% del precio en el mercado, antes de impuestos, es decir la tasa efectiva es similar a la tasa estatutaria.

El mecanismo del IVA no permite la acumulación sucesiva de impuestos en el precio del producto, debido a que por medio de su sistema de traslación, el débito fiscal de una etapa (el impuesto cobrado al final de esa etapa), se convierte en crédito fiscal para la etapa posterior. Nótese que el empresario de cada etapa del proceso, en ningún momento eroga financieramente ningún

monto por concepto de impuesto en forma definitiva, debido a que este valor, se utilizará como descuento en la siguiente etapa de comercialización; por ello, en general, se estima que el IVA es completamente neutral a sus decisiones financieras, porque aun cuando se argumente que se pagó un monto por la transacción en la etapa anterior, este monto se recupera en la etapa posterior.

Uno de los principales argumentos en contra del IVA por parte del grupo empresarial, ha sido que cuando se paga el impuesto en la adquisición de insumos, el empresario eroga el impuesto, y aun cuando lo recuperará posteriormente, existe cierto rezago, que tiene algún impacto financiero; no obstante, también es cierto que cuando el empresario vende los productos finales existe un rezago entre el momento de su cobro y la entrega efectiva a

las autoridades, período durante el cual, puede producirse una utilización de recursos en beneficio empresarial; de allí que en general, y salvo cuando la venta se presenta con mucha demora (o cuando se devuelve el crédito fiscal a los exportadores con atraso) el grupo empresarial tiene un efecto financiero positivo -no neutral- causado por el mecanismo de cobro del impuesto.

Al margen de lo anterior, y aun cuando es evidente que el impacto final del impuesto lo soporta el consumidor, es congruente indicar que si el bien o servicio posee una alta elasticidad demanda-precio, es posible que el valor del impuesto no sea totalmente soportado por el consumidor final, atendiendo que, para el empresario, un traslado total del impuesto a la siguiente etapa puede producirle una reducción significativa del valor de sus ventas y consecuentemente de las ganancias totales. Por ello, aunque el IVA es proporcional al valor de consumo de los bienes y mercancías aplicadas, puede ocasionar una distorsión en las decisiones de las personas en dos diferentes dimensiones:

- A. La elevación del precio, por la aplicación del impuesto, afectará primariamente en mayor valor a las mercancías con mayor elasticidad demanda-precio.
- B. La elevación de los precios en general, asumiendo ingresos constantes por parte del consumidor, producirá una reducción general de la renta disponible de los consumidores (y en el largo plazo de su riqueza), por lo que se puede producir un efecto negativo en la distribución de la renta y de la riqueza de la nación, irrespetando por ende el principio de capacidad de pago.

En Centroamérica y luego de la reforma fiscal de Costa Rica en 2018 cuando se substituyó el IGV vigente por el IVA, todos los países disponen de este tipo de impuesto general sobre el consumo de los contribuyentes, que se estima que es neutral a la inversión y al ahorro.

2.4.3 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR Y LAS REMINISCENCIAS DEL PASADO

Durante muchos años para los países, especialmente para aquellos en desarrollo, los ingresos tributarios derivados del comercio exterior representaron una fuente importante de recursos para los gobiernos. En general, los derechos arancelarios a la importación (aranceles) se convirtieron no solo en una fuente importante de ingresos fiscales, sino también en el mecanismo preferido de protección industrial para aquellos sectores afines al

gobierno de turno, por lo que la definición de lo que se cobraría en aduanas y de quién cobraría, se convirtió en una decisión fundamental de política económica.

La situación empeoró cuando se establecieron el IVA y los impuestos específicos al consumo, debido a que, aun cuando son impuestos al consumo, las autoridades consideraron que la internación al país representaba el

momento “0” del proceso de producción para los bienes producidos fuera del territorio nacional y como tal, dado a que ya tenía un valor en el momento de su primera transacción, debían realizar un pago al momento de registrarse en aduanas, pago que se convirtió en un anticipo para lo que después se liquidaría en su venta final en el mercado local.

Este proceso produjo dos efectos perversos:

- A. Las aduanas de los países que ya eran apetecidas por los grupos de poder, dado a que implicaban una fuente permanente de riqueza y de control/apoyo a ciertos grupos económicos, se convirtieron en uno de los puestos públicos más deseados y con mayores vinculaciones a la corrupción y al crimen organizado. En la actualidad se siguen manifestando dichas situaciones por medio del control privado de ciertos procedimientos del proceso aduanero, en los que incluso es difícil la intervención pública; destacan en estos aspectos de corporativismo privado el manejo de buques en el puerto, el control de inventarios en aeropuertos, la administración de rampas de revisión, entre otros.
- B. Debilitamiento de las administraciones tributarias internas, que vieron en el cobro del anticipo del IVA o de los impuestos específicos en aduanas, una especie de impuesto mínimo que debían pagar los productos al ingresar al país, por lo que descuidaron la supervisión del pago en las etapas posteriores, produciendo un aumento de la informalidad económica basada en la comercialización de productos de contrabando o al margen de los procesos regulatorios.

Los procesos de desgravación arancelaria producidos por la negociación de tratados de libre comercio, que forman parte de la política comercial de los países, han reducido sistemáticamente los ingresos tributarios que se perciben en el trabajo aduanero, sin embargo, estos continúan teniendo mucha

importancia como consecuencia del cobro del anticipo del IVA y de los impuestos específicos en las mismas, por lo que aún persiste la ilusión que controlando de mejor forma las aduanas, se reducirán los niveles de defraudación tributaria y consecuentemente se elevarán los ingresos tributarios disponibles. Por ello, algunas naciones centroamericanas continúan considerando como parte de sus estrategias de control tributario, el fortalecimiento de la supervisión aduanera, cuando realmente la mayor parte de los impuestos que se cobran en las mismas son impuestos internos. Todo eso y a pesar de que contraviene el papel moderno de las aduanas del mundo.

En términos generales el cometido histórico de la aduana en el mundo ha sido «...controlar la circulación de mercancías y garantizar la percepción de ingresos, de esa forma los objetivos principales han consistido en asegurar la observancia de las políticas y leyes del Estado aplicables a la circulación transfronteriza de las mercancías, combatir el contrabando y asegurar las fronteras permitiendo a la vez la facilitación del comercio legítimo» (World Customs Organization, 2021)

En la actualidad la Organización Mundial de Aduanas, que coordina los lineamientos internacionales para el funcionamiento de las aduanas en el mundo, ha definido una estrategia de apoyo que incluye entre otras cosas:

- A. Reforzar la propuesta de calidad de la aduana con miras a respaldar el sistema comercial internacional, facilitar el comercio internacional y mejorar la seguridad de fronteras.
- B. Estrechar los lazos con otras organizaciones de alto nivel para promocionar la aduana y el cometido de la OMA, entre ellos la Organización Mundial de Comercio, Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

- C. Proporcionar capacidades aduaneras sostenibles a través de la creación de capacidades que puedan realizar una amplia gama de controles en las fronteras y en las cadenas logísticas.

La discusión de la necesidad de mantener el funcionamiento de las aduanas como parte del sistema tributario continúa teniendo cierta vigencia, debido a los problemas de merceología derivados de los aranceles múltiples que aún se cobran a las mercancías que proceden de diferentes países, por la enorme complejidad vinculada a la aplicación de los sistemas arancelarios y especialmente de los resultantes de los programas de desgravación negociados por las autoridades comerciales. Sin embargo, conforme la trayectoria de la liberalización del comercio internacional avance, este problema desaparecerá, por lo que lo único que importará de una mercancía cuando ingrese al territorio nacional para el pago de impuestos será el valor de esta, lo que minimizaría los beneficios de mantener unidas la administración de impuestos internos y de comercio exterior, si se logran establecer mecanismos apropiados de control de comercialización en el mercado interno. Esto hará que el rol de la aduana se aproxime al concepto de seguridad estratégica que utilizan las naciones desarrolladas.

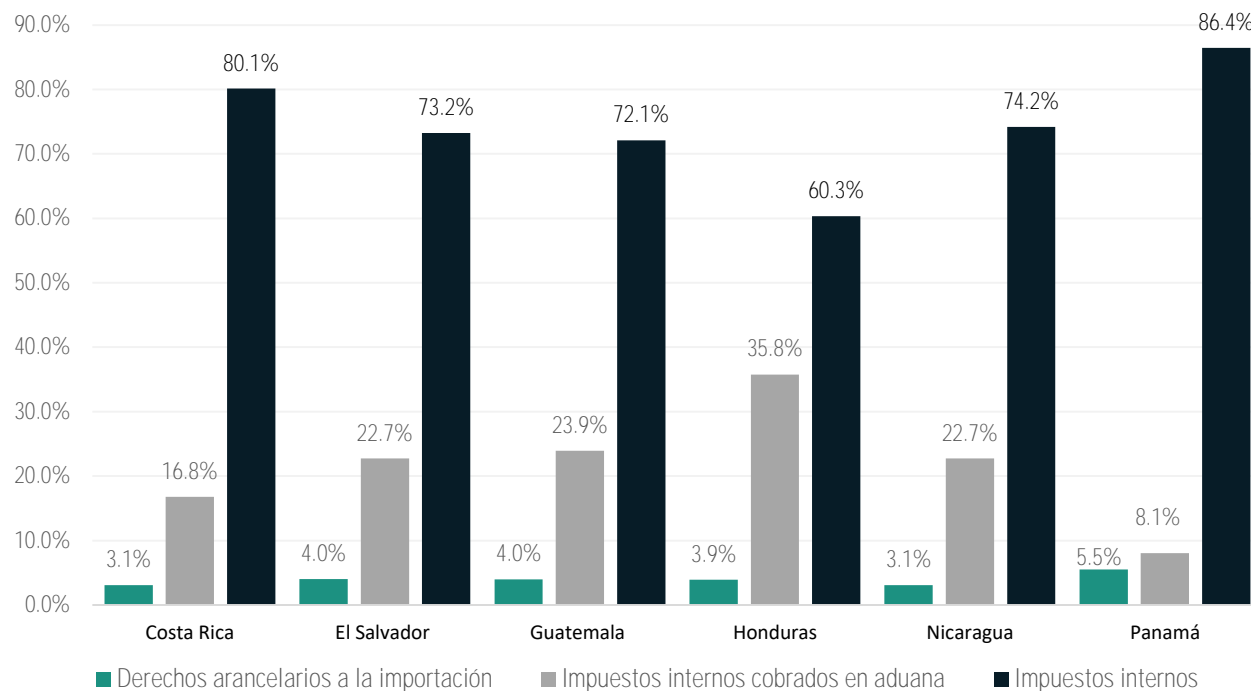
Mientras tanto, la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior ha disminuido sistemáticamente en Centroamérica, aun cuando persiste en algunos círculos políticos y académicos, la vieja escuela de apostar al control

aduanero para mejorar la recaudación. Los datos del gráfico muestran la importancia de los impuestos al comercio exterior en 2020, incluyendo el anticipo al IVA y de los impuestos específicos, que al final son impuestos internos.

Como se observa en la gráfica, la importancia de los verdaderos impuestos a las importaciones (los derechos arancelarios a la importación) prácticamente ha desaparecido, por lo que el trabajo de aduanas se ha limitado, a cobrar anticipos sobre impuestos internos, los que de todas formas, son responsabilidad de la administración tributaria en su proceso de control y fiscalización interna.

Es pertinente comentar que, en forma paralela a la reducción de la importancia de los impuestos al comercio exterior, se ha reducido el arancel promedio efectivo que se aplica a las importaciones, lo que demuestra el proceso de apertura comercial de la región y que de alguna forma debe haber reducido la distorsión causada por el sistema arancelario y que durante mucho tiempo se convirtió en proteccionismo industrial. Lo planteado es clara evidencia que insistir en una política de combate a la evasión fiscal, descansando en el control de aduanas es un error y lo que debe hacerse es avanzar hacia mejorar las capacidades de la administración tributaria de impuestos internos, desligando la función pura aduanera de seguridad estratégica a otros entes encargados de la protección territorial.

Gráfico 2.5. Composición de la recaudación tributaria de Centroamérica, impuestos internos y al comercio exterior, 2020



Fuente: Icefi con datos de los Ministerios de Hacienda de cada país.

2.4.4 LOS IMPUESTOS AMBIENTALES

En general, se acepta que la legislación tributaria ambiental debe estar diseñada con el propósito de funcionar como mecanismos de corrección al funcionamiento del mercado, del tal manera que tanto las empresas como los

hogares tomen en consideración el daño ambiental que causan con su producción y consumo, dado a que, especialmente por la falta de control en los bienes públicos y la imposibilidad de internalizar los costos, dichos efectos no son considerados por el sujeto que contamina. (OECD, 2011).

Así, la legislación tributaria ambiental debe primariamente servir como una herramienta correctiva al funcionamiento del mercado en materia del uso y aprovechamiento de los bienes públicos, provocando que el sujeto que contamina internalice el costo. Estos impuestos causan, colateralmente el beneficio de reducir las prácticas de producción y de consumo que efectivamente producen una mayor contaminación, además que motivan una transformación tecnológica hacia prácticas menos costosas en materia de daño ambiental.

Por ello, y como estrategia complementaria a los controles legales que el Estado puede establecer para las externalidades vinculadas al mal uso de los bienes públicos y especialmente con el medio ambiente, desde finales del Siglo XX la protección ambiental se ha convertido en una fuente de ingresos complementaria al Sector Público. Entre las estrategias utilizadas están: los impuestos ambientales, los ingresos relacionados con el ambiente natural y los ingresos relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables (regalías, participación estatal en la producción, entre otros).

Los impuestos ambientales se definen como pagos obligatorios realizados por un agente económico (individuo o empresa) cuya actividad económica tiene un impacto sobre la contaminación del medio ambiente, por lo que su objetivo principal es limitar el deterioro del medio natural. Este tipo de impuesto lo que busca es equiparar los beneficios marginales obtenidos por medio de la tributación con los costos marginales resultantes de la externalidad causada, por lo que la tasa impositiva establecida es equivalente al daño marginal causado sobre el medio ambiente (BID, 2012). De esa forma, los impuestos ambientales tratan de sustituir la ausencia de un precio de mercado por el uso de los bienes públicos y que de alguna forma son los causantes de las

externalidades. El primer autor en analizar este tipo de impuestos fue Arthur Cecil Pigou, en *La economía del bienestar*, publicada en 1920, por lo que en muchos círculos a los impuestos ambientales se les conoce como pigouvianos.

En la práctica, los impuestos ambientales son difíciles de aplicar porque dependen, entre otros factores, de la estructura del mercado del sector o actividad que se quiere regular; las complejidades inherentes a la medición de la externalidad y a la estimación de su costo marginal social; a la variabilidad de los daños marginales sobre los ecosistemas, y a las dificultades políticas para implementar impuestos ambientales, especialmente cuando existe poca conciencia ecológica por parte de la población.

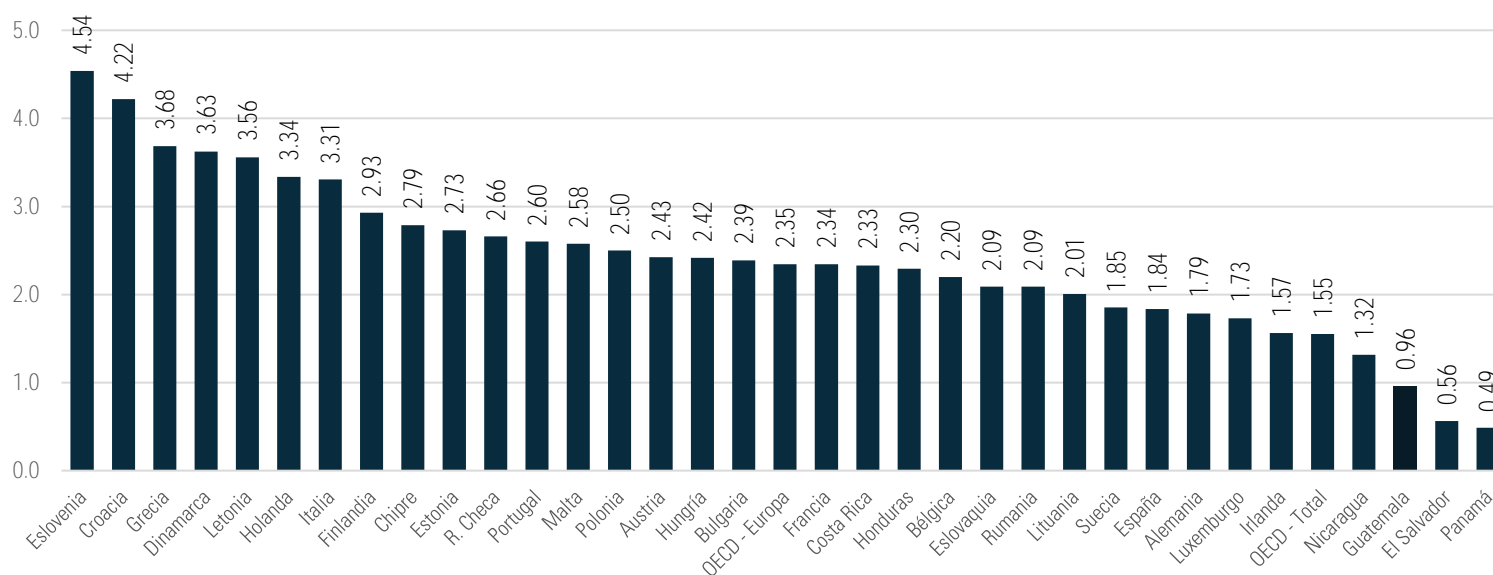
Ante la dificultad de aplicar en sentido estricto impuestos ambientales, los países han adoptado otros instrumentos relacionados con la protección del medio ambiente natural. Entre estos destacan las tasas y cobros aplicados a vehículos automotores, utilización de combustibles, generación de energía, disposición de basura y aguas residuales, y emisión de carbono.

Según la información de la OCDE (2020), la carga tributaria ambiental actual para los países de la OCDE alcanza 1.6% del PIB, mientras que si únicamente se consideran sus miembros de Europa, la carga sube a 2.3% del PIB. De acuerdo con la información disponible el país que reporta un nivel superior de ingresos tributarios ambientales es Eslovenia que registra 4.5% del PIB, mientras que la mayor parte de los países del Europa reporta cargas tributarias ambientales superiores al 2.0% del PIB. En la región centroamericana, y con la excepción de Costa Rica y Honduras que registran una carga tributaria ambiental del 2.3% del PIB, el resto de los países de la región centroamericana tiene niveles muy bajos de impuestos relacionados.

En Europa, hasta el 2009, este tipo de ingresos era de entre el 1.6% y 4% del PIB, mientras que, a nivel latinoamericano, Costa Rica, entre 1995 y 2009, logró triplicar los ingresos obtenidos con la aplicación de impuestos relacionados con el ambiente natural (BID, 2012). Además, Miller & Vela (2013), concluyen a partir

de una muestra de 41 países, que aquellos que tienen más altos los impuestos y cobros relacionados con el medio ambiente como porcentaje del PIB, tienden a registrar mayores reducciones de sus niveles de contaminación y un mejor uso de los recursos renovables.

Gráfico 2.6. Carga tributaria ambiental en países seleccionados. Año 2018 o posterior.



Fuente: Icefi con datos de la OECD (2020)

La explotación de recursos naturales renovables también puede constituir una fuente importante de ingresos fiscales, teniendo como ejemplo las concesiones forestales y los contratos madereros; en los cuales se busca asegurar una recaudación financiera satisfactoria para la hacienda pública, proveer

incentivos para métodos de cosecha sostenibles y eficientes y/o evitar la tala ilegal, mientras se mantiene la condición de largo plazo del recurso (Stern, 2008).

Recuadro 2.2. Los dividendos de los impuestos verdes

La introducción de impuestos ambientales en el sistema económico puede representar un doble beneficio. Por una parte, desincentiva actividades que generan impactos negativos sobre el ambiente natural. Y por otra, permite la generación de ingresos públicos que pueden ser utilizados para reducir los efectos distorsionantes de otros impuestos (Pearce, 1991). Este segundo dividendo solo se cumplirá si el impuesto ambiental tiene un efecto distorsionador inferior al del otro impuesto (Fullerton & Metcalf, 1997). En algunos casos incluso se considera la existencia de un triple dividendo, ya que los impuestos ambientales son una fuente de ingresos adicional para el Estado y puede ser utilizada para financiar políticas públicas encaminadas a mejoras ambientales y/o económicas (Stern, 2008).

Aun cuando los aspectos mencionados previamente son de particular importancia, merece especial atención la discusión de la obtención de ingresos relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables que para países en desarrollo se ha convertido tanto en una fuente de ingresos fiscales, como en una importante causa para conflictividad social.

La explotación de recursos naturales no renovables en la práctica puede ser una apuesta arriesgada para el Estado, pues se basa en recursos finitos y que usualmente son *commodities* sujeto a precios sumamente volátiles. Los riesgos para el Estado aumentan cuando el marco legal e institucional es insuficiente e

inadecuado para crear las condiciones que aseguren la buena gobernanza sobre estos recursos, lo que se complejiza aún más cuando no se cumple una serie de condiciones sociales y de respeto a los derechos humanos y ambientales, sin las cuales no se puede alcanzar el desarrollo de ningún país. Por ello, es fundamental tener un Estado que regule y establezca reglas del juego que garanticen el respeto a la decisión de las comunidades sobre la explotación de sus recursos naturales, como parte del proceso de desarrollo (IcEFI, 2015).

En la siguiente tabla se presentan los diferentes instrumentos fiscales que usualmente se aplican para la obtención de ingresos por la explotación de recursos naturales no renovables.

Tabla 2.8 Instrumentos fiscales relacionados con el uso de recursos naturales no renovables

Instrumentos	Descripción
Bono de signatura	Pago por adelantado para la adquisición de derechos de exploración (comúnmente usados como parámetros de subasta).
Bono de producción	Pago fijo al alcanzar cierto nivel de producción acumulada o una tasa de producción determinada Especificas (cantidad por unidad de volumen producido) <i>Ad-valorem</i> (porcentaje del valor de la producción)
Regalías	<i>Ad-valorem</i> progresiva con los precios <i>Ad valorem</i> progresiva con la producción <i>Ad-valorem</i> progresiva con el coeficiente de explotación / beneficios <i>Ad valorem</i> aplicada sobre margen operativo (utilidad neta)
Impuesto sobre la renta de sociedades (nivel federal)	Impuesto tradicional con tasa proporcional sobre los ingresos netos de los costos y gastos deducibles (se suelen contemplar beneficios específicos a estos sectores).
Impuesto sobre la renta de sociedades (nivel subnacional)	Tasa de impuesto sobre la renta corporativo a nivel estatal, provincial o local en adición al impuesto a nivel federal.
Impuesto variable sobre la renta de sociedades	Impuesto sobre la renta de sociedades con tasas crecientes en función de tramos del nivel de ingreso. Flujo de caja (ingresos menos costos y gastos en general) con deducibilidad total de las pérdidas incrementadas para mantener su valor presente.
Impuestos sobre la "renta pura del recurso"	Flujo de caja limitando el incremento en el valor de las pérdidas acumuladas Deducción por el Capital Ajeno Invertido (<i>Corporate Capital</i>) Deducción por Patrimonio o Capital Propio (<i>Allowance for Corporate Equity</i>), con una tasa hipotética de retorno además del pago de intereses financieros.
Impuestos adicionales sobre las utilidades	Otros mecanismos de tributación de beneficios distintos a los anteriores Cuota fija en la producción
Contratos de producción compartida	"Factor R": proporción de los ingresos acumulados sobre los costos acumulados Tasa de retorno, antes o después de impuestos

Participación del Estado	Nivel de producción "Participación libre": gobierno recibe porcentaje de dividendos sin participar en el pago de los costos. "Participación diferida": las contribuciones del gobierno son recuperadas a través del cobro de dividendos más intereses por el capital invertido. "Participación pagada": el gobierno paga su parte de los costos y recibe dividendos en esa proporción.
Requerimientos de inversiones sociales o infraestructura	Empresas operadores proveen infraestructura o hacen otras inversiones sociales (escuelas, hospitales, etc.)

Fuente: Icefi con base en (FMI, 2012), tomado de (Gómez, Jiménez, & Morán, 2015).

Las industrias extractivas (minería, petróleo y gas natural) son un ejemplo de cómo los Estados pueden generar ingresos a través de la explotación de recursos naturales no renovables. Uno de los instrumentos fiscales usualmente aplicados a este tipo de actividades son las regalías, la siguiente tabla muestra cómo este instrumento es aplicado a las actividades de minería en cada país de la región centroamericana.

Tabla 2.9 Regalías legales por las actividades de minería en Centroamérica

País	Porcentaje	Determinación	Distribución	Ley
Guatemala	1%	Por medio de declaración jurada del volumen del producto minero comercializado, con base en el valor de cotización del producto en mercados internos o en bolsas internacionales.	0.5% al Estado 0.5% a las Municipalidades	Ley de minería (Decreto 48-97)
El Salvador	2%	Sobre el valor total de las ventas netas obtenidas en el período. Los precios de ventas deberán estar acordes al mercado internacional y se comprobará mediante las facturas correspondientes.	1% al Estado Hasta 1% a las Municipalidades	Ley de minería (Decreto No. 544)

Costa Rica	2%	Sobre las ventas brutas.	A la municipalidad o las municipalidades en cuya jurisdicción se encuentre la concesión de explotación	Código de minería (Ley No. 6797)
Nicaragua	3%	Sobre el valor de las sustancias extraídas, determinada en el sitio de producción en el país (extracción o beneficio, según el caso), a partir del precio de ventas, restando de este último los costos de transporte entre el lugar de producción y el sitio de destino.	A la Tesorería General de la República, que realiza la asignación según lo dispuesto en ley, según se trate de concesiones ubicadas en el territorio de las Regiones Autónomas del Atlántico o en cualquier otra parte del país	Ley especial sobre exploración y explotación de minas (Ley No. 387)
Panamá	5% - 8%	Como un porcentaje de la producción bruta negociable, según la definición que establece la ley.	2% para la construcción de obras de infraestructura y programas de desarrollo sociales en las comunidades aledañas a las concesiones 1% a la Caja de Seguro Social para fortalecer el financiamiento del Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte 2% para el Estado 2% a la Tesorería General de la República -Tasa de Seguridad-	Decreto Ley por el cual se aprueba el código de recursos minerales (Decreto Ley No. 23 de 1963)
Honduras	6%	Sobre el valor FOB de las ventas o exportaciones.	2% a la Tesorería de la Municipalidad -Impuesto Municipal- 1% para proyectos de desarrollo -Coalianza- 1% a la Autoridad Minera	Ley general de minería (Decreto No. 238-2012)

Fuente: Icefi con base en leyes y códigos mineros de cada uno de los países.

En los últimos años, en Sudamérica, la participación del Estado en los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables ha aumentado, tanto por la implementación de procesos de nacionalización de sectores estratégicos, así como por la renegociación de contratos y concesiones anteriormente otorgadas a empresas privadas. Por ejemplo, para el período 2010-2013, los ingresos fiscales generados por la producción de hidrocarburos

contribuyeron significativamente para aumentar financiar el presupuesto de varios Estados, entre ellos: Bolivia, con el 29.9%; Venezuela, 44.7%; Trinidad y Tobago, 40.8%; y, Ecuador, 40.3% (Gómez, Jiménez, & Morán, 2015). Esa realidad lamentablemente es muy diferente en la región centroamericana, en la que representa menos del 1% de los ingresos totales del gobierno (Cepal, 2012).

2.5 LOS OTROS INGRESOS DEL GOBIERNO: LA RECAUDACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, Y LOS SISTEMAS PREVISIONALES

En muchos países subdesarrollados, como los de la región centroamericana, resulta sumamente complicado la consolidación de las cifras totales del nivel de ingresos del que dispone el sistema estatal, atendiendo especialmente a la dificultad de obtención de cifras de los gobiernos subnacionales, de las cifras de las contribuciones para la seguridad social y de otras entidades descentralizadas y autónomas.

Gran parte de los ingresos que perciben los gobiernos subnacionales como las municipalidades, derivan de impuestos especiales (arbitrios), así como de tasas y contribuciones por mejoras específicas, que son cobradas por estos entes. Sin embargo, regularmente, debido a las prácticas permanentes de opacidad, no se publican dichas cifras. De la misma forma, generalmente en la región no se acostumbra a incluir como parte de los ingresos públicos las contribuciones que,

tanto los empleados y patrones, se realizan a los sistemas de previsión social, debido principalmente a la autonomía relativa de la que disfrutaban las entidades que administran dichos sistemas.

Sobre lo comentado, es importante recordar que muchas de las tasas que pagan por servicios públicos los habitantes de un país, tales como las erogadas por licencias de construcción; obtención de licencias de conducción, adquisición de pasaporte, etc. derivan de obligaciones introducidas por el Estado y técnicamente son tributos, sin embargo, al igual que las contribuciones, normalmente no forman parte de la carga tributaria que publican los países centroamericanos.

Los elementos comentados deben tomarse en consideración, debido a que cuando se comparan los ingresos públicos de un país centroamericano, con los

disponibles por gobiernos de otras latitudes, se realiza una comparación inapropiada atendiendo a que los valores que se están incorporando en la medición pueden ser diferentes. De esa cuenta, es importante recordar que las cifras tanto de la recaudación como del gasto del sector público pueden presentarse a cuatro diferentes niveles:

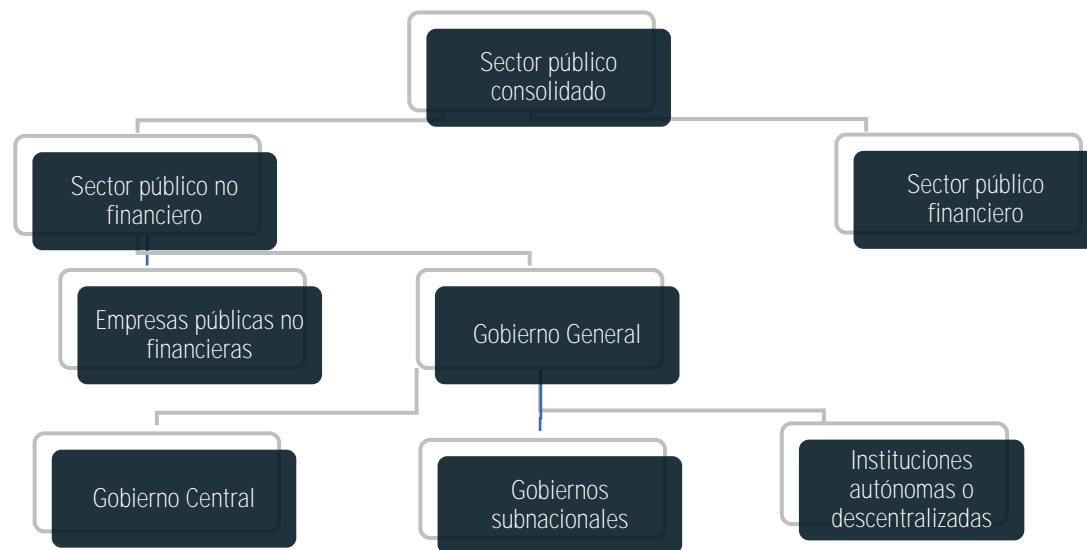
- A. **GOBIERNO CENTRAL:** cuando únicamente se incluyen los resultados de la administración central o de la federación, cuando el país tiene ese nivel de organización.
- B. **GOBIERNO GENERAL:** cuando además de lo anterior, los datos incluyen los derivados de las funciones de los gobiernos subnacionales,

estatales o municipales; así como de las instituciones autónomas o descentralizadas.

- C. **SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO:** cuando a los datos del concepto anterior, se incorporan los derivados del funcionamiento de las empresas públicas del sector no financiero.
- D. **SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO:** cuando se incluye la información de las empresas del sector público financiero y además la derivada de los sistemas de previsión social.

Una forma gráfica sencilla de visualizar el tamaño del Sector Público se presenta en la gráfica posterior.

Gráfica 2.7. Estructura del sector público consolidado



Fuente: Icefi

Por supuesto que el sistema de clasificación descrito anteriormente hace que sea muy difícil comparar los datos de un país con el otro, debido a que previamente debe conocerse con certeza el grado de desagregación a que se refieren los datos. No obstante lo anterior, si es pertinente indicar que cuando se presentan los ingresos fiscales, deben incluirse las cifras con la mayor desagregación posible a fin de dar a los agentes económicos una mejor idea del peso relativo del financiamiento necesario para el funcionamiento del sector público.

Tomando en consideración dichos extremos, para Centroamérica resulta más apropiada la utilización de la presión fiscal equivalente como una medida más real de los ingresos públicos de los países de la región, advirtiendo que en la misma todavía existe un número significativo de tributos, especialmente de tasas establecidas a nivel nacional como subnacional, que no se registran.



2.6 EJERCICIOS

Los siguientes ejercicios pretenden que el estudiante profundice sobre los contenidos tratados en el capítulo anterior, pero también que aplique los conocimientos a su realidad fiscal y económica. Luego de la investigación individual, se sugiere al docente que prepare la discusión en grupos de trabajo con el fin de perfeccionar el conocimiento adquirido.

- A. A partir de la información estadística disponible en el Ministerio de Hacienda de su país, establezca la composición de los ingresos públicos del Gobierno, año por año, para el período 2001-2020. ¿Cuál es su opinión sobre el peso relativo de los tributos dentro del total?
- B. De la misma forma, enumere los ingresos de las empresas públicas no financieras de su país, y calcule el peso dentro del total de los ingresos que produce el Estado. Complementariamente, comente cuando se cobra en su país en materia de impuestos ambientales y los ingresos tributarios que aplican los gobiernos subnacionales o regionales.
- C. Evalúe que otras formas de ingresos podría obtener su Gobierno, y que pudieran ser alternativos al establecimiento de impuestos. Analice que tan importantes podrían ser en el nivel general de ingresos públicos.
- D. Analice que tanto ha cambiado la estructura tributaria de su país durante el presente siglo, y al margen de la carencia de un estudio de incidencia, determine a priori si ésta es progresiva o regresiva.
- E. A partir de la legislación del IVA y del ISR de su país, determine el grado de progresividad o regresividad del impuesto. Para el efecto haga un ejercicio de simulación de la aplicación, y determine el comportamiento de las cargas tributarias efectivas.
- F. Aplique el ISR a su caso personal y determine cuál es la tasa efectiva de impuesto que usted paga. Sepárela en el nivel de impuestos directos y de impuestos indirectos que Ud. cumple.

- G. Establezca la estructura básica tributaria del Impuesto al Valor Agregado de su país.
- H. Haga una evaluación preliminar de los efectos del funcionamiento de las aduanas en su país, determinando el impacto sobre el nivel de corrupción y sobre la productividad comercial de los empresarios. Si les es posible contacte a algunos empresarios que tengan relación con las aduanas y determine el impacto, sobre costos, que el funcionamiento del sistema aduanero representa.
- I. A partir de legislación vigente en su país, determine que impuestos ambientales existen y como realmente contribuyen a la preservación del ambiente. Además, evalúe que otros impuestos sería recomendable aplicar para la preservación ambiental.



3

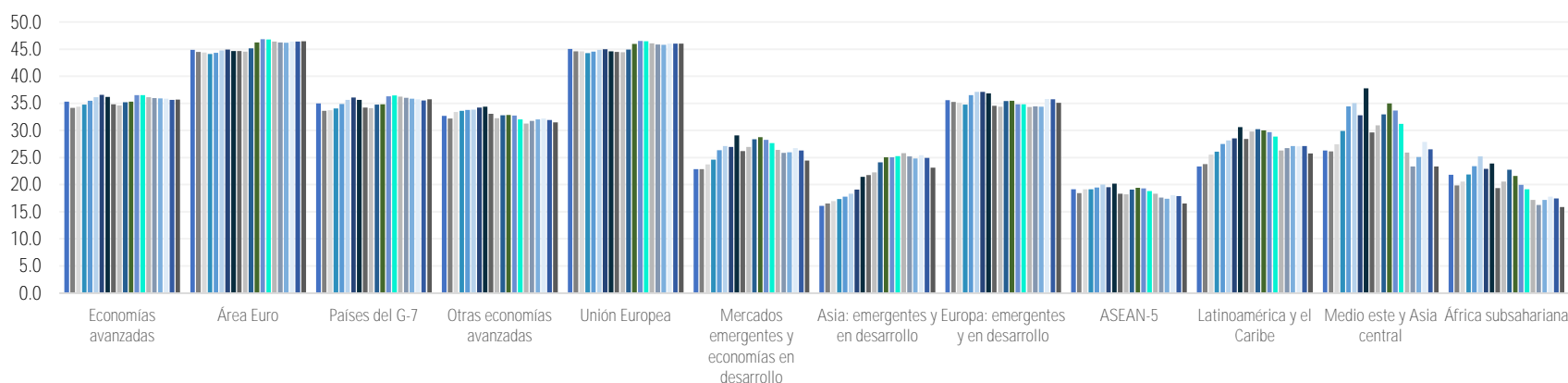
EL NIVEL DE LOS
INGRESOS PÚBLICOS,
SU CLASIFICACIÓN
Y FILTRACIONES

En términos de finanzas públicas, el tamaño de los ingresos públicos depende en forma directa del volumen de gastos que el gobierno y todas sus dependencias planifican ejecutar durante un ejercicio fiscal; atendiendo al principio contable de partida doble y a la lógica de que no debe existir gasto sin su fuente de financiamiento.

Sin embargo, en la práctica resulta más fácil incrementar los gastos a ejecutar que encontrar las fuentes de financiamiento apropiadas, como consecuencia de la natural resistencia de las personas a pagar impuestos y en el caso de Centroamérica, a la ausencia real de otras fuentes de financiamiento público. La resistencia al pago de tributos en la región tiene muchos fundamentos válidos, debido a que gran parte de la población percibe altos niveles de corrupción en el manejo de los recursos públicos, por lo que su interpretación primaria es que es preferible encontrar espacios fiscales por medio de la reducción del gasto, especialmente de aquellos relacionados con la corrupción, que incrementar los impuestos o buscar otras fuentes. Sin embargo, también es preciso reconocer que un Estado débil (con bajo nivel recaudatorio) es más

fácil de corromper y capturar, porque su debilidad se refleja en las limitaciones para cumplir con sus obligaciones administrativas. Es evidente que los recursos de un país deben ser bien utilizados para lograr resultados óptimos... dicho punto no está en discusión. Sin embargo, también es obvio que una mayor demanda de bienes y servicios públicos implica necesariamente un mayor suministro de recursos para el Estado —los que obviamente deben ser bien utilizados—. De allí que para tener más y mejores servicios públicos no es suficiente solo con usar apropiadamente los recursos disponibles, sino que también éstos deben ser suministrados en la cantidad apropiada. Por ello, muchas naciones hacen esfuerzos significativos para la movilización de recursos públicos, especialmente por medio de impuestos, para tratar de financiar los programas que exigen sus pobladores. Sin embargo, aun cuando para muchos países la principal fuente de ingresos públicos deriva del establecimiento de impuestos, otros Estados disfrutaban de fuentes de recursos naturales abundantes; han perfeccionado el funcionamiento de empresas públicas, o bien disponen de otras fuentes de ingresos.

Gráfico 3.1 Ingresos fiscales de los gobiernos generales de los países del mundo, clasificado por tipo de países, conforme clasificación del FMI, período 2001-2020



Fuente: Icefi con datos del International Monetary Fund, World Economic Outlook database, 2021 (abril)

En la gráfica anterior, se muestran diferencias obvias entre la recaudación que perciben los sectores públicos de algunas regiones del mundo, lo que denota, de alguna forma, el diferente direccionamiento del papel que para el Estado consideran sus poblaciones, en la búsqueda de su bienestar. Así mientras que algunas regiones del mundo, el volumen tributario percibido por el Sector Público es muy alto, como en la Unión Europea y las economías avanzadas, entre otras, debido a la decisión de las sociedades de incrementar el papel del Estado como producto de la persistencia de una relación de beneficio-costos mayor por las acciones públicas en la promoción por el desarrollo social; en algunas otras, especialmente en los países que conforman el segmento conocido como Asean-5 que engloba algunas naciones emergentes del sudeste asiático (Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas), la percepción tributaria es menor, debido a que su enfoque primario se encuentra en la aceleración del crecimiento económico. Al margen de la evaluación de la pertinencia de las decisiones sociales por el cobro mayor o menor de tributos, así como de la mayor eficiencia

de uno u otro modelo de política fiscal, lo descrito confirma la irrefutable vinculación entre la decisión de la sociedad de encomendar al Estado ciertas funciones específicas, y por ende, su disposición a suministrar los recursos que son necesarios.

La información disponible muestra que la mayor diferencia entre las percepciones tributarias de las regiones del mundo, estriba en el hecho que mientras los países que conforman la OCDE, en su mayor parte, tienen un fuerte componente en su tributación dirigido a la formación de sistemas de seguridad social, especialmente para el establecimiento de sistemas de ahorro para proteger la vida de las personas luego del retiro laboral; dicho componente es escaso en los países de la alianza del Pacífico asiático, lo que implica que la decisión política de estos últimos es promover, por medio del bajo cobro de impuestos, la mayor rentabilidad de sus empresas, a costa del descuido de la creación de sistemas de seguridad social pública.

Tabla 3.1 Países seleccionados: composición de la recaudación tributaria del Gobierno General, 2019. En porcentajes del PIB

País	Impuestos sobre ingresos y ganancias	Impuestos sobre bienes y servicios	Contribuciones a la seguridad social	Otros	Total
Francia	11.8	12.3	14.9	6.4	45.4
Alemania	12.7	10.4	14.7	1.0	38.8
Suecia	15.1	12.1	9.2	6.5	42.9
España	9.9	10.0	12.3	2.5	34.7
Reino Unido	11.6	10.8	6.4	4.2	33.0
Estados Unidos	11.1	4.3	6.1	3.0	24.5
OCDE	11.5	10.5	9.0	2.8	33.8
Singapur	6.4	3.8	-	2.8	13.0
Filipinas	6.4	7.7	2.6	1.3	18.0
Tailandia	6.1	9.5	1.0	0.6	17.2
ASEAN -5	8.6	9.9	1.6	0.9	21.0

Fuente: Icefi con datos de Global Revenue Statistics Database de la OCDE.

3.1 LA CARGA TRIBUTARIA

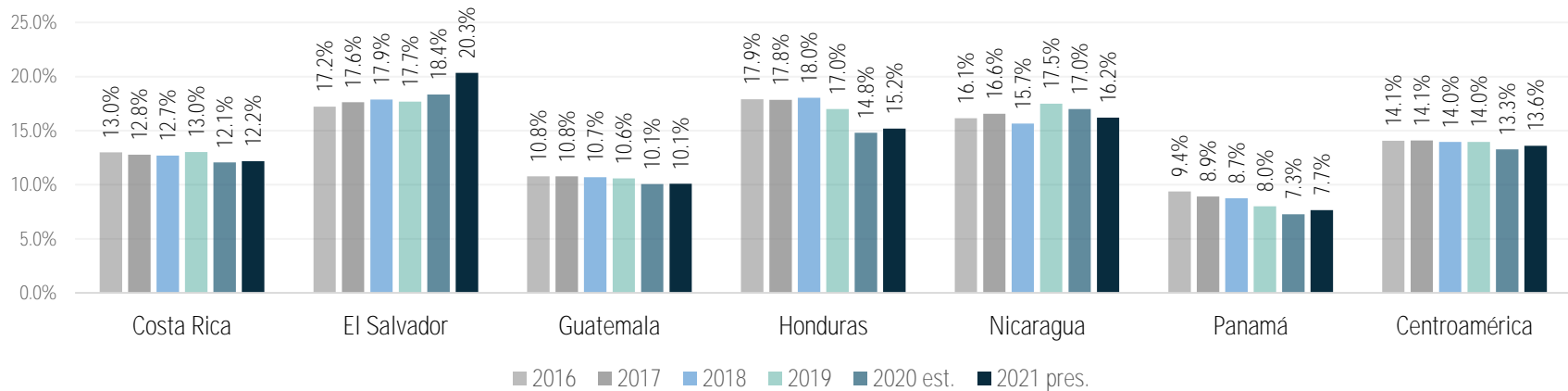
El nivel general de tributos que un país paga se presenta regularmente como un porcentaje del PIB (*proxy* del ingreso nacional) y se denomina Carga Tributaria. La **Carga Tributaria** es la fracción del ingreso nacional que los habitantes entregan a su Gobierno en forma de tributos, para contribuir al financiamiento de sus programas; sin embargo, debido a las características de las cuentas nacionales, regularmente se presenta como la relación entre los impuestos pagados y el PIB, descuidando la existencia de otros pagos obligatorios que se realizan al Estado, en forma de contribuciones y tasas públicas.

Por ello $CT = \frac{T}{PIB}$

De donde CT= carga tributaria; T = monto de impuestos que se pagan en el país, y PIB= Producto Interno Bruto a precios corrientes (la recaudación se realiza a precios de cada año)

La gráfica posterior nos muestra la carga tributaria del Gobierno Central de los países de la región, en donde destaca qué tanto El Salvador, como Honduras y Nicaragua, han dispuesto aparatos fiscales en donde su Gobierno Central percibe una mayor cantidad de recursos procedentes de la población, mientras que las sociedades de Guatemala y Panamá —en los datos de este último no se consideran, por supuesto, los ingresos por la administración de su Canal— se prefieren gobiernos más pequeños y por ende, con menores recursos para el financiamiento de sus actividades.

Gráfico 3.2 Carga tributaria del gobierno central de los países de Centroamérica, 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi con datos de Ministerios y Secretarías de Hacienda de los países de la región.

3.2 LA PRESIÓN FISCAL EQUIVALENTE

Debido a la permanente subestimación de los ingresos que son percibidos por los sectores públicos de los países de muchas regiones del mundo, al considerar en la carga tributaria únicamente los ingresos derivados de la aplicación de impuestos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), desarrollaron una metodología alternativa que pretende medir de manera más precisa, el monto total de recursos que recaudan los países de la región y, que de una forma más general, se acercan a la totalidad de los ingresos públicos. Esta nueva metodología ha recibido el nombre de Presión Fiscal Equivalente y contempla en su integración los ingresos que derivan de: los ingresos tributarios del Gobierno General, incluyendo los aplicados en los gobiernos subnacionales, las contribuciones a regímenes públicos de seguridad social, las contribuciones obligatorias a regímenes privados de seguridad social, y los ingresos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales (Rojas y Morán, 2019).

Conforme la última actualización realizada, la PFE de América Latina y El Caribe se ubica en torno al 25.2% del PIB para 2018, por encima de la observada en prácticamente todos los países de la región centroamericana, con la excepción de Costa Rica que reporta 25.5% del PIB, como consecuencia de las contribuciones a los regímenes privados y públicos a la seguridad social, que engloban un aporte total de 11.7%. En sentido contrario, como era previsible, dado el historial tributario del país, se encuentra Guatemala que reporta una PFE de 11.8% del PIB, y que incluye únicamente ingresos por 1.7% por contribuciones a la seguridad social, lo que denota claramente el descuido del financiamiento para los programas de salud y de ahorro intertemporal destinados a atender la vejez de los ciudadanos en este país.

Tabla 3.2 Centroamérica: presión fiscal equivalente, 2018. Como porcentajes del PIB

Países	Impuesto Sobre la Renta	Impuestos a la propiedad	Impuestos sobre bienes y servicios	Otros impuestos	Carga tributaria tradicional	Contribuciones a la Seguridad Social pública	Contribuciones a la seguridad social privada	Cobros por uso de recursos naturales	Presión Fiscal Equivalente
Costa Rica	4.9	1.1	7.8	-	13.8	10.4	1.3	-	25.5
El Salvador	7.0	0.1	10.8	0.3	18.2	2.9	3.5	0.1	24.7
Guatemala	3.5	0.3	6.2	0.1	10.0	1.7	-	0.1	11.8
Honduras	6.3	0.1	12.1	1.0	19.5	3.4	-	-	22.9
Nicaragua	7.2	0.2	9.6	0.2	17.2	5.9	-	0.4	23.4
Panamá	4.4	0.6	3.8	0.7	9.5	5.8	-	2.7	18.0
Latinoamérica y El Caribe	6.4	0.6	11.3	0.8	19.1	4.2	1.0	1.0	25.2

Fuente: Icefi con datos de Rojas y Morán (2019)

3.3. LA CAPACIDAD TRIBUTARIA Y EL ESFUERZO TRIBUTARIO

La capacidad tributaria representa el potencial máximo recaudatorio que puede alcanzar un país, dadas sus condiciones socioeconómicas y fiscales en general. Esta capacidad, sin embargo, depende de muchos factores, entre ellos: el nivel de informalidad; el grado de apertura económica; la percepción de la corrupción; los sectores económicos dominantes; la distribución de la riqueza; la opacidad

financiera, entre otros. Por su parte, el esfuerzo tributario representa la relación entre el nivel recaudatorio efectivo actual de un país y su capacidad tributaria (Fenocchietto & Pessino, 2013).

Se estima que los países con un mayor nivel de formalidad económica y sobre todo con un sistema financiero más fuerte, disponen de mejores mecanismos para establecer y controlar el cumplimiento tributario, por lo que la capacidad tributaria del país es mayor. No obstante, los aspectos primarios de este indicador se fundamentan en los potenciales de crecimiento económico de un país y en la distribución de la riqueza social, dado a que las naciones más dinámicas tienen más capacidad de generar ingresos que pueden ser gravados; de la misma forma, una pujante clase media puede generar mayores tributaciones para un país que una población muy numerosa pero con escasa capacidad de pago. También, los países que disponen de un menor tamaño del sector agropecuario, generalmente al margen del pago de impuestos, tienen la posibilidad de disponer de una capacidad tributaria superior.

En esta línea de trabajo, destacan los estudios efectuados por Tuan Min Le; por Fenocchietto y Pessino, y recientemente por Rossignolo, en diferentes ámbitos.

En su trabajo *Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009*, Le et al. (2012) estiman la capacidad tributaria de una muestra de 110 países desarrollados y subdesarrollados, a partir de las características macroeconómicas, demográficas e institucionales de cada uno de ellos. El estudio utiliza como variables explicativas: el ingreso per cápita tomando en consideración la paridad del poder de compra del dólar de Estados Unidos de América del año 2000; algunas variables demográficas dentro de las que destacan la tasa de crecimiento poblacional, la tasa de ruralidad o la tasa de

dependencia poblacional; el coeficiente de apertura comercial internacional; el peso relativo de la agricultura dentro del PIB, y un coeficiente de calidad de gobierno, que se midió a partir del índice de transparencia internacional o en su defecto del índice de calidad de burocracia.

Por su parte, Fenocchietto y Pessino en su documento *Understanding Countries' Tax Effort* (2013), utilizando una aproximación por medio de la determinación de la frontera tributaria estocástica, analizan una muestra de 113 países, para los cuales, y a partir de información respecto de: la estructura productiva, la estructura fiscal, el comercio internacional, el nivel de concentración de la riqueza, y algunas variables sociales, estiman su capacidad tributaria y esfuerzo tributario. Entre sus resultados destaca el planteamiento que la capacidad tributaria media de los países de altos ingresos es de 45.1% del PIB, mientras que los países de ingresos medios reportan 37.3% del PIB y los países de bajos ingresos muestran 26.0% del PIB.

La tabla posterior presenta los datos para los países centroamericanos, en los que hay que destacar que los autores consideran la capacidad tributaria y el ingreso tributario total, a partir de los impuestos colectados más las contribuciones sociales de los sistemas de previsión social, es decir, una aproximación al concepto de presión fiscal equivalente.

Tabla 3.3 Capacidad tributaria y esfuerzo tributario de los países de Centroamérica

País	Año	Ingreso Fiscal Total	Capacidad Tributaria	Esfuerzo tributario
Costa Rica	2012	20.0%	38.6%	51.8%
El Salvador	2011	13.4%	30.9%	43.4%
Guatemala	2011	10.6%	23.7%	44.7%
Honduras	2011	18.7%	28.5%	65.6%
Nicaragua	2011	21.7%	28.7%	75.6%
Panamá	2012	16.9%	36.3%	46.6%

Fuente: Icefi con base a Fenochietto y Pessino (2013)

Los resultados permiten concluir además, que en general, los países con un alto nivel de ingreso per cápita y alto gasto público en educación reportan un esfuerzo tributario mayor. De la misma forma, el tamaño del sector agrícola, la desigualdad de la riqueza y la corrupción, producen un efecto negativo sobre la capacidad y el esfuerzo tributario. También se menciona que un alto nivel de exenciones tributarias y las bajas tasas de impuestos explican, en parte, del por qué algunos países en desarrollo, como los centroamericanos, tienen un bajo nivel de esfuerzo tributario. Por otro lado, concluyen que un bajo esfuerzo tributario implica que el país tiene espacio para aumentar la recaudación fiscal, aunque no necesariamente incrementando las tasas de los impuestos vigentes, aunque en algunas situaciones, un mayor esfuerzo tributario sí implica la aprobación de reformas legales.

Por su parte, Rossignolo (2015), siguiendo el modelo de frontera estocástica de tributación, intenta estimar la capacidad tributaria y el esfuerzo tributario de los países de América Latina, a partir de una serie de variables como el ingreso per cápita, la participación de la agricultura en el producto y la apertura comercial, el gasto en educación, la desigualdad económica medida a través del índice de Gini, entre otros. Entre sus múltiples resultados (a partir de veinticuatro simulaciones), concluye que existen algunos países de la región latinoamericana con un nivel de esfuerzo tributario similar a su potencialidad, mientras que otros podrían mejorar su recaudación incrementando en mayor medida la tributación sobre ciertas actividades económicas, sin embargo, en muchos de estos, esta tarea no se ha realizado como consecuencia de una decisión política. Los resultados que merecen un mayor nivel de análisis tienen un alto grado de dispersión, por lo que merecen una evaluación separada.

3.4 LAS FILTRACIONES TRIBUTARIAS: LA EVASIÓN, LA ELUSIÓN TRIBUTARIA Y EL GASTO TRIBUTARIO.

La decisión de seleccionar el vector de impuestos apropiado para un país es una tarea complicada, especialmente debido a que traducir la visión teórica de cuales debieran ser los mejores impuestos hacia un entramado empírico en donde se satisfagan los principios tributarios, y que al mismo tiempo permita alcanzar el máximo recaudatorio, es sumamente complicado.

Atendiendo a las características del diseño de un tributo, las primeras preguntas que debieran surgir en el diseñador de la política, entre otras, son:

- A. ¿Cuáles son los objetivos que se persiguen con el establecimiento del impuesto? ¿Qué tipo de impuesto se espera establecer? ¿Cuáles serán los hechos generadores del mismo? ¿Cómo lo calculará el sujeto pasivo?
- B. ¿Quiénes serán los sujetos de pago? ¿Cuánto impactará sobre su bienestar? ¿Cuánto distorsionará su toma de decisiones?
- C. ¿Cuánto es el potencial tributario?, esto es: ¿cuál es monto máximo que puede recaudarse por la aplicación del impuesto?
- D. ¿Cuál es el costo de cumplimiento tributario, tanto para el contribuyente, como para la administración tributaria?
- E. ¿Qué efectos tiene sobre la distribución de la riqueza de los habitantes del país?
- F. ¿Cuál es la periodicidad de pago recomendada?

Muchos de esos elementos son frecuentemente descuidados por los elaboradores de política, quienes debido a su inclinación por fortalecer el nivel de recursos disponibles para el Estado o porque su acción deriva de intereses

particulares, ponen atención casi exclusiva al monto esperado de ingresos que producirá dicha medida de política o a los beneficios que recibirá el segmento social al que corresponden. No obstante, el descuido de todos los demás elementos regularmente produce consecuencias muy importantes sobre el bienestar social y la eficiencia económica e incluso recaudatoria, por lo que debieran formar parte de los estudios técnicos introductorios.

El primero de los aspectos descuidados se relaciona con la definición del impuesto y la determinación de los hechos generadores incluidos dentro del gravamen y los efectos que las deducciones, acreditamientos o no sujeciones producirán sobre la productividad de dicho tributo en las arcas públicas.

Imagínese una sociedad en donde se desea aumentar el nivel de ingresos públicos y se decide crear, por ejemplo, un impuesto a las ganancias de las empresas, definidas éstas como el excedente de explotación en el proceso económico. Este tipo de impuesto encontraría fácil referencia de cálculo y estimación del potencial recaudatorio, en el monto del excedente de explotación que calculan los bancos centrales en la determinación del PIB desde el lado de los ingresos. Supóngase que tasa es del 25% sobre las ganancias y que el excedente de explotación reportado por el Banco Central es de 10,000.00. De esa forma, el valor potencial teórico del impuesto sería de $10,000.00 * 0.25 = 2,500.00$, es decir, la alícuota determinada por la base gravable, que en el caso actual equivale al hecho generador de obtener ganancias empresariales.

Ahora bien, en el ejemplo planteado, el primer problema de la formulación del tributo se encontrará en la definición del sistema base, especialmente si las autoridades de hacienda definen la ganancia de una forma, mientras que el excedente de explotación se calcula de otra forma en las cuentas nacionales. Por ejemplo, en las cuentas nacionales los pagos parciales en forma de remuneraciones otorgadas a los propietarios por su participación en la toma de decisiones, no forman parte de las deducciones en el proceso económico, sino representan un mecanismo de distribución de los excedentes; mientras que el Ministerio de Hacienda en la definición de su impuesto, sí las considera como parte de las deducciones y por ende reducen la ganancia de la empresa... lo anterior, implica inmediatamente que el valor efectivo de cobro se distanciará del potencial original, dado a que el excedente de explotación reportado por el banco central será mayor que la renta imponible registrada por las empresas en forma de ganancia, y esto último no como consecuencia de la existencia de incumplimiento tributario o fallas en la administración de impuestos, o incluso de tratamientos preferenciales, sino simplemente de una decisión política de incluir en las deducciones o acreditamientos del impuesto, o en algunos casos de establecer la no sujeción de ciertos hechos generadores, de condiciones o situaciones que en condiciones normales debieran quedar o no debieron quedar, incorporadas.

Ejemplos de reducción de los hechos generadores se encuentran en todos los impuestos, pero son más comunes en el ISR cuando: se facilita la deducción de gastos imputados o de algunos, que no forman parte de los gastos necesarios para la actividad mercantil; cuando no se incorporan dentro de los hechos generadores a las rentas en especie, o se excluyen de la consideración a ciertas rentas, por estrictamente decisiones políticas, como por ejemplo, de aquellas obtenidas fuera del territorio nacional; se plantean formas de determinación del impuesto diferentes, a ciertos grupos sociales o económicos, como por ejemplo,

a los no domiciliados; se establecen regímenes diferenciados para los diferentes tipos de renta, por lo que cada una de ellas estará sujeta a un pago diferente, entre otras. Estas situaciones producen la reducción de la capacidad de cobro de un impuesto, por las deficiencias en definición introducidas por el hacedor de la política y que no pueden ser cobradas; son elementos que forman parte del sistema base de un impuesto y su cumplimiento permite al contribuyente ventajas para su funcionamiento, por ello, se convierten en escudos fiscales.

Por ello, la definición del sistema base, en donde éste representa el conjunto de hechos generadores, acciones, deducciones y acreditamientos, alícuotas y regímenes especiales, entre otros aspectos, que forman parte del impuesto vigente, y que representan lo que deberá cumplir el sujeto pasivo y supervisar el cobro por parte de la administración tributaria, es la primera tarea medular y posiblemente a la que menos se le presta atención. De entrada entonces, se encuentra que es difícil comparar el funcionamiento de un impuesto en diferentes latitudes o países, aunque teóricamente tenga el mismo nombre, debido a que su sistema base puede ser completamente diferente; de esa manera pensar que puede compararse por ejemplo, solo con la tasa legal que pagan del ISR los empresarios en Centroamérica, con lo que pagan en otros países, es ilusorio, por decir lo menos.

A partir de la definición del sistema base, resulta claro que ya no es posible obtener el máximo recaudatorio o potencial teórico, que fue planteado originalmente, sino únicamente el que puede recaudarse de lo definido en la Ley correspondiente. En el ejemplo planteado, si de los 10,000.00 de excedente de explotación, 1,000.00 fueron obtenidos por empresas no domiciliadas de transporte, y a los mismas se les asigna el cumplimiento de un pago del 5%, entonces el potencial efectivo del impuesto se reducirá a $9,000.00 * 0.25 +$

$1,000.00 * 0.05 = 2,300.00$. Si por el otro lado, en un país B, con las mismas condiciones económicas, no se otorga dicho tratamiento a las rentas de las empresas no domiciliadas del transporte, el potencial tributario efectivo sería de 2,500.00, equivalente al potencial teórico.

Por ende, la primera y más importante filtración del sistema tributario no lo representa el incumplimiento tributario, sino la forma como se define el sistema base de los impuestos, que puede o puede no incluir condiciones que reducen el potencial tributario efectivo del impuesto. Las otras filtraciones de importancia en el sistema tributario corresponden al Gasto Tributario y al Incumplimiento Tributario.

El Gasto Tributario, según Jorrat (2010, 12) es «la recaudación que el fisco deja de percibir como producto de la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales y cuya finalidad es favorecer o estimular a diferentes sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se le puede llamar “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho que por esta vía el fisco desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social». Por ello, cuando el Estado otorga tratamientos tributarios preferenciales realiza una acotación adicional al sistema tributario base, que dará como consecuencia que algunos sujetos que, en condiciones normales si tuviesen que pagar los impuestos definidos en la legislación correspondiente, no estarán obligados al pago. En la práctica, la designación de gasto tributario se refiere a la consideración de que, el no pagar un impuesto es equivalente a pagarlo y recibir en forma inmediata una devolución de éste, por medio de una subvención para compensar el pago realizado, de allí que todo el gasto tributario —los impuestos no pagados por autorización legal— deben formar parte de los controles presupuestarios, debido a que realmente son subsidios que el Estado otorga, por una decisión política.

En términos aritméticos, el Incumplimiento Tributario representa la cantidad de recursos que no serán percibidos por el Estado y que no existe ninguna justificación legal para que el contribuyente no presente el pago correspondiente; de allí que el análisis parte de la precondition que el incumplimiento tributario parece ser una decisión voluntaria del agente económico por no pagar impuestos, por medio de la utilización de mecanismos ilegales o aparentemente legales. Entre los procedimientos más utilizados están la defraudación tributaria y aduanera, el contrabando, la no facturación, el flujo ilícito de capitales, la informalidad económica, entre otras.

Las comparaciones internacionales son en muchas ocasiones inevitables y necesarias, pero normalmente se realizan asumiendo que la composición del sistema tributario, los impuestos que las integran y la configuración del sistema base de cada uno, son similares, lo cual no necesariamente es correcto, derivado del hecho que cada sistema deviene de la visión concreta de los entes que forman parte del sistema. De esa forma, comparar el potencial tributario, la evasión tributaria, el gasto tributario y la recaudación que puede obtenerse en cada país es más una tarea académica que válida para efectos de finanzas públicas. Para realizar comparaciones entre países o jurisdicciones, solo se pueden realizar completamente si se incluyen las erosiones del sistema tributario que se consideran como base o regla de cálculo, a fin de integrar la totalidad de este.

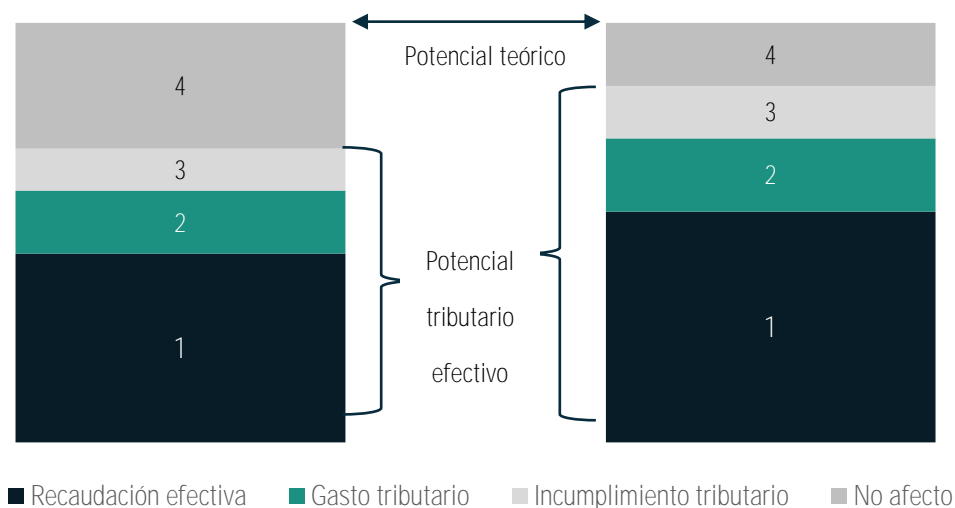
El gráfico siguiente visualiza esta idea cuando se comparan dos sistemas tributarios en términos relativos (por ejemplo: en función del PIB). En los sistemas puede observarse que aun cuando el potencial teórico sería el mismo (tamaño de la barra), el sistema tributario base sería diferente atendiendo a los hechos generadores y sujetos afectos al pago del impuesto; de la misma forma podría ser diferentes el nivel del gasto tributario y la recaudación obtenida,

derivado de que dependen de diferente legislación tributaria. El residual que recibe el nombre de incumplimiento tributario o evasión, por ende, sería diferente.

Los cálculos anteriores se complican cuando la determinación del potencial teórico, el gasto tributario y por ende la evasión, son resultado de un impuesto

de alta complejidad. No obstante, estas mediciones permiten conocer en forma sistemática, la eficiencia de la administración tributaria en su trabajo y del diseño del impuesto, cuando se realizan comparaciones intertemporales en la misma realidad de aplicación.

Gráfico 3.3 Comparación de la estructura funcional de dos sistemas tributarios con un potencial teórico similar

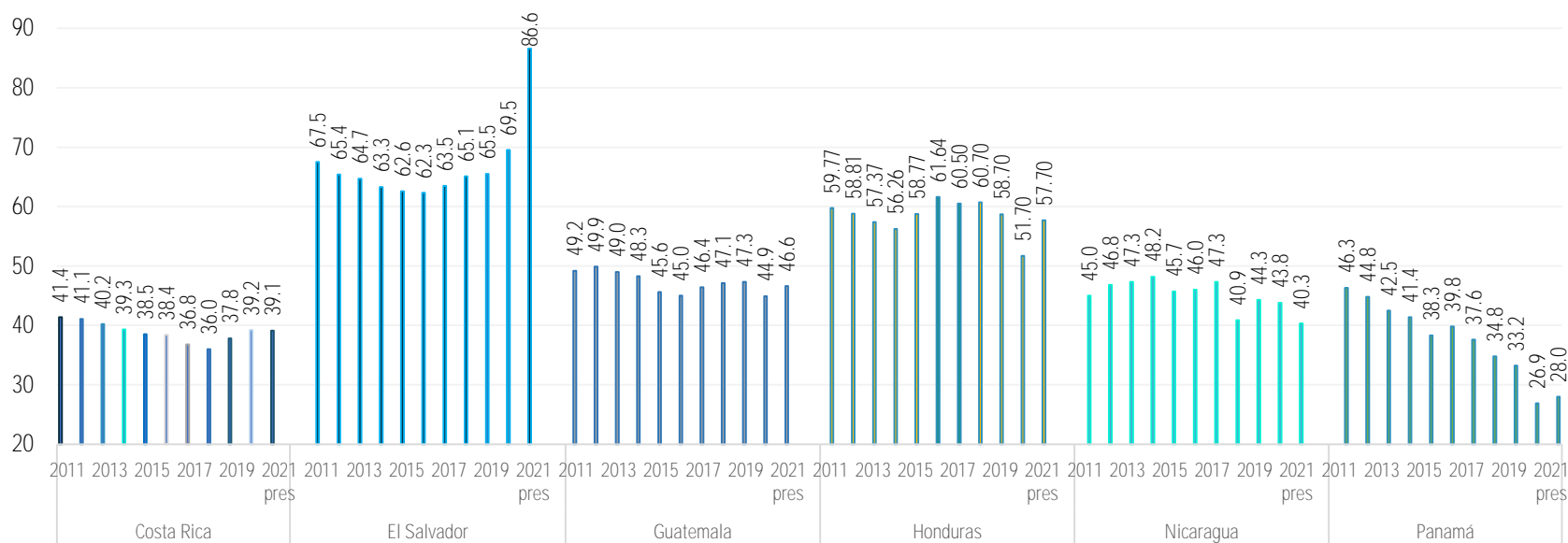


Fuente: Elaboración propia

A partir de las filtraciones destacadas, la recaudación realizada de un impuesto corresponde al monto efectivo que se alcanza, del potencial teórico original. A esa relación se le conoce con el nombre de la productividad del impuesto; en algunos impuestos cuya base de cálculo es similar al PIB, el cálculo de la productividad se puede aproximar y se le conoce como productividad aparente. En la gráfica anterior, la productividad se obtendría de la relación entre áreas representadas con los números 1 y la totalidad de la barra – eso sería $1 / (1+2+3+4)$ – y su resultado implica que, en la realidad se logra percibir como ingreso público un porcentaje del valor teórico a obtener en dicho impuesto.

La productividad de un impuesto es de suma utilidad no solo para evidenciar el porcentaje de la recaudación que no se obtiene tanto por los problemas en la definición del sistema base, como del incumplimiento tributario y del gasto tributario. En condiciones legales constantes, la productividad tributaria es una buena *proxy* del nivel de eficiencia de la administración tributaria, en la ejecución de la tarea de control y supervisión de un impuesto, por lo que su control intertemporal puede ser utilizado como una muestra de la mejora o empeoramiento en la eficiencia de su trabajo.

Gráfico 3.4 Centroamérica. Productividad aparente del IVA, período 2011-2021 pres.



Fuente: Icefi

En forma complementaria, como puede observarse en el gráfico 3.3, al establecer el potencial tributario efectivo de un impuesto, el nivel de incumplimiento tributario, que en la mayor parte de los países centroamericanos se conoce como evasión, correspondería a la fracción de este, habiéndole sustraído la renuncia tributaria derivada de los gastos tributarios cedidos por la autoridad fiscal. Para su cálculo el nivel de evasión corresponde a la relación entre las áreas $3 / 1 + 3$; en la práctica siguiendo el modelo del potencial teórico basado en el sistema de cuentas nacionales de un país, la evasión se puede calcular por sustracción de áreas, es decir se inicia con la estimación del valor máximo esperado del sistema tributario, a lo que se le resta la renuncia fiscal por el otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados, y el resultado se toma como el denominador a la relación antes mencionada. El numerador corresponderá al diferencial entre el valor calculado luego de las renunciaciones tributarias y la recaudación efectiva; de allí que el incumplimiento tributario normalmente se estima como un valor residual².

El gasto tributario, como se mencionó previamente, corresponde a los tratamientos tributarios preferenciales o diferenciados otorgados por el Ministerio de Hacienda —en la práctica cotidiana centroamericana, muchos de estos derivan de privilegios políticos otorgados por las legislaturas por lo que representan decisiones al margen de la política tributaria del país — que se convierten en una excepción a la regla de aplicación de un impuesto, que ha sido definido a partir de su sistema base. Las excepciones son producto de decisiones de política, las cuales tratan ya sea de privilegiar a un grupo, sector económico o actividad específica, para que por medio de permitirles el no pago de impuestos, aumenten su margen de ganancia en forma artificial y por ende,

se transformen en industrias artificialmente competitivas; de proteger a los individuos que por no carecer de capacidad de compra se les considera al margen del cumplimiento tributario; o de facilitar las tareas de la administración tributaria. Las excepciones a la regla son la base que utilizan los mecanismos de planificación fiscal y elusión tributaria a nivel mundial.

De esa forma, en la terminología tributaria se acostumbra a decir que los gastos tributarios derivarán de la concesión de incentivos y beneficios. Así, los incentivos tributarios corresponderán a aquellos otorgados a los grupos empresariales nacionales o internacionales, que tienen como propósito promover un cambio en su decisión de inversión; mientras que los beneficios corresponden a los otorgados a los grupos sociales de bajos ingresos, y que se convierten en un mecanismo de justicia tributaria, con el propósito de mejorar el bienestar otorgado a dichos grupos; éste último aspecto, sin embargo, adquiere una forma especial en algunas oportunidades, cuando el gasto tributario deriva no necesariamente de la decisión de privilegiar a un sector, sino de facilitar el control y la supervisión de la administración tributaria a ciertos segmentos sociales o actividades productivas, como pasa en la región centroamericana con la comercialización de mercancías de consumo básico en los mercados municipales o estatales, o los alejados de los centros urbanos o por montos muy pequeños.

Es importante destacar que la estrategia de muchos países subdesarrollados de utilizar las excepciones tributarias como mecanismos de atracción de inversión descansan en el supuesto que el factor determinante o final para la decisión de inversión empresarial es la carga fiscal, de tal forma que el inversionista

² Los especialistas en la estimación del incumplimiento tributario utilizan en forma alternativa algunos otros mecanismos como la medición por medio de la toma de muestras estadísticas y de la comparación entre las encuestas de ingresos y consumo del país y las cifras oficiales. En todo caso, lo

importante para efectos de decisión no es el estrictamente el valor obtenido, sino su trayectoria en el tiempo.

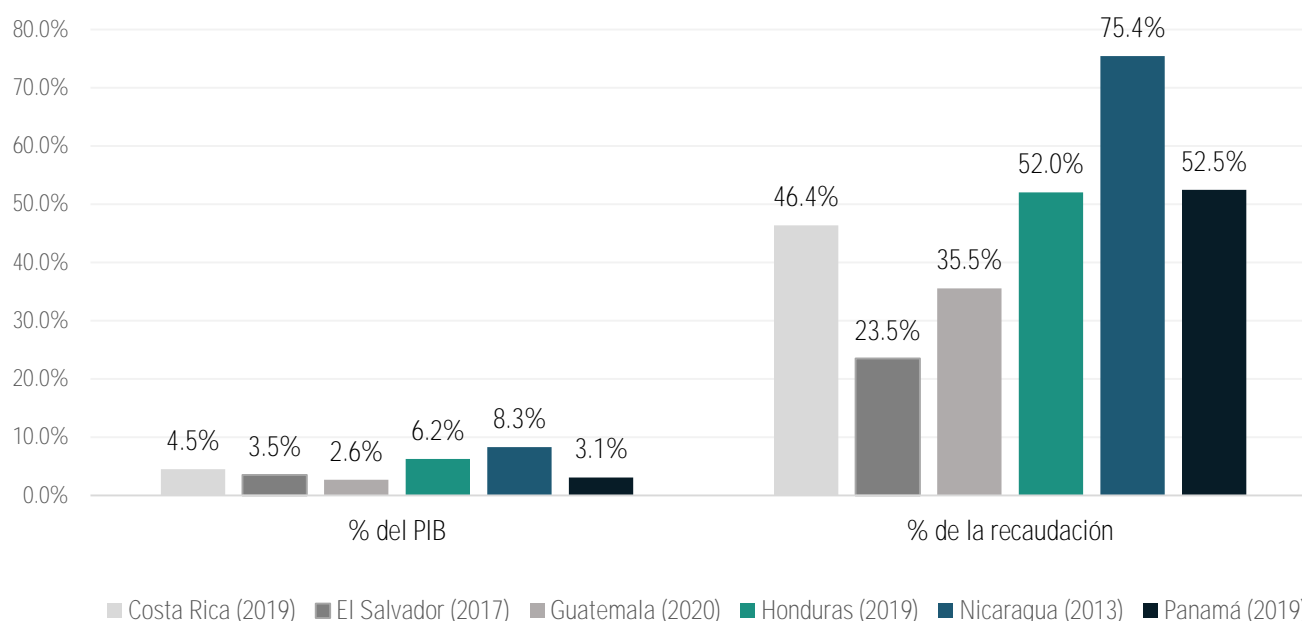
extranjero, al margen de las condiciones favorables de inversión y de rentabilidad normal, puedan ver el territorio nacional con mayor atractivo y decida colocar o trasladar sus procesos de producción al mismo. Lamentablemente, algunos países utilizan dichas estrategias en forma sistemática, por lo que cuando varios de ellos y particularmente cercanos en su geografía, ofrecen el mismo tratamiento tributario, las exenciones fiscales no se transforman en incentivos a la inversión, pero que puede ser aprovechado por inversionistas locales para reducir su pago de impuestos, sin producir un incremento en la inversión y en la generación de empleo. También debe recordarse que la decisión empresarial de inversión depende de muchos factores, como la formación de capital; la fortaleza del mercado de capitales; la disponibilidad de infraestructura; la certeza para la toma de decisiones; la disponibilidad de mano de obra calificada, el nivel de inseguridad, etc., por lo que pensar que el empresario, por simplemente recibir una oferta de no pagar impuestos, desechará todos los otros elementos que toma en consideración en el proceso de inversión, es meramente una ilusión.

Dado que el gasto tributario solo se registra cuando un sujeto pasivo formaliza el hecho generador del impuesto, y una decisión de política fiscal lo exime de la responsabilidad de pagar los impuestos, mientras que todos los demás sujetos pasivos conservan la obligación de pagar el tributo, se deja con claridad la condición que el gasto tributario es una excepción al principio de generalidad tributaria. Si todos los sujetos pasivos no tienen la obligación de pagar el impuesto, entonces no es un privilegio, es simplemente la regla de cálculo asociada al sistema base³. Ejemplo de esta situación son las deducciones que

se establecen en los regímenes del ISR para el pago de impuestos de las empresas, en las que se incluyen algunos aspectos que regularmente no forman parte de las deducciones normales para obtener el excedente de explotación empresarial, pero que les permiten reducir el monto del impuesto a pagar. Estas deducciones como se aplican a la generalidad de sujetos pasivos no son un gasto tributario, sino un **escudo fiscal**, es decir una disposición legal que les permite pagar menos impuestos de lo que corresponde a todos los contribuyentes, y que si los países cercanos no los establecen, puede ser utilizado como un incentivo para atraer inversión.

³ En ocasiones las erosiones de la base tributaria proceden más por no afectaciones que se consideran parte del sistema tributario base (regla de cálculo) que por el gasto tributario.

Gráfico 3.5 Centroamérica. Gasto tributario en el IVA y el ISR, con respecto a la actividad económica y a la recaudación tributaria neta. Datos disponibles.



Fuente: Icefi

En todo caso, las excepciones tributarias y los escudos fiscales son mecanismos legalmente establecidos que le dan la facultad a un sujeto pasivo para no pagar impuestos, y que por ende reducen la productividad tributaria. Utilizar los mecanismos legalmente establecidos, aun cuando muchos puedan no ser legítimos o éticamente apropiados, producen **elusión tributaria**. En la actualidad, los mecanismos de elusión tributaria más utilizados son los relacionados con la extraterritorialidad de la generación de ingresos, el uso de

guardias fiscales para disfrazar ganancias, la utilización de precios de transferencia abusivos, y el logro en muchos países, por parte de algunas empresas, de incorporar una gran cantidad de deducciones, especialmente al ISR, por encima de las necesarias para producir la renta gravada.

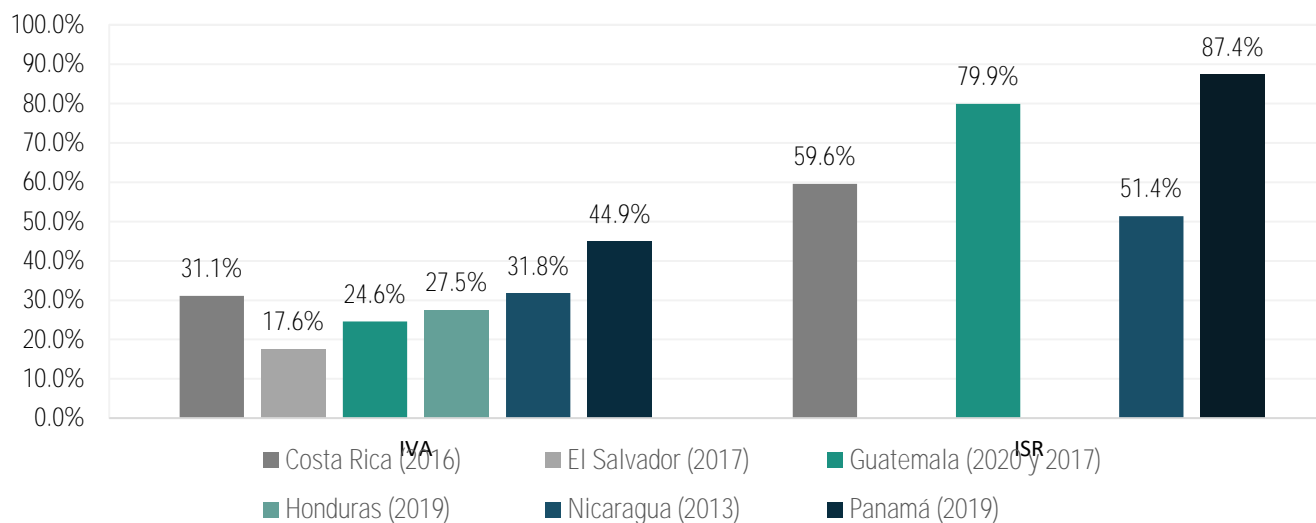
Las administraciones tributarias modernas realizan una cuantificación permanente del monto que se deja de percibir como consecuencia de los

tratamientos tributarios preferenciales otorgados, principalmente por la necesidad de evaluar su eficiencia recaudatoria en el tiempo; sin embargo, esta medición debe ser acometida con más interés por el Ministerio de Hacienda, dado a que permite medir la eficiencia del impuesto en general, como colateral al del ente encargado de cobro.

Por otro lado, también es importante la medición de los efectos sobre la recaudación, de las decisiones de los agentes económicos de no realizar los pagos tributarios, cuando están obligados a realizarlos; esto es cuando un sujeto pasivo decide evitar el pago de impuestos, sin tener un fundamento legal que le permita hacerlo, entonces es una situación de **evasión tributaria**.

La evasión tributaria para un sujeto pasivo puede derivarse de varios factores dentro de los que destacan: la decisión voluntaria de no realizar el pago; y la falta de inscripción ante la autoridad tributaria ya sea voluntariamente o por dificultades formales del proceso. En todo caso, la evasión tributaria es un porcentaje del potencial tributario que no se percibe por la falta de cumplimiento voluntario del sujeto pasivo y de alguna forma, por la falta de mecanismos de coerción efectivos de la administración tributaria para lograr el pago de los impuestos.

Gráfico 3.6 Centroamérica: tasas de incumplimiento del IVA y del ISR. Datos disponibles



Fuente: Icefi

Parte importante del incumplimiento tributario deriva de fenómenos especiales que resultan sumamente difícil combatir para las autoridades tributarias en forma aislada, exigiendo, en la mayor parte de los casos, la necesidad de la definición de una estrategia de Estado para su control. Entre estas prácticas de incumplimiento tributario se encuentran: el contrabando aduanero; los flujos ilícitos de capital, y la informalidad económica.

El contrabando de acuerdo con el glosario de términos aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (2018), es: (traducción libre) “una ofensa aduanera que consiste en el movimiento de bienes hacia un territorio aduanero de una forma clandestina, evadiendo los controles aduaneros”. El término, conforme la OMA, también se refiere a ciertas violaciones a la legislación aduanera, relacionadas con la posesión y movimiento de bienes dentro del territorio aduanero, y en ciertos territorios; es importante denotar que conforme el ente internacional, el contrabando es una ofensa solo si es intencional. Complementariamente, Calvachi Cruz (2002) define que el contrabando es la introducción o extracción ilegal de mercancías de un país.

Este fenómeno que tiene sus características específicas y muy importantes representa un fuerte drenaje de recursos y una fuente importante de incumplimiento tributario por la substitución paulatina de bienes de consumo producidos internamente, por mercancías que ingresaron al país sin el pago correspondiente de impuestos. No obstante, el tratamiento del tema va mucho más allá de la simple decisión de reducir o manejar los impuestos al comercio exterior en un país o de las regulaciones o procedimientos para el cobro de impuestos aduaneros, o de establecer puestos de control para verificar que las mercancías hayan pagado los impuestos correspondientes. El tema debe verse como un problema multicausal entre las que destacan (Icefi, 2020): las barreras arancelarias y no arancelarias; las economías de escala; la apreciación del tipo

de cambio real; los diferentes tratamientos tributarios en los mercados de los socios comerciales; el nivel de informalidad económica, y la escasa percepción de riesgo y la corrupción.

Otra parte importante del incumplimiento tributario en la región centroamericana es la informalidad económica que deriva de una fuerte expulsión de trabajadores del mercado formal, principalmente por la carencia estructural de mecanismos de inclusión económica y promoción del bienestar social; por ello, existe una gran cantidad de personas que realizan actividades al margen del control tributario —escapando al pago de impuestos—. Este segmento económico al margen del cumplimiento tributario, en general, tiene dos grandes componentes:

- A) La economía de subsistencia que es ejecutada por un gran porcentaje de personas que realiza alguna actividad económica, como alternativa a morir de hambre y en donde las mismas son de muy baja productividad y potencial nula tributación, derivado a que escasamente permiten la supervivencia de la persona que las ejecuta, y
- B) La economía subterránea que está representada por un número creciente de personas, que ante la relativa debilidad de la administración tributaria, optan por realizar actividades sin el cumplimiento en el pago de impuestos. Este último segmento, en gran parte, se identifica en parte con actividades ilegales e incluso criminales, que para su combate necesita de la definición de una estrategia de seguridad económica y jurídica. Se encuentran fuertemente relacionadas con otros aspectos como el contrabando, el tráfico de personas, armas y drogas, y la corrupción, entre otros.

Estos segmentos merecen tratamientos diferenciados para incorporarlos a la formalización económica, dado a que la causal para no cumplir impuestos es diferente; y especialmente en lo atinente a la economía de subsistencia requerirá un modelo especial de tributación que muy posiblemente, como lo han realizados otros países en el mundo, implicará el acceso a los sistemas de previsión social del país.

Finalmente, pero no menos importante, se encuentran los flujos ilícitos de capital en materia tributaria que representan un drenaje permanente de recursos públicos y una relocalización de ganancias y valor agregado generado en los países, especialmente de aquellos en desarrollo. En la práctica, el término flujos ilícitos de capital incluye diversas actividades entre las que destacan: la facturación comercial fraudulenta guiada primariamente el uso abusivo de precios de transferencia y toda la gama de técnicas de planificación fiscal agresiva; el contrabando; la corrupción; el tráfico de personas, armas y drogas; y la evasión fiscal internacional, entre otros aspectos.

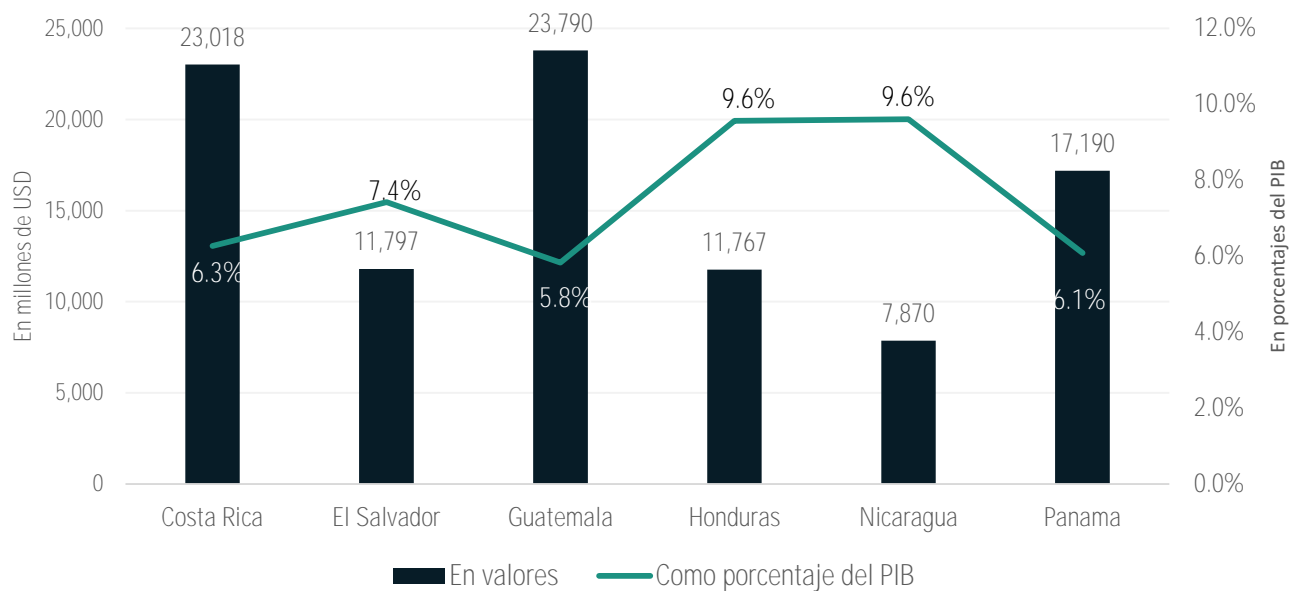
Uno de los estudios más reconocidos internacionalmente sobre la cuantificación de los flujos ilícitos de capital causados por la facturación comercial fraudulenta lo realiza la entidad *Global Financial Integrity* (GFI), quien en su *Trade-Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017* (2020) estimó que la brecha identificada en el comercio entre 135 países en desarrollo y 36 economías avanzadas alcanzó USD 817.6 billones en 2017, destacando la participación de países como China, México, Rusia, Polonia y Malasia, como aquellas naciones que presentan las mayores brechas en forma bilateral con las economías avanzadas.

⁴ Se refiere a los precios que son utilizados para realizar transacciones entre partes relacionadas, los que en algunas oportunidades se alejan, con propósitos puramente tributarios, de aquellos que se verificarían

entre empresas independientes en circunstancias similares. En la actualidad, la manipulación de precios de transferencia es una de las prácticas comunes para relocalización de ganancias y capitales en los países, especialmente en los subdesarrollados. (CIAT, 2019)

Para el caso de Centroamérica, los países que registran, conforme la metodología del GFI, un mayor nivel de flujos ilícitos de capital derivados de facturación comercial fraudulenta (en esencia por medio de la manipulación de los precios de transferencia⁴) para el período 2011-2017 son: Guatemala con USD23,790.0 millones; Costa Rica con USD23,018.0 millones y Panamá con USD17,170.0 millones; en términos del PIB los más altos niveles los reportan Nicaragua y Honduras con 9.6% anual y El Salvador con 7.4% del PIB.

Gráfico 3.7 Centroamérica: monto de flujos ilícitos de capital por facturación comercial fraudulencia, período 2011-2017 (cifras en millones de USD y como porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en el informe del Global Financial Integrity (2020)



3.5 EJERCICIOS

Los siguientes ejercicios pretenden que el estudiante profundice sobre los contenidos tratados en el capítulo anterior, pero también que aplique los conocimientos a su realidad fiscal y económica. Luego de la investigación individual, se sugiere al docente que prepare la discusión en grupos de trabajo con el fin de perfeccionar el conocimiento adquirido.

- A. Obtenga los datos de los ingresos del Gobierno de su país en moneda nacional y analice su trayectoria y composición; posteriormente conviértalos en Dólares de los Estados y analice su tasa de crecimiento.
- B. Explique por qué en otras latitudes del mundo, el nivel de ingresos públicos es más alto que los que se reporta en su país. Evalúe en qué condiciones sería posible que la población estuviera dispuesta a pagar un nivel de impuestos mayor.
- C. Uno de los grandes problemas de la tributación de Centroamérica, en la mayor parte de países, es el bajo nivel de contribuciones a la seguridad social. ¿Qué implicaciones tiene que una parte muy significativa de la población no tenga acceso a pensiones para el retiro? ¿Qué propondría para lograr una mayor cobertura en seguridad social de la población?
- D. Discuta el peso relativo de los ingresos públicos de los gobiernos municipales y regionales dentro del total nacional de su país. Explique por qué en Centroamérica existe preferencia por dicha distribución de ingresos. Si la búsqueda del desarrollo local empieza por los municipios, departamentos y provincias, ¿Qué estrategias podrían adoptarse para aumentar los ingresos regionales?
- E. Tome la legislación del Impuesto Sobre la Renta de su país y analice que mecanismos utilizan los empresarios para evitar el pago de impuestos, basados o no en Ley; a partir de ello, analice cuales son los mecanismos de elusión y de evasión fiscal utilizados.
- F. Evalúe los escudos fiscales están definidos en la legislación del Impuesto Sobre la Renta del país y analice su pertinencia.

- G. A partir del detalle de los gastos tributarios de su país, analice que beneficios recibe la sociedad a cambio de la renuncia fiscal que involucran los mismos y evalúe que sectores o segmentos sociales son beneficiados por los mismos.
- H. Una de las causas del bajo nivel de pago de impuestos en la región, especialmente del IVA, es el alto grado de informalidad económica. A partir de los datos de la informalidad de su país, plantee que caminos podrían seguirse para incorporarlos a la tributación. ¿Qué otras ventajas podrían obtenerse de la formalización económica del sector informal? ¿Qué otras formas pueden seguirse para elevar la productividad del IVA?
- I. Analice los últimos escándalos financieros internacionales como *Pandora Papers*, *Lux Leaks*, *Panama Papers*, entre otros y evalúe porque no tuvieron mayor influencia sobre la situación tributaria de su país. Explique por qué a diferencia de lo que pasa en los países desarrollados, el manejo de inversiones en empresas off shore ubicadas en guaridas fiscales, no es perseguido en la región.



4

LA TEORÍA TRIBUTARIA

A partir de lo desarrollado previamente, es claro que el nivel de recursos que necesita el Estado depende en forma directa del nivel de gasto planificado, sin embargo, también es evidente que este último depende de la visión que la sociedad tenga del papel que el Estado debe ejercer sobre la economía. Por ello, si la sociedad estima que las funciones del Estado son subsidiarias y dirigidas a corregir las fallas del mercado, los recursos necesarios serán mayores en monto, a los que serían demandados si la visión que prevalece es una de tipo clásico, en la que el Estado se debe dedicar con exclusividad a proteger la seguridad, a impartir justicia y a asegurar la libertad de acción del mercado y a atender algunos aspectos administrativos propios de la gestión pública. Si la visión que deviene de las Constituciones Políticas y de la deliberación social, es que el Estado debe ser garante de los derechos de las personas, los ingresos necesarios para atender sus obligaciones serán aún mucho mayores.

En consecuencia, la carga tributaria óptima de un país no está en función estricta de la tasa de crecimiento económico máxima esperada, como lo plantean algunos modelos muy interesantes como el definido por Armey en su *Freedom Revolution* (1995), sino que está en función de las atribuciones que la misma sociedad le ha encomendado al Estado, atendiendo a que lo importante no solo es el crecimiento económico, sino el nivel de bienestar producido por la acción pública, el cual obviamente está influenciado por la visión filosófica del mismo que la sociedad disponga.

Para el análisis del nivel apropiado de carga tributaria, la hipótesis inicial de la concepción del Estado puede partir de la simplificación de que el nivel de endeudamiento público es igual a cero, de allí que la demanda de recursos debe ser atendida por medio de la recaudación tributaria. En consecuencia, en este modelo, el nivel de tributos estaría en función directa del nivel de gasto previsto

en el presupuesto, el que obviamente también debiera estar en función de la planificación de la sociedad en el alcance de sus objetivos y metas de mediano y largo plazo. Esta situación se puede expresar como:

$$CTa = f(Ga) \rightarrow \text{objetivos y metas sociales de mediano y largo plazo}$$

Donde CTa = carga tributaria anual y Ga = gastos planificados anualmente por el Gobierno y que están relacionados con el alcance de los objetivos y metas sociales de mediano y largo plazo.

Dicha proposición, aunque correcta desde el punto de vista presupuestario, es estática y parcial, debido a que no considera tres elementos fundamentales:

- A) La intertemporalidad en la solución de las necesidades de la población, producto de la imposibilidad real de cualquier Estado de atender las demandas de la población en un año calendario, y del hecho que el impacto del gasto del gobierno sobre el bienestar de la población es más resultado de la acumulación del gasto durante un cierto período de tiempo, que de la ejecución en un período determinado.
- B) La distorsión que incorpora la propia tributación a la productividad del país, por lo que un incremento de los impuestos por encima de lo apropiado puede redundar en una reducción del producto interno bruto y de la misma tributación (la formalización de los modelos propuestos por Laffer y Armey),

- c) El efecto positivo sobre la productividad del país que el gasto público puede provocar, si el gasto es apropiadamente colocado y que se manifiesta primariamente en la reducción de costos empresariales como consecuencia del suministro de bienes y servicios públicos.

La intertemporalidad del gasto provoca que en la realidad, la carga tributaria apropiada para un país no sea producto de una visión anual, sino del resultado parcial de la ejecución multianual de un programa de desarrollo que debe tender a resolver los problemas de la población del país o por lo menos a cumplir con las funciones para las que, de acuerdo con el contrato social, fue definido el Estado. Eso significa que en el largo plazo, la carga tributaria óptima sería el equivalente a aquella carga anual promedio, que vista como una sumatoria de ingresos obtenidos en términos actuales, nos proporciona el cumplimiento del plan de gastos de largo plazo, es decir de la sumatoria de los gastos durante un período de tiempo, que maximiza el bienestar de la población, o por lo menos maximiza el cumplimiento de los objetivos del Gobierno que la sociedad ha dispuesto.

En consecuencia:

$$CT^* = f(G_{\text{medio}}), \text{ en donde } G_{\text{medio}} = f(B^e \text{ Max})$$

En donde ***CT**** = *carga tributaria óptima*

B^e Max = Es la función que maximiza el beneficio social esperado en el mediano y largo plazo

G_{medio} = El gasto medio anual realizado por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la población, en términos actuales

El planteamiento sugiere que la carga tributaria óptima se encuentra relacionada en forma directa con el beneficio social máximo esperado, que el Gobierno de un país estima alcanzar para la sociedad, a partir del valor actual del gasto medio anual que puede realizar para satisfacer las necesidades de la población. Por ende, un mayor nivel de gasto medio anual y un mayor beneficio social máximo empujarán a un mayor nivel de carga tributaria óptima. Debido a que la carga tributaria óptima es un indicador de mediano y largo plazo que establece cuanto debiera sustraer un Estado en forma de impuestos, para financiar el beneficio que se espera para la sociedad en el mediano y largo plazo, la carga tributaria efectiva puede diferenciarse de la carga tributaria óptima en el corto plazo.

Es pertinente recordar que el planteamiento indicado es correcto, si la serie de análisis inicia y finaliza con niveles de deuda similares en términos actuales, o simplemente en el ejercicio no se incluye la contratación de deudas; de lo contrario, el valor de la carga tributaria óptima deberá incluir la estimación del valor actual de las deudas contraídas para el largo plazo.

Por otra parte, es bien conocido que la aplicación de impuestos genera cierta distorsión a la actividad económica tanto por la reducción en el ingreso disponible de los agentes económicos, como producto del cambio que produce en la toma de decisiones de corto plazo; de allí que el financiamiento de los gastos debe estar diseñado de tal forma que se minimice dicho efecto, es decir, debe buscarse que los impuestos sean lo más neutrales posibles sobre las decisiones de los agentes económicos. Sobre este particular, es pertinente comentar que la mayor neutralidad se manifiesta en los impuestos al consumo, debido a que aun cuando se produce efecto distorsivo sobre las decisiones de demanda de bienes y servicios en el mercado, en términos generales no afecta las decisiones de inversión y ahorro de los individuos; por su parte, en los

impuestos directos, especialmente en el impuesto sobre la renta, la mayor neutralidad se produce cuando como consecuencia de la implementación del tributo, la preferencia de los agentes productores de renta continúa estando en la actividad productiva que realiza, es decir su comportamiento no se altera. Si las condiciones mencionadas se cumplen, la carga tributaria óptima⁵ será aquella tasa tributaria máxima que permita obtener la máxima recaudación, pero que al mismo tiempo minimiza los efectos distorsivos derivados de su aplicación.

El efecto distorsivo de los impuestos en el mercado, al margen de los posibles cambios sobre las decisiones de inversión, ahorro e incluso utilización de los factores de producción, depende de la elasticidad demanda-precio de los productos, produciendo cierta ventaja artificial a algunas mercancías o industrias, especialmente hacia aquellas dedicadas a la producción de mercancías consideradas como fundamentales o de primera necesidad por la sociedad, que no reciben mucho impacto por la aplicación tributaria, mientras que aquellas que se consideran como de lujo o dispensables, verán reducida su demanda en forma más que proporcional al de los bienes indispensables.

Ahora bien, si se asume para efectos de análisis, que la estructura tributaria y las tasas de los impuestos son constantes en el largo plazo y que las decisiones de las agentes económicos responden de la misma forma a la aplicación de tributos, se estima que el impacto tributario generaría los mismos efectos distorsivos en el primer período que en el período “n” sobre las decisiones de las personas y sobre el comportamiento de la actividad económica anual, afectando en consecuencia la recaudación tributaria hacia abajo. Por ello, podría plantearse que, dado el efecto distorsivo que causa sobre la economía,

la carga tributaria necesaria para atender los gastos indispensables para promover el bienestar de la población deberá ser mayor a la originalmente prevista, dado a que los hechos generadores de los impuestos serán menores; mientras que si lo que se pretende es minimizar la distorsión para que la actividad económica presente dinamismo, los impuestos a cobrar deberán ser menores. Esto es:

$CT^* = f(BMax, Dmin)$, en donde *DMin* equivale a la distorsión mínima sobre las decisiones de los agentes económicos, causadas por los impuestos vigentes desde el período $t = 1$ hasta $t = n$. Esta función implicaría que la búsqueda de una mayor carga tributaria empujaría a un aumento en las distorsiones económicas; por lo que si se espera una minimización de las distorsiones económicas, la carga tributaria debiera tender a disminuir.

En consecuencia, la expresión $CT^* = f(BMax, Dmin)$, enfrenta condiciones en donde los dos factores de los que depende la carga tributaria tienen un comportamiento contrario y prácticamente imposible de alcanzar en forma simultánea en el corto plazo, y de donde en muchas oportunidades la decisión tenderá a ser política.

Finalmente y complejizando aún más el análisis, es importante recordar que si se entiende que los bienes y servicios producidos por el Estado son bienes normales, de tal forma que son deseados por la sociedad tanto por el hecho que elevan el nivel de bienestar de la población, como el incremento causado a la productividad de los agentes económicos en la sociedad, el aumento del gasto público producirá un efecto multiplicador que potencia el crecimiento económico

⁵ Es claro que en la búsqueda o medición de la carga tributaria óptima se deben excluir aquellos impuestos que premeditadamente no persiguen el fin de mejorar la recaudación para financiar programas públicos y que

aun siendo parte de un sistema tributario, su propósito es persuadir a los ciudadanos de cambiar sus patrones de consumo o producción, o eliminar condiciones de competencia considerados nocivos a la sociedad.

y con ello, el aumento de los hechos generadores de los impuestos. En consecuencia, si los programas del gasto del Estado son apropiadamente seleccionados, y si se produce un impacto positivo sobre el bienestar y la productividad social, las alícuotas necesarias para recaudar los recursos necesarios, podrían ser menores a las planteadas aritméticamente para cubrir los gastos que se espera atender, debido a que produce un aumento potencial de la producción por encima del efecto originalmente considerado en la inversión.

Por ello, si se analiza este aspecto en forma aislada, se estimaría *–ceteris paribus–* que la carga tributaria óptima debiera ser inferior a la carga tributaria media, asociada al promedio de los gastos programados, debido a que el promedio anual de los gastos planificados por el Gobierno impacta el nivel del bienestar, la productividad social y por ende sobre los ingresos de las personas, lo que debiera producir un incremento del nivel de ingresos públicos y consecuentemente de la forma como se financia el gasto público.

Esto es:

$$CT^* < CT \text{ media} = \sum \frac{Gt}{n}$$

La selección de la carga tributaria óptima para un país, dista de ser un ejercicio sencillo de política económica, debido a que en la práctica debe definirse no solo el monto total de los impuestos a percibir para atender las necesidades de las personas, sino la estructura tributaria que producirá el menor efecto distorsivo sobre las decisiones de los agentes económicos y el tipo específico de gasto hacia donde se dirigirán los recursos obtenidos con el fin de lograr la potenciación efectiva de la productividad de las empresas y el bienestar social de los agentes de las sociedad.

4.2 LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

Los primeros esfuerzos por establecer los requisitos del sistema tributario fueron realizados por Adam Smith quien en su *Riqueza de las Naciones* (1776), estableció que los tributos debían cumplir con los principios siguientes:

A. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: Los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal; esto es una representación de que cada uno debe contribuir en función a sus

intereses y acorde a los beneficios recibidos. El cumplimiento de este principio, según Smith, es lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición. Dentro de este principio, Smith incluye los conceptos relacionados a dos importantes principios tributarios modernos: la generalidad y la capacidad de pago.

B. PRINCIPIO DE CERTEZA: El impuesto que debe pagar cada individuo debe ser cierto y no arbitrario, tanto en el tiempo de cobro,

como en su monto, forma de pago, etc., tanto para el contribuyente como para otra persona. Este principio es importante debido a que su aplicación evita las arbitrariedades del administrador tributario.

- C. **PRINCIPIO DE COMODIDAD:** Los impuestos deben cobrarse de tal forma que resulte cómodo para el contribuyente, teniendo como principal elemento, la oportunidad en la aplicación del cobro de tributos.
- D. **PRINCIPIO DE ECONOMÍA:** Este principio implica que, para el cobro de impuestos, deben evitarse en la medida de lo posible, mecanismos por medio de los cuales los tributos resulten en una distorsión a la actividad económica; además que el costo que debe asumir el contribuyente para el pago del impuesto sea similar al ingreso efectivo del gobierno (costo de cumplimiento tributario cercano a cero).

En la actualidad, aun cuando hay diferentes autores que han planteado otras clasificaciones de los principios tributarios y evitando una visión legalista, los mínimos que debe cumplir el sistema tributario de un país son: i) principio de generalidad, ii) principio de capacidad de pago o de equidad, iii) principio de simplicidad, iv) principio de estabilidad, y v) principio de suficiencia.

El **PRINCIPIO DE GENERALIDAD** alude al carácter extensivo de la tributación y significa que cuando una persona física o jurídica está obligada a contribuir, la disposición debe cumplirse independientemente del carácter, categoría social, sexo, nacionalidad, edad o estructura social del sujeto; a partir de la condición que el sujeto de los tributos disfruta de los bienes públicos y como tal, debe contribuir con el financiamiento necesario para su suministro. En general este principio aboga por la no existencia de excepciones o tratamientos tributarios preferenciales, en la forma de regímenes especiales o exclusiones de los regímenes tributarios. La falta de vigencia o limitaciones de este principio se manifiesta en los montos de gasto tributario que reportan los

países; bajo nivel de sujetos efectivos de pago tributario (baja base tributaria) así como en las condiciones de arbitraje y movilidad económica resultante de la aplicación tributaria, y no de las condiciones propias de la actividad productiva.

Por su parte, el **PRINCIPIO DE CAPACIDAD DE PAGO** implica la construcción de la equidad en el sistema tributario, y ha sido el principio de mayor interés y probablemente el de mayor discusión desde la formulación de los impuestos en una economía. En general, este principio se basa en la aceptación de que el pago de tributos debe obedecer directamente a los ingresos que tiene disponible una persona y que los disfruta bajo la protección de un Estado; esto es, en *contrario sensu*, que el individuo debe contribuir a partir del costo de oportunidad que le implicaría la no existencia del Estado, dado a que lo que perdería es mucho mayor. Por ello, se acepta que los tributos son equitativos cuando los contribuyentes pagan más impuestos cuando su nivel de ingresos crece, es decir que el efecto tributario sobre las personas debe estar acorde a sus posibilidades reales de contribución.

Este principio indica que debe tratarse en igual situación a los iguales y en forma diferente a los diferentes. De una forma sintética, se dice que el sistema tributario dispone de **equidad horizontal** cuando sin importar las fuentes de los ingresos, todos los habitantes de un país con ingresos similares contribuirán con el mismo monto de impuestos. Esto es a iguales ingresos, iguales impuestos. Por su parte se dice que un sistema tributario dispone de **equidad vertical**, cuando un aumento en los ingresos percibidos en la sociedad da como resultado un aumento en la contribución tributaria para la persona. Esto es a más ingresos, más impuestos.

Sobre este particular, la principal discusión económica actual gira en torno no al hecho de cómo tratar a los contribuyentes (igual a los iguales y diferente a

los desiguales) que parece ser el corazón del análisis jurídico, sino en torno al grado de progresividad que debe incorporarse al sistema tributario. Existe una fuerte corriente que promueve la existencia de regímenes tributarios proporcionales, de tal forma que la contribución absoluta de las personas varíe en función del monto total de ingresos percibidos, pero en forma proporcional, es decir que la tasa efectiva aplicable sea constante.

Por otro lado, existe otra corriente que ha establecido como base de la equidad tributaria, la existencia de tasas marginales crecientes con límites mínimos exentos. Este mecanismo no es fácil de establecer, derivado del hecho que en la medida que el sistema sea muy progresivo produce fuertes distorsiones económicas y elevadas cargas excedentes, que motivan a los contribuyentes de altos ingresos a utilizar mecanismos de elusión y planificación tributaria. Finalmente, las economías más modernas tienden actualmente a recordar que la progresividad deriva del hecho que el tipo efectivo del gravamen, resultado de la aplicación de la legislación tributaria, debe ser creciente cuando crecen los ingresos de las personas, es decir, no necesariamente deben ser tasas marginales crecientes, sino que la tasa efectiva del impuesto sea creciente.

Finalmente, no debe descuidarse que dentro de la equidad tributaria debe considerarse la responsabilidad intertemporal de la tributación, de tal forma que las obligaciones tributarias sean atendidas por aquella generación que está siendo beneficiada directamente por los servicios públicos. Sobre este particular, es pertinente recordar que el propósito primario de los ingresos públicos es financiar los gastos que realice el Estado con el fin de causar bienestar, sin embargo, los beneficios pueden ser creados para asistir a la generación actual, pero también puede ser para promover el incremento de la productividad de las generaciones posteriores; en consecuencia, por medio del manejo apropiado de los recursos, debe garantizarse que el impacto del cobro

de tributos y otros ingresos públicos, lo reciba en forma directa, la generación que recibe los beneficios de la actividad del Estado. De alguna forma, la equidad intertemporal está asociada al principio de capacidad de pago visto en forma dinámica, de tal forma que los tributos sean aplicados a la generación que recibe el beneficio, en función de los ingresos que dispongan.

El **PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD** es uno de los menos estudiados y aplicados en la legislación tributaria de los países, producto de la formulación irregular de las leyes sobre las que descansa el cumplimiento tributario y en gran parte también como consecuencia del amplio desconocimiento de los hacedores de política y los Congresos / Asambleas Nacionales, sobre cuáles son los mecanismos asociados al pago y supervisión de impuestos. Sobre este tema, normalmente tanto los ministros de hacienda como los legisladores, parten del supuesto que el costo de cumplimiento tributario para el contribuyente y el costo de supervisión en el cumplimiento tributario para la administración tributaria, son cero, lo que es absolutamente incorrecto; o que en el mejor de los casos, el costo de cumplimiento es equivalente para cualquier contribuyente, lo que también no es correcto.

Así, el cumplimiento tributario es el conjunto de acciones que realiza el individuo para atender todo el proceso dispuesto en la legislación tributaria vigente en el país; en dicho proceso el contribuyente incurre en dos tipos de costo: el costo de cumplimiento directo y el costo de cumplimiento indirecto.

El **costo directo del cumplimiento**, se refiere al monto pecuniario que debe ser entregado a la autoridad tributaria del país, conforme las tasas y periodicidad establecida en la ley, mientras que **el costo indirecto de cumplimiento** está constituido por los gastos que debe realizar el contribuyente para cumplir con el pago definido, esto es, los gastos en materia

de profesionales para asesorarse, el tiempo para realizar los registros contables definidos, el tiempo involucrado en el llenado y la presentación de las declaraciones que exige la Ley, incluyendo los gastos vinculados con la ejecución de retenciones a otros sujetos afectos al pago del Impuesto, y por supuesto los gastos en que incurrirá por la supervisión del ente encargado de la administración tributaria.

El análisis de los costos indirectos de cumplimiento regularmente es descuidado en las evaluaciones que realizan los especialistas del análisis tributario cuando abordan el tema de la equidad tributaria, y mucho más por aquellos que formulan la legislación tributaria, que obvian la potencial reducción a la eficiencia económica del país y de los agentes económicos que son sujetos pasivos del impuesto, al introducir nuevos efectos distorsionadores en la toma de sus decisiones económicas.

En la práctica, y sobre todo por las presiones de diferentes grupos, especialmente empresariales, los hacedores de política han planteado que las legislaciones tributarias y todos los demás aspectos relacionados con la presentación y pago de tributos sea muy simple, reduciendo al mínimo la información que los contribuyentes deben suministrar; sin embargo, esto produce que la administración tributaria, en lugar de realizar auditorías de gabinete desde sus oficinas, al disponer de toda la información necesaria para verificar el apropiado cumplimiento de las obligaciones tributarias, tenga que realizar presencias fiscales físicas o requerimientos de información adicionales al contribuyente, elevando el costo de este último al atender a la administración tributaria. En consecuencia, la simplicidad debe proceder de una evaluación apropiada del costo total que involucre ambos aspectos y no solo de la decisión de que los formularios de pago sean simples.

En materia de simplicidad también es pertinente recordar la disyuntiva para las autoridades tributarias, entre la promoción de la aplicación de impuestos únicos o de tasa única, como alternativa a los impuestos progresivos y de difícil aplicación. Esta situación se deriva del hecho que la existencia de múltiples tarifas y la posibilidad de incorporar una gran cantidad de deducciones, hacen que la administración del impuesto sea muy cara para la sociedad; por ello, sin descuidar la aplicación del principio de capacidad de pago, debe cuidarse que el sistema redunde en bajos costos de cumplimiento para el contribuyente.

Por su parte, **EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD** está vinculado a la posibilidad de facilitar las decisiones intertemporales de los contribuyentes, de tal forma que los que los agentes económicos puedan tener certeza en sus decisiones económicas de largo plazo. Este elemento es uno de los de mayor exigencia por parte del sector privado organizado en cualquiera de los países de la región, debido a que cambios constantes en legislación o procedimientos administrativos tributarios, dificultan la capacidad de pronóstico para la ejecución de proyectos de mediano y largo plazo, incrementando el riesgo.

Finalmente, un principio que regularmente es olvidado, atendiendo al hecho que los estudiosos tributarios regularmente realizan el análisis desde el punto de vista del sujeto pasivo de los impuestos o simplemente desde la concepción legal o contable, es el **PRINCIPIO DE SUFICIENCIA**, que engloba el hecho que el monto general de impuestos debe ser suficiente para financiar el funcionamiento del gobierno y las obras de desarrollo que la sociedad ha establecido en su contrato social, dado a que el no cumplimiento de este último aspecto redundará tanto en desequilibrios por el no cumplimiento de las funciones públicas, como en la contratación de deuda y con ello, problemas de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Este principio tiene una visión intertemporal, dado que se establece como condición necesaria que los

impuestos deben ser suficientes, pero la interpretación debe darse en el sentido que el valor actual de los impuestos debe ser igual al valor actual de los gastos que se espera realizar, de donde, existe la posibilidad de adquirir deuda pública, que puede pagarse en diferentes dimensiones temporales.

Recientemente una serie de organizaciones de sociedad civil que componen el Comité Impulsor de la Iniciativa de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal dieron a conocer sus *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal* (2021), que contienen un grado mayor de aproximación de la política tributaria y sus fundamentos a los derechos de los individuos. En el documento, que tiene una comprensión más amplia debido a que se refiere no sólo al ámbito de los ingresos públicos, sino de la política fiscal en general, destacan una serie de aspectos que se sugiere sean contempladas en la política fiscal con el fin de que respeten los derechos humanos de los individuos en la sociedad. Entre los más relevantes, se encuentran:

- A. La declaración de que los derechos humanos son la finalidad fundamental de la política fiscal, que incluye, entre otras cosas la adopción de un marco constitucional e institucional orientado a la garantía de derechos, y la necesidad de construir pactos fiscales alineados con los derechos humanos.
- B. La necesidad de que el Estado tenga un rol activo en materia de política fiscal, pero que al mismo tiempo sea regulado para evitar la discrecionalidad en las acciones públicas con el fin de prevenir la captura de la política fiscal por grupos de interés.

Finalmente, pero más importante, se contempla que la política fiscal debe ser socialmente justa y para el efecto debe contemplar los llamados principios de tributación justa que involucran: «Diseñar la política tributaria de acuerdo con los principios de equidad horizontal y vertical, legalidad, igualdad, no

discriminación, generalidad, capacidad contributiva, progresividad, y otros principios de tributación justa generalmente incorporados en sus constituciones, en el derecho internacional y en otros marcos complementarios. Deben asegurar que el sistema tributario promueva la igualdad sustantiva y que toda persona cumpla con su deber de pagar impuestos de conformidad con su capacidad contributiva, fijando un umbral de tributación adecuado y absteniéndose de imponer cargas que agraven manifiestamente la situación de quienes no disponen de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente».

En muchas ocasiones los principios tributarios enunciados anteriormente no necesariamente son tomados en cuenta en las legislaciones tributarias y en los contratos sociales de los diferentes países, debido a que la preparación de dichos cuerpos legales, muchas veces está en manos de especialistas en leyes o de políticos, que conocen poco o nada en materia tributaria; por ello, las regulaciones legales o constitucionales, en muchas oportunidades, obedecen más a la decisión de proteger al sujeto pasivo del potencial abuso del Estado en la ejecución de su capacidad ejecutiva de cobro de impuestos, que de garantizar al Estado la efectiva disponibilidad de recursos para cumplir lo que el mismo contrato social determina.

Prueba de ello son los principios constitucionales tributarios de varios países de la región, en donde destaca Guatemala que incluye dentro de su carta magna, como principios tributarios los siguientes:

- A. El principio de legalidad: Formulado en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República, se refiere al hecho que la potestad tributaria del Estado únicamente puede ser ejercida por medio de la emisión de instrumentos legales de carácter general. Complementariamente el

Artículo 171 establece que dicha facultad corresponde exclusivamente al Congreso de la República de Guatemala.

- B. El principio de Capacidad Contributiva: Se encuentra formulado en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República, en el que se establece que las leyes tributarias deben estar formuladas a partir de la capacidad de pago.
- C. El principio de Equidad y Justicia: Se encuentran formulados tanto en el Artículo 239, como 243 de la Constitución Política de la República y tratan de establecer que los súbditos del Estado deben contribuir con el mantenimiento del Estado en proporción a los ingresos de los cuales disfrutan bajo la protección de éste y cuidando que el impacto sobre las personas sea igual a aquellos que se encuentren en similar situación económica.
- D. El principio de no confiscatoriedad: Se refiere al hecho que la aplicación del tributo no debe producir que, para cumplir la obligación tributaria, se extinga el patrimonio del contribuyente. Este principio está contenido en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- E. El principio de prohibición a la doble o múltiple tributación interna: Contenido en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala considera que no deben existir dos o múltiples tributos que afecten un mismo hecho generador, a un mismo contribuyente o durante un mismo período impositivo, a nivel interno.
- F. El principio de no publicidad: Considerado en el Artículo 24 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en donde se establece que es punible la revelación de los impuestos pagados o de cualquier dato de las contabilidades de los contribuyentes. Este aspecto ha sido muy utilizado como tabla de salvación por gran cantidad de evasores de impuestos y de otros que han recibido tratamientos

especiales poco transparentes, entre ellos, exoneración de impuestos, por algunos gobernantes del país.

Resulta pertinente comentar que la Constitución de Guatemala contiene una serie de disposiciones adicionales que limitan la capacidad ejecutiva del Estado en materia tributaria, entre las que destacan los otorgamientos de tratamientos tributarios especiales a algunos sectores económicos, facilitando la explicación del por qué este país es uno de los de menor carga tributaria en el mundo.

Por su parte, la mayor parte del resto de países regionales incluyen dentro de su carta magna el principio de capacidad de pago, el cual sirve como pivote para la ejecución tributaria, dejando el resto, en su concepción, para la legislación interna.

- A. El Salvador: en este país, el principio de capacidad de pago queda implícito en el numeral 6º. del Artículo 131 de la Constitución, el cual dice: “Corresponde a la Asamblea Legislativa: ... Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa;...” Este elemento también está vinculado al principio de legalidad antes comentado para el caso de Guatemala.
- B. Honduras: En la República de Honduras, los elementos para atender el cumplimiento tributario quedan contenidos en el Artículo 351 de la Constitución Política, que dice: “El sistema tributario se regirá por los principios de legalidad, proporcionalidad, generalidad y equidad de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente”. Sobre este particular es importante destacar que si bien se incluye en forma explícita el principio de capacidad de pago, también destaca la proporcionalidad de dicho mecanismo.

- C. Nicaragua: En este país, el principio quedó establecido en el Artículo 114 de la Constitución, el cual establece que: “Corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea Nacional la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos. El Sistema Tributario debe tomar en consideración la distribución de la riqueza y de las rentas.” También el mismo Artículo contempla un principio de no confiscatoriedad, al prohibir que los tributos o impuestos reúnan dicha característica.
- D. Costa Rica: El caso de Costa Rica es muy especial, derivado que no queda establecido expresamente en la Constitución Política, el principio de capacidad de pago. Sin embargo, en varias interpretaciones que realiza la Sala Constitucional del país, entre ellas la Sentencia 5652-97, sobre el Artículo 18º. De la Constitución, se establece que: “La capacidad

económica es la magnitud sobre la que se determina la cuantía de los pagos públicos, magnitud que toma en cuenta los niveles mínimos de renta de que los sujetos han de disponer para su subsistencia y la cuantía de las rentas sometidas a imposición. De conformidad con el principio de la capacidad económica, el tributo debe ser adecuado a la capacidad del sujeto obligado al pago, y esto determina la justicia del tributo, de allí que los titulares de una capacidad económica mayor contribuyan en mayor cuantía que los que están situados a un nivel inferior”.

- E. Panamá: La Constitución Política de Panamá establece en su artículo número 264 “La Ley procurará, hasta donde sea posible, dentro de la necesidad de arbitrar fondos públicos y de proteger la producción nacional, que todo impuesto grave al contribuyente en proporción directa a su capacidad económica”.

4.3 LA TEORÍA DE LA TRIBUTACIÓN ÓPTIMA

Uno de los cuestionamientos más importantes dentro de la teoría tributaria, desde el apareamiento de los modernos Estados-República, y que ya ha sido tratado en las páginas previas, se refiere a la determinación del nivel apropiado de sustracción de recursos que el gobierno puede hacer de los habitantes de la sociedad, utilizando la autorización que las constituciones les otorga, en el entendido que los miembros de una sociedad deben contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado.

La discusión de referencia se origina en el hecho que las constituciones determinan que los habitantes tienen la obligación de contribuir para financiar

los programas establecidos por el Estado, pero no establecen el monto en el que deben hacerlo, ni cuáles son los mecanismos recomendados para sustraer los recursos; además, también consideran, en forma general, cuáles son esos programas que deben ser financiados, dándoles la característica de derechos ciudadanos, pero en muchos casos, no se establece la profundidad, cobertura o urgencia en que deben ser atendidos. Por ello, en gran parte queda sujeto a la discusión filosófica, en donde ocupa especial atención la asimetría entre la atención a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos.

De esa forma, y a pesar que en Centroamérica, las Constituciones Políticas definen los caminos a seguir, aunque con la ambigüedad antes mencionada, todavía existen posiciones filosóficas que sugieren la reducción del Estado hasta la provisión de bienes públicos en una dimensión mínima, específicamente en aquellos aspectos que no sean de interés de los sectores privados o que impliquen el ofrecimiento de bienes públicos generales, tales como la seguridad, justicia y la defensa nacional y otras tareas de administración pública; mientras que otras posiciones sugieren la intervención del gobierno, en una dimensión mayor, tratando de financiar todos aquellos programas que tiendan a corregir las fallas de mercado, logrando una mayor potenciación de los efectos positivos del mismo y en donde ocupan especial posición la ejecución de los programas de salud, educación e infraestructura, dirigidos a elevar la productividad física y social del país.

Otras posiciones siguiendo planteamientos sociales que han sido exitosos en las naciones más desarrolladas del mundo, y definidos a partir del establecimiento de la teoría del Estado de Bienestar, sugieren una participación muy activa del gobierno en la protección y garantía del cumplimiento de los derechos de sus habitantes, por lo que los gastos involucrados en el financiamiento de sus programas serán de una mayor dimensión, dado a que el bienestar individual cobra primacía, al ser necesaria la especialización del suministro de los bienes y servicios públicos en función de las demandas particulares de sectores específicos de la población. Por ello, si el establecimiento de los programas que deberá atender el Estado es una cuestión política que emana de la decisión social, la determinación del nivel óptimo de tributación no es un problema estrictamente técnico, aunque debe estar revestido de las evaluaciones características.

De esa forma, y siguiendo la discusión del patrón de cual debiera ser la dimensión de los tributos a cobrar, existe una escuela de pensadores que plantean el alcance de un nivel de tributación óptima, el cual debiera ser calculado a partir del efecto que el establecimiento de tributos puede tener sobre la actividad económica y sobre el nivel de rentabilidad de las empresas o la toma de decisiones del individuo en general, sin tomar en consideración la cantidad necesaria de recursos para financiar los programas del gobierno o el cumplimiento de los principios tributarios, y tampoco los efectos sobre el bienestar colectivo que ofrece el suministro de bienes públicos.

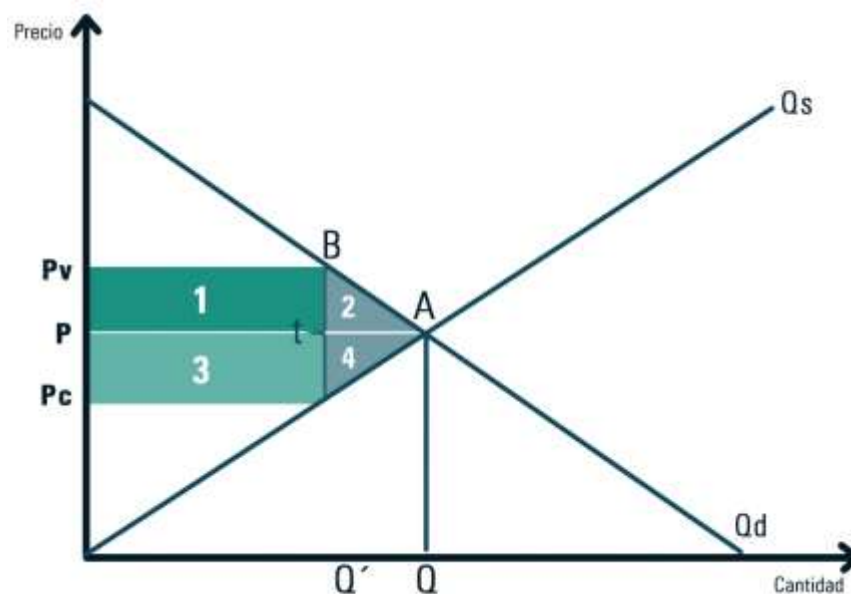
Complementariamente, en muchos de los escritos originales de los teóricos de la tributación óptima no se incluyó el efecto que producen los mecanismos de cobro tributario sobre el nivel esperado de impuestos; sin embargo, en los esfuerzos más contemporáneos, si se incluye el efecto de la eficacia de la administración tributaria sobre el costo tributario total, de tal forma que la tecnología utilizada en el cobro de impuestos tiene un efecto directo sobre la eficiencia económica y la rentabilidad empresarial en consonancia con los principios tributarios de eficiencia y comodidad.

Los autores de la Teoría de la Tributación Óptima analizan los diferentes procedimientos para diseñar un sistema tributario que permita simultáneamente aumentar los ingresos del Estado y reducir al mínimo las distorsiones que se producen sobre las decisiones del consumidor, de tal forma que el crecimiento de la actividad económica sea óptimo. La mayor parte de ellos concuerdan en que dicho propósito se puede obtener únicamente por medio del establecimiento de **impuestos de suma fija** (típicamente una especie de impuesto sobre la renta de monto fijo, el cual sin embargo es regresivo), los cuales, al menos en teoría, no modifican las decisiones de consumo de las personas o de producción de las empresas, debido a que no

alteran los precios relativos en el mercado y no ocasionan **pérdidas de peso muerto**, que se definen como el monto que se pierde en bienestar social, en exceso a lo que el gobierno recauda, y se refiere regularmente a la disminución

del excedente del productor y del consumidor, como consecuencia del establecimiento de un impuesto.

Gráfico 4.1 Ilustración de la pérdida de peso muerto por el establecimiento de un Impuesto



Fuente: Elaboración propia

Las pérdidas de peso muerto se presentan en la gráfica anterior. Previo al impuesto, el equilibrio de mercado se establece en el punto *A*, en donde converge la oferta y de la demanda, y establecen simultáneamente el precio *P*, con la cantidad comerciada *Q*. Como consecuencia del establecimiento de un impuesto y dependiendo de la elasticidad de la demanda del bien, el precio de

este subirá por ejemplo a *Pv* en donde la cantidad demandada se reducirá a *Q'*. Por su parte, el empresario, a quien solo le importa el precio que recibirá y que podríamos ilustrar como *Pc*, verá la necesidad de limitar su capacidad productiva, precisamente a la misma cantidad que demandan los consumidores, esto es *Q'*. En consecuencia, el establecimiento del impuesto produce una reducción de la cantidad comerciada en el mercado; una elevación del precio al

consumidor y una reducción del precio de venta de bien que percibe el productor. Lo descrito produce una reducción del excedente del consumidor equivalente a las áreas identificadas como 1 y 2, mientras que el excedente del productor disminuye en las áreas 3 y 4. Derivado del hecho que la recaudación tributaria equivalente a $(t * Q')$, el gobierno recupera el equivalente a las áreas 1 y 3, mientras que las regiones 2 y 4 se pierden permanentemente como consecuencia de una disminución de la efectividad del mercado; a las mismas se les conoce como pérdidas de peso muerto.

El modelo descrito, muy básico y con curvas de mercado de tipo lineal, no incluye los cambios en las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda como consecuencia del incremento de precios en los insumos vinculados, ni tampoco incluye cambios en las preferencias de consumo o de producción por parte de los agentes económicos, sin embargo, si deja claro el efecto perjudicial de corto plazo de los impuestos sobre la eficiencia de los agentes económicos, por supuesto, sin considerar el efecto positivo que el gasto público puede producir sobre la rentabilidad de estos.

Independientemente de lo anterior, y debido a que en la mayor parte de las sociedades consideradas como democráticas, los impuestos de suma fija son rara vez aplicables, varios autores vinculados a la teoría de la imposición óptima sugieren que el sistema tributario debe contener en esencia: a) impuestos directos para las actividades con oferta menos elástica, y b) impuestos indirectos para las actividades con demanda menos elástica; de esa manera, la pérdida social se minimiza y se alcanza la máxima tributación posible. Un elemento muy importante es que la teoría de la tributación óptima sugiere que los impuestos deben alcanzar a la base tributaria más amplia posible, debido a que causan una distorsión que ocasiona ventajas competitivas artificiales a los sujetos pasivos de los mismos.

Atendiendo a los comentarios y a la representación geométrica anterior, resulta claro que, como consecuencia de la introducción de impuestos, los efectos sobre la disponibilidad de recursos crean una situación de sub-óptimo, debido a que los precios relativos percibidos por los agentes económicos son diferentes y el bienestar social se encuentra en una posición por debajo la óptima. En general y especialmente en lo referente a los impuestos indirectos, esto se ejemplifica en el hecho que los consumidores perciben los precios después de impuestos y los productores los reciben antes de impuestos, produciendo reacciones diferentes.

La determinación de los impuestos a aplicar por las autoridades se convierte entonces en un objetivo fundamental de política fiscal, derivado que el establecimiento de impuestos diferentes, a diferentes tipos de renta y diferentes bienes y servicios a consumir, producen una distorsión a los precios relativos, a la percepción de los agentes económicos, y un cambio en la percepción de los individuos de la situación productiva y económica. Dentro de este campo, la adopción de impuestos específicos de magnitud e incidencia diferente, por ejemplo sobre los salarios, las ganancias, los ahorros, los activos y los diferentes tipos de consumo, producen diferentes tipos de distorsiones económicas.

La Teoría de la Tributación Óptima plantea entonces la necesidad de seleccionar el sistema ideal de tributación que no solo alcance el máximo nivel recaudatorio, sino que reduzca las distorsiones en la toma de decisiones para maximizar el crecimiento económico, por supuesto, sin considerar el efecto positivo del gasto público sobre la productividad empresarial y social. En ese sentido, Gil Valdivia (1984) enumera los denominados "sistemas ideales" que han sido propuestos por diferentes autores, entre ellos:

- A. Nicholas Kaldor recomendó que el sistema tributario óptimo debiera estar integrado por los siguientes gravámenes: i) un impuesto sobre la renta personal que incluirá el gravamen sobre las ganancias de capital; ii) un impuesto personal sobre el gasto; iii) un impuesto personal sobre el patrimonio neto, y iv) un impuesto sobre las sucesiones y donaciones.
- B. Benjamín Higgins sugiere la implementación de los siguientes impuestos: i) un impuesto proporcional sobre la renta personal, ii) un impuesto sobre la renta de las empresas, iii) un impuesto patrimonial con tipos variables para cada tipo de activo, iv) un impuesto general sobre las ventas, v) un impuesto sobre los excesos de existencias, vi) un impuesto sobre las herencias y las donaciones, y vii) un impuesto sobre los automóviles y los combustibles. Es muy importante denotar que la propuesta de Higgins, formulada posteriormente a la segunda guerra mundial, es muy similar a la utilizada en gran parte de los países del mundo.
- C. La Comisión Carter de Canadá recomendó el establecimiento de los siguientes impuestos: i) un impuesto sobre la renta personal, que incluye las herencias y donaciones, ii) un impuesto sobre la renta de las empresas, plenamente integrado al personal, iii) un impuesto sobre las ventas al menudeo, y iv) Impuestos especiales sobre el alcohol y tabaco.
- D. Enrique Fuentes Quintana, economista español, sugiere que un sistema tributario óptimo debe contener los siguientes impuestos: i) un impuesto

sobre la renta personal, ii) un impuesto sobre la renta de las empresas, iii) un impuesto sobre el volumen de las operaciones, iv) un impuesto personal sobre el patrimonio, v) un impuesto sobre herencias y donaciones, vi) impuestos al comercio exterior, vii) impuestos sobre bebidas y tabaco, y viii) impuestos sobre automóviles y combustibles.

En la práctica, el problema de la teoría de la imposición va más allá de la determinación de aquellos impuestos que minimicen el efecto distorsivo sobre la asignación de recursos, porque también tienen un efecto sobre la distribución de recursos y sobre las expectativas de los agentes económicos, además que su recaudación implica un costo adicional para el país.

Sin embargo, el desarrollo matemático de la teoría de la tributación óptima ha sido muy útil para demostrar el efecto de los impuestos sobre los niveles de eficiencia, las decisiones de los consumidores y sobre todo los efectos sobre la dotación de recursos de los contribuyentes, sin embargo, ha sido poco efectiva en la determinación del tamaño óptimo de la carga tributaria de un país, debido a que dicha situación no está únicamente relacionada con el efecto individual de un impuesto, sino al conjunto de impuestos seleccionados y el monto total de recursos que el gobierno retira de la actividad económica; así como al efecto del gasto financiado con los impuestos, al ser colocado de vuelta en la producción.

4.4 LA CURVA DE LAFFER Y LA TRIBUTACIÓN ÓPTIMA

A mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, cuando Ronald Reagan fue elegido como presidente de los Estados Unidos de América, y se popularizaron las ideas en torno a la economía de oferta, uno de sus asesores, Arthur Laffer, promovió fuertemente la reducción de la tasa impositiva de los impuestos, a partir del supuesto que una mayor tasa tributaria producía una menor recaudación, al desmotivar a los agentes económicos a realizar sus actividades productivas, o al menos a realizarlas en forma legal, por lo que al reducir los tipos impositivos la recaudación se incrementaría.

La relación mencionada que ya había sido comentada por algunos economistas con anterioridad, entre ellos John M. Keynes, dio lugar a una representación geométrica conocida con el nombre de la Curva de Laffer. La curva de Laffer sugiere que la función de recaudación tiene una etapa creciente, alcanza un máximo, y una etapa decreciente, en donde el determinante principal es la tasa tributaria establecida.

La primera etapa de la curva inicia con una tasa de impuestos igual a cero y por ende la recaudación derivada de la misma es igual a cero. A partir del establecimiento de la tasa tributaria igual a uno por ciento, la recaudación se incrementará hasta alcanzar un punto máximo. Si las autoridades fiscales continúan incrementando la tasa de los impuestos más allá del porcentaje que permite alcanzar el punto máximo, la recaudación obtenida declinará hasta

nuevamente alcanzar cero, posición en donde los agentes económicos supondrán que no vale la pena realizar sus actividades económicas o las harán al margen de la ley, atendiendo a que la tasa de impuestos es muy elevada.

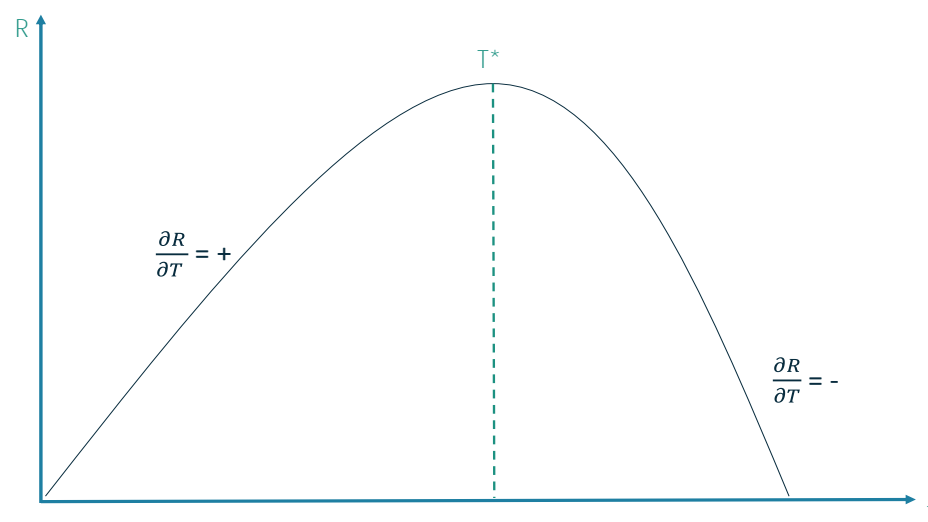
En general la curva de Laffer considera que existe una tasa tributaria óptima (T^*), derivada de la que el nivel recaudatorio es óptimo (R^*); por lo que para cualquier valor por debajo de T^* , el aumento de la tasa tributaria dará como consecuencia un aumento de R , mientras que para cualquier valor por encima de T^* de la tasa tributaria, se producirá una disminución de R .

Esto es: $\exists T^* \rightarrow R^*$ y en donde, $\frac{\partial R}{\partial T} = +$, si y solo si $T < T^*$, y $\frac{\partial R}{\partial T} = -$, si y solo si $T > T^*$

En donde T = tasa tributaria; T^* = tasa tributaria óptima; R =recaudación; R^* = recaudación óptima o máxima

De esa forma el monto recaudatorio óptimo se alcanza a un solo nivel tributario y por encima de dicho valor, aumentos marginales en la tasa tributaria producirán disminuciones marginales de la recaudación.

Gráfico 4.2 Curva de Laffer



Fuente: Elaboración propia

Atendiendo al planteamiento teórico del modelo, los países deben establecer un mecanismo de seguimiento que permita identificar la elasticidad puntual de la recaudación en función de los impuestos, dado a que conforme se acerca al máximo de la curva, la recaudación marginal tiende a cero y luego de dicho punto se convierte en negativa, haciendo infructuoso el esfuerzo de recaudar más por medio de elevar las tasas de impuestos. Lamentablemente, en la realidad no hay evidencia concluyente sobre el comportamiento sugerido por la curva de Laffer, particularmente por la falta de identificación específica de lo que sería la tasa tributaria óptima, lo que ha producido a que la discusión sobre

esta herramienta sea más en el campo filosófico que práctico –incluso en Estados Unidos durante el gobierno de Reagan, cuando se propuso, la disminución de la tasa produjo menor recaudación, como muestra ineludible que $T < T^*$ –.

No obstante lo anterior, en los países en donde los niveles de corrupción se han incrementado sistemáticamente, existe un mayor nivel de resistencia al pago de impuestos haciendo que por lo menos la elasticidad tributaria en ciertos niveles de tasas tienda a cero, por lo que da la idea de haberse alcanzado el punto óptimo; sin embargo, dicho comportamiento está asociado no a la

magnitud de la tasa y sus efectos sobre el bienestar, sino a la reducción de la moral tributaria como consecuencia de la mala utilización de los recursos.

Finalmente, un elemento muy importante para el análisis de la vigencia del modelo planteado por Laffer, se encuentra en los costos asociados al nivel de cumplimiento tributario, dado a que en la práctica el costo de atender el pago de tributos no corresponde estrictamente a la recaudación en términos

monetarios, sino que es mucho mayor, producto del costo por cumplir o supervisar el pago de impuestos. De allí que las autoridades fiscales, debieran revisar con mayor profundidad el efecto del establecimiento o incremento de una tasa tributaria sobre la recaudación, pero no viéndolo exclusivamente como una relación con respecto a la alícuota legal del impuesto, sino al costo de cumplimiento tributario total.

4.4 EL COSTO DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO Y LA DETERMINACIÓN DEL MONTO GLOBAL DE RECURSOS NECESARIOS

Una vez que se ha decidido el grupo de impuestos que será utilizado por el Gobierno, para alcanzar la mayor recaudación posible con la menor pérdida de utilidad marginal de los consumidores y de los empresarios, se debe enfrentar la tarea impopular de realizar la recaudación.

La recaudación de impuestos es impopular porque implica la materialización de la reducción de la capacidad de compra del sujeto pasivo y por ende de la disminución de su nivel de bienestar; además, porque los procedimientos establecidos para el cumplimiento tributario representan un costo adicional a quien lo debe pagar, por encima del pago específico del tributo, y que en todo caso también significa una disminución de sus recursos. Por ambas situaciones, existirá un número significativo de pobladores que harán todo lo posible para evitar el pago correspondiente de impuestos.

La teoría óptima de la imposición, comentada en las páginas previas, sugiere implícitamente que los individuos realizarán el pago en forma voluntaria o que el costo de recaudar los impuestos es muy bajo o nulo, por lo que el costo social de los mismos equivale al volumen recaudado, lo cual no es correcto. Los individuos realizarán los mayores esfuerzos posibles para evitar el pago de los impuestos, lo que obligará a la entidad recaudadora a introducir mecanismos para forzar el pago de la obligación tributaria y evitar la evasión de impuestos, lo que indiscutiblemente elevará el costo social de la recaudación, dado a que implicará erogaciones del ente recaudador en la contratación de personal y definición de estrategias y mecanismos de cobro, y la obligatoriedad del contribuyente a cumplir con nuevos procedimientos de control, que no existirían si todos los contribuyentes cumplieran con el pago de sus obligaciones tributarias.

Por ello, el volumen efectivo recaudado de los ingresos tributarios nunca es equivalente al óptimo planeado por parte de las autoridades de la política tributaria, porque estas últimas no anticipan la reacción del contribuyente, que hará todo lo necesario para evitar el pago –legalmente si es posible–, haciendo difícil la tarea del recaudador de impuestos, quien por su parte, deberá incrementar sus gastos para tratar de compensar la reacción del contribuyente. Por ello, la recaudación efectiva no depende únicamente del monto planeado y del diseño de los impuestos, sino también del comportamiento del contribuyente y la capacidad de control y supervisión de la administración tributaria.

En general se considera que existen cuatro tipos de contribuyentes, conforme lo ilustra la gráfica a continuación, siendo estos:

A. Aquellos que sin importar el costo total tributario, siempre cumplen con la totalidad de sus obligaciones tributarias, ya sea porque su moral

tributaria es muy elevada o que simplemente porque son reacios al costo que involucra la supervisión de la administración tributaria y los costos reputacionales involucrados;

- B.** Aquellos que en condiciones normales cumplen con sus obligaciones tributarias, pero tienen deficiencias transitorias por olvidos o descuidos, pero que de todas formas harán efectivo sus pagos;
- C.** Los que, siguiendo diversos métodos, incluso de planificación tributaria, hacen todo lo posible por evitar el pago de impuestos, pero que de todas formas hacen algún esfuerzo por cumplir las obligaciones formales vinculadas y con algún nivel de pago tributario.
- D.** Y finalmente, aquellos que, sin importar las acciones de la administración tributaria o las obligaciones contenidas en la ley, no cumplen en absoluto con el pago de impuestos.

Gráfico 4.3 Tipos de Contribuyentes en función del cumplimiento tributario.



Fuente: Elaboración propia

Como tal, la estrategia de cobro de la administración tributaria y los costos asociados a su implementación no puede ser universal, sino su actuación estará condicionada a la actitud del contribuyente respecto del pago de impuestos; por ende, las administraciones tributarias se verán en la obligación de producir diferentes esquemas de acción para tratar de evitar el incumplimiento tributario, las cuales se aplicarán dependiendo del segmento específico al que corresponde el contribuyente. Estas estrategias de la administración tributaria producirán inmediatamente una elevación en el costo social de recaudación y en el mejor de los casos, un rezago en la recaudación tributaria.

A partir de los tipos de contribuyente descritos, la administración se formulará al menos cuatro diferentes estrategias generales:

- A. **DE FACILITACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO:** diseñadas para aquellos contribuyentes que tiendan a cumplir con sus obligaciones tributarias, sin necesidad de requerimiento. El esfuerzo de la administración tributaria se dirigirá a reducir el costo de cumplimiento y la estrategia se basará en el establecimiento de técnicas modernas de atención a gestiones, presentación de declaraciones, documentación para cumplir requerimientos, etc. Para los contribuyentes que amplio nivel de cumplimiento tributario, la ejecución de mecanismos de control y fiscalización, resultan en una relación beneficio / costo menor que uno, dado a que el aumento marginal esperado en la recaudación como consecuencia de la acción de la administración tributaria tiende a cero.
- B. **DE CONTROL:** estrategias para los contribuyentes que cumplen regularmente con el pago de sus obligaciones tributarias, pero que tienden en alguna oportunidad a olvidar el pago o a retrasarse en alguna de las obligaciones establecidas en Ley, especialmente las formales.

Esta estrategia involucrará el uso de *call centers* o mecanismos de recordatorio a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Estas estrategias no involucran la necesidad de revisión de documentación del contribuyente en la determinación de impuestos, dado a que luego del recordatorio el contribuyente regularmente cumplirá con sus obligaciones. A diferencia de otras estrategias, la relación de beneficio / costo de estas deberá ser mayor que uno, es decir que el costo de los recordatorios deberá ser superado abundantemente por lo recaudado luego de la acción de control.

- C. **DE FISCALIZACIÓN:** Para los agentes económicos que presentan riesgo de no cumplir apropiadamente con el pago de sus impuestos y en sus declaraciones, regularmente no reportan el pago de todas las obligaciones que les corresponde, a partir de prácticas de subfacturación, sobredeclaración de costos, planificación tributaria, falsificación de documentos, entre otras. Esta estrategia implicará ineludiblemente la ejecución de auditorías y otro tipo de técnicas para revisar la documentación o los registros contables del contribuyente; en la actualidad algunas de estas revisiones físicas han sido substituidas por la eficiencia de los cruces de información que derivan de los registros informáticos que se generan de las declaraciones y la facturación electrónica de los contribuyentes que atendiendo al creciente número de este tipo de contribuyentes, se vuelve imperativa. En todo caso, las estrategias de fiscalización también deberán reportar una relación beneficio / costo mayor que uno, debiéndose recaudar mucho más de lo que implica el costo de supervisión; esta tarea puede evitarse en forma importante si el contribuyente percibe efectivamente el riesgo de que las acciones de fiscalización le implican un costo total de cumplimiento muy alto, motivándolo a evitar el incumplimiento tributario, sin embargo, para

el efecto, las acciones de fiscalización deben ser efectivas, evitando las actuaciones en donde no exista interés fiscal.

- D. DE ATENCIÓN JURÍDICA:** Para aquellos contribuyentes que definitivamente hacen todos los esfuerzos necesarios para evitar el pago de los impuestos y para los cuales la acción de la administración tributaria es insuficiente, haciendo necesario requerir el poder coercitivo del Estado. Estos mecanismos son propios para los sujetos que se dedican al contrabando de productos, a la defraudación aduanera, defraudación tributaria, utilización de precios de transferencia y otros similares. También, al igual que las otras gestiones de la administración tributaria, la relación beneficio / costo debe ser mayor que uno, dado a que de lo contrario, el costo de la persecución jurídica es alto y los resultados no la justifican.

De acuerdo con lo descrito, es evidente que el costo social será diferenciado de acuerdo con el tipo de contribuyente y por supuesto del tipo de estrategia de la administración tributaria, la cual también variará con el impuesto y el tipo de contribuyente al que se refiere, por lo que, en definitiva, el supuesto de que la recaudación se realizará sin costo y en forma homogénea, no se cumple en la realidad.

Como tal, las autoridades fiscales deben incluir el costo de cumplimiento tributario y el costo de recaudación tributaria como parte del modelo recaudatorio que busca la optimización de la recaudación, y en donde ya no solo debe escogerse el conjunto de impuestos que maximizan la recaudación y al mismo tiempo minimizan la distorsión sobre las actividades económicas, sino que también se recaudan al menor costo social posible. Esto es:

$$\text{Max RTx} = (t_1 + t_2 + t_3 \dots t_n)$$

Sujeto a: Min (Costo Social), donde Costo Social de Cumplimiento = $(c_1 + c_2 + c_3 + \dots c_n)$;
 Min (Distorsión AE), en donde Distorsión Actividad Económica = $(d_1 + d_2 + d_3 + \dots d_n)$;
 Min (Gasto Recaudatorio), en donde Gasto Recaudatorio = $(g_1 + g_2 + g_3 + \dots g_n)$

En donde:

RTx = Recaudación Tributaria

t_i = Recaudación de un impuesto seleccionado

c_i = Costo total de cumplimiento de cada contribuyente

d_i = Distorsión causada por los impuestos a cada actividad económica.

g_i = Gasto recaudatorio realizado por la administración tributaria por cada contribuyente.

El desarrollo empírico de un modelo como el planteado es bastante complicado, derivado de que es prácticamente imposible conocer la cuantificación apropiada de los costos de cumplimiento tributario de cada contribuyente, así como los costos vinculados con la distorsión económica a cada actividad económica. En todo caso, el costo de la administración tributaria es relativamente más sencillo de obtener, sin embargo, su determinación dependerá de la estrategia de control y fiscalización adoptada y el éxito que se tenga en la creación de percepción de riesgo, de tal forma que permita el incremento del cumplimiento tributario voluntario, a fin de que se minimicen los esfuerzos administrativos.

Al margen de la dificultad evidente, las autoridades hacendarias si deben hacer el esfuerzo para lograr la máxima recaudación posible introduciendo el menor costo de cumplimiento tributario, a fin de reducir el efectivo negativo sobre el bienestar social, por lo que sus cuerpos de asesores tributarios deben tener una capacidad basada en una rigurosa formación técnica que permita la preparación de los estudios apropiados. Si no se dispone de lo anterior, en algunos países seguirá primando la selección de impuestos que tiendan a beneficiar a ciertos grupos sociales, por lo que la selección seguirá siendo eminentemente política, sin basamentos técnicos.

4.5 UN IMPORTANTE APUNTE SOBRE POLÍTICA DE GÉNERO

En la definición de la carga tributaria óptima para un país, regularmente se analiza el efecto que sobre la productividad de las empresas o el bienestar de las personas tendrá el aumento tributario, sin embargo, en la evaluación, se descuida sistemáticamente el hecho que los impactos sobre los diferentes miembros de la familia no son equivalentes, atendiendo a las características propias de las estructuras sociales y familiares; en consecuencia, no se toman en consideración los efectos de los cambios tributarios sobre el trabajo y el bienestar de la mujer.

En general, cuando se formula política tributaria, se parte del supuesto que el efecto de los tributos sobre los diferentes individuos en la familia es homogéneo, lo que no resulta correcto, debido a que el papel de cada uno es diferente, a partir del patrón clásico del funcionamiento social centroamericano basado en el modelo de hombre-proveedor, mujer-cuidadora. Así, en la práctica, el mayor efecto del aumento o vigencia de impuestos lo recibe la mujer, tanto como consecuencia de una reducción en su nivel de ocio, como en la elevación del tiempo de trabajo que realizará en el hogar (remunerado o no remunerado). El efecto de los impuestos sobre la familia es muy nocivo dado a que –sin importar el tipo de impuesto– podrá comprar un menor número de bienes y servicios, lo que, atendiendo a la distribución familiar del trabajo en función de género, empujará a la mujer a tratar de producir en el hogar algunos de los bienes que antes eran adquiridos en el mercado, o a salir a buscar

ingresos extraordinarios para cubrir la deficiencia producida en los ingresos familiares, sin disponer en la mayor parte de las ocasiones, de la preparación o condiciones para ejercer su función de una manera digna.

De esa manera, las legislaciones tributarias pueden contener sesgos explícitos o implícitos sobre el bienestar de la mujer. Los sesgos explícitos se presentan cuando las leyes contemplan tratos diferenciados para hombres y mujeres y que deberán ser eliminados en forma directa; por su parte, los sesgos implícitos son aquellos que producen un efecto negativo sobre el bienestar de la mujer, como consecuencia del papel que ocupa en la familia o por medio de los mecanismos de inserción que utiliza en el mercado laboral, especialmente en la economía informal; sobre estos últimos, los Estados deben plantear soluciones para que los impactos indirectos que sobre el bienestar de las mujeres sean minimizados.

En consecuencia, para los hacedores de política tributaria y para las Asambleas Constituyentes o Congresos Legislativos resulta imperativo que cuando evalúen aspectos relacionados con los tributos del país, incorporen en el análisis los importantes temas relacionados con la decisión entre trabajo y ocio familiar, especialmente de aquellos derivados de la división sexual del trabajo, y los efectos colaterales que la elevación de las tasas tributarias produce sobre el bienestar de la mujer en el mundo.

Sobre este particular, es común observar que los hacedores de política fiscal, cuando deciden el establecimiento de impuestos a los ingresos a ser pagados por el trabajador, regularmente estiman que no se producirá un efecto tangible sobre el suministro de trabajo porque el mismo posee oferta inelástica; de la misma forma, equivocadamente estiman que no se producirá un efecto importante sobre los niveles de consumo de las familias. Dichas afirmaciones, descuidan la medición del impacto a los otros miembros de la familia, dado a que lo realizan desde el punto de vista del trabajador directo, que en la mayor parte de nuestras sociedades corresponde a varones.

En la práctica, y *a priori*, es cierto que un incremento de los impuestos a los ingresos a los trabajadores produce que, en el modelo hombre-proveedor, el trabajador hombre continúe prestando sus servicios por un ingreso disponible reducido aparentando que su actividad es inflexible al aumento tributario; sin embargo, el cambio tributario sí producirá un fuerte impacto sobre el bienestar de la mujer y del resto de la familia, derivado a que debido a que el ingreso disponible se reduce, se producirá la necesidad de que muchos bienes y servicios que ya no pueden ser adquiridos en el mercado y deban ser producidos en casa, o que la mujer y los hijos tengan que salir a trabajar al mercado formal para el obtener los ingresos complementarios. Eso implica que la decisión de nuevos impuestos al trabajo no distorsiona la oferta del trabajador directo, pero sí produce un efecto distorsivo sobre el ocio del resto de la familia, así como una sustitución de bienes de mercado por bienes a producir en el hogar. La situación es más clara con los impuestos indirectos en donde se produce una

sustitución de bienes privados comercializados en el mercado, por bienes a producir en el hogar, lo que tendrá un impacto muy severo sobre el nivel de ocio de la mujer.

Finalmente, es preciso recordar que, aun cuando en el mundo el papel de la mujer ha ido cambiando paulatinamente, todavía en la mayor parte de las regiones persiste una dedicación casi exclusiva de la mujer al trabajo de la casa, que incluye, entre otros aspectos, el cuidado de los niños, de los enfermos, etc., por ello, la política tributaria debe ser muy cuidadosa al considerar efectivamente el impacto de la carga tributaria sobre la mujer, a partir de los modelos familiares actuales.



4.7 EJERCICIOS

Los siguientes ejercicios pretenden que el estudiante profundice sobre los contenidos tratados en el capítulo anterior, pero también que aplique los conocimientos a su realidad fiscal y económica. Luego de la investigación individual, se sugiere al docente que prepare la discusión en grupos de trabajo con el fin de perfeccionar el conocimiento adquirido.

- A. A partir del último presupuesto de ingresos del Estado de la nación en la que Ud. vive, analice si en la formulación del mismo, el Gobierno establece con claridad cuáles son los objetivos y metas sociales mediano y largo plazo que serán atendidos. Compare el resultado del párrafo anterior con los objetivos considerados de la sociedad en la que Ud. vive y que están planteados en la Constitución Política y determine cuáles son las principales diferencias.
- B. Dado el resultado obtenido en el inciso a. y tomando en consideración el nivel de ingresos públicos planteados por el presupuesto, ¿Diría que el país en el que vive atiende el principio de suficiencia tributaria? Si no es así ¿Qué debiera hacer su país para alcanzar la suficiencia tributaria? ¿Según su propuesta de cuanto tendría que ser la carga tributaria óptima? ¿Qué medidas tomaría para alcanzar dicho nivel tributario? Si no desea aumentar impuestos, que caminos seguiría para que el país sea suficiente fiscalmente?
- C. Evalúe los impuestos vigentes en su país y determine cuáles de ellos responden a los principios tributarios. Evalúe a partir de los principios teóricos y de los establecidos en la Constitución o legislación de su país.
- D. De acuerdo a su punto de vista. ¿Cuáles debieran ser los impuestos vigentes en su país, atendiendo a la teoría de la tributación óptima y derivados? Si hay algunos impuestos que considera no recomendables, ¿Qué haría con ellos? ¿Cómo substituiría los ingresos que se obtienen de los mismos?

- E. Hay diversos grupos sociales que abogan por la necesidad de incrementar el ISR, mientras que otros comentan que dicho impuesto debe ser abolido. Explique los razonamientos teóricos de ambos grupos.
- F. Si se incrementa el IVA en su país, ¿Qué esperaríamos que suceda con la recaudación total? ¿Es posible, que al incrementar la tasa, se recaude menos, como lo planteó Laffer? ¿Si fuera así, que podría motivar dicho comportamiento?
- G. Tome el ISR de su país y analice el mismo a la luz del cumplimiento de los principios tributarios. En el evento que no cumpla alguno de los principios, establezca que reforma tendría que hacer para que los cumpla en su totalidad.
- H. De la misma forma, haga lo planteando en el inciso anterior con el IVA de su país.
- I. Evalúe como el IVA de su país responde a los criterios de neutralidad interna y externa. ¿Cómo podría mantener dichos criterios el IVA si se suscribiera un tratado general centroamericano de unión aduanera?
- J. Trate de cuantificar los principales costos de cumplimiento asociados al pago de tributos en su país. Adicionalmente, haga el mismo esfuerzo con su pago de tributos y calcule cuanto representa el costo de cumplimiento dentro del total del pago de tributos realizado.
- K. Se acuerdo a su percepción, ¿Cómo controla la administración tributaria de su país a los contribuyentes, a partir del segmento al que pertenecen?
- L. Realice un análisis de la legislación tributaria de su país y evalúe los sesgos implícitos o explícitos de género que contempla.



5

EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SUS COMPONENTES

En los países centroamericanos cuando la recaudación no alcanza los niveles planificados en los presupuestos planteados para determinado ejercicio fiscal, es muy común que algunos tanques de pensamiento y por supuesto los políticos y funcionarios del gobierno, culpen por ello a un ente específico o a una persona en particular, normalmente a la administración tributaria, y en algunos casos, cuando tienen algún grado de conocimiento económico, a alguna situación especial que acontece en la coyuntura del país.

Por supuesto que es posible, que haya factores exógenos que provoquen variaciones irregulares de la recaudación en el corto plazo; sin embargo, en la práctica, la mayor parte de los fallos recaudatorios y del comportamiento de la recaudación en un país, derivan de la disfunción de uno o más de los elementos que conforma el sistema tributario del país en forma estructural. Así, y a

diferencia de la visión estrictamente jurídica o contable, debe entenderse al **sistema tributario** como el conjunto de entes, instituciones, personas y condiciones que determinan, regulan, administran y se encuentran sujetas a las disposiciones ejecutivas del Estado relacionadas con el pago de tributos, y no simplemente al conjunto que leyes o impuestos que son aplicados en el país.

En general, el sistema tributario incluye al hacedor de política fiscal; a los cuerpos legislativos encargados de la aprobación de las leyes tributarias; a la institución encargada de la administración tributaria, y por supuesto a las personas que relacionadas con el pago de los tributos, los cuales, para efectos formales, normalmente se clasifican en contribuyentes; agentes de retención y sujetos pasivos.

5.1 EL HACEDOR DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

El ente encargado de la definición, formulación y propuesta del funcionamiento del sistema tributario de un país es el Ministerio de Hacienda o de Finanzas Públicas⁶. Este ente tiene bajo su cargo la definición de la política fiscal y tributaria de un país, de tal forma que debe eslabonar el conjunto de los tributos y condiciones que hacen eficaz y eficiente el funcionamiento financiero del Estado. De esa forma, el Ministerio de Hacienda es el responsable de la elaboración de los estudios pertinentes para la definición del vector de impuestos apropiado para la obtención de los recursos que financiarán el funcionamiento del Estado, por lo que debe inicialmente establecer cuáles son los que rinden el mayor nivel recaudatorio posible, pero que al mismo tiempo

causan los menores efectos sobre la toma de decisiones de los agentes económicos y que simultáneamente causan el menor costo de cumplimiento y supervisión tributaria.

En su función de responsable de la publicación de la política tributaria del país, el Ministerio de Hacienda debe ser garante de que los tributos aprobados cumplan con los principios tributarios. En ese sentido, el hacedor de la política tributaria es el responsable de diseñar la matriz impositiva del país, direccionando la base tributaria al pago de impuestos directos o indirectos; así como de definir las características de cada uno de los tributos y por supuesto,

⁶ En el resto del documento se utiliza de forma indistinta.

de quienes serán los sujetos pasivos. Complementariamente, el hacedor de la política se encargará del planteamiento de los modelos tributarios aplicables a los diferentes tributarios; de esa forma, será quien determine por ejemplo: si se prefiere un modelo de renta cedular o global, si existe tratamiento sobre la renta mundial o si la misma es territorial, del número y características de las deducciones, entre otras cosas. En consecuencia de lo anterior, ante la definición de diferentes modelos, el Ministerio de Hacienda es el responsable de crear las condiciones que permiten el arbitraje tributario entre diferentes regímenes internos, y es el que formaliza la posibilidad de la planificación tributaria internacional, ante el manejo abusivo de precios de transferencia internacionales y su no contemplación, o tratamiento parcial en la legislación interna.

Posiblemente el papel más controversial de los ministerios de hacienda está relacionado con la determinación de los sujetos que quedarán al margen de la contribución tributaria, tanto por la definición de tratamientos tributarios preferenciales, como por la determinación de condiciones de no sujeción tributaria, ambos aspectos que, de entrada, implican vulneración a la generalidad tributaria. También, un papel de mucha complejidad se encuentra en la determinación de la generalidad o particularidad de los impuestos al consumo, estableciendo para estos últimos las ventajas de su adopción y los aspectos en los que mejorará el bienestar de la sociedad con su implementación.

Adicionalmente al establecimiento del vector de impuestos apropiado, el Ministerio de Hacienda debe realizar evaluaciones periódicas sobre el nivel de productividad, eficiencia y eficacia recaudatoria del país, lo que se transforma inmediatamente en un mecanismo de evaluación al trabajo de la administración tributaria o del ente encargado de esta tarea; así como de los otros costos

vinculados al funcionamiento tributario, dentro de ellos, la cuantificación del nivel de tributos que se deja de percibir por el establecimiento de tratamientos tributarios preferenciales y por supuesto, de categorizar los grupos poblacionales que soportarán la incidencia impositiva.

Respecto a la evaluación del ente encargado, que debe ser realizada en forma periódica, el Ministerio de Hacienda debe solicitar permanentemente la mejora de la productividad del ente encargado y la consecuente elevación de las economías de escala tributaria, derivada de la implementación de nuevos controles y mecanismos de supervisión. También debe ser muy perspicaz en la evaluación de beneficio-costos respecto del mantenimiento de la supervisión aduanera y el descuido de los controles de los impuestos internos, esto último tomando en consideración la importancia de las fronteras, más desde el punto de vista del control de seguridad que del cobro de impuestos. El Ministerio de Hacienda, en su función de delegado de las funciones fiscales y tributarias del Presidente del Organismo Ejecutivo, se convierte en el representante del sujeto activo de los impuestos, el Estado de cada nación.

El planteamiento presentado en los párrafos anteriores, por demás aséptico, dista mucho de la realidad concreta de los países centroamericanos, dado a que en la práctica, como lo presentan Schneider (2013) e Icefi (2015a), en Centroamérica las decisiones vinculadas con la definición de la política tributaria no derivan de un marco equilibrado de poder ni de análisis técnico, por lo que el planteamiento impositivo de la región obedece a las decisiones del aparato empresarial que goza de cuotas desproporcionadamente grandes de poder que les permiten influenciar y, en algunos casos, controlar y determinar las disposiciones legales relacionadas.

La evidencia permite concluir que las políticas fiscales de la región centroamericana, no se han diseñado con criterios técnicos, debido a que derivan de un posicionamiento ideológico neoclásico o liberal, en un entorno conceptual de Estado de austeridad, en donde, en casi todos los países el empresariado privado argumenta y gestiona privilegios fiscales —típicamente, exenciones o exoneraciones— como mecanismo para promover la atracción de inversión (Icefi, 2015a), y que no es sujeto a evaluaciones periódicas, ni a controles o revisiones por parte de las autoridades públicas.

De esa forma, a partir de los años ochenta del siglo XX y especialmente luego del derrumbe teórico del *Consenso de Washington*, la forma principal en la que las élites centroamericanas buscan incrementar sus ganancias, es tratando de evitar el pago directo de impuestos, tanto proponiendo la eliminación de aquellos con connotación de directos, o por medio de la creación de una gran multiplicidad de deducciones que no son necesarias para la obtención del producto, y especialmente por medio de la creación de regímenes especiales, como los de maquila y zona franca, en los cuales los beneficiarios quedan al margen del pago de impuestos.

5.2 EL LEGISLADOR

El papel primario de los cuerpos legislativos de un país es garantizar, por medio del principio de legalidad, que las disposiciones planteadas por el hacedor de la política tributaria responden a los principios tributarios y a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de cada uno de los países, y por ende al

⁷ Una ampliación de la temática presentada puede encontrarse en Schneider (2013) e Icefi (2015a), y en donde se desarrollan los elementos planteados, y se caracteriza como las élites económicas centroamericanas han

La evidencia muestra la proliferación y persistencia de los privilegios fiscales que han generado niveles altos de gasto tributario y, no representan una herramienta útil en la atracción de inversiones, que hoy siguen basando su competitividad internacional en el pago de bajos salarios y en la sobreexplotación de recursos naturales. Complementariamente, para acomodar la legislación tributaria a sus intereses, tanto influenciando en los ministerios de hacienda, como en las asambleas o congresos nacionales, uno de los mecanismos usados por las élites centroamericanas para alcanzar sus propósitos, es el *lobby* político o legislativo encaminado a promover la creación de tratamientos tributarios especiales, o bien, a bloquear las reformas dirigidas a eliminar este tipo de privilegio fiscal o de incremento de impuestos que los podrían perjudicar en su desempeño.

Otra forma que utilizan las élites centroamericanas para el bloqueo de reformas legislativas asociadas con el aumento de impuestos, es la impugnación judicial en tribunales regulares o constitucionales, los que regularmente responden a designaciones sectoriales y que motiva a las élites a realizar amplios esfuerzos para controlarlos, adquiriendo cierta capacidad de veto ante decisiones legales que les perjudiquen⁷.

bienestar de la población. Lamentablemente, en la práctica, aun cuando los legisladores debieran tener un rol menos activo en la política fiscal, las disposiciones de determinadas constituciones políticas ofrecen facultades fuera de lo apropiado a los miembros de dicho cuerpo legislativo, por lo que

ejercido influencia y control mediante la *captura* de las instituciones con facultades para definir las políticas, o tomar decisiones en materia de políticas económicas y fiscales.

aprovechando su posición, muchas de sus disposiciones terminan beneficiando a grupos privados con intereses, sin realizar evaluaciones apropiadas que muestren el aumento evidente en el beneficio social; de allí que la aprobación o no aprobación de cambios autónomos —al margen de la visión teóricamente integral del Ministerio de Hacienda— en la legislación tributaria promovidas por la mayor parte de los cuerpos legislativos, tenderá a reflejar intereses personales o particulares de ciertos grupos privados, lo que termina dificultando el funcionamiento de la política tributaria o en el mejor de los casos del trabajo de la administración tributaria y reduciendo el bienestar de la sociedad. El problema central de los cuerpos legislativos, en materia tributaria, es que se convierten en formuladores de política tributaria parcial y sectorial, cuando su función debiera ser preservar el funcionamiento integral de la política del Estado en la búsqueda del bienestar colectivo.

Al margen de este último importante aspecto, los cuerpos legislativos, en su función de evaluación de la función ejecutiva del Estado, debieran disponer de

apropiados aparatos de análisis tributario y fiscal, que no solo se limiten a aprobar lo propuesto por el Ministerio de Hacienda correspondiente, sino que cuantifiquen el impacto, la incidencia y sobre todo el efecto que los impuestos tendrán sobre la toma de decisiones de los agentes económicos, a fin de solicitar que las reformas realmente produzcan un aumento en el bienestar social.

Lamentablemente, en la práctica, el trabajo de los congresistas, debido a su responsabilidad de representación de determinados grupos y especialmente élites económicas o políticas, no les interesa el monto total esperado de recaudación, sino el efecto que puede tener sobre sus representados. Por ello, en la región, muchos congresistas que representan a grupos con fuerte formación y acumulación de capital tratan de evitar la aprobación de impuestos que redunden en el gravamen a estos rubros; por el contrario, si sus representados son sectores más populares, tratarán de evitar el establecimiento de impuestos al consumo.

5.3 EL SUJETO PASIVO

El pago de los impuestos corresponde a la sociedad en general, conforme lo definido en la política fiscal de cada país y las propias constituciones políticas. En consecuencia, sus pobladores son los sujetos pasivos, debido a que reciben el impacto total de las decisiones de la política tributaria, y son estos lo que verán afectados su nivel de ingresos, distorsionar sus decisiones, y los que tendrán que soportan el costo de cumplimiento total tributario.

En la práctica, los sujetos pasivos de los impuestos reaccionan al establecimiento de estos, dado a que, tratarán de evitar la reducción de su bienestar como consecuencia del impacto tributario y por ende harán los esfuerzos necesarios para optimizar el uso de sus recursos; lo que en muchos casos, podría implicar que difieran, o simplemente eviten el pago de impuestos. Por ello, en gran parte, la decisión de los sujetos pasivos por el pago de

impuestos dependerá del riesgo de sanción por la administración tributaria y del resto de elementos vinculados a la moral tributaria.

En general, todas las decisiones del resto de entes que participan en el sistema tributario debieran tomar en consideración al sujeto pasivo tributario, sus reacciones y su bienestar, tanto para establecer quienes pagarán los impuestos, como para definir los métodos de recaudación y control para el cumplimiento. Dado a que los contratos sociales regularmente determinan que todos los habitantes de un país, deberán contribuir con el financiamiento de los gastos del Estado, técnicamente se les otorga la calidad de contribuyentes, en el sentido que contribuyen a permitir que funcionen los programas y proyectos públicos; así en ese sentido, los contribuyentes son todos los que pagan algún tipo de tributo en un Estado, no importa si el mismo es de tipo directo o indirecto.

Ahora bien, si todos los sujetos pasivos de los impuestos cumplieran con sus obligaciones sin demora y sin tratar de reducirlas o distorsionarlas, no habría necesidad de ningún ente que se encargara de verificar el cumplimiento tributario. Lamentablemente, como no es de esa forma, todas las legislaciones tributarias, han creado ciertas figuras que facilitan la recaudación del impuesto, y que generan la ilusión de diferentes niveles de obligados tributarios, quienes, en su mayor parte, se benefician financieramente por la operatoria del impuesto, aunque también ven aumentado su costo de cumplimiento tributario; de allí las figuras del contribuyente y de los agentes de retención o de percepción consideradas en la legislación tributaria, que fungen como auxiliares en la función recaudatoria y que producen la ilusión que son ellos los que pagan los impuestos, y no la población en general.

El contribuyente es una figura artificial creada en las legislaciones tributarias, con el propósito de diferenciarla de la del sujeto pasivo, e identifica a la persona natural o jurídica encargada de entregar a la administración tributaria los montos recaudados, especialmente de los impuestos indirectos, los que sin embargo, no corresponden necesariamente a cumplimiento tributario propio, sino, en su mayor parte, de otros sujetos pasivos. Por otro lado, las legislaciones tributarias definen también sistemas de retención, en donde se establece que cierto tipo de contribuyentes cuando le realicen pagos a un tercero, tendrán la obligación de retener el monto legal definido del tributo y enviarlo a la administración tributaria. Ambos mecanismos, tienen como propósito reducir la complejidad en el sistema tributario haciendo que gran parte de los sujetos pasivos, no tengan que presentar declaraciones por todas las operaciones que realizan, reduciendo de esa forma el número de obligados a presentar declaraciones directas a la administración tributaria y mejorando el cumplimiento tributario.

Por ello, aun cuando los contribuyentes y los agentes de retención designados regularmente entregan una gran cantidad de recursos a la administración tributaria, la mayor parte los recursos trasladados son pagos efectivos de otros individuos. De allí que se debe tener mucho cuidado en no confundir la capacidad contributiva de un sujeto pasivo, diferenciando los pagos que le corresponden por su actividad económica, de los recursos que traslada de otros agentes económicos, en su función de agente de percepción o de retención. La confusión que ocasiona dicha situación ha permitido que en muchas oportunidades, los grupos empresariales que ocupan la función de contribuyentes o agentes de retención traten de hacer creer a la opinión pública, que un número muy limitado de ellos son los que aportan la mayor parte de los recursos para el financiamiento del Estado.

La acción de tener un número limitado de agentes de retención y percepción, contribuyentes en el sentido jurídico, aumenta la eficiencia en la supervisión de la administración tributaria, debido a que reduce drásticamente el número de personas a verificar, si los procedimientos y procesos recaudatorios y de retención son claros y se cumplen apropiadamente; sin embargo, como se apuntó previamente, genera una ilusión sobre quien es el verdadero sujeto pasivo de los impuestos y sobre todo de quien es el que soporta la incidencia del impuesto, que llega al extremo incluso de contribuyentes que aportan

recursos al Estado procedente de terceros, pero que en ningún caso se convierten en sujetos pasivos de algún tributo.

Finalmente, es pertinente recordar en Centroamérica la existencia de la informalidad económica, que requiere un planteamiento específico del Estado para su atención, dado a que en ningún caso, su formalización obedecerá a los procedimientos específicos tradicionales de la administración tributaria.

5.4 LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Como fuera mencionado previamente, la razón de ser de la administración tributaria se encuentra en el control del comportamiento de los agentes económicos que, cuando tratan de optimizar el uso de sus recursos y consecuentemente de su bienestar, difieren o evitan el pago de tributos. Si todos los individuos, guiados por su moral tributaria, tuvieran un nivel de cumplimiento tributario perfecto, no habría razón de que exista administración tributaria, bastaría con un muy pequeño ente encargado de llevar la contabilidad de lo ingresado, que incluso podría formar parte de la contabilidad del Estado.

Lamentablemente, el nivel de cumplimiento tributario dista de ser perfecto, por lo que debe existir un ente encargado de conminar a los sujetos pasivos con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, creando los mecanismos apropiados para facilitar el pago, pero sobre todo con el establecimiento de los controles y estrategias de fiscalización necesarios para crear la percepción de riesgo que evite las prácticas de evasión e incumplimiento tributario. Ahora

bien, el trabajo de la administración tributaria inicia en donde termina el trabajo del hacedor y el aprobador de la política tributaria, es decir, parte de las leyes aprobadas, con las alícuotas de impuestos definidas y los procedimientos debidamente establecidos, por lo que su nivel de efectividad debe medirse a partir del cumplimiento de la recaudación potencial a partir de la definición de estas condiciones y no del potencial teórico de un impuesto.

En el mundo moderno, la administración tributaria se convierte en una importante herramienta de asesoría en materia de política tributaria, dado a que conoce de mejor forma el comportamiento de los contribuyentes y puede ser de mucha utilidad en la definición de los esquemas básicos de legislación tributaria.

La administración tributaria juega un papel central en los resultados de la política fiscal, porque cuando reporta debilidad relativa, se produce un bajo

nivel de ingresos fiscales para el financiamiento del Estado, sin embargo, esta debilidad muchas veces es causada por la pobre definición de los impuestos y la complejidad de los mismos; así como a decisiones políticas que impiden su trabajo efectivo. Esta situación, incluso ha llevado a que, en algunos ámbitos mundiales, se haya producido una orientación sistemática al establecimiento de impuestos más sencillos, producto de la poca capacidad de administrar y fiscalizar los impuestos con bases gravables complejas por los entes responsables.

La administración tributaria moderna tiene un funcionamiento basado en procesos, destacando dentro de los mismos: la colección y cobranza tributaria; el control y la fiscalización; y la atención y servicio al contribuyente, todas ellas, con el fin de producir el efecto deseado de que todos los contribuyentes paguen sus impuestos. Actualmente a dichos procesos se han incorporado algunos de importancia transversal dirigidas a fortalecer los resultados generales de la administración tributaria, dentro de los que destacan: la facturación electrónica, las agencias virtuales, la tributación internacional y otros de interés.

También, y tratando de hacer más eficiente la supervisión de los sujetos pasivos, muchas administraciones se han organizado en forma operativa por medio de la segmentación de sus contribuyentes, esto es: grandes contribuyentes, medianos contribuyentes y el resto de los contribuyentes; debido a que la misma permite conocer las necesidades, características y cualidades de entidades razonablemente homogéneas, lo que hace más eficiente el uso de recursos financieros.

Los procesos fundamentales mencionados: la cobranza tributaria, la fiscalización y la atención al contribuyente, representan los vectores fundamentales de evaluación permanente de una administración tributaria para

establecer su eficiencia. En ese sentido, la administración tributaria debe ser capaz de transmitir la imagen de simplicidad, control y riesgo para con los sujetos pasivos, por lo que en la medida que se cumplan estos propósitos el nivel recaudatorio será mayor.

El primero de los procesos mencionados, la cobranza y colección tributaria, necesita crear condiciones que permitan que los contribuyentes cumplan de forma sencilla, rápida y puntual con sus obligaciones tributarias. En la actualidad, en las administraciones modernas esta función incluye tres aspectos fundamentales:

- A. La facturación y declaración electrónica de las obligaciones tributarias de los contribuyentes,
- B. La existencia de un *call center* que recuerde a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, especialmente cuando ha culminado el período declaratorio, y
- C. La preparación y presentación al contribuyente de declaraciones proforma que surgen de los cruces de información del resto de contribuyentes; este último aspecto, da la apariencia inmediata de control y fortalece el cumplimiento voluntario del pago de impuestos.

Sobre este particular, debe recordarse que el nivel de cumplimiento tributario se mide por medio de la relación entre el número de los contribuyentes que efectivamente cumplen con el pago de sus obligaciones tributarias y de aquellos que estarían obligados; por ello, la exitosa selección de agentes de retención y de percepción, y de los mecanismos de información tributaria, contribuirá efectivamente con los resultados esperados. Debido a la limitada cantidad de recursos de los que disponen las administraciones tributarias, entre más se fortalezca el nivel de cumplimiento voluntario de los sujetos pasivos, más exitosa será una administración tributaria.

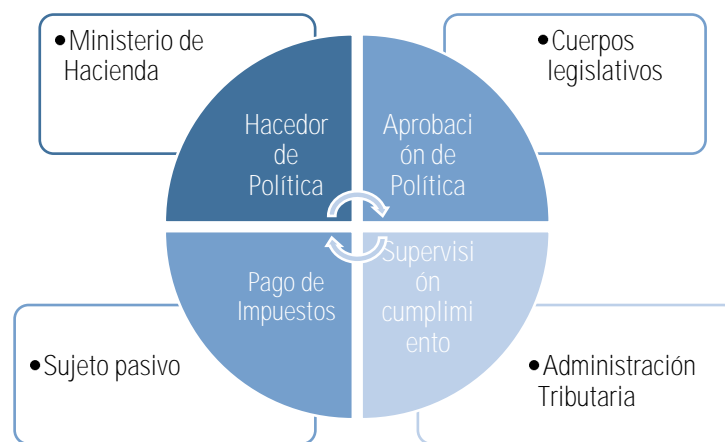
La segunda tarea de una administración tributaria es precisamente la tarea más compleja, pero es la que define su personalidad: el control, la fiscalización y la presentación de las denuncias correspondientes para la persecución legal de aquellos que no están en la disposición del cumplimiento de sus obligaciones. En general, aun cuando se hayan hecho fuertes avances en la simplificación del pago de impuestos, si la administración tributaria no transmite la percepción de que los que no hayan cumplido con el pago correspondiente serán detectados, la recaudación no crecerá, haciendo cada vez más necesaria la acción de fiscalización. En este último elemento habrá que llevar un apropiado control de la relación de beneficio-costos de las fiscalizaciones, de tal forma que la selección de las auditorías permita la elevación de la recaudación efectiva de tributos, con el menor costo posible.

Finalmente la tarea de atención al contribuyente es colateral a ambas funciones anteriores, sin embargo, la misma es de suma importancia para lograr un cumplimiento certero y simple del pago de impuestos.

Por lo anterior, el funcionamiento de una administración tributaria se puede medir en forma primaria por medio del seguimiento de tres indicadores básicos: el nivel de evasión de los tributos que se administran; el nivel de cumplimiento tributario voluntario (asociado con el tamaño de la base tributaria de un país), y la satisfacción del público en general de la atención que se les presta en las oficinas de dicha institución.

Es pertinente comentar que en el análisis anterior, no se incluyeron las funciones aduaneras, dado a que todavía en la mayor parte de países del mundo dichas funciones se han encomendado, por sus características específicas a entes especializados en el control y la protección fronteriza.

Gráfico 5.1 Componentes del sistema tributario



Fuente: Elaboración propia

Aun cuando existen muchos modelos de gobernabilidad tributaria, los cuales pueden ser más o menos centralizados del organismo formulador de política fiscal, es muy importante es que la administración tributaria disponga de los recursos técnicos, físicos, humanos y financieros necesarios para la ejecución de sus tareas; así como de los mecanismos apropiados de rendición de cuentas, que permitan la evaluación de la opinión pública y del Ministerio de Hacienda de que las tareas se están cumpliendo en forma apropiada.

Es importante comentar también que las sociedades modernas, además de incluir dentro de la administración tributaria un sistema de identificación para

aquellos que tratan de evitar el pago de tributos, también debe disponer de mecanismos de educación y formación que motiven la creación y fortalecimiento de una cultura tributaria, especialmente para las nuevas generaciones. La cultura tributaria forma parte de la cultura de ciudadanía de un país, en la cual cada persona conoce que de la misma forma como el Contrato Social les ha dado derechos, también les establece obligaciones, las cuales para un mejor futuro deben ser cumplidas en forma apropiada; sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que el intento de construir cultura tributaria permitirá obtener mejores resultados recaudatorios en un futuro mediano, pero ello no substituye de ninguna forma las estrategias de control y fiscalización que debe utilizar la administración tributaria.



5.5 EJERCICIOS

Los siguientes ejercicios pretenden que el estudiante profundice sobre los contenidos tratados en el capítulo anterior, pero también que aplique los conocimientos a su realidad fiscal y económica. Luego de la investigación individual, se sugiere al docente que prepare la discusión en grupos de trabajo con el fin de perfeccionar el conocimiento adquirido.

- A. Realice una búsqueda en la página Web del Ministerio de Hacienda de su país y determine cuáles son los propósitos de la política fiscal y de la política tributaria del país. De no encontrarlos, con los conocimientos adquiridos plantee una aproximación a ambas y determine si responden a lo establecido en la Constitución Política de su país. Recuerde que para este ejercicio, lo importante no es lo que Ud. estima correcto, sino lo que verdaderamente sucede en la práctica.

- B. Evalúe las últimas reformas tributarias impulsadas en su país y determine como las mismas respondieron a los principios tributarios y a la Política Tributaria de su país (si existe).
- C. Si en su país los congresistas plantean reformas legales a los tributos, evalúe el grado de consistencia que han tenido las últimas planteadas con los propósitos del Estado y de la Política Tributaria de su país (si existe). Evalúe si en el planteamiento de los congresistas, las reformas planteadas obedecen a los intereses de la sociedad o si existen intereses particulares que salieron beneficiados.
- D. Regularmente cuando se plantean algunas reformas tributarias, los aparatos públicos y ciertos sectores empresariales interesados, argumentan que traerá beneficios al país en X, Y o Z aspecto. A partir de las últimas realizadas, analice si existe alguna evaluación a posteriori de los beneficios causados al país. Según Ud. ¿Qué reformas no rindieron los beneficios anunciados? ¿Qué recomendaría? ¿Evalúe quiénes fueron los grandes ganadores de dichas reformas?
- E. En el organigrama del Ministerio de Hacienda de su país, busque cual es la unidad de dicho ente que se encarga de evaluar los resultados de la política fiscal y política tributaria del país. A partir de ello, analice que tipos de estudio han sido publicados para determinar la productividad y el rendimiento de impuestos, y los efectos sobre el bienestar de las personas. ¿Existen algunos estudios que midan si los tratamientos tributarios preferenciales otorgados son pertinentes? ¿Sobre este último tema, existe alguna evaluación de la evasión tributaria del ISR y del IVA?
- F. Comente si en el Congreso o Asamblea Legislativa de su país, existe algún cuerpo efectivo de especialistas tributarios que evalúan los cambios legales propuestos sobre los impuestos.
- G. Si Ud. fuera designado como el funcionario responsable de la administración tributaria de su país, ¿Qué estrategias adoptaría para incrementar el número de sujetos pasivos que efectivamente tributan?
- H. Atendiendo a que la mayor parte de la economía informal del país es de sobrevivencia o de contribuyentes que evitan los pagos de tributos debido a que prefieren mantenerse en la opacidad. ¿Qué estrategias de simplificación le podrían ser de utilidad para incorporar a estos contribuyentes al pago de impuestos? ¿Le serían efectivas?

- I. Si Ud. forma parte del Gobierno, ¿Cómo haría para incrementar el número de cotizantes a la seguridad social del país?
- J. En su país ¿Cómo se mide si la administración tributaria está haciendo un buen trabajo? ¿Diría Ud. que el trabajo de dicho ente es técnico o es influenciado por factores políticos?



6

ALGUNOS TÓPICOS
ESPECIALIZADOS EN
LA TEMÁTICA DE
INGRESOS PÚBLICOS

En muchas oportunidades el tema de los ingresos públicos se reduce al estudio de los impuestos. La situación regularmente deriva tanto de la importancia que los mismos ocupan dentro del financiamiento del Estado, como del hecho que en algunas oportunidades los análisis son realizados por especialistas del campo legal, dirigidos a la asesoría de contribuyentes y a la consultoría tributaria, produciendo instantáneamente un descuido en la evaluación de la relación del gasto con los ingresos públicos, y de la influencia e importancia de las tasas y contribuciones dentro del financiamiento de las actividades de los diferentes Estados, y de los efectos sobre el comportamiento de los agentes económicos. La visión de dichos análisis es todavía más significativa y perniciosa, cuando la discusión se limita a lo que está escrito específicamente en las leyes impositivas actuales, descuidando de esa forma la sociología fiscal que implica la discusión y aprobación de los impuestos como parte de un complejo entramado fiscal; los efectos intertemporales de la tributación; la discusión entre legalidad y legitimidad asociado al uso de guardidas fiscales por parte algunos contribuyentes y que es fuertemente defendido por los defensores de los mecanismos de elusión fiscal, entre otros.

Complementariamente, el análisis estrictamente legal que realizan los especialistas jurídicos, crea la ilusión de que los impuestos tienen una vida

autónoma, porque su análisis debe hacerse a partir de redactado estrictamente en una ley, menospreciando los aspectos políticos y sociales, y sobre todo de los económicos que los originan, y desconectando su funcionamiento a la necesidad de atender los derechos de las personas en la sociedad; en ese tipo de análisis, se sugiere que la evaluación debe realizarse estrictamente por lo que está escrito en la ley, sin considerar que el derecho individual debe estar supeditado, como lo dicen las mismas constituciones políticas, a los derechos de la sociedad.

Adicionalmente, otro elemento para considerar está vinculado al hecho de que los tributos no son la única fuente de ingresos públicos, aunque sí la más importante, y se descuida sistemáticamente la evaluación de otras fuentes de recursos, dentro de las que destacan las utilidades de las empresas públicas y la explotación de recursos naturales, como principales.

En las siguientes páginas, se plantean de forma introductoria algunos de los temas mencionados, los que un verdadero especialista en ingresos públicos no puede descuidar.

6.1 LOS PACTOS FISCALES Y LA IMPORTANCIA DE LA SOCIOLOGÍA FISCAL

La relativa debilidad de los sistemas tributarios de muchos países en desarrollo y la dificultad extrema de establecer mecanismos de largo plazo que garanticen

el financiamiento de los programas que los gobiernos deben emprender para atender los derechos de los habitantes y para corregir los fallos del mercado de

las economías capitalistas incipientes, han producido la necesidad permanente de discutir, en forma complementaria a los lineamientos constitucionales y legales, pactos fiscales o acuerdos nacionales que buscan fortalecer la legitimidad de los Gobiernos para su quehacer fiscal.

La fiscalidad es una de las principales formas en la que se relacionan el Estado y la ciudadanía, por lo que un pacto fiscal es por naturaleza un proceso político; y como tal, parte de la percepción de una necesidad en materia fiscal o el planteamiento de una demanda, que las autoridades perciben, o que la sociedad exige, que debe ser discutido al margen de la representación legal definida en las leyes correspondientes.

En general, el pacto fiscal contiene alcances mayores a los objetivos tradicionales de la política fiscal, y representa un mecanismo que favorece la gobernanza, la participación ciudadana y la consolidación de la democracia. También, un pacto fiscal implica la discusión y consenso de aspectos que exceden, por ejemplo, a una reforma tributaria tradicional, de tal forma que los consensos son parte del desarrollo democrático y cuentan con un amplio apoyo político, económico y social. La discusión de un pacto fiscal, considerada como una profundización al tema fiscal, va mucho más allá de lo considerado en las Constituciones Políticas de los países, e intenta operativizar el espíritu que la sociedad ha definido sobre como el Estado debe intervenir y los mecanismos que serán utilizados para su financiamiento, pero en su discusión interviene un gran cantidad y complejidad de agentes y de intereses contrarios, todos guiados con el propósito de lograr los objetivos que estiman deben ser comunes, pero sin descuidar los intereses sectoriales e individuales.

De esa cuenta, la discusión de un pacto fiscal implica la eliminación de los mecanismos de *lobby* o de influencia que los diferentes sectores económicos,

especialmente los empresariales, realizan sobre el Estado, para acomodar el funcionamiento del aparato fiscal a sus intereses, y el cambio hacia la búsqueda de un consenso en donde todos los sectores contemplen los derechos sociales e individuales que serán atendidos y las contribuciones que serán realizadas, como parte del costo de vivir en sociedad.

Cepal (2010) considera que en materia estrictamente tributaria, un pacto fiscal apropiado para las características de cualquier país de Latinoamérica debe tener en cuenta, como mínimo:

- Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria que equilibre las finanzas públicas, con incentivos adecuados a la inversión productiva. Esto es que la carga tributaria debe ser la necesaria para garantizar la suficiencia fiscal, pero creando condiciones que permitan potenciar adicionalmente la producción nacional.
- Una ruta para mejorar la recaudación por medio de la reducción y el control progresivo de la evasión, y la supresión paulatina de las exenciones en impuestos directos que generan inequidad e ineficiencia económica.
- Una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Sobre este aspecto sugiere también, el impulso a la equidad horizontal y a la equidad vertical tributaria.
- Una agenda que correlacione cambios en la carga y estructura tributarias, con el destino de los recursos como fuente de financiamiento para las políticas públicas.
- Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que atienda las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia. Por ejemplo, fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

- Fortalecimiento de las instituciones, especialmente de la administración tributaria, para mejorar sus capacidades de control y fiscalización.

Icefi (2007) y Fuentes & Cabrera (2006) hacen referencia a las experiencias centroamericanas más recientes en materia de pacto fiscal, destacando el proceso emprendido, los niveles de acuerdo alcanzado y las condiciones que imposibilitaron su vigencia efectiva, destacando entre las principales dificultades: el traslado de los acuerdos políticos hacia reformas concretas en materia legislativa, que cedió primariamente ante el reto de mantener los acuerdos entre los grupos empresariales y los colectivos de organizaciones sociales, y la falta de involucramiento de los aparatos legislativos.

En forma complementaria, Icefi (2005) presentó una evaluación de las experiencias internacionales exitosas en materia de negociación de pactos fiscales, concluyendo que existen diez claves para que los mismos tengan un final exitoso. Dentro de estas condiciones están: el aprovechamiento de cambios en la correlación de fuerzas internas para impulsar las reformas que implica el pacto fiscal; disponer de un arreglo institucional bien definido para impulsar el proceso, con credibilidad técnica y política; incluir desde el inicio de la discusión a los partidos políticos y al poder legislativo; y plantear una visión integral fiscal y no limitativa a tributos, entre otros aspectos de interés.

6.1 LA EQUIVALENCIA RICARDIANA Y LA JUSTICIA INTERTEMPORAL TRIBUTARIA

Las decisiones de consumo y ahorro de una persona individual pueden, con sus limitaciones, ser representadas por el modelo de dos períodos, por medio del cual, un sujeto, con la restricción de acumulación de activos y pasivos previo y al finalizar su vida productiva, toma sus decisiones intertemporales a partir del momento en el que decide gastar.

De esa forma:

$$C_1 + \frac{C_2}{(1+r)^2} = Y_1 + \frac{Y_2}{(1+r)^2}$$

En donde:

C_1 y C_2 corresponde al nivel de consumo que la persona decide realizar en los períodos 1 y 2 (presente y futuro) de su vida útil.

Y_1 y Y_2 representan los niveles de ingreso presente y futuro de la persona

r = tasa de interés de mercado

S_1 = ahorro para el período 1

La expresión utilizada nos permite concluir que si un sujeto tiene $Y_1 > C_1$, tendrá una acumulación de ahorros (S_1), los cuales permitirán que en el futuro su nivel de consumo C_2 será superior al originalmente dispuesto, por el monto equivalente al diferencial entre el ingreso y el consumo observado en el período 1 más la tasa de interés obtenida por la colocación de dichos ahorros en el sistema financiero.

Esto es: $C_2 = Y_2 + S_1 + rS_1$

Por supuesto, si la decisión fuera en sentido contrario, es decir que $Y_1 < C_1$, entonces el sujeto en lugar de acumular ahorros para el siguiente período tendrá la obligación de pagar una deuda (D_1), la cual también genera la obligación de pagar intereses. En consecuencia, el monto del consumo esperado para el segundo período se reducirá respecto al originalmente planeado, como consecuencia de la deuda adquirida y sus réditos.

Esto es: $C_2 = Y_2 - D_1 - rD_1$

Por supuesto que el modelo anterior es muy básico y puede ser objeto de múltiples adiciones para su análisis, sin embargo, nos puede servir como punto de partida para el análisis de la justicia intertemporal en las decisiones de gasto y de inversión del gobierno, los cuales aun cuando tienen una raíz común con el modelo teórico del consumo de dos períodos, no es exactamente igual.

En la práctica, a diferencia de una persona individual, el Estado no tiene una fecha de expiración, por lo que el análisis debe hacerse en forma de análisis multiperíodo, es decir no limitado solo a la existencia de los modelos del presente y el futuro, sin embargo, por simplicidad se conservará el

planteamiento original suponiendo el período 1 como el presente y el período 2 como todos los períodos venideros.

Adicionalmente, por simplicidad, se asumirá que previo al inicio del período 1, no existirá deuda acumulada. De esa forma:

$$G_1 + \frac{G_2}{(1+r)^2} = T_1 + \frac{T_2}{(1+r)^2}$$

En donde:

G_1 y G_2 corresponde al nivel de gasto público programado para los períodos 1 y 2 y que incluyen los niveles de gasto total, es decir incorpora el gasto corriente y el gasto de inversión.

T_1 y T_2 representan los niveles de impuestos presente y futuro, establecidos por el gobierno.

De esa forma si en el presente $T_1 < G_1$, el gobierno tiene un déficit fiscal (DEF), el cual, para ser financiado, implica la contratación de deuda, la cual está sujeta al pago de intereses, los cuales serán altos o bajos dependiendo de la fuente de financiamiento, esto es organismos multilaterales de cooperación o el mercado en general, cuando se recurre a la colocación de bonos.

Si se sigue la lógica del modelo de dos períodos, aparentaría que para que el gobierno concluya sin deuda al final del período 2, el nivel de G_2 deberá disminuir en el equivalente al monto del déficit fiscal del primer período y por supuesto de la tasa de interés que implica la contratación de la deuda, por lo que se desprendería que: $G_2 = T_2 - D_1 - rD_1$.

El planteamiento anterior es utilizado recurrentemente por los teóricos que sugieren el pago inmediato de cualquier deuda pública por medio de la restricción de los gastos, validando el modelo de dos períodos individual y concluyendo indiscutiblemente en que gastos en exceso en el presente implica recortar gastos a futuro. Sin embargo, a diferencia del sujeto individual, la deuda del gobierno puede resolverse por medio del aumento en la recaudación futura de impuestos, debido a la capacidad ejecutiva del Gobierno para efecto, y dicho efecto puede observarse de dos maneras: aumentando las tasas de impuestos u observando una mejora en la recaudación tributaria como consecuencia del aumento de la productividad y potencialidad económica.

El primero de los casos, ampliamente difundido desde los tiempos de David Ricardo y que recibió el nombre de la equivalencia ricardiana, sugiere que los déficits fiscales del presente deben ser necesariamente pagados con el aumento de tasas impositivas en el futuro, por lo que se interpreta que déficit del presente, implica impuestos en el futuro. La idea atrás de dicho planteamiento es que existe un problema de justicia tributaria, debido a que los pagos no realizados en el presente pueden comprometer el bienestar de las generaciones futuras. El planteamiento esconde lo que se conoce con el nombre del “modelo del sujeto egoísta” que sugiere que las generaciones actuales, prefieren evitar el pago de impuestos y trasladar dicho problema a las generaciones venideras. Esta situación implicaría un problema de justicia fiscal intertemporal e intergeneracional.

El análisis anterior es correcto si el endeudamiento deriva del financiamiento de actividades de gasto público que beneficiarán exclusivamente a los habitantes del hoy, o si son utilizados exclusivamente para financiar los gastos administrativos del gobierno de hoy. Sin embargo, ¿qué sucede si la deuda es contraída para financiar la mejora en la potencialidad productiva de la economía en su conjunto o para fortalecer la productividad de los factores de producción, especialmente de la fuerza de trabajo de los contribuyentes del futuro? Es indiscutible que la deuda deberá pagarse en el futuro con más impuestos, para no reducir el tamaño del Estado, sin embargo, en este caso, el mayor nivel de impuestos no necesariamente implica mayores tasas, sino simplemente mayor recaudación, como consecuencia de una base gravable incrementada.

En este caso, que implica por supuesto la necesidad de cuidar que los gastos de inversión financiados con deuda sean exclusivamente dirigidos tanto para financiar el bienestar de las nuevas generaciones, como para potenciar la capacidad productiva de la economía en su conjunto, la contratación de deuda actual no implicaría mayores tasas tributarias para el futuro, lo que significaría el mantenimiento de los niveles apropiados de justicia tributaria intergeneracional.

El análisis de la contratación de la deuda y sus efectos sobre la actividad económica y otras variables es mucho más amplio y con más elementos de análisis, por lo que lo indicado es los párrafos previos, es simplemente el punto de partida que los lectores deben tomar para el conocimiento del tema.

6.3 LA TRIBUTACIÓN INTERNACIONAL Y LOS PARAÍSO FISCALES

La estructura tributaria de los países desarrollados demuestra los esfuerzos que los mismos han realizado para mantener vigente los principios de justicia tributaria para con sus contribuyentes. De esa forma, se reportan regularmente valores superiores al 65%, en promedio, para los impuestos directos y el resto a impuestos al consumo, sean estos generales o específicos, de acuerdo con lo que presentan los datos de ingresos tributarios de los países miembros de la OCDE. Estos valores no se replican en la estructura tributaria latinoamericana (salvo en los países de mayor desarrollo relativo) y mucho menos en Centroamérica.

La prevalencia de los impuestos directos para el financiamiento público de un país hace necesario tener un apropiado control sobre los ingresos que perciben los sujetos pasivos de los mismos, y de las propiedades que son adquiridas como consecuencia de la utilización de estos ingresos. Sin embargo, y como respuesta a dicho propósito, la planificación fiscal de muchas empresas y personas individuales en el mundo produjo el desplazamiento de bases gravables hacia otros territorios, en los cuales, la legislación tributaria basada en el antiguo principio de renta territorial sobre el que se fundamentaba el derecho tributario de los países desarrollados no podía alcanzarlos.

Tabla 6.1 Estructura tributaria de los países de la OCDE, años seleccionados. En porcentajes

Tipo de impuesto	1965	1975	1985	1995	2005	2010	2015	2018
Sobre la renta personal	26.2	29.8	29.8	24.3	22.7	22.5	23.5	23.5
Sobre la renta corporativo	8.8	7.6	8.0	8.1	10.5	8.9	9.2	10.0
Contribuciones a la seguridad social	17.6	21.9	22.1	25.4	24.9	26.4	25.7	25.7

<i>Empleados</i>	5.7	6.9	7.4	8.2	8.7	9.5	9.5	9.5
<i>Empleadores</i>	9.8	13.8	13.3	15.3	14.8	15.5	15.0	15.0
<i>Otros*</i>	2.1	1.2	1.4	1.9	1.4	1.4	1.2	1.2
Sobre las nóminas	1.0	1.3	1.1	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2
Sobre la propiedad	7.9	6.4	5.4	5.2	5.6	5.5	5.8	5.6
Generales al consumo	11.5	13.4	15.8	20.2	21.0	21.3	21.1	21.2
Específicos al consumo	24.7	17.7	16.2	12.1	10.7	10.6	10.1	9.6
Otros	2.4	2.0	1.7	3.8	3.6	3.7	3.4	3.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Icefi con datos de Revenue Statistics, 2020, OCDE

*Incluye contribuciones de trabajadores independiente, y aquellas que no se pudieron asignar en las categorías anteriores

El principio de renta territorial garantiza la capacidad ejecutiva del Estado a gravar todos los ingresos y rentas que son generadas dentro del territorio nacional, por lo que si un residente de un país obtiene parte o todas sus rentas en otro territorio, queda automáticamente no afecto al pago de los impuestos. Para atender dicha situación, la mayor parte de las naciones desarrolladas y muchas en desarrollo, con el propósito de proteger la recaudación del impuesto sobre la renta, adoptaron el principio de renta mundial, por medio del que el Estado, del cual es residente un contribuyente, tiene la facultad de gravar las

rentas o ingresos generados, independientemente del territorio en el que se haya producido dicha situación.

Originalmente, la decisión de los países desarrollados a perfeccionar el modelo de renta mundial produjo fenómenos de doble tributación, dado que rentas que se producían en otro territorio, eran gravadas tanto por el país de generación, como por el país de residencia del contribuyente. Esta situación ha tratado de ser corregida parcialmente por medio de la verificación de Convenios de Doble

Tributación (CDT), en la cual ambos territorios ceden parcialmente sus derechos soberanos para que el contribuyente no sufra de un exceso de gravamen que puede poner en peligro su productividad; obviamente estos acuerdos tienen sentido solo sobre los países en los que existe simultáneamente renta mundial, pero carece de sentido tributario, cuando una de las naciones dispone de renta territorial. En la práctica actual, algunas naciones desarrolladas que tienen residentes con inversiones en el resto del mundo intentan, con éxito relativo, la negociación de CDT con países en desarrollo, aunque estos dispongan de renta territorial, siguiendo el argumento de que esta estrategia puede servir como una herramienta de atracción de inversiones, utilizando un patrón similar al otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados.

Regularmente los Convenios de Doble Tributación son acompañados, aunque pueden firmarse en forma separada, por Acuerdos de Intercambio de Información (AII), los cuales permiten que las administraciones tributarias nacionales cooperen en la detección y combate de mecanismos de elusión y evasión tributaria internacional. Este último aspecto ha sido ampliamente apoyado por la OCDE, de tal forma que sus estándares de transparencia tributaria establecidos en el Foro de Transparencia Global se fundamentan en la decisión mínima de los países de suscribir e implementar apropiadamente los AII, en el camino hacia la transparencia fiscal internacional.

En sentido contrario, y como una herramienta complementaria a las estrategias de planificación fiscal agresiva, diversos territorios en el mundo, en los cuales se protege el anonimato de los depositantes e inversionistas, han ofrecido a los contribuyentes la posibilidad de colocar sus recursos en bancos o empresas domiciliadas en los mismos, con sistemas de baja o nula tributación. A estos territorios, que incluso algunos de ellos se encuentran ubicados dentro de los más grandes países del mundo, se les conoce con el nombre de guaridas

fiscales, aun cuando eufemísticamente algunos autores prefieren hablar de paraísos fiscales (*Tax Havens*).

La existencia de guaridas fiscales facilita no solo la evasión tributaria por medio del disfraz de maximizar la rentabilidad en territorios de baja o nula tributación, sino también fortalece la utilización de precios de transferencia con los países en desarrollo. Es muy común observar en Centroamérica exportadores que reportan permanentemente pérdidas fiscales, como consecuencia de la subvaluación de las mercancías exportadas que son dirigidas a un territorio fiscal como los mencionados, en donde son re-facturadas para su envío al destino final; por ende, las ganancias de las transacciones se quedan en estas guaridas fiscales en donde prácticamente no pagan impuestos, mientras que en los países centroamericanos, muchos exportadores no pagan ISR y no contribuyen al mantenimiento del Estado. Un detalle complementario de los flujos ilícitos de capitales en la región se presenta en la sección correspondiente a las filtraciones tributarias.

Para combatir los impactos de los paraísos fiscales y sobre todo de la utilización de precios de transferencia, las naciones centroamericanas, han evolucionado paulatinamente hacia la incorporación de legislación relacionada en su impuesto sobre la renta, sin embargo, aún no se ha avanzado en la adopción del principio de renta mundial, lo que sigue produciendo un fuerte desplazamiento de rentas a entidades *off-shore* no controladas, o paraísos fiscales, en los cuales la generación de ganancias no queda sujeta al pago de impuestos. También es cierto que las administraciones tributarias regionales no han tenido la capacidad de implementar apropiadamente los mecanismos para una correcta aplicación de los controles relacionados a la tributación internacional.

En los últimos años, las naciones más desarrolladas del mundo han planteado estrategias como la denominada BEPS (*base erosion and profit shifting*) dirigida a combatir todos estos fenómenos propios de la tributación internacional, sin embargo en nuestros territorios, debido tanto a la relativa debilidad de las administraciones tributarias, como al poco peso del impuesto sobre la renta en la estructura tributaria, aún se encuentra pendiente de conocer y formalizar el

tratamiento a la rentas de residentes en el territorio centroamericano que quedan al margen de la tributación y que indiscutiblemente implica un daño a la justicia fiscal, dado que son personas que utilizan y demandan los servicios públicos sin pagan el costo que corresponde de acuerdo a sus niveles de ingresos.

6.4 EL IMPUESTO INFLACIÓN Y EL SEÑOREAJE

Aun cuando no es un mecanismo tributario en el sentido estricto, en algunos países del mundo, parte de los déficits fiscales son financiados con emisión monetaria por encima de lo que normalmente demanda la actividad económica. Así, y siguiendo la lógica del modelo monetarista, un incremento de la oferta de dinero por encima de los valores demandados para el funcionamiento apropiado de la economía, producirá un incremento en el nivel general de precios, equivalente al que reportaría el establecimiento de un impuesto al consumo; por ello, el aumento marginal de precios derivado del financiamiento del déficit, se ha tendido a conocer con el nombre del impuesto inflacionario, en donde el monto total recaudado sería equivalente a la percepción de un impuesto equivalente.

La función principal de las autoridades monetarias de un país es garantizar un sistema monetario sano, que permita la predictibilidad de las variables monetarias relacionadas, nivel de precios, tipo de cambio, etc. acorde al comportamiento de las variables reales. De esa forma, el Banco Central de cualquier país realiza estimaciones permanentes de la demanda de dinero para responder al mercado con la cantidad apropiada de oferta de dinero que

mantenga estables y neutrales las variables monetarias, conforme el comportamiento real de la economía.

En condiciones normales, el Banco Central, como consecuencia de la emisión de dinero, obtiene un diferencial operativo a su favor, resultado de la comparación del valor social del dinero emitido contra el costo de producción de este; a dicho diferencial se le conoce con el nombre del señoreaje. Este señoreaje es utilizado regularmente para financiar las operaciones administrativas del Banco Central y de las instituciones encargadas de regular el sistema financiero y, en algunos países, si existen excedentes, los mismos son trasladados al organismo ejecutivo para financiar deficiencias presupuestarias.

Por ello, si el Gobierno de un país financia su déficit fiscal con la emisión de dinero, la recaudación equivalente al impuesto sería el señoreaje recibido por parte de las autoridades monetarias y que fue trasladado a las autoridades para el financiamiento de su gasto, mientras que el impacto sobre el nivel de precios (la inflación) sería el equivalente al impuesto establecido.

En general, un impuesto al consumo tiene una trayectoria directa, es decir, se define el impuesto y sus características, y como consecuencia de su aplicación, aumentan los precios de los bienes y servicios en el mercado. Esto implica que el impuesto aplicado produce un aumento marginal del nivel de precios al consumidor, y ese aumento marginal es utilizado para financiar el presupuesto de gastos del gobierno.

El financiamiento del déficit por medio de la emisión monetaria se presenta en forma inversa, aun cuando el resultado final es el mismo. Al realizar el gasto y financiarlo con emisión de dinero, se produce un aumento en los precios, por lo

que en general, la variación marginal de los precios es resultante del financiamiento del gasto del gobierno.

Aun cuando siempre existe la tentación por parte de las autoridades de gobierno de financiar sus déficits fiscales con emisión de dinero, los efectos nocivos de la emisión monetaria en exceso sobre el resto de las variables macroeconómicas, produce un efecto disuasivo muy poderoso que facilita en extremo el trabajo de las autoridades monetarias; sin embargo, el mecanismo sigue existiendo y es utilizado todavía, especialmente en casos de emergencia nacional, debido a la velocidad de respuesta que el financiamiento monetario reporta para atender las necesidades de la sociedad.

6.5 OTRA FORMA DE VER LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: EL ESTADO EMPRENDEDOR

En los últimos tiempos, el apareamiento de documentos como Mazzucato (2019) y Ha-Joon Chang (2020) han puesto nuevamente en vigencia y con mucha fuerza, la idea que el papel del Estado no solo es útil para corregir las imperfecciones del mercado, sino que puede ocupar una posición de avanzada en la creación de mercados, especialmente por medio de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+i)

A partir del Consenso de Washington, se desestimó el papel del Estado en el mercado y se invitó a los gobiernos a fundamentar su actividad en prácticas

neoliberales que incluyeron, entre otras cosas la privatización de las empresas estatales que existieron hasta ese momento, bajo el supuesto que el funcionamiento de las mismas le restaba eficiencia a la economía; en forma complementaria, a partir de las ideas incorporadas en el mismo, se minimizó el efecto positivo que el Estado creó por medio de I+D+i en muchas industrias y en la potenciación económica que se realizó durante mucho tiempo.

La liberalización extrema de la economía y la minimización del papel del Estado produjo una serie de fenómenos que han desembocado en grandes crisis económicas como la de 2009, además de una profundización en la pobreza y la

desigualdad, los cuales, de acuerdo con Chang (2020) todavía no han desaparecido, por lo que insta a la construcción de un nuevo orden económico internacional y combatir el debilitamiento del multilateralismo.

Ambos autores instan a potenciar las políticas económicas, industriales, sociales y ambientales de tal forma que el Estado ocupe una posición de liderazgo, especialmente como consecuencia del declive del sistema comercial internacional y de la crisis financiera de 2008, derivados de la debilitación del modelo neoliberal. El planteamiento de ambos autores parte del criterio que el Estado es una organización emprendedora, que asume inversiones de mayor riesgo y potencia de mejor forma el funcionamiento de la sociedad y el mercado, debido a la visión de largo plazo que ocupa en sus decisiones.

De esa cuenta, al igual como se planteó en el pasado el funcionamiento de un Estado emprendedor y direccionador de la economía, es pertinente que se den paso a asociaciones dinámicas entre el sector público y privado que se basen en los criterios de innovación y desarrollo.

En materia de ingresos públicos, la potenciación de la empresariedad del Estado produce una reconversión que en condiciones normales, como ya sucede en muchas economías del mundo, reduce la dependencia del financiamiento por medio de impuestos, liberalizando recursos privados y elevando el multiplicador fiscal, pero al mismo tiempo, facilita la transformación económica del país. De esa cuenta, el perfeccionamiento del Estado emprendedor puede dar como consecuencia una elevación de los ingresos públicos y una reestructuración de los ingresos.



6.6 EJERCICIOS

Los siguientes ejercicios pretenden que el estudiante profundice sobre los contenidos tratados en el capítulo anterior, pero también que aplique los conocimientos a su realidad fiscal y económica. Luego de la investigación individual, se sugiere al docente que prepare la discusión en grupos de trabajo con el fin de perfeccionar el conocimiento adquirido.

- A. Evalúe la forma como se toman decisiones en materia tributaria en su país y determine la factibilidad de discutir un pacto fiscal. Si se lograra avanzar en dicho proceso ¿A qué sectores invitaría a participar? ¿Quién debiera ser el líder de las negociaciones? ¿Según su percepción cuales debieran ser los temas para tratar?
- B. Analice el tamaño de la carga tributaria en su país y determine el nivel de deuda que ha sido acumulada por el Gobierno. De acuerdo con dichos datos, ¿que esperaría que suceda con el nivel de impuestos en el futuro? ¿Qué opina del hecho que exista un traslado de obligaciones hacia la siguiente generación?
- C. Analice el funcionamiento de las empresas públicas de su país. Si se trata de impulsar la función del Estado como emprendedor, ¿Qué cambios introduciría en las mismas? ¿Según su percepción, que sectores podrían ser de interés para establecer empresas públicas?
- D. Imagine que uno de los ministros de su país, argumenta que debe ser negociado un Convenio de Doble Tributación con México, como estrategia para impulsar la inversión. ¿Cuáles serían los efectos sobre el sistema tributario del país? ¿Qué costos representaría dicha decisión?
- E. Examine la historia de su país y explique los efectos de la política fiscal del país en los últimos años ¿Qué medidas se toman en su país para evitar el impuesto inflacionario?



7

ALGUNAS TENDENCIAS
MUNDIALES ACTUALES
EN MATERIA DE
INGRESOS PÚBLICOS

Durante muchos años los países basaron su recaudación en el establecimiento de aranceles al comercio exterior, debido a que la política fiscal se basaba fundamentalmente en la restricción del consumo de productos importados, dándoles cierta ventaja competitiva artificial a los productores locales; además de representar tributos de fácil administración e inmediata recaudación.

Con el paso del tiempo y la modernización tributaria, así como con el aprovechamiento de la capacidad del Estado de la administración de recursos naturales, así como del necesario apareamiento de empresas públicas para contrarrestar el funcionamiento de monopolios privados, y la inversión en investigación, desarrollo e innovación que los entes públicos realizan con el propósito de crear competitividad y mayor productividad empresarial, las cosas han cambiado, tanto debido a la necesidad de buscar mayores niveles de ingresos públicos, como de crear condiciones en donde realmente todos los habitantes de las sociedades contribuyan con la justa parte que les corresponde, a partir de su capacidad de pago. Algunos de los rasgos importantes de los ingresos públicos actuales son:

- A. La recaudación tributaria descansa fundamentalmente en cuatro pilares que suministran los recursos al Estado, para financiar el funcionamiento, promover el desarrollo y crear las condiciones necesarias para la protección social, especialmente de los grupos más vulnerables. Estos pilares son: el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, un impuesto sobre la propiedad o territorial, y las contribuciones sociales para la previsión social. Los impuestos selectivos al consumo se destinan principalmente para los bienes y servicios que pueden representar “males sociales” o para aquellos que derivan del funcionamiento poco competitivo de los mercados.
- B. El ISR, dependiendo de si es un país en desarrollo o subdesarrollado, dispone de un sistema de renta territorial o mundial, siendo la tendencia

internacional hacia el último de éstos. Los primeros en adoptar cambios en esta dirección fueron los países desarrollados que observaron cómo los capitales y habilidades productivas se relocalizaron en territorios ajenos, en muchos casos de baja o nula tributación. Por ello, la conservación del principio general de renta territorial implicaba que muchos de sus habitantes se convirtieran en *free riders*, debido a que ya no pagaban impuestos en sus naciones, a pesar de que demandaban los servicios y bienes públicos que les presta el Estado.

Como consecuencia, se inició con la adopción del principio de renta mundial, el cual busca provocar que el habitante de un país, que demanda bienes y servicios, así como de las condiciones de seguridad que le brinda un Estado, pague ISR tanto por las rentas producidas en el interior de un territorio, como en otros territorios.

Para el caso de los países centroamericanos, con poca capacidad en su administración tributaria, la permanencia del sistema de renta territorial para sus impuestos sobre la renta se ha convertido en uno de los mecanismos de elusión tributaria más utilizados, dado a que se colocan recursos en paraísos fiscales o en entes *off-shore* al margen de la legislación interna, lo que transforma dichos recursos en rentas no gravadas.

- C. El mecanismo más utilizado actualmente para el cobro del Impuesto Sobre la Renta es la segmentación de las bases gravables del mismo, por medio de un “sistema de canastas” o modelo cedular, que diferencia el cobro tributario a cada sujeto pasivo, en función de la fuente de renta que dispone. Este sistema es más sencillo y comprensible, pero evidencia problemas de equidad, debido a que un mismo monto de renta puede pagar tasas diferenciadas de impuesto dependiendo de la procedencia de estas. Como alternativa, algunos países están reconsiderando el sistema de renta global, para el que la experiencia

sugiere de mayores acciones de control por parte de la administración tributaria. El sistema de renta global, consolida todas las rentas obtenidas en un solo monto, al cual se le aplica una deducción general apropiada para la reproducción del nivel de vida de las personas, y al diferencial resultante se le aplica la misma tasa marginal tributaria, la cual debido a la deducción comentada, produce un efecto medio progresivo; los pagos realizados por las empresas, sirven como crédito tributario a los propietarios de las mismas, que deben cumplir también con el pago de impuestos.

- D. La mayoría de los países han adoptado un impuesto al consumo de base amplia y que no produce efectos de cascada sobre el sistema de precios; la forma más generalizada es el IVA. Este impuesto es la alternativa al impuesto sobre ventas, que aunque muy sencillo de cobrar, produce un efecto en cascada sobre el nivel de precios, especialmente de aquellos productos con muchas etapas de producción y comercialización. El problema principal del IVA es la generalidad de la aplicación, la cual atendiendo al principio de capacidad de pago, se intenta paliar al evitar que sea pagado por las personas con bajos o nulos ingresos. Esta situación ha incidido en la utilización, significativa en muchos países, de exenciones a productos y servicios específicos que termina favoreciendo a las personas con mayor capacidad de pago que también consumen los productos exentos. Como alternativa, algunas naciones han adoptado recientemente estrategias vinculadas con la devolución de impuestos a los consumidores que pagan el impuesto, y que por supuesto, debido a que tienen pocos ingresos, merecen un tratamiento tutelar del Estado.
- E. Algunos impuestos han sido eliminados sistemáticamente de los sistemas tributarios mundiales, especialmente aquellos que implican un esfuerzo administrativo significativo o aquellos que tienen baja relación beneficio-costos. Hay casos en que la administración de estos tributos se

traslada a otros niveles de administración; dentro de ellos, se encuentra el impuesto a la circulación de vehículos y los impuestos sobre bienes inmuebles que en muchos casos ha sido remitido a administraciones municipales.

- F. La simplificación no ha alcanzado a los impuestos sobre productos suntuarios o específicos al consumo, dirigidos a gravar “males sociales” o producto de condiciones de poca competencia en el mercado, debido a que los mismos tienden a corregir fallos del mercado, principalmente por la presencia de externalidades que no están incluidas en los precios. Los impuestos al consumo sobre productos suntuarios, aun cuando con menos uso actualmente, continúan siendo una herramienta de política fiscal dirigida a hacer más progresiva la recaudación tributaria, debido a que impacta en forma definitiva a las personas con mayores niveles de ingreso.
- G. Los impuestos que se derivan del combate a condiciones de poca competencia en el mercado, especialmente aquellos dirigidos a los productos elaborados en condiciones monopólicas u oligopólicas, regularmente se acompañan de controles de precios, para que por medio del uso de estos impuestos en la generación de bienes públicos, restituyan parcialmente el excedente del consumidor apropiado por el monopolista u oligopolista.
- H. En general, la mayor parte de los países del mundo disponen de un impuesto territorial o sobre el patrimonio, que grava la propiedad de bienes, especialmente de aquellos considerados no productivos. El establecimiento de este tipo de impuestos ha sido objeto de una fuerte discusión teórica, derivado a que la adquisición de estos bienes estuvo sujeta al pago de un impuesto general al consumo, y los recursos utilizados para la compra fueron gravados previamente.

En todo caso, las naciones deben tener cuidado de, al establecer impuestos como los descritos, de excluir de la base tributaria a los sujetos que, aun cuando acumularon estos activos, los mismos no son productivos y los propietarios ya no realizan actividades económicas remuneradas; de lo contrario, pueden producir un proceso de confiscatoriedad tributaria.

- I. Los impuestos al comercio exterior han disminuido su importancia recaudatoria atendiendo a los procesos de liberalización económica auspiciados por la Organización Mundial de Comercio. Muchos países han tenido que recurrir a un fortalecimiento significativo de la administración tributaria interna, debido al cambio del rol de las aduanas.
- J. Muchos países han realizado un esfuerzo significativo para fortalecer a las administraciones tributarias municipales, a las cuales se les ha trasladado el cobro y administración de algunos tributos, favoreciendo a los gobiernos locales con recursos para la mejora de las condiciones de vida de la población local. Sin embargo, en algunos casos, debido a la falta de capacidades técnicas y situaciones de índole político, la aplicación de los impuestos no es viable.
- K. Debido a la carencia de ingresos fiscales suficientes en algunos países, se han introducido algunos impuestos que pueden considerarse alejados de la ortodoxia tributaria, dentro de ellos: impuestos sobre transacciones financieras, que si bien derivan del *Tobin Tax* definido para evitar la especulación monetaria en las operaciones que se realizaban en una economía, ha sido replanteado de tal forma para que se conviertan en herramienta para sustraer recursos a la creciente economía informal de los países. De la misma forma, algunos países han introducido impuestos que operan como un impuesto mínimo a pagar, para contribuyentes que, por ejemplo, reportan pérdidas de forma reiterada.

En este ámbito, también han aparecido recientemente en muchas naciones, especialmente en desarrollo, una gran cantidad de nuevos impuestos al consumo, sobre ciertos productos específicos, los cuales no obedecen a las características fundamentales de un impuesto de este tipo, sino más bien, tienen propósito enteramente recaudatorio.

El establecimiento de impuestos como los descritos, han dificultado significativamente el trabajo de las administraciones tributarias, además que dan la apariencia de que la población soporta la existencia de muchos tributos, aun cuando muchos de esos impuestos, tienen en la práctica baja productividad recaudatoria.

- L. La proliferación de la venta de servicios por medio del uso masivo de plataformas electrónicas o de *streaming*, han obligado a algunos países a realizar reformas tributarias, con el propósito de reducir los crecientes niveles de evasión que origina su comercialización sin control en el territorio nacional. Gran parte del impuesto que evaden dichas plataformas es el Impuesto al Valor Agregado, y se convierte en contrabando en el territorio nacional, y se estima que no serán necesarias reformas significativas o acuerdos internacionales para lograr que los consumidores de dichas plataformas realicen los pagos correspondientes a los impuestos al consumo. Sobre las ganancias que realizan las empresas que ofrecen dichos servicios muchos países han adoptado unilateralmente disposiciones que gravan los servicios prestados, asumiendo rentas presentadas o gravámenes del tipo *turnover tax*.
- M. Complementariamente a lo comentado en el párrafo previo, los países más avanzados, a instancias de la OCDE se encuentran impulsando el establecimiento de un impuesto mínimo sobre las operaciones que realicen las transnacionales en los diferentes territorios del mundo, el que parece contar con el beneplácito de prácticamente todas las

naciones. Sobre este particular, en octubre de 2021, la OCDE logró un acuerdo en el que participaron 136 naciones, en el que se decidió el establecimiento de un impuesto mínimo sobre la renta para las

sociedades del 15% sobre las rentas imponibles, y que se estima estará en vigencia a partir de 2023.

Recuadro 7.1 El pago de un impuesto mínimo mundial

La férrea competencia fiscal que se ha establecido en el mundo ha llevado a la relocalización de muchas empresas en el mundo, especialmente de transnacionales, las que aprovechando las ventajas ofrecidas por determinados territorios, han disminuido dramáticamente su contribución fiscal, produciendo un efecto negativo tanto sobre la recaudación de los países en donde son residentes, así como de aquellos territorios en los que se han ubicado.

La reforma fiscal garantizará que las empresas multinacionales estarán sujetas a un tipo impositivo mínimo en el ISR del 15% a partir del 2023. El acuerdo fue alcanzado por 136 países y jurisdicciones que representan más del 90% del PIB mundial y se estima que reasignará más de 125,000 millones de dólares estadounidenses de beneficios procedentes de las 100 mayores y más rentables empresas multinacionales, con el propósito de que dichas empresas contribuyan con la parte equitativa de impuestos que les corresponde, con independencia de en donde lleven a cabo sus actividades.

El acuerdo que no pretende eliminar del todo la competencia fiscal descansa en dos pilares. El primero garantizará una distribución más justa entre países de los beneficios y derechos de imposición a las mayores y más rentables empresas multinacionales. El segundo pilar consiste en la aplicación del impuesto mínimo sobre sociedades del 15% para las empresas que superen negocios por 750 millones de euros, estimándose que generará una recaudación adicional de 150,000 dólares adicionales.

El acuerdo que dará vida al impuesto mínimo se espera que elimine los impuestos sobre servicios digitales y medidas unilaterales existentes a la fecha.

Fuente: Icefii con base a OCDE (2021)

N. Se ha producido una transformación real en los sistemas previsionales. Desde la decisión de que sea el mismo ente de administración tributaria, el cual sea el encargado de la recaudación y gestión del pago, hasta el establecimiento de sistemas de pensiones privados y semi-privados, que

han transformado el papel del Estado en materia de la previsión social. Sin embargo, la proliferación de la informalidad económica en las naciones de Centroamérica, son un serio obstáculo para avanzar realmente en un tratamiento apropiado para incorporar a la tributación a

la mayoría de la población regional. Este tema, es particularmente más delicado en el caso de la mujer, quien sigue estando prácticamente al margen de los beneficios de la previsión social y quedando en total descuido en su vejez o en casos de minusvalía o incapacidad. Este es un tema urgente tanto por el hecho que está dejando de lado a una parte importante de la sociedad, como por el hecho que muchos de los sistemas previsionales vigentes en la región, no son sostenibles en el largo plazo, tanto por la evasión tributaria, como por la ausencia del cumplimiento del papel del Estado de su papel de subsidiariedad en la previsión social.

- . Debido a la importancia en la explotación de recursos naturales y a la participación del Estado en los procesos de investigación, desarrollo e innovación, la participación de otras fuentes de recursos públicos se ha incrementado paulatinamente. La inversión del Estado ha transformado paulatinamente también los regímenes de privilegios fiscales que han adoptado mecanismos de evaluación continua para verificar los beneficios que efectivamente percibe la sociedad, pero también ha permitido que se oriente a crear una orientación a industrias estratégicas

que produzcan una mayor complejidad económica, mayores salarios y una mayor competitividad de los países en el mundo.

Gran parte del éxito de muchas de las tendencias mundiales en materia de tributación, han derivado del establecimiento de pactos fiscales y sociales, por medio de los cuales la sociedad ha definido en forma clara la participación de cada persona en el financiamiento de las actividades del Estado. Los pactos fiscales en general, han sido mucho más amplios que los acuerdos nacionales de sostenibilidad fiscal o de las reglas fiscales que son utilizados por algunos países, y que únicamente pretenden establecer límites a la acción del gobierno, tratando de evitar altos niveles de déficit fiscal y de endeudamiento, que puedan poner en riesgo el funcionamiento del aparato estatal en el futuro.

Finalmente, es importante destacar que luego de un período en donde se propulsó una disminución de las tasas tributarias aplicables, especialmente la del ISR, hace poco varios países, especialmente Estados Unidos han iniciado con la promoción de la elevación de las tasas tributarias aplicables a los grupos de mayores ingresos, con el afán de incrementar su participación en el mantenimiento y construcción del bienestar social.



8

RESUMEN

El ciudadano común tiene una mayor percepción del funcionamiento del sector público por medio de la acción de los impuestos, debido a que éstos implican una reducción de su nivel de ingreso disponible. La acción del sector público en general producirá más bienestar en la sociedad si los efectos del gasto público, por medio del suministro de bienes y servicios públicos, aumentan la utilidad de las personas, en forma más que proporcional al efecto de los impuestos.

Los ingresos del sector público se clasifican en ingresos corrientes y en ingresos de capital. Los ingresos corrientes son aquellos que se perciben en forma regular; se componen de ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios derivan de la capacidad ejecutiva del gobierno y regularmente están establecidos en el Contrato Social; los ingresos no tributarios derivan de otras fuentes como las ganancias de las empresas públicas, regalías o cobros por servicios. Los ingresos de capital son los obtenidos en forma excepcional, en formas no tradicionales.

La clasificación de los tributos está relacionada con la inmediatez del beneficio que reciben los habitantes de un país. Se clasifican en tasas, contribuciones e impuestos. Mientras las tasas y contribuyentes están relacionadas a la utilidad individual; los impuestos tienen una mayor relación con la utilidad social que deriva del gasto público.

La carga tributaria es la fracción del ingreso nacional que se destina al pago de tributos. En la mayor parte del mundo se reporta como la relación de impuestos y el Producto Interno Bruto, para facilitar las comparaciones. Para hacer comparaciones entre diferentes países del nivel de carga tributaria es pertinente evaluar el nivel de gobierno al que se hace referencia en las cifras, debido a que la clasificación del Sector Público implica cuatro esferas, siendo

estas: gobierno central, gobierno general, sector público no financiero y sector público consolidado.

La deuda pública no representa ingresos públicos nuevos, aunque si son ingresos presupuestarios adicionales; la deuda implica el anticipo de ingresos futuros del gobierno que se trasladan al presente para atender gastos de hoy. Muchos gastos que se ejecutan en la actualidad y que se financian con deuda, pueden incluso implican una inversión para mejorar las productividades y capacidades de la sociedad en el futuro.

La capacidad tributaria es el potencial máximo recaudatorio que puede obtenerse a través del sistema tributario existente, dadas las condiciones socioeconómicas del país. El esfuerzo tributario es la relación entre el nivel efectivo de recaudación y la capacidad tributaria.

Para la determinación de la carga tributaria óptima de un país debe tomarse en consideración el nivel planificado de mediano y largo plazos para los gastos del gobierno. Además, debe tomar en consideración la intertemporalidad en la solución de las necesidades de la población; la distorsión que causa el sistema tributario sobre la productividad del país, y el efecto positivo que sobre la productividad causa el gasto público. En general, se estima que la carga tributaria óptima deberá ser menor al gasto medio planificado por el sector público en el mediano y largo plazo.

Los principios tributarios más aceptados por los especialistas son: el principio de generalidad; el principio de capacidad de pago o de equidad; el principio de simplicidad; el principio de estabilidad, y el principio de suficiencia tributaria. Todos son muy importantes, sin embargo, el de mayor interés y discusión es el de capacidad de pago que sugiere que debe respetarse los criterios de a mayor

ingreso, más tributación que corresponde a la equidad vertical; y a igual ingreso igual tributación que corresponde a la equidad horizontal.

Si bien es cierto que la teoría de la tributación óptima sugiere que el conjunto de impuestos deberá alcanzar la máxima recaudación con la mínima distorsión a las decisiones de los agentes económicos, tratando de evitar las pérdidas de peso muerto, recomendado la adopción de impuestos de cuantía fija; en la realidad se acepta que la estructura tributaria deberá disponer de impuestos directos para las actividades con oferta menos elástica, e impuestos indirectos para las actividades con demanda menos elástica, a fin de minimizar la pérdida social.

Para determinar el conjunto de impuestos que se necesita para optimizar los resultados, se debe tomar en consideración que el costo de cumplimiento tributario y el costo de la administración tributaria para recaudar no son cero, de tal forma que al final existen cuatro tipos de contribuyentes, que fuerzan la diferenciación del costo de cumplimiento tributario: los que siempre cumplen con la totalidad de sus obligaciones tributarias; los que cumplen con la mayor parte de sus obligaciones; los que incumplen la mayor parte de sus obligaciones, y los que definitivamente no cumplen con sus obligaciones tributarias. El costo de cobro a cada uno de ellos es diferente y afecta los resultados de la función de recaudación.

Los impuestos se clasifican en directos cuando la base de cálculo es la renta o la riqueza de los sujetos pasivos, mientras que son indirectos, cuando la base de cálculo es el consumo. En general se acostumbra a decir que la estructura tributaria, que es la composición del total recaudado en un país, en impuestos directos e indirectos, será progresiva si predominan los impuestos directos y regresiva si predominan los impuestos indirectos.

En general, un impuesto será progresivo si conforme aumentan los ingresos percibidos, la tasa efectiva de recaudación crece, y regresivos cuando conforme aumentan los ingresos percibidos, disminuye la tasa efectiva de recaudación. Para determinar con certeza la progresividad general del sistema tributario, hace falta un estudio de incidencia tributaria que mide el porcentaje recaudatorio en función de los ingresos totales de la población, clasificada por deciles.

Un problema que atraviesan aún las administraciones tributarias de la región es la visualización de las aduanas de ingreso como un mecanismo de control tributario, en lugar de verlo como una herramienta de facilitación al comercio. El problema de visualizar a las aduanas de esa forma se manifiesta entre otros aspectos en la demora en los procesos de despacho aduanero que producen una elevación de costos a los grupos empresariales, pero también en que debilita el control de impuestos internos que debiera ser ejercido, atendiendo a que muchas de las autoridades se conforman con el anticipo recibido en aduanas. Un problema colateral es el hecho que la captación tributaria de las aduanas ha disminuido con el tiempo atendiendo a la negociación de tratados de libre comercio.

Los pilares tributarios del mundo son: el Impuesto Sobre la Renta; el Impuesto al Valor Agregado; los impuestos patrimoniales y las contribuciones a la seguridad social, aun cuando éste último muchos autores prefieren excluirlo por no representar impuestos. Regularmente el Impuesto Sobre la Renta dispone de un sistema de renta mundial que exige que los contribuyentes paguen sus impuestos sobre el total de sus ingresos, atendiendo al hecho que están haciendo uso de los recursos públicos de un país, esto en convergencia con el principio de capacidad de pago; no obstante, Centroamérica todavía se encuentra lejos de esa forma de cálculo y privilegia sistemas de renta territorial

que permiten fácilmente la elusión de grandes cantidades de recursos que se desplazan a otras regiones, especialmente paraísos fiscales, para evitar el pago de impuestos.

La industria fiscal está compuesta por los impuestos específicos a determinados productos considerados males sociales. Dentro de estos impuestos se encuentran aquellos llamados “impuestos verdes” y todos en su conjunto tienen como propósito lograr un doble dividendo causado tanto por el aumento recaudatorio, como también por la desmotivación a los hechos económicos que producen dicho “mal social”. Otros impuestos muy comunes son los que se usan para controlar el poder de monopolio u oligopolio en determinadas industrias; estos impuestos son acompañados de controles de precios, dado a que de lo contrario, atendiendo a la elasticidad muy baja de dichos productos, la tributación se traslada en forma inmediata al consumidor.

El sistema tributario es un conjunto de instituciones que regulan, controlan y cumplen con el pago de impuestos. Regularmente se componen de la institución hacedora de la política tributaria –el ministerio de Hacienda Pública-; el ente aprobador de los impuestos –normalmente el Congreso de la República, que muchas veces también interviene en la formulación de los impuestos-; la administración tributaria y el sujeto de pago de los impuestos.

El propósito principal y mecanismo real para cuantificar la eficiencia de la administración tributaria es la reducción de la evasión y elusión tributarias, que son aquellas estrategias que utilizan los sujetos pasivos para evitar el pago de impuestos. La elusión es la utilización de los mecanismos legales para evitar el pago, mientras que la evasión tributaria es el conjunto de prácticas ilegales que utilizan muchos sujetos pasivos para no cumplir con sus obligaciones. En el medio de estas, se encuentra como poderosa filtración tributaria, el gasto

tributario que es el conjunto de tratamientos tributarios diferenciados que el hacedor o el aprobador de la política tributaria han diseñado para favorecer a determinado grupo empresarial o social. Dos sistemas tributarios únicamente pueden ser comparados cuando se comprende la integralidad de los elementos que la conforman, dado a que muchas veces cuando se comparan niveles de gasto tributario; niveles de evasión tributaria, etc. se olvida que el sistema tributario base puede ser diferente, por lo que la comparación deja de tener sentido práctico.

A mediados de los ochenta Arthur Laffer, asesor del gobierno de Reagan, propuso la relación entre la tasa recaudatoria y la recaudación total de impuestos, asegurando que, si se establecían tasas tributarias por encima de cierto nivel, la recaudación disminuiría. Esta formulación que de alguna forma presupone que las decisiones sobre los agentes económicos se encuentran tan distorsionadas y que tienen suficiente elasticidad, sugiere que se producirá una disminución de dichas actividades y de la consecuente tributación. En la práctica, a pesar de que existen varios esfuerzos para tratar de demostrar la existencia de dicha relación, no existen estudios concluyentes que logren validar el planteamiento de Laffer.

Muchos de los países subdesarrollados tienen la necesidad de recurrir a la discusión de pactos fiscales para replantear el funcionamiento de su aparato fiscal y principalmente el tributario, debido a una relativa debilidad de sus instituciones y por la percepción de la existencia de un sistema fiscal injusto. El pacto fiscal que es un mecanismo integrador de discusión en la sociedad debiera servir como complemento al Pacto Social contenido en la Constitución de la República sobre las facultades del Estado y las obligaciones de los sujetos pasivos en esta materia.



9

EJERCICIOS ADICIONALES

- A. Conforme la definición de la carga tributaria indique por qué debe utilizarse el PIB nominal y no el PIB real en el cálculo
- B. La carga tributaria es un indicador que determina el porcentaje de los recursos que una sociedad destina al cumplimiento de las funciones del Estado. ¿Cuáles son las complicaciones al momento de realizar una comparación internacional (benchmarking)?
- C. Explique las diferencias entre las erosiones producidas por las exenciones tributarias (gasto tributario) y las definidas como parte del sistema tributario base.
- D. Cuáles son las diferencias sustanciales entre evasión y elusión tributaria
- E. Qué elementos considera que conforman lo que se entiende como moral tributaria
- F. Conforme al PIB de los países centroamericanos: a) indique cual debería ser el monto de la recaudación que corresponde a una carga tributaria uniforme del 20% en cada país, b) suponga que las capacidades tributarias permanecen constantes ¿Cuál sería el nuevo nivel de esfuerzo tributario para cada país?
- G. Con base a los ingresos tributarios y la actividad económica de Costa Rica durante el 2016, se le solicita que determine la carga tributaria y la estructura tributaria.

Concepto	Cantidad
1 INGRESOS TOTALES	4,568,069.2
I- Ingresos corrientes	4,561,222.9
I-1 Ingresos tributarios	4,167,739.8
Impuesto a los ingresos y utilidades	1,416,217.8
Sobre importaciones	185,544.3
<i>Arancel:</i>	158,558.8
<i>1% valor aduanero:</i>	26,985.5
Sobre exportaciones	5,072.7
<i>Por caja banano exportada</i>	184.2
<i>Derechos de exportación ad valorem</i>	3,250.3
<i>Impuesto exportaciones vía terrestre</i>	1,638.3
Ventas	1,414,358.3
<i>Interno</i>	739,878.7
<i>Aduanas</i>	674,479.6

Consumo	255,316.8
<i>Interno</i>	22,629.9
<i>Aduanas</i>	232,686.9
Otros ingresos tributarios	891,229.9
I-2 Contribuciones sociales	145,909.1
I-3 Ingresos no tributarios	44,548.1
I-4 Transferencias	203,025.9
II- Ingresos de capital:	6,846.3
PIB	31,287,383.7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central

- H. Contemporáneamente, el tema aduanero es la principal preocupación de corrupción de los hacedores de política fiscal, ¿cuál debería ser para la región el principal foco de discusión de una reforma al sistema tributario y aduanero?
- I. Suponga que usted se encuentra en este momento en una entrevista, cuál debería ser la respuesta más adecuada cuando se le pregunte la diferencia entre

Costa Rica		El Salvador		Panamá	
Concepto	Cantidad	Concepto	Cantidad	Concepto	Cantidad
1 Ingresos Totales	4,180,896.5	1 Ingresos y Donaciones	4,138.7	Ingresos Totales	7,223.5
I- Ingresos Corrientes	4,180,153.3	1.1 Ingresos Corrientes	4,092.6	Ingresos corrientes ajustados	7,162.0
I-1 Ingresos Tributarios	3,861,913.1	1.1.1 Tributarios (neto)	3,917.5	Tributarios	5,037.0
I-2 Contribuciones Sociales	63,458.3	1.1.2 No Tributarios	174.5	Directos	2,577.0
I-3 Ingresos no Tributarios	51,183.8	1.1.3 Transferencias de Empresas Públicas	0.6	Indirectos	2,459.0
I-4 Transferencias	203,598.1	1.1.4 Transferencias de Empresas Financieras Públicas	0.0	d/c documentos fiscales	162.0
II Ingresos de Capital	743.2	1.2 Ingresos de Capital	0.0	No Tributarios	2,125.0
		1.3 Donaciones	46.2	Ajuste por renta	
				Ingresos de Capital	45.2
				Donaciones	16.3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central

contribuyentes y sujetos pasivos.

- J. Con la composición de los ingresos totales de tres países centroamericanos, abajo mostrados, proceda a calcular la estructura de los ingresos totales de cada país y determine cuál de ellos tiene el mayor porcentaje de ingresos no tributarios.

- K. De acuerdo con lo establecido, que elementos considera que necesita el Estado de su país para establecer la carga tributaria óptima.
- L. A partir de la legislación tributaria de su país, establezca cuales son los principales elementos del Impuesto Sobre la Renta o similar.
- M. Investigue cuales son las principales características de la política tributaria de su país.
- N. Con la información abajo planteada, calcule la productividad del IVA de Guatemala, utilizando como referencia el PIB.

		2012	2013	2014	2015	2016
Guatemala IVA 12%	IVA doméstico	8,345.7	9,266.4	10,094.6	10,692.0	11,908.3
	IVA importaciones	12,567.3	12,607.5	13,058.3	12,579.3	12,306.6
	IVA total					
	PIB	394,723.0	423,097.7	454,052.8	488,128.2	522,593.9
	PIB antes de IVA					
	Potencial					
	Productividad					

- O. Suponga un régimen tributario progresivo y explique si existe congruencia o incongruencia con los principios generales de: proporcionalidad, certeza, comodidad y economía.
- P. Conforme a la definición de un impuesto general al consumo: a) cuál es la razón por la que se hace una devolución a los exportadores; b) cuál debería ser el mecanismo alternativo para evitar realizar una devolución.
- Q. A partir de la información del documento Perfiles Macrofiscales de Centroamérica de Icefi, en su última edición, calcule la carga tributaria promedio simple de la región, gráfiquela y trate de analizar la causa de las diferencias.
- R. Con la estructura tributaria de Nicaragua, abajo presentada, calcule la importancia de los impuestos al comercio exterior y de los impuestos internos que se cobran en aduanas.

Concepto	Cantidad
Total ingresos tributarios	61,403.3
Sobre los ingresos	24,910.6
Impuesto sobre la renta	24,307.0
Otros impuestos directos	0.0
Transferencia de bienes	603.6
Impuesto extraordinario de la banca privada nacional	0.0

Sobre la producción, consumo y transacciones Internas	19,290.9
Impuesto al valor agregado IVA	8,251.1
Impuesto selectivo al consumo (ISC)	7,444.9
Rones y aguardientes	304.9
Cervezas	1,476.1
Cigarrillos	0.3
Gaseosas	524.7
Derivados del petróleo	5,021.5
Otros selectivos al consumo	117.4
Impuesto selectivo al consumo a la importación	3,505.0
Impuesto de timbres fiscales (ITF)	89.9
Impuesto sobre el comercio exterior	17,201.8
Derechos arancelarios a la importación (DAI)	2,508.7
Arancel temporal de protección (ATP)	
Impuesto al valor agregado de las importaciones	14,570.5
35% a bienes y servicios procedentes o de origen hondureño y colombiano	122.7
Impuesto selectivo al consumo a la importación	
Derechos consulares	
Otros ingresos tributarios	

Fuente: Ministerio de Hacienda

- S. Investigue la composición de la recaudación tributaria del último año en su país; clasifique los impuestos como impuestos directos e indirectos y determine si teóricamente la estructura tributaria es progresiva o regresiva.
- T. Si en su país se estuviera discutiendo la posibilidad entre que el servicio de agua fuera público o si continúa suministrándose por medio del cobro de una tasa. ¿Qué cree que recomendaría la mayor parte de la población? ¿Por qué?
- U. ¿Qué efectos produce las amnistías tributarias sobre la recaudación del país? Analice apropiadamente
- V. A partir de la legislación tributaria de su país, evalúe la forma como se manejan los precios de transferencia. ¿Qué otros aspectos existen en el campo de tributación internacional?

- W. Defina qué implicaciones tiene para el sistema tributario nacional el hecho que no se cumplan los estándares de transparencia internacional, especialmente los determinados por el Foro Global de Transparencia.
- X. A partir de la legislación tributaria de su país, resuelva el siguiente ejercicio: Imagine que Héctor recibe sus pagos en una cuenta ubicada en las Islas Caimán, lugar en donde además, tiene ubicados sus ahorros y en donde también recibe las regalías por las empresas en las que ha realizado inversiones en el resto del mundo. Héctor vive en su país bajo las mismas condiciones que el resto de las personas. ¿Pagaría impuestos Héctor? ¿A partir de la respuesta anterior, considera que es justa dicha situación? ¿Qué recomendaría?
- Y. Tome la descripción del gasto tributario de su país y analice a los sectores a los que se les han otorgado tratamientos tributarios preferenciales. Analice, porqué y por qué no es conveniente la existencia de estos. ¿En qué casos, y en materia de IVA, los mismos afectan la cadena de traslado del Impuesto?



10

REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

- Armev, Richard D. (1995). *THE FREEDOM REVOLUTION: THE NEW REPUBLICAN HOUSE MAJORITY LEADER TELLS WHY GOVERNMENT FAILED, WHY FREEDOM WORKS, AND HOW WE WILL REBUILD AMÉRICA*. Regnery Pub, Washington, 1995.
- Asamblea Constituyente de la República de El Salvador. (1983). *CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR*.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1988). *LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA*. República de Costa Rica; versión completa tomada de http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=10969
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1991). *LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA*. República de El Salvador; versión actualizada tomada de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgii/documents/277663/download>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (1949). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA*.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala. (1985). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA*.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Honduras. (1982). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS*.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Nicaragua. (1986). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA*.
- Asamblea Nacional de Panamá. (1972). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ*.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2012). *LEY DE CONCERTACIÓN TRIBUTARIA*. República de Nicaragua; versión actualizada tomada de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/CC88B8A39B27B4B7062583B3007ACB85](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/CC88B8A39B27B4B7062583B3007ACB85)
- BID. (2012). *RECAUDAR NO BASTA. LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO*. Washington D.C. : BID.
- Calvachi Cruz, Reinaldo. (2002). *LOS DELITOS ADUANEROS: EL CONTRABANDO*. Iuris Dictio, Vol. 3 número 6, 2002, Tomado de <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdiccion/article/view/585>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias -CIAT- (2011). *MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA MEDICIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS*. CIAT, Panamá.
- Cepal. (2012). *RENTAS DE RECURSOS NATURALES NO-RENOVABLES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN 1990-2010 Y PARTICIPACIÓN ESTATAL*. Chile: Cepal.
- _____. (2010). *LA HORA DE LA IGUALDAD: BRECHAS POR CERRAR, CAMINOS POR ABRIR*. Trigésimo tercer período de sesiones de la Cepal, Brasilia. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf
- Cepal e IEF (2014). *LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LA REDISTRIBUCIÓN EN AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA*. Tomado de: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1412088027-Estudio_8_def_final.pdf
- Chang, Ha-Joon (2020). *CONSTRUIR UN MULTILATERALISMO FAVORABLE AL DESARROLLO: HACIA UN "NUEVO" NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL*. Tomado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46838/1/RVE132_es.pdf
- CIAT (2019). *TRANSFER PRICING IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN*. Tomado de: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2019_transfer_pricing_LAC-CIAT.pdf
- Cingano, Federico. (2014). *TRENDS IN INCOME INEQUALITY AND ITS IMPACT ON ECONOMIC GROWTH*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 163, OECD Publishing. Tomado de https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth_5jxrjncwvx6j-en

- Comité impulsor de la iniciativa por los principios de derechos humanos en la política fiscal. (2021). *PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL*. Tomado de:
https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (2012). *LEY DE ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA*. República de Guatemala; tomado de
<https://www.minfin.gob.gt/legislacion-y-normas/decretos-2020/decretos-ano-2012/1050-decreto-no-10-2012-congreso-de-la-republica-ley-de-actualizacion-tributaria>
- Cubero, Rodrigo & Vladkova Hollar, Ivanna (2010). *EQUITY AND FISCAL POLICY: THE INCOME DISTRIBUTION EFFECTS OF TAXATION AND SOCIAL SPENDING IN CENTRAL AMERICA*. Tomado de:
https://www.researchgate.net/publication/228273471_Equity_and_Fiscal_Policy_The_Income_Distribution_Effects_of_Taxation_and_Social_Spending_in_Central_America
- Díaz de Sarralde-Miguez, Santiago. (2018). *LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: RECAUDACIÓN, COSTES Y PERSONAL, EVIDENCIA PARA LOS PAISES DE CIAT CON LOS DATOS DE ISORA*. Documentos de trabajo no. 2, Febrero 2018, CIAT.
- Escobar Menaldo, Rolando. (2004). *PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA TRIBUTACIÓN EN GUATEMALA*. Tomado de
<https://www.coursehero.com/file/50670503/Principios-Constitucionales-de-la-Tributacion-en-Guatepdf/>
- Fenocchieto, Ricardo & Pessino, Carola. (2013). *UNDERSTANDING COUNTRIES' TAX EFFORT*. IMF Working paper, International Monetary Fund
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS, 2014*. Washington D.C. International Monetary Fund.
- _____ (2012). *FISCAL REGIMES FOR EXTRACTIVE INDUSTRIES: DESIGN AND IMPLEMENTATION*. Fiscal Affairs Department.
- _____ (2021 abril). *WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASE*. Disponible en
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>
- Fuentes Knight, Juan Alberto & Cabrera, Maynor (2006). *PACTO FISCAL EN GUATEMALA: LECCIONES DE UNA NEGOCIACIÓN*. Tomado de:
https://www.researchgate.net/publication/347490575_Pacto_Fiscal_en_Guatemala_Lecciones_de_una_negociacion/link/5b11861f4585150a0a605865/download
- Fullerton, D., & Metcalf, G. (1997). *ENVIRONMENTAL CONTROLS, SCARCITY RENTS, AND PRE-EXISTING DISTORTIONS*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Galor, Oded & Zeira, Joseph. (1993). *INCOME DISTRIBUTION AND MACROECONOMICS*. The Review of Economic Studies, Vol 60, No. 1, pp 35-52 tomado de <http://links.jstor.org/sici?sici=0034-6527%28199301%2960%3A1%3C35%3AIDAM%3E2.0.CO%3B2-U>
- Gil Valdivia, Gerardo. (1984). *LA TEORÍA DE LA TRIBUTACIÓN Y LA FUNCIÓN CAMBIANTE DE LA POLÍTICA IMPOSITIVA*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, no. 51, pp 845-861
- Global Financial Integrity. (2020). *TRADE RELATED ILLICIT FINANCIAL FLOWS IN 135 DEVELOPING COUNTRIES: 2008-2017*. Disponible en:
<https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/03/GFI-Trade-IFF-Report-2020-Final.pdf?time=1606923067>
- Gómez Sabaini, Juan Carlos & Morán, Dalmiro. (2020). *ESTRATEGIAS PARA ABORDAR LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AVANCES EN SU MEDICIÓN Y PANORMA DE LAS MEDIDAS RECIENTES PARA REDUCIR SU MAGNITUD*. Serie Macroeconomía del Desarrollo no. 2012, Cepal, Santiago.
- _____ (2015). *EL IMPACTO FISCAL DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES EN LOS PAISES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Santiago de Chile: Cepal.

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales – Icefi –. (2020). *PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA No. 13*. Icefi, sección EL CONTRABANDO. Tomado de: <https://www.icefi.org/publicaciones/perfiles-macrofiscales-de-centroamerica-no-13>
- _____ (2015). *BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE TRANSPARENCIA FISCAL EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: APLICACIONES PARA GUATEMALA*. Guatemala, Icefi.
- _____ (2015a). *POLÍTICA FISCAL: EXPRESIÓN DEL PODER DE LAS ÉLITES CENTROAMERICANAS*. Guatemala, F&G Editores.
- _____ (2007). *LA POLÍTICA FISCAL EN LA ENCRUCIJADA – EL CASO DE AMÉRICA CENTRAL: PRIMER INFORME CENTROAMERICANO DE POLÍTICA FISCAL*. Tomado de: <https://www.icefi.org/publicaciones/1er-informe-centroamericano-de-politica-fiscal-la-politica-fiscal-en-la-encrucijada-el>
- _____ (2005). *DIEZ CLAVES PARA UN PACTO FISCAL*. Tomado de: <https://www.icefi.org/publicaciones/boletin-de-estudios-fiscales-no1-diez-claves-para-un-pacto-fiscal>
- Jefe del Gobierno Militar de Honduras (1964). *LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA*. República de Honduras; versión actualizada tomada de <https://www.sar.gob.hn/leyes/?wpdmc=impuesto-sobre-la-renta>
- Jiménez, Juan Pablo (2015). *DESIGUALDAD, CONCENTRACIÓN DEL INGRESO Y TRIBUTACIÓN SOBRE LAS ALTAS RENTAS EN AMÉRICA LATINA*. Tomado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37881-desigualdad-concentracion-ingreso-tributacion-altas-rentas-america-latina>
- Labandeira, X., León, C., & Vázquez, M. (2007). *ECONOMÍA AMBIENTAL*. Madrid: Pearson Educación, S.A.
- Le, Tuan Mi; Moreno-Dodson, Blanca & Bayraktar, Nihal. (2012). *TAX CAPACITY AND TAX EFFORT: EXTENDED CROSS-COUNTRY ANALYSIS FROM 1994 TO 2009*. Marzo de 2012
- Lustig, Nora (2017). EL IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y EL GASTO SOCIAL EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA. UNA APLICACIÓN DEL MARCO METODOLÓGICO DEL PROYECTO COMPROMISO CON LA EQUIDAD. Tomado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-718X2017000300493&script=sci_abstract
- Mankiw, Gregory; Weinzierl, Matthew, & Yagan, Danny. (2009). *OPTIMAL TAXATION IN THEORY AND PRACTICE*. Journal of Economic Perspectives 23 (4), pp. 147-174
- Mazzucato, Mariana (2019). *EL ESTADO EMPRENDEDOR*. 1ª. Edición, RBA libros, S.A., Barcelona
- Medina Bermejo, Abelardo. (2016). *LA EFICACIA DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA INVERSIÓN EN CENTROAMÉRICA*. Icefi, Boletín de Estudios Fiscales no. 18.
- _____ (2015). *UNA APROXIMACIÓN A LA CARGA TRIBUTARIA ÓPTIMA PARA GUATEMALA*. Universidad Galileo. Disponible en: <https://studylib.es/doc/4940377/una-aproximaci%C3%B3n-a-la-carga-tributaria-%C3%B3ptima-para-guatemala>
- Medina, Fernando & Galván, Marco. (2014). *CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA PARA AMÉRICA LATINA*. Cepal, Serie Estudios Estadísticos no. 82
- Miller, S., & Vela, M. (2013). *ARE ENVIRONMENTALLY RELATED TAXES EFFECTIVE?* Washington D.C.: BID.
- OECD. (2020). *ENVIRONMENTALLY RELATED TAX REVENUE*. OECD. Stat. Tomado de <https://stats.oecd.org/>
- _____. (2020). *GLOBAL REVENUE STATISTICS DATABASE*. Disponible en <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>
- _____ (2021) *LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ALCANZA UN ACUERDO PIONERO EN MATERIA FISCAL PARA LA ERA DIGITAL*. Tomado de: <https://www.oecd.org/newsroom/la-comunidad-internacional-alcanza-un-acuerdo-pionero-en-materia-fiscal-para-la-era-digital.htm>

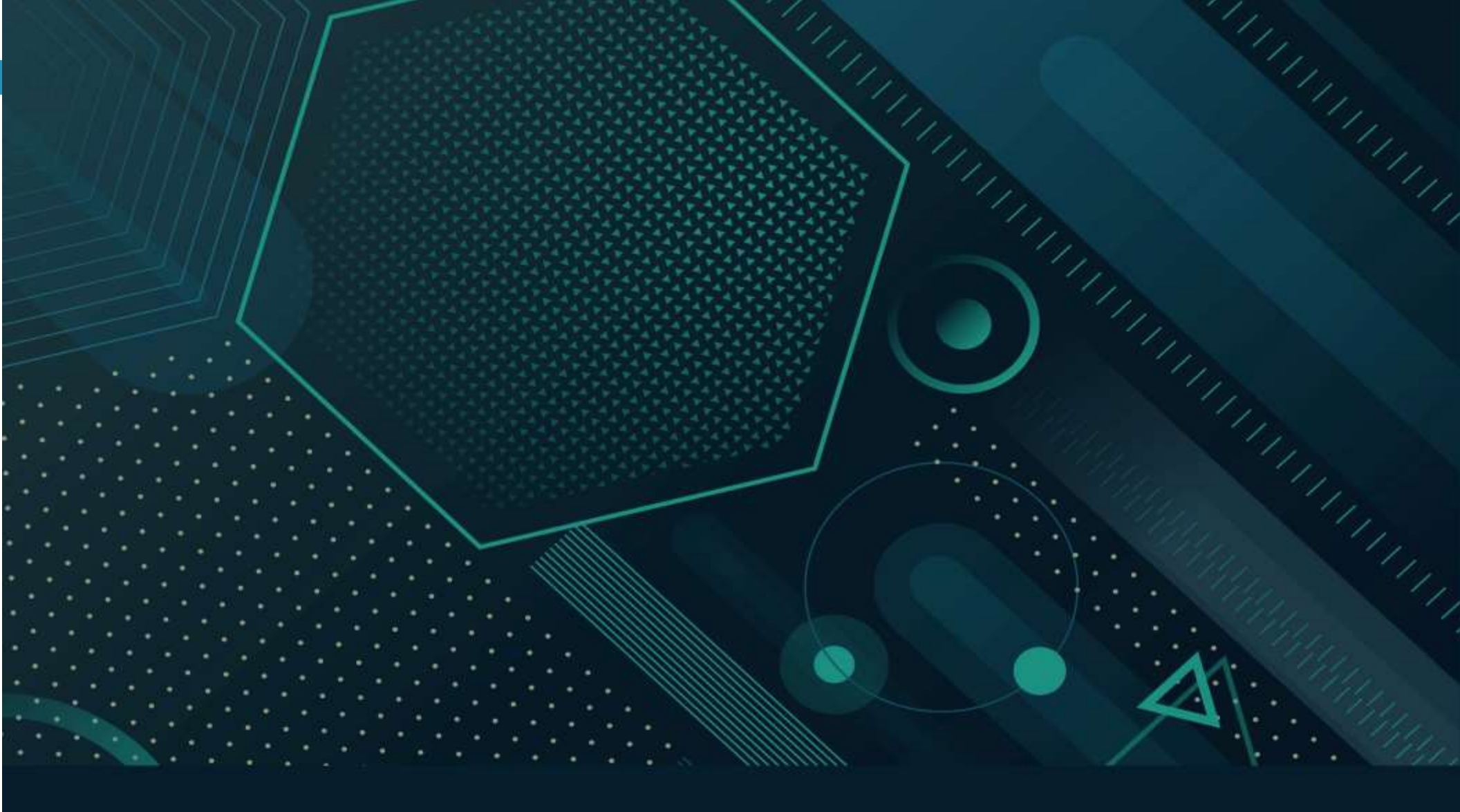
- OPS. (2021). *ALCOHOL*. Tomado de: <https://www.paho.org/es/temas/alcohol>
- Pearce, D. (Julio de 1991). *THE ROLE OF CARBON TAXES IN ADJUSTING TO GLOBAL WARMING*. The Economic Journal, 101(407), 938-948.
- Peláez Longinotti, Fernando. (2021). *DIMENSIONES DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS*. Documentos de trabajo no. 1, CIAT, Enero 2021.
- _____ (2019). *LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES MIEMBROS DEL CIAT*. Documentos de trabajo no. 6, CIAT. Noviembre 2019
- República de Panamá. (1956). *CÓDIGO FISCAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ*. Versión actualizada tomada de <https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Co%CC%81digo%20Fiscal%20de%20la%20Repu%CC%81blica%20de%20Panama%CC%81.pdf>
- Rojas, Agnes & Morán Dalmiro (2019). *LA PRESIÓN FISCAL EQUIVALENTE EN AMÉRICA LATINA*. Documentos de trabajo no. 5, Octubre 2019, BID, CIAT.
- Rossignolo, Darío. (2015). *ESTIMACIÓN DEL ESFUERZO TRIBUTARIO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Documentos de trabajo no. 3, Octubre 2015, CIAT.
- Schneider, A. (2013). *CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y REGÍMENES FISCALES EN CENTROAMÉRICA*. Guatemala: F&G Editores.
- Sevilla Segura, José V. (2004). *POLÍTICA Y TÉCNICA TRIBUTARIAS*. Instituto de Estudios Fiscales, Manuales de la Escuela de Hacienda Pública, Madrid
- Slemrod, Joel. (1990). *OPTIMAL TAXATION AND OPTIMAL TAX SYSTEM*. The Journal of Economic Perspectives, Vol 4. No. 1, pp 157-178
- Smith, Adam. (1776). *INVESTIGACIÓN DE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Londres, 1776. Strahan & Cadell.
- Sterner, T. (2008). *INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL MANEJO DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES*. Turrialba, Costa Rica: CATIE.
- Stiglitz, Joseph E. & Rosengard, Jay K. (2015). *ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR*. W.W. Norton & Company, New York.
- Tanzi, Vito & Zee, Howell. (2001). *LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO*. FMI. Disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/051/06717-9781589060227-es/06717-9781589060227-es-book.xml>
- Tindale, S. (1997). *THE POLITICAL ECONOMY OF ENVIRONMENTAL TAX REFORM*. Greening the millenium? The new politics of the environment, 98-108.
- World Customs Organization (2018). *GLOSSARY OF INTERNATIONAL CUSTOMS TERMS*. Tomado de <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/glossary-of-international-customs-terms.aspx>
- _____ (2008). *LA ADUANA EN EL SIGLO XXI*, Tomado de: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annex_ii_es.pdf?la=en

Anexo 1. Presentación de los ingresos tributarios de los países de Centroamérica.

Según Fondo Monetario Internacional	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1 Ingreso	INGRESOS TOTALES	1 Ingresos Corrientes	Total (Tributarios)	TOTAL GENERAL	INGRESOS CORRIENTES	Ingresos corrientes, total
11 Impuestos	Ingresos Corrientes	1.1 Tributarios (netos)	Impuestos Directos	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS TRIBUTARIOS	Ingresos Tributarios, total
111 Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	1.1 Ingresos Tributarios	1.1.1 Renta (neto)	Sobre la Renta	11	INGRESOS TRIBUTARIOS	Sobre los Ingresos
1111 Pagaderos por personas físicas	Impuestos Directos	1.1.2 Patrimonio	Sobre Inmuebles y Otros Sobre el Patrimonio	11 1 0	IMPUESTO SOBRE LA RENTA	Impuesto sobre la Renta
1112 Pagaderos por corporaciones y otras empresas	1.1.1 Impuesto a los ingresos y utilidades	1.1.3 Transferencia de Propiedades	Solidaridad, Extraordinario y Temporal	11 2 0	IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD	Otros Impuestos Directos
1113 No clasificables	Ingresos y Utilidades a Personas Físicas	1.1.4 Importaciones	Empresas Mercantiles y Agropecuarias	11 3 0	IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCION, CONSUMO Y VENTA	Transferencia de Bienes
112 Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo	- Ingresos y Utilidades a Personas Jurídicas	1.1.5 Consumo de Productos	Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	11 4 0	IMPUESTO SOBRE SERVICIOS Y ACTIVIDADES ESPECIFICAS	Impuesto Extraordinario de la Banca Privada Nacional
113 Impuestos sobre la propiedad	- Dividendos e Intereses s/ Titulos valores	1.1.6 Uso de Servicios	Impuesto de Solidaridad	11 5 0	IMPUESTO SOBRE LAS IMPORTACIONES	Sobre la Producción, Consumo y Trans. Int.
1131 Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	- Remesas al Exterior	1.1.7 Timbres Fiscales	Impuestos Indirectos	11 6 0	IMPUESTO A LOS BENEFICIOS EVENTUALES Y JUEGOS	Impuesto al Valor Agregado IVA
1132 Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta	- Bancos y Entidades Financ no domiciliadas	1.1.8 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (neto)	Impuesto al Valor Agregado	12 0 0	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)
1133 Impuestos sobre sucesiones, herencias y regalos	1.2 Impuestos a la propiedad	1.1.9 Otros	Doméstico	12 1 0	TASAS	Rones y Aguardientes
1134 Impuestos sobre transacciones financieras y de capital	Propiedad de vehículos	1.1.10 Contribuciones Especiales (FOVIAL)	Importaciones	12 2 0	DERECHOS	Cervezas
1135 Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad	Imp Solidario Viviendas	1.2 No Tributarios	Derechos Arancelarios a la Importación	12 3 0	CANONES Y REGALIAS	Cigarrillos
1136 Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	Impuesto Personas Jurídicas	1.2.1 Renta de Activos	Distribución de Petróleo y sus Derivados	12 4 0	MULTAS	Gaseosas
114 Impuestos sobre los bienes y servicios	Impuestos Indirectos	1.2.2 Transferencias de Empresas Públicas	Timbres Fiscales	12 8 0	OTROS NO TRIBUTARIOS	Derivados del Petróleo
1141 Impuestos generales sobre los bienes y servicios	1.3 Sobre Importaciones	1.2.3 Venta de Artículos Estancados	Circulación de Vehículos	15 0 0	VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DEL GOBIERNO GENERAL	Otros Selectivos al Consumo
11411 Impuestos sobre el valor agregado	1.3.1 Arancel	1.2.4 Tasas y Derechos por Servicios Públicos	IPRIMA	15 1 0	VENTA DE BIENES	Impuesto Selectivo al Consumo a la Importación
114111 Impuestos sobre las ventas	1.3.2 1% Valor Aduanero	1.2.5 Multas y Otros	Regalías Petroleras e Hidrocarburos Compatibles	15 2 0	VENTA DE SERVICIOS	Impuesto de Timbres Fiscales (ITF)
114112 Impuestos sobre el volumen de ventas y otros impuestos generales sobre los bienes y servicios	1.4 Sobre Exportaciones	2 Ingresos de Capital	Salida del País	16 0 0	INGRESOS DE OPERACIÓN	Impuestos sobre el Comercio Exterior
1142 Impuestos selectivos	1.4.1 Por Caja Banano Exportada	2.1 Venta de Activos	Distribución de Bebidas	16 9 0	INGRESOS DE NO OPERACIÓN	Derechos Arancelarios a la Importación (DAI)
1143 Utilidades de los monopolios fiscales	1.4.2 Der.de Exp.ad/valorem	3 Donaciones	Tabaco	17 0 0	RENTAS DE LA PROPIEDAD	Impuesto al Valor Agregado de las Importaciones
1144 Impuestos sobre servicios específicos	1.4.3 Imp Exp vía terrestre	3.1 Sector Privado	Distribución de Cemento	17 2 0	INTERESES POR PRESTAMOS AL SECTOR PUBLICO	35% a Bienes y Serv. proced. u origen Hondureño y Colombiano
1145 Impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades	1.5 Ventas	3.2 Resú del Mundo	Otros	17 3 0	INTERESES POR DEPOSITOS	INGRESOS NO TRIBUTARIOS
11451 Impuestos sobre los vehículos automotres	1.5.1 Interno	3.3 Otros	Ingresos No Tributarios	17 4 0	INTERES POR TITULOS Y VALORES	Tasas
11452 Otros impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades	1.5.2 Aduanas	4 Ingresos Totales	Ingresos no Tributarios, Derechos Tasas y Otros	17 5 0	BENEFICIOS POR INVERSIONES EMPRESARIALES	Servicios de Importaciones
1146 Otros impuestos sobre los bienes y servicios	1.6 Consumo	5 Devoluciones	Contribuciones a la Previsión y Seguridad Sociales	17 6 0	ALQUILERES	Otros Servicios del Sector Forestal
115 Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.6.1 Interno	5.1 Renta	Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	18 0 0	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	Derechos
1151 Derechos de aduana y otros derechos de importación	1.6.2 Aduanas	5.2 I V A	Rentas de la Propiedad	18 1 0	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL	Derechos Consulares
1152 Impuestos sobre las exportaciones	1.8 Otros Indirectos		Transferencias Corrientes	18 4 0	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES DE EMPRESAS	Derecho de Superficie Exploración Sector Minero
1153 Utilidades de los monopolios de exportación o de importación	Impuesto unico combustibles		Otros Ingresos Especificos		INGRESOS DE CAPITAL	Derecho sobre Explotación Sector Minero
1154 Utilidades de operaciones cambiarias	Impuesto bebidas no alcohólicas		Ingresos de Capital	22 0 0	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL	Derecho de Explotación de Recursos Geotérmicos
1155 Impuestos sobre las operaciones cambiarias	Impuesto jabón de tocador			22 1	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL DEL GOBIERNO GENERAL	Derechos por Aprovechamiento a los Recursos Pesqueros
1156 Otros impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	Impuesto bebidas alcohólicas			22 2 0	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL DEL SECTOR EXTERNO	Derecho de Aprovechamiento Sector Forestal
116 Otros impuestos	Impuestos productos tabaco			22 3 0	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL DEL SECTOR PRIVADO	Derechos de Vigencia Sector Forestal
1161 Pagaderos únicamente por las empresas	Traspaso vehículos usados			22 4 0	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL DE EMPRESAS	Derechos de Vigencia Sector Pesca
1162 Pagaderos por otras entidades distintas de las empresas, o no identificables	Traspaso bienes inmuebles			23 0 0	DISTRIBUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	Multas
12 Contribuciones sociales [EFP]	Timbre Fiscal			23 3 0	RECUPERACION DE PRESTAMOS DE CORTO PLAZO	Multas al Sector Forestal
121 Contribuciones a la seguridad social	Derechos de Salida del Territorio Nacional			23 4 0	RECUPERACION DE PRESTAMOS DE LARGO PLAZO	Multas por Infracciones de Tránsito

1211	Contribuciones de los empleados	Derechos Consulares			23	5	0	DISMINUCION DE FIDEICOMISO	Multas del Sector Pesca
1212	Contribuciones de los empleadores	Impuestos Ley de Migración y Extranjería						FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Multas por Derecho de Superficie y Explotación Minera
1213	Contribuciones de los trabajadores por cuenta propia o no empleados	Otros Ingresos Tributarios			31	0	0	ENDEUDAMIENTO PUBLICO	Otras Multas
1214	Contribuciones no clasificables				31	1	0	COLOCACION DE TITULOS Y VALORES A CORTO PLAZO	Subastas
122	Otras contribuciones sociales				31	2	0	COLOCACION DE TITULOS Y VALORES A LARGO PLAZO	Subastas por Decomiso
1221	Contribuciones de los empleados				32	0	0	OBTENCION DE PRESTAMOS	Otros Ingresos No Tributarios
1222	Contribuciones de los empleadores				32	1		OBTENCION DE PRESTAMOS A CORTO PLAZO	Utilidad por Diferencia de Cambios
1223	Contribuciones imputadas				32	2		OBTENCION DE PRESTAMOS A LARGO PLAZO	Otros Ingresos no Tributarios
13	Donaciones								
131	De gobiernos extranjeros								Tributo Especial para FOMAV Prima Ganada en Colocación de Deuda Interna
1311	Corrientes								Rentas con Destino Especifico
1312	De capital								Ingresos e Intereses por Glosas
132	De organismos internacionales								RENTAS DE LA PROPIEDAD
1321	Corrientes								Intereses Obtenidos por Préstamos.
1322	De capital								Intereses por Préstamos Internos
133	De otras unidades del gobierno general								Intereses Obtenidos por Depósitos.
1331	Corrientes								Intereses por Depósitos Internos
1332	De capital								TRANSFERENCIAS CORRIENTES
14	Otros ingresos								Del Sector Público
141	Rentas de la propiedad [EFP]								De Empresas Públicas no Financieras
1411	Intereses [EFP]								INGRESOS DE CAPITAL
1412	Dividendos								Venta de Bienes Inmuebles
1413	Retiros de los ingresos de las cuasicorporaciones								TOTAL DE INGRESOS
1414	Rentas de la propiedad atribuidas a los titulares de pólizas de seguros								
1415	Arriendo de activos tangibles no producidos								
142	Ventas de bienes y servicios								
1421	Ventas de establecimientos de mercado								
1422	Derechos administrativos								
1423	Ventas incidentales de establecimientos no de mercado								
1424	Ventas imputadas de bienes y servicios								
143	Multas, sanciones pecuniaras y depósitos en caución transferidos								
144	Transferencias voluntarias distintas de donaciones								
1441	Corrientes								
1442	De Capital								
145	Ingresos diversos y no identificados								

Fuente: elaboración propia con base a información de los Ministerios de Hacienda y Finanzas de la región.



ISBN: 978-9929-674-95-0



9 789929 674950



TP
CUADERNOS
DE TEORÍA Y PRÁCTICA
DE LA POLÍTICA FISCAL

