



Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central

14

Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central

Dorval José Carías Samayoa
Agosto de 2011

Icefi

Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central. –
Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2011,
94 p.

ISBN: 978-9929-8123-1-4

1. Reformas tributarias. 2. Finanzas públicas de América Central.
3. Crisis económica mundial. 4. Reformas tributarias en América
Central. I. Título

**Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales,
Icefi**

12 Avenida 14-41, zona 10, Colonia Oakland
Guatemala, Guatemala
Teléfonos: (502) 2367- 1807 / 08 y 2367-0480 / 81
www.icefi.org

Supervisión:
Hugo Noé Pino, Icefi
Ricardo Barrientos, Icefi
María Castro, Icefi

Se permite la reproducción parcial o total de este documento
siempre y cuando se cite la fuente.

Primera edición: septiembre de 2011
Diseño de portada: Comunicación Ilimitada
Diseño de interiores y diagramación: Comunicación Ilimitada,
(502) 5918-5308
Tiraje: 1,000 ejemplares
Impreso en Argrafic, (502) 22207972

Presentación

La gran recesión de la economía internacional registrada durante 2008-2009, no sólo interrumpió el período de crecimiento más alto que ha tenido la región centroamericana en muchas décadas, sino también afectó las finanzas públicas de los países al reducir sustancialmente sus ingresos fiscales. La respuesta de los gobiernos incluyó el impulso de reformas tributarias que permitieran recuperar el espacio fiscal perdido.

En todos los países del Istmo se presentaron propuestas con diversos componentes y matices. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), tiene la satisfacción de presentar al público regional su décimo cuarto Boletín de Estudios Fiscales (BEF), titulado “Las reformas tributarias recientes en Centroamérica”. Este BEF 14 tiene como objetivo presentar, analizar y contrastar las propuestas presentadas y las reformas finalmente aprobadas, destacando sus principales elementos y orientaciones.

Como se podrá apreciar, los sistemas tributarios de los países de la región, salvo el de Panamá, son fuertemente sensibles a los choques externos, y se caracterizan por contar con administraciones tributarias en proceso de fortalecimiento y con pocas herramientas de fiscalización, en particular en lo referente a la tributación internacional. Aunque las reformas propuestas se enfocaron en resolver parcialmente esta problemática, lo aprobado en muchos casos dista de lo propuesto, mostrando el efecto de la correlación de fuerzas políticas en el seno de cada sociedad de la región. Es más, países como Guatemala y Costa Rica fueron de los primeros en presentar propuestas, pero permanecen en discusión y su aprobación es incierta.

Uno de los aspectos a destacar de este BEF 14 es que pese a que se han dado pequeños avances en la búsqueda de resolución de los problemas estructurales de la fiscalidad en la región, todavía hay mucho terreno por andar. Las reformas aprobadas parecen más encaminadas a resolver problemas coyunturales de insuficiencia de ingresos, que lograr cambios de fondo como la inequidad del sistema tributario, la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, y la calidad, efectividad y eficiencia del gasto.

El Icefi agradece a Dorval Carías, consultor asociado, por la elaboración de este boletín, y a Christian Aid, Tax Justice Network, la Embajada de Suecia en Guatemala y a la Unión Europea por su financiamiento. La presente investigación es también una muestra más de la colaboración que el Icefi ha establecido con organizaciones con objetivos afines: promover sociedades democráticas, justas y prósperas con la convicción que la política fiscal tiene un rol importante que jugar. Por ello, este documento se elaboró como insumo de trabajo para la naciente Red Centroamericana de Justicia Fiscal, a la cual pertenece el Icefi, esfuerzo al que deseamos el mejor de los desarrollos.

Finalmente queremos expresar que las perspectivas de crecimiento bajo para los próximos años, en el mejor de los casos, tanto en los países desarrollados como de las economías centroamericanas, requieren de verdaderas reformas fiscales. Reformas que promuevan crecimiento equitativo y coadyuven a proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad de los avatares de la economía internacional.

Hugo Noé Pino
Director Ejecutivo

Contenido

Siglas y abreviaturas	05
I. Introducción	07
1.1 Consideraciones teóricas sobre las reformas tributarias	07
1.1.1 ¿Qué es una reforma tributaria?	07
1.1.2 Tipología de las reformas tributarias	08
1.2 Los sistemas tributarios vigentes en América Central	09
II. Las finanzas públicas en América Central (2005-2010)	10
2.1 Situación previa a la crisis	10
2.1.1 Guatemala	11
2.1.2 El Salvador	11
2.1.3 Honduras	11
2.1.4 Nicaragua	12
2.1.5 Costa Rica	12
2.1.6 Panamá	13
2.2 El impacto de la crisis	13
2.3 Las respuestas de los Gobiernos frente a la crisis	17
2.3.1 Programas de gasto público y subsidios	17
2.3.2 Reformas tributarias	20
III. Las reformas tributarias de 2008-2011	22
3.1 Las propuestas de reforma	22
3.1.1 Guatemala	26
3.1.2 El Salvador	28
3.1.3 Honduras	29
3.1.4 Nicaragua	30
3.1.5 Costa Rica	31
3.1.6 Panamá	32
3.2 Aspectos políticos de la negociación de las reformas tributarias	33

3.3 Las medidas aprobadas	42
3.3.1 Guatemala	43
3.3.2 El Salvador	43
3.3.3 Honduras	46
3.3.4 Nicaragua	46
3.3.5 Costa Rica	47
3.3.6 Panamá	47
IV. Análisis de las reformas tributarias	48
4.1 Sobre el contenido de las reformas	48
4.2 El fortalecimiento de las administraciones tributarias	51
4.3 Suficiencia, equidad y justicia tributaria en los proyectos de reforma	51
4.4 La débil conexión de los esfuerzos tributarios con los avances en aduanas	52
4.5 Transparencia en el intercambio de información tributaria	53
V. Conclusiones y recomendaciones	55
V. Referencias bibliográficas	58
VII. Anexos	61
Anexo A	61
Anexo B	62
Anexo C	79



Siglas y abreviaturas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
Anep	Asociación Nacional de la Empresa Privada (El Salvador)
Arena	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
ASI	Asociación Salvadoreña de la Industria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)
Camagro	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial (El Salvador)
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CES	Consejo Económico y Social (El Salvador)
Ciat	Centro Iberoamericano de Administraciones Tributaria
CIF	Costo, seguro y flete
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (Guatemala)
Comieco	Consejo de Ministros de Integración Económica
Cosefin	Consejo de Secretarios y Ministros de Finanzas y Hacienda de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
Cosep	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
DGI	Dirección General de Ingresos (Nicaragua)
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fosalud	Fondo Solidario para la Salud (El Salvador)
Fosdeh	Foro Social de la Deuda Externa y el Desarrollo de Honduras (Honduras)
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (El Salvador)
Gatt	Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas
GPDF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (Guatemala)
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (por sus siglas en inglés)
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Ietaap	Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (Guatemala)
IGV	Impuesto General sobre Ventas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IR	Impuesto a la Renta (Nicaragua y Costa Rica)
ISR	Impuesto sobre la Renta (Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá)
ISO	Impuesto de Solidaridad (Guatemala)
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Guatemala)
Mingob	Ministerio de Gobernación (Guatemala)
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PNERE	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (Guatemala)
RED	Regiones Especiales de Desarrollo (Honduras)
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
UDP	Unión de Personas (El Salvador)
Ulip	Unión de Lucha Integral del Pueblo (Panamá)



I. Introducción

La crisis económica y financiera internacional impactó negativamente las finanzas públicas de la mayoría de los países de América Central. Para 2008 y 2009, la contracción del comercio exterior de la región incidió en una caída sin precedentes del crecimiento de los ingresos de los Gobiernos; en particular, los tributarios asociados con las importaciones. Estos impuestos conexos al comercio exterior constituyen un componente significativo de las estructuras tributarias de los países y, por ende, de los ingresos corrientes de los Estados.

La caída de los ingresos tributarios, la ejecución de políticas contracíclicas de gasto público y, en algunos casos, aumentos significativos de los sueldos y salarios de los empleados del sector público, incidieron en incrementos importantes en el déficit fiscal y, consecuentemente, en un alza en la deuda pública de los países de la región. Derivado de esta situación se propusieron medidas de política y administración tributaria que permitieron coadyuvar a revertir la tendencia creciente del déficit fiscal.

Los Gobiernos de los seis países de América Central elaboraron proyectos de reforma tributaria. Algunos de éstos fueron presentados para consideración de las asambleas legislativas, lográndose, en ciertos casos, la aprobación de casi toda la reforma propuesta, mientras que, en otros, únicamente se consiguieron algunas medidas de apoyo a la administración tributaria.

Las propuestas incluidas en los proyectos e iniciativas de ley de cada reforma tuvieron el objetivo de fortalecer la recaudación tributaria en el corto plazo. Aunado al logro de la recuperación de la recaudación tributaria, incluyeron algunas medidas orientadas a procurar mejoras en la equidad y justicia de los sistemas tributarios, principalmente mediante el aumento de la cobertura en los impuestos directos. Sin embargo, las reformas aprobadas por las asambleas legislativas no necesariamente atendieron las adecuaciones estructurales propuestas, con lo que en algunos de los países de la región se mantiene la vulnerabilidad de los sistemas tributarios a los choques externos.

El presente estudio tiene como propósito la descripción y análisis de las principales medidas tributarias propuestas por los Gobiernos de América Central para enfrentar el impacto de la crisis económica y financiera internacional en sus ingresos fiscales.

1.1 Consideraciones teóricas sobre las reformas tributarias

1.1.1 ¿Qué es una reforma tributaria?

En este estudio se define reforma tributaria como el cambio intencional del sistema tributario vigente en un país, caracterizado por:

- Cambios sistémicos en los parámetros de los impuestos, formulados mediante la modificación de objetivos de la política tributaria y de los medios de implementación.

Esto puede ocurrir por:

- Cambios significativos en la estructura tributaria;
 - Introducción de nuevos impuestos;
 - Modificaciones intencionales en los elementos que tienen un impacto significativo en la incidencia tributaria.
- Cambios intencionales en la carga tributaria.
 - Optimización de la administración tributaria.

1.1.2 Tipología de las reformas tributarias

Para facilitar el análisis, en este estudio se adoptará la tipología de las reformas tributarias propuesta por Lerda (2002: 3):

Reformas tipo A:

Incluyen adecuar las normas y procedimientos que las administraciones tributarias introducen con el fin de perfeccionar las disposiciones vigentes; fortalecer sus mecanismos de control y fiscalización; facilitar el cumplimiento de las obligaciones y consolidar la seguridad jurídica de los contribuyentes. Estas medidas son generalmente impulsadas e implementadas por la propia administración tributaria, la cual, dependiendo de su calidad y capacidad de implementación, puede lograr una importante movilización de recursos.

Reformas tipo B:

Incluye las reformas «fundamentales», es decir, aquellas que implican una modificación sustancial o total del sistema tributario vigente. Estas reformas estructurales pueden originarse por cambios de régimen político, reformas constitucionales con fuertes componentes fiscales, implementación de simplificaciones radicales del sistema tributario, entre otros.

Reformas tipo C:

En este tipo de reformas se incluyen:

- Modificaciones legales orientadas a propósitos recaudatorios; o
- Disposiciones que persiguen la neutralidad recaudatoria. Entre ellas: sustitución de una base por otra; compensación a eventuales perdedores ante un aumento de tasa mediante algún tipo de beneficio fiscal, ente otras.

Algunas de las reformas tributarias planteadas por los Gobiernos de América Central a partir de 2008 fueron muy amplias. Incluyeron propuestas de disposiciones que fortalecían la relación contribuyente-administración tributaria; modificaban sustancialmente algunos de los principales impuestos vigentes; aumentaban la carga tributaria con propósitos esencialmente recaudatorios, así como otras que perseguían la neutralidad recaudatoria.¹

¹ Los proyectos de reforma tributaria en Centroamérica abarcaron las tres clases consideradas en la tipología.



A continuación se presentan la descripción de los sistemas tributarios vigentes en los países; un análisis de la situación de las finanzas públicas en América Central previo a la crisis financiera internacional, así como su efecto sobre los ingresos tributarios; la respuesta de los Gobiernos en la búsqueda de movilizar recursos adicionales para la preservación de la estabilidad macroeconómica y la decisión de las asambleas legislativas al respecto.

1.2 Los sistemas tributarios vigentes en América Central

Previo a la crisis, los sistemas tributarios vigentes en los países de América Central —excepto el de Panamá— presentaban una estructura sesgada principalmente hacia los impuestos indirectos, en particular: el impuesto a las ventas o al valor agregado (IVA), los derechos arancelarios a la importación (DAI), y los impuestos selectivos al consumo. En el caso de Panamá, los impuestos directos pesaban más en su estructura impositiva.

Aunque la mayoría de las reformas tributarias impulsadas en la región se enfocaron en el

fortalecimiento de la tributación directa, las disposiciones aprobadas por las asambleas legislativas no incidieron en cambios significativos de la estructura tributaria de los países de Centroamérica. Sin embargo, en Panamá el incremento del 40% en la tasa general del impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios (ITBMS, la versión panameña del IVA) coadyuvó para que, en 2010, los impuestos indirectos pesaran prácticamente lo mismo que los directos.²

En 2010, el IVA fue el impuesto con mayor participación en la estructura tributaria en toda la región, excepto en el caso de Panamá, donde el impuesto sobre la renta (ISR) sigue siendo el impuesto que más recauda. Por su parte, los impuestos selectivos al consumo son muy relevantes para Honduras y Costa Rica y, en el caso de Panamá, destaca la importancia relativa que sigue teniendo la recaudación de los DAI.

² En 2009, los impuestos indirectos significaron el 46% de los ingresos tributarios de Panamá, mientras que en 2010 el 49.8%.

Cuadro 1 América Central: estructura tributaria 2010

	GT	ES	HN	NI	CR	PA
a. Sobre los ingresos	29.7	34.2	30.6	32.6	30.3	45.8
b. IVA	48.8	51.0	37.2	40.4	37.1	24.4
c. Aranceles	6.8	4.9	5.7	4.7	5.1	12.4
d. Esp. y selec.	8.9	3.9	16.7	10.5	5.9	10.8
e. Otros	5.8	6.0	9.8	11.8	21.5	6.6
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Icefi, con base en información de los ministerios de Hacienda y las administraciones tributarias y aduaneras de la región.

En el cuadro contenido en el anexo A se presenta el censo de los impuestos vigentes en América Central.

II. Las finanzas públicas en América Central (2005-2010)

2.1 Situación previa a la crisis

Durante el período 2005-2007, las finanzas públicas de los países de la región, salvo en los casos de Guatemala y Honduras, registraron superávit o déficit bajos y con tendencia decreciente. Estos resultados positivos fueron el resultado combinado de:

- Crecimiento económico registrado en América Central;
- Aumento de los ingresos tributarios como resultado de la implementación

de algunas reformas fiscales y del fortalecimiento de las administraciones tributarias y aduaneras, así como el inicio del choque externo³ de los precios internacionales de algunos transables, en particular, del petróleo y sus derivados;⁴

- Control del gasto público.

En el cuadro a continuación se presenta el resultado presupuestario del Gobierno central para el período 2005-2010.

³ Incremento de precios sin precedentes en algunos transables, principalmente el precio del barril de petróleo y de algunos granos.

⁴ En la perspectiva tributaria, el fuerte aumento de los precios del petróleo incidió principalmente en una ampliación de la base gravable del IVA importaciones. Este efecto *precio* superó significativamente las reducciones de la demanda de combustibles que se verificaron en la región. Este aumento temporal de ingresos benefició de manera relativa a todos los países centroamericanos.

Cuadro 2 América Central: resultado presupuestario del Gobierno central (2005-2010)
Porcentajes del PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Guatemala	-1.7	-1.9	-1.4	-1.6	-3.2	-3.3
El Salvador	-1.0	-0.6	-0.4	-0.3	-3.5	-2.7
Honduras	-2.3	-1.1	-2.7	-2.4	-6.2	-4.7
Nicaragua	-1.8	0.1	0.4	-1.3	-2.3	-0.6
Costa Rica	-2.8	-1.4	0.3	-0.3	-3.4	-5.3
Panamá	-3.2	0.2	1.2	0.3	-1.5	-2.6

Fuente: ministerios de Hacienda, bancos centrales y Fondo Monetario Internacional (FMI).



2.1.1 Guatemala

En 2005, la recaudación tributaria de la administración central⁵ sufrió una reducción producto de la suspensión decretada por la Corte de Constitucionalidad a la vigencia de las leyes que normaban algunos impuestos. Sin embargo, a partir de ese año se implementaron medidas de política y de fortalecimiento de la administración tributaria que redundaron en un incremento sostenido de la carga tributaria, hasta superar el 12%, en 2007.

En el período 2005-2007, el gasto público de Guatemala estuvo influenciado al alza debido a los requerimientos de recursos asociados con la necesidad de aliviar los efectos de la tormenta tropical Stan (octubre de 2005). Estos incrementos de gasto, que significaron montos equivalentes a casi un 0.5% del PIB, evitaron que la mejora significativa en los ingresos tributarios se reflejara en una reducción del déficit fiscal y, aunque éste se incrementó en 2006, en 2007 se redujo en medio punto del PIB. En 2005, el financiamiento del déficit se realizó principalmente mediante recursos internos, incluyendo disponibilidades de la caja del Gobierno. Sin embargo, durante 2006 y 2007, el déficit se financió con recursos externos, por lo que el financiamiento obtenido mediante la colocación de bonos del Tesoro en el mercado doméstico fue destinado al fortalecimiento de la posición del Gobierno con el Banco central (incremento en los recursos de caja).

⁵ Según el «Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala», la administración central es un componente del Gobierno central e incluye al Organismo Legislativo, Organismo Judicial, Presidencia, ministerios de Estado, secretarías, órganos de control jurídico-administrativo y órganos de control político.

2.1.2 El Salvador

Los ingresos tributarios de El Salvador crecieron significativamente desde 2005 hasta lograr situarse en 14.1% del PIB, en 2007.⁶ Este incremento fue resultado del crecimiento sostenido de la economía, un repunte importante de las importaciones en 2006, y del impacto de una reforma tributaria con un fuerte énfasis en la necesidad de dotar a la administración tributaria de instrumentos de fiscalización de los impuestos internos y procurar mejoras en las aduanas.

Hasta 2007 el gasto público en inversión física se mostró estable y en niveles bajos, en alrededor de 1% del PIB, mientras que el gasto corriente registró un crecimiento acelerado como porcentaje del PIB, debido principalmente a incrementos en las transferencias al sector privado. Sin embargo, el aumento de los ingresos tributarios fue suficiente para que el déficit evidenciara una caída sostenida hasta situarse en 0.3% del PIB, en 2007. Durante el período, el déficit fue financiado mediante préstamos externos y emisiones de bonos en los mercados internacional y doméstico (incluyendo certificados previsionales para el pago de pensiones).

2.1.3 Honduras

Como resultado de la implementación de una reforma tributaria y de medidas de fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (que administra los tributos internos y

⁶ Durante el período 2005-2007, los ingresos tributarios de El Salvador registraron un crecimiento promedio de 14.3%.

las aduanas), entre 2005 y 2007 la recaudación tributaria creció casi en dos puntos porcentuales del PIB.

Durante 2006, el gasto corriente se redujo como consecuencia de una contracción del pago de intereses de la deuda resultado de la concesión de la deuda externa en el marco de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Es así como, en ese año, el déficit fiscal se redujo a la mitad. Sin embargo, las cuentas fiscales de 2007 fueron impactadas negativamente por las siguientes medidas procíclicas impulsadas por el Gobierno central:

- Incremento salarial en términos nominales de 25% a empleados públicos (aumento de 12% como porcentaje del PIB);
- Aplicación de subsidios.

Estas medidas redundaron en que el déficit fiscal del Gobierno central se situara en 2.7% del PIB en 2007. En cuanto al origen del financiamiento, en 2005 el déficit fiscal del Gobierno central se cubrió totalmente con recursos externos, lo cual contrasta con el hecho de que en 2007 el déficit fiscal se financiara principalmente mediante endeudamiento interno.

2.1.4 Nicaragua

La carga tributaria del Gobierno central de Nicaragua creció cerca de 1.5 puntos porcentuales entre 2005 y 2007, como resultado del aumento sostenido del crecimiento

económico y del impacto de una reforma amplia de las administraciones tributaria y aduanera. Las donaciones —que significaron en algunos años hasta el 20% de los ingresos totales del Gobierno central— se mantuvieron prácticamente constantes en alrededor del 3.7% del PIB.

Aunque en 2007 se registró un incremento significativo en términos reales del gasto en sueldos y salarios, los pagos reales por intereses de la deuda, principalmente externa, se redujeron. Debido a la baja ejecución, el gasto de capital permaneció prácticamente invariable como porcentaje del PIB. De esa cuenta, el resultado presupuestario pasó de déficit, en 2005, a superávit creciente en 2006 y 2007.⁷ En estos años de resultados positivos de las finanzas públicas, los recursos externos del crédito público fueron orientados a la reducción del saldo de la deuda interna y al incremento de las disponibilidades en la caja del Gobierno.

2.1.5 Costa Rica

La aceleración del crecimiento económico así como el choque externo de precios y medidas de fortalecimiento de las administraciones tributaria y aduanera incidieron en el aumento sostenido de la carga tributaria del Gobierno central durante el período 2005-2007. En este lapso se realizaron repetidos anuncios de la presentación de una reforma tributaria integral (principalmente el ISR), sin que llegara a materializarse.

⁷ Medido por el lado de las necesidades de financiamiento.



En este período, el gasto público total creció moderadamente, registrándose una reducción en el pago de intereses de la deuda pública, así como una política de reorientación del gasto público. La implementación de la política de reducción del endeudamiento público redundó en que el resultado presupuestario pasara de un déficit de 2.8% del PIB, en 2005, a un leve superávit de 0.3% del PIB, en 2007. En este período, el déficit se financió con recursos internos y se redujo el saldo de la deuda externa.

2.1.6 Panamá

Como resultado del crecimiento económico sostenido y acelerado y de las reformas estructurales implementadas en la administración tributaria, desde 2005 y hasta el impacto de la crisis, se registró en Panamá un crecimiento sostenido de la carga tributaria.

En el período 2005-2007 el principal objetivo de la política fiscal fue el aumento del ahorro corriente. En ese sentido, aunado a las medidas adoptadas en materia de ingresos, se ejecutaron políticas de gasto público que tuvieron como efecto la reducción de:

- Gasto corriente (en relación con los ingresos corrientes);
- Sueldos y salarios (respecto del gasto corriente total).

El éxito de las medidas ejecutadas incidió en la reversión del resultado deficitario de 2005, alcanzándose el superávit fiscal a partir de 2006, hasta el impacto de la crisis (2008).

De esa cuenta, Panamá logró disminuir sostenidamente el saldo de la deuda como porcentaje del PIB.

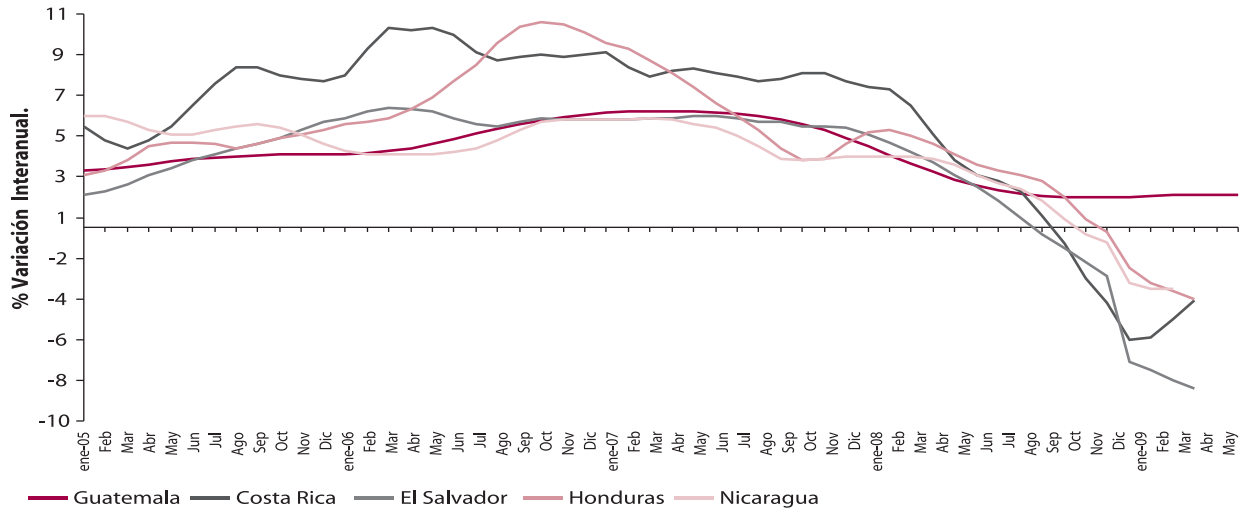
2.2 El impacto de la crisis

A partir de 2007, se evidenciaron en la región los efectos de factores negativos de la economía internacional y el clima: el impacto de la crisis económica y financiera global, el choque externo de precios generado por el incremento del precio de los alimentos y el petróleo, así como los efectos de los desastres causados por fenómenos naturales.

El efecto de la crisis económica y financiera global se evidenció en la desaceleración del crecimiento económico en toda la región. Esta desaceleración se manifestó a partir del segundo trimestre de 2008, agudizándose en el segundo semestre de ese año. La gráfica a continuación muestra que las economías de El Salvador y Costa Rica fueron impactadas más rápidamente, mientras que en Guatemala y Nicaragua la incidencia de la crisis fue menor.

Este comportamiento de las economías de la región estuvo determinado parcialmente por la caída del crecimiento mundial, la cual se asocia con una contracción sin precedentes del comercio internacional, las dificultades de los sectores productivos para acceder a créditos, la profunda pérdida de confianza de los consumidores en las principales economías y las dificultades generadas por los altos déficit fiscales que, en algunos casos, requirieron programas de rescate. El contagio de la crisis en América Central fue igualmente sensible

Gráfica 1
Índice mensual de actividad económica
Enero de 2005 – enero de 2009



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).

en la caída de los ingresos de los Gobiernos, principalmente determinados por la baja de las importaciones y la caída del consumo.

El triángulo norte⁸ fue particularmente afectado por la caída del empleo en los Estados Unidos, situación que afectó el flujo de remesas familiares y, por ende, el consumo de las familias. Además, la contracción del crecimiento de los países desarrollados afectó los pedidos de las maquiladoras, disminuyendo así la demanda de mano de obra por parte de esas empresas.

A partir del segundo semestre de 2008, los ingresos totales de los Gobiernos de América Central fueron impactados con distinta intensidad debido a la crisis. Dado que los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de

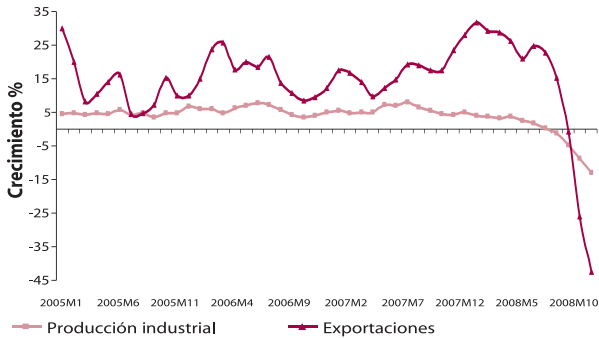
ingresos corrientes para los países de la región (en promedio, 89% del total) —aunque para Panamá, en menor proporción (53% del total)—, la contracción del crecimiento, la baja de los precios del petróleo y la disminución de las importaciones incidieron en una caída generalizada de la carga tributaria para ese año.

Durante 2009, la crisis impactó plenamente a las finanzas públicas de los países de la región. El déficit fiscal promedio pasó de 0.5% del PIB, en 2007, a 3.5% del PIB, influenciado por una caída de 1.2 puntos porcentuales en la carga tributaria promedio para la región. Este comportamiento negativo de la carga tributaria ocurrió en todos los países de América Central, salvo en Panamá, y fue particularmente fuerte en Honduras y Guatemala, en donde la baja de los ingresos, al comparar los registros de 2009 con los de 2007, fue equivalente a 1.9 y 1.8 puntos porcentuales de carga tributaria,

⁸ Subregión conformada por Guatemala, El Salvador y Honduras.

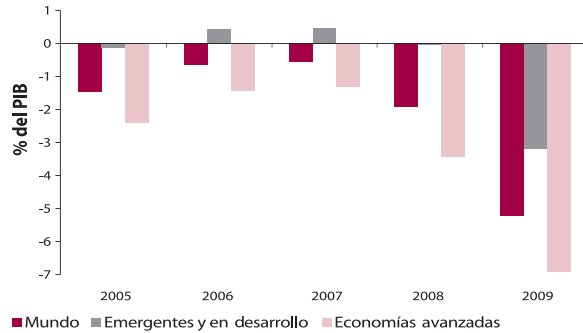
Gráfica 2
Principales efectos de la crisis

Impacto de la crisis en el comercio y la producción industrial global



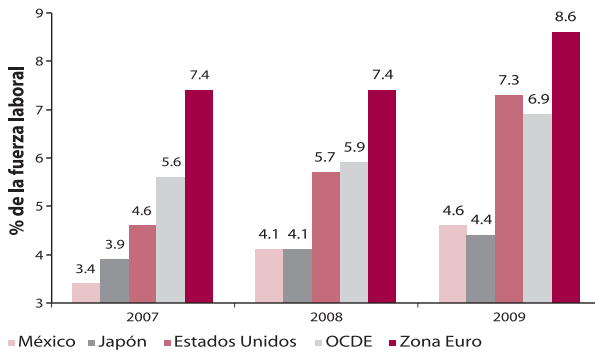
Fuente: FMI.

Resultado presupuestario 2005-2009



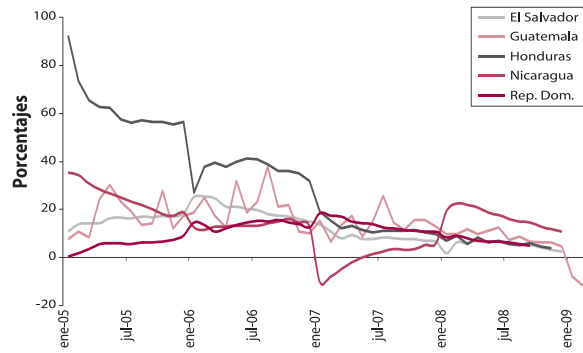
Fuente: FMI.

Principales economías: Desempleo 2005-2009



Fuente: OCDE.

Remesas Familiares: Crecimiento interanual



Fuente: FMI y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (Secmca).

respectivamente. En términos relativos, esta caída de carga tributaria fue más drástica en Guatemala (14.9%) que en Honduras (11%).

Las causas de la fuerte caída de la carga tributaria durante 2009 son diversas, pero entre ellas destacan:

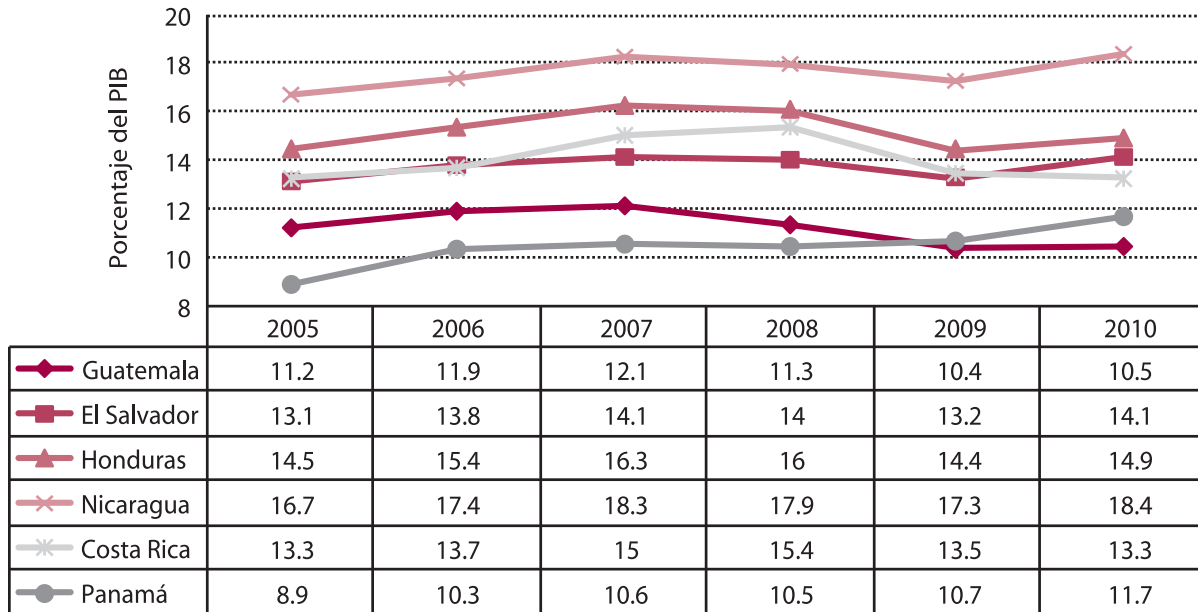
- Alta dependencia de los ingresos tributarios de los impuestos a las importaciones: en 2009 el valor CIF de las importaciones totales de Centroamérica registró una contracción interanual de 24%, afectando

principalmente la base del IVA que se aplica a las mercancías correspondientes.⁹

- Contracción del consumo privado, generada por la dificultad de acceso al crédito, baja sensible de las remesas familiares y aumento del desempleo. Ello ha impactado a la mayoría de los impuestos indirectos y a los impuestos que gravan los ingresos.

⁹ Aunque los derechos arancelarios a la importación se afectaron, el impacto fue menor debido a las bajas tarifas que se aplican en la mayoría de los países de la región.

Gráfica 3
América Central: carga tributaria (2005-2010)



Fuente: ministerios de Hacienda de la región.

17

- Administraciones tributarias en proceso de fortalecimiento y con capacidades limitadas de respuesta para adaptarse a un escenario de crisis.

cuenta, las economías de la región resistieron con un éxito relativo los efectos negativos de la crisis. Según Fuentes (2010), las principales causas que apoyaron dicha resistencia fueron:

Además del impacto sobre el crecimiento económico y los ingresos, la crisis trajo consecuencias como el aumento del desempleo en la región, el incremento de la pobreza (evidenciado por una reducción del PIB *per cápita* en todos los países) y la reducción del comercio entre países centroamericanos. Sin embargo, el contagio de la crisis en la región fue limitado. Los déficit fiscales se incrementaron a niveles controlados, salvo el caso de Honduras que, en 2009, fue un país que se vio también afectado por una crisis política que incidió en que el déficit sobrepasara el 6% del PIB. De esa

- i. Fundamentos macroeconómicos sólidos
- ii. Implementación de una política fiscal contracíclica moderada o neutral, financiada principalmente con recursos externos
- iii. Diversificación de mercados y productos
- iv. Efecto positivo en los términos de intercambio
- v. Sistemas financieros más sólidos y menos expuestos a los choques de mercados financieros internacionales
- vi. Evolución controlada del tipo de cambio y de la inflación



2.3 Las respuestas de los Gobiernos frente a la crisis

En octubre de 2008, los Gobiernos de América Central, previendo los posibles efectos adversos de la crisis en la región, reconocieron la importancia de adoptar una política fiscal más activa y flexible, con los objetivos de mantener la estabilidad macroeconómica; apoyar la actividad productiva; defender a los sectores más vulnerables para evitar los problemas sociales y de gobernabilidad; profundizar la integración económica regional.¹⁰ Sin embargo, ya en ese momento se registraban en la región los primeros efectos de la crisis económica y financiera que abatía a los países desarrollados.

En febrero de 2009, el Consejo de Secretarios y Ministros de Finanzas y Hacienda de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin) destacó la importancia de mantener y fortalecer la protección social y el empleo, así como la necesidad de asegurar un ritmo de inversión pública acorde con las necesidades de desarrollo de sus países. En ese sentido, los ministros de Hacienda o Finanzas consideraron que la crisis no debería amenazar los logros significativos de la región de los últimos años, tales como haber alcanzado la paz, el fortalecimiento de la democracia, el ordenamiento del sistema financiero, la estabilidad macroeconómica, así como haber asegurado avances importantes en materia de integración regional y apertura de mercados. Sin embargo, los Gobiernos previeron que en

el contexto de un comportamiento económico más adverso, las finanzas públicas sufrirían un aumento en el déficit, por lo que se requeriría mayor flexibilidad para amortiguar los efectos de la crisis. En este contexto, consideraron que los recursos externos deberían ser la fuente principal para cubrir el mayor déficit, jugar el rol contracíclico y mantener las inversiones.¹¹

Con el objeto de enfrentar el impacto de la crisis, los Gobiernos de América Central adoptaron individualmente dos frentes de acción: i) programas de gasto público y subsidios; y ii) reformas tributarias.

2.3.1 Programas de gasto público y subsidios

Guatemala

En enero de 2009, el Gobierno de Guatemala inicia la aplicación del Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE), en el cual se prioriza el gasto en infraestructura física y social, con uso intensivo de mano de obra. El PNERE contenía programas de desarrollo financiados principalmente mediante recursos del crédito público de origen externo.

Por otra parte, debido a la caída de los ingresos, el Congreso de la República aprobó la propuesta del Organismo Ejecutivo de incrementar la emisión de bonos del Tesoro. El destino de los recursos captados mediante estos bonos fue la inversión en desarrollo social e infraestructura.

¹⁰ Declaración del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin) del 24 de octubre de 2008, en San José, Costa Rica.

¹¹ Declaración del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin) del 23 de febrero de 2009, en San Salvador, El Salvador.

El Salvador

Durante 2008 el Gobierno implementó subsidios generalizados por un monto total equivalente a 1.8% del PIB. Estos subsidios fueron al consumo de energía eléctrica, agua, gas licuado y transporte. En 2009 se focalizó el subsidio de energía y se implantaron precios de referencia para gasolinas y diesel.

Además, en 2009 el Gobierno también anunció un *Plan global contra la crisis*, el cual incluyó un programa de fortalecimiento de las finanzas públicas: medidas de austeridad y ahorro; estrategias de combate a la evasión y elusión tributarias, así como acciones de combate al contrabando y la corrupción.

Honduras

En 2008 se implementaron medidas para subsidiar el combustible y amortizar el impacto del aumento en los precios de los alimentos. Para 2009, tras el golpe de Estado al presidente Zelaya, la nueva administración continuó incrementado salarios, aunque con dificultades de financiamiento.

En octubre de 2009, el gobierno de Micheletti emitió un decreto ejecutivo¹² para la contención y reducción del gasto financiado con fondos del Tesoro Nacional. Sin embargo, al final del año, el gasto continuó con una tendencia expansiva, pero con una contracción importante en la inversión pública.

¹² Decreto Ejecutivo PCM-M-027-2009, publicado en *La Gaceta* el 29 de octubre de 2009.

Nicaragua

En 2008, el Gobierno subsidió la compra de combustible para el transporte urbano colectivo. Al año siguiente, las autoridades anunciaron la ejecución del *Plan de defensa de la producción, crecimiento y el empleo*. Este Plan tuvo como prioridades la estabilidad financiera y cooperación externa; la inversión pública; el apoyo a la producción y la inversión privada; la promoción del empleo solidario y el fomento de la austeridad fiscal.

Adicionalmente, se congelaron los salarios públicos y se redujo en un 50% el gasto en adquisición de vehículos, compra de equipo informático y viajes al exterior. En 2009 la Asamblea Legislativa aprobó varios recortes del presupuesto fiscal y un incremento a la emisión de bonos.

Costa Rica

En 2008, el Gobierno impulsó la aprobación de un presupuesto extraordinario para hacer frente a la crisis. En 2009, se implantaron subsidios a pescadores para la compra de combustible, se incrementó el gasto en salud, educación y seguridad y, principalmente, en las remuneraciones de los empleados públicos. Además, se permitió la depreciación acelerada de activos.

Por otra parte, se anunció la ejecución del «Plan Escudo», un plan de protección social y estímulo económico enfocado en la familia, los trabajadores, las empresas y el sector financiero. Además, este plan consideró

un aumento de la inversión estatal en infraestructura educativa y en la construcción y rehabilitación de carreteras.

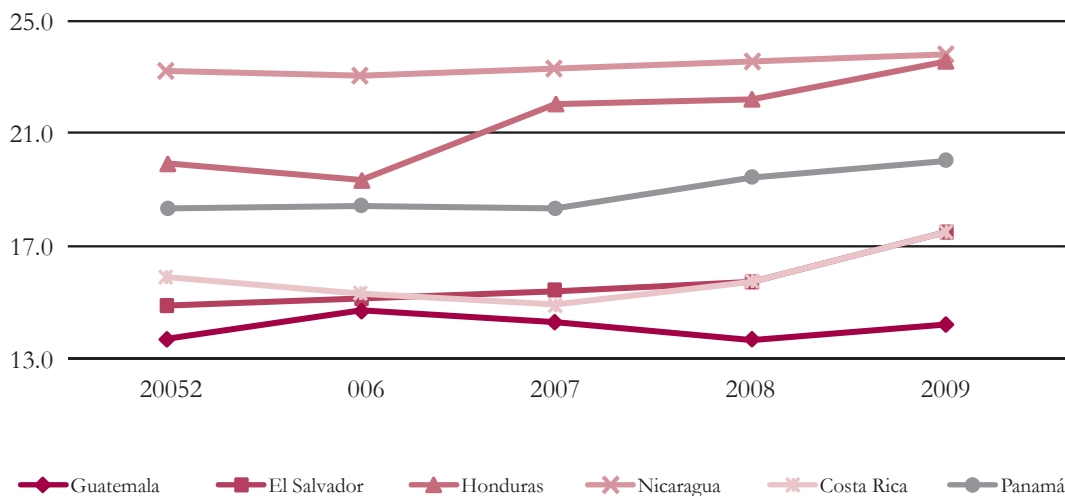
Panamá

A partir de 2008 se adoptó un subsidio parcial al consumo de energía, así como un bono para adultos mayores de 70 años que no perciben jubilación. Adicionalmente, se modificó la *Ley de Responsabilidad Fiscal* a efecto de lograr que el déficit fiscal se restringiera a un techo de 2.5% del PIB, siempre que la economía de los Estados Unidos de América hubiese crecido durante dos trimestres consecutivos a una tasa no mayor del 1%, y que la economía panameña creciera a menos del 5% durante dos trimestres consecutivos.

Los resultados alcanzados

Aunque algunas de estas medidas de gasto público se implementaron, las dificultades para gestionar la aceleración de desembolsos por parte de las instituciones financieras internacionales, así como los problemas en la ejecución de los recursos disponibles, incidieron en la moderación de las políticas contracíclicas regionales. Aunque se registró un aumento evidente del gasto público, se afectó levemente el comportamiento del déficit fiscal. Las principales causas de su deterioro, en 2009, fueron la caída de ingresos y la adopción de subsidios y tratamientos tributarios preferenciales.

Gráfica 4
América Central: gasto público (2005-2010)
Porcentajes del PIB



Fuente: ministerios de Hacienda de la región.

2.3.2 Reformas tributarias

En prevención de los efectos de la crisis, desde 2008 los Gobiernos de América Central impulsaron proyectos de ley que consideraron:

- Modificar la legislación tributaria vigente, incluyendo, en algunos casos, la creación de nuevos impuestos;
- Fortalecer los instrumentos de fiscalización de la administración tributaria (medidas anti evasión);
- Facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

Además, se adoptaron algunas estrategias de modernización en las aduanas; entre ellas, medidas orientadas a la mejora del control de mercancías, el seguimiento en línea del tránsito aduanero, el combate al contrabando y la facilitación del comercio en la región.

La temática abordada por las reformas es diversa, aunque existen denominadores comunes amplios en las propuestas de medidas de política para el caso de algunos impuestos. Los proyectos de reforma al ISR de todos los países de la región consideraron tratamientos tributarios de ampliación de la cobertura, principalmente en materia de rentas de capital. Dado que los impuestos indirectos son menos homogéneos en la región, las medidas propuestas fueron también particulares.

Las reformas aprobadas fueron, en todo caso, menores a lo propuesto en los anteproyectos, lo que significó que produjeran menos recursos

que los originalmente previstos. Es así como en algunos países, aunque los ingresos tributarios se incrementaron, las autoridades continúan con la intención de proponer nuevos cambios en la legislación tributaria.

El impacto de las reformas se mezcla con el efecto que tienen sobre la recaudación tributaria la recuperación económica, el retorno de la dinámica del comercio exterior a niveles pre crisis y el comportamiento de los precios de algunos transables. De esa cuenta, se verifica que en algunos países de la región —principalmente por lo que se evidencia en opiniones no gubernamentales— existe incertidumbre sobre la efectividad recaudatoria de las medidas de política.

En Centroamérica, excepto en Panamá, los gravámenes asociados con las importaciones (IVA importaciones y los DAI) constituyen el principal componente de la recaudación tributaria. De esa cuenta, los ingresos de los países de la región son sensibles al comportamiento del comercio exterior. La crisis económica mundial impactó el comercio internacional, situación que se evidenció durante 2009 en una caída abrupta del crecimiento de las importaciones¹³ en la región. La recuperación del comercio exterior registrada en 2010 se traduce en la mejora de los ingresos tributarios. Esta dependencia de la recaudación a la tendencia del comercio exterior se muestra en el cuadro 3, a continuación:

¹³ La base de los impuestos asociados con el comercio exterior considera el valor CIF de las importaciones. Dicho valor incluye el costo de la mercancía (facturado en el país vendedor), el flete y el seguro.



Cuadro 3 América Central: importaciones y recaudación (2010)

Porcentajes

País	Importaciones		Recaudación 2010		
	Variación%		Variación%		
	2009	2010	Aduanas	Internos	Total
Guatemala (dic.)	-21.2	19.2	14.6	6.5	9.3
El Salvador (dic.)	-24.3	16.5	15.1	5.1	8.3
Honduras (nov.)	-32.1	15.9	12.2	5.6	10.6
Nicaragua (dic.)	-19.6	31.0	30.2	9.2	10.9
Costa Rica (dic.)	-25.9	19.1	15.7	9.6	14.4
Panamá (dic.)	-13.6	17.4			

Fuente: ministerios de Hacienda, bancos centrales, Cosefin.

La mejora sustancial de la recaudación en aduanas, durante 2010, coadyuvó para que en El Salvador y Nicaragua se revirtiera la tendencia decreciente de la carga tributaria, la cual se sitúa en ambos países en prácticamente la carga registrada en 2007. Adicional al efecto de las importaciones, este comportamiento también se explica por la recuperación del crecimiento económico y por el impacto de las medidas fiscales que se aprobaron en 2009. Asimismo, Panamá, que evidenciaba una carga casi fija en el período 2007-2009, logra acelerar, principalmente mediante su reforma fiscal, su carga en 2010, hasta situarla en 11.7%; es decir, un punto porcentual más que en 2009. Por su parte, Honduras, que también implementó medidas tributarias en 2009, logra igualmente revertir la tendencia a la baja de su carga tributaria, pero ésta aún se sitúa en 1.4 puntos porcentuales por debajo de la carga de 2007. Durante el período de la crisis (2007-2009), la carga tributaria de Guatemala cayó un 13.3%, arrojando el mayor porcentaje en la región. Pese a contar con propuestas amplias de

reforma tributaria para corregir la deficiencia de recursos generada por la caída de los ingresos, no se logró avanzar en la aprobación legislativa de dichas propuestas de reforma. De esa cuenta, en 2010 la carga tributaria se estancó en un nivel prácticamente invariable respecto al de 2009.¹⁴

Por su parte, el comportamiento de la carga tributaria de Costa Rica presenta rezago respecto al que registra el resto de la región. Cuando en 2008 las cargas tributarias en el resto de Centroamérica decrecieron, en Costa Rica se mantenía el crecimiento debido al desempeño positivo de los impuestos directos.¹⁵ En 2009,

¹⁴ En el caso de Panamá, aunque la mejora de las importaciones tiene incidencia positiva en el incremento de la recaudación tributaria, debe tomarse en cuenta el efecto del incremento en la tasa del ITBMS del 5 al 7%, como resultado de la reforma tributaria aprobada en 2009.

¹⁵ Los impuestos directos crecen significativamente en 2008, debido al efecto del crecimiento económico registrado en 2007 (el cual estuvo influenciado por un alto flujo de inversión extranjera directa y de exportaciones a terceros países). Además, la desaceleración del crecimiento económico de 2008, incide en el aumento del aporte de los impuestos directos a la carga tributaria de ese año.

la carga tributaria se contrae interanualmente en 12.2%, situándose en 13%. En 2010, este indicador continúa deteriorándose en alrededor de 0.2 puntos porcentuales. El efecto combinado de la aplicación de una política expansiva de gasto público y de la caída de los ingresos incidió en la urgencia de presentar el proyecto de reforma tributaria al Congreso Nacional en los primeros meses de 2011.

En los capítulos siguientes se abordan con detalle las propuestas de reforma tributaria y las disposiciones finalmente aprobadas por las asambleas legislativas en la región.

III. Las reformas tributarias de 2008-2011

3.1 Las propuestas de reforma

En el período comprendido entre 2008 y abril de 2011, cada uno de los países de la región impulsó reformas importantes de su sistema tributario. Este es el caso del Gobierno de Guatemala, que desde 2008 intentó, infructuosamente, primero avanzar hacia una reforma integral de la tributación sobre los ingresos, luego realizar un incremento de tasas y, finalmente, propuso aprobar solo medidas administrativas anti evasión. Por su parte, Costa Rica recién presentó en enero de 2011 un anteproyecto de ley que modifica estructuralmente el impuesto sobre ventas y amplía la cobertura del ISR. En 2009, los Gobiernos de El Salvador y Nicaragua lograron aprobar reformas tributarias importantes, mientras que Panamá aprobó una reforma menor en 2009 y un conjunto

amplio de medidas tributarias en 2010. Por su parte, Honduras aprobó una reforma en 2010, implementó el impuesto mínimo del ISR en un 1% y formuló recientemente, en 2011, un proyecto de ley con medidas anti evasión.

En total, se contabilizan 13 propuestas de reforma relevantes, de las cuales se aprobaron algunas medidas para 7 de ellas, 4 aún están a consideración de las asambleas legislativas y 2 propuestas, aunque son importantes, están pendientes de presentación por parte de los Gobiernos.

Los contenidos de las reformas propuestas se focalizan en el ISR, el IVA, los impuestos específicos y selectivos al consumo y en medidas de fortalecimiento a las administraciones tributarias y aduaneras. En efecto, los temas que acumulativamente abordaron las reformas impulsadas en la región fueron:

- ISR
 - Fortalecimiento del sistema de imposición dual:¹⁶
 - Tributación de rentas de capital y modificación de tasas de empresas y de personas naturales.
 - Eliminación de exoneraciones y exenciones;

¹⁶ Modelo de tributación en el ISR. En su versión pura considera la aplicación de un tipo impositivo único a las rentas de capital y el resto de rentas tributan en tarifas progresivas. La versión uruguaya del modelo equipara el tipo impositivo de las rentas de capital a la tarifa progresiva más baja. En Centroamérica, se propuso la implementación de regímenes de tarifa única sobre rentas de capital, modificaciones a las tarifas marginales para las rentas del trabajo y continuar aplicando una tarifa única para las rentas de actividades lucrativas.



Cuadro 4 América Central: anteproyectos de reforma tributaria (2008-marzo de 2011)

	2008	2009	2010	2011
Guatemala	● ●	●	●	
El Salvador		●		
Honduras			●	
Nicaragua		●		● ●
Costa Rica				●
Panamá		●	●	

● Aprobado por el Órgano Legislativo
 ● Presentado a consideración del Órgano Legislativo y pendiente de aprobación
 ● Proyecto de reforma relevante, pendiente de presentación al Órgano Legislativo
 Fuente: Icef.

- Implementación y modificaciones a los impuestos mínimos;
- Fortalecimiento de regímenes simplificados;
- Tributación internacional:
 - Precios de transferencia y subcapitalización.
- IVA
 - Incremento de tasas;
 - Eliminación de tratamientos de tasa 0% a operaciones domésticas;
 - Ampliación de base: eliminación de exenciones y exoneraciones;
 - Regularización de regímenes simplificados y de devoluciones de crédito fiscal.
- Impuestos específicos y selectivos al consumo
 - Modificación de tratamiento tributario (base y tasa);
 - Nuevos impuestos: vehículos y telefonía móvil.
 - Fortalecimiento de la administración tributaria
 - Medidas anti evasión.

El cuadro a continuación presenta una comparación de la temática específica abordada por las reformas tributarias, en forma acumulada y para el período comprendido entre 2008 y abril de 2011.¹⁷

¹⁷ Ver anexo B.

Cuadro 5 América Central: propuestas de reforma tributaria (2008-2011)

	GT	ES	HN	NI	CR	PA
Sobre la Renta						
Tarifa empresas	■			■	■	■
Tarifa individuales	■			■		
Rentas de capital	■	■	■	■		■
Impto. mínimo	■			■		
Régimen simplificado	■			■		
Precios de transfer	■	■			■	
Subcapitalización	■					
Ampliación de base	■	■	■	■	■	■
Eliminar créditos	■			■		
Sobretasas			■			
IVA						
Tarifa					■	■
Ampliar cobertura	■	■	■		■	■
Eliminar exenciones		■	■	■	■	
Eliminar tasa 0%		■	■			
Regulación de crédito y devol.	■	■			■	
Regulación del IVA		■	■			
Sel. y es. al Consumo						
Tarifa		■	■	■		■
Base		■	■	■		■
Eliminación exenciones		■	■	■		■
Nuevo a vehículos	■					
Vivienda					■	■
Combustibles		■				
Vehículos						
Tarifa circulación	■					
Tarifa arancelaria		■	■			■
Casinos			■	■		
Telefonía	■		■			
Amnistía fiscal	■		■			
De control y fortalecimiento de la administración tributaria	■	■	■	■	■	■

Según la tipología de las reformas tributarias propuesta por Lerda, tres de las propuestas se consideran del tipo A (fortalecimiento de la administración tributaria y facilitación del cumplimiento voluntario); tres del tipo B

(modificaciones integrales de los tributos o cambios estructurales); y seis del tipo C (cambios en disposiciones orientados específicamente a generar recursos adicionales).



Cuadro 6 América Central: clasificación de los anteproyectos de reforma tributaria (2008-abril de 2011)

Reforma	Tipo de reforma		
	GT	ES	HN
Guatemala			
2008 ISR		●	
2008 ISO			●
2009 4145			●
2010 Antievasión 2	●		
El Salvador			
2009			●
Honduras			
2010			●
2011 ISR mínimo			●
2011 Antievasión	●		
Nicaragua			
2009 Concertación		●	
Costa Rica			
2011 Solidaridad		●	
Panamá			
2009	●		
2010			●

Fuente: Icefi.

El cuadro anterior muestra que Guatemala, Nicaragua y Costa Rica incluyeron en sus respectivas propuestas de reforma tributaria disposiciones que modifican significativamente la estructura de algún impuesto importante. En el caso de Guatemala y Nicaragua se plantearon reformas profundas al impuesto a la renta (ISR), mientras que Costa Rica propuso la sustitución del impuesto general sobre ventas (IGV) por un IVA.¹⁸ Por otra parte, El Salvador, Honduras

y Panamá orientaron sus proyectos a reformar algunas disposiciones de su legislación con el objetivo primario de aumentar la recaudación. La dificultad de negociación de reformas integrales o estructurales que sufren los Gobiernos de algunos países de la región incide en la búsqueda de reformas del tipo C. Por su parte, las administraciones tributarias impulsan las reformas del tipo A con el objeto de fortalecer sus mecanismos de control tributario y de litigio, así como de cerrar agujeros contenidos en la legislación tributaria que permiten las prácticas de elusión.

A continuación se presentan los aspectos generales de las reformas propuestas en cada uno de los países de América Central. Una descripción exhaustiva de las medidas se encuentra en el anexo B.

¹⁸ Según Roca (2010), «El diseño actual del IGV en Costa Rica presenta tres claros problemas que le impiden ser un Impuesto al Valor Agregado (IVA) moderno: a) el tratamiento de tasa cero a los bienes exentos; b) la exoneración de la mayoría de los servicios; y c) la deducción física —y no financiera— del impuesto pagado en las compras». El proyecto de reforma costarricense consideró la transición del IGV hacia el IVA, eliminando los tratamientos de tasa cero (excepto para los exportadores, quienes seguirían recibiendo la devolución del impuesto pagado en sus compras de insumos), incluyendo las compras de servicios en la base del impuesto y adoptando el crédito financiero para el cálculo de la obligación tributaria.

3.1.1 Guatemala

i. Proyecto de reforma: «Ley de Modernización Fiscal y Fortalecimiento del Sistema Tributario Guatemalteco»¹⁹ (2008)

Este proyecto de reforma incluyó:

- Reforma integral del ISR:²⁰
 - Se gravan las rentas según su origen: se crean tratamientos específicos para las rentas procedentes de actividades lucrativas, del trabajo y para las rentas de capital.
 - Tarifa: incremento de la tarifa para el régimen simplificado (pago sobre ingresos brutos) y reducción tarifaria para el régimen sobre renta neta. Reducción de tarifa para asalariados y cambio en los tramos de renta gravable.
 - Sustitución del crédito en el ISR del IVA pagado en las compras de las personas individuales, por una deducción reducida.
 - Tributación internacional: adopción de mecanismos legales de ajuste por fiscalizaciones de precios de transferencia y de una regla de acotación de la deducción por pago de intereses (regla de subcapitalización).
 - Régimen de renta territorial reforzada: aplicación del principio de

renta territorial, salvo para las rentas de capital para las que aplicaría el principio de renta mundial.

- Se gravan todas las rentas de capital (incluye dividendos).
- Creación del impuesto a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres: impuesto doméstico sobre la inscripción de los vehículos en un registro nacional, en sustitución de los DAI.²¹
- Disposiciones aplicables al sistema aduanero nacional.²²
- Reformas a la ley del IVA: ajustes a procedimientos de devolución y al sistema de retenciones del IVA.
- Reformas al impuesto de circulación de vehículos: duplicación de la tarifa del impuesto a la circulación de vehículos terrestres.
- Disposiciones de fortalecimiento de la administración tributaria y reformas al *Código Tributario*: medidas anti evasión.

Esta propuesta fue el resultado del consenso en el seno del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), instancia de discusión y negociación con participación de personas representativas de diversos sectores de

¹⁹ Este proyecto de ley no fue presentado a consideración del Congreso de la República; su trámite quedó detenido en la Secretaría General de la Presidencia en junio de 2008.

²⁰ Consiste en un nuevo texto de la ley del ISR.

²¹ Medida para contrarrestar los efectos negativos generados por la aplicación obligatoria del valor en factura (artículo VII del GATT), para la determinación del valor CIF de las importaciones.

²² Principalmente, la determinación de sanciones en el ramo de aduanas.

²³ El GPDF fue creado en agosto de 2006 en el marco del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, con el objetivo de asesorar la propuesta de una iniciativa de ley consensuada en los temas sustantivos de la política fiscal.



la sociedad civil, el sector privado y el Gobierno.²³ La última versión de este proyecto de reforma siguió el proceso administrativo dentro del Organismo Ejecutivo para su envío al Congreso de la República, quedando pendiente en la Secretaría General de la Presidencia.

ii. Anteproyecto de ley «Disposiciones Complementarias para la Modernización del Sistema Tributario Indirecto y Aduanero» (Iniciativa núm. 3874, 2008)

Versión del *Proyecto de Ley de Modernización Fiscal y Fortalecimiento del Sistema Tributario Guatemalteco*, sin la creación del nuevo ISR y sin ninguna reforma a la ley vigente de este impuesto. Fue presentado a consideración del Congreso de la República, recibiendo dictamen favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.²⁴ Durante la discusión de la iniciativa de ley en el pleno del Congreso, algunos diputados plantearon modificaciones a la propuesta en la forma de *enmiendas* que distorsionaban y tergiversaban el espíritu del proyecto de reforma (incluso proponiendo ampliar las exenciones y privilegios fiscales), por lo que el Ejecutivo desistió del impulso de la iniciativa.

²⁴ En la negociación del dictamen favorable de esta iniciativa de ley, el Organismo Ejecutivo accedió a modificar el proyecto original en puntos que estimó razonables. El tema que generó mayor controversia en las discusiones fue la propuesta del impuesto de primera matrícula, en la que el Gobierno discutió con los importadores de vehículos nuevos y los de vehículos usados, sectores que presentaron posiciones distintas en las negociaciones.

iii. Anteproyecto de creación del «impuesto de solidaridad» (Iniciativa núm. 3907, 2008)

Se propuso crear, sin límite de vigencia, el impuesto de solidaridad (ISO), en sustitución del impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap). Fue aprobado por el Congreso de la República, con enmiendas.

iv. Anteproyecto de «Disposiciones de Apoyo Financiero a Gobiernos Municipales, Educación, Salud, Desarrollo Rural y Seguridad Ciudadana» (Iniciativa núm. 4145, 2009)

Este anteproyecto de ley incluyó:

- Impuesto de solidaridad: duplicación de la tarifa;
- ISR: incremento de la tarifa del régimen general;
- Impuesto de timbres y papel sellado: duplicación de la tarifa;
- Creación de un impuesto específico a la telefonía móvil. La mayor parte de los ingresos que generarían las medidas tendrían destinos específicos para las municipalidades y para el gasto social en educación, desarrollo rural y seguridad ciudadana. Aunque el anteproyecto tuvo dictamen favorable por parte de la comisión legislativa correspondiente, y ya en forma de iniciativa de ley fue aprobada en primera lectura por el pleno del Congreso de la República, tuvo fuerte oposición del sector privado

organizado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y de las empresas transnacionales de telefonía móvil.²⁵

v. Anteproyecto de «Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y el Contrabando» (Iniciativa núm. 4317, 2010)

Este anteproyecto de ley incluye:

- ISR: ampliación de los costos y gastos no deducibles y fortalecimiento de retenciones del 5%;
- IVA: control de créditos y redefinición y ampliación del régimen del pequeño contribuyente;
- Impuesto de circulación de vehículos: control administrativo;
- Medidas de fortalecimiento administrativo y reformas al *Código Tributario*.

En abril de 2011, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República emitió dictamen de este anteproyecto de ley, el cual incluye enmiendas relevantes, entre las que se cuentan las disposiciones más relevantes contenidas en el *Proyecto de Ley de Modernización Fiscal y Fortalecimiento del Sistema Tributario Guatemalteco*, de 2008.

²⁵ Las empresas transnacionales de telefonía móvil realizaron un fuerte cabildeo en el Congreso de la República y tuvieron apoyo de funcionarios del Organismo Ejecutivo. Durante la negociación, estas empresas propusieron, incluso, la sustitución de la propuesta del impuesto de telefonía por un aporte financiero al Gobierno, a cuenta de impuestos futuros.

3.1.2 El Salvador

i. Anteproyecto de reforma tributaria (octubre de 2009)

Este proyecto de reforma tributaria consistió en propuestas de modificación a 14 leyes conexas al sistema tributario salvadoreño. Las disposiciones propuestas fueron:

- IVA: ampliación de la cobertura. Destaca la inclusión de las importaciones de bienes de capital. Se limita la exención al sector educación.
- ISR: fortalecimiento de la tributación de rentas de capital. Limitación de deducciones.
- Impuesto a las bebidas alcohólicas: introducción de un componente *ad valorem* adicional a la tarifa fija. Se faculta a la Administración Tributaria para modificar los precios sugeridos al consumidor por razones fiscales.
- Impuesto al tabaco: aumento de los componentes de la tarifa mixta.
- Impuesto a las bebidas gaseosas: adiciona un segmento específico al componente *ad valorem*. El impuesto amplía su cobertura a jugos, néctares, refrescos y a las bebidas isotónicas o deportivas.
- Impuesto especial a la primera matrícula de bienes en el territorio nacional: nuevo impuesto que grava la primera matriculación de automotores, aeronaves y embarcaciones (sobretasa a los DAI).
- Impuesto especial a los combustibles: nuevo impuesto *ad valorem* al consumo



de combustibles, en función del precio internacional del petróleo.

- Reforma a Fosalud: aumento al destino específico sobre el incremento nominal anual de la recaudación del impuesto sobre tabacos, bebidas alcohólicas y armas de fuego.
- Reformas al *Código Tributario*: precios de transferencia, retenciones del IVA, retenciones del ISR (derechos de autor, intereses, juegos de azar).
- Otras reformas: *Código Penal*, *Ley de Lavado*, Registro de Contribuyentes, creación del fuero tributario.

3.1.3 Honduras

i. Anteproyecto de «Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público» (2010)

El anteproyecto de ley incluye un conjunto de medidas orientadas a la racionalización del gasto público, procurando la distribución equitativa de los recursos y la disciplina fiscal necesaria para atender la ejecución de programas y proyectos de prioridad nacional, y atendiendo las contingencias que podrían impactar negativamente la estabilidad macroeconómica del país. De manera adicional, en el ámbito tributario, las medidas propuestas fueron:

- ISR:
 - o Reducir gradualmente la tasa de aportación solidaria temporal;
 - o Gravar los ingresos percibidos por personas naturales por participación de utilidades o de reservas, así como

los dividendos distribuidos por las sociedades;

- o Gravar el resto de rentas de capital de individuos y empresas;
- o Impuesto anual a arriendos o alquileres de viviendas y edificios.
- Revaluación de activos: autorización para revaluar los bienes que conforman su activo, realizando un pago único y definitivo.
- Impuesto sobre ventas:
 - o Gravar a la tarifa mayor los servicios de telecomunicaciones y con la tarifa general el servicio de energía eléctrica;
 - o Regulaciones sobre el reconocimiento del crédito fiscal. Eliminación de la tasa del 0% para transacciones domésticas;
 - o Implementación de retenciones del IVA.
- Impuesto selectivo al consumo de vehículos: impuesto *ad valorem* a las importaciones de vehículos nuevos y usados a partir de un valor fijo, obligatoriedad de aplicar la valoración aduanera y cobro de una ecotasa.
- Impuesto de producción y consumo: se propone gravar la enajenación con la aplicación de tasas específicas por millar de cigarrillos y por litro de alcohol, indexadas al índice de precios al consumidor (IPC).
- Regulaciones a las actividades de las tiendas libres.²⁶
- Otras reformas: modificaciones

²⁶ Tiendas libres de impuestos o *duty free*. Además de existir en los aeropuertos, en Honduras este tipo de tienda también se encuentra ubicada en algunas fronteras terrestres.

al impuesto de tradición de bienes inmuebles,²⁷ tasa específica sobre llamadas telefónicas internacionales entrantes, restricciones a incentivos fiscales al turismo y otras medidas para el fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva de Ingresos.

ii. Anteproyecto de reforma al artículo 22 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (abril de 2011)

Esta propuesta de reforma al artículo 22 de la *Ley del Impuesto Sobre la Renta* considera la creación de una obligación tributaria mínima del 1% de los ingresos brutos de los contribuyentes de este impuesto, sean éstos personas naturales o jurídicas. Para las empresas que operen con precios regulados, se aplicará el tipo impositivo de 0.5%.

iii. Proyecto de Ley Anti Evasión (abril de 2011)

La presentación, en abril de 2011, de un proyecto de *Ley Anti Evasión* al Congreso Nacional, fue uno de los criterios de desempeño del programa económico de Honduras con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El proyecto fue enviado por medio de la Secretaría de Finanzas al Congreso, a finales de mayo de 2011; se encuentra en discusión para su aprobación.

²⁷ El impuesto a la tradición de bienes inmuebles es un tributo *ad valorem* a la compraventa de los bienes inmuebles. Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, una de las acepciones de *tradición* es ‘entrega a alguien de algo’.

3.1.4 Nicaragua

i. Anteproyecto de Ley de Concertación Tributaria (2010)

Las principales medidas propuestas fueron:

- Impuesto a la renta (IR):
 - Tratamientos específicos para las rentas del trabajo, las rentas económicas y las de capital. Propone un tratamiento especial a las rentas de no residentes;
 - Tarifas: en el caso de rentas del trabajo, esquemas de tramos y tarifas marginales para 2011 y 2012; para las rentas económicas, desgravación gradual de la tarifa;
 - Tributación de rentas de capital (incluyendo dividendos);
 - Cambio de la base del impuesto mínimo a instituciones financieras;
 - Disposiciones de precios de transferencia;
 - Implementación del régimen simplificado;
 - Autorización a personas naturales con actividades empresariales para que puedan tributar con esquema de rentas del trabajo.
- IVA: eliminación de exoneraciones (servicios de electricidad) y regulaciones sobre el reconocimiento del crédito fiscal.
- Impuesto selectivo al consumo: implementación de impuesto específico para cigarrillos, indexado por inflación y devaluación. Incremento de la tasa para la compra de vehículos.
- Exenciones y exoneraciones:



- Eliminación para el impuesto selectivo al consumo de productos suntuarios y bebidas y cigarrillos;
- Eliminación de exenciones de DAI para 2012;
- Acotación temporal a todas las exenciones sin plazo;
- Aplicación del mecanismo de devolución para las exenciones y exoneraciones.
- Impuesto a los casinos: incremento de tarifas específicas.
- Otras medidas: eliminación gradual de reintegro a las exportaciones.
- Implementación de retención a cuenta del IR por compras con tarjeta de crédito.

3.1.5 Costa Rica

i. Anteproyecto de *Ley de Solidaridad Fiscal* (enero de 2011)

Las principales medidas propuestas fueron:

- Impuesto a la renta (IR):
 - Fortalecimiento de la tributación de rentas de capital;
 - Eliminación de beneficios tributarios;
 - Cambio en el tratamiento fiscal de las instituciones del sistema bancario;
 - Creación de un impuesto mínimo sobre ingresos brutos;
 - Gravar pagos al exterior;
 - Disposiciones de precios de transferencia y regla de subcapitalización.
- Impuesto sobre ventas: eliminación de tratamientos de tasa 0%.

Reconocimiento amplio del crédito fiscal (transformación del impuesto en un IVA). Incremento de la tarifa general del impuesto.

- Impuesto de transferencia de bienes inmuebles: duplicación de la tasa.
- Impuesto selectivo a los vehículos automotores: incremento de la tarifa.

El 26 de abril de 2011, en un comunicado oficial, el Ministerio de Hacienda de Costa Rica anunció un conjunto de modificaciones al anteproyecto de *Ley de Solidaridad Fiscal*. Los principales cambios son:

- Rentas de capital:
 - Reconsideración para los rendimientos excedentes de cooperativistas y solidaristas;
 - Tratamiento transitorio a rendimientos de títulos valores emitidos por la banca de desarrollo;
 - Exclusión de los traspasos de fideicomisos de administración de bienes, del tratamiento tributario a las rentas de capital;
 - Mantener durante seis meses el régimen actual para los rendimientos de títulos valores.
- ISR:
 - Mantener exoneración de la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio, así como de otras corporaciones magisteriales;
 - Eliminación de la propuesta de creación del impuesto mínimo a los ingresos;
 - Mantenimiento de los incentivos a las

empresas que se desempeñan en el régimen de zona franca, salvo en el caso de la distribución de dividendos;

- Desarrollo completo de la normativa de precios de transferencia a nivel de la ley y no del reglamento.

3.1.6 Panamá

i. Anteproyecto de ley núm. 33, por el cual se modifican algunas disposiciones del *Código Fiscal* y se adoptan otras medidas fiscales (2009)

Las disposiciones contenidas en este anteproyecto de ley fueron:

- Impuesto a la renta: implementación de retención sobre las ganancias por la enajenación de bienes inmuebles.
- Impuesto de inmuebles: modificaciones para facilitar la actualización de valores catastrales,²⁸ tipificación de defraudación fiscal, definición de sanciones y adopción de medidas para evitar el fraccionamiento de propiedades.
- Juegos de suerte y azar: medidas para mejorar la participación del Estado en las ganancias netas de estas fuentes.
- Incremento al impuesto selectivo de cigarrillos.
- ITBMS: ampliación de cobertura a la telefonía fija comercial, comisiones por servicios bancarios, financieros y de bienes raíces, y los servicios legales que se presten desde territorio panameño a personas domiciliadas en el exterior.
- Otras medidas administrativas:

autorización para la participación de terceros en el cobro de morosos.

ii. Anteproyecto de ley núm. 119 que reforma el *Código Fiscal*, adopta otras medidas fiscales y crea el Tribunal Administrativo Tributario (2010)

Las medidas propuestas por este anteproyecto de ley fueron:

- Impuesto a la renta:
 - Eliminación del cálculo alternativo del ISR para todas las personas naturales y para el 95% de las personas jurídicas;
 - Modificación al concepto de renta gravable (reconocimiento de costos y gastos);
 - Aclaración conceptual para la determinación del impuesto de dividendos;
 - Reducción significativa de las tasas del ISR para personas naturales y jurídicas;
 - Aumento del ingreso no gravado con el ISR de personas naturales;
 - Incremento de la carga fiscal a bancos, compañías de seguros, financieras, generadoras y distribuidoras de energía eléctrica, casinos y juegos de azar y empresas de comunicaciones.
- Modificaciones al impuesto de licencias bancarias y casas de cambio.
- Eliminación de la mayoría del impuesto de timbres.
- ITBMS: incremento de tarifa, adopción de medidas anti evasión y ampliación de cobertura.
- Impuesto selectivo al consumo:

²⁸ Valor fiscal de los bienes inmuebles.



fortalecimiento de la tributación al consumo de vehículos automotores y otros consumos suntuarios.

- Otros: creación del Tribunal Tributario.

3.2 Aspectos políticos de la negociación de las reformas tributarias

En la región existe diversidad en los modelos de conformación y reforma del Estado. Aunque en todos los casos se ha logrado algún incremento en la carga tributaria, las reformas han sido poco exitosas en movilizar recursos de manera sostenible, especialmente en cuanto a la contribución de los sectores económicos más dinámicos. Los sectores más beneficiados por los nuevos patrones de inserción en la economía globalizada son los más resistentes a contribuir con sus propios recursos en el financiamiento de bienes públicos. Estos sectores han permitido la movilización de recursos (con diferencias de país a país), pero no necesariamente de sus contribuciones.

Los sistemas tributarios y fiscales en cada uno de los países de la región están determinados por los actores, instituciones y procesos por medio de los cuales las elites predominantes han canalizado sus intereses en los distintos momentos de la historia. Estas relaciones reflejan los balances de poder que explican por qué sectores como las organizaciones de la sociedad civil hoy en día continúan careciendo de la capacidad de incidir efectivamente en la política fiscal, logrando una política tributaria que consiga, finalmente, que la equidad sea un objetivo primordial en la región centroamericana.

El escaso o nulo éxito de los intentos por

lograr una reforma fiscal integral y profunda en los países de América Central está asociado con el hecho de que no existe una coalición que integre los intereses de las elites transnacionales, la clase media urbana y sectores populares. Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse, sus miembros deberían poder superar la tentación de aliarse con los sectores que seguramente se opondrán a la reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario capaz, universal y progresivo.²⁹

A continuación se presenta una descripción breve de los aspectos políticos de la negociación de los proyectos de ley más importantes en el período comprendido entre 2008 y 2011.

Guatemala

Con el objeto de dar cumplimiento a las disposiciones en materia fiscal contenidas en los *Acuerdos de Paz*, en 2000 se suscribió el Pacto Fiscal con una amplia participación de sectores. En función de la visión integral y de los principios generales contenidos en el Pacto, se logró un acuerdo inicial entre empresarios, Gobierno y sociedad civil, sobre un conjunto concreto de medidas. Sin embargo, la confrontación entre el Ejecutivo y el sector privado escaló a una disputa mediática y a movilizaciones de grupos. El Gobierno, que contaba con mayoría en el Congreso de la República, rompió el acuerdo y aprobó medidas fiscales. El sector privado organizado contraatacó y planteó recursos de inconstitucionalidad contra las medidas

²⁹ Conclusiones de un análisis sobre la política fiscal como reflejo de la evolución de las élites en Centroamérica. Entrevista a Ricardo Barrientos Q., economista *senior*, Iecfi.

aprobadas. Sin embargo, la recaudación mantuvo su crecimiento gracias al aumento de la tarifa general del IVA aprobado y operado en 2001.

En 2004, el nuevo Gobierno, vinculado con el sector empresarial, no logró obtener mayoría en el Congreso. Los efectos negativos de los recursos de inconstitucionalidad redujeron los ingresos estatales y se hizo una convocatoria para retomar el Pacto Fiscal. Se recibieron propuestas de reforma de distintos sectores, incluyendo la sociedad civil. Una negociación paralela viabilizó la reinstalación de impuestos selectivos, sobre los activos, se ampliaron los beneficios de las zonas francas y se implementaron medidas de control del IVA.

En agosto de 2006, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) constituyó un Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), integrado por personas representativas de diversos sectores, con experiencia y conocimiento en el ámbito de la política fiscal. El mandato del GPDF consistió en definir un conjunto de acciones orientadas a materializar los principios y compromisos del Pacto Fiscal pendientes de cumplimiento, que fueran una guía para la política fiscal de la administración que asumiría en enero de 2008. El GPDF realizó análisis técnicos con base en estudios realizados en diversas áreas de la política fiscal. Durante la elaboración de los estudios, se realizaron talleres de discusión con expertos internacionales y diversos miembros de la sociedad civil, tales como: organizaciones empresariales, universidades, centros de investigación económica, medios

de comunicación, sindicatos, ONG y otras organizaciones sociales. El 11 de enero de 2008, el GPDF presentó su *Propuesta de modernización fiscal* para Guatemala.

El nuevo Gobierno que asumió el poder en enero de 2008 no obtuvo mayoría en el Congreso y su alianza de partidos era débil. Hizo suya la propuesta del GPDF y planteó la reforma en tres fases: i) permanencia del impuesto mínimo al ISR; ii) medidas de fortalecimiento de la tributación indirecta y medidas anti evasión; iii) reforma integral del ISR. Para viabilizar la reforma, el Gobierno convocó a una mesa de negociación con el sector privado organizado.

Durante el proceso de negociación se produjeron eventos que debilitaron progresivamente la viabilidad de la reforma: i) falta de acuerdos internos en el Ejecutivo sobre el alcance de la reforma; ii) reacomodos en el Congreso de la República que debilitaron a la bancada oficial; iii) el inicio de los efectos de la crisis económica internacional. Un año después, dado el impacto pleno de la crisis en las finanzas públicas, el Gobierno impulsó un proyecto de reforma que incrementaba tarifas, proponiendo destinos específicos a los recursos. Este proyecto se discutió en un ambiente difícil, dada la coyuntura generada por el asesinato de un jurista con vínculos muy estrechos con el empresariado guatemalteco, produciéndose un conflicto importante con el sector empresarial al final de 2009. Con el esclarecimiento del asesinato, el Gobierno y el sector privado volvieron a mesas de diálogo sobre los temas de reactivación económica,



gobernabilidad, política fiscal y desarrollo social.

La falta de consensos con el sector privado en materia de tributos incidió en la decisión gubernamental de impulsar una reforma de fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de la administración tributaria. Se constituyó, para el efecto, una mesa de diálogo entre las autoridades superiores del Ministerio de Finanzas Públicas y el sector empresarial, llegándose a un proyecto consensuado de ley, el cual fue puesto a discusión en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República.³⁰ Los cambios de autoridades en el Ministerio de Finanzas incidieron en el quiebre de algunos de los acuerdos que se habían logrado. Actualmente, el proyecto anti evasión fue ampliado con algunas modificaciones a la legislación tributaria, sin embargo el sector empresarial continúa rechazando cualquier medida asociada con un aumento de la carga fiscal. Al igual que sucedió con la reforma que proponía aumentos de tarifas, la versión ampliada del proyecto anti evasión fue dictaminada favorablemente por la Comisión legislativa correspondiente y, a la fecha, no ha sido agendada para su discusión en el Pleno del Congreso.

El Salvador

En 2009, previo a la presentación del proyecto de reforma fiscal a la Asamblea Legislativa, el

Gobierno anunció su intención de consultar el contenido con varios sectores de la sociedad civil, incluyendo el sector privado organizado. Sin embargo, la falta de interlocutores y de incidencia política en materia tributaria por parte de los sectores populares y los sindicatos —heredada de la época del enfrentamiento armado y de los gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena)—³¹ y la urgencia gubernamental por la aprobación de las medidas, incidieron en que la reforma fuera discutida únicamente con el sector empresarial. Esta reforma fue diseñada, preparada e impulsada por el Ministerio de Hacienda, contando con el aval de la Secretaría Técnica de la Presidencia.

Luego de presentados los anteproyectos de reforma a la Asamblea Legislativa, se llevó a cabo un proceso de negociaciones en las que participaron diputados de la Comisión de Hacienda de la Asamblea, el ministro de Hacienda, representantes de la Dirección General de Impuestos Internos, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (Anep) y miembros de algunos centros de estudios que apoyan al sector empresarial. Las discusiones derivaron en una reforma de consensos parciales, ya que algunos representantes sectoriales no compartieron el acuerdo. La fractura del bloque de diputados de Arena ha incidido en que el Gobierno pueda lograr los votos necesarios en la Asamblea Legislativa para aprobar algunas reformas a las leyes tributarias y préstamos.

³⁰ El sector privado requirió que el presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda no participara en las discusiones en el seno del Congreso de la República.

³¹ Alianza Republicana Nacionalista, partido de derechas que gobernó El Salvador durante cuatro períodos presidenciales (1989-2009).

En septiembre de 2009, el Gobierno del presidente Funes instaló el Consejo Económico y Social (CES), como un foro de discusiones sobre las políticas de Estado. Está integrado por 24 representantes de las cámaras empresariales y 24 de la sociedad civil, 5 funcionarios del Gobierno y 10 asesores representantes de la academia. La coordinación del Consejo está a cargo del secretario técnico de la Presidencia. En 2010, se conformó una Comisión Fiscal dentro del CES, con el objetivo de revisar la reforma de 2009 y discutir sobre un pacto fiscal, el cual debería resultar en el incremento de la carga tributaria al 17% para 2014. Las discusiones sobre medidas tributarias se estancaron y, recientemente, se conoció que el Ministerio de Hacienda está preparando un nuevo proyecto de reforma tributaria. El presidente de la República ordenó que este proyecto fuera discutido con los distintos grupos de interés.

La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades)³² se ha posicionado por un pacto fiscal que asegure la equidad tributaria, principalmente en la eficiencia y transparencia del gasto público, la reforma institucional y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por su parte, las organizaciones sociales promueven la necesidad de una reforma tributaria, la cual debe tener el objetivo de generar recursos adicionales para fortalecer la función redistributiva del Estado y su capacidad de garantizar la provisión de servicios sociales. Sin embargo, opiniones independientes consideran que los

posicionamientos del sector empresarial y de las organizaciones sociales son irreconciliables, por lo que un pacto fiscal que incluya a la gran empresa es utópico.

Una diversidad de organizaciones sociales ha mostrado su descontento con las reformas tributarias impulsadas por el Gobierno, incluyendo al Movimiento Popular de Resistencia 12 de Octubre (MPR-12). En ese sentido, han propuesto que el Gobierno implemente reformas amplias que se enfoquen en la capacidad de pago. Entre las propuestas destaca un esquema progresivo de tasas (desde 25 hasta 40%) para las ganancias de las empresas. Por su parte, Arena se opone a las reformas tributarias impulsadas por el Gobierno, al igual que la Anep, la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial (Camagro) y la Cámara de Comercio, las cuales argumentan que un aumento en la carga fiscal daña la productividad y la competitividad de la industria salvadoreña.

El sector privado considera que las reformas tributarias deberían enfocarse en el incremento del IVA, en lugar de recortar incentivos fiscales; aumentar las medidas en contra de la evasión fiscal; e impulsar impuestos que graven productos de lujo. El sector industrial, representado por la Asociación Salvadoreña de la Industria (ASI), ha declarado que la productividad de las reformas aprobadas en 2009 es menor que la anunciada por el Gobierno y que el éxito de una reforma fiscal en el país depende de gravar al sector informal y racionalizar el gasto público.

³² Afín al sector privado organizado.



Honduras

Entre 1998 y 2010 se verificaron cinco reformas tributarias, lo que equivale a una reforma cada 18 meses. Según el Foro Social de la Deuda Externa y el Desarrollo de Honduras (Fosdeh, 2011a), en la administración del presidente Lobo, hacia agosto de 2011, se habían promulgado cuatro decretos que reforman o ajustan las disposiciones tributarias hondureñas. En la historia reciente hondureña, cada Gobierno, al tomar posesión, impulsó la aprobación de una reforma fiscal, dado que el flujo de recursos de la cooperación internacional y el rendimiento de dichas reformas cubría las necesidades durante el período gubernamental correspondiente.³³ El Fosdeh (2011b) indica que durante la administración del presidente Zelaya el país contó con los recursos de la condonación de la deuda externa (unos US\$ 130 millones anuales) y los obtenidos mediante la iniciativa Alba, por lo que el presidente sostuvo que no era necesario realizar una reforma tributaria y que se deberían de cobrar adecuadamente los impuestos vigentes. Sin embargo, el programa económico del Gobierno, contenido en el nuevo acuerdo *stand by* con el FMI, implicó aumento de los precios de los servicios públicos, incremento en el impuesto selectivo al consumo de combustibles y la prórroga de la ley del activo neto.

Según Otter (2009), para el período 2000-2008, el aumento salarial anual promedio fue de 10%, con incrementos mínimos de 6% en 2000 y 2001, y un máximo de 13% en 2008. El aumento

salarial promedio definido por el Gobierno para enero de 2009 fue de 39%. Durante 2009 esta política de incrementos salariales y la ampliación de los programas de transferencias familiares, aunada a la inexistencia de una reforma tributaria tradicional que generara el financiamiento requerido, se combinaron con el impacto de la crisis económica internacional sobre las exportaciones hondureñas y el crecimiento económico, originándose un problema de financiamiento que derivaría en una crisis fiscal profunda.

El golpe de Estado al presidente Zelaya agravó la situación financiera del Gobierno debido a la suspensión de la cooperación internacional. Las dificultades fiscales obligaron a emitir una *Ley de Emergencia Fiscal y Financiera* para que dentro de ese marco se hiciera una reforma tributaria profunda. Dado que el endeudamiento interno ya no era viable, el Gobierno exploró la reapertura de ventanillas con los organismos financieros internacionales, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. El moderador de las negociaciones fue el FMI. Se realizó el análisis fiscal y se concluyó que era necesario reforzar los ingresos tributarios con medidas que generaran alrededor de 5,000 millones de lempiras, es decir, el triple del rendimiento promedio de las reformas fiscales. Con el apoyo técnico del BID, la Secretaría de Finanzas preparó el proyecto, consistente de las medidas contenidas en el programa económico del FMI.

Las medidas estipuladas en el proyecto no fueron discutidas con el sector privado organizado ni con la sociedad civil previo a su presentación

³³ Cuatro años.

ante el Congreso. El Gobierno presentó el anteproyecto de ley al Congreso Nacional, generándose una dura negociación, producto del rechazo del sector privado a la reforma. Las discusiones entre el ministro de Finanzas y la empresa privada derivaron en una reforma que logró la ampliación de la cobertura del ISR a las rentas de capital y la eliminación de la tasa de 0% del IVA a las transacciones domésticas. El sector privado también se opuso a la reciente aprobación de la ley que crea el impuesto mínimo sobre ingresos brutos. Asimismo, este sector rechazó la aprobación de una ley de fortalecimiento de la lucha contra la evasión, aunque ésta fue aprobada por el Congreso Nacional.

Los beneficiarios de los privilegios fiscales que existen para la inversión (en especial, los regímenes de perfeccionamiento activo) persisten en su cabildeo para que Honduras continúe gozando de la posibilidad de aplicar incentivos en el ISR, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), después de 2015. En enero de 2011, el Congreso Nacional aprobó una reforma constitucional para permitir la creación de regiones especiales de desarrollo (RED).³⁴ Según lo definan sus estatutos constitutivos, las RED pueden controlar toda la materia presupuestaria y tributaria, así como tienen libertad de celebrar todo tipo de contratos que se extiendan al siguiente período gubernamental y a contratar sus propias deudas internas o externas, siempre que sean sin el aval del Estado. Con este instrumento, Honduras podrá competir con el resto de la región utilizando incentivos fiscales amplios.

³⁴ Públicamente conocidas como «Ciudades Modelo».

Nicaragua

Según Olivares (2011), en los últimos dos decenios, el país recibió un promedio de US\$ 570 millones anuales en cooperación externa. Esta situación se mantuvo estable hasta 2009, año en el que la cooperación registró su máximo histórico como porcentaje del PIB: 12.5%. A partir de 2010 se verificaría un drástico descenso de los desembolsos, lo que generó la necesidad de ajustar los recursos financieros por el lado de los ingresos tributarios. La reforma tributaria aprobada en diciembre de 2009 compensó parcialmente la caída, completándose el financiamiento del presupuesto con emisión de deuda interna y luego con ajustes en las asignaciones presupuestarias en el gasto social.

Desde el primer año del gobierno del presidente Ortega, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la asesoría económica de la Presidencia impulsaron la aprobación de una reforma tributaria. Fue hasta el tercer año de esa administración, y ante la falta de financiamiento externo, que se decidió la creación del proyecto de *Ley de Concertación Tributaria*. La elaboración del proyecto de ley fue coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y contó con el apoyo de la Dirección General de Ingresos³⁵ y de técnicos del BID. En septiembre de 2009, el Gobierno presentó a consideración de la opinión pública una versión preliminar del proyecto de reforma. Esta presentación incluyó la propuesta de reforma integral del ISR y algunas medidas sobre el impuesto selectivo al consumo.

³⁵ Aunque la Dirección General de Ingresos (DGI) es parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el director de la institución es nombrado directamente por el presidente de la República (el mismo caso sucede con la Dirección General de Aduanas).



El Consejo Superior de la Empresa Privada rechazó la propuesta al considerar que se estaban cambiando radicalmente las reglas del juego, pronunciándose a favor de medidas que se enfocaran en ampliar el número de contribuyentes, mantener invariable la carga fiscal sobre las empresas y evitar el deterioro del clima de negocios en el país. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda amplió la propuesta y la presentó a consideración del asesor económico de la Presidencia y del presidente. Finalmente, el ministro de Hacienda entregó el proyecto a la Asamblea Legislativa. El sector gubernamental socializó el proyecto con todas las cámaras empresariales, asociaciones de pequeños y medianos productores, cooperativas y asociaciones.

El sector agropecuario fue aún más duro en su rechazo. Según Olivares (2009), nueve organizaciones agrícolas o ganaderas se pronunciaron en contra de la propuesta de reformas y declararon que era inviable e inaceptable el incremento de impuestos al sector agropecuario. Dada esa realidad, no solo rechazaron el aumento tributario, sino exigieron una política de incentivos que mostrara la voluntad de priorizar al sector agropecuario.

Algunas bancadas de la Asamblea hicieron eco de la posición empresarial sobre el anteproyecto de reforma, indicando que la aprobación de la misma generaría ingresos significativamente superiores a los que oficialmente estimó el Gobierno. Se afectó, de esta manera, a los sectores productivos del país. Las negociaciones salieron de la Asamblea y se focalizaron en las discusiones entre el presidente de la República y el presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada (Cosep). El Gobierno aceptó reducir

la reforma a un conjunto limitado de medidas y, a cambio, el sector privado aceptó aprobar la ampliación de la cobertura del ISR a las rentas de capital, en particular el tratamiento tributario de los dividendos.

En agosto de 2011, la Alianza por la Reforma Tributaria presentó una propuesta concreta de reforma del sistema tributario. Aunque 2011 es año electoral en Nicaragua y el tema fiscal es determinante para las propuestas de los candidatos, representantes del sector empresarial indicaron que la propuesta no es oportuna para su discusión.

Por su parte y ante la necesidad de mayor financiamiento, el Ministerio de Hacienda elaborará un nuevo proyecto de reforma tributaria cuya presentación a la Asamblea se prevé para el final de 2011. La idea es que la discusión legislativa se realice durante el primer trimestre de 2012.

Costa Rica

Desde la perspectiva tributaria, Costa Rica se ha caracterizado por la falta de un sistema tributario con todos los ingredientes necesarios para un funcionamiento adecuado: exceso de impuestos dispersos, muchos de ellos de escasa relevancia recaudatoria; abuso de los destinos específicos de los ingresos tributarios; y administraciones tributaria y aduanera débiles. Al igual que en otros países de la región, existe un conjunto histórico de regímenes de incentivos tributarios al sector industrial, al sector exportador no tradicional, al turismo, a la reforestación y a la inversión extranjera directa (zonas francas). Al inicio del siglo XXI, los crecientes compromisos de gasto público y la débil respuesta de los

ingresos tributarios al crecimiento económico llevaron a las finanzas públicas a una crisis que requirió de consensos políticos para realizar propuestas de solución.³⁶ Estos consensos, que ignoraron las posiciones de la sociedad civil, no se materializaron en reformas profundas y focales que resolvieran el problema de suficiencia y regresividad del sistema tributario.

En abril de 2002, una comisión *ad hoc* de ex ministros de Hacienda presentó el informe «Agenda de transformación fiscal para el desarrollo» a la Presidencia de la República. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda preparó seis proyectos de ley, en cuya elaboración participó un grupo de funcionarios de la Dirección General de Tributación y un grupo de consultores. Estos proyectos no reflejaron las principales recomendaciones del informe de los ex ministros.

Los intentos de fortalecer el sistema tributario durante los primeros años de este siglo se materializaron en el proyecto de *Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural*. Este proyecto se presentó en 2004 a consideración de la Asamblea Legislativa durante la administración del presidente Pacheco (2002-2006) e incluía una reforma integral al ISR y un proyecto de creación de la Agencia Tributaria Nacional. Este proyecto transitó por cuatro años de discusión y trámite legislativo; finalmente, fue declarado inconstitucional por la Sala Cuarta,³⁷ debido a vicios en el procedimiento legislativo. Una situación similar ocurrió con el proyecto de una nueva *Ley del Impuesto Sobre la*

Renta impulsado por la administración Arias en 2006.³⁸ Al respecto del proceso de definición de las prioridades nacionales, el *Plan de desarrollo 2006-2010* estableció el compromiso gubernamental para impulsar un diálogo nacional sobre los retos de la Hacienda Pública en Costa Rica. En esta materia, los principales temas del diálogo eran: financiamiento, asignación, ejecución y control del gasto público. El diálogo en materia hacendaria no se llevó a cabo.

Según Jiménez (2010), al inicio de la administración del presidente Arias se consideró el impulso de una reforma tributaria que incluiría nueve instrumentos legales. Sin embargo, la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América llenó la agenda legislativa, lográndose únicamente la aprobación del impuesto solidario de la vivienda.

El proyecto de reforma tributaria, presentado en enero de 2011 por el Organismo Ejecutivo a consideración de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, constituye un instrumento que busca concretar uno de los pilares fundamentales de la política de sostenibilidad fiscal impulsada por la presidenta Chinchilla para 2011: solidaridad y justicia en la recaudación. Este proyecto fue elaborado por el Ministerio de Hacienda, con apoyo técnico del BID.

El Gobierno, por medio del ministro de Hacienda (con el apoyo del ex ministro de la misma cartera y un diputado) entró en un proceso de discusiones con una diversidad de sectores

³⁶ En 2001, el gasto total del Gobierno central alcanzó el 158% de los ingresos tributarios.

³⁷ Sala Cuarta: tribunal constitucional.

³⁸ En 2006 también se propusieron reformas importantes a las leyes del IVA y del Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas. Las propuestas no fueron aprobadas.



(empresarial, académico, sociedad civil), en el foro de la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa. Los partidos de izquierda en la Asamblea se han opuesto al proyecto de reforma argumentando que las medidas propuestas son insuficientes, regresivas y que inciden desproporcionadamente sobre los pobres.

Por su parte, una coalición de sindicatos, incluyendo la Asociación Nacional de Empleados Públicos, se manifestó en contra de la reforma tributaria y el plan gubernamental de congelación de los salarios. El rechazo a la reforma se fundamenta en la proporción de impuestos directos e indirectos (30 y 70%, respectivamente) que caracteriza al sistema tributario costarricense, lo cual es interpretado por los sindicatos como regresivo. Los líderes sindicales consideran que la evasión del impuesto sobre la renta empresarial alcanza US\$ 900 millones anuales, por lo que los esfuerzos gubernamentales deberían enfocarse en la recuperación de estas pérdidas.

Como resultado de las discusiones, el Ministerio de Hacienda modificó el anteproyecto de ley y se espera que el proceso de negociaciones continúe luego del nombramiento de la nueva Comisión.³⁹

Panamá

Las recientes reformas tributarias constituyeron la materialización de promesas de campaña del presidente Martinelli. El proyecto de una reforma tributaria amplia que se presentó a consideración de la Asamblea Legislativa durante

el primer trimestre de 2010 fue originalmente preparado por una firma consultora privada y, posteriormente, fortalecido con el apoyo técnico del BID.

Luego de presentado el proyecto a la Asamblea Legislativa y que se conociera su contenido, diferentes sectores lo rechazaron: la Unión de Lucha Integral del Pueblo (Ulip) realizó manifestaciones ante el Ministerio de Economía y Finanzas; el director de la Cámara de Comercio consideró que la reforma fiscal que plantea el gobierno de Ricardo Martinelli debe contar con la participación de todos los actores sociales y que al momento el sector privado no había recibido información sobre el tema; los empresarios de la Zona Libre de Colón se organizaron en contra de la reforma y pretendieron realizar paros en protesta.

Adicional a no querer pagar más impuestos, el sector empresarial temía que Martinelli destinara los nuevos recursos recaudados al aumento de la burocracia estatal. En ese sentido, el director de la Cámara de Comercio de Panamá solicitó al Gobierno que se considerara la pretensión del ex presidente Torrijos de reducir el tamaño del aparato estatal.

La Asamblea aprobó los componentes principales de la propuesta gubernamental, generando el rechazo del sector bancario y amenazas de protestas por parte de los sindicatos más grandes del país. Paralelo a esto, diferentes especialistas tributarios concordaron en que los nuevos impuestos son de fácil aplicación y orientación al contribuyente, aunque se requiere de mejoras significativas en la cultura tributaria y en la administración tributaria.

³⁹ Informes de prensa indican que, como resultado del proceso de negociación de la reforma, la viceministra de Hacienda, J. Phillips, renunció al cargo.

3.3 Las medidas aprobadas

Los temas contenidos en los anteproyectos de ley presentados ante las asambleas legislativas de El Salvador y Honduras fueron aprobados

casi en su totalidad, aunque algunas de las medidas específicas sufrieron ajustes. También se aprobaron los elementos sustantivos de la propuesta de reforma de Panamá. Los Gobiernos de Guatemala y Nicaragua impulsaron reformas

Cuadro 7 América Central: reformas tributarias aprobadas (2008-2011)

	GT	ES	HN	NI	CR	PA
Sobre la renta						
Tarifa empresas						P
Tarifa individuales				P		P
Rentas de capital		P	P	P		P
Impto. mínimo	P		P	P		
Régimen simplificado				P		
Precios de transfer.		P				
Subcapitalización						
Ampliación de base		P	P			
Eliminar créditos						
Sobretasas			P			
Iva						
Tarifa						P
Ampliar cobertura		P	P			
Eliminar exenciones		P	P			
Eliminar tasa 0%			P			
Regulación de crédito y devol.						
Regulación del iva		P				
Sel. y es. al consumo						
Tarifa		P	P			
Base		P	P			
Eliminación exenciones		P	P			
Nuevo a vehículos		P				
Vivienda					P	
Combustibles		P				
Vehículos						
Tarifa circulación						
Tarifa arancelaria						
Propiedad inmueble						
Tarifa						
Casinos						
Telefonía			P			
Amnistía fiscal			P			
De control y fortalecimiento de la administración tributaria		P				

P: Aprobación de disposiciones en el tema correspondiente.
Fuente: Icefi.



profundas a su tributación directa, a algunos elementos que fortalecen sus impuestos indirectos y a la capacidad fiscalizadora de la administración tributaria. Sin embargo, la propuesta guatemalteca no fue aprobada y la nicaragüense fue aprobada parcialmente, con resultados todavía insuficientes para evaluar su impacto pleno. La propuesta de reforma de Costa Rica continúa en discusión en la Asamblea Legislativa, aunque el Gobierno decidió modificar algunos aspectos de la iniciativa de ley original.

En el cuadro anterior se resaltan los temas en los que las Asambleas Legislativas de los países de la región aprobaron algunas de las medidas contenidas en las propuestas de reforma.

Entre las medidas aprobadas para el caso del ISR, en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, destaca la ampliación o fortalecimiento de su cobertura a las rentas de capital (en especial en cuanto a los dividendos y ganancias de capital). En Guatemala, la propuesta de ley no se aprobó; en Costa Rica, el proyecto de fortalecimiento de este tipo de tributación está en discusión. Asimismo, se aprobaron propuestas referentes al impuesto mínimo al ISR.

En impuestos indirectos, se aprobaron medidas recaudatorias: ampliación de base (El Salvador y Honduras) e incremento significativo de tarifas (ITBMS, en Panamá). Las modificaciones también reiteran la importancia que tienen los impuestos específicos o selectivos al consumo en cuanto a la oportunidad de su recaudación, así como la dificultad de mantener su aporte a la carga tributaria.

A continuación se describen las principales medidas aprobadas en el ámbito de la política y administración tributarias, durante el período comprendido entre 2008 y abril de 2011.

3.3.1 Guatemala

i. Decreto del Congreso número 78-2008

Publicación: 22 de diciembre de 2008

Vigencia: 1 de enero de 2009

Disposiciones

- Creación del impuesto de solidaridad: en sustitución del impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap), sin límite de vigencia. Este es un impuesto de apoyo al ISR que se liquida según el régimen optativo sobre renta neta; se calcula sobre ingresos brutos o activo neto.

3.3.2 El Salvador

i. Decreto Legislativo número 223

Publicación: 21 de diciembre de 2009

Vigencia: 30 de diciembre de 2009

Disposiciones

- Medidas de fortalecimiento del control administrativo:
 - Creación de nuevos sujetos tributarios (unión de personas, UDP);
 - Disposiciones de control sobre contribuyentes que realizan transacciones con las UDP;
 - Nuevas obligaciones formales para el universo de los contribuyentes.

Destacan: medidas de bancarización y obligación de presentar un estudio de precios de transferencia (cuando se realicen operaciones con sujetos relacionados y con sujetos domiciliados en países con regímenes fiscales preferentes o de baja tributación).

- ISR:
 - o Implementación de retenciones a:
 - Personas naturales domiciliadas y no domiciliadas, sobre pagos de intereses, rendimientos de capitales invertidos, indemnizaciones y retiros a cuenta de ganancias o dividendos, así como otras rentas de capital;
 - Rentas de capital generadas en el territorio nacional por no residentes;
 - Rentas generadas por uso de intangibles y derechos.
- IVA:
 - o Fortalecimiento de los sistemas de retenciones y percepciones del IVA.
- Otras medidas:
 - o Obligatoriedad de presentar una declaración de estado patrimonial;
 - o Redefinición de plazos para pagos y para devolución de impuestos;
 - o Emisión de la constancia de solvencia tributaria;
 - o Existencia de renta presunta por intereses.

ii. Decreto Legislativo número 224 (reformas a la *Ley del IVA*)

Publicación: 17 de diciembre de 2009

Vigencia: 26 de diciembre de 2009 (en lo

sustantivo, la vigencia es a partir del 1 de enero de 2010)

Disposiciones

- IVA:
 - o Ampliación de la cobertura: pago de dietas, membresías y cuotas (cuando se genera contraprestación) y reembolsos de gastos en servicios. Nuevos sujetos pasivos (UDP);
 - o Eliminación de la exención a la importación de maquinaria;
 - o Otorga exención a: servicios de educación, comisión pagada a las AFP por patronos, negocios de la Lotería Nacional de Beneficencia.

iii. Decreto Legislativo número 234 (*Ley del Impuesto Especial a la Primera Matrícula de Bienes en el Territorio Nacional*)

Publicación: 19 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

- Creación de un impuesto *ad valorem* sobre la matriculación de vehículos automotores, embarcaciones de recreo o deportivas, motos acuáticas y aeronaves de uso no comercial.
- La base del impuesto es el valor de la transacción. La Dirección General de Impuestos Internos está facultada para estimar dicho precio.
- El tipo impositivo está entre un 2 y un 10%, según la clase de vehículo.



- Para los vehículos importados, este impuesto es una sobretasa de los derechos arancelarios a la importación.

**iv. Decreto Legislativo número 235
(reformas a la *Ley de Impuesto Sobre Productos del Tabaco*)**

Publicación: 19 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

- Se implementa una tarifa mixta: US\$ 0.0255 por cigarrillo y 39% al precio sugerido de venta al consumidor.

**v. Decreto Legislativo número 236
(reformas a la *Ley del ISR*)**

Publicación: 17 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

- ISR:
 - Condiciones para la aplicación del impuesto sobre rendimientos de depósitos bancarios;
 - Eliminación de exenciones a:
 - Ganancias de capital por venta de inmuebles;
 - Personas naturales: ganancias por venta de títulos valores;
 - Definición de rentas no gravadas: intereses de créditos del exterior otorgados por organismos internacionales, fondos de inversión y destinados a cooperativas de ahorro;
 - Aclaración del concepto de renta

obtenida en El Salvador;

- Gravar los ingresos generados por depósitos en el exterior;
- Se restringe la deducibilidad de intereses y comisiones provenientes de operaciones financieras.

**vi. Decreto Legislativo número 237
(*Ley del Impuesto de Bebidas Gaseosas, Isotónicas, Fortificantes o Energizantes, Jugos, Néctares, Refrescos y Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas*)**

Publicación: 19 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

- Creación de un impuesto que recae sobre la producción y la importación de bebidas no alcohólicas.
- El tipo impositivo *ad valorem* es de 5%, excepto para las bebidas energizantes, que es de 10%. Para estas últimas, también se aplica un impuesto específico de US\$ 0.20 por litro.

**vii. Decreto Legislativo número 238
(reformas a la *Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y Bebidas Alcohólicas*)**

Publicación: 19 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

- Se implementa una tarifa mixta: 5%

sobre el precio de venta sugerido por el fabricante o importador, más un impuesto específico por tipo de bebida alcohólica y por cada 1% en volumen de alcohol.

- La cerveza se grava con este impuesto.

3.3.3 Honduras⁴⁰

i. Decreto del Poder Legislativo 17-2010

Publicación: 22 de abril de 2010

Vigencia: 13 de mayo de 2010

Disposiciones

- ISR:
 - o Modificación de la tasa de la aportación solidaria temporal;
 - o Dividendos: se gravan a nivel de persona natural;
 - o Rentas de capital (fuente hondureña): se gravan con tarifa de 10%;
 - o ISR a los alquileres de vivienda: 10% sobre el precio del arriendo o alquiler mensual de viviendas y edificios;
 - o Contribución anual especial: sobre los excedentes de operación de universidades privadas y de escuelas e institutos.
- Revaluación de activos: autorización para revaluar mediante un pago único y definitivo.
- IVA:
 - o Ampliación de cobertura: servicio

post pago de telefonía fija y móvil, bebidas, cigarrillos, servicios de telecomunicaciones (incluye Internet), televisión por cable;

- o Eliminación del tratamiento de tasa 0% para operaciones domésticas.
- Otros impuestos:
 - o Impuesto a la producción y consumo de cigarrillos: tarifa específica por millar (incluye importaciones), indexado al IPC en 2013;
 - o Impuesto específico a las máquinas tragamonedas: incremento de la cuota anual;
 - o Impuestos específicos a las bebidas (alcohólicas, cerveza, gaseosas, agua, etc.): se definen tarifas específicas por litro;
 - o Telefonía internacional: tarifa específica por minuto de tráfico real, sobre llamadas internacionales entrantes;
 - o Impuesto a las loterías electrónicas y rifas: retención sobre el valor de los boletos.

3.3.4 Nicaragua

i. Ley 712 de la Asamblea Nacional (reforma a la Ley de Equidad Fiscal)

Publicación: 21 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

- ISR:
 - o Retención con carácter de pago definitivo a las rentas de capital:

⁴⁰ No se incluye la reforma aprobada por el Congreso Nacional a la *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, en la que se implementa el impuesto mínimo sobre ingresos brutos ya que, a la fecha, el Decreto del Poder Legislativo correspondiente no ha sido sancionado por el presidente de la República. El sector privado organizado está en contra de la sanción presidencial.



- Intereses generados por depósitos, intereses de fuente nicaragüense (no residentes), dividendos, participaciones de utilidades, premios de juegos;
- Impuesto mínimo: cambio de base;
- Asalariados: se establece un nuevo sistema de tramos de renta neta y tasas marginales;
- Rentas ocasionales: sujetas a retenciones.
- Impuesto selectivo al consumo de cigarrillos: cambio hacia un impuesto específico (transacciones domésticas e importaciones).
- Impuesto a las máquinas de juego: se incrementa, en función del número de máquinas.
- Prohibición para otorgar exenciones a bienes suntuarios: bebidas alcohólicas, productos de tabaco, joyerías, perfumes, yates, aviones, barcos, embarcaciones de recreo.

3.3.5 Costa Rica

i. Ley núm. 8683 de la Asamblea Legislativa

Publicación: 10 de diciembre de 2008

Vigencia: de octubre de 2009 a diez años plazo

Disposiciones

- Creación del impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda: tributo sobre el valor de bienes inmuebles, al que se aplica un esquema progresivo de tasas (máxima 50%).

3.3.6 Panamá

i. Ley núm. 8, de 2010, y su reforma (Ley núm. 33, de 2010) de la Asamblea Nacional

Publicación: 15 de marzo de 2010

Vigencia: 1 de julio de 2010, con excepción de un conjunto de artículos con efecto retroactivo y que tienen vigencia a partir del 1 de enero de 2010

Disposiciones

- ISR:
 - Personas jurídicas:
 - Reducción progresiva de la tarifa general;
 - Retención del ISR: enajenación de inmuebles y de pagos al exterior (remesas, intereses, etc.).
 - Personas naturales:
 - Esquema nuevo de tasas marginales.
- Impuesto de dividendos
 - **Retención** a toda entidad que genere dividendos: a la renta de fuente panameña se le aplica una tasa de 10% y, si la fuente es extranjera, se le aplica un 5%.
 - **Impuesto mínimo de dividendos:** toda entidad que no distribuya dividendos (utilidades retenidas) debe pagar un impuesto complementario, de la siguiente manera:
 - Rentas de fuente panameña: 10% sobre el 40% de la diferencia entre la utilidad anual y las utilidades distribuidas;
 - Rentas de fuente extranjera: 10% sobre el 40% de la diferencia entre

la utilidad anual y las utilidades distribuidas.

- Impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios
 - Incremento de la tarifa general: de 5 a 7%.
 - Personas naturales: nuevo esquema de tasas marginales: tres tramos con tasas de 0, 15 y 25%, y con cortes en US\$ 11,000 y US\$ 50,000.

IV. Análisis de las reformas tributarias

4.1 Sobre el contenido de las reformas

Durante el período considerado, las propuestas de reforma tributaria en la región se orientaron a generar ingresos que permitieran revertir el efecto de la crisis y fortalecer los mecanismos de fiscalización de la administración tributaria. El diseño de las propuestas respondió a un modelo de reforma al ISR dirigido a: i) diferenciar el tratamiento tributario en función del origen de la renta, adaptado al caso centroamericano de ampliación de cobertura del impuesto a todas las rentas de capital; ii) fortalecer la tributación de las rentas del trabajo; y iii) disponer de instrumentos de tributación internacional (precios de transferencia y regla de subcapitalización). Las reformas también estuvieron destinadas al aumento de la tributación indirecta, tanto por la vía de la ampliación de las bases gravables (eliminación de exenciones y exoneraciones) como por el incremento de tarifas. A continuación se presentan los principales componentes de las propuestas de reforma tributaria en la región:

Impuesto sobre la renta (ISR)

- Rentas de capital: cada proyecto de reforma al ISR incluyó la implementación o fortalecimiento del tratamiento tributario sobre las rentas de capital. Las tarifas aprobadas se sitúan entre un 10 y un 15% (con excepciones en los casos de rentas de no residentes), las que se conjugan con tarifas aún altas para las rentas de las actividades lucrativas y las del trabajo, situación consistente con el modelo dual en su versión sudamericana. Esta medida fue aprobada en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, mientras que en Guatemala no se aprobó y en Costa Rica está en discusión en la Asamblea Legislativa.

Las estimaciones del impacto de estas medidas son optimistas y, en algunos casos, constituyen el núcleo de la productividad de las reformas. La respuesta recaudatoria de estas disposiciones está en función de la capacidad de la administración tributaria de controlar las rentas, en particular de la posibilidad de acceder a la información bancaria de los agentes económicos y de conocer la identidad de los socios de las empresas.⁴¹

Resulta indiscutible que esta medida tiene

⁴¹ Es decir, que no existan acciones al portador. Las acciones al portador (*bearer shares*) son un tipo de títulos libremente transferibles, cuya posesión acredita la participación en una sociedad. En las acciones nominativas figura el nombre de su propietario, el cual también será inscrito en el registro de socios de la compañía. Las acciones al portador se utilizan para preservar el anonimato de los propietarios de la sociedad. Debido a su uso potencial para prácticas de lavado de dinero y de evasión tributaria, son severamente rechazadas por algunos países.



un potencial importante de generación de ingresos adicionales. Sin embargo, el cumplimiento de las expectativas de los Gobiernos se dificulta al tomar en cuenta la situación de las administraciones tributarias,⁴² así como la existencia, en algunos de los países, del secreto bancario⁴³ y de acciones al portador.

- Elementos de tributación internacional (precios de transferencia):⁴⁴ herramienta de las administraciones tributarias para la fiscalización de las utilidades de las empresas que realizan transacciones con entidades vinculadas, mediante los precios en los cuales realizan sus operaciones. La mayoría de los proyectos de reforma del ISR contiene algunas disposiciones que permitirían cierto grado de control de estos precios. Sin embargo, únicamente El Salvador ha logrado introducir elementos mínimos de esta herramienta. No es una medida recaudatoria de corto plazo, aunque puede generar ingresos adicionales en casos de fiscalización que pueden durar varios años. En las discusiones sobre

las reformas, el sector empresarial alega sobre la complejidad de las disposiciones legales correspondientes. El tema es susceptible de convertirse en un elemento de negociación.⁴⁵

- Impuesto mínimo al ISR:⁴⁶ las reformas evidencian la tendencia de continuar utilizando impuestos mínimos que fortalecen la recaudación del ISR, pero ahora privilegiando la base de ingresos brutos contra la de activo neto. La facilidad del cumplimiento sobre la renta bruta incidió en que en Guatemala el régimen general del ISR es en la actualidad un porcentaje sobre dicha base. En Nicaragua se modificó la base del impuesto mínimo para entidades bancarias, sustituyendo el total de depósitos por los ingresos brutos. Existen expectativas en analistas privados acerca de que este cambio de base afectará negativamente la recaudación. La complejidad del control del ISR y la debilidad de las administraciones tributarias son razones para adoptar este tipo de regímenes permanentes y amplios de tributación sobre renta bruta, con los consecuentes efectos sobre la naturaleza del impuesto.

⁴² Algunas de las propuestas de reforma al ISR consideran la adopción del principio de renta global reforzada, con el objeto de captar ingresos producidos por las rentas de capital obtenidas por guatemaltecos en el exterior. La efectividad de esta medida depende, de nuevo, de la capacidad de control de la administración tributaria y de la posibilidad de intercambiar información con otras administraciones.

⁴³ En Costa Rica y Guatemala, la administración tributaria tiene acceso a la información bancaria de los contribuyentes únicamente con orden de juez dentro de un proceso en tribunales. En estos países no existen disposiciones legales que permitan el intercambio de información relevante en materia tributaria.

⁴⁴ Para ampliar este tema se recomienda el estudio *Hacia el combate a la evasión tributaria vía manipulación de precios de transferencia*, elaborado por Ricardo Barrientos para el Icef y Christian Aid.

⁴⁵ La inclusión de las disposiciones de precios de transferencia en el cuerpo de una reforma tributaria puede utilizarse como elemento de negociación de la misma. Alguno de los sectores en pugna puede utilizarla a cambio de la permanencia de otras propuestas con potencial recaudatorio de corto plazo.

⁴⁶ El impuesto mínimo al ISR es un mecanismo que permite generar recaudación de algunas empresas que reportan reiteradamente pérdidas u obligaciones tributarias pequeñas. Los mecanismos usuales consisten en pagos a cuenta del impuesto, utilizando como base los ingresos brutos o activos netos.

Fortalecimiento de la tributación indirecta

- Ampliación de base o incremento de tarifa del IVA: el efecto recaudatorio limitado de las reformas aprobadas en la tributación directa obliga a los Gobiernos a recurrir a buscar la manera de incrementar el crecimiento de la carga tributaria vía los impuestos indirectos, en particular el IVA. Los proyectos de reforma incluyeron medidas de ampliación de la cobertura de los tributos, eliminando exenciones y exoneraciones e incorporando nuevos entes como sujetos del impuesto. El cumplimiento de las expectativas de ingresos de esta fuente requiere de mejoras significativas en las capacidades de control de la administración tributaria. En otro caso, los efectos de las medidas producirán aumentos temporales del nivel de la carga tributaria, lo que hará necesario impulsar nuevos ajustes a la legislación tributaria en el mediano plazo. Por su parte, la reforma de Panamá fue la única que consideró el incremento de la tarifa del ITBMS, dado que se aplicaba la tarifa más baja del Continente (5%).
- Un caso especial es el de Costa Rica, en donde el impuesto vigente constituye un tributo sobre las ventas de mercancías de las empresas, en el que no se reconocen los créditos financieros que se generarían por la compra de insumos. La iniciativa de ley de solidaridad fiscal considera la transición de este impuesto de ventas hacia un IVA que también abarque la compra-venta de servicios.
- Tarifas mixtas en los impuestos selectivos o

específicos al consumo: durante la década de los 90 del siglo XX, se armonizaron las estructuras técnicas de los impuestos selectivos o específicos al consumo en Centroamérica, enfocándose en tributos *ad valorem*. Sin embargo, la rápida respuesta de la recaudación de estos impuestos a modificaciones en su base y tarifas, así como la naturaleza decreciente de sus aportes a la carga tributaria, inciden en los frecuentes ajustes que se les aplican. La determinación de la obligación tributaria mediante la mezcla de un impuesto *ad valorem* y uno específico asegura la captura de los incrementos de precios en la base del impuesto y lo hace consistente con el volumen de producción o importación. La aprobación de estas medidas en El Salvador imposibilita la coordinación tributaria, por ejemplo con Guatemala.⁴⁷

- Impuesto de primera matriculación de vehículos: la aplicación del artículo VII del GATT⁴⁸ ha incidido en una caída significativa de los ingresos arancelarios correspondientes a las importaciones de vehículos. En ese sentido, Costa Rica ya cuenta con un impuesto interno que

⁴⁷ Un tributo mixto sería susceptible de una contingencia constitucional.

⁴⁸ El artículo VII del GATT dispone que los impuestos aduaneros deben aplicarse al valor de las importaciones consignado en factura (suprimiendo la posibilidad de realizar valoraciones en aduanas). En Centroamérica, principalmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, existe un flujo importante de vehículos automotores usados que provienen de los Estados Unidos de América. Algunos de estos vehículos usados ingresan a la región respaldados con facturas con valores significativamente menores que los vigentes en el mercado estadounidense. Dado que la importación de vehículos es uno de los principales componentes de la recaudación de los DAI y el IVA importaciones, la aplicación de este artículo del GATT está afectando negativamente los ingresos aduaneros de los países de la región.



sustituye a los aranceles de vehículos, mientras que en Guatemala se propuso un gravamen sustituto de los aranceles, el cual no se aprobó. En El Salvador se aprobó un impuesto de primera matrícula que es, de hecho, una sobretasa a los DAI de entre 2 y 10 puntos porcentuales. La inexistencia de un impuesto de esta naturaleza profundizará el efecto negativo de la imposibilidad de valoración aduanera de los vehículos.

4.2 El fortalecimiento de las administraciones tributarias

Desde la década de los 90 del siglo XX se han impulsado medidas de fortalecimiento de las administraciones tributarias. Entre ellas, se cuentan desde mecanismos de facilitación del cumplimiento voluntario y mejoras en la atención del contribuyente, hasta la reingeniería total de la administración. Aunque en todos los países de la región hay mejoras evidentes, no se han logrado mejoras significativas en cuanto a una baja sostenida de la evasión fiscal. El aumento del número de contribuyentes y el cobro correcto y oportuno de las obligaciones tributarias se encuentran entre los principales objetivos de toda administración. Sin embargo, estas acciones son insuficientes para alcanzar los niveles de ingresos necesarios para atender las necesidades financieras de los Gobiernos.

En algunas propuestas de reforma tributaria (Guatemala, El Salvador y Honduras) se incluyeron disposiciones concretas para la mejora del control tributario, tal el caso de la legislación en materia de precios de transferencia (ISR) y de las devoluciones del crédito en el régimen de tasa

0% del IVA. El éxito de estas medidas depende de la capacidad de las administraciones tributarias para realizar las auditorías correspondientes con la especificidad y profundidad requeridas.⁴⁹ Debe tomarse en cuenta que la viabilidad de la mayoría de propuestas de medidas de reforma que generarían ingresos adicionales significativos dependía de la capacidad de control de la administración tributaria, así como de su flexibilidad para adaptarse a nuevos paradigmas tributarios.⁵⁰ La ampliación de la cobertura del ISR a las rentas de capital, la adopción de elementos de tributación internacional y la transición de un impuesto general a las ventas hacia un IVA (Costa Rica), son ejemplos de disposiciones de política tributaria que requieren de reformas estructurales, de procedimientos y enfoques por parte de las administraciones tributarias.

4.3 Suficiencia, equidad y justicia tributaria en los proyectos de reforma

Las principales propuestas de reforma tributaria en la región se focalizaron en incrementar la recaudación por la vía del fortalecimiento de la tributación directa, excepto en el caso de Panamá. El impacto estimado, en sus primeros años de vigencia plena, de estas medidas asociadas con el tratamiento tributario de las rentas de capital se estimó, en cada país centroamericano, en porcentajes que van entre un 1 y un 1.5% del PIB.⁵¹

⁴⁹ También deberían considerarse los costos asociados con las especialidades requeridas y los plazos de los procesos de revisión (una auditoría de precios de transferencia puede durar años).

⁵⁰ Una reforma integral del ISR significa la modificación estructural administrativa de departamentos completos, así como el cambio de enfoque por parte de los auditores.

Durante 2010 se inició la recuperación del crecimiento económico y de las importaciones y, adicionalmente, para 2011, se registra un aumento del precio internacional del petróleo que está influyendo en el comportamiento de los precios domésticos en todos los países de América Central. Estos factores determinan una mejora en la recaudación tributaria en el corto plazo y a ellos se adiciona el impacto de las reformas aprobadas a la legislación tributaria y de algunas medidas administrativas.⁵²

Las mejoras en los ingresos se evidencian principalmente en los países que aprobaron reformas tributarias. A la fecha, no hay estudios públicos que evalúen los efectos separados de las reformas y de la mejora de las condiciones económicas sobre la recaudación.⁵³

En la mayoría de las exposiciones de motivos de los proyectos se hace referencia al objetivo de suficiencia de las reformas; también se considera la importancia de la ampliación de la cobertura de los principales impuestos: el ISR y el IVA. En el caso del ISR, los mecanismos propuestos para esta ampliación se enfocan

en el tratamiento de las rentas de capital, lo que puede incidir en una mejora significativa de la equidad del sistema. Por otra parte, se evidencia una tendencia a desgravar el ISR correspondiente a las actividades lucrativas y a enfocarse en la tributación personal y en las rentas de capital.

Lo anterior sugiere que los principales proyectos de reforma incluyeron disposiciones que permitían mejoras en la equidad horizontal y en la justicia de los sistemas tributarios de la región.

4.4 La débil conexión de los esfuerzos tributarios con los avances en aduanas

Los servicios aduaneros de América Central están avanzando hacia la coordinación de sus acciones, en el marco de una agenda de facilitación de comercio delineada por el Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco), conformado por los ministros de Economía o Comercio Exterior de Centroamérica. Dicha agenda atiende elementos de reducción de tiempos de despacho; reorientación de los mecanismos de control aduanero y gestión de los impuestos correspondientes; posee una fuerte focalización en el seguimiento electrónico de los tránsitos y en el tratamiento especial para algunos agentes comerciales que son calificados como confiables por las administraciones aduaneras.

Este proceso de facilitación se enmarca en el proceso de apertura comercial y se espera que continúe profundizándose hacia la implementación de una unión aduanera en América Central. Sin embargo, el proceso de

⁵¹ Aunque existen proyectos de ley cuyo rendimiento se estimó por debajo del 1% del PIB, éstos complementaban una reforma mayor (por ejemplo, el caso del impuesto del 1% sobre renta bruta aprobado recientemente en Honduras constituye un soporte a la recaudación del ISR).

⁵² Entre ellas, destacan las amnistías fiscales aprobadas en Honduras y Guatemala.

⁵³ El ministro de Finanzas de Honduras realizó una presentación en la que indica que el efecto de la reforma en los ingresos de 2010 fue el equivalente al 1.38% del PIB, el cual es levemente menor al 1.43% estimado. Por su parte, el ministro de Hacienda de El Salvador declaró que el impacto de la reforma se sitúa en alrededor del 1% del PIB en ese año. Sin embargo, funcionarios del sector público de ambos países consideran que los análisis oficiales evalúan de forma muy optimista el efecto recaudatorio de las medidas, situando el impacto real en la mitad de lo declarado por los ministros.



coordinación entre los servicios aduaneros ha sido conocido muy recientemente por el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin), el cual se ha enfocado principalmente en los aspectos del proceso de integración referidos a la recaudación de impuestos. El impacto fiscal del proceso de integración es más amplio, destacando la importancia de la lucha contra el fraude aduanero, tema que se ha abordado en el seno interno de cada uno de los países de la región.

4.5 Transparencia en el intercambio de información tributaria

La transparencia fiscal y financiera internacional es un tema de discusión a nivel internacional

desde hace más de 70 años. Sin embargo, es hasta la crisis económica reciente que los países más influyentes decidieron abordarlo de manera más efectiva. Por ese motivo, en abril de 2009, el G-20 acordó implementar medidas más concretas que deben servir para alcanzar la transparencia fiscal y financiera internacional.⁵⁴ Estas medidas se conocen como *Estándar internacional de transparencia para el intercambio de información tributaria*; su objetivo es la lucha contra la evasión fiscal y los medios a utilizar son la cooperación internacional y el intercambio de información entre administraciones tributarias sobre datos

⁵⁴ La ejecución de estas decisiones del G-20 está a cargo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde).

Cuadro 8

América Central: impacto estimado de los proyectos de reforma tributaria (2008-abril de 2011)

Proyecto reforma	Porcentaje del PIB
Guatemala	
2008 ISR	0.6% - 1.7%
2008 ISO	0.8% - 0.9%
2009 4145	1.0%
2010 Antiev. 2	0.6%
El Salvador	
2009	1.2%
Honduras	
2009	
2011 ISR mínimo	1.43%
2011 Antievasión	1.15%
Nicaragua	
2009 Concertación	1.48%
Costa Rica	
2011 Solidaridad	2.5%
Panamá	
2009	1.0%
2010	0.75%

Fuente: Ministerios de Hacienda y administraciones tributarias de Centroamérica.

tributarios y financieros relevantes de los contribuyentes.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), el estándar se cumple cuando entre administraciones tributarias de distintos países ocurre un intercambio de información relevante y a requerimiento.⁵⁵ Dicho intercambio debe reunir las siguientes características:

1. Efectividad (en tiempo, forma y fondo)
2. Estar referido a cualquier asunto tributario (ya sea delito o cualquier otra información con relevancia tributaria)
3. Que sea proveniente de cualquier fuente (incluyendo información bancaria y de titulares de acciones de las empresas)

El intercambio de información debe realizarse según las disposiciones del Modelo de Convenio de Intercambio de Información Tributaria de la Ocde.

Desde los primeros años del siglo XXI, la Ocde da seguimiento a una muestra de centros financieros alrededor del mundo, analizando los progresos en cuanto a la implementación del estándar sobre intercambio de información con propósitos tributarios. El reporte clasifica los centros financieros en cuatro categorías:

1. Países y jurisdicciones que han implementado sustantivamente el estándar internacional.
2. Paraísos fiscales: países y jurisdicciones

⁵⁵ Véase el artículo 26 del modelo de convenio tributario sobre los ingresos y el capital (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/57/42219418.pdf>)

que se han comprometido a cumplir el estándar internacional, pero no han evidenciado avances sustantivos en su implementación.


3. Otros centros financieros: países que se han comprometido con el estándar internacional, pero no han evidenciado avances sustantivos en su implementación.⁵⁶
4. Jurisdicciones que no se han comprometido a implementar el estándar internacional.

En cuanto a implementación del estándar, en la muestra de países monitoreados por la Ocde se encuentran Costa Rica, Guatemala y Panamá. Cabe indicar que Costa Rica no cuenta con legislación que permita el acceso oportuno de la administración tributaria a las cuentas bancarias de los contribuyentes. En Guatemala la administración tampoco puede acceder directamente a cuentas bancarias y todavía existe la posibilidad de emitir acciones al portador. La lista de paraísos fiscales de la Ocde incluía a Panamá debido a que este país no suscribía convenios de intercambio de información tributaria.⁵⁷

Los Gobiernos de Costa Rica y Guatemala prepararon proyectos de reforma a la legislación vigente, con el objeto de autorizar el acceso directo de las administraciones tributarias a la

⁵⁶ En una primera instancia, la Ocde considera que existe avance en cuanto a la implementación del estándar si las jurisdicciones suscriben al menos 12 acuerdos de intercambio de información tributaria o tratados para evitar doble tributación que incluyan una cláusula de intercambio de información.

⁵⁷ Recientemente, Panamá suscribió acuerdos para evitar la doble tributación del ISR, los cuales incluyen cláusulas de intercambio de información tributaria. Asimismo, Costa Rica suscribió 12 convenios de intercambio de información.



información bancaria de los contribuyentes y poderla intercambiar. Asimismo, en Guatemala se aprobó legislación que incluye la prohibición de emitir acciones al portador y un mecanismo para eliminar progresivamente las acciones al portador existentes.⁵⁸

V. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- 1) Los objetivos principales de las reformas tributarias impulsadas desde 2008 fueron:
 - Reducir el déficit fiscal: movilizar recursos adicionales para financiar el gasto público, retomando el control del endeudamiento público.
 - Flexibilizar la estructura tributaria para evitar futuros choques, con el beneficio adicional de mejorar la equidad del sistema.
 - Continuar reconociendo y apoyando las medidas de fortalecimiento de las administraciones tributarias.
- 2) En los países en los que las reformas se aprobaron:
 - Se redujo el déficit fiscal. El impacto de las reformas se confunde con el efecto de la recuperación del

crecimiento económico, de las mejoras administrativas y del comercio exterior.

- En Panamá hay una mejora sustancial en el ahorro corriente. El déficit aumenta por una decisión de política fiscal: incremento significativo de la inversión pública.
 - Se logró ampliar la cobertura del ISR: el tratamiento tributario sobre las rentas de capital.
 - Mejora la equidad del sistema;
 - Las propuestas de reforma integral de Guatemala y de Solidaridad Fiscal de Costa Rica (sin aprobar) también buscan gravar las rentas de capital.
- 3) El éxito de las medidas orientadas a gravar las rentas de capital depende de:
 - Acceso de la administración tributaria a información bancaria relevante;
 - Existencia de medios para conocer la identidad de los socios de las empresas (sustitución de las acciones al portador por acciones nominativas);
 - La capacidad técnica, financiera y política de la administración tributaria para aplicar la normativa;
 - El intercambio de información tributaria: en otro caso, la renta territorial reforzada no logrará su objetivo.

⁵⁸ Decreto del Congreso de la República 55-2010 (vigente a partir de junio de 2011). Las disposiciones sobre la eliminación de las acciones al portador contenidas en este cuerpo legal están siendo analizadas por la Oede con el objeto de evaluar su grado de cumplimiento del estándar.

- 4) Los diseñadores de política tributaria en América Central apostaron en conjunto por facilitar la implementación del *sistema de imposición dual*.
- 5) Las medidas propuestas sugieren una tendencia a descargar el ISR a las empresas y focalizarse en las personas naturales, incluyendo a los asalariados.⁵⁹
- 6) La mayoría de los proyectos de ley incluyó disposiciones de precios de transferencia, así como una regla de subcapitalización. Ambas contaron con una fuerte oposición de parte del sector privado. Únicamente en El Salvador se ha logrado introducir algunas medidas sobre este tema, sin llegar a contar con suficiente legislación que permita realizar una fiscalización de precios de transferencia. En algunos países de la región, las administraciones tributarias han creado unidades destinadas a aplicar procedimientos y controles para los precios de transferencia. Las acciones de estas unidades son incipientes y no se espera que en el corto plazo realicen auditorías con los requerimientos técnicos estipulados en las metodologías estándar de la materia.
- 7) En la década de los 90 del siglo XX, la mayoría de los impuestos selectivos al consumo que estaban vigentes en la región aplicaba el esquema de tarifas

específicas. Debido a la naturaleza de este esquema, el crecimiento interanual de la recaudación de estos impuestos era mucho menor que el del PIB, por lo que su aporte a la carga tributaria era menor cada año. Por esta razón, los técnicos de las administraciones tributarias y de los Ministerios de Finanzas de la región consensuaron que los impuestos selectivos al consumo (bebidas, tabaco, etc.) fueran *ad valorem*. Sin embargo, se observa el retorno a esquemas de tarifa específica para estos productos, principalmente por razones de simplicidad tributaria.

- 8) Existe abundancia de disposiciones (propuestas aprobadas) para el fortalecimiento de la administración tributaria. Sin embargo, no está clara la conexión entre la modernización aduanera y los lineamientos de política fiscal.
- 9) El impacto de las reformas se confunde con el efecto de la recuperación del crecimiento y del comercio exterior.

Recomendaciones

- 1) Definir metodologías técnicas que permitan evaluar:
 - El impacto aislado de las reformas tributarias en la recaudación. La consideración de los efectos combinados reformas/escenario macroeconómico impide el análisis de la sostenibilidad del

⁵⁹ Esta tendencia sugiere que el diseño de política tributaria en Centroamérica podría estar tomando como modelo el que se encuentra vigente en países desarrollados, los cuales se enfocan en la tributación de las personas naturales.



financiamiento corriente del gasto público.

- El efecto de las medidas de fortalecimiento de la administración tributaria en la recaudación. Existen ejemplos de reformas tributarias enfocadas en medidas administrativas⁶⁰ a las que se asignan pronósticos de rendimientos recaudatorios optimistas que, al incumplirse, pueden profundizar la crisis fiscal de los países.

2) Evaluar las acciones y ajustes que deberían implementar las administraciones tributarias para el control de las rentas de capital. En ese sentido, es preciso confirmar el nivel de acceso de las administraciones tributarias a la información bancaria de los contribuyentes, así como estudiar la viabilidad legal de realizar intercambio de esa información con otras administraciones.

3) Evaluar la capacidad de las administraciones tributarias para un control eficiente y efectivo de las identidades de los socios de las empresas. Cuando en algún país existan las acciones al portador, se debe impulsar su eliminación.

4) Promover el funcionamiento pleno del *Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación*

Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica,⁶¹ mediante el cual se realice intercambio de información tributaria entre los países de la región. Asimismo, gestionar la adhesión de Panamá y la República Dominicana a este *Convenio*.

- 5) Realizar un estudio de incidencia de las reformas aprobadas sobre las rentas de capital en el ISR.

⁶⁰ Ejemplo: posibles efectos disuasivos de las disposiciones sobre los precios de transferencia.

⁶¹ El Foro Global de Transparencia Tributaria/Ocde reconoció, a fines de mayo de 2011, que este *Convenio* cumple con el *Estándar de transparencia en el intercambio de información tributaria*. De esa cuenta, Costa Rica, Panamá y Guatemala adicionaron cuatro convenios suscritos a su cuenta ante el Foro Global.

VI. Referencias bibliográficas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, (2010). *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional (hasta diciembre de 2009)*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.

Díaz de Sarralde, S., et ál. (2007). *Sistemas fiscales en América Central y República Dominicana*. Instituto de Estudios Fiscales Doc. núm. 14/07, Madrid.

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Fosdeh. *De la excepcional recurrencia a «reformas» fiscales*, [en línea], Tegucigalpa, Boletín Fiscal, agosto de 2011 [consultado el 20/08/2011], formato pdf, disponible en <http://www.fosdeh.net/archivos/boletin%20fiscal.pdf>

_____. *Honduras y su política fiscal «perversa»*, [en línea], Tegucigalpa, Honduras, 2011, [consultado el 12/08/2011], formato pdf, disponible en <http://www.fosdeh.net/archivos/Fosdeh%20Politica%20Perversa.pdf>

Fuentes, J. (2010). *Centroamérica y República Dominicana: respondiendo a la crisis [Presentación PowerPoint]*. Recuperada de <http://segib.org/cooperacion/files/2011/06/Desafio-economicos-politicos-fiscalidad-Centroamerica-JAFuentes.pdf>

Inter-American Development Bank (2011). *Economic crisis and fiscal reforms in Latin America*. IDB working paper series, 235, Washington, D.C.

Jiménez, M. e I. Rojas (2010). *La reforma tributaria posible en Costa Rica*, [en línea], Costa Rica hoy, [consultado 18/08/2011], disponible en <http://costaricahoy.info/reportajes/la-reforma-tributaria-posible-en-costa-rica/74947/>

Lerda, J. (2002). «Movilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina», documento presentado en el III Taller Regional CIAT/ONU/SRF sobre Tributación, Ministerio de Hacienda de Brasil, Brasilia.



Olivares, I. *Se abre debate sobre reforma tributaria*, [en línea], Confidencial Digital, [consultado 1/08/2011], disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/4507/se-abre-debate-sobre-reforma-tributaria>

_____. *Cámaras objetan reforma tributaria*, [en línea], Confidencial Digital, [consultado 12/08/2011], disponible en http://www.confidencial.com.ni/archivo/2009-648/economia_648.html

Otter, T e I. Borja (2009). *Impactos económicos y sociales de la crisis económica internacional en Honduras*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tegucigalpa.

Picos, F. (2004). *Modelo dual del IRPF y equidad: un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español*. Instituto de Estudios Fiscales P.T.N. 8/04, Madrid.

VII. Anexos

Anexo A

Impuestos vigentes en América Central (al 31 de marzo de 2011)

	GT	ES	HN	NI	CR	PA
Impuestos directos						
Sobre la renta						
Intereses						
Ganancias de capital						
Dividendos						
Impuesto mínimo al ISR						
Sobre bienes inmuebles						
IVA						
Derechos arancelarios						
Selectivos o específicos						
Petróleo						
Cigarrillos						
Bebidas alcohólicas						
Bebidas gaseosas						
Cervezas						
Vinos						
Cemento						
Vehículos (transferencia)						
Armas de fuego						
Seguros						
Otros						
Transferencia de inmuebles						
Timbres						
Circulación/propiedad de vehículos						
Primera matrícula de vehículos						
Fondo/aporte vial						
Sore casinos y juegos de azar						
Regalías petroleras						
Salidas del país						
Otros						

Fuente: Centro Iberoamericano de Administraciones Tributarias (Ciat).



Anexo B

Propuestas de reforma tributaria (2008-abril de 2011)

Guatemala

i. Proyecto de reforma: *Ley de Modernización Fiscal y Fortalecimiento del Sistema Tributario Guatemalteco*⁶² (2008)

Este proyecto de ley planteó, en un solo cuerpo legal, la aprobación de:

– **Reforma integral del ISR:**

Creación de una nueva *Ley del ISR* en la que se gravan las rentas según su procedencia: de actividades lucrativas, del trabajo y del capital.

- Régimen de actividades lucrativas:
 - Régimen simplificado: impuesto de liquidación mensual con tipo impositivo de 7% sobre los ingresos brutos gravables;
 - Régimen sobre utilidades: impuesto de liquidación anual con tipo impositivo de 25% sobre la renta neta (ingresos menos costos y gastos);
 - o Limitación de deducibilidad de costos y gastos;
 - o Disposiciones de precios de transferencia y regla de sub-capitalización.
- Régimen de rentas del trabajo:
 - Impuesto de liquidación anual, utilizando como base los ingresos brutos menos:
 - o Deducción «única» de Q 36,000;
 - o Donaciones (universidades, entidades culturales y científicas);
 - o Cuotas a regímenes de seguridad y previsión social;

⁶² Este proyecto de ley no fue presentado a consideración del Congreso de la República; su trámite quedó detenido en la Secretaría General de la Presidencia.

- El 25% del IVA pagado en la adquisición de bienes y servicios, durante el período de liquidación anual del ISR;⁶³
- Tipo impositivo: tasas marginales de 5 y 7%, con corte en Q 240,000.⁶⁴
- Régimen de rentas de capital y ganancias de capital:
 - Tipo impositivo: rentas de capital 10% y ganancias de capital 10%;
 - Renta territorial reforzada: quedan gravadas las rentas de capital percibidas por contribuyentes no residentes;
 - Tipos impositivos (rentas de no residentes):
 - 5%: transporte de carga y pasajeros; seguros, reaseguros, retrocesiones, reafianzamientos; telefonía y comunicaciones; y utilización de energía proveniente del exterior;
 - 10%: intereses; dividendos, reparto de utilidades y otros beneficios;
 - 15%: sueldos, salarios, dietas y otras remuneraciones;
 - 20%: regalías, honorarios, asesoramiento científico.
- **Creación del impuesto a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres:**
 - Creación del impuesto a la primera matrícula de vehículos, en sustitución de los derechos arancelarios a la importación de estos bienes;
 - Motivación: abusos en la aplicación del artículo VII del GATT;
 - Se propusieron tipos impositivos, por inciso SAC, desde 5% (por ejemplo, para ambulancias) hasta 30% (vehículos para transporte de personas);

⁶³ Desde 1992, la *Ley del ISR* en Guatemala dispone que las personas naturales pueden acreditar a su obligación anual del impuesto el IVA pagado en sus compras, siempre que éste se haga constar mediante una planilla en la que se reportan las transacciones gravadas por IVA y documentadas mediante la factura. Hubo un intento de reducir esta acreditación, pero la Corte de Constitucionalidad, ante la interposición de un recurso, falló en contra de la medida bajo el argumento de que lesiona los derechos adquiridos de los contribuyentes. En este proyecto de ley se propone transformar el mencionado crédito del 100% en una deducción del 25%. Los asesores legales del Gobierno consideraron que la resolución de la Corte de Constitucionalidad no afectaría la propuesta debido a que se trata de un cuerpo legal nuevo.

⁶⁴ Los tipos impositivos relativamente bajos se introducen con el fin de reducir la carga fiscal luego de la eliminación del crédito del IVA. Estas dos medidas estaban enlazadas, por lo que no debía ocurrir la aprobación independiente de solo una de ellas.



- Incluye prohibición para importar vehículos cuyos modelos sean de 7 años de antigüedad.

– **Disposiciones aplicables al Sistema Aduanero Nacional:**

- Se incorporan las principales disposiciones que conformarían una *Ley Nacional de Aduanas* (incluyendo sanciones).

– **Reformas a la *Ley del IVA*:**

- Corregir los procedimientos de devolución del IVA a los exportadores, el régimen de pequeño contribuyente y el tratamiento tributario a la enajenación de vehículos usados;
- Ampliar el mecanismo de retención para aduanas y en la distribución de productos de consumo masivo.

– **Reformas a la *Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos*:**

- Duplicación de tipo impositivo.

– **Reformas a las *Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria (Ley Anti Evasión)***

– **Reformas al *Código Tributario***

ii. Anteproyecto de ley «Disposiciones Complementarias para la Modernización del Sistema Tributario Indirecto y Aduanero» (Iniciativa núm. 3874, 2008)

En agosto de 2008, se presentó a consideración del Congreso de la República de Guatemala una versión del *Proyecto de Ley de Modernización Fiscal y Fortalecimiento del Sistema Tributario Guatemalteco*, sin la creación del nuevo ISR y sin ninguna reforma a la ley vigente de este impuesto. Esta iniciativa de ley se mantiene en discusión en distintas Comisiones del Congreso de la República.⁶⁵

⁶⁵ Durante el primer cuatrimestre de 2011, diferentes publicaciones de prensa informaron sobre la intención del Organismo Ejecutivo de introducir enmiendas a esta iniciativa de ley, para incluir medidas de política tributaria sobre el ISR, y sobre la restitución del impuesto sobre cigarrillos que suspendió la Corte de Constitucionalidad en 2010.

iii. Anteproyecto de creación del impuesto de solidaridad (Iniciativa núm. 3907, 2008)

- Se propone crear, sin límite de vigencia, el impuesto de solidaridad (ISO), en sustitución del impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap). La estructura técnica propuesta para el ISO es:
 - *Materia imponible*: toda persona o ente privado que posea patrimonio propio, realice actividades mercantiles o agropecuarias en el territorio nacional y obtenga un margen bruto mayor al 4% de sus ingresos brutos;
 - *Período impositivo*: trimestral;
 - *Responsable*: las personas o entes sobre los que recae el impuesto;
 - *Base imponible*: el mayor entre la cuarta parte del activo neto y la cuarta parte de los ingresos brutos;
 - *Tipo impositivo*: 1.25%;
 - *Acreditación*: se permite la acreditación cruzada entre el ISR trimestral (para el régimen optativo) y el ISO;
 - *Administración*: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

65

iv. Anteproyecto de «Disposiciones de Apoyo Financiero a Gobiernos Municipales, Educación, Salud, Desarrollo Rural y Seguridad Ciudadana» (Iniciativa núm. 4145, 2009)

- **Impuesto de solidaridad**
 - Incremento de la tarifa del ISO, del 1 al 2%. Destino específico: municipalidades, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Gobernación (Mingob) y desarrollo rural.
- **ISR**
 - Incremento de la tarifa del régimen general del ISR, del 5 al 6%.
- **Impuesto de timbres y papel sellado**
 - Incremento de la tarifa, del 3 al 6%. Destino específico: seguridad ciudadana.



- **Creación de un impuesto específico a la telefonía móvil:**
 - Se propuso US\$ 0.15 por minuto. Destino específico: Ministerio de Educación.

- v. **Anteproyecto de «Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y el Contrabando» (Iniciativa núm. 4317, 2010)⁶⁶**
 - **ISR**
 - Ampliación de los costos y gastos no deducibles. Mejoras en la redacción de las disposiciones;
 - Fortalecimiento de las normas para realizar las retenciones del régimen del 5%, para personas naturales, personas jurídicas y entes patrimoniales que realizan actividades mercantiles o no.

 - **IVA**
 - Control del cálculo de los créditos fiscales y su documentación;
 - Redefinición y ampliación del régimen del pequeño contribuyente.

 - **Impuesto de circulación de vehículos**
 - Se regula el otorgamiento de placas de circulación para los vehículos de uso comercial, de transporte de personas y de mercancías, únicamente para los vehículos propiedad de los contribuyentes inscritos ante la Superintendencia de Administración Tributaria como contribuyentes del IVA.

 - **Reformas al Decreto 20-2006 del Congreso de la República: *Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria.***

 - **Reformas al *Código Tributario.***

El Salvador

i. Anteproyecto de reforma tributaria (octubre de 2009)

Este proyecto de reforma tributaria estuvo constituido por 14 textos con modificaciones a la legislación tributaria salvadoreña.

⁶⁶ Esta iniciativa de ley fue conocida como «La Reformita».

– **IVA:**

- Gravar:
 - Ventas de bienes muebles que las entidades financieras recuperasen por el pago de deudas;
 - Dietas, pago de membresías y cuotas, cuando se genere contra-prestación o disfrute de bienes y servicios;
 - Importaciones de bienes de capital, hasta que se dicten políticas sectoriales. Se puede utilizar los créditos en exceso contra el pago de cualquier tributo, luego de un año de importados los bienes de capital;
 - Transferencias de activos;
 - Pagos por llamadas telefónicas internacionales originadas en el exterior;
 - Servicios de transporte internacional (generados en el exterior);
 - Propinas en restaurantes (en factura).
- Limitar:
 - Exención del IVA en el sector educación: cuotas, matrículas y gastos de graduación;
 - Crédito fiscal para repuestos, lubricantes y otros servicios en vehículos que no son del giro del negocio;
- Aumento del plazo para la devolución del crédito fiscal al sector exportador.

– **ISR:**

- Gravar:
 - Intereses de depósitos con saldo anual sobre US \$ 5,000 con un 10%;
 - Intereses pagados al exterior con 10%;
 - Ganancias de capital (10%);
 - Rendimientos de títulos valores, tanto a nivel doméstico como en el exterior (10%);



- Disminución de la reserva legal (25%).
- Personas naturales:
 - Obligación de cálculo de la obligación con base devengado.
 - Limitar deducciones:
 - Gastos y algunas importaciones de insumos para vehículos;
 - Reservas de las entidades financieras y deudas incobrables;
 - Gastos de no domiciliados para el cálculo de la retención del 20%.
- **Impuesto a las bebidas alcohólicas:**
 - Introduce un componente *ad valorem* para el cálculo de la obligación tributaria;
 - Se faculta a la administración tributaria para modificar los precios sugeridos por los fabricantes o importadores, así como para determinar los precios equivalentes según la medida del contenedor de la mercancía.
- **Impuesto al tabaco:**
 - Aumento del segmento específico del impuesto de US\$ 0.005 a US\$ 0.01, y del componente *ad valorem* de 30 a 40%.
- **Impuesto a las bebidas gaseosas:**
 - Adiciona un segmento específico de US\$ 0.05 por litro al componente de 10% sobre el precio de venta que está vigente. El impuesto amplía su cobertura a jugos, néctares, refrescos y a las bebidas isotónicas o deportivas.
- **Impuesto a la primera matrícula de bienes:**
 - Nuevo impuesto que grava la primera matriculación de automotores, aeronaves y embarcaciones. La liquidación de este gravamen es requisito para el registro de los bienes.
 - El impuesto consiste en una sobretasa a las tarifas arancelarias de los diferentes tipos de vehículos. Estas sobretasas se sitúan en un rango del 2 al 10%, en función del tipo de vehículo.

– **Impuesto especial a los combustibles:**

- Nuevo impuesto *ad valorem* al consumo de combustibles, en función del precio internacional del petróleo.
- Se aplica una tarifa de 0% cuando el precio internacional del barril de petróleo supera los US\$ 70.00; la tarifa del 0.5% si el precio se sitúa entre US\$ 50.00 y US\$ 70.00; y del 1% si el precio es menor de US\$ 50.00 por barril.

– **Reforma a Fosalud**

- Se propone aumentar al 35% del incremento nominal anual de la recaudación del impuesto sobre tabacos, bebidas alcohólicas y armas de fuego, destinando este porcentaje específicamente a Fosalud. La asignación mínima debe ser de US\$ 20 millones.

– **Reformas al *Código Tributario***⁶⁷

- Introducción de elementos de precios de transferencia:
 - Las operaciones de los contribuyentes con entidades vinculadas deben realizarse a precios de mercado.
 - Las operaciones de los contribuyentes con agentes económicos situados en países de baja o nula tributación deben calcularse, para efectos tributarios, a precios de mercado.
 - En caso de incumplimiento de las condiciones anteriores, se faculta a la administración tributaria a estimar los valores de mercado.
- Declaración patrimonial: si los ingresos anuales de las personas superan los US\$ 30,000, debe presentarse una declaración patrimonial como anexo a la declaración anual del ISR.
- Ampliación de cobertura del ISR:
 - Aplicar retención del 10% a:
 - Pago de derechos de autor;
 - Pagos de servicios de carga internacional, aseguradoras y reaseguradores y bancos del exterior;

⁶⁷ Se mencionan algunas propuestas relevantes.



- Intereses pagados en el país y otras rentas generadas por títulos valores.
- Aplicar retención del 13% a:
 - Empresas que compren a no inscritos y que se dedican a las actividades de cultivo de caña de azúcar, café o producción de leche, o quienes generen intereses, transporte de carga o servicios de arrendamiento.
- Aplicar retención del 15% a:
 - Premios por juegos de azar.
- Implementación de las percepciones del IVA (1%).
- **Otras reformas:**
 - *Al Código Penal*
 - *A la Ley de Lavado*
 - Al Registro de Contribuyentes
 - Creación del fuero tributario

Honduras

En marzo de 2010, la Secretaría de Finanzas de la República de Honduras presentó al Congreso Nacional el anteproyecto de *Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público*. En el ámbito tributario, los principales objetivos del anteproyecto fueron:

- Mejorar la recaudación tributaria;
- Lograr una administración eficaz de los tributos;
- Apoyar a la producción nacional, eliminando la competencia desleal en algunos bienes fiscales;
- Mejora en la transparencia y equidad en el impuesto de ventas, el ISR y en los impuestos selectivos al consumo. Asimismo, se propone la ampliación de la base gravable de estos impuestos mediante la eliminación de exenciones y exoneraciones;

- Mejora de la administración tributaria, introduciendo mecanismos para el logro de una gestión eficiente de los tributos y la modernización y profesionalización de la Dirección Ejecutiva de Ingresos.

Adicionalmente, el anteproyecto de ley incluye un conjunto de medidas orientadas a la racionalización del gasto público, procurando la distribución equitativa de los recursos y la disciplina fiscal necesaria para atender la ejecución de programas y proyectos de prioridad nacional y atendiendo las contingencias que podrían impactar negativamente la estabilidad macroeconómica del país.

i. ISR

- **Reducir gradualmente la tasa de aportación solidaria temporal,**⁶⁸ actualmente en 5%, según se describe a continuación:

Reducción de la tasa de aportación solidaria temporal					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
5%	5%	4%	3%	1%	0%

- Se propuso gravar con una tasa de 10% los ingresos percibidos por personas naturales (residentes o domiciliadas), por concepto de participación de utilidades o de reservas, así como los dividendos distribuidos por las sociedades.
- Se dispone que la renta bruta de fuente hondureña, de personas naturales o jurídicas no residentes o no domiciliadas, pague el impuesto con los porcentajes siguientes:

1. Renta de bienes muebles o inmuebles	10%
2. Regalías de minas, canteras y otros recursos naturales	10%
3. Sueldos, salarios, comisiones o cualquier otra compensación por servicios prestados, dentro o fuera del territorio nacional	10%
4. Renta o utilidades obtenidas por empresas extranjeras a través de sucursales, subsidiarias, filiales, agencias, representantes legales y demás que operen en el país	10%
5. Personas naturales o jurídicas: rentas, utilidades, dividendos o cualquier otra forma de participación de utilidades o reservas ⁶⁹	10%

⁶⁸ Sobretasa del ISR.

⁶⁹ En caso de que las rentas hayan sido gravadas según lo dispuesto en el artículo 25 de la *Ley del ISR* (Decreto Ley Num. 25 y sus Reformas), se pagará la diferencia entre el impuesto determinado y la obligación correspondiente a la tasa del 10%.



6. Regalías y otras sumas pagadas por el uso de patentes, diseños, procedimientos y fórmulas secretas, marcas de fábrica y derechos de autor	5%
7. Intereses sobre operaciones comerciales, bonos, títulos valores u otra clase de obligaciones	5%
8. Ingresos por la operación de naves aéreas, barcos y automotores terrestres	10%
9. Ingresos de operación de las empresas de comunicaciones, uso de <i>software</i> , soluciones informáticas, telemáticas y otros en el área de telecomunicaciones	5%
10. Primas de seguros y de fianzas de cualquier clase de pólizas contratadas	10%
11. Ingresos derivados de espectáculos públicos	5%
12. Por películas y video tape para cines, televisión, clubes de videos y derechos para televisión por cable	10%
13. Cualquier otro ingreso no mencionado en los numerales anteriores	10%

- Se establece un impuesto anual específico del 10%, aplicable al precio del arriendo o alquiler de viviendas o edificios de apartamentos, siempre que la renta del inmueble sea superior a 10,000 lempiras mensuales.

ii. Revaluación de activos

- Los contribuyentes que realicen actividades mercantiles y que se dediquen a la producción de bienes o prestación de servicios podrán revaluar los bienes que conforman su activo, realizando un pago único y definitivo del 6% sobre la diferencia entre el monto de la revaluación y el valor depreciado de los bienes, o su valor en libros a la fecha de la revaluación.

iii. Impuesto sobre ventas

- Se dispone aplicar la tasa de 15% a todos los servicios de telecomunicaciones.
- Se propone aplicar la tasa del 12% a todos los abonados residenciales que tengan un consumo de energía eléctrica mensual mayor de 500 kWh.

Nicaragua

La iniciativa de *Ley de Concertación Tributaria*, presentada por el Organismo Ejecutivo a consideración de la Asamblea Legislativa el 15 de octubre de 2009, tuvo como objetivo principal

la movilización de recursos adicionales para compensar la caída observada en la recaudación tributaria, derivada del impacto de la crisis financiera internacional en la economía nicaragüense. La aprobación de las medidas propuestas, además de coadyuvar al restablecimiento del equilibrio presupuestario, constituía un criterio de desempeño contenido en compromisos con instituciones financieras internacionales, con lo que se lograrían desembolsos externos por alrededor de US\$ 90 millones.

Desde las perspectivas económica y tributaria, la propuesta de concertación tributaria tuvo también los objetivos de:

- Favorecer la producción, el crecimiento económico y el empleo;
- Mejorar la equidad del sistema impositivo;
- Generalizar la aplicación de los tributos.

El logro de estos objetivos requería de la adopción de medidas enfocadas en la reducción de costos de producción y de financiamiento de las empresas, medidas balanceadas por disposiciones de ampliación de base gravable de los principales impuestos y por la modernización de la legislación tributaria. Asimismo, con el objeto de viabilizar la aprobación de la reforma, así como su eventual implementación, las autoridades incluyeron una dosis de gradualidad en la iniciativa de ley, identificando acciones de:

- Corto plazo: ajuste de tasas impositivas, establecimiento de nueva normativa y sistemas de información y divulgación de la legislación;
- Mediano y largo plazos: introducción gradual de las tasas impositivas a sectores actualmente exonerados (plazo menor de 5 años), mejoramiento de sistemas de información y liquidación de las obligaciones tributarias y evaluación del desempeño de las reformas implementadas para posibles ajustes.

Estimaciones oficiales indican que la aprobación de la iniciativa de *Ley de Concertación Tributaria* hubiera generado ingresos adicionales para 2010 equivalentes al 1.43% del PIB, y del 0.48% del PIB para 2011.

Las medidas propuestas

El núcleo de la iniciativa de *Ley de Concertación Tributaria* fue la implementación del sistema de imposición dual en el impuesto a la renta (IR). Además, se incluyeron otras disposiciones sobre el IR, el IVA, el impuesto selectivo al consumo (ISC) y algunas eliminaciones de exenciones y exoneraciones.

i. Impuesto a la renta

Se planteó la implementación de un sistema de imposición que presenta tratamientos específicos para las rentas del trabajo, las rentas económicas y las de capital. Un tratamiento especial se aplica, como un caso transversal, a las rentas de no residentes.⁷⁰ Los aspectos generales de las medidas propuestas fueron:

a. Rentas del trabajo

- Aplicación de un sistema de tarifas marginales y progresivas, para 2010 así:

Rentas del trabajo: tramos de renta gravable Propuesta para 2010			
Renta gravable*	Impuesto base	Tarifa (%)	Impuesto en exceso
0.01 - 25,000	0	10	0
25,000.01 - 125,000	2,500	15	25,000
125,000.01 – 225,000	17,500	20	125,000
225,000.01 – 425,000	37,500	25	225,000
> 425,000	87,500	30	425,000

*: esta propuesta considera una base de ingresos exenta de 75,000 córdobas.⁷¹

Por su parte, de 2011 en adelante, el sistema de tarifas propuesto fue:

Rentas del trabajo: tramos de renta gravable Propuesta para 2011 en adelante			
Renta gravable*	Impuesto base	Tarifa (%)	Impuesto en exceso
0.01 - 100,000	0	15	0
100,000.01 – 200,000	15,000	20	125,000
200,000.01 – 400,000	35,000	25	225,000
> 400,000	85,000	30	425,000

*: esta propuesta considera una base de ingresos exenta de 100,000 córdobas.⁷²

- Aplicación de una deducción única por gastos personales;

⁷⁰ Como elemento de política fiscal, el anteproyecto tuvo, en este tema, el objetivo de plantear la necesidad de negociar tratados para evitar la doble tributación.

⁷¹ El anteproyecto disponía el incremento de la base exenta de 50,000 a 75,000 córdobas.

⁷² *Ídem.*

- Se otorga la exención a las contribuciones al seguro social y a los rendimientos de los fondos constituidos para pensiones.

b. Rentas económicas

- Aplicación de tarifa única a las rentas económicas y en un esquema de reducción, así:

Rentas económicas: esquema de reducción tarifaria		
2010	2011	2012 en adelante
30%	27.5%	25%

- Impuesto mínimo de instituciones financieras: sustitución del impuesto de 0.6% sobre depósitos, por el 1% sobre activos netos de encaje legal y de sobre encaje en el Banco central.
- Introducción de regulaciones de precios de transferencia, en el caso de partes relacionadas externas e internas.⁷³
- Personas naturales que realicen actividades empresariales —y que no contraten a personas en relación de dependencia— podrían optar por pagar utilizando un caso especial de las rentas del trabajo, o pagar en el régimen de rentas empresariales con contabilidad.
- Régimen Especial de Pequeños Contribuyentes: establecimiento de un régimen simplificado para productores agropecuarios que transan en bolsas agropecuarias y que:
 - Registran ventas mensuales menores de 60,000 córdobas y ventas anuales menores de 720,000 córdobas;
 - Contratan a un máximo de 3 empleados;
 - Registran inventarios hasta por un máximo de 300,000 córdobas.

⁷³ El anteproyecto incluyó la disposición referida a que estas regulaciones de precios de transferencia cobrarían vigencia en 2011 (i.e., al año siguiente de la vigencia de la ley, en el caso de que hubiera sido aprobada).



El tratamiento tributario consiste en el pago de una cuota fija según el monto de sus ventas anuales, así:

Régimen simplificado: cuota fija según ventas anuales Propuesta para 2011 en adelante		
Estrato	Ventas anuales (Córdobas)	Cuota fija (Córdobas)
1	0 – 120,000	Exento
2	120,000.01 – 240,000	2,200
3	240,000.01 – 360,000	3,700
4	360,000.01 – 440,000	5,700
5	440,000.01 – 600,000	6,700
6	600,000.01 – 720,000	8,200

Adicionalmente, los contribuyentes que transen bienes agropecuarios estarían sujetos a una retención sobre ingresos brutos de 2.5% por sus ventas de bienes primarios, y de 3.5% por ventas del resto de bienes. En el caso de los pequeños productores agropecuarios, la retención tiene carácter de pago definitivo, mientras que para el resto la retención constituye un pago a cuenta del IR.⁷⁴

76

c. Rentas de capital

- Se establece una tasa del 10% sobre todas las rentas de capital:
 - Dividendos pagados o distribuidos;
 - Ingresos por intereses por préstamos entre residentes;
 - Intereses por todo tipo de depósitos, independientemente de moneda, plazo o denominación;
 - Intereses sobre títulos y valores emitidos por el Estado (a partir de 2010).
- Se propone gravar las ganancias de capital con 10%.
- Implementación de una regla de subcapitalización: se limita al 50% la deducción de la renta neta, por gastos de intereses por endeudamiento, cuando éste exceda tres veces la razón deuda/capital.⁷⁵

⁷⁴ Los bienes sujetos a estas retenciones quedan exentos del impuesto municipal sobre ventas.

⁷⁵ Esta regla de subcapitalización no aplica a las instituciones financieras reguladas o no, y tampoco a préstamos de partes no relacionadas con instituciones financieras del exterior.

- Aplicar una tasa del 10% a ganancias en el juego: premios por sorteo, rifas, bingos y similares, ganancias provenientes de apuestas y juegos de azar.⁷⁶

d. Rentas de no residentes

- Se mantiene la tasa de retención del 25% sobre las rentas pagadas a no residentes.
- Extensión de regulaciones de precios de transferencia y regla de subcapitalización a no residentes.
- Se aplica una tasa de retención del 10% a los intereses pagados por préstamos con instituciones financieras del exterior (partes no relacionadas), durante los primeros tres años de vigencia de la ley. A partir del cuarto año, la tasa de retención sería del 25%.⁷⁷

ii. IVA

- Eliminación de:
 - Exoneración del 8% del IVA a clientes domiciliarios con consumos de energía eléctrica entre 300 y 1,000 kWh;
 - Impuesto selectivo al consumo a 553 partidas del SAC;⁷⁸
 - Acreditación del impuesto selectivo al consumo de combustible (industria fiscal).

77

iii. Impuesto selectivo al consumo

- Cigarrillos: sustituir este impuesto por un impuesto específico de 225 córdobas por millar, indexado por inflación y la devaluación.
- Vehículos: aumento de la tasa de 30 a 35% para los vehículos de cilindraje mayor a 3,000 cc.⁷⁹

iv. Exenciones y exoneraciones

- Eliminar exoneraciones para licores, cervezas, cigarrillos, perfumes, cosméticos, yates y aeronaves privadas.

⁷⁶ Se concede una base exenta: ingresos menores a 25,000 córdobas.

⁷⁷ Las rentas pagadas a las instituciones financieras internacionales están exentas de la retención a no residentes.

⁷⁸ Quedarían gravadas con el ISC 404 partidas SAC y toda la industria fiscal.

⁷⁹ Además, se dispone la limitación de importar vehículos particulares de modelos de más de 5 años y de transporte público de más de 10 años.



- Eliminar, en 2013, exoneraciones de derechos arancelarios a la importación, excepto para donaciones.
- En el caso de que leyes específicas no fijen plazos terminales para exenciones y exoneraciones del IVA y del impuesto selectivo al consumo, se dispone este plazo en 5 años a partir de la vigencia de la ley.
- Para todo bien exonerado, se establece un plazo de 4 años para su enajenación. En otro caso, el bien será sujeto de impuestos. En el caso de donación de bienes, si los mismos se enajenan o se utilizan en el proceso productivo, las exoneraciones se eliminan.
- Se introduce el mecanismo de devolución para el otorgamiento de exenciones y exoneraciones.

v. Impuestos a los casinos

- Se incrementa el impuesto por mesa de juego, de US\$ 200 a US\$ 600, y el de máquinas tragamonedas, de US\$ 25 a US\$ 50.
- Se prohíbe el uso de monedas de curso legal en las máquinas tragamonedas.

vi. Otras disposiciones

- Se propone un esquema de disminución para las tasas de reintegro tributario a las exportaciones: 1% para 2010, 0.5% para 2011 y de 0% para 2012.
- Se dispone la derogación del impuesto a la leche.
- Se establece el año calendario como nuevo período fiscal.
- Se propone una retención del 1% del valor facturado con tarjeta de crédito, a cuenta del IR.
- Se dispone de un nuevo empadronamiento para el universo de los contribuyentes y la modernización del Registro Único de Contribuyentes (RUC). Asimismo, se propone una amnistía fiscal para los informales que se incorporen al sistema.
- Se propone la implementación de la solvencia fiscal y municipal para las transacciones con el Estado.

Anexo C

Reformas tributarias aprobadas (2008–abril de 2011)

Guatemala

i. **Decreto del Congreso núm. 78-2008**

Publicación: 22 de diciembre de 2008

Vigencia: 1 de enero de 2009

Disposiciones

- **Se crea, sin límite de vigencia, el impuesto de solidaridad (ISO), en sustitución del impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap). La estructura técnica del ISO es:**

- *Materia imponible:* toda persona o ente privado que posea patrimonio propio, realice actividades mercantiles o agropecuarias en el territorio nacional y obtenga un margen bruto mayor al 4% de sus ingresos brutos;
- *Período impositivo:* trimestral;
- *Responsable:* las personas o entes sobre los que recae el impuesto;
- *Base imponible:* el mayor entre la cuarta parte del activo neto y la cuarta parte de los ingresos brutos;
- *Tipo impositivo:* 1%;
- *Acreditación:* se permite la acreditación cruzada entre el ISR trimestral (para el régimen optativo) y el ISO;
- *Administración:* Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

79

El Salvador

i. **Decreto Legislativo núm. 223**

Publicación: 21 de diciembre de 2009

Vigencia: 30 de diciembre de 2009



Disposiciones

- Se crea un nuevo sujeto tributario: la unión de personas (UDP).
- Los grandes contribuyentes que adquieran bienes o servicios de una UDP deben retener, en concepto de anticipo de IVA, el 1% sobre el valor de la transacción.
- Para los contribuyentes en general se determinan nuevas obligaciones formales. Entre ellas destacan:
 - Todas las operaciones (incluso las no afectas) realizadas con contribuyentes deben estar respaldadas por los documentos correspondientes al IVA;
 - Bancarización: obligación de utilizar documentos bancarios para el pago de obligaciones superiores a US\$ 12,000;
 - Obligación de presentar un estudio de precios de transferencia cuando se realicen operaciones con sujetos relacionados y con sujetos domiciliados en países con regímenes fiscales preferentes o de baja tributación. La DGI publicará, en septiembre de cada año, el listado de países con regímenes fiscales preferentes;

Las disposiciones de precios de transferencia incluyen las definiciones y criterios de comparabilidad. Ante el incumplimiento de la obligación de presentar el estudio, la DGI queda facultada a verificar que las transacciones se están realizando a precios de mercado y, si no fuera así, a realizar los ajustes correspondientes.

- **ISR**
 - Retención del 10% a personas naturales, domiciliadas y sin relación de dependencia:
 - Se incorpora como agentes de retención a los UDP y las sociedades de hecho;
 - Son sujetos de retención los pagos por intereses, bonificaciones, servicios de arrendamiento y premios (no juegos de azar).
 - Operaciones de domiciliados con intangibles y derechos:
 - Si es persona natural, se aplica una retención del 10%;
 - En otro caso, la retención es del 5%.

- Retención del 10% en el caso de residentes que obtienen rendimientos de capitales invertidos o de títulos valores, indemnizaciones y retiros o anticipos a cuenta de ganancias o dividendos.⁸⁰
- Retenciones a las rentas generadas en el territorio por no residentes:

1. Retención general (cualquier renta generada en el territorio nacional)	20%
2. Pagos a casa matriz por cualquier concepto	20%
3. Servicios de seguros prestados por entidades autorizadas	5%
4. Servicios de transporte internacional	5%
5. Transferencias de bienes intangibles	5%
6. Uso o derecho de uso de bienes intangibles e intangibles relacionados con películas, discos fonográficos, transmisiones de programas de televisión	5%

81

- Retención del 25% a no domiciliados y ubicados en países o territorios de tributación preferente.⁸¹
- Retención a toda institución financiera que pague o acredite intereses, premios y otras utilidades que provengan de depósitos. Si dicha institución es domiciliada, aplica una tasa del 10%; si es no domiciliada, aplica el 20%; y si está domiciliada en un país de baja tributación la tasa es de 25%.
- Retención, con carácter de pago definitivo, sobre premios procedentes de concursos, loterías, rifas o juegos de azar o de habilidad: si el beneficiado es domiciliado es de 15% y, en otro caso, la retención es de 25%.

⁸⁰ El sistema está integrado: si las utilidades ya han tributado al nivel de la empresa, los dividendos distribuidos quedan exentos de la retención de 10%.

⁸¹ La ley considera una lista positiva de excepciones.



– IVA

- Retención del monto correspondiente a un punto porcentual de la tarifa del IVA, en los casos de: i) agentes de retención designados por la administración tributaria; ii) grandes contribuyentes a las UDP.
- Retención del monto correspondiente a los 13 puntos porcentuales de la tarifa del IVA, en el caso de adquisiciones de grandes o medianos contribuyentes, con agentes económicos no inscritos, de: i) caña de azúcar, café, leche y carne; ii) servicios de arrendamientos; iii) servicios financieros que generen intereses; iv) transporte de carga; v) dietas y similares.
- Percepción del monto correspondiente a un punto porcentual de la tarifa del IVA, cuando grandes contribuyentes realizan transferencias a otros contribuyentes,⁸² en el caso de i) bienes muebles corporales, y ii) destinados al acto realizable.
- Percepción del monto correspondiente a 5 puntos porcentuales de la tarifa del IVA cuando contribuyentes prestan servicios de molino y trilla a otros contribuyentes que no sean grandes o medianos.

– Otras disposiciones

- Declaración de estado patrimonial: se debe adjuntar a la declaración anual del ISR. Están obligadas las personas naturales sujetas a tributos domésticos y que reciben rentas de al menos US\$ 75,000, o que posean bienes inmuebles con valores mayores a US\$ 300,300. Esta declaración debe contener las cuentas de activos, pasivos y patrimonio del ejercicio fiscal que se liquida.
- Pago a plazos de la obligación del ISR: plazo máximo concedido de 6 meses.
- Devolución de impuestos: plazo de 2 años para presentar la solicitud de saldos a favor, anticipos y retenciones o percepciones indebidas o en exceso.
- Constancia de solvencia tributaria: se extiende cuando no hayan declaraciones tributarias o informes de retenciones pendientes de presentación a la administración tributaria.

⁸² Siempre que no esté clasificado como gran contribuyente.

- Renta presunta por intereses: se presume que en cada contrato de préstamo por dinero, independientemente de su naturaleza y salvo prueba contraria, existe un ingreso por concepto de intereses.

ii. **Decreto Legislativo núm. 236 (reformas a la *Ley del ISR*)**

Publicación: 17 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

- Para la aplicación del impuesto del 10% sobre los rendimientos de depósitos bancarios, el saldo promedio mensual de ellos debe ser de al menos US\$ 25,000.
- Se elimina la exención a las ganancias de capital obtenida por personas naturales en la venta de su primera casa de habitación.
- Rentas no gravadas:
 - Intereses de créditos del exterior y otorgados por:
 - Organismos internacionales, agencias de desarrollo y corporaciones o fundaciones de utilidad pública domiciliadas en el exterior y calificadas por el BCR;
 - Fondos de inversión y destinados a cooperativas de ahorro y crédito, corporaciones y fundaciones de derecho público y de utilidad pública, siempre que se dediquen al financiamiento de las micro y pequeñas empresas.
- Se elimina la exención a las personas naturales por ganancias que se obtienen por la venta de títulos valores que se hayan inscrito en la Bolsa de Valores. Adicionalmente, se establece la aplicación de una tasa del 10% sobre las rentas provenientes de los títulos valores.
- Se considera renta obtenida en El Salvador a los resultados, utilidades, rendimientos o intereses originados por derechos y obligaciones provenientes de títulos valores, instrumentos financieros y derivados, siempre que: i) la entidad emisora sea nacional o domiciliada en El Salvador; ii) el capital esté invertido en el país; y iii) los riesgos asumidos estén localizados en El Salvador.



- Las personas jurídicas deben aplicar la tasa de 25% a los ingresos generados por depósitos en el exterior.
- No son deducibles los intereses y las comisiones provenientes de operaciones financieras, cuando: i) no se efectúen las retenciones del ISR y el IVA; ii) el prestamista sea un sujeto relacionado domiciliado, y éste no los hubiera declarado como rentas gravadas; y iii) se excediera el resultado de aplicar a los préstamos la tasa promedio de interés activa sobre créditos más 4 puntos adicionales, y el prestamista fuera un sujeto relacionado o que se ubica en un país de baja tributación.

iii. **Decreto Legislativo núm. 224 (reformas a la *Ley del IVA*)**

Publicación: 17 de diciembre de 2009

Vigencia: 26 de diciembre de 2009 (en lo sustantivo, la vigencia es a partir del 1 de enero de 2010)

- Hecho generador: se adicionan el pago de dietas, el pago de membresías o cuotas que generen una contraprestación, así como los reembolsos de gastos asimilados a servicios.
- Nuevos sujetos pasivos: UDP.
- Se elimina la exención a la importación de maquinaria a partir de la vigencia del instrumento legal que regula el régimen de políticas sectoriales.
- Se otorga exención a:
 - Servicios de educación, únicamente en el caso de instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación;
 - La comisión pagada a las AFP por los patronos;
 - Los negocios de la Lotería Nacional de Beneficencia.

Honduras

i. **Decreto del Poder Legislativo 17-2010**

Publicación: 22 de abril de 2010

Vigencia: 13 de mayo de 2010

Disposiciones

– ISR

- Se modifica la tasa de aportación solidaria temporal,⁸³ actualmente en 5%, según se describe a continuación:

Reducción de la tasa de aportación solidaria temporal					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
10%	10%	6%	5%	4%	0%

Esta sobretasa se aplica al exceso sobre una renta de un millón de lempiras.

- Se grava con una tasa del 10% a los dividendos y otras participaciones de utilidades y reservas percibidas por personas naturales, residentes o domiciliadas, así como los dividendos distribuidos por las empresas y que se encuentren amparados en regímenes especiales.
 - La renta bruta de fuente hondureña, de personas naturales o jurídicas no residentes o no domiciliadas, paga el ISR con los porcentajes siguientes:

1. Renta de bienes muebles o inmuebles	10%
2. Regalías de minas, canteras y otros recursos naturales	10%
3. Sueldos, salarios, comisiones o cualquier otra compensación por servicios prestados, dentro o fuera del territorio nacional	10%
4. Renta o utilidades obtenidas por empresas extranjeras a través de sucursales, subsidiarias, filiales, agencias, representantes legales y demás que operen en el país	10%
5. Personas naturales o jurídicas: rentas, utilidades, dividendos o cualquier otra forma de participación de utilidades o reservas ⁸⁴	10%
6. Regalías y otras sumas pagadas por el uso de patentes, diseños, procedimientos y fórmulas secretas, marcas de fábrica y derechos de autor	10%
7. Intereses sobre operaciones comerciales, bonos, títulos valores u otra clase de obligaciones	10%

⁸³ Sobretasa del ISR.

⁸⁴ En caso de que las rentas hayan sido gravadas según lo dispuesto en el artículo 25 de la *Ley del ISR*, se pagará la diferencia entre el impuesto determinado y la obligación correspondiente a la tasa del 10%.



8. Ingresos por la operación de naves aéreas, barcos y automotores terrestres	10%
9. Ingresos de operación de las empresas de comunicaciones, uso de software, soluciones informáticas, telemáticas y otros en el área de telecomunicaciones	10%
10. Primas de seguros y de fianzas de cualquier clase de póliza contratada	10%
11. Ingresos derivados de espectáculos públicos	10%
12. Por películas y video tape para cines, televisión, club de videos y derechos para televisión por cable.	10%
13. Cualquier otro ingreso no mencionado en los numerales anteriores	10%

- ISR a los alquileres de vivienda: 10% sobre el precio del arriendo o alquiler mensual de viviendas y edificios.
- Contribución anual especial: 10% sobre los excedentes de operación de universidades privadas y de escuelas e institutos (que brinden servicios educativos de forma directa o por medio de ONG).
- Revaluación de activos: los contribuyentes que realicen actividades mercantiles y aquellos que se dediquen a la producción de bienes o prestación de servicios podrán revaluar los bienes que conforman su activo, realizando un pago único y definitivo del 6% sobre la diferencia entre el monto de la revaluación y el valor depreciado de los bienes, o su valor en libros a la fecha de la revaluación. Este pago no es deducible del ISR y no es acreditable a ningún impuesto.

– IVA

- Servicio post pago de telefonía fija y móvil: si el consumo mensual supera los US\$ 40.00 se aplica la tasa del IVA de 15%. En otro caso, se aplica el 12%.
- Las bebidas alcohólicas, cigarrillos y servicios de telecomunicaciones deben aplicar la tasa del 15%.
- Para el servicio de Internet con ancho de banda o velocidad de hasta 1.024 Mb/s aplica la tasa general de 12%. En el caso de velocidades mayores debe aplicar el 15%.
- En el servicio de televisión por cable con costo menor a L 500.00 mensua-

les, aplica la tasa general del 12%. En el caso de costos mensuales mayores a los L 500.00, entonces aplica la tasa de 15%.

– Otros impuestos

- Impuesto a la producción y consumo de cigarrillos: L 350.00 por millar o fracción de millar (incluye importaciones). El impuesto se actualizará en 2013, en función del índice de precios estimado por el Banco Central.
- Impuesto específico a las máquinas tragamonedas: cuota anual de L 25,000.
- Impuesto a la producción nacional e importada de bebidas alcohólicas y otras bebidas preparadas: L 0.10 por litro.
- Alcohol etílico (con grado alcohólico volumétrico mayor que 80%): L 0.10 por litro.
- Bebidas: se aplican los impuestos específicos siguientes

Tipo de bebida	Lempiras por litro
Gaseosas y otras bebidas preparadas (excepto jugos naturales, leche y productos lácteos)	0.58
Cerveza	4.12
Vinos	5.17
Ron añejado 40%	17.00
Ron añejado 38%	16.15
Ron añejado 36%	15.30
Aguardiente 45%	12.15
Aguardiente 40%	10.00
Aguardiente 38%	8.36
Aguardiente 30%	6.00
Gin, ginebra, vodka, tequila, licores cordiales, <i>coolers</i> , <i>breezers</i>	27.92

- Telefonía internacional: impuesto específico de US\$ 0.03 por minuto de tráfico real, sobre llamadas telefónicas de larga distancia internacional entrantes. El sujeto pasivo es el operador autorizado.
- Impuesto a las loterías electrónicas y rifas: 5% sobre el valor de los boletos.



Nicaragua

i. Ley 712 de la Asamblea Nacional

Publicación: 21 de diciembre de 2009

Vigencia: 1 de enero de 2010

Disposiciones

– ISR

- Se establece una retención del 10%, con carácter de pago definitivo, a:⁸⁵
 - Intereses generados por depósitos en instituciones financieras legalmente establecidas;
 - Intereses de fuente nicaragüense por residentes y no residentes, excepto instituciones financieras;
 - Dividendos o participaciones de utilidades;
 - Premios de juegos (rifas, sorteos y las ganancias por apuestas) mayores a C\$ 25,000.
- Régimen tributario para asalariados:

Rentas del trabajo: tramos de renta gravable		
Renta gravable	Impuesto base	Tarifa (%)
1.00 – 75,000.00	0	0
75,000.01 – 100,000	0	10
100,000.01 – 200,000	2,500	15
200,000.01 – 300,000	17,500	20
300,000.01 – 500,000	37,500	25
> 500,000	87,500	20

- Ganancias de capital por enajenación de muebles e inmuebles sujetos a

⁸⁵ Las rentas de fuente nicaragüense percibidas por no domiciliados están sujetas a una retención definitiva del 20%.

inscripción en alguna oficina pública están supeditadas a una retención a cuenta del impuesto a la renta, según se describe a continuación:

Rentas económicas: esquema de reducción tarifaria⁸⁶		
Valor del bien (US\$)		Tasa
De	Hasta	
0.00	50,000.00	1%
50,000.01	100,000.00	2%
100,000.01	>100,000	3%

- Impuesto mínimo: se aplica la tasa de 1% sobre renta bruta anual, en lugar del promedio de activos totales. Este impuesto se paga mensualmente y es acreditable al IR.
- Retención definitiva para transacciones que se realicen en bolsas agropecuarias:
 - Un 1.5% para los bienes agrícolas primarios y 2% para el resto de bienes;
 - Para las transacciones de hasta C\$ 60 millones anuales, las retenciones tienen carácter de pago definitivo;
 - Si las transacciones exceden los C\$ 60 millones anuales, las retenciones son a cuenta del IR;
 - Si las retenciones son mayores que el IR anual, entonces dicha retención es definitiva.

89

Costa Rica

i. Ley núm. 8683 de la Asamblea Legislativa

Publicación: 10 de diciembre de 2008

Vigencia: octubre de 2009 y por diez años

⁸⁶ Antes, la retención era del 1%, independientemente del valor del bien.

Disposiciones

- Creación del impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda
 - *Objeto*: el valor de los bienes inmuebles de uso habitacional y que sean utilizados en forma habitual, ocasional o recreacional.
 - *Hecho generador*: propiedad o titularidad de uso, goce o disfrute de los inmuebles inscritos al 1 de enero de cada año.
 - *Sujeto pasivo*: cualquier contribuyente que cumpla el hecho generador.
 - *Base imponible*: valor fiscal del inmueble.
 - *Exención específica*: contribuyentes con inmuebles con valor menor a 100 millones de colones.
 - El esquema progresivo de tasas del impuesto solidario es:

Impuesto solidario: tasas	
Valor (millones de colones)	Tasa (%)
Hasta 250	25
Sobre el exceso de 250 y hasta 500	30
Sobre el exceso de 500 y hasta 750	35
Sobre el exceso de 750 y hasta 1,000	40
Sobre el exceso de 1,000 y hasta 1,250	45
Sobre el exceso de 1,250 y hasta 1,500	50
Sobre el exceso de 1,500	50

Panamá

i. Ley No. 49 de 2009 de la Asamblea Nacional

Publicación: 17 de septiembre de 2009

Vigencia: 18 de septiembre de 2009, con excepción de un conjunto de artículos que tienen vigencia a partir del 1 de enero de 2010.

Disposiciones

- Impuesto sobre la renta

- El pago de la tasa única anual de personas jurídicas aplica a empresas nacionales y extranjeras.
- Ganancias de capital sobre enajenación de inmuebles: obligación de pagar el 3% del máximo entre valor total de la enajenación o del valor catastral, como adelanto al ISR. Asimismo, se dispone la posibilidad de actualizar el valor catastral.
- Ganancias de capital sobre enajenación de inmuebles y de valores: si el adelanto es mayor que la obligación final del ISR, el contribuyente puede solicitar la devolución del excedente en efectivo.
- Empresas establecidas en Zona Libre: pagarán el impuesto sobre los dividendos que se distribuyan a sus accionistas o socios con tarifa de 5%. Además, se define una retención del 2% sobre las ganancias netas después de impuestos, para las empresas que no distribuyan dividendos.

– **Impuesto de inmuebles**

- La base del impuesto es el mayor entre el avalúo de la propiedad, el valor de enajenación o el avalúo en juicio de sucesión.
- Se dispone una tarifa alternativa del impuesto en función del valor del terreno más las mejoras del bien inmueble.
- Se define una nueva tabla de valores para bienes inmuebles en régimen de propiedad horizontal.

– **Impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios (ITBMS)**

- Ampliación de base: comisiones por transferencias de documentos negociables, títulos y valores; comisiones por servicios bancarios y financieros; comisiones a personas dedicadas al corretaje de bienes muebles e inmuebles; servicios profesionales prestados a domiciliados en el exterior; arrendamiento de bienes inmuebles para uso habitacional por plazo menor a 6 meses; telefonía fija de uso comercial; y, servicios legales que se presten a naves de comercio internacional.
- Ampliación de exenciones a servicios de: flete; telefonía fija de uso residencial; operaciones de carga, descarga, traslado en o entre puertos y otros



servicios prestados a la carga; servicios prestados a las naves en tránsito dentro de las aguas territoriales; y, comisiones que devenguen las agencias de viajes.

– **Otros impuestos**

- Se deroga la exoneración sobre la capitalización de utilidades. Entonces, las ganancias retenidas en un período fiscal que sean capitalizadas en cualquier período subsiguiente pagarán el impuesto de dividendos.
- Impuesto selectivo al consumo de cigarrillos: incremento de la tarifa de 32.5% a 50%. El 40% del impuesto se destinará al Instituto Oncológico Nacional, otro 40% al Ministerio de Salud y el restante 20% a la Autoridad de Aduanas para prevenir el contrabando de productos derivados del tabaco.
- Modificaciones al impuesto de avisos de operación.
- Reforma al Decreto Ley 2 de 1998, que regula aspectos fiscales de la operación de los casinos.

ii. **Ley núm. 8 de 2010 y su reforma (Ley núm. 33 de 2010) de la Asamblea Nacional**

Publicación: 15 de marzo de 2010

Vigencia: 1 de julio de 2010, con excepción de un conjunto de artículos que tienen efecto retroactivo con vigencia a partir del 1 de enero de 2010

Disposiciones

– **ISR de personas jurídicas**

- Reducción progresiva de la tarifa general:

ISR de personas jurídicas: esquema de reducción tarifaria		
2009	2010 ⁸⁷	2011 y en adelante
30%	27.5%	25%

- Reducción progresiva de las tarifas especiales de personas jurídicas. Las empresas dedicadas a:
 - Generación y distribución de energía eléctrica

⁸⁷ Medida con efecto retroactivo.

- Telecomunicaciones
- Seguros y reaseguros, financieras y bancos
- Fabricación de cemento
- Operación y administración de juegos de azar
- Minería

ISR personas jurídicas: esquema de reducción tarifaria		
2011	2012-2013	2014 y en adelante
30%	27.5%	25%

En el caso de las empresas con participación estatal mayor al 40%, se mantendrá la tasa de 30%.

El impuesto, para las personas jurídicas con ingresos superiores a US \$1.5 millones, es el mayor entre: la aplicación de la tarifa a la renta gravable y la aplicación de la tarifa al 4.67% de los ingresos gravados (CAIR).

- Retención del ISR en la enajenación de bienes inmuebles (en caso de que la operación se encuentre dentro del giro habitual de la empresa). En el caso de viviendas, la tasa de retención se sitúa entre 0.5 y 2.5%; para los locales comerciales es de 4.5%.
- Retención en pagos al exterior: las remesas de intereses y comisiones por préstamos, servicios y regalías, se gravarán únicamente sobre el 50% de lo pagado o acreditado.

– ISR de personas naturales

- Nuevo esquema de tasas marginales para las personas naturales:

ISR personas naturales: tramos de renta gravable		
En balboas y porcentajes		
Renta gravable	Impuesto base	Tarifa (%)
0.01 -11,000	0	0
11,000.01 – 50,000	0	15
>50,000	5,850	25



- Gastos de representación: para gastos de hasta 25,000 balboas se aplica la tasa vigente de 10%. En el caso de gastos de representación de más de 25,000 balboas, se pagará una cuota fija de 2,500 balboas más el 15% sobre el excedente de 25,000.

– **Impuesto de dividendos**

- Retención a toda entidad que genere dividendos: en caso de que la fuente de la renta sea panameña, se aplica la tasa de 10%; si la fuente es extranjera se aplica un 5%.
- Impuesto mínimo de dividendos: toda entidad que no distribuya dividendos (utilidades retenidas) debe pagar un impuesto complementario, de la siguiente manera:
 - Rentas de fuente panameña: 10 sobre el 40% de la diferencia entre la utilidad anual y las utilidades distribuidas.
 - Rentas de fuente extranjera: 10 sobre el 40% de la diferencia entre la utilidad anual y las utilidades distribuidas.

– **Impuesto a las transferencias de bienes muebles y servicios (ITBMS)**

- Incremento de dos puntos porcentuales a la tarifa general del ITBMS: de 5 a 7%.