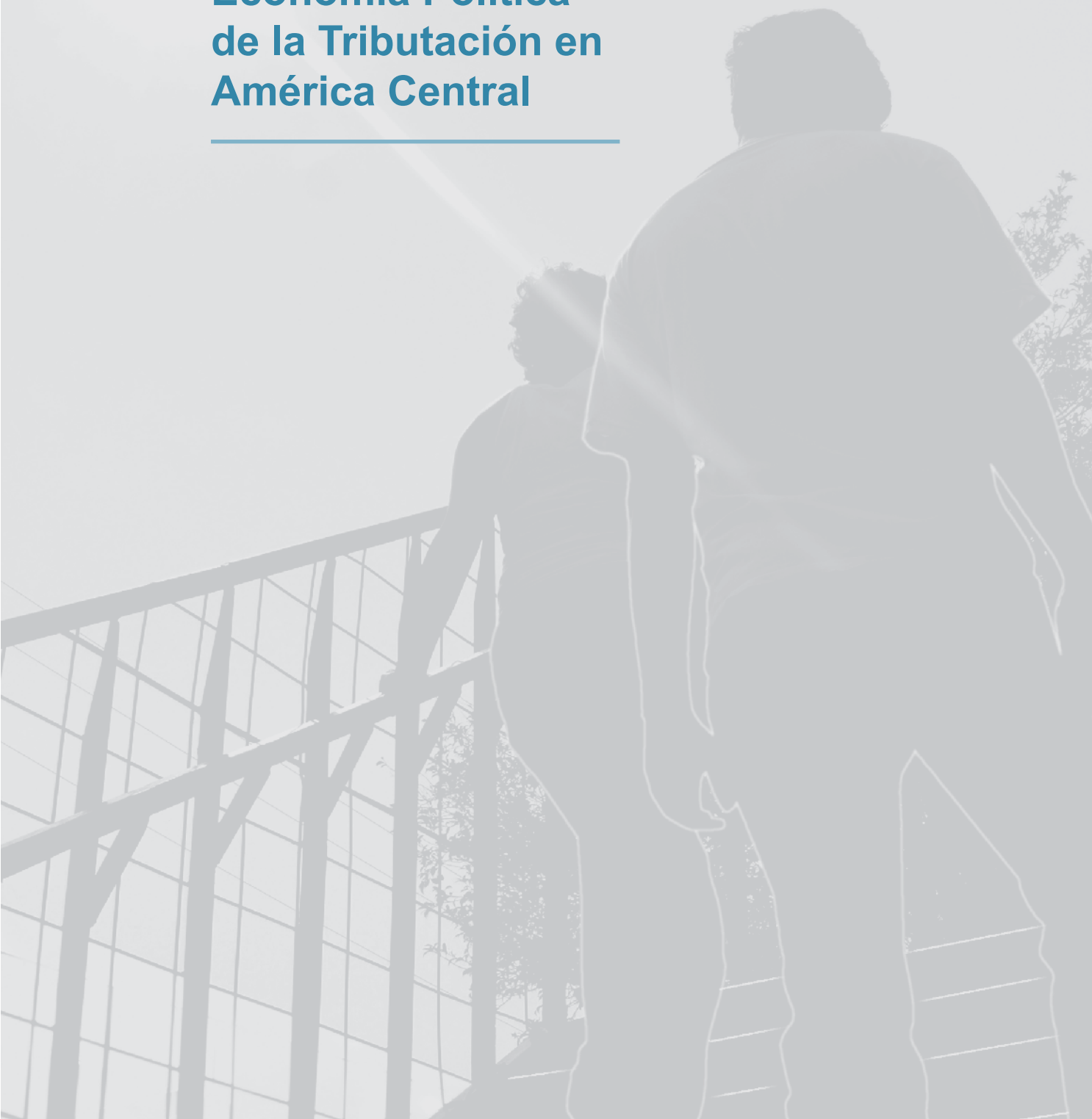


CAPÍTULO III

Economía Política de la Tributación en América Central



CAPÍTULO III

Economía Política de la Tributación en América Central

A. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se concluyó que no obstante cierta tendencia a que aumente la proporción de impuestos que pagan los países centroamericanos como parte del ingreso nacional, persiste la necesidad de aumentarla. Al mismo tiempo, aumentar la carga tributaria ha sido uno de los desafíos más difíciles que han enfrentado los gobiernos centroamericanos. A pesar de ello, no existen numerosos estudios que sirvan de referencia para contribuir a una reflexión sobre el tema y para facilitar la formulación de una estrategia para implementar reformas que contribuyan a lograr este objetivo.¹ A continuación se hace un primer intento por incursionar en este tema. Inicialmente se plantea una visión histórica sintetizada de las reformas tributarias en la región, tomando en cuenta los obstáculos que han enfrentado, y luego se realiza un primer esfuerzo de sistematización de la incidencia de los poderes legislativos en reformas tributarias recientes, tomando en cuenta las estrategias políticas que se han impulsado para implementarlas. A diferencia de los capítulos anteriores, no se incluye en el análisis histórico a Panamá, aunque sí se incluye en la parte sobre las reformas tributarias recientes.²

La conclusión principal de esta parte es que la historia fiscal de Centroamérica ha estado condicionada por una oposición fuerte y concentrada de las élites económicas a reformas tributarias. La oposición de estas élites al fortalecimiento de la tributación directa y su apoyo a exenciones y exoneraciones ha debilitado la estructura tributaria de la región. Otros sectores sociales subalternos se han opuesto, con menor éxito, al fortalecimiento de la tributación indirecta y, en particular, al IVA, y no han tenido la capacidad de acción colectiva (incluyendo alianzas con partidos políticos o con alguna de las élites) que les permita plantear propuestas alternativas para fortalecer la tributación. Los actores externos han tenido una incidencia cambiante en la política tributaria, dependiendo del grado de vulnerabilidad financiera de los gobiernos y de la correlación de fuerzas políticas y sociales dentro de cada país.

El establecimiento de regímenes democráticos ha abierto espacios para que esta situación cambie, pero existen varios factores que reducen la posibilidad de incidencia en los partidos políticos en particular. En casos extremos, como Guatemala, la propia Constitución –reflejando intereses de las élites dominantes– limita el ejercicio democrático al imponerle serias restricciones al poder legislativo para incidir en la capacidad tributaria del Estado. En todos los países la debilidad técnica de la acción legislativa en materia tributaria, aunada a la dependencia financiera de los partidos de grupos de interés, también restringe su capacidad para impulsar y aprobar reformas tributarias. Sin embargo, las reformas parciales recientes, especialmente en el ámbito de la administración tributaria, sugieren que existen márgenes de maniobra que pueden ampliarse para impulsar reformas tributarias exitosas en el futuro.

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta comienzos del siglo XXI se pueden distinguir tres etapas en la evolución económica de los países centroamericanos: a) la economía agro exportadora, de 1860 a 1940; b) la sustitución de importaciones, entre 1940 y 1980; y c) la crisis y el ajuste a la globalización, de 1980 al 2005. A continuación se esbozan las características básicas de estas etapas, buscando determinar cómo ello estuvo asociado al tipo de política tributaria implementada en cada una ellas, y cuáles fueron los principales obstáculos que impidieron avanzar en cada caso. Posteriormente se evalúa el papel de

los actores políticos en el momento actual, para luego terminar con unas reflexiones sobre lo que serían los desafíos de una estrategia para impulsar reformas fiscales en América Central.

B. LA ECONOMÍA AGROEXPORTADORA (1860-1940)

1. Rasgos básicos del sistema agroexportador

Hacia 1914 el sistema agroexportador estaba más o menos establecido en todos los países de América Central en torno a dos productos básicos: el café y el banano. Costa Rica y Guatemala eran importantes exportadores de ambos productos, mientras que El Salvador era exclusivamente cafetalero, y Honduras, exclusivamente bananero. Nicaragua también exportaba café, aunque la ganadería destinada a mercados regionales seguía jugando un papel importante como venía siendo el caso desde finales del siglo XVIII. En el conjunto eran países mono-exportadores, con un peso abrumador en la economía de uno o, a lo sumo, dos productos exportables. La sensibilidad ante los cambios en la coyuntura externa era muy grande, y la capacidad de respuesta interna, más allá de la retracción a actividades de subsistencia, extremadamente limitada. La modernización impulsada por el sector exportador en el resto de la economía y de la sociedad era, en su conjunto, también limitada. Solo resultaba reflejada en algunas obras de infraestructura como puertos, ferrocarriles



y caminos, y en un incipiente desarrollo urbano (capital y ciudades intermedias). Héctor Pérez Brignoli propuso el siguiente balance:

“En resumen, los datos [...hacia 1925...] revelan apreciables disparidades en las características y resultados del crecimiento económico. La situación no cambió mucho en las dos décadas siguientes. Los niveles del producto interno per cápita variaron poco. En Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua más del 60% de la población siguió siendo analfabeta. Y entre 1910, cuando había virtualmente concluido el tendido de las principales líneas ferroviarias, y el momento en que comenzó la construcción de la carretera interamericana (1945), la red vial y los transportes experimentaron muy pocos cambios.

La persistencia de profundas desigualdades sociales era algo más serio y mucho más difícil de cambiar. El auge agroexportador amplió y en cierta forma “congeló” las divisiones étnicas de Guatemala al mismo tiempo que creaba nuevas barreras étnicas en las zonas bananeras de Honduras y Costa Rica. En El Salvador los conflictos étnicos y la polarización de clases condujeron a la gran rebelión campesina de 1932 con su trágica secuela de muerte y represión. La inestabilidad política y la debilidad estatal ante los intereses extranjeros fue otra herencia del modelo agroexportador, presente particularmente en Honduras y Nicaragua. Debajo de

la caricatura de banana republics había quizás una realidad mucho más profunda a la cual la región estaba condenada por la geopolítica y el reducido tamaño de sus Estados nacionales.”³

En síntesis, puede afirmarse que el desarrollo agroexportador integró las economías centroamericanas al mercado mundial incorporando un conjunto moderado de cambios tecnológicos. Pero los beneficios iniciales se disiparon bastante pronto y después hubo décadas de virtual estancamiento.

2. Política económica y tributaria

Durante la etapa de la economía agroexportadora (1860-1940) la política económica seguía la ortodoxia liberal del laissez-faire en ciertos aspectos básicos como el apego al libre cambio en el comercio exterior y al principio de impuestos mínimos, con una recaudación tributaria que dependía fundamentalmente del comercio exterior. En otros campos, en cambio, la política era parcialmente heterodoxa. El presupuesto público era las más de las veces deficitario, lo que exigía acudir al endeudamiento interno y externo, los mercados de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) estaban lejos de ser abiertos y competitivos, particularmente en lo atinente a la fuerza de trabajo, y el Estado intervenía decisivamente en la economía promoviendo obras de infraestructura, y ofreciendo incentivos a las inversiones extranjeras. En el campo monetario se

realizó un lento y a menudo difícil pasaje del patrón plata al patrón oro, concluido, según los países, entre finales del siglo XIX y la década de 1920.

En la economía agroexportadora el sistema fiscal estuvo basado, por el lado de los ingresos, en los impuestos aplicados al comercio exterior, y especialmente a las importaciones (renta de aduanas), algunos impuestos selectivos sobre bienes y servicios, los timbres fiscales y papel sellado, y los ingresos no tributarios provenientes de la fabricación y venta de licores, principalmente. La renta de aduanas representaba, invariablemente, entre un 30% y un 50% del total de ingresos. (Véase el Cuadro 1) Los impuestos sobre bienes y servicios incluían los impuestos sobre el consumo de tabaco y bebidas alcohólicas, las patentes comerciales e impuestos sobre seguros.

Los impuestos de timbres fiscales y papel sellado afectaban a todos los trámites en la administración pública, mientras que los ingresos no tributarios se derivaban básicamente de las empresas públicas (correos, telégrafos, estancos y monopolios de origen colonial, como el del aguardiente). Ya desde esta época comenzaba a manifestarse cierta diferencia entre los países con mayores ingresos no tributarios, como Costa Rica y Honduras, y los otros, como El Salvador y Guatemala que dependían más de la tributación tradicional.

3. Economía política de la tributación en el sistema agroexportador

La república oligárquica fue el régimen político característico del Estado liberal en la época de la economía agroexportadora. El aparato estatal tenía escasa independencia

Cuadro 1

Composición de los ingresos del gobierno central, 1920-1940
(Porcentajes)¹

	Renta	Propiedad	Comercio exterior	Consumo	No tributarios	Total
Costa Rica ^a	4.6	0.0	56.8	7.7	30.9	100.0
El Salvador ^b	5.1	2.3	61.0	22.9	8.8	100.0
Guatemala ^c	1.3	4.3	50.4	27.8	16.3	100.0
Honduras ^d	3.7	0.0	58.8	8.0	29.5	100.0
Nicaragua ^e	4.1	0.2	60.1	27.6	8.0	100.0

¹ Corresponde al período ^a1920-1940, ^b1935-1940, ^c1929-1943, ^d1924-1940. ^e 1917 - 1926.

Fuente: Elaboración propia con base ^aen Román-Trigo (1995) ^bWallich, et al. (1968) ^cMemorias de Labores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (varios años) ^dMemorias de la secretaría de Hacienda de Honduras (varios años); ^e Cumberland (1928).



frente a las elites económicas, firmemente unificadas en torno a los intereses del café y del banano. Los sectores medios urbanos eran débiles y tardaron mucho tiempo en desarrollar proyectos políticos propios. Cuando lo hicieron, en la década de 1920, se propusieron impulsar la tríada de educación, progreso material y democracia. La crisis del treinta, sin embargo, puso en suspenso estos proyectos, los cuales solamente pudieron reaparecer al final de la Segunda Guerra Mundial.

Es fácil establecer, en este contexto, por qué la política fiscal estuvo gobernada, en forma extrema, por los intereses agroexportadores. El esquema de los ingresos fiscales era muy sencillo, como se explicó. Su eje básico eran los impuestos indirectos e ingresos no tributarios, con impuestos directos establecidos al nivel más bajo posible. Los conflictos fiscales del período fueron de dos tipos: a) los gobiernos chocaron a menudo con las compañías bananeras al tratar de elevar los impuestos pagados por racimo exportado; b) las rentas de aduana fueron ofrecidas como garantía ante los bancos extranjeros para obtener préstamos, el cese y mora en los pagos de cuotas e intereses provocó amenazas e intervenciones.

El primer caso se presentó en Honduras, Guatemala y Costa Rica, y fue un tipo de conflicto resuelto mediante negociaciones. Durante esta época la oposición fuerte y concentrada de las bananeras enfrentó a gobiernos poco dispuestos a extraer de

estas empresas ingresos sobre la renta, o sobre la propiedad, que alcanzaran en total siquiera un 10% de los ingresos totales. Por otra parte, la intervención en Nicaragua, entre 1917 y 1928 significó el control de las aduanas por parte del gobierno de los Estados Unidos, y es el ejemplo más característico del segundo caso.

El sistema fiscal de la república oligárquica se trastornaba seriamente cuando la coyuntura externa era desfavorable y caía el comercio exterior. La inmensa mayoría de trabajadores y campesinos enfrentaban la crisis retrayéndose en la economía de subsistencia. En esas circunstancias el gobierno no tenía ingresos suficientes para pagar los gastos y recurría a la deuda (interna y externa). En algunos casos extremos, como durante la Primera Guerra Mundial y la crisis de los treinta, hubo atrasos, e incluso rebajas, en los salarios de la administración pública.

En estas coyunturas críticas solo excepcionalmente —como fue el caso de Costa Rica en 1916 y 1917, y con un efecto limitado— se buscó crear impuestos directos sobre el ingreso y la propiedad. Un elemento importante para entender esta situación es el peso relativamente débil del sector público en el conjunto de la economía nacional, con una élite terrateniente que se oponía totalmente a la tributación directa, no obstante las recomendaciones de asesores externos (Véase el Recuadro 1).

Recuadro 1 Estructura tributaria e incidencia de consideraciones políticas y familiares en Nicaragua en 1928

En una investigación económica y financiera sobre Nicaragua, preparada con el auspicio del Departamento de Estado, W. W. Cumberland, asesor tributario norteamericano del gobierno de Nicaragua durante la época de la intervención norteamericana, hizo un diagnóstico de la situación tributaria así como una serie de recomendaciones.

Varias de las consideraciones que hizo Cumberland se aplicaban no solo a Nicaragua sino a otros países de América Central, y reflejan muy bien la política tributaria de la época. Llamaba la atención a cómo, en Nicaragua, los impuestos aduaneros constituían un porcentaje muy alto de las rentas totales: “los ingresos aduaneros de los últimos diez años han alcanzado un promedio del 49.2 por ciento del total de rentas del gobierno. Puesto que las importaciones y exportaciones es probable que fluctúen bastante ampliamente de año a año, se sigue que los ingresos provenientes de impuestos aduaneros también varíen considerablemente. Esta es una debilidad grave de la estructura financiera del gobierno”.

Además, agregaba que “Los impuestos de exportación no tienen gran importancia. Alcanzaron un promedio de 1.2% del valor de las exportaciones en los últimos diez años y recaen principalmente sobre el café, el ganado, la madera y metales preciosos”. Sobre otros ingresos decía lo siguiente: “Varias otras clases de ingresos, aunque clasificadas como rentas internas, en realidad son cargos sobre el comercio exterior. Estos son los derechos consulares, el impuesto forestal, el impuesto de timbres sobre documentos aduaneros, un impuesto sobre la importación de harina y arroz, destinado a la educación, y ciertos fondos recaudados por la aduana y principalmente utilizados para hospitales y mejoras públicas... Sería preferible abolir la mayoría de estos recargos, y la única alternativa aceptable es la unificación de impuestos de importación”.

Sobre el grueso de impuestos internos indicaba que “Aparte las rentas postales, telegráficas y telefónicas, se cree que el sistema de las rentas internas debe reorganizarse alrededor de las fuentes principales, a saber, los impuestos sobre la propiedad, el alcohol y el tabaco”.

Luego, de manera un tanto ingenua, recomendaba la necesidad de fortalecer la aplicación del impuesto sobre la propiedad: “Bajo condiciones relativamente simples como las que existen en Nicaragua, es razonablemente apropiado el impuesto sobre la propiedad. Tal impuesto se debe aplicar de tal manera que aliente la producción y el mejoramiento y para penalizar a los propietarios de tierras que no las desarrollen. Las listas actuales de contribuyentes deben ser revisadas cuidadosamente, y debemos añadir que las consideraciones políticas y familiares no debe permitirse que influyan la aplicación o la recaudación del impuesto sobre la propiedad”.⁴

Esta recomendación no se llevó a la práctica.

Fuente: Cumberland (1928), págs. 129-133.



C. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

1. Rasgos generales del modelo económico

La siguiente etapa en la evolución económica de Centroamérica transcurrió entre 1940 y 1980. Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, la coyuntura económica internacional se asemejaba a la del último cuarto del siglo XIX, con elevados precios del café y un flujo neto positivo de inversiones hacia la región. A ello se sumó, en el contexto de la reconstrucción europea y el comienzo de la guerra fría, una ayuda financiera estadounidense significativa. La economía cafetalera se modernizó notablemente desde la década de 1950 y lo mismo ocurrió en la década siguiente con la economía bananera (pasaje a la exportación de banano en cajas).

En Guatemala, El Salvador y Nicaragua el algodón se agregó como un nuevo e importante producto de exportación, proveniente de las tierras bajas del litoral del Pacífico. En un contexto de fuerte crecimiento demográfico, las economías tendieron a diversificarse y, además de un fuerte crecimiento de la producción agropecuaria, comenzó un incipiente proceso de sustitución de importaciones industriales. Con la excepción de Costa Rica, este proceso de cambio económico se dio en un contexto de represión política, marcado por el golpe de estado al gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954,

y por gobiernos militares que ejercieron el poder en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, aunque en este último caso con ciertas reformas y negociaciones colectivas que la diferenciaron de los otros países.

En 1960, después de varios años de preparativos y con el asesoramiento de organismos como la CEPAL, se firmó el tratado de Managua con lo cual se estableció formalmente el Mercado Común Centroamericano, que incluyó el establecimiento de un Arancel Externo Común aplicado a las importaciones provenientes de países no centroamericanos, y la liberalización del comercio entre los países de América Central, especialmente de productos industriales.

También comprendió el establecimiento de instituciones comunes como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para financiar proyectos de integración, preferentemente de infraestructura, el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), para coordinar la política monetaria y facilitar los pagos entre los países de América Central, y la Secretaría de Integración Económica (SIECA), para darle seguimiento a los acuerdos. En pocos años el comercio interregional creció exponencialmente y el proceso de industrialización, basado en la sustitución regional de importaciones procedentes de terceros países, se convirtió en uno de los principales motores de crecimiento.

Las inversiones extranjeras aumentaron y todo hacía pensar que, finalmente, Centroamérica también había logrado ingresar a la industrialización mediante la sustitución de importaciones, algo que los países latinoamericanos más grandes habían iniciado ya en las décadas de los 20 y los 30. El lanzamiento de la Alianza para el Progreso por el gobierno de Estados Unidos al mando de Kennedy, bajo la consigna de que el desarrollo económico y la reforma agraria eran las mejores armas para combatir la revolución, parecía acomodarse perfectamente al nuevo esquema de desarrollo centroamericano.

Sin embargo, al final las expectativas solo se cumplieron a medias y aparecieron “cuellos de botellas” y barreras difíciles de franquear. La sustitución de importaciones privilegió a las fases finales de la producción, con lo cual los eslabonamientos hacia atrás (“*backward linkages*”) y el valor agregado por la industria fueron bajos. Mucho de esto tuvo que ver con las limitaciones del mercado interno y las dificultades para ampliarlo, dado el relativo fracaso de la reforma agraria y el poco empleo generado por la industria.

En la década de 1970 empezaron a ser evidentes otros resultados del nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización: un aumento de la polarización y de las desigualdades sociales, sobre todo en el campo, y un retroceso de las reformas sociales emprendidas en la década de 1950.

Con la excepción de Costa Rica, no se logró que el Estado pudiera asegurar la provisión de los servicios básicos de salud, educación y garantías laborales en beneficio de las grandes mayorías. La protesta social y la revolución aparecieron en el horizonte político de Nicaragua, El Salvador y Guatemala hacia 1978.

2. La política tributaria y la integración centroamericana

Durante la etapa de sustitución de importaciones la política tributaria estuvo fuertemente marcada por los intentos de establecer impuestos sobre la renta o sobre las exportaciones tradicionales (como una forma de captar recursos de los sectores que generaban más recursos), pero generalmente con escaso impacto, y por el proceso de integración económica centroamericana. Después de la segunda guerra mundial, y ante el sustancial mejoramiento de los principales productos de exportación tradicional de esos países, las recomendaciones de los organismos internacionales y de la cooperación bilateral se orientaron hacia el fortalecimiento de los impuestos de comercio exterior, tanto del lado de las exportaciones, como del lado de las importaciones. Se consideraba que de esa manera se podría establecer un proceso de movilización y transferencia de recursos para apoyar los esfuerzos de modernización económica con base en el surgimiento de otros sectores productivos.



Del lado de las exportaciones se propuso aumentar la tasa impositiva de forma gradual y progresiva conforme los precios de los principales productos de exportación tradicional aumentaran en el mercado internacional. Esto se complementaba con la recomendación, con una perspectiva de más largo plazo, de que se estableciera el Impuesto Sobre la Renta y se fortaleciera la tributación de la propiedad, que serían instrumentos más directos para generar ingresos, menos dependientes de las fluctuaciones de precios de uno o dos productos de exportación.

En cuanto a los impuestos de importación, éstos estarían sujetos a la estrategia regional de sustitución de importaciones por la vía del Mercado Común. Dicha estrategia contempló el establecimiento de tasas razonablemente elevadas para que el arancel externo común del área integrada de los países de América Central sirviera como incentivo para fomentar un proceso de industrialización que desde el principio se orientaría a atender el mercado del conjunto de países, a diferencia de otros países latinoamericanos, donde estuvo enfocado solamente a mercados nacionales.

Estas políticas eran congruentes con un procesos de integración económica enfocados hacia el establecimiento de una zona de libre intercambio, que conllevaba la eliminación de los impuestos de comercio exterior entre los países del área integrada, y la creación de una unión aduanera en la cual

se aplicaba un arancel externo común para las mercaderías provenientes de terceros países fuera del área integrada.⁵ Además, se contemplaba una reducción gradual de esta protección conforme se volviera más competitivo el sector industrial y según evolucionaran los acuerdos internacionales de desgravación, especialmente dentro del seno del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas de Comercio Exterior –GATT–.

Lo anterior significó que los impuestos al comercio exterior se aplicaron solo a las operaciones comerciales provenientes de o con destino a terceros países y dejaron de aplicarse al comercio realizado dentro del área centroamericana, lo que generó nuevos problemas tributarios. Al disminuir drásticamente las importaciones de bienes de consumo provenientes de países fuera de América Central, y al aumentar las de materias primas y bienes intermedios exentos de derechos —en parte debido a que los incentivos fiscales para impulsar la industrialización y atraer inversiones extranjeras se concretaron en este tipo de exenciones— los ingresos fiscales se erosionaron. Fue especialmente nociva la competencia entre países por atraer inversión extranjera mediante el otorgamiento creciente de incentivos fiscales, que consistían principalmente en exonerar del pago de aranceles la importación de materia prima, productos intermedios y equipo requerido por las empresas industriales ya establecidas.⁶ En retrospectiva, ésta sería la primera “guerra” de incentivos

fiscales, que dos o tres décadas más tarde se reproduciría en un contexto de apertura y de lucha por atraer inversiones extranjeras que produjeran para mercados externos.

Debido a que no podían gravarse las exportaciones destinadas a los países del Mercado Común Centroamericano, tampoco se podían generar ingresos tributarios por esta vía. Además, los impuestos aplicados a las exportaciones tradicionales generaban fuerte oposición y la variabilidad de sus precios no las volvía una fuente estable de recursos. A su vez, los intentos por establecer impuestos sobre la renta que realmente fueran efectivos solo tuvieron un éxito parcial en Honduras y Costa Rica, como se verá más adelante.

3. La historia fallida del Impuesto Sobre la Renta

Antes del siglo XX los impuestos directos tenían una importancia mínima y se limitaban a gravar, por lo general en forma casi simbólica, las propiedades urbanas y rurales. Guatemala aprobó un impuesto de este tipo en 1921. Costa Rica fue el único país que adoptó un Impuesto Sobre la Renta a principio del siglo XX, en 1916, pero su aplicación se suspendió por la Primera Guerra Mundial. Una norma de 1917 lo sustituyó por un gravamen del 10% sobre las utilidades de bancos y prestamistas y un 2% sobre las ventas de empresas comerciales e industriales. En 1922 se aplicó la legislación aprobada en 1916

pero su efecto fue mínimo, ya que excluyó del impuesto a los productores de café y a otros grupos económicos poderosos, mientras que eliminó la norma de 1917. De hecho, el Impuesto Sobre la Renta aplicado a los salarios y utilidades, y un impuesto territorial sobre las propiedades se aprobó recién en 1946 y fue recaudado por primera vez en 1947.⁷ El Impuesto Sobre la Renta en Costa Rica pasó del 1.5% del PIB en 1960 al 2.8% del PIB en el año 1970, pero luego se redujo al 2.4% en 1980 (Ver cuadro 2).

En El Salvador,⁸ la ley del Impuesto Sobre la Renta se aprobó en 1950, con una tabla progresiva, desde el 3% hasta el 44 % de las ganancias netas para personas, pero con un impuesto de solo 5% sobre la renta imponible para las sociedades anónimas.⁹ Las utilidades que se utilizaran para reinversión industrial se podían deducir de la renta imponible, al igual que el monto de los intereses pagados por préstamos a establecimientos industriales. Se buscaba fomentar la industrialización y la formación de sociedades anónimas.¹⁰ La ley del Impuesto Sobre la Renta parecía responder a ese propósito. En 1953 se aprobó una ley de fomento industrial que reforzó todavía más el apoyo a la industria con franquicias aduaneras y/o exenciones impositivas. La inversión industrial aumentó en forma lenta aunque sostenida antes de 1960, y fuertemente luego de la aprobación del establecimiento del Mercado Común Centroamericano, pero los ingresos derivados del ISR en su conjunto no llegaron a superar el



Cuadro 2

Evolución del Impuesto sobre la Renta, 1960-1980

(Proporción del PIB)

	1960	1965	1970	1975	1980
Costa Rica	1.5	2.0	2.8	2.6	2.4
El Salvador	1.0	1.7	1.6	2.5	2.4
Guatemala	0.6	1.0	1.0	1.6	1.2
Honduras	1.5	1.7	3.0	3.3	4.5
Nicaragua	0.9	1.3	0.9	1.6	1.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIECA(1973), CEPAL(2001) y ESAPAC(1966).

1.6% del PIB en 1970, aunque después aumentaron a 2.4% en 1980.¹¹

En lo que respecta a Honduras,¹² el ISR fue decretado en 1949 y comenzó a recaudarse en 1950. El presidente Gálvez siguió los consejos de una misión del FMI, la que también reiteró la recomendación de crear el Banco Central. Durante el período de Gálvez (1949-1954) aumentó considerablemente el gasto público en obras de infraestructura, educación y salud. Los recursos del Estado seguían dependiendo básicamente de los impuestos al comercio exterior, pero se agregaron ahora dos nuevas fuentes de ingresos: el Impuesto Sobre la Renta¹³ y los préstamos y donativos externos. Este último rubro fue particularmente significativo pues permitió a los gobiernos dejar de recurrir a los préstamos de las compañías bananeras. De hecho, el último préstamo de este tipo al gobierno ocurrió al inicio del período de Gálvez. Honduras, junto con Costa

Rica, fueron los dos primeros países que le aplicaron el Impuesto Sobre la Renta a las empresas bananeras, a partir de la primera mitad de la década de 1950, y hacia 1970 el Impuesto Sobre la Renta captaba el equivalente del 3.0% del PIB en Honduras, que aumentó a un máximo (regional) de 4.5% en 1980.¹⁴

La aplicación del Impuesto Sobre la Renta a las bananeras es uno de los limitados casos en que la oposición fuerte y concentrada de estas empresas fue superada por políticas de Estado basadas en una coalición o base social que incluyó a sectores medios, no siendo casualidad que este impuesto se aplicara primero en Costa Rica y Honduras, con sistemas políticos y sociales más abiertos que en los otros tres. En la posibilidad de aplicar esta política también incidió la intención de la Corte de Justicia de los Estados Unidos de iniciar un juicio en contra de la United Fruit debido

a prácticas monopólicas, lo que limitó su margen de negociación.¹⁵

En Nicaragua en 1952 George Garvy, asesor de finanzas públicas contratado por el Banco Mundial, preparó un exhaustivo informe sobre el sistema fiscal, considerándolo regresivo e inadecuado para enfrentar los retos de una economía en crecimiento. Garvy recomendó crear el Impuesto Sobre la Renta (“fundamento de todo sistema tributario moderno”), simplificar el sistema de tributos indirectos, reformar los tributos al patrimonio,¹⁶ y revisar de manera profunda los sistemas de erogación pública.¹⁷

Derivado de estas recomendaciones, el ISR fue aprobado en diciembre de 1952, con un ingreso imponible mínimo de 20,000 córdobas anuales (unos 4,000 dólares) y una tasa del 4%, la que en sus tramos más altos de ingreso llegaba hasta un 18%. Aunque la adopción del impuesto fue novedosa, los recursos fiscales siguieron dependiendo en alrededor del 80% de los impuestos indirectos. La población afectada por el Impuesto Sobre la Renta era un núcleo muy reducido, y una Ley de Fomento Industrial, incluyendo incentivos fiscales para las nuevas industrias, fue aprobada en 1955 y debilitó más al Impuesto Sobre la Renta.¹⁸ El año 1970, el ISR en su conjunto solamente recaudaba 0.9% del PIB, habiendo aumentado al 1.8% en 1980.¹⁹

El último país de la región en aprobar el ISR fue Guatemala, si bien previo a 1963

contaba con un impuesto aplicado a las utilidades empresariales.²⁰ En 1958 una misión del Banco Mundial recomendó que el gobierno redujera el gasto público y promulgara la ley del Impuesto Sobre la Renta. Lo anterior fue atendido por el Ejecutivo a finales de 1959, cuando presentó al Congreso un proyecto de ley. La aprobación del ISR no fue sencilla, y fue necesaria la presentación de tres iniciativas de Ley por parte del Ejecutivo seguidas por un largo y acalorado proceso de discusión en el seno del Congreso, con una fuerte oposición del sector empresarial, y en un clima político de alta inestabilidad. Finalmente, en noviembre de 1962, fue aprobada la ley del Impuesto Sobre la Renta, que entró en vigencia el 1 de julio de 1963. La escala impositiva era progresiva, desde el 5% si el total de la renta imponible era de mil quetzales anuales, hasta el 37% sobre una renta imponible de medio millón de quetzales.²¹ En 1970 el ISR recaudaba el equivalente al 1.0% del PIB, con un nivel parecido (1.2%) en 1980.

En síntesis, Costa Rica estableció el ISR en 1946, Honduras en 1949, y seguidamente lo establecieron El Salvador en 1951 y Nicaragua en 1953.²² Guatemala implementó un ISR en 1963. Hubo algún avance en el aumento de la recaudación como resultado de estas reformas, pero con un impacto bastante menor a lo que se había previsto originalmente, lo que era especialmente evidente en los casos de Nicaragua y Guatemala (Véase el cuadro



2 de nuevo). Esta debilidad de los ISR es especialmente clara cuando se contrasta su recaudación, generalmente menor al equivalente de tres puntos porcentuales del PIB, con lo que sería posteriormente el IVA

o impuesto de ventas, con una recaudación equivalente a alrededor del 6% en el país en donde su recaudación era menor (Véase el Recuadro 2).

Recuadro 2

La debilidad en la tributación directa: un rasgo estructural de Centroamérica

Un agudo diagnóstico de la situación en Guatemala hacia 1950, que se puede aplicar *mutatis mutandi* a otras épocas y países de la región, fue elaborado por la misión de Adler, Schlesinger y Olson (1952, pp. 35-36). Entre sus conclusiones afirman: “Durante los cinco años últimos el Gobierno guatemalteco ha echado los fundamentos institucionales de su anunciada política de apoyar el desarrollo de industrias nuevas, promoviendo mejoramientos de los métodos de producción agrícola y dotando al país del capital social suficiente para estimular y asegurar su continuo crecimiento económico. Ha reorganizado asimismo el sistema monetario estableciendo un nuevo banco central; ha fundado el Instituto de Fomento de la Producción como entidad oficial autónoma para planificar y dirigir una mejor utilización de los recursos del país; ha echado las bases institucionales de la estructura de un amplio sistema de seguridad social destinado a proveer protección contra los riesgos de enfermedad, accidente, vejez y desocupación. Estas nuevas funciones aumentan considerablemente la carga del sistema fiscal. La presión ha sido mitigada en los últimos años porque había a disposición superávit fiscales acumulados en el curso de la guerra, y porque han prevalecido circunstancias extraordinariamente favorables para el comercio de exportación del país. Es, sin embargo, por demás evidente que el sistema fiscal no ha sufrido aún, ni en el lado de los ingresos ni en el de los egresos, la adaptación exigida por las nuevas responsabilidades asumidas por el Estado. El Gobierno se ha mostrado remiso en aumentar el nivel de conjunto de la imposición porque no desea reducir el nivel de consumo de las categorías menores y medianas de beneficiarios de renta que soportan la mayor proporción de la carga fiscal. No ha logrado, por otra parte, acceso a los ahorros del grupo relativamente pequeño de la gente acomodada”.

Si colocamos las siguientes recomendaciones, derivadas de la propuesta del plan regional *Centroamérica 2020*, al lado de la cita del informe de la misión Adler, Schlesinger y Olson en Guatemala (1950), parece claro que la situación no ha cambiado mucho. Ahora, eso sí, la recomendación de los expertos internacionales es mucho más directa y tajante:

“En América Central los sueldos y salarios tributan a una tasa similar a las del resto de América Latina, pero en ciertos países la rentabilidad sobre el capital (intereses, dividendos y ganancias de capital) está absolutamente exenta de impuestos. Esto da origen a anomalías tales como que un centroamericano pudiente que reside en Estados Unidos paga impuestos

al erario norteamericano por concepto de intereses y dividendos devengados en la región, pero si reside en América Central no tributa un centavo”.

“La idea de gravar la rentabilidad sobre el capital ha sido generalmente recibida con aprensión en América Central, sobre la base de que constituiría un desincentivo a la inversión. Sin embargo, ello a menudo se confunde con un gravamen sobre los flujos de capital, lo cual efectivamente podría incentivar la fuga de capitales. Dado que la distribución del ingreso en la región es extremadamente desigual, la rentabilidad sobre el capital representa una proporción del PIB mucho mayor que en los países desarrollados y eximirlo del pago de impuestos significa imponer una carga indebida al resto de la sociedad, especialmente a los sectores más desposeídos. Más aún, la mayor parte de la rentabilidad sobre el capital proviene de activos colocados en el extranjero (principalmente en Estados Unidos). Gravar la rentabilidad sobre el capital es parte importante de la reforma fiscal que requiere la región y que debe incluir los ingresos provenientes de capitales colocados dentro y fuera de ella”.

(Bulmer-Thomas y Kincaid , 2000. p.93-94)

4. Una respuesta tardía e incompleta

La erosión tributaria causada por los incentivos fiscales establecidos para fomentar el proceso de industrialización regional, y la ausencia de impuestos sobre la renta realmente efectivos, condujo a una situación de crisis fiscal a fines de la década de 1960. Frente a esta situación los países de América Central combinaron tres tipos de respuestas. Primero, comenzaron a fortalecer la aplicación de impuestos sobre el consumo, inicialmente de ventas, que posteriormente evolucionaron hasta aproximarse, con variaciones, al impuesto al valor agregado, IVA. Segundo, suscribieron en 1968 el llamado Protocolo de San José, mediante el cual acordaron establecer unas tasas elevadas para los bienes de consumo importados y producidos fuera

del Mercado Común Centroamericano. Esto último terminó de conformar un sector industrial protegido a costa de posponer una reforma fiscal necesaria para hacer frente a los gastos crecientes del Estado, sobre todo en el plano social. Tercero, y más que todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, se realizó un drástico ajuste de los egresos, con recortes en los gastos en salud y educación.

5. La economía política de la política tributaria entre 1945 y 1980

El período 1945-1980 se caracterizó por una modernización e intentos de reformismo en el ámbito económico, con un proceso político simultáneo de oscilaciones entre democracia y autoritarismo militar. La industrialización no cambió el balance



del poder entre las clases sociales, en parte porque se produjo en un período de fuerte auge de las exportaciones tradicionales, y en un contexto donde la clase obrera tampoco creció numéricamente en forma significativa. Algunos han caracterizado a la industrialización centroamericana como un proceso “aditivo”, donde el nuevo sector simplemente se agregó a la matriz agroexportadora pre-existente.²³ Por esto mismo, no cambió significativamente el balance de poder dentro de la élite empresarial.

La principal explicación de la incapacidad del Estado para aumentar los impuestos directos habría provenido de la oposición fuerte y concentrada de los grupos terratenientes que, según Best (1976), influían en la conformación de una estructura impositiva acorde a sus preferencias en detrimento de los intereses de la mayoría de la población. De acuerdo con Best, ninguna explicación económica convencional para justificar los beneficios de tener ingresos fiscales bajos se adaptaba bien al caso de los países de América Central, y es por eso que dicho autor recurrió a un modelo basado en la economía política y las relaciones de poder.

Por tanto, la composición y tamaño de la recaudación impositiva sería un resultado de decisiones políticas tomadas en un contexto específico de relaciones de poder entre grupos y clases. Solo el caso de Costa Rica se apartaba del modelo general. Puesto que la industrialización no modificó el balance

del poder entre las clases, desplazando a los terratenientes como fue el caso, por ejemplo, en Brasil y Argentina, los actores emergentes se insertaron en una matriz social heredada del período agroexportador, que no favorecía la generación de más recursos para el Estado.

Por su parte, los actores externos tuvieron alguna incidencia en la formulación de políticas fiscales pero un efecto casi nulo sobre la recaudación tributaria total durante este período. El reajuste y modernización del ISR en Costa Rica, así como la sucesiva adopción del mismo en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua fue el resultado de recomendaciones sobre el particular presentadas por expertos tributarios del gobierno de los EUA, quienes colaboraron en el proceso de configuración y adopción de esos impuestos.²⁴

Por ejemplo, en los años 50 y 60, los organismos internacionales recomendaron a los países de América Central el Impuesto Sobre la Renta por ser un impuesto directo con progresividad. Dichas recomendaciones se orientaron al establecimiento o mantenimiento de este impuesto, con tasas marginales relativamente altas y escalas de la tasa marginal que aseguraran una progresividad efectiva y una ampliación de la base. Esto último se hizo con el objeto de generalizar este impuesto a todos los estratos de la sociedad y fortalecer la captación del mismo de parte de las personas individuales y jurídicas.²⁵

Este tipo de recomendaciones fue bien recibido en términos generales por los gobiernos de América Central, dadas las necesidades de ingresos que tenían. Pusieron en práctica programas de reformas del ISR para modernizarlo, ampliando las escalas de tributación y promoviendo la generalización del mismo, pero suscitó críticas y acciones de rechazo fuerte y concentrado por parte de las élites económicas, generalmente apoyados por sectores medios de los países de América Central. Las condiciones políticas inestables y a menudo represivas, con la excepción de Costa Rica y (parcial) de Honduras, no favorecieron la conformación de alianzas más amplias que pudieran enfrentar o debilitar la oposición fuerte y concentrada de las élites de origen agrario. Esta oposición y altas tasas nominales dieron lugar a que los gobiernos aceptaran, dentro del ISR, abundantes exenciones y exoneraciones para personas individuales y actividades empresariales.

El resultado de lo anterior fue que, si bien los impuestos sobre la renta tenían tasas nominales altas, en la práctica las tasas efectivas eran bajas. En resumen, las recomendaciones de los organismos internacionales para aumentar la captación del ISR, con el objeto de compensar la disminución de ingresos derivada de las reducciones arancelarias causadas por el proceso de integración centroamericana, no aportaron los resultados esperados debido a la oposición fuerte y concentrada de las élites económicas y a la debilidad de la

acción colectiva de otros actores que podían haberse beneficiado de estas reformas.

Ante la debilidad de los recursos tributarios, los recursos públicos, cruciales para asegurar la seguridad social, la salud, y la educación, así como obras de infraestructura, pasaron a depender estrechamente del endeudamiento externo e interno. Los intentos de aumento de la presión tributaria fueron resistidos, tanto por las élites económicas como por los sectores medios, y a pesar de las recomendaciones técnicas de los organismos internacionales. Es posible que esta oposición sistemática tuviera que ver con la ausencia, en las élites económicas, de un verdadero proyecto de país y de una amplia visión de horizonte futuro. La creciente polarización social y el temor a la revolución, arraigado internamente luego del triunfo de la revolución cubana en 1959, seguramente contribuyeron a esta situación. En la década de 1970 la confrontación social y política aumentó notablemente, y países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala, parecieron acercarse cada vez más al umbral de la revolución.

D. CRISIS Y AJUSTE FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

1. Rasgos generales

A finales de los años 70 y principios de los 80, el segundo shock de petróleo impulsó un profundo proceso de ajuste económico alrededor del mundo. En los países



de América Central se implementaron inicialmente políticas monetarias y fiscales expansionistas con el objeto de mantener los niveles de gasto público y de crecimiento económico experimentados durante la segunda parte de los años 60 y primera de los 70, pero que ahora se daban en un contexto de recesión mundial y de deterioro de los términos de intercambio. Ello dio lugar a que a partir de 1982 se experimentaran severos desequilibrios macroeconómicos en la región, incluyendo tasas negativas de crecimiento económico y una acelerada disminución de las reservas internacionales.

Los acontecimientos políticos forman parte de esta etapa, incluyendo los conflictos armados en El Salvador y Guatemala y la victoria sandinista en Nicaragua. Además se aceleró un proceso de cambio económico más general, que los países de América Central comenzaron a adoptar con base en una nueva estrategia que incluían la liberalización económica y financiera, la desregulación y privatizaciones, sintetizada en el llamado “Consenso de Washington”. Los cambios fueron precipitados, en buena medida, por fuertes modificaciones en la coyuntura y en las relaciones internacionales, entre las cuales destaca la aprobación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (1983) por la administración Reagan y negociaciones con una alta condicionalidad para reducir y postergar el pago de la deuda externa y para contar con acceso a financiamiento externo.

La súbita apertura de nuevos mercados, junto con la caída en los precios del café y del algodón, la crisis de la deuda externa y el shock petrolero, empujaron a buscar nuevos productos de exportación. A las metas de estabilización macroeconómica se sumaron las medidas de apertura comercial (reducción de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias), la creación de renovados incentivos fiscales para las nuevas actividades de exportación (exenciones de impuestos para empresas en zonas francas o para exportadores de productos no tradicionales y, en algunos casos, certificados de abono tributario, CAT), el abandono de las tipos de cambio fijo en un contexto de fuertes devaluaciones, y la progresiva eliminación de los subsidios vía precios mínimos y/o tasas de interés preferenciales.

2. La política tributaria y el ajuste

El ajuste fiscal, intentado en el contexto que acaba de reseñarse, fue parte del paquete de reformas estructurales que se impulsaron desde principios de la década de 1980. Los componentes más importantes de la política tributaria fueron entonces la reducción en las tarifas aduaneras, el establecimiento de nuevos incentivos fiscales y el establecimiento del IVA como base de los impuestos indirectos y pilar fundamental del conjunto de ingresos tributarios.

Un rasgo importante de esta etapa fue la disminución de la importancia de los

impuestos aplicados al comercio exterior. Esto incluyó la reducción y eventual desaparición de los impuestos a las exportaciones y una reducción sustancial de los impuestos (aranceles) aplicados a las importaciones, inicialmente de manera unilateral –a menudo como parte de programas de ajuste estructural- y posteriormente como parte de negociaciones comerciales, primero para ingresar al GATT/OMC y luego como resultado de la firma de una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio con otros países.

Se buscó compensar esta reducción de ingresos por medio del establecimiento de impuestos al comercio interno, como el IVA. Así, dicho impuesto comenzó a constituirse en la fuente principal de ingresos tributarios.

Entre 1980 y 2005 el aumento en la recaudación directa fue menor que el de la tributación indirecta. El Impuesto Sobre la Renta enfrentó diversas limitaciones, entre las que sobresalen dos, como se señaló en el capítulo anterior. Por una parte, el impuesto a la renta personal aplicado se caracterizó por tener un gran número de exenciones, además de ser un impuesto pagado sobre todo por los trabajadores en relación de dependencia empleados en el sector formal, y sin incluir a trabajadores informales.

Por otra, fueron amplias las exoneraciones sectoriales del impuesto a la renta de las empresas, aplicables en todos los casos a exportaciones no tradicionales, incluyendo la maquila, zonas francas y el turismo, con lo que se excluyó de la tributación directa a los sectores más dinámicos. Lo

Cuadro 3
Evolución del Arancel Promedio, 1980-2006
(Recaudación total por aranceles / importaciones CIF)

Países	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
Costa Rica	11.6	19.1	11.0	8.4	2.4	2.3	2.1
El Salvador	15.6	22.2	7.4	6.0	2.8	2.6	2.6
Guatemala	14.5	8.5	7.1	8.3	4.5	5.5	3.4
Honduras	14.9	22.7	17.5	10.3	4.8	2.5	2.2
Nicaragua	13.6	6.8	7.3	10.3	10.5	2.2	1.9
Panamá	2.7	4.0	3.3	4.7	2.5	2.8	3.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Ministerios de Hacienda, Bancos Centrales y la Contraloría General de Panamá.



anterior está asociado a la segunda “guerra de incentivos” que, asociada a la nueva estrategia de “desarrollo hacia fuera” impulsada a partir de la década de 1980, fue parte de la competencia por atraer inversión extranjera exportadora de bienes y servicios fuera de América Central. Ello se reflejó en legislaciones extremadamente generosas dedicadas a favorecer las exportaciones no tradicionales, incluyendo a la maquila, con exoneraciones totales no solo de aranceles sino también del Impuesto Sobre la Renta y de impuestos municipales y sobre activos.²⁶

Este conjunto de factores resultó en que, durante la etapa de crisis y ajuste a la globalización (1980-2006), las medidas tributarias aplicadas, junto con los esfuerzos por fortalecer la administración tributaria, dieran como resultado un modesto aumento de la carga tributaria, reducida si se le compara con otros países latinoamericanos, y extremadamente reducida cuando se le compara con el resto del mundo.

3. La historia del Impuesto al Valor Agregado —IVA—

Lo más notable de la última etapa de crisis y ajuste frente a la globalización, en materia tributaria, fue la adopción del IVA, fenómeno que también se dio de manera amplia en el ámbito mundial, y que respondió, especialmente, a la necesidad de compensar la reducción de los aranceles aplicados a las importaciones, como parte del proceso

de liberalización comercial. Sin embargo, la implementación del IVA, o de amplios impuestos sobre ventas, no fue un proceso fácil y lineal, sino complejo y con avances y retrocesos. Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Panamá fueron los primeros países que tomaron las recomendaciones del FMI y del BM, en la segunda parte de la década de los 70, para sustituir los antiguos impuestos de ventas por un impuesto general de ventas, cercano al Impuesto del Valor Agregado (IVA) (Ver Cuadro 4).²⁷ Costa Rica adoptó en 1975 una variante del IVA, más cercano a un impuesto de ventas, con múltiples cambios posteriores. Tuvo una tasa inicial del 10% para luego reducirla al 8%. Posteriormente aumentó la tasa al 13% en 1990, la redujo más tarde al 12% en 1992 y luego se redujo al 11% en 1993. En 1995 aumentó la tasa al 15% pero al año siguiente la redujo de nuevo al 13%.²⁸

En Nicaragua la adopción del IVA en 1975 se efectuó en una época de crisis fiscal en la que se trataba desesperadamente de obtener ingresos para financiar la guerra. Se aplicó una tasa inicial del 6%. Posteriormente se establecieron tres tasas del 5%, 6% y 10% a las que después se añadió la tasa del 15%. Luego se suprimió la tasa del 10%, habiendo quedado vigentes tres tasas del 5%, 6% y 15% a partir de 2001.²⁹ Finalmente, en 2002, el número de tasas se redujo a dos, 7% y 15%.

En Honduras hubo una resistencia inicial a implementar las recomendaciones del FMI

para adoptar el IVA y cuando ello se hizo en 1976 tuvo que hacerse con una tasa inicial baja, del 3%, que luego se transformó en dos tasas, del 7% y del 10%. Posteriormente esas tasas se elevaron al 12% y al 15% respectivamente.³⁰

En el caso de Guatemala la adopción del IVA en 1983 fue parte de un Acuerdo de Contingencia negociado con el FMI.³¹ Tuvo una tasa inicial del 10% que al poco tiempo se redujo al 7%. Luego aumentó al 10% en 1996 y al 12% en 2001.³² Finalmente, El Salvador puso en vigencia el IVA en 1992, como parte de un amplio programa de modernización de la economía en el que estaban involucrados el FMI y el BM.³³ Adoptó el IVA con una tasa inicial del 10% que luego fue elevada al 13% en 1995.³⁴

El cuadro 4 muestra que después de cierta caída inicial en las tasas del IVA en algunos países, a partir de 1994 las tasas del IVA de

los países de América Central tendieron a aumentar y converger en torno a una o dos tasas. En varios países la implementación del IVA o del impuesto de ventas tuvo más de una tasa con el objeto de reducir el sesgo regresivo de este impuesto.

4. El ocaso de los impuestos aplicados al comercio exterior

Los impuestos aplicados al comercio exterior son de los más antiguos adoptados en los países de América Central, pero en la nueva etapa de crisis y ajuste a la globalización pasaron de ser el primer impuesto en importancia al tercero, después del IVA (o impuesto sobre ventas) y del ISR. Luego del final de la Segunda Guerra Mundial los gobiernos de América Central y los asesores de los organismos internacionales consideraban que los impuestos al comercio exterior eran prácticamente insustituibles, pero esta situación comenzó a cambiar

Cuadro 4
Fechas de Adopción del IVA y Tasas

Países	Fecha de adopción		Tasas				
			Inicial	1994	1997	2001	2006
Costa Rica	Enero	1975	10	8	8	13	13
El Salvador	Sept.	1992	10	10	13	13	13
Guatemala	Agosto	1983	(10) 7	7	10	12	12
Honduras	Enero	1976	3	7; 10	7; 10	12; 15	12; 15
Nicaragua	Enero	1975	6	5; 6; 10	5; 6; 10; 15	5; 6; 15	7 y 15
Panamá	Marzo	1977	5	5; 10	5; 10	5; 10	5; 10

Nota: véase el texto para la explicación de múltiples tasas y de sus variaciones.

Fuente: Stotsky y WoldeMariam (2002) y elaboración propia con base en la legislación de cada país.



en la década de 1960 con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Los cinco países de América Central signatarios de ese tratado establecieron una zona de libre comercio y un arancel externo común —los componentes más importantes de una unión aduanera—³⁵ pero en la medida en que el comercio intracentroamericano sustituía importaciones de productos industriales que antes provenían del resto del mundo, se debilitó la recaudación de aranceles. Como ya se indicó, ello se agravó con la exoneración de impuestos aplicados a los insumos que requería el sector industrial y que importaba del resto del mundo. Paralelamente se fueron debilitando los impuestos aplicados a las exportaciones, hasta casi desaparecer en la década de los 80.

A principios de la década de los 80, bajo el influjo de las recomendaciones del BM y del FMI, los países de América Central, como otros países, empezaron a inclinarse hacia la reducción general de los impuestos al comercio exterior.³⁶ Así, en 1986 el gobierno de Costa Rica redujo los aranceles a la importación de bienes finales e intermedios, pero aumentó los aranceles de materias primas. Asimismo, eliminó las sobretasas arancelarias.

En 1986 el gobierno de El Salvador redujo los aranceles de importaciones. Más tarde, en 1990, rebajó el arancel máximo de

importaciones al 35% y el mínimo al 5%. Luego, en 1992, se efectuaron algunos ajustes a las tasas. En 2001 se aprobó la simplificación aduanera para eliminar o reducir trámites y simplificar los que quedaban.

Guatemala inició un proceso de reducción de aranceles de bienes finales e intermedios en 1986 y aumentó los aranceles de algunas materias primas. Asimismo, estableció algunas sobretasas que fueron eliminadas en 1991. En 1992 una reforma fiscal redujo de nuevo los aranceles de importación.

En 1990, dentro de una reforma encaminada a la apertura y liberalización económica, el gobierno de Honduras redujo y simplificó los aranceles de importación. Posteriormente, en 2003, los aranceles se redujeron una vez más para armonizarlos con los aranceles del resto de los países centroamericanos.

Esta reducción de la protección arancelaria y no arancelaria (también se eliminaron cuotas de importación o precios de referencia que encarecían las importaciones) fue acompañada generalmente por fuertes devaluaciones de las monedas. Esto último encarecía las importaciones, lo que tendía a reducir el efecto negativo de reducir la producción nacional. Sin embargo, hubo países, como Honduras, donde el rezago del ajuste cambiario significó que la producción nacional inicialmente tuvo que enfrentar una fuerte competencia proveniente de importaciones con aranceles más bajos

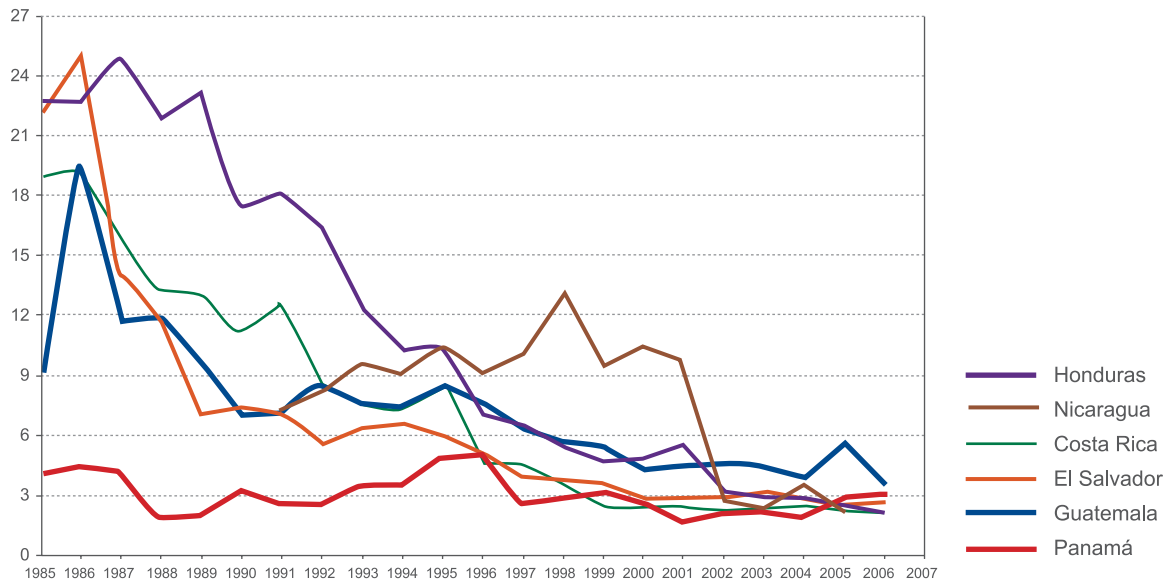
y con precios menores resultantes de la apreciación cambiaria. En todo caso, la reducción de aranceles, y de los ingresos tributarios que resultarían de estos, fue significativa, especialmente en algunos años específicos, como se observa en la Gráfica 1. Esto afectó de manera negativa tanto a la producción (especialmente industrial) como a las finanzas públicas.

Dos países se apartaron de esta tendencia: Panamá, con una amplia proporción de sus importaciones sujetas a un libre comercio y sin una estrategia de sustitución de importaciones similar a la de los otros países de América Central; y Nicaragua,

con una reducción inicial de importaciones como consecuencia de la guerra que sufrió, seguida de sobretasas aplicadas posteriormente a las importaciones. Fue solo a partir de 2002 que Nicaragua coincidió con los demás países en materia de tributación de las importaciones.

Más adelante, entre 1995 y el 2006, las reducciones arancelarias de los países de América Central se realizaron, sobre todo, como parte de la negociación de tratados de libre comercio (ver Cuadro 5). Esas reducciones no han estado armonizadas bajo criterios de integración regional sino que se han dado bajo criterios individuales

Gráfica 1
Arancel efectivo promedio^a, 1985-2006
(porcentajes)



^a Razón entre recaudación total de aranceles dividido por importaciones CIF.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de Hacienda, Bancos Centrales y la Contraloría General de Panamá.



Cuadro 5

Tratados vigentes en los países de América Central

	Primer año de vigencia
Costa Rica, El Salvador*, Guatemala*, Honduras*, Nicaragua*, República Dominicana* y Estados Unidos (DR-CAFTA)	2006* 2007+
Costa Rica – países miembros de la Comunidad del Caribe (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Saint Vincent y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago)	2005
Guatemala-Taiwán	2006
Costa Rica-Canadá	2002
Guatemala, El Salvador, Honduras con México	2001
El Salvador – Chile	2002
Costa Rica – Chile	2002
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con República Dominicana	2002
Nicaragua – México	1998
Costa Rica- México	1995

Fuente: SIECA, Ministerio de Economía de Guatemala, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua.

de cada país o de un grupo de éstos, como el llamado “Triángulo Norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras), sin incluir a todo el conjunto.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la cantidad de tratados comerciales que han suscrito los países de América Central ha sido numerosa, a lo cual hay que agregar la importancia de las relaciones comerciales con los Estados Unidos, que derivan en pérdida de ingresos provenientes de impuestos a las importaciones.

De acuerdo con algunas estimaciones, las pérdidas recaudatorias asociadas con los efectos directos e indirectos de la entrada

en vigencia del CAFTA ascenderían a 0.4% del PIB en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; a 0.6% del PIB en Costa Rica y a 1.1% del PIB en Honduras.³⁷ Los impuestos aplicados a las exportaciones, que ya se habían reducido —aunque con altibajos— durante las dos décadas previas, desaparecieron durante las décadas de los 80 y los 90.

En síntesis, los impuestos aplicados al comercio exterior pasaron de representar cerca del 35% del total de la tributación centroamericana en 1980 a un aproximado del 10% en 2006, especialmente por la reducción de aranceles. Los impuestos aplicados a las exportaciones desaparecieron,

mientras que los aplicados a las importaciones mantuvieron un ritmo descendente que continuará en los próximos años, ahora debido a los procesos graduales de desgravación acordados como parte de los tratados de libre comercio como el CAFTA.

5. Los nuevos incentivos para las exportaciones no tradicionales

A partir de la década de los 80, los países de América Central acudieron a nuevos incentivos fiscales, especialmente para exportaciones no tradicionales y turismo. Los gobiernos del área comenzaron a explorar alternativas para reducir la dependencia

de sus exportaciones tradicionales y dejar atrás la sustitución de importaciones industriales, y para lograrlo introdujeron las zonas francas. Aunque la Zona Franca en Colón, Panamá, fue establecida en 1948, el impulso más intenso en la introducción de legislación de zonas francas no empezó sino hasta finales de los 70 e inicios de los 80. Además de lo anterior, otras leyes y estrategias para fomentar las exportaciones no tradicionales y el turismo se presentaron posteriormente, lo cual se ha reflejado en una serie amplia de incentivos (véase el Recuadro 3 en relación a los diferentes términos utilizados).

Recuadro 3

La nomenclatura de la industria de exportación y la caracterización de incentivos

En China e India es utilizado el término “Zonas Especiales Económicas” para describir una zona cerrada donde las empresas importan materia prima y exportan bienes y servicios con un régimen de incentivos fiscales. En América Latina se les denomina “Zonas Francas”. Las maquilas —que también importan materia prima y exportan bienes con valor agregado bajo un régimen de incentivos fiscales— pueden existir adentro o afuera de una Zona Franca. Existen zonas francas en todos los países de América Central.

Por otra parte, pueden encontrarse distintos tipos de incentivos diseñados para atraer inversión y muchas maneras de clasificarlos. El FMI ha utilizado la siguiente clasificación:

- “Tax Holidays” o “Vacaciones Fiscales”: exoneración de pagar impuestos por un plazo especificado
- Créditos Fiscales sobre la inversión: los pagos del impuesto sobre la renta serían compensados con un crédito fiscal generado a partir de la inversión que las empresas realizan
- Depreciación Acelerada: una vida más breve para activos y el mismo costo original
- Subsidios a Inversión: proveer fondos públicos directamente para la inversión privada
- Incentivos Fiscales Indirectos: exención del pago del IVA y de los derechos arancelarios para materia prima y bienes de capital

Fuente: Tanzi y Zee (2001).



Después de la Zona Libre de Colón, no fue sino hasta los 70 que se crearon zonas francas en casi todos los países de América Central, con la excepción de Costa Rica. En Guatemala se creó la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla (1973); El Salvador estableció la Zona Franca de San Bartolo (1974); y en 1976 fueron establecidos Puerto Cortés en Honduras y la Zona Franca de Exportación Las Mercedes en Nicaragua.

Posteriormente, a fines de los 80 y los 90, fue aprobada, en cada uno de los países, la legislación respectiva sobre zonas francas, con lo cual las empresas instaladas en ellas laboraban como si estuvieran en un régimen de libre comercio, con libertad de comprar sus insumos en cualquier parte del mundo, por lo general exentas del 100% del pago del Impuesto Sobre la Renta empresarial. La legislación ha permitido que puedan construirse plantas satélites fuera del área

Cuadro 6
Legislación vigente sobre Zonas Francas y Maquilas

País	Ley Zonas Francas	Promoción de Exportaciones
Guatemala	Decreto 65-89 Ley de zonas Francas (1989)	Ley de Maquila Decreto 29-89 (1989), Reformada en 2004
Costa Rica	Ley 7120 (1990)	Régimen de Perfeccionamiento Activo y devolutivo de derechos. Ley de Aduanas No. 7557 (1995) y Reglamento de los regimenes de Perfeccionamiento Activo y Devolutivo de Derechos (1997)
Honduras	Ley de Zonas Libres (ZOLI), Decreto 356 (1976) Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano, Decreto No.131-98 (1998) Reglamento de la Ley de Zonas Libres. Acuerdo No.81-99 (1999)	Ley de Las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones Decreto No. 37-87 (1987) Ley del Régimen de Importación Temporal Decreto 37 (1984)
Nicaragua	Decreto de Zonas Francas de Exportación (Decreto No. 37-91, Decreto No. 46-91, y Decreto 31-92 son los más relevantes) (1991)	Ley N° 382 (2001) Ley de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo y de Facilitación de las Exportaciones
Panamá	Ley No. 28 de 1992	Programa de Incentivos para el establecimiento de industrias de ensamblaje, Decreto N°5, del 19 de enero de 1979, reformado según decreto ejecutivo N° 51 del 8 de junio de 1981
El Salvador	Decreto 405, Ley de Zonas Francas de 1998	Ley de Reactivación de las Exportaciones Decreto No. 460 de 1990 (Reformada en 1991, 1992, 1993 y 1997)

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (1998), Ministerio de Economía de Guatemala, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, Ministerio de Industria, Fomento y Competitividad de Nicaragua, Dirección General de Promoción de Comercio Exterior e Inversiones de la Secretaría de Industria y Comercio de Honduras, Ministerio de Economía de El Salvador.

física de la zona franca, y que las empresas de las zonas francas puedan vender parte de su producción en el mercado local.³⁸ En el cuadro 6 se presenta un detalle de la legislación de cada país sobre las zonas francas.

Costa Rica fue el primer país en implementar un esquema de esta naturaleza, ya que en 1984 estableció “un régimen de admisión temporal que permitía recibir dentro del territorio aduanero, con suspensión de toda clase de tributos y constituyendo garantías con capacidad de responder eventualmente

del pago de estos últimos”.³⁹ Todos los países de América Central han implementado esquemas similares, que inicialmente estuvieron orientados hacia producción de vestuario y textiles destinados a países fuera del área centroamericana.

Los paquetes de incentivos que ofrecen los países de América Central son muy similares, como puede apreciarse en el Cuadro 7, con excepción del tratamiento sobre el ISR, en el cual los plazos difieren o incluso no existen, como en Honduras, y de las restricciones impuestas a las ventas

Cuadro 7
Beneficios de zonas francas en Centroamérica

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Exención del ISR	<ul style="list-style-type: none"> • 100% por 8 años • 50% siguientes 4 años • 100% por 12 años y 50% por 6 años en zonas de menor desarrollo 	100% por 20 años	100% por 12 años	100% (sin límite)	- 100% por 10 años - 60% después
Límites a ventas locales	Hasta 25% en manufacturas <ul style="list-style-type: none"> • - 50% para servicios 	Ninguno	Con aprobación de la Dirección de Política Industrial: <ul style="list-style-type: none"> • Hasta 20% de la producción total 	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 5% en manufacturas • Hasta 50% para empresas comerciales de exportación 	Con aprobación del Ministerio de Economía: Entre 20-40% dependiendo del tipo de firma
Incentivos Comunes en todos los países					
100% Exención Impuestos a Importación Materias Primas, incluidos combustibles					
100% Exención Impuestos de Importación de Maquinaria y Equipo					
100% Exoneración a la Repatriación de Ganancias					
100% Exención de impuesto de ventas o IVA (En El Salvador es por 10 años y renovable)					
100% Exención a impuesto sobre los activos (En Costa Rica es por 10 años)					
100% Exención a impuestos municipales y otras tasas (En Costa Rica es por 10 años y en El Salvador por 20 años)					
Ninguna restricción al manejo de divisas					
Ningún requerimiento de compras locales					

Fuente: Elaboración propia basada en Rodríguez y Robles (2003) y Wisecarver y otros (2005).



locales. La OMC prohíbe la exoneración del ISR a las exportaciones por considerarlo equivalente a un subsidio, pero permite esta subvención hasta fines de 2009, o mantenerla por tiempo indefinido en el caso de un país con un ingreso por habitante inferior a los US \$1.000 por año.⁴⁰ Por ende, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá tendrían que dejar de aplicar esta exoneración en el 2009 porque no caen en ese caso.⁴¹

Estos esquemas se justificaron argumentando que persistía una fuerte protección de la producción para el mercado centroamericano, fruto de la estrategia de sustitución de importaciones. La protección se consideraba similar a un subsidio (equivalente a la diferencia entre el precio mayor de los bienes producidos localmente y los importados), que era pagado por los consumidores de América Central, y favorecía a los industriales que producían para el mercado local. Para eliminar este sesgo y favorecer la producción orientada a mercados externos, correspondía entonces eliminar los impuestos aplicados a las exportaciones dirigidas al resto del mundo, especialmente en el caso de nuevas exportaciones no tradicionales e incluso favorecerlos con nuevos subsidios, como los Certificados de Ahorro Tributario.

Con lo anterior se lograba que el tratamiento —protección arancelaria— otorgado a las empresas industriales que producían para el istmo fuera similar al que se daba —por la vía de exenciones— a quienes

exportaban productos no tradicionales al resto del mundo. Pero lo que debió haber sido un mecanismo transitorio de promoción, injustificado cuando los mercados de América Central se abrieron a las importaciones procedentes del resto del mundo, se transformó en la norma permanente. Luego se han ampliado las leyes para favorecer la exportación de otros bienes y servicios, incluyendo la maquila con destino a los países del istmo.

En particular, el turismo se ha convertido en otra prioridad para las economías centroamericanas, y en los 80 creció la legislación que fomenta la inversión en este sector. Guatemala y Costa Rica aprobaron estímulos para el turismo en los años 70, y el resto de países lo hicieron 20 años más tarde, incluyendo la exoneración de varios impuestos (Cuadro 8). La Ley de Turismo en Guatemala (Decreto No. 25-74) incluyó incentivos originalmente, pero fueron eliminados en 1997. Sin ellos el sector ha crecido significativamente y aun así hay quienes argumentan que el Gobierno necesita estimular el turismo para generar más inversión.

Nicaragua posee la Ley de Turismo (Ley No. 306 de 1999) más detallada de toda América Central, con requisitos mínimos de inversión y en 2006 se planteó un nuevo estímulo (Ver Recuadro 4).

Panamá también tiene requisitos mínimos dependiendo en la ubicación del proyecto.

Cuadro 8

Impuestos exonerados en las leyes de promoción del turismo

Impuesto	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá
	1985	2005	1998	1999	1994
Aranceles para insumos	X	X	X	X	X
Impuesto sobre la renta		X	X	X	X b/
Impuesto sobre bienes inmuebles a/	Derogado	X	X	X	X
IVA (IGV) para insumos				X	
Depreciación acelerada	X				X
Impuestos sobre activos					X
Impuestos municipales		X c/			

a/ en El Salvador solamente se aplica a la transferencia de bienes raíces que afecte la adquisición de inmuebles.

b/ Se aplica solamente a inversiones en Conjuntos Monumentales Históricos y ciertas otras inversiones; y

c/ exención parcial.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes nacionales.

Recuadro 4

¿Nuevos incentivos para el turismo en Nicaragua? Anteproyecto de Ley Especial de Creación de Bonos para la Inversión Turística —Ley BIT—

En 2006 se presentó en Nicaragua un anteproyecto de ley que pretende facultar para emitir Bonos de Inversión Turística (BIT), a las empresas privadas propietarias de proyectos turísticos aprobados, y financiar así su desarrollo. Asimismo, las faculta para utilizar, como fuente de pago de los bonos y sus intereses, los flujos futuros de los impuestos ISR e IVA, hasta por un máximo de 20 años.

Doce profesionales de la Economía y del Derecho Fiscal nicaragüense hicieron público, en septiembre de 2006, un pronunciamiento en el que instaban a los diputados de la Asamblea Nacional a rechazar la posibilidad de que el Estado financie negocios privados arguyendo que “resulta inadmisibles incentivar a un sector de la economía nacional mediante el financiamiento estatal con los impuestos de los contribuyentes, que en lugar de ser recaudados para el erario piensan orientarse hacia la edificación y funcionamiento de empresas privadas”. Asimismo, “esta iniciativa de ley ha sido objeto de fundadas críticas de expertos y organizaciones especializadas en la disciplina financiera, entre las que destacan la Dirección General de Ingresos (DGI), Comisión Económica de la Asamblea Nacional y bancadas mayoritarias de ese Poder del Estado, Consejo Nacional de Universidades (CNU) y Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros”.

El 1 de diciembre de 2006 la Ley BIT ya contaba con el dictamen favorable de la Comisión de Turismo de la Asamblea Nacional.

Fuentes: 1. Anteproyecto de Ley Especial de Creación de Bonos para la Inversión Turística. 2. Exhortación a la Asamblea Nacional sobre la Ley BIT. Disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/2006/10/02/opinion/30310>



Cuadro 9

Sectores beneficiados por la legislación de incentivos para el turismo

	Costa Rica	El Salvador a/	Honduras	Nicaragua	Panamá
Sectores cubiertos	1985	2005	1998	1999	1994
Hotelería y albergues	X	X	X	X	X
Agencias de viajes	X	X	X	X	X
Transporte aéreo	X	X	X	X	X
Transporte acuático	X	X	X	X	X
Transporte terrestre	X	X		X	X
Arrendamiento vehículos	X	X	X	X	X
Artesanías		X	X	X	
Centros de recreación b/		X	X	X	X
Centros de convenciones		X	X	X	X
Inversiones en infraestructura		X		X	X
Restaurantes		X	X	X	X
Filmación de películas		X		X	X

a/ sujeto a aprobación del Ramo de Turismo del Ministerio de Hacienda.

b/ Honduras excluye clubes nocturnos y discotecas; Panamá y Nicaragua sí los incluyen.

Nota: todos los sectores no necesariamente gozan de los mismos beneficios.

Fuente: ICEFI con base en leyes de cada país.

El Salvador tiene la ley de incentivos de turismo más nueva (2005) y exige una inversión mínima de US \$50,000 para gozar de beneficios fiscales, con lo cual se tiende a discriminar en contra de las pequeñas y medianas empresas. Además, el conjunto de sectores que se beneficia como consecuencia de las leyes de incentivos para el turismo es amplio y arbitrario como puede verse en el Cuadro 9.

En época reciente se ha reactivado la discusión sobre el efecto de los incentivos y han surgido iniciativas que reflejan una aparente impaciencia por atraer nueva IED. Por ejemplo, en Guatemala se aumentaron

los incentivos a la industria de la maquila en 2004 (Decreto 38-2004),⁴² y existe una iniciativa en el Congreso que aumenta los beneficios de la ley de zonas francas (Decreto No. 65-89) a usuarios y administradores.

En mayo de 2006 el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica propuso una iniciativa para sistematizar la Ley de Zonas Francas (Ley 7120) con énfasis en la capacidad de la inversión para generar empleo en áreas de menor desarrollo, como condición para gozar los beneficios de los incentivos. La búsqueda de IED ha producido una serie de incentivos sectoriales que, aparte de las exportaciones no tradicionales y el turismo,

Cuadro 10**Actividades Promovidas por Incentivos en América Central**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Zonas Francas	X	X	X	X	X	X
Procesamiento de Exportaciones (Maquila)	X	X	X	X		X
Turismo	X	X		X	X	X
Recursos Forestales	X		X		X	
Minería			X	X		X
Generación de Energía Renovable			X		X	X
Desarrollo de Infraestructura Pública				X		X

Otras: El Salvador: Publicación de libros, Honduras: Producción Bananera. Panamá: Comercio Marítimo, Empresas “Offshore”, Ciudad de Saber, Compras del hogar segundo o del retiro, Centros de Llamadas (*Call Centres*).

Fuente: Elaboración propia con base en leyes nacionales.

se han extendido a otras áreas como los recursos forestales, minería —muy cuestionada— y otros servicios (cuadro 10).

No existen estimaciones precisas de los gobiernos respecto a cuánto merman los ingresos públicos por la existencia de estos esquemas de incentivos, con la excepción de Guatemala. En ese país, según estimaciones de la Superintendencia de Administración Tributaria, el gasto tributario procedente de zonas francas y maquilas sería equivalente a 2.7% del PIB en el año 2005.⁴³

6. La economía política de las reformas tributarias entre 1980 y 2005

A diferencia de la etapa de sustitución de importaciones, la incidencia de actores externos pareciera haber sido mayor durante la etapa de crisis y ajuste a la globalización, especialmente en sus inicios,

cuando se realizó la reducción de aranceles y la implementación del IVA en la región. Además de la ejecución del IVA y de los aumentos en sus tasas, las recomendaciones de los organismos internacionales durante esa época incluyeron la simplificación del ISR y el fortalecimiento de la administración tributaria, aunque la prioridad que aquellos organismos le dieron a estos dos últimos temas fue menor (ver Recuadro 5).

En este caso la incidencia de los organismos internacionales se explica, especialmente durante los 80, por una situación que aumentaba significativamente la vulnerabilidad de los países y gobiernos de América Latina en general. La situación combinaba la existencia de shocks externos que, por un lado, dieron lugar a la necesidad de contar con financiamiento externo inmediato pero, por otro, coincidieron con la falta de acceso de los gobiernos al financiamiento privado.



Recuadro 5

Evaluación independiente de la política tributaria aplicada como parte de los programas de ajuste, apoyados por el FMI

En el informe de Oficina Independiente de Evaluación del FMI se indica que las reformas tributarias apoyadas por programas del Fondo antes de 2003 le asignaron prioridad a la introducción del IVA y al aumento de sus tasas, junto con la reducción de aranceles, al tiempo que le otorgaban una menor atención a los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad. También se indica que se le dio menor atención a las exenciones y exoneraciones y a la evasión del ISR y de aranceles aduaneros.

En repetidas ocasiones los incrementos al IVA han hallado resistencia en amplios segmentos de la población que los perciben como medidas poco equitativas para aumentar los impuestos. Este informe reconoce que el énfasis en el IVA ha estado motivado por la búsqueda de disposiciones que generen ingresos de forma rápida.

Aunque la evaluación independiente del FMI reconoce que es necesario seguir promoviendo el IVA como la piedra angular de un sistema impositivo moderno, recomienda realizar esfuerzos más intensos y de forma paralela en mejorar la recaudación, reducir exenciones discrecionales y disminuir la evasión tributaria, especialmente en los impuestos directos, tanto los que gravan a las personas como a las empresas, y mejorar la recaudación aduanera.

Fuente: Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2003).

La única alternativa era acudir a las fuentes oficiales de financiamiento externo, pero éstas establecieron un “frente común”, junto con los acreedores, con lo cual su poder de negociación frente a los gobiernos latinoamericanos era muy fuerte.⁴⁴

Estas condiciones, junto con la crisis política y las confrontaciones armadas en la región, colocaron a los gobiernos centroamericanos en una situación de extrema vulnerabilidad. Hacia fines de los 90 la situación había cambiado: No había necesidad inmediata de financiamiento externo y existía una razonable posibilidad de financiamiento privado, aunque la condicionalidad asociada al programa de alivio de la deuda externa de países altamente endeudados —HIPC— que benefició a Honduras y a Nicaragua, permitiría que las fuentes oficiales de financiamiento externo continuaran incidiendo con fuerza en las políticas de ambos países.

Durante la etapa inicial de crisis y ajuste a la globalización, la asesoría tributaria del FMI y del BM asumió el liderazgo en América Central.⁴⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) prefirieron apoyar las recomendaciones tributarias del FMI y del BM en vez de presentar propuestas propias e independientes. Tanto el FMI como el BM recomendaron la reducción de aranceles y el fortalecimiento del Impuesto al Valor Agregado, además de la simplificación y ampliación del Impuesto Sobre la Renta.⁴⁶

Durante los años 50, en América Central se inició el proceso de armonización de aranceles entre los cinco países signatarios del Tratado de Integración Económica Centroamericana, con la asesoría de CEPAL, lo que condujo a establecer un arancel externo común que favorecía la sustitución conjunta de importaciones.⁴⁷ A partir de los 80 la situación cambió sustancialmente. En particular, los países de América Central pusieron en práctica un proceso de disminución y/o supresión de los impuestos de comercio exterior como parte de los programas de ajuste estructural convenidos con el Banco Mundial. Ello fue el inicio de una nueva estrategia de desarrollo “hacia afuera”.

Así, en los 80 se fortalecieron dos tendencias que ya se vislumbraban en la región: la reducción de aranceles, y el abandono de compromisos conjuntos en la materia. Los países centroamericanos ya habían iniciado la reducción gradual de la protección otorgada por el Arancel Externo Común, y los programas de ajuste estructural negociados bilateralmente con el Banco Mundial dieron como resultado procesos particulares y acelerados de reducción de los aranceles, erradicando el compromiso de un arancel externo común. Ello fue reforzado por las condiciones de ingreso al GATT/OMC exigidas a los países de América Central como parte de su “cuota” de entrada a este organismo; fue una transición que cada país —con la excepción de Nicaragua, que era miembro fundador del GATT— negoció individualmente.

El debilitamiento del Arancel Externo Común continuó con la suscripción de tratados de Libre Comercio negociados con otros países, inicialmente con México, sin una posición centroamericana conjunta. La suscripción del Protocolo de Guatemala en 1993 permitió que cada país centroamericano realizara su negociación de manera individual, y no ha sido sino hasta muy recientemente que se retomó el énfasis en políticas centroamericanas conjuntas en el ámbito económico (ver Recuadro 6).

Como compensación a la reducción de los ingresos de los impuestos de comercio exterior, el FMI recomendó la adopción e incremento de tasas del IVA. En los documentos referidos a los préstamos de contingencia y en otros del FMI se indicaba que el IVA aseguraba una mejor captación de la obtenida de los impuestos sobre ventas tradicionales, porque permitía el autocontrol de los contribuyentes del IVA por medio de la integración de cadenas productivas. En sus recomendaciones iniciales el FMI propuso una tasa del 10% para el IVA en todos los países de América Central.

Algunos países adoptaron esa tasa al momento de poner en vigencia el IVA, aun cuando luego la revisaron hacia abajo; otros, adoptaron desde el inicio una tasa más baja, como ya se explicó. El potencial sesgo regresivo de este impuesto se reconocía por el FMI, pero se justificó y contrarrestó con argumentos sobre la efectividad de captación y amplitud de cobertura del IVA,



Recuadro 6

Los organismos internacionales de financiamiento frente a la armonización tributaria

La armonización regional de los instrumentos tributarios en los países de América Central no tuvo prioridad dentro de las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento entre 1980 y 2004, aun cuando esos organismos reconocieron en documentos de investigación la conveniencia de que los países de América Central llevaran a cabo un proceso de armonización tributaria y, en sentido más amplio, de armonización fiscal. Las probables razones de esa ausencia de prioridad de la armonización tributaria de los países de América Central en las recomendaciones tributarias de los organismos internacionales de financiamiento están relacionadas con el pragmatismo y el deseo de avanzar rápidamente —sin esperar al país más rezagado— que ha estado presente en el contexto de las recomendaciones de esos organismos.

En particular, las prioridades de las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento estuvieron orientadas a la obtención de objetivos numéricos específicos en los programas de préstamos de contingencia y de ajuste estructural en cada país. Este tipo de visión de las recomendaciones de los OIF ha sido criticado en años recientes por la Unión Europea —UE—, que ha requerido al FMI y al Banco Mundial que propongan a los gobiernos de los países de América Central programas de armonización tributaria regional de corto y mediano plazos que aprovechen las lecciones que surgen de la experiencia de la Unión Europea de armonización entre sus miembros.

La ausencia de armonización tributaria regional es evidente cuando se observan las diferencias entre los países de América Central en la evolución de la carga tributaria con respecto del Producto Interno Bruto. El FMI y el Banco Mundial no tuvieron una estrategia clara para lograr que los países de América Central alcanzaran una relación de ingresos tributarios igual o, al menos, bastante cercana entre sí, con respecto del PIB. En documentos recientes del FMI y del Banco Mundial, sin embargo, comienza a perfilarse una tendencia que favorece una convergencia de la tasa del IVA hacia el 15% en los países de América Central, y hay argumentos, relacionados con DR-CAFTA, que secundan la tendencia. Asimismo, se menciona la conveniencia de unificar la tasa del ISR para las personas individuales y jurídicas, y reducir las exenciones y exoneraciones a un nivel común para hacer más eficiente la captación de ese impuesto y evitar la tentación de crear ventajas comparativas artificiales a través de sistemas diferenciados de exenciones y exoneraciones. Ello ha dado lugar a propuestas de establecer en América Central códigos de conducta sobre estos temas. El interés por conformar una Unión Aduanera, propuesta que cuenta con un apoyo decidido de la Unión Europea, también ha dado lugar a propuestas de armonización de aranceles y de procedimientos aduaneros.

y por sus características de elasticidad positiva ante aumentos del ingreso.

En síntesis, las recomendaciones de los organismos internacionales, especialmente del FMI para la implantación del IVA, se justificaron con razones de modernización del sistema de tributos indirectos, el autocontrol y una potencial mayor cobertura de los contribuyentes y, por ende, una mayor captación de ingresos a través de ese tributo. Pero no fue así, por las dificultades de supervisión y control derivadas de las exenciones y de la aplicación de la tasa 0 para las exportaciones y algunas actividades que se han incluido en ese impuesto, y por el tamaño de la economía informal. La unión de esos factores debilitó la captación y el autocontrol de ese impuesto.⁴⁸

La oposición a este impuesto por las organizaciones de la sociedad civil, a causa de su sesgo regresivo, contrastó con una menor oposición de la élite empresarial, lo que explica en parte su implementación más efectiva y continua que en el caso del ISR, no obstante los problemas de autocontrol del IVA que resultan de la discontinuidad de cadenas productivas generadas por la existencia de sectores informales.⁴⁹ Esto trajo como consecuencia un comportamiento en zigzag de la tasa del IVA, que se aumentó y disminuyó en repetidas ocasiones, como ya se observó, aunque el IVA, o un impuesto de ventas muy similar, finalmente se consolidó como el impuesto de mayor recaudación en América Central.

El fortalecimiento del Impuesto Sobre la Renta no siguió una trayectoria similar. El FMI, en sus programas, le dio una atención prioritaria a la implementación del IVA durante esta etapa, lo que no sucedió con el Impuesto Sobre la Renta.⁵⁰ A su vez, la persistencia de la matriz social de intereses agroexportadores y el surgimiento de nuevos intereses, asociados con el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y a los servicios, se reflejaron en una oposición continua a reformas que fortalecieran este impuesto u otro tributo directo (Ver Recuadro 7).

A partir de los 80, siguiendo las recomendaciones del FMI, los países de América Central iniciaron un proceso de transformación del ISR, que continuó durante los 90. Las transformaciones contemplaron la reducción en las tasas marginales, la disminución de las escalas progresivas del impuesto de la renta de personas, y el establecimiento de una tasa única reducida para las empresas.⁵⁵ Dentro de este contexto se establecieron criterios de renta presunta y hubo esfuerzos poco exitosos para reducir o eliminar las exenciones y exoneraciones, y dar mayor facilidad y transparencia a las declaraciones del ISR, con lo cual, teóricamente, debería facilitarse el control de su captación.

Los resultados de estas nuevas tendencias en América Central fueron mixtos. Por una parte, las polémicas y críticas sobre las disposiciones del ISR disminuyeron; por



Recuadro 7

Origen y diversificación de las elites centroamericanas

Un cambio importante en el período 1980-2005 es el proceso de diversificación de las elites económicas y el fortalecimiento de fracciones agro-industriales que, aunque sin lograr distanciarse de su origen agrario, aceptaron o impulsaron procesos de cambio en aquellos países con conflictos armados y contribuyeron al establecimiento (El Salvador, Nicaragua y Guatemala) o consolidación (Costa Rica y Honduras) de regímenes políticos democráticos. Sin embargo, y precisamente por su origen agrario, resulta ilustrativo, como lo ha explicado Jeffrey Paige, que aunque en los países de América Central se logró establecer regímenes democráticos, incluyendo procesos electorales abiertos con participación universal, estas elites tendieron originalmente a favorecer regímenes democráticos más restringidos.⁵¹ La presencia de fuerzas insurgentes y la amenaza de conflictos armados prolongados fueron decisivas, en distintos momentos, para llegar a acuerdos que culminaran con el establecimiento de regímenes democráticos más amplios.⁵² Lo anterior es importante desde la perspectiva de la política fiscal porque contribuye a explicar la oposición de estas elites a las reformas tributarias precisamente por su naturaleza conservadora, dada por su origen en el agro.

Como parte del proceso de diversificación de las elites económicas en un contexto de acumulación transnacional ha habido otros cambios cuyo efecto es difícil de predecir. Uno, que no pareciera auspiciar o facilitar la posibilidad de impulsar reformas tributarias, es el surgimiento de poderosos grupos económicos regionales. Han surgido en cada país grupos de poder económicos que tienen presencia, por medio del comercio y de la inversión, en el resto de países de América Central y, en ocasiones, en otros países fuera de América Central.

Estos grupos corporativos provienen de todos los países, aunque de acuerdo con A. Segovia predominan los guatemaltecos y salvadoreños, con fuertes vínculos entre sí. Le seguirían los costarricenses y después vendrían los nicaragüenses que fueron obligados a internacionalizarse como consecuencia de la revolución sandinista, y que pertenecen al sector financiero. A continuación estarían los grupos panameños y hondureños, que tienen mayor presencia en el sector financiero y comercial, respectivamente. El gran poder económico de estos grupos, que se ha fortalecido mediante la realización de alianzas con empresas transnacionales y aprovechando vínculos familiares, les habría permitido “despegarse” del resto de sectores empresariales, constituyéndose en una especie de elite regional con gran capacidad de incidencia en las políticas públicas de la región.⁵³

Por otra parte, ha sido significativo el aumento de la inversión extranjera a partir de la década de 1990,⁵⁴ especialmente en comercio y servicios, e incluyendo como parte de este proceso un incremento de la inversión intra-centroamericana. La inversión extranjera en la electricidad y la telefonía ha aumentado como parte de la privatización de servicios; en la banca, aprovechando la desregulación financiera, y en maquila, beneficiándose de las

condiciones especiales de acceso al mercado de los Estados Unidos. Además, se ha extendido al turismo, a industrias nuevas como la electrónica (con el emblemático ejemplo de INTEL en Costa Rica) y también se ha asociado con negocios tradicionalmente familiares, como la cerveza y el comercio. Con la suscripción del CAFTA esta tendencia se ha fortalecido y puede preverse una creciente presencia extranjera en las economías centroamericanas, con la consiguiente posibilidad de incidir en las políticas que las condicionan.

otra, no hubo un sensible mejoramiento en la captación de recursos a través de ese impuesto, y las exenciones y exoneraciones aumentaron. Una tendencia de creciente relevancia ha sido la de fortalecer la administración tributaria en la práctica, que resulta importante frente al reconocimiento de que los programas del FMI implementados antes de 2003 no le asignaban suficiente atención.⁵⁶

Durante la década de los 90 los organismos internacionales, especialmente el FMI, también recomendaron a los países de América Central la implantación de impuestos porcentuales sobre ingresos brutos o activos, acreditables al Impuesto Sobre la Renta, para compensar las debilidades del ISR y asegurar una captación mínima de ese impuesto. El FMI presentó esta propuesta argumentando que este nuevo tipo de imposición garantizaba la equidad en la captación de impuestos directos.⁵⁷

Este impuesto proporcional sobre ingresos o activos, que tuvo diferentes nombres y particularidades, vigorizó la captación de impuestos directos en América Central.

Sin embargo, como es un impuesto que se cobra ex-ante a los resultados de la actividad productiva, suscitó polémicas y una oposición fuerte y concentrada de las élites económicas —en contraste con su oposición más difusa ante el IVA— y que en Guatemala y Costa Rica incluyó el acudir a tribunales constitucionales con la intención de impedir su aplicación. Así, aunque este tipo de impuesto produjo buenos resultados de captación directa donde estuvo en uso, hubo una tendencia de los grupos empresariales a impedir su vigencia por la vía de diferentes medios jurídicos o políticos. Eso significó que no se convirtiera en una fuente estable de ingresos durante esa etapa.

De lo anterior puede concluirse que las recomendaciones de los organismos internacionales durante la etapa de crisis y ajuste a la globalización (1980-2005) no propiciaron sino un modesto e inestable aumento de la carga tributaria proveniente de la tributación directa, aunque hubo un incremento de la tributación indirecta, especialmente del IVA. Esto se debió a una combinación de factores: por una parte, a la falta de prioridad de los impuestos



directos en los programas apoyados por los organismos internacionales; por otra, a la oposición fuerte de las elites económicas al fortalecimiento de la tributación directa, incluyendo la oposición a la reducción o supresión de las exenciones y exoneraciones del ISR⁵⁸ y a los impuestos aplicados a activos.

En el caso de la tributación indirecta también hubo una oposición, más difusa pero significativa, de otros actores internos ante el IVA, que no pudo detener una convergencia gradual de todos los países de América Central en torno a una base ampliada y tasas más altas del IVA (o de impuestos de venta similares). La oposición se reflejó, en ocasiones, en esfuerzos por reducir la regresividad del IVA, que tomó la forma de una tasa que permitió, en algunos países, la exención de ciertos bienes o servicios. Fue evidente la incapacidad política de aquellos actores para plantear fuentes alternativas de ingresos en áreas donde había convergencias con organismos internacionales de financiamiento: la reducción de exenciones y exoneraciones, y el establecimiento de impuestos directos alternativos, como los impuestos a activos o a la propiedad.

A la oposición fuerte y concentrada de las elites económicas se sumó la insuficiente y débil capacidad de sectores que podrían haberse beneficiado de las reformas tributarias, moldeando una manifiesta debilidad tributaria en la región durante la etapa de crisis y ajuste a la globalización.

E. EL PAPEL DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN EL MOMENTO ACTUAL

1. Introducción

Existe frustración sobre la incapacidad de los partidos políticos para atender los problemas económicos de la población, que incluso ha conducido al cuestionamiento del régimen democrático —y, por consiguiente, de los poderes legislativos— en la región.⁵⁹ Estas percepciones contrastan con los estudios y recomendaciones en materia fiscal que, a menudo, suponen un protagonismo único del Poder Ejecutivo, con evaluaciones centradas en la perspectiva de los ministerios o secretarías de Hacienda o Finanzas, de las administraciones tributarias o aduaneras, e incluso de cooperantes internacionales tan influyentes como el FMI, el Banco Mundial o el BID, sin tomar en cuenta los poderes legislativos.

Pero el análisis de la economía política de las reformas tributarias no puede hacer abstracción de la acción legislativa ni de los partidos políticos, que constituyen la esencia de los regímenes democráticos de la región. Desde la década de los 90 todos los países de América Central cuentan con regímenes políticos democráticos, lo que diferencia a la etapa actual de las previas. La política fiscal en América Central ha involucrado a los organismos Ejecutivo y Legislativo de cada país, y en ocasiones incluso al Judicial por medio de su poder constitucional. Ello justifica asignarle una particular atención

a la acción política, en particular a los partidos políticos y al principal ámbito en el que interactúan: la instancia legislativa. En una democracia, el poder político de los partidos podría ser, además, un contrapeso frente al fuerte y concentrado poder de los grupos económicos más poderosos.

2. Los condicionantes constitucionales de la labor legislativa en materia fiscal

Las constituciones de América Central asignan atribuciones muy similares a sus respectivos poderes legislativos en materia fiscal. La primera atribución que destaca es la de aprobar, reformar y derogar leyes. Esta es la tarea primordial de toda asamblea legislativa. Si bien es una atribución general, sin alusión directa al tema fiscal, lo abarca en gran medida por atribuciones más específicas que se identifican en cada constitución.

Los poderes legislativos también tienen, en todos los países, la responsabilidad de aprobar, reformar y derogar impuestos. Esta atribución tiende a mencionarse de forma escueta en cada constitución, pero evidentemente es una de las asignaciones medulares de todo poder legislativo. Usualmente se le asigna también, a ese organismo, la responsabilidad de aprobar los arbitrios municipales, con lo que un elemento esencial de la descentralización fiscal queda bajo el control de las asambleas legislativas.

Las constituciones le dan a los poderes legislativos la facultad de conceder exenciones e incentivos fiscales, la que en ciertos casos está vinculada a los impuestos, mientras que en otros se presenta como una atribución adicional. Aunque es claro que forma parte de la facultad impositiva, llama la atención cómo las constituciones han sentido la necesidad de explicitarlo.

Una de las limitaciones al Poder Constitucional en materia fiscal son las propias condiciones que establecen las constituciones en la materia.⁶⁰ El grado de condicionalidad constitucional va desde situaciones permisivas, con escasas declaratorias de inconstitucionalidad, como ocurre en Honduras, hasta situaciones donde las leyes son continuamente obstaculizadas o mutiladas por declaratorias de inconstitucionalidad que realiza la Corte de Constitucionalidad, como es el caso de Guatemala (Véase el Recuadro 8).

En Guatemala la Constitución permite que cualquier ciudadano o empresa, con la asistencia de tres abogados, pueda presentar un recurso ante la Corte de Constitucionalidad —tribunal máximo en el ramo de la Constitución en Guatemala— la cual puede suspender su vigencia si considera que la ley vulnera algún derecho constitucional.⁶¹ Según la CEPAL esto fomenta que el campo de negociación de los impuestos sea una “negociación directa entre el Estado y las clases propietarias”, mientras que en otros países como Costa Rica o El Salvador, es en la Asamblea



Recuadro 8 Dos historias constitucionales en materia impositiva: Guatemala y Costa Rica

Mientras que la Constitución de Guatemala menciona trece veces la palabra impuestos y otras quince veces las palabras tributo, tributario o tributación, la de Costa Rica solo menciona en dos ocasiones la palabra impuestos, y las expresiones tributo, tributario o tributación no aparecen nunca. Esta comparación, que podría interpretarse como exclusivamente semántica, refleja mucho del espíritu fiscal que encierran ambas constituciones, y que ha dado lugar a dos patrones diferentes en materia de interpretación constitucional por su Corte de Constitucionalidad o Sala Constitucional, respectivamente.

La Constitución de Guatemala se juzga excesivamente restrictiva, dando lugar a numerosas declaratorias de inconstitucionalidad, mientras que en Costa Rica no se ha llegado a una situación tan extrema. En el caso de Guatemala son numerosos los artículos constitucionales que han sido utilizados para anular reformas impositivas, pero en particular se ha recurrido al artículo 243, sobre el principio de capacidad de pago, cuyo texto es el siguiente:

“El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto, las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición. Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco.”

La apreciación más común sobre este tema es que mientras en Guatemala la Constitución y especialmente su interpretación por la Corte de Constitucionalidad se han prestado a abuso, haciendo fracasar reformas tributarias, en Costa Rica, por el contrario, la Sala Constitucional ha logrado evitar abusos impositivos, pero sin constituirse en un valladar que debilite la capacidad tributaria del Estado.

Legislativa, en el terreno propiamente político, donde se define el poder tributario del Estado.⁶²

La disposición constitucional limita seriamente la capacidad del Poder Legislativo de Guatemala de incidir en la política tributaria en particular, mientras que tiene una incidencia relativamente menor en otros países de la región. La restricción de

las capacidades del Congreso es también una restricción impuesta al régimen democrático, lo que es congruente con la visión democrática limitada de las elites económicas en Guatemala, como lo señalado en J. Paige anteriormente.⁶³

Para comprender las restricciones constitucionales en Guatemala resulta útil examinar las estimaciones que la propia SAT realiza

acerca del impacto que tienen las reformas tributarias sobre la recaudación.⁶⁴ Con fines ilustrativos se presentan los datos correspondientes a los años 2004 y 2005 en los Cuadros 11 y 12.⁶⁵

Como antecedente es preciso saber que en 2004, tras ser declarado inconstitucional el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agrícolas, IEMA, que gravaba con un 3.5% el activo neto o con el 2.25% los ingresos brutos, se aprobó el IETAAP o Impuesto

Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, que se aplica a la base mayor, sea la cuarta parte de los activos netos o la cuarta parte de los ingresos brutos. El impuesto fue diseñado con una tasa descendente: arrancó en 2.5% en 2004, llega al 1% en 2007 y luego desaparece, de manera que el gobierno saliente heredará al gobierno que asume el poder en 2008 una situación fiscal frágil, que obligará a retomar el tema de la reforma fiscal (Ver cuadro 11).

Cuadro 11

Efecto de las reformas tributarias en Guatemala, 2004

(Cifras en Millones de Quetzales)

CONCEPTO	MONTO
Procesos de desgravación arancelaria	(81.63)
Derechos arancelarios a la importación	(72.88)
Impuesto al Valor Agregado, importaciones	(8.75)
Reformas tributarias del año 2004	(947.08)
Decreto 18-04 Impuesto Sobre la Renta	277.60
Decreto 19-04 Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	1,226.00
Decreto 21-04 Nueva ley de bebidas alcohólicas	59.70
Expediente 629-2003 de la Corte de Constitucionalidad Impuesto sobre distribución de bebidas (Cerveza)	(2.40)
Expediente 641-2003 de la Corte de Constitucionalidad Impuesto sobre distribución de bebidas (Bebidas alcohólicas)	(215.90)
Expediente 1806-2003 de la Corte de Constitucionalidad Impuesto sobre distribución de bebidas (Vinos)	(138.80)
Expediente 1882-2003 de la Corte de Constitucionalidad Impuesto sobre distribución de bebidas (Patentes)	(6.60)
Expediente 1086-2003 de la Corte de Constitucionalidad Impuesto Sobre la Renta	(173.90)
Expediente 1766-2001 y 181-2002 de la Corte de Constitucionalidad Impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias	(1,845.40)
Expediente 684-2003 y 361-2004 de la Corte de Constitucionalidad Impuesto sobre petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo	(127.38)
Total efecto sobre la recaudación del año 2004	(1,028.71)

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala.



El IETAAP tuvo un efecto positivo en 2004, que equivalió a casi un 5% de la recaudación tributaria estimada por la SAT para ese año,⁶⁶ y las modificaciones introducidas al IVA y a los impuestos sobre bebidas alcohólicas también tuvieron efectos positivos. Sin embargo, el impacto final de las reformas que entraron en vigencia ese año fue negativo, y de una magnitud similar a

la del aumento de los ingresos generado por el IETAAP. Esto se debió, en parte, al proceso de desgravación arancelaria. Pero sobre todo, a las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, de resultado negativo para la administración tributaria.

Las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad no resuelven para siempre los

Cuadro 12
Efecto de las Reformas Tributarias en Guatemala, 2005
(Cifras en Millones de Quetzales)

CONCEPTO	MONTO
Decreto 38-04 Reformas a la ley de maquila Impuesto al Valor Agregado Importaciones	(19.50) (19.50)
Procesos de desgravación arancelaria por tratados de libre comercio y acuerdos de alcance parcial	(32.70)
Derechos arancelarios a la importación	(29.20)
Impuesto al valor agregado importaciones	(3.50)
Artículo VII del GATT	(164.59)
Reducción del cobro por utilización de facturas	(311.69)
Derechos arancelarios a la importación	(155.75)
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	(155.94)
Aumento en la importación de vehículos usados	147.10
Derechos Arancelarios a la Importación	68.90
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	78.20
Decreto 19-04 Ley del IETAAP	(599.30)
Anticipo del pago del IETAAP correspondiente al primer trimestre del año 2005 a diciembre de 2004	(599.30)
Decreto 18-04 Ley del Impuesto sobre la Renta Régimen general	861.85 861.85
Decreto 601-04 Aranceles compensatorios a la importación de combustible	1,464.37
Derechos arancelarios a la Importación	1,307.47
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	156.90
Expediente 361-2003 de la Corte de Constitucionalidad	(1,395.77)
Impuesto sobre petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo	(1,395.77)
Total efecto sobre la recaudación del año 2004	(50.23)

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala.

diferendos sobre las leyes tributarias; por tanto hay una suerte de batalla constante entre el Estado y el sector privado organizado: el cambio positivo más importante que se nota en el cuadro anterior resultó de la introducción del IETAAP; el cambio negativo mayor resultó de la eliminación del IEMA. Pero estos dos impuestos son, en sus rasgos esenciales, idénticos (Ver Cuadro 12).

En 2005 el efecto neto de las medidas que incrementaron la recaudación y las medidas que la disminuyeron fue prácticamente nulo. En este caso la reacción del Gobierno frente a la resolución de la Corte de Constitucionalidad (2003), que declaró inconstitucional el impuesto al petróleo y causó una pérdida de recaudación de Q1,395 millones, fue un nuevo decreto sobre la importación de combustibles, con un efecto positivo de Q1,464 millones. La batalla entre los esfuerzos del Gobierno para recaudar y las resoluciones constitucionales que invalidan los impuestos creados por el Gobierno parece continuar.

3. Condicionantes políticos de la incidencia legislativa

La ausencia de mayorías parlamentarias resultantes de las últimas elecciones en casi todos los países, con la excepción de Panamá, ha debilitado la incidencia relativa del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, y ha dado mayor espacio al protagonismo de los miembros del Poder Legislativo en todos

los ámbitos de las políticas públicas. Sin embargo, tres factores limitan esta mayor posibilidad de incidencia, con diferencias entre países.

Primero, en la mayor parte de casos la periodicidad de las elecciones legislativas, y su coincidencia con las del Ejecutivo, significa que los candidatos al Poder Legislativo tienen cierta dependencia política de los candidatos presidenciales. Segundo, en algunos casos la polarización ideológica ha debilitado la capacidad de llegar a acuerdos, lo que también debilita la gestión legislativa. Finalmente, la debilidad técnica en el ámbito fiscal del Poder Legislativo también ha limitado su capacidad de iniciativa.

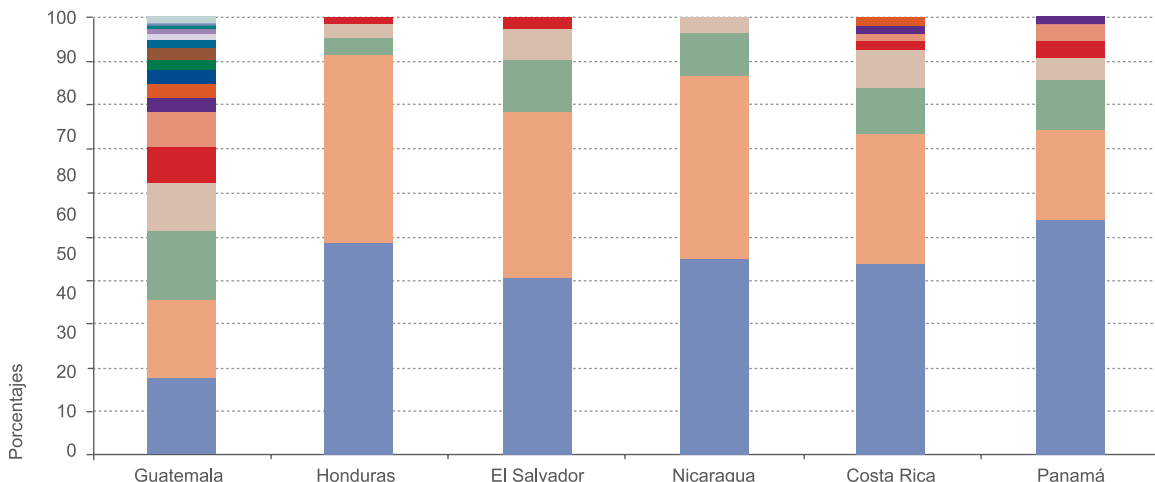
La Gráfica 2 presenta información sobre la composición y segmentación de las bancadas en los congresos. Cada espacio en la barra representa el porcentaje de diputados que corresponde a determinado partido. El caso más extremo es el de Guatemala, donde aparecen 17 bancadas y un grupo de independientes. Varios de estos grupos no existían cuando la legislatura fue electa en noviembre de 2003. Se aprecia que la atomización parlamentaria es un fenómeno exclusivo de Guatemala, que refleja la situación diferente y cambiante del sistema de partidos políticos en América Central.⁶⁷

Honduras cuenta con el sistema más institucionalizado de partidos políticos y Guatemala el menor; la institucionalidad

Gráfica 2

Participación porcentual de bancadas de partidos políticos en las asambleas legislativas, 2006

(Porcentajes)



Nota: los datos corresponden a diciembre de 2006 y no al momento de la elección, lo cual puede ser importante debido a la existencia de diputados que abandonan sus partidos semanas o meses después de que han sido electos.

Fuente: Asambleas legislativas o congresos de América Central.

de los partidos en El Salvador se ubica en una posición intermedia. En Costa Rica y en Nicaragua (después de las últimas elecciones) el sistema de partidos se estaría fragmentando más, en contraste con Panamá, donde la tendencia sería la contraria.

Excepto Panamá, en ningún otro país los partidos gobernantes cuentan con mayoría absoluta; ello indica que los gobiernos se ven forzados a negociar con una o más bancadas de oposición para obtener los votos necesarios y lograr cambiar las leyes. Esto ha debilitado al Poder Ejecutivo y fortalecido al Legislativo, dentro de ciertos límites. La situación varía en Honduras o El Salvador, donde el partido oficial solo

debe negociar con otra bancada para lograr la mayoría; pero en Guatemala, llegar a alcanzar esa mayoría absoluta puede resultar una labor complicada. El voto calificado es casi inalcanzable para la mayoría de gobiernos, a no ser que sea producto de una ardua negociación con varias de las fuerzas de oposición.

Por otra parte, los poderes legislativos de Guatemala, Panamá, Costa Rica y Honduras sufren una polarización menor a la de El Salvador y Nicaragua, porque sus partidos podrían ubicarse principalmente en el abanico ideológico de centro-izquierda a centro-derecha. En El Salvador y Nicaragua, por el contrario, la confrontación ideológica es más directa, se diluye la

presencia del centro, y se afianzan la de la izquierda y derecha, dando como resultado asambleas legislativas con una beligerancia interna mayor, generalmente con mayores dificultades para llegar a acuerdos.

Aunque no se obtuvo información precisa, se estima que en la mayoría de los poderes legislativos la reelección es baja, con lo que la mayoría la constituyen diputados noveles. Esto dificulta el aprendizaje y la experiencia parlamentaria. En el caso de Costa Rica incluso está prohibida la reelección inmediata, lo que para efectos de la Reforma Fiscal, que se discutió largamente en la legislatura previa, creó dificultades porque los diputados actuales no están imbuidos de los pormenores de la discusión previa; en parte es como si se reiniciara la polémica parlamentaria en materia fiscal.

Lo anterior está vinculado con la solidez del tipo de asesoría que reciben los diputados. Es probable hallar en los parlamentos—incluso en países industrializados—senadores y diputados con un conocimiento amplio, pero superficial, de los temas. Se esperaría que contaran con asesores especializados en los temas más frecuentemente abordados por una legislatura, entre estos el tema fiscal. Así se daría una combinación apropiada entre la apreciación política del diputado y la experiencia técnica del asesor.

En otras palabras, el político daría la orientación mientras el técnico afinaría y le daría

consistencia a ese objetivo. Sin embargo, los analistas económicos independientes tienden a coincidir que en todos los países el respaldo brindado por los asesores legislativos es mayormente débil y no compensa la precariedad técnica que experimentan los diputados. Esta fragilidad técnica de las asambleas legislativas, especialmente en materia fiscal, contribuye a debilitarlas respecto de los organismos ejecutivos.

En principio, existe una brecha importante entre las atribuciones fiscales que le otorgan las constituciones a los poderes legislativos, que podrían ejecutar con claridad y efectividad si utilizaran a plenitud sus atribuciones constitucionales, y las que se llevan a cabo en la práctica. A los factores mencionados se agrega el peso del presidencialismo en la región, derivado de las capacidades administrativas del Poder Ejecutivo y de la naturaleza de la cultura política de los países, más que de los poderes constitucionales y partidarios.⁶⁸

El poder presidencial es capaz de determinar agendas, apoyado por el aporte técnico de la burocracia, por su capacidad para designar y vetar personal, y debido a tradiciones patrimonialistas y caudillistas. En contraste con un Poder Ejecutivo que parece tener un mayor poder que el que sugiere la Constitución en cada país, el Poder Legislativo tendría un menor poder al que dicta la Constitución, aun cuando exista la tendencia a reducir ambas brechas gracias al fin de las mayorías parlamentarias.



4. La vulnerabilidad de los partidos frente a intereses económicos

Las elites económicas, algunas con inversiones en el ámbito centroamericano o internacional, tienen una alta capacidad para incidir en las políticas públicas y en el comportamiento de los partidos políticos. Su poderío económico, su capacidad para financiar campañas electorales, su estrecha relación con los medios masivos de comunicación, y la existencia de gobiernos pro-empresariales, permiten que esta incidencia sea significativa. Esta incidencia se ha reflejado en el impulso de estrategias nacionales de desarrollo, en el apoyo a políticas sectoriales (turismo, sector financiero, textiles, azúcar) que benefician a algún sector en particular, y en la búsqueda de privilegios para empresas específicas, especialmente “para obtener ventajas arancelarias o fiscales, que es una de las áreas más frecuentes de presión por parte de los grupos de poder económico”.⁶⁹

La capacidad de incidir de los grupos de poder económico no es la misma en todos los países, y ha variado en diferentes momentos. En el caso de la relación con los partidos políticos, su principal fuente de incidencia surge de su capacidad para financiar campañas electorales, incluyendo el financiamiento de “campañas sucias”, además acordar recursos a diputados, destinados a favorecer la aprobación de ciertas leyes⁷⁰ (Véase el Recuadro 9).

Recuadro 9 El financiamiento político en América Central

Uno de los condicionantes básicos de la autonomía de los partidos frente a grupos económicos poderosos es su fuente de financiamiento. De acuerdo con un estudio de K. Casas y D. Zovatto aproximadamente un tercio de los gastos electorales de los partidos políticos estaría cubierto por recursos públicos, e incluso esa cifra tendería a estar sobreestimada. Aparte de una proporción relativamente pequeña de contribuciones que se obtienen de diputados y —en el caso de Honduras y Nicaragua— de funcionarios del Gobierno, la búsqueda de recursos electorales domésticos se concentra casi totalmente en un grupo muy reducido de empresarios en cada país. Se destacan como contribuyentes los empresarios de la construcción, del sector bancario y de los medios de comunicación. En general, las contribuciones empresariales buscan garantizar el acceso a los tomadores de decisión del Estado y su buena voluntad.

Fuente: Casas y Zovatto (2004).

Sin embargo, dos hechos han afectado de manera diferente esta capacidad de incidencia. La primera es que aun en los países de mayor peso directo de grupos económicos en el pasado, ha habido momentos en que los partidos políticos no favorecidos por aquellos han llegado al poder, como en el caso de la Democracia Cristiana durante la década de los 80 en El Salvador, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) en Guatemala entre 2000 y 2004, y el Frente Sandinista en Nicaragua, más recientemente.

La segunda es que la fortaleza institucional de los partidos ha variado de país a país; en Honduras y Costa Rica existen partidos de larga tradición, y donde la incidencia de los grupos económicos es más indirecta, a diferencia de los partidos directamente creados o financiados por sectores empresariales en otros países.

Lo anterior sugiere diversos grados de autonomía de los partidos políticos frente a los grupos económicos más poderosos, especialmente cuando, como resultado de su acceso al poder, el control del aparato estatal les permite redefinir sus relaciones con estos grupos. Ello se refleja en iniciativas gubernamentales que pueden no corresponder a los intereses de los grupos de poder económico, como lo fue la reforma tributaria introducida por el gobierno de El Salvador en 2004.⁷¹ En otras palabras, el régimen democrático establecido en los países de América Central ha abierto espacios para impulsar reformas, y la posibilidad de aprovechar o no el margen que pueda existir, dependerá de la estrategia política que se utilice para impulsar las reformas.

5. Pactos fiscales de Guatemala y Costa Rica: reflejo de la debilidad de los partidos políticos y de la acción colectiva

La búsqueda de “pactos fiscales” en varios países centroamericanos ha buscado impulsar ciertas reformas fiscales dentro de un marco que pueda darles sostenibilidad.

Los esfuerzos más importantes han sido los realizados en Guatemala y Costa Rica. La historia reciente de las reformas tributarias en Guatemala está inextricablemente vinculada a los Acuerdos de Paz firmados al finalizar el primer año del gobierno de Álvaro Arzú.⁷² Uno de los componentes de dichos acuerdos es un compromiso en materia fiscal, que incluye el incremento del gasto público social prioritario, el incremento de la carga tributaria hasta un 12% del PIB y la reducción del gasto militar.

Ya en febrero de 1998 el gobierno preveía que le sería imposible cumplir con las metas fiscales de los Acuerdos de Paz y solicitó a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) una recalendarización del cumplimiento de esas metas. En octubre de ese mismo año, se firmó un Acuerdo de Recalendarización y se inició el proceso del Pacto Fiscal. De esta manera, se emprendió un proceso cuya primera tarea fue la creación de una Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, cuyos miembros fueron seleccionadas por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz entre diciembre de 1998 y febrero de 1999. El proceso preparatorio culminó en diciembre de 1999, cuando se entregó a la CAAP el documento “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala”.

A partir de ese momento, comenzó un proceso de negociación entre los participantes, agrupados en dos bloques: por una parte, el CACIF, organización sombrilla del sector privado guatemalteco y por otra,



el COS o Colectivo de Organizaciones Sociales. El proceso de negociación fue sorprendentemente veloz, lo que refleja la calidad del trabajo preparatorio, en lo técnico y en lo político. El 25 de mayo de 2000 se firmó el Pacto Fiscal y el camino para una reforma fiscal sostenible y de largo plazo en Guatemala parecía estar allanado. Sin embargo, no fue así.

Los acuerdos generales establecidos en el Pacto Fiscal tenían que ser traducidos a propuestas concretas de medidas tributarias y estas, a su vez, debían que ser aprobadas por la Asamblea Legislativa. Esto implicaba dos retos: mantener el acuerdo entre los grupos que habían participado en la negociación del Pacto Fiscal, particularmente entre el CACIF y el COS y, además, lograr que el cuerpo legislativo apoyara y convirtiera en ley los resultados de ese acuerdo.

Un primer obstáculo fue sorteado y el 19 de junio, tras un rompimiento temporal de las negociaciones, se llegó un acuerdo entre las partes. Este tuvo lugar en el seno de un grupo ad hoc, formado ante la inquietud de los participantes en el Pacto Fiscal, de quedar fuera del proceso de elaboración de la legislación tributaria que recogieran los acuerdos del pacto. No se deseaba que la tarea quedara exclusivamente en manos del Gobierno, por medio del Ministerio de Finanzas.

Sin embargo, el papel del grupo parece haber sido entendido de manera distinta por diversos participantes en el proceso: desde

la perspectiva del Gobierno, se trataba de un mero grupo de información y consulta. Desde el punto de vista del COS y del CACIF, era un grupo de negociación, como lo reflejan los acuerdos del 19 de junio y la firma, el 20, del “Acuerdo Político para el financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia de Guatemala”.

Sin embargo, el mismo 19 de junio el Ministerio de Finanzas había enviado su propio proyecto de reforma tributaria al Congreso. Aunque el Presidente de la República ordenó a su Ministro de Finanzas que conciliara ambas propuestas, la orden no fue cumplida y eventualmente el Congreso aprobó su propia versión de la reforma. Hubo entonces una mesa de negociación presidida por el Vicepresidente de la República, de la que se desligó el CAAP.

¿Fracasó entonces el proceso? De ser así, ¿por qué el Pacto Fiscal sigue siendo el punto de referencia y la base de legitimación de las propuestas de reforma fiscal en Guatemala? En buena medida, lo que sucedió en Guatemala explica la tensión entre el poder político formal, expresado en los partidos políticos y representado en el Congreso, y las organizaciones gremiales de los sectores empresariales y sociales, que llevaron con éxito un proceso de diálogo y que esperaban que sus acuerdos fuesen recibidos como un “mandato” por parte de los órganos políticos.

Lo notorio fue que los acuerdos entre grupos sociales no articulados de manera

clara con los partidos políticos no fueron considerados vinculantes por estos últimos; y que, por otra parte, ni el Gobierno ni el Congreso vieron en los acuerdos del Pacto Fiscal la mejor oportunidad para minimizar el costo de la Reforma Tributaria, sino como una intromisión en el ámbito de sus poderes, y como intromisión que era, debía ser resistida. Para algunas lecciones obtenidas de esta experiencia véase el Recuadro 10.

La trayectoria de la reforma tributaria reciente en Costa Rica guarda cierto paralelismo con la de Guatemala en el sentido de que, habiendo tenido como punto de partida un supuesto consenso que hizo prever a sus promotores una pronta aprobación, en realidad tuvo un trámite inusualmente largo, sin haber culminado exitosamente. El paso inicial de la propuesta de reforma fue la creación de una Comisión de Ex Ministros de Hacienda de los dos partidos políticos que hasta aquel momento habían dominado la política costarricense.

Esta Comisión, con la cooperación, a manera de secretaría técnica, del Ministerio de Hacienda, elaboró un diagnóstico y una propuesta de reforma global del sistema tributario costarricense. En virtud de la conformación bipartidista de la Comisión y del carácter unánime de las recomendaciones que emanaron de ella, el Informe fue recibido con un cierto optimismo en cuanto a las perspectivas de transformar las recomendaciones en legislación.

La reforma incluía una transformación radical en el ISR,⁷³ una solución al tema de cómo sustituir los regímenes de Zona Franca —que tienen fecha de expiración en virtud de la normativa de la OMC— e incrementar la recaudación proveniente de las personas naturales. Otros ajustes en el Impuesto Sobre la Renta incluían una normativa moderna para regular precios de transferencia y normas de aplicación general para gravar las rentas de los no residentes que, como vimos anteriormente, están sujetas en la actualidad a un gravamen que varía de manera arbitraria en función de la actividad que generó la renta gravable. En el caso del Impuesto General sobre las Ventas se proponía la inclusión genérica de los servicios y un rediseño de la normativa sobre crédito tributario en este impuesto, de manera que la adquisición de servicios sujetos al impuesto generara un crédito para el contribuyente, en contraste con la normativa actual que reconoce créditos únicamente para aquellos bienes que se incorporan físicamente en el producto final. Aunque la propuesta no avanzaba de manera agresiva en la reducción de la lista de bienes exentos en la legislación vigente, sí aseguraba que el tratamiento que estos recibiesen fuese efectivamente el de exención y no el de tasa cero.

Sin embargo, de la misma manera que los partidos políticos guatemaltecos no se sintieron vinculados por los acuerdos a los que había llegado la “sociedad civil” sin la participación de esos partidos, los diputados



Recuadro 10

Lecciones del Pacto Fiscal en Guatemala

“Por una parte, debiera estar clara la diferencia entre una reforma tributaria aislada, a menudo no consolidada social y políticamente, y lo que es un pacto social sobre la política fiscal. Los pactos fiscales normalmente incluyen reformas tributarias de largo alcance que marcan al país y a su política fiscal por mucho tiempo, sobre la base de acuerdos cuya negociación se inserta en la institucionalidad democrática del país y que cuentan con un amplio apoyo político y social. Por otra parte, una vez asegurado un proceso participativo para reformar y reforzar el marco institucional en el cual se define la política fiscal que apunta a garantizar un pacto social efectivo, son las propias experiencias de pactos fiscales en Guatemala y otros países las que sugieren varias recomendaciones:

- i) Aprovechar oportunidades de cambios en la correlación de fuerzas internas para impulsar un pacto social sobre la política fiscal.
- ii) Contar con una organización o arreglo institucional bien definido para impulsar el proceso y que este tenga credibilidad técnica y política y represente a los principales sectores involucrados en la negociación del pacto social sobre la política fiscal.
- iii) Incluir desde el principio a los partidos políticos y al Poder Legislativo en el proceso de negociación, tomando en cuenta que el cambio institucional que se busca pretende democratizar la definición de la política fiscal y que ello pasa por incorporar de manera decisiva a los partidos y al Poder Legislativo como componentes fundamentales de un régimen democrático.
- iv) Fundamentar el proceso en un enfoque holístico y de largo plazo, que pueda ampliar el número de temas sujetos a concesiones —sin limitarlo exclusivamente al tema de los impuestos— para facilitar los acuerdos. La negociación de un pacto fiscal no debería ser interpretada como un proceso dirigido a lograr una reforma tributaria de corto plazo, sino como un punto de partida para una reforma duradera del Estado que, basada en un cambio en la correlación de fuerzas, orientará la política pública en el futuro.
- v) Implementar una estrategia de consultas bien definida y clara que no solo asegure que se han tomado en cuenta diversos intereses sino que también confiera legitimidad al proceso y permita explicar sus componentes potenciales.
- vi) Establecer una relación positiva, de aliados, con los medios de comunicación para que estos apoyen el proceso.
- vii) Divulgar la información y los estudios sobre el tema, contribuyendo así a un proceso de aprendizaje colectivo que pueda facilitar la convergencia de posiciones y el desarrollo de un “lenguaje” compartido que permita llegar a acuerdos. Las estadísticas serias y precisas son parte del “lenguaje” que puede favorecer los acuerdos.
- viii) Poner en práctica técnicas de negociación flexibles, tomando en cuenta la experiencia pasada del país en cuestión.
- ix) Compensar las asimetrías en la capacidad de negociación de diversos sectores mediante un mayor acceso a la información de los grupos más débiles y el mejoramiento de su capacidad técnica y de negociación.
- x) Asignar suficiente tiempo a la construcción de capacidades y a la negociación con el fin de alcanzar los resultados que se esperan.”

de los dos partidos involucrados en este proceso no se sintieron vinculados por los acuerdos a los que habían llegado unos Ex Ministros percibidos como “técnicos” desvinculados de las estructuras de poder partidario y de orientación conservadora.

Además, surgió una tercera fuerza política en el país, que no había participado del todo en la elaboración del diagnóstico y las recomendaciones, que adquirió suficiente peso en la Asamblea Legislativa para convertirse en un jugador clave sin cuyo acuerdo la aprobación de la reforma se hacía casi imposible. En pocas palabras, la recomendación técnica de los ex Ministros se quedó huérfana de apoyo político. Como en el caso del Pacto Fiscal de Guatemala, quedó en evidencia la debilidad e insuficiencia de la acción colectiva del Organismo Legislativo y de las organizaciones o personas representativas de la sociedad civil, lo cual también se reflejó en la dificultad de que ambas se articularan y llegaran a acuerdos.

6. El fortalecimiento de la administración tributaria: base para nuevas reformas

Dos hechos han contribuido a mejorar la recaudación tributaria en los últimos años en los países de América Central. Por una parte, han aumentado las tasas de crecimiento económico en todos los países, lo cual ha conducido a que, aun cuando se mantenga estable la carga tributaria

(ingresos tributarios como proporción del PIB), la recaudación ha aumentado en términos absolutos permitiéndole a los gobiernos aumentar su gasto sin medidas tributarias adicionales. Pero además de lo anterior también se ha dado un proceso de mejora continua en las aún precarias entidades de administración tributaria, especialmente en los años más recientes, que han dado lugar a aumentos de la carga tributaria en cada país.

La combinación de ambos efectos —más crecimiento económico y administración tributaria más eficaz— han contribuido así a unas finanzas más sanas. Llama la atención, en particular, el fortalecimiento de la capacidad de recaudar en algunos países, como El Salvador, Panamá y Nicaragua, como parte de unos esfuerzos por impulsar reformas que generalmente no han significado cambios en las tasas impositivas que se aplican en cada caso. Guatemala, mediante una ley dirigida a reducir la evasión aprobada en 2006, también avanzó en este sentido.

Lo anterior coincide con una fuerte asesoría de la comunidad internacional en este ámbito (véase el recuadro 11), incluyendo apoyo bilateral (Estados Unidos, España) y multilateral (BID y FMI). El avance en el ámbito de la administración tributaria también ha generado menor oposición en la medida en que se ha orientado a promover la equidad “horizontal”, intentando que aquellas empresas o personas con igual



consumo o ingreso paguen la misma proporción de impuestos.⁷⁴ Los avances en este terreno, no obstante las exenciones y exoneraciones que tienden a erosionar este tipo de equidad, proporcionan una base para unas reformas que puedan contar con un mayor apoyo político en el futuro.

i. El Salvador

Así, las reformas tributarias más recientes de El Salvador se concentraron más en los ajustes al Código Tributario y menos en modificaciones en el diseño de los

principales impuestos. Las reformas aprobadas en junio del 2004 (D.L.Nº 496 del 28 de octubre de 2004, modificando el Impuesto Sobre la Renta; D.L.Nº 495 de la misma fecha, modificando el Impuesto sobre las Transacciones de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA); y D.L.Nº 497, de la misma fecha, que modifica el Código Tributario) modificaron alrededor de 70 artículos relacionados sobre todo con los controles tributarios, las obligaciones de los contribuyentes y la fiscalización de las obligaciones tributarias.

Recuadro 11

El rescate, de nuevo, de la administración tributaria

La administración de la recaudación tributaria fue objeto de la asesoría del FMI y de otros organismos internacionales a los países de América Central durante el período 1990-2005, con una creciente atención en los últimos años. Al igual que en otros países, los asesores de los organismos internacionales tuvieron tres orientaciones en relación con el mejoramiento de la administración tributaria. La primera era fortalecer la organización, procedimientos y entrenamiento del personal, tarea que estuvo acompañada de modestas modificaciones al sistema impositivo. La segunda se orientó a interconectar los tributos de tal suerte que los administradores obtuvieran de los contribuyentes información que ayudara a presionar para que cumplieran sus obligaciones tributarias. Finalmente, la tercera tuvo como propósito la simplificación de los sistemas tributarios para facilitar el control administrativo y reforzar la obligación del pago de los tributos. En años recientes, la tendencia fue la de utilizar en combinaciones diferentes los tres criterios anteriores.

En los países de América Central la asesoría se concentró en recomendar medidas para hacer más eficiente y eficaz la actividad de la recaudación tributaria de los dos impuestos más importantes —ISR e IVA— y para darle una mayor fortaleza e independencia institucional a los entes u organismos encargados de la recaudación fiscal y del control de la misma. En algunos estudios recientes del FMI se afirma que en América Central el fortalecimiento institucional de la recaudación tributaria y la eliminación de exenciones y exoneraciones podrían aumentar la recaudación fiscal de los países del área en casi un 50% con respecto de la actual recaudación. Dado que la tributación directa requiere más información y controles que la tributación indirecta, una condición para avanzar con la implementación efectiva del impuesto sobre la renta es contar con una sólida administración tributaria.

En cuanto a los principales impuestos, las modificaciones se concentraron en acotar los créditos admisibles en el Impuesto al Valor Agregado así como las deducciones permitidas en el cálculo del Impuesto Sobre la Renta, al mismo tiempo que se especificaron taxativamente nuevos gastos no deducibles y se introdujeron provisiones referentes a precios de transferencia y a transacciones con paraísos fiscales. También se introdujeron modificaciones a la normativa del sector financiero, de las cuales la más relevante desde el punto de vista tributario es la ruptura del secreto bancario de cara a la Administración Tributaria.

Nuevos cambios aprobados en marzo de 2005 (D.L.Nº 644 de marzo de 2005 modificando el IVA; y D.L.Nº 648 del 17 de marzo de 2005 modificando el Código Tributario) pueden ser considerados una “reforma de la reforma”, a la cual introducen diversos ajustes que no implican cambios fundamentales.⁷⁵ Una parte fundamental de estas reformas, como se explicó en el capítulo anterior, ha sido la introducción del sistema de retenciones, y otra parte se ha centrado en mejorar la recaudación del Impuesto Sobre la Renta.

La evaluación que la propia administración tributaria hace de las reformas y su aplicación es altamente positiva: “En materia de recaudación de impuestos, durante el ejercicio fiscal 2005, los ingresos tributarios alcanzaron un monto de US\$2,229.4 millones, con un crecimiento anual de 15.8% respecto de 2004, la mayor

tasa de incremento desde 1995. Dicho crecimiento significó \$304.2 millones adicionales de ingresos en términos nominales, el más grande en la historia de El Salvador, lo que es producto del impacto por la reforma tributaria, la ampliación de la base de contribuyentes, la ejecución de planes masivos de fiscalización y el mayor crecimiento de la economía”.⁷⁶ Llama la atención, al descomponer este crecimiento por impuestos, el hecho de que los rubros de la recaudación que más rápidamente crecen son el Impuesto Sobre la Renta, el IVA y los impuestos selectivos de consumo, como puede verse en el cuadro siguiente.⁷⁷

Aunque la misma administración reconoce que los resultados fiscales fueron debido en parte a fenómenos económicos fuera de su control, el esfuerzo administrativo es innegable: el número de contribuyentes del IVA pasó de 107,584 a 113,834 durante el último período fiscal, al tiempo que el número de contribuyentes en el Impuesto Sobre la Renta subió en 39,124 nuevos contribuyentes (un incremento del 11.3% respecto del período anterior).

Tras estas cifras se encuentra un esfuerzo importante por reorganizar y fortalecer la administración tributaria, desarrollar convenios de cooperación con ese propósito y por incrementar la eficacia de las acciones de fiscalización, cuyo resultado se evidencia por el hecho de que el Tribunal de Apelaciones confirmó la gran mayoría de los montos tasados por la administración. En síntesis, esta evidencia parece avalar

Cuadro 13

El Salvador. Evolución reciente de la recaudación, por impuestos, 2003-2006
(Porcentajes del PIB y tasas de crecimiento)

	Porcentajes del PIB				Crecimiento promedio anual (recaudación en dólares) 2006/2003
	2003	2004	2005	2006 ^c	
I. Ingresos tributarios	11.6	11.5	12.6	13.7	12.7
1. Impuestos directos	3.5	3.5	4.0	4.4	16.0
a. Impuesto sobre la renta	3.4	3.4	3.9	4.3	16.1
b. Impuesto a la propiedad ^a	0.1	0.1	0.1	0.1	10.7
c. Otros impuestos directos	-	-	-	-	
2. Impuestos indirectos	8.2	8.0	8.5	9.2	11.3
a. Impuesto generales sobre bienes y servicios (IVA)	6.1	6.0	6.5	7.2	12.8
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo ^b	0.9	0.9	1.0	0.9	8.9
* Derivados del petróleo ^c	0.4	0.4	0.4	0.4	0.9
c. Impuesto sobre comercio internacional	1.2	1.1	1.1	1.1	4.0
d. Otros impuestos indirectos ^d	0.0	0.0	0.0	0.0	52.9

a/ Incluye el impuesto al patrimonio y el impuesto a la transferencia de propiedades.

b/ Impuestos al consumo de productos y uso de servicios.

c/ Fondo de Conservación Vial (FOVIAL).

d/ Timbres fiscales, otros indirectos e impuesto al azúcar para 2003.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/series_estadisticas.html), Ministerio de Hacienda para la ley del presupuesto de 2007.

la interpretación de la administración en cuanto a los resultados tanto de la reforma tributaria como del fortalecimiento de la administración tributaria.

ii. Nicaragua

El sistema tributario nicaragüense ha estado sometido a un proceso constante de reformas, cuyos hitos recientes son la aprobación de la Ley de Justicia Tributaria en 1997, seguida por reformas adicionales en 1999, 2000 y 2002, y la aprobación de la Ley de Equidad Fiscal en 2003. En este caso también existen indicios de un fortalecimiento de la administración tributaria a

partir de 2003. Como se indicó en el capítulo anterior, hubo un fuerte aumento de la productividad del IVA ese año.

La ley de Equidad Fiscal de 2003 tenía el propósito fundamental de ampliar la base tributaria, reduciendo las exoneraciones en el Impuesto Sobre la Renta y en el Impuesto General Sobre las Ventas, y modificando el tratamiento de los bienes de la canasta básica para el consumo interno, que pasarían de “tasa cero” a “exentos” (es decir, que soportan el impuesto pagado en las compras sin derecho a crédito fiscal y sin deber cobrar el impuesto en sus ventas).

La Dirección General de Ingresos ha publicado un informe, “La Ruta del Cambio”⁷⁸ que da algunas pistas, pero apenas preliminares, para entender el comportamiento de la recaudación. En términos generales, el incremento en la recaudación es atribuido a la vigencia de la Ley de Equidad Fiscal y a una mejor gestión de la Dirección General de Ingresos. Algunos indicadores parecen señalar que esta mejoría en la gestión tributaria es, en efecto, una de las causas del incremento de la recaudación. Por una parte, la carga tributaria aumentó del 15.2% en 2003 a 16.6% en 2004, con aumentos significativos distribuidos entre el Impuesto Sobre la Renta, el IVA e impuestos selectivos. Este nivel de carga tributaria, con una leve tendencia ascendente, se mantuvo en los dos años siguientes.

Por otra parte, un diagnóstico interno del Registro de Contribuyentes llevó a la DGI a la conclusión de que era necesario un reempadronamiento general de contribuyentes a nivel nacional. Sin embargo, se optó por una estrategia en la que se trabajaría primero con los contribuyentes de más importancia en la recaudación, y paulatinamente se cubriría el universo completo.

Un primer resultado de este esfuerzo fue la disminución en el número de Grandes Contribuyentes, que se redujo de 654 a 364, mientras que el porcentaje de recaudación representado por este grupo se mantuvo prácticamente igual: pasó del 72.3% de la recaudación al 72.9%. Aún más notable es el hecho de que la omisión se redujo del

18.7% de estos contribuyentes, a inicios de 2004, a menos del 1% a finales de ese año. Al mismo tiempo, la mora acumulada desde 1992 a 2004, según los datos de la administración, tuvo una reducción del 34%.

Aunque estos datos no llegan a constituir un análisis completo de la evolución reciente de la recaudación en Nicaragua, sí parecen respaldar la hipótesis de que el fortalecimiento de la administración tributaria—sean cuales fueren las deficiencias que aún pueda tener— junto con los efectos de la Ley de Equidad Fiscal, son las causas del aumento en la recaudación en Nicaragua.

iii. Honduras

En Honduras, antes de 2006, hubo algunos cambios importantes en la legislación pero sin un fortalecimiento de la administración tributaria. En junio de 2002, por medio de la Ley del Equilibrio Financiero y la Protección Social, Decreto N°. 194-2002, el Gobierno de Honduras introdujo reformas en los principales impuestos del país, a saber, Ventas, Importación, Selectivo de Consumo, Matrícula de Vehículos, Renta y otros y estableció un impuesto quinquenal específico sobre las máquinas tragamonedas.

Por otra parte, Honduras recurrió, como sus vecinos, a un impuesto a los activos como una suerte de “pago mínimo” en el Impuesto Sobre la Renta. A diferencia de Costa Rica y Guatemala, que debieron renunciar al uso de este impuesto después de fallos



de las cortes constitucionales, en Honduras el Impuesto al Activo Neto, vigente desde 1994, fue renovado en 2003 mediante la aprobación de la Ley de Equidad Tributaria, Decreto N°. 51-2003, apenas un año después de su extinción en el año 2002. Esa misma ley introdujo un recargo de 5 puntos en la tasa del Impuesto Sobre la Renta. Dicho recargo, de carácter temporal, fue extendido hasta 2006 por medio de la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas, Decreto N°. 219-2003, que entró en vigencia en enero de 2004.

También en 2003 se aprobó una modificación a los tres impuestos que gravaban el petróleo y sus derivados, los que fueron consolidados en un impuesto único, como hizo también Costa Rica alrededor de estas fechas. En el año 2004 se introdujeron reformas adicionales al Código Tributario (Decreto N°. 210-2004), al Código Penal, en el cual se introdujo un capítulo sobre los Delitos de Contrabando y Defraudación Fiscal y sus Penas (Decreto N°. 212-2004); y a la Ley de Estructuración de la Administración Tributaria (Decreto N°. 216-2004).

Más allá de los cambios formales en la legislación tributaria, antes del 2006 era notable la debilidad de la administración tributaria, cuya independencia presupuestaria fue eliminada mediante un alto grado de rotación personal, y que, a pesar de amplios programas de cooperación técnica, no había sido capaz de desarrollar las herramientas informáticas necesarias para hacer efectiva su gestión. No

obstante un fuerte apoyo de la cooperación internacional, los avances en materia de administración tributaria fueron escasos, los problemas de migración de información del sistema anterior no fueron adecuadamente resueltos y la acumulación de declaraciones no incorporadas al sistema (“indefinidos” y “rechazados”) llevó a que el sistema eventualmente dejara de utilizarse.

El bajo presupuesto de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), estimado en alrededor de 0.08% de la recaudación y el bajo número de inspectores fiscales en comparación con los contribuyentes a fiscalizar, son dos expresiones adicionales de esta debilidad. Sin embargo, un cambio de autoridades de la DEI en 2006 y reformas administrativas dentro de la misma parecen haber contribuido a ciertas mejoras ese año, con incrementos de los impuestos directos e indirectos recaudados, pero sin que esté garantizada su sostenibilidad.

iv. Guatemala

El ejemplo más reciente de fortalecimiento de la administración tributaria es el de Guatemala, donde en 2006 se aprobó una ley para combatir la evasión, centrada en asegurar retenciones de impuestos, con cláusulas similares a las conferidas en la legislación salvadoreña aprobada un año antes, como se explicó en el capítulo anterior.

El éxito de este tipo de sistemas depende en buena medida de quiénes son los agentes de retención, es decir, los que le cobran

a los proveedores una proporción de sus ventas para luego transferírsela al Estado. En general, los agentes de retención deben tener una conducta tributaria ejemplar y contar con gran poder de compra y solidez patrimonial. En el caso de Guatemala los retenedores incluyen a los grandes compradores, a los exportadores y a las administradoras de tarjetas de crédito. Como consecuencia de esta legislación, los contribuyentes afectos al sistema de retenciones reportaron ventas, sujetas al pago del IVA, que aumentaron en un 15.8% entre octubre de 2006 y marzo de 2007, mientras que los contribuyentes no afectos aumentaron en solo 9.4% sus ventas durante este período. Durante el mismo período el PIB nominal aumentó en un 10.6%, lo cual sugiere que el sistema de retenciones estaría contribuyendo a aumentar la carga tributaria de manera significativa.

v. Panamá

Panamá, a diferencia de lo que ha sucedido en el resto de los países del istmo, ha tenido un sistema tributario bastante estable, con pocas reformas en los últimos 25 años. Esta situación ha sido posible, en buena medida, porque el Gobierno de Panamá cuenta con los ingresos generados por la operación de Canal de Panamá. Otras fuentes de ingresos no tributarios son los dividendos de las empresas semiprivatizadas (electricidad y telecomunicaciones). Además, los ingresos resultantes de la venta parcial de estas empresas se utilizaron para constituir un

fideicomiso que genera ingresos al gobierno de Panamá de alrededor de \$70 millones al año.

En el año 2003, la Ley 61 transformó el IVA panameño, que a partir de ese momento fue conocido como el Impuesto a las Transacciones de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS). La inclusión de los servicios fue un cambio fundamental que aumentó la base del impuesto a pesar de las exenciones que se mantuvieron, tales como servicios médicos y bancarios. Esta misma ley estableció un impuesto sobre los activos de los bancos, con un tope de US \$350,000 y exoneró del pago del Impuesto Sobre la Renta a los asalariados con ingresos de menos de US \$800 mensuales, con un costo fiscal que ha sido estimado en US \$50 millones por las autoridades tributarias panameñas.

La propuesta introdujo modificaciones importantes en el ordenamiento tributario panameño y dotó a la administración tributaria de mejores instrumentos para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, entre las cuales destaca la potestad de solicitar información de relevancia tributaria a los bancos. El ITBMS incrementó su recaudación en 0.9 puntos del PIB del año 2002 al 2006.

Posteriormente, en el año 2005, la principal innovación de la Ley 6 fue la creación del Cálculo Alternativo del Impuesto Sobre la Renta o CAIR, que funciona como un pago mínimo en el caso del Impuesto Sobre la



Renta. El impuesto parece haber tenido el impacto esperado por las autoridades, ya que la recaudación proveniente del Impuesto Sobre la Renta en Panamá, tomando en cuenta los datos de la recaudación del 2006, muestran un incremento de más de 2.1 puntos porcentuales del PIB respecto de lo que se recaudaba en el año 2004.

La aplicación de este impuesto generó controversias. Por una parte, se ha argumentado que este es un impuesto que constituye una especie de “parche” o solución parcial al problema de la incapacidad de la administración tributaria para determinar con algún grado de precisión la renta neta de los contribuyentes, a fin de verificar la adecuada liquidación del impuesto —según el método convencional— por parte de los contribuyentes. Desde esta perspectiva, la adopción del CAIR implica la renuncia de la administración a ingresos que podría recaudar con una mejor fiscalización de los contribuyentes y la eliminación de este régimen alternativo.

Desde lo que podría parecer una perspectiva opuesta, se criticó a la administración por rechazar, de manera poco fundamentada, las solicitudes que presentan los contribuyentes para que no se les aplique el CAIR, a lo que tienen derecho, por ejemplo, los contribuyentes que han tenido pérdidas en un determinado período fiscal. Lo que resulta interesante es que ambas críticas coinciden en un punto crucial: la administración no tiene la capacidad de

determinar cuál es la verdadera situación económica de los contribuyentes. Ante esta incapacidad, se optó por la aplicación mecánica de una regla aparentemente sencilla, pero que con frecuencia conduce a situaciones de inequidad, ya sea porque el contribuyente realiza un aporte menor al que correspondería dados sus resultados económicos o bien porque hace un aporte mayor de lo que debería hacer.

El último aspecto a destacar de esta Ley es la eliminación de varios de los sistemas de incentivos que estaban vigentes en aquel momento: la Ley de Reforestación y la Ley de Fomento Forestal (Ley 11 de 2004 que empezaba a regir en 2005). Al igual que sucedido con reformas previas en Panamá, esta reforma tiene un componente de fortalecimiento de la administración tributaria mediante la creación de nuevas multas por el incumplimiento de obligaciones formales: el suministro incompleto de información o el suministro de información falsa así como requerimientos de declaraciones sobre la veracidad de la información suministrada a la Dirección General de Ingresos (DGI).

Panamá comparte dos características con el resto de los países de América Central: no dispone aún de una normativa adecuada para la fiscalidad de las transacciones internacionales (normativa sobre precios de transferencia, regulaciones especiales para las transacciones que involucran paraísos fiscales, tratados y sistemas de intercambio

de información con otras administraciones tributarias) y tiene una administración tributaria que es percibida como débil, sin recursos ni capacitación adecuados para el cumplimiento satisfactorio de sus tareas. Sin embargo, Panamá también comparte con los demás países evidencia de cierto fortalecimiento de la administración tributaria como resultado de acciones administrativas y de legislación que, en ocasiones de manera poco ortodoxa, ha incluido nuevos métodos de control, retención y precisión de las obligaciones tributarias, con un fuerte énfasis en medidas que buscan contribuir a la equidad horizontal. Al fortalecerse la administración tributaria y al reducirse la evasión se han establecido bases más sólidas para llevar a cabo reformas tributarias más amplias en el futuro.

7. El poder legislativo y las reformas tributarias más recientes

El Cuadro 14 permite apreciar las principales reformas tributarias que han tenido lugar en la región en los últimos años. Los cambios han tenido lugar en el primer año de cada administración, e incluso en el primer semestre que sigue a la toma de posesión del nuevo gobierno.

Han predominado las reformas comprensivas e inmediatas, más que cambios aislados o progresivos que se fueran dando a lo largo de los meses aunque ha habido países, como El Salvador, donde también ha habido un proceso continuo de “reformular las reformas”. A nivel de opinión pública ha calado expresiones como “paquetazo tributario” para referirse a los cambios

Cuadro 14
Últimas reformas tributarias en América Central

País	Toma de posesión del gobierno	Fecha de la reforma tributaria
Guatemala	14 de enero de 2004	junio de 2004
Honduras	27 de enero de 2006	no ha habido reforma reciente
El Salvador	1 de junio de 2004	noviembre de 2004
Nicaragua	10 de enero de 2002	mayo de 2003
Costa Rica	8 de mayo de 2006	no ha habido reforma reciente
Panamá	1 de septiembre de 2004	febrero de 2005

Nota: se refiere a las principales reformas. Como se explica en el texto, ha habido otras reformas menores, especialmente en El Salvador (marzo 2005) y, en menor medida, Guatemala (julio-agosto 2006).

Fuente: Elaboración propia.



más comprensivos que han propuesto los gobiernos. Estos han procurado que en un solo proyecto de ley, o en proyectos de ley separados pero que se presentan de manera conjunta, se planteen los cambios impositivos.

La implementación de este tipo de estrategia estaría respondiendo al ciclo político de cada país, con un primer año de mayor popularidad de los presidentes, cuando procuran que se aprueben decisiones difíciles.⁷⁹ Los gobiernos han considerado que es en esas ocasiones cuando procede gastar parte de su capital político, aunque en algunos casos se pudiera preferir el segundo año. Esto respondería más a la necesidad de consensuar y preparar los proyectos de ley necesarios a lo interno de cada gobierno, lo cual ya es parte de una estrategia política más compleja, que además de una respuesta concentrada y relativamente rápida, también requiere establecer alianzas mediante cierto tipo de sanciones e incentivos, y que estaría reflejando la ausencia de mayorías parlamentarias en los países. El desgaste del último año tampoco favorece, *ceteris paribus*, el impulso de reformas tributarias.⁸⁰

Por otra parte, como se explicó en la sección anterior, las reformas que han sido planteadas en los últimos años en la región han sido más de índole de ampliación de bases, o de revisión de artículos dirigidos a mejorar la administración tributaria, lo que ha reducido el impacto visible del “paquetazo”. Los cambios en tasas del IVA

o del ISR han sido la excepción y no la regla. En otras palabras, los gobiernos y los poderes legislativos han optado por reformas tributarias que si bien han creado polémica —prácticamente toda modificación tributaria genera debate— no han llegado al punto de levantar la discusión sobre el tema de las tasas, que es aún más polémico. Esta orientación probablemente refleje, además, el mayor énfasis que los organismos internacionales de financiamiento le han otorgado a la administración tributaria en los últimos años. Sin embargo, no existe evidencia de cambios institucionales decisivos en el ámbito fiscal propuestos por los poderes legislativos. No se han contemplado modificaciones profundas a la institucionalidad, con la excepción de la reforma que dio lugar a la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en Guatemala en 1997.

En todo caso, mientras que en la aprobación presupuestaria y en materia de reformas institucionales de carácter fiscal el insumo de los diputados tiende a ser pequeño, los márgenes de acción de los diputados en materia tributaria tienden a ser mayores, por varias razones. En primer lugar, en el caso de los impuestos la intervención ha sido menor cuando el partido de gobierno ha contado con una mayoría en el poder legislativo, lo que le ha permitido al Ejecutivo imponer su criterio con relativa facilidad y rapidez. Sin embargo esta situación ha dejado de predominar en todos los países, con la excepción de Panamá, como se indicó.

En segundo término, los planteamientos programáticos de los partidos en materia impositiva corrientemente han sido muy generales, no estableciendo lineamientos precisos sobre el tema, ni reconociendo la necesidad de que se deben aumentar los impuestos para que el Estado cuente con mayores recursos (véase el Recuadro 12). Esta falta de precisión sobre el tema permite que se den posiciones basadas en principios ideológicos muy generales y a menudo en contra del aumento de impuestos. Ello favorece, en particular,

la acción de los diputados en contra de las reformas tributarias que puedan surgir del Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, el rechazo a propuestas de reformas tributarias no tiene, para los diputados, el costo político que puede tener un rechazo al proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Al contrario, puede tener beneficios políticos, en la medida en que sectores importantes de la población no favorecen el pago de más impuestos.

Recuadro 12

El tema tributario en las campañas electorales: Nicaragua y Costa Rica

Los partidos políticos tienden a realizar una serie de ofertas durante las campañas electorales, las cuales implicarían erogaciones importantes de recursos públicos en caso de llegar a concretarse. Por el lado de los ingresos, sin embargo, los partidos son muy evasivos y aparte de algunas generalidades no llegan a precisar más su posición tributaria.

En el caso de Nicaragua, la reciente campaña electoral ilustra bien este punto. De una revisión de los programas de gobierno de los principales contendientes, lo único que se logró encontrar en materia impositiva fue lo siguiente:

Frente Sandinista de Liberación Nacional: “Los recursos, los aportamos todos. De allí que también será una premisa importante, el promover en esa materia, la justicia, la solidaridad y la responsabilidad fiscal. Así... el que gana más, paga más. No creando más impuestos, sino que mejorando sustantivamente la gestión administrativa y evitando la evasión de impuestos para aumentar de ese modo la base de contribuyentes. Los que no han pagado como corresponde... ahora lo tendrán que hacer, por el bienestar del pueblo. Y esa mejora en la gestión fiscal, va de la mano de una política fiscal responsable, para el mejor desarrollo económico-social que todos queremos (...) el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional va a respetar la Ley de Municipios que ordena al Gobierno Nacional asignar el 10% del presupuesto a los municipios. Lo haremos sin titubeos y tribulaciones, automáticamente, a tiempo, y todos los años”.

Alianza Liberal Nicaragüense: Se revisaron todos los discursos de Eduardo Montealegre en su página web: www.vamosconeduardo.org y no se encontró ninguna mención al tema tributario.



Movimiento de Renovación Sandinista: “Revisaremos y reduciremos drásticamente la exoneración de impuestos. Eliminaremos totalmente las exoneraciones a los artículos suntuarios y a los vehículos de lujo. Pagarán impuestos quienes no los pagan. Y pagarán más impuestos quienes ganan más. Elevaremos a 100 mil córdobas la base imponible para el impuesto sobre la renta”.

Alternativa por el Cambio: “Las finanzas públicas del nuevo gobierno enfrentarán problemas tales como (...) un sistema de imposición tributaria no equitativo y en el que aún persisten grandes exenciones y exoneraciones (...) En ese marco proponemos las siguientes medidas de gobierno: (...) redistribuir la presión tributaria en los distintos estratos de la población en atención a sus ingresos”.

En Costa Rica los partidos políticos sí presentaron programas de gobierno mucho más desarrollados (127 páginas el del PLN y 129 páginas el del PAC), pero de nuevo, cuando se trataba de abordar el tema tributario, fueron bastantes escuetos y evasivos:

Partido de Liberación Nacional: “(...) comprometidos como estamos con la reducción del déficit fiscal, este aumento del gasto y la inversión implica un aumento de la recaudación tributaria, el cual se logrará a través de una transformación progresiva del sistema tributario —que haga pagar más a quien más tiene—, un esfuerzo riguroso para combatir la evasión, y una reforma profunda de la organización y el marco legal del sistema tributario”.

Partido Acción Ciudadana: “Mejorar la recaudación de los tributos de manera sustancial, sancionándose a los evasores. Cambiar paulatinamente el énfasis de los tributos hacia uno que grave más fuertemente a los sectores de mayor capacidad económica (...) El Ministerio de Hacienda se dedicará únicamente a la recaudación de impuestos y el Ministerio de Planificación y Política Económica gestionará el presupuesto nacional. Los impuestos de aduanas, renta y ventas se fiscalizarán por medio de sistemas informatizados y mediante la firma de convenios de información aduanera con los principales socios comerciales. Con estas medidas se estima incrementar la recaudación de estos tributos en cerca de un 40%. Los estratos de menores ingresos del país verán reducirse el pago de impuestos conforme se logren los objetivos de equilibrio en las finanzas públicas. La estructura tributaria se simplificará de manera que se facilite el control, la fiscalización y el pago de impuestos por parte de los contribuyentes. La Administración Tributaria contará con un sistema integral de información tributaria, que la convertirá en creíble y efectiva en la aplicación de medidas y sanciones para evitar la evasión (...) Otras medidas necesarias para el mejoramiento de la recaudación tributaria son: Creación del Registro Nacional de Accionistas. Las sociedades informarán a la Tributación de manera detallada quienes son los dueños y de todas las demás transacciones que sus socios realizaren con la sociedad. Creación de una oficina dentro de la Dirección General de la Tributación Directa que se dedique exclusivamente a velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los profesionales liberales. Creación de un sistema de seguimiento del patrimonio personal”.

Aún en el caso del PAC, que tiene la propuesta más larga, se aprecia que es un planteamiento bastante general, que evita incursionar en temas sensitivos y más bien se encamina por la vía de mejoras administrativas.

Finalmente, el cabildeo de intereses o grupos económicos fuertes es especialmente importante en esta área y su capacidad de incidencia es alta, como ya se notó. En algunas ocasiones estas presiones se reflejan en una oposición a cualquier reforma que pretenda aumentar los impuestos; en otras ocasiones surgen propuestas en exenciones y exoneraciones que tienden a restarle efectividad a las reformas aprobadas. Aquí es donde la iniciativa de los legisladores ha sido mayor, atendiendo a las necesidades de grupos económicos con intereses sectoriales particulares.

Lo anterior confirma la importante capacidad de incidencia del Poder Legislativo en materia tributaria, aunque con un sesgo negativo, en el sentido de que esta incidencia es mayor para oponerse a reformas o para debilitar su efecto. Las reformas recientemente aprobadas en cuatro países (Cuadro 14) tienden a confirmar esta apreciación, en la medida en que sus efectos han sido limitados, aunque los niveles de recaudación efectiva a que posteriormente dieron lugar alcanzaron cierta magnitud no desdeñable en el caso de El Salvador, Nicaragua y Panamá.

El impacto de la reforma aprobada en Guatemala en 2004 fue insignificante, aunque posteriormente se aprobó una nueva legislación en materia de evasión que tuvo un mayor efecto. A pesar de contar con dos nuevos gobiernos en Honduras y Costa Rica, establecidos en 2006, no se aprobaron reformas tributarias ese año. La ausencia

de mayorías parlamentarias en ambos casos muestra que es necesaria una estrategia previa de construcción de coaliciones para poder impulsar exitosamente unas reformas tributarias.

Por otra parte, las experiencias más radicales de aplicación de una estrategia de reformas profundas y comprensivas frente a una oposición fuerte y concentrada, como la que se implementó en tres períodos durante los cuales las elites económicas no tuvieron el control del Gobierno en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, sugieren que aunque se aprueben inicialmente, las reformas pueden ser revertidas, como efectivamente ocurrió en cada caso. Esto también conduce a la necesidad de reflexionar sobre la puesta en práctica de estrategias políticas más complejas y sostenibles, en varios sentidos.⁸¹

Así, una estrategia de reformas probablemente requerirá una etapa inicial de construcción de alianzas, cuya necesidad es aún más evidente en la actualidad ante la existencia de poderes legislativos en los cuales los gobiernos no cuentan con mayoría. La capacidad de extender estas alianzas para incluir a sectores organizados de la sociedad civil puede ser especialmente importante en presencia de estructuras partidarias débiles, aunque sin dejar de tomar en cuenta que, como actores fundamentales de un régimen democrático y para darle sostenibilidad política a lo acordado, los partidos políticos y el poder legislativo deben jugar un papel protagónico en este ámbito.



Es probable que se requiera una negociación con las fracciones más permeables de las elites económicas, tomando en cuenta que su incidencia no se refleja únicamente en la instancia legislativa, y que conviene aislar políticamente a los grupos más fuertemente opuestos a las reformas y no al sector privado en su conjunto. El proceso de diversificación de las elites económicas y su distanciamiento de la agricultura más tradicional puede favorecer esta negociación, pero el crecimiento de sectores que se han beneficiado de exenciones y exoneraciones ha dado lugar a ciertos grupos empresariales acostumbrados a beneficiarse de privilegios fiscales. Cierta apoyo empresarial a las reformas, especialmente por parte de algunas elites o grupos empresariales menos vinculadas a la agricultura tradicional y no acostumbradas a privilegios fiscales, podría ser fundamental, especialmente en algunos países centroamericanos.

Dos orientaciones generales de las reformas podrían facilitar procesos de convergencia, o alianzas, con diferencias de país a país. Por una parte, la búsqueda de apoyos debiera tomar en cuenta que la “moral tributaria” depende en buena parte de la percepción del buen uso de los recursos públicos,⁸² por lo que acciones decisivas y visibles dirigidas a mejorar la transparencia y eficacia del gasto público pueden contribuir a un contexto amplio, percibido por la ciudadanía en general, que sería más favorable para las reformas. Ello también podría reducir el “costo político” que los

miembros de las asambleas legislativas asocian con reformas tributarias.

Por otra parte, algunos empresarios denuncian repetidamente la “competencia desleal” que surge del hecho que algunos pagan impuestos y otros no, en parte por la evasión de tributos y en parte por la existencia de privilegios fiscales. Combatir esta competencia desleal, o favorecer la equidad horizontal –que paguen lo mismo los que ganan lo mismo– en general, también puede contribuir a un contexto más favorable para las reformas, aunque no está exento de dificultades. Podría hacerse mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y de la capacidad de sancionar a evasores asegurando la criminalización de la evasión –área en la cual los avances son sumamente limitados o inexistentes en el istmo– y por la vía de la reducción de exoneraciones y exenciones que benefician a sectores o grupos específicos, que seguramente se opondrían a esta iniciativa. En todo caso, este conjunto de acciones por el lado del gasto y de la tributación podría favorecer un compromiso más amplio de la población en torno al tema de la política fiscal.⁸³

Los actores y compromisos externos también pueden jugar un papel importante para favorecer la reforma, incluyendo a los organismos internacionales de financiamiento, siempre que se tenga una agenda de reforma bien definida y negociada en el ámbito nacional y que estas entidades puedan

apoyarla. Normas internacionales pueden ser asideros de las reformas, como la obligación que a partir del 2009 impone la Organización Mundial de Comercio de prohibir exoneraciones del impuesto sobre la renta para exportadores de países con ingresos por habitante mayores a los US \$1,000.

Acuerdos centroamericanos, especialmente asociados al establecimiento de la Unión Aduanera o incluso al Tratado de Libre Comercio convenido con los Estados Unidos, también pueden contribuir a apoyar las reformas. Dentro de este contexto pueden contemplarse acuerdos de doble tributación que, ante las tasas de imposición bajas en el istmo, podrían favorecer al fisco de los países centroamericanos. Las empresas extranjeras que están bajo mayor presión para cumplir con sus obligaciones tributarias y que se verían favorecidas con reglas más estables también podrían favorecer las reformas, aunque sin dejar de reconocer que también pueden estar entre las que acuden a formas más sofisticadas de evasión o elusión. Finalmente, las mismas calificadoras internacionales de riesgo reconocen, crecientemente, que las finanzas públicas sólidas, no solo para mantener la estabilidad macroeconómica sino también para permitirle al Estado cumplir adecuadamente con sus funciones, son parte de un adecuado “clima de negocios”.

La experiencia reciente de Panamá, en la cual luego de las reforma fiscales recientes la inversión extranjera directa ha repuntado y la economía mejoró su calificación de

riesgo-país ilustra el punto anterior. Los resultados de la política fiscal indican que para 2006 los recursos destinados a la inversión pública aumentaron en 88.4%, en comparación con 2005, mientras que la carga tributaria creció 21.7%, llegando a representar el 12.0% del PIB. En este sentido, la mayor confianza en Panamá ya fue evidente en 2006, pues logró atraer al 49.2% de la IED que ingresó a América Central y, medida como proporción del PIB, fue el país de que más IED atrajo (16.2%). Por su parte, la agencia calificadora de riesgo Standard & Poor’s —S&P— mejoró la perspectiva de riesgo-país de Panamá. De acuerdo con S&P la perspectiva futura de un país puede ser negativa, estable o positiva y, en el caso de Panamá, la perspectiva cambió de estable a positiva, como resultado de las recientes mejoras en el desempeño fiscal. S&P contempla la posibilidad de un mejoramiento en la calificación si se mantiene la consolidación fiscal, se aprueba la nueva ley de responsabilidad fiscal y se ejecuta la ampliación del Canal, lo que pondría a Panamá a un paso de conseguir el “Grado de Inversión”.⁸⁴

F. LOS DESAFÍOS DE UNA ESTRATEGIA PARA IMPULSAR REFORMAS FISCALES EN AMÉRICA CENTRAL

Los capítulos anteriores han mostrado que los países de América Central han avanzado significativamente en relación tanto a la gestión del gasto y del presupuesto como en lo que se refiere a la recaudación de impuestos, pero también han señalado que



persisten importantes desafíos en ambos ámbitos, y que buena parte del éxito en el futuro dependerá de las estrategias que se adopten para impulsar las reformas, especialmente tributarias, que se requirieron. Pero sería excesivamente pretencioso procurar hacer una propuesta general de estrategia para impulsar reformas tributarias.

No existe una amplia literatura sobre el tema que, sobre todo, tiene una naturaleza extremadamente compleja, puesto que una estrategia para impulsar reformas debe tomar en cuenta las posiciones y fuerzas de actores internos y externos, así como la gran diversidad de condiciones en cada país de América Central, a lo cual se une su naturaleza cambiante. Por consiguiente, una aproximación al tema solo puede hacerse partiendo de cierta modestia intelectual y con vistas a facilitar una reflexión inicial, de manera que ello pueda ser de utilidad para los tomadores de decisiones.

Lo que la historia de América Central sugiere es que los actores con mayor poder en el siglo XIX y parte del XX, especialmente cuando predominó la economía agroexportadora (1860-1940), no sufrieron un proceso fuerte de diversificación y ampliación, al menos en la mayoría de países, y no favorecieron profundas reformas tributarias. Su cercanía al poder tampoco requería que enfrentaran grandes amenazas contra las cuales tuvieran que luchar. Durante aquella época los ingresos del Estado dependían principalmente de aranceles aplicados a las

importaciones y, de manera secundaria, de diversos tipos de impuestos aplicados a los licores y al tabaco.

Esta situación comenzó a cambiar con los impuestos aplicados a los ingresos de las empresas bananeras en Costa Rica, Honduras y Guatemala, habiéndose logrado aumentar la tributación de aquellas durante la década de 1950, y poniendo de manifiesto que existía cierto margen de autonomía para hacerlo. Dos hechos abrieron un espacio que permitió que se implementara esta política. Por una parte, la coyuntura internacional contribuyó a facilitar el proceso, puesto que la principal exportadora de banano, la United Fruit Co. se vio debilitada por la amenaza de que, por sus prácticas monopólicas, fuera llevada a juicio ante la Corte de Justicia de los Estados Unidos. Por otra, en las políticas públicas comenzaron a incidir nuevos actores como consecuencia de cierta ampliación de la base social del Estado, especialmente sectores medios o sindicales con cierta capacidad de acción en los sistemas políticos más abiertos de Costa Rica y Honduras.

Esta situación ya anunciaba un incipiente proceso de sustitución de importaciones que se consolidó mediante el impulso de una estrategia centroamericana que se concretó en la conformación del Mercado Común Centroamericano en 1960. Sin embargo, y no obstante el dinámico proceso de industrialización y de diversificación agropecuaria que experimentó la región, ello no fue suficiente para dar lugar a nuevos

actores y empresarios independientes de la matriz agraria y tradicional de la cual provenía la mayor parte.

Los esfuerzos por aumentar los impuestos a las exportaciones durante esta etapa de sustitución de importaciones fueron transitorios. El intento de establecer un impuesto sobre la renta estuvo lejos de cumplir con las expectativas iniciales, no obstante las recomendaciones de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación internacional. Tuvo un mayor grado de desarrollo en Costa Rica y Honduras, lo que probablemente refleje la existencia de sistemas políticos más abiertos en esos países durante la época, aunque la introducción de exenciones redujo significativamente la base de este impuesto en todos los países.

La búsqueda de exenciones fue exacerbada por la competencia entre los países por atraer inversiones extranjeras, para atender el mercado conjunto desde cada uno de los países individuales. Una de las consecuencias de las insuficiencias tributarias fue el ajuste del gasto público mediante la reducción del gasto social, especialmente notable en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, agudizando así las fuertes tensiones sociales y políticas que la modernización económica con altos grados de exclusión social y política había fomentado.

La nueva etapa de crisis y ajuste a la globalización, iniciada en torno a 1980,

significó un profundo cambio de la política tributaria en la región. A diferencia de etapas anteriores, la incidencia de actores externos, y especialmente del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, fue decisiva en promover este cambio. Shocks externos, el fin del acceso que tenían los gobiernos al financiamiento privado en los mercados internacionales de capital, la adopción de un nuevo paradigma sintetizado en el “Consenso de Washington”, y un frente común de las fuentes bilaterales y multilaterales de financiamiento aumentaron significativamente su capacidad de incidir. Los cambios más importantes incluyeron la reducción de aranceles a la importación y la eliminación de impuestos aplicados a las exportaciones, así como la conversión del IVA –o alguna variante de éste- en el impuesto más importante dentro del conjunto de tributos.

El cambio no estuvo exento de fricciones. Organizaciones sociales de diverso tipo se opusieron a las alzas del IVA pero solamente lograron revertirlas transitoriamente, y las elites industriales no pudieron detener la apertura comercial. Las elites económicas en su conjunto tuvieron más éxito en evitar que se implementaran las recomendaciones del FMI de avanzar con un Impuesto Sobre la Renta simplificado y a la vez más efectivo. Nuevas exenciones y exoneraciones, ahora justificadas como requisitos indispensables para competir en el mercado mundial, erosionaron este impuesto y se ampliaron a varios sectores. Esfuerzos por establecer un impuesto mínimo sobre activos o



ingresos brutos también enfrentaron una férrea oposición y no pudieron convertirse en fuentes sostenibles de recursos.

Ya en un contexto menos desfavorable para las economías nacionales se redujo la incidencia de los organismos internacionales de financiamiento. También se hizo manifiesta la dificultad de avanzar con acuerdos (“pactos fiscales” en Guatemala y Costa Rica) o alianzas que pudieran incluir a actores sociales subalternos o a capas medias que fueran independientes de las elites económicas. A la oposición fuerte y concentrada de las elites económicas a las reformas tributarias se unió ahora la insuficiente y débil acción colectiva de otros actores, lo que tampoco favorecía el impulso de reformas.

Sin embargo, uno de los cambios más importantes de la nueva etapa de crisis y globalización fue el establecimiento de regímenes democráticos en todos los países de América Central. Ello planteó la posibilidad de que intereses políticos, con diversos grados de representatividad, pudieran reducir el grado de influencia de las elites económicas en la determinación de la política fiscal. Lo que parecería una política fiscal menos condicionada a los intereses directos de las élites económicas en Costa Rica y Honduras probablemente refleja una mayor tradición de diálogo y negociación y cierta incidencia de partidos políticos más institucionalizados. Las experiencias de reformas tributarias impulsadas por la Democracia Cristiana en El Salvador, el

Frente Sandinista en Nicaragua y el Frente Republicano Guatemalteco, también ilustra los costos de la confrontación y los límites de la capacidad de incidencia de las elites económicas, aun cuando el hecho de que las reformas fueran revertidas posteriormente pone de manifiesto la insuficiente y débil acción colectiva de actores alternativos.

En todo caso, el grado de influencia de los partidos políticos y de las asambleas legislativas ha sido restringido por factores cuya importancia tiende a variar de país a país. Se destacan la debilidad técnica de los partidos para manejar el tema fiscal en casi todos los partidos, así como la ausencia de programas definidos sobre el tema y la dependencia financiera de los partidos *vis a vis* grupos económicos poderosos. En Guatemala a ello se agregan los mayores límites que impone la Constitución a la labor legislativa, lo que puede considerarse como una restricción que las elites económicas lograron imponerle al régimen democrático en ese país. La ausencia de mayorías parlamentarias en todos los países, con la excepción de Panamá, también limita la capacidad de incidencia de los partidos.

Pero estas debilidades no han impedido ciertos avances recientes en materia tributaria. Llama la atención, en particular, el fortalecimiento reciente de la capacidad de recaudar en El Salvador, Panamá y Nicaragua. Han sido parte de esfuerzos por impulsar reformas que no han tenido como componente principal cambios en las tasas impositivas, pero que han fortalecido

la administración tributaria y que han dado lugar a aumentos importantes de la carga tributaria. Guatemala, mediante una ley dirigida a reducir la evasión aprobada en 2006, también avanzó en este sentido. En estas reformas ha tenido mucho peso la búsqueda de la equidad horizontal, es decir, aquella dirigida a asegurar que, los consumidores y empresas con niveles similares de consumo e ingreso, deben pagar niveles similares de impuestos.

Lo anterior sugiere tomar en cuenta cinco temas de reflexión cuando se diseñan estrategias de reforma. Primero, una estrategia de reformas requiere una etapa inicial de construcción de alianzas, necesidad que es aún más evidente frente a la existencia de poderes legislativos en los cuales los gobiernos no cuentan con mayoría. La capacidad de extender estas alianzas para incluir a sectores organizados de la sociedad civil puede ser especialmente importante en presencia de estructuras partidarias débiles y frente a la necesidad de reducir la probabilidad de que las reformas sean revertidas posteriormente, pero no debieran amenazar la responsabilidad central de los partidos y de los poderes legislativos en estos procesos. La sostenibilidad de las reformas depende de instituciones sólidas que a su vez dependen de partidos políticos sólidos.

Segundo, es probable que se requiera una negociación con las fracciones más permeables de las élites económicas,

tomando en cuenta que su incidencia no se refleja únicamente en la instancia legislativa y que conviene aislar políticamente a los grupos más fuertemente opuestos a las reformas y no al sector privado en su conjunto. El proceso de diversificación de las élites económicas y su distanciamiento de la agricultura más tradicional puede favorecer esta negociación, aunque el desarrollo de nuevas élites económicas en sectores parcial o totalmente exonerados del pago de impuestos puede hacerlo más difícil.

Tercero, integrar las reformas tributarias con otras reformas simultáneas –o previas- del gasto público para mejorar su transparencia y orientación, y con vistas a favorecer tanto la equidad como el crecimiento y la competitividad, también puede favorecer la moral tributaria y crear la base para un contrato social más amplio sobre el contenido de la política fiscal. Asumir la obligación ciudadana de tributar puede ser más aceptable en la medida que el Estado atiende adecuadamente –con eficacia, honestidad y rendición de cuentas- los derechos de los ciudadanos, especialmente en ámbitos como los de la integridad física, la educación y la salud. La mayor voluntad ciudadana de aceptar impuestos también puede reducir el costo político que los legisladores generalmente asocian con el impulso de reformas tributarias.

Cuarto, las reformas debieran contribuir a la equidad horizontal, de manera que pague



lo mismo la persona o empresa que gana lo mismo. Asegurar un sentido de justicia y la ausencia de una “competencia desleal” mediante el fortalecimiento de la equidad horizontal puede contribuir a ganar adeptos entre sectores empresariales tradicionalmente opuestos a aumentar la tributación y puede favorecer la “moral tributaria”. La búsqueda de esta equidad horizontal podría impulsarse mediante una efectiva criminalización de la evasión tributaria y con la reducción de exenciones y exoneraciones.

Finalmente, conviene tomar en cuenta la creciente importancia de actores externos en un mundo globalizado. Avanzar en este sentido puede significar obtener el apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento y de la comunidad internacional para favorecer agendas de reforma negociadas en cada país; asumir

como parte de las reformas compromisos centroamericanos que pueden dar un sentido de dirección compartido; transmitirle un mensaje de reglas claras a empresas extranjeras que generalmente se ven más presionadas a cumplir con sus obligaciones tributarias que sus contrapartes nacionales (aún cuando acuden a técnicas más sofisticadas de evasión, como los precios de transferencia); ajustarse a normas internacionales como la obligación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de no exonerar del impuesto sobre la renta a los exportadores; y tomar en cuenta los dictámenes de las calificadoras de riesgo, que crecientemente identifican a una política fiscal sólida no solo como condición para mantener la estabilidad macroeconómica sino también como requisito para asegurar la gobernabilidad.

NOTAS

- 1 Una excepción es Schneider (2006a) y (2006b).
- 2 El hecho de que Panamá tuvo un origen histórico diferente al del resto de países centroamericanos, y que tampoco fue parte del Mercado Común Centroamericano, significa que su historia de política económica y tributaria se aparta un tanto del resto de países. Analizar la historia tributaria de Panamá implica un esfuerzo adicional debido a que mucho material histórico se limita a los cinco países que constituyeron originalmente la Federación Centroamericana y a que el MCCA y no incluyera a Panamá.
- 3 Pérez Brignoli (2000), pp. 115-116.
- 4 Véase Cumberland (1928), p. 133-4.
- 5 SIECA (1973)
- 6 Las leyes de fomento industrial también incluían exoneraciones del impuesto sobre la renta.
- 7 Conviene recordar que el ISR en sentido moderno, tal como lo conocemos, se aplicó en Europa apenas a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Prusia en 1891-93, Austria en 1896, Gran Bretaña en 1909).
- 8 Fuente: Turcios (2003), Cáceres Prendes (1995) y Menjívar (1988).
- 9 Sin embargo, de acuerdo con Bulmer-Thomas (1989), en El Salvador, la influencia de los cafetaleros y los algodonereros fue suficiente para eximirlos de la ley de impuesto sobre la renta en 1951.
- 10 En un contexto en el que había muy pocas sociedades anónimas, tanto en el sector industrial como en el agropecuario. Hacia 1950 la mayoría de las empresas eran todavía sociedades familiares y el desarrollo capitalista exigía formas más ágiles de movilización del capital.
- 11 Fuente: Estimaciones propias con base en datos de SIECA(1973).
- 12 Ver Posas (1981) Pincus (1968) y Checchi (1959).
- 13 El impuesto sobre la renta grava tanto las empresas como las personas. En el caso de Honduras es significativo el caso de las empresas bananeras (extranjeras) ya que estas reciben un tratamiento especial.
- 14 Estimación propia con base en datos de SIECA (1973).
- 15 Esta iniciativa judicial y la generalización de una enfermedad, la sigatoka negra, en los países centroamericanos condujo al posterior abandono de varias plantaciones por parte de esta empresa. Más adelante, durante la década de 1970, hubo un intento de aplicar un impuesto sobre el precio del banano exportado como parte de una iniciativa conjunta de la Unión de Países Exportadores de Banano, con un éxito parcial y transitorio.
- 16 Tenía solamente un carácter simbólico: los contribuyentes eran unos 13,500 (empresas e individuos) y pagaban tasas muy bajas, según un valor estimado de la propiedad que nada tenía que ver con el valor de mercado.
- 17 Más allá de las planillas de salarios del gobierno, el Ministerio de Hacienda no ejercía control sobre el destino de otros gastos.
- 18 Fuente: Knut (2004), CEPAL (1967), IBRF (1953).
- 19 De acuerdo con estimaciones basadas en datos de SIECA (1973).
- 20 Bulmer-Thomas (1989), pag. 158-159.
- 21 Inicialmente el impuesto a pagar sería rebajado en las siguientes proporciones: la renta proveniente de todo servicio personal, profesional o técnico, cuando no excediera los doce mil quetzales, 10%; explotaciones



- agropecuarias, 10%; industrias en que el valor de la materia prima fuera producida en el país en más del cincuenta por ciento, siempre que no gozaran de las exenciones contenidas en la ley de fomento industrial, 10%, e industrias establecidas fuera del departamento de Guatemala, 20%. Posteriormente fueron agregadas ciertas exenciones tendientes a incentivar a la inversión.
- 22 Stotsky y WoldeMariam (2002).
 - 23 Ver CEPAL (1986).
 - 24 Taylor (1967).
 - 25 Tanzi y Zee (2000); Tait (1989); Goode (1993).
 - 26 Para más detalles véase el apartado sobre incentivos fiscales, más adelante.
 - 27 CEPAL 1980-2005 y Agosín, et.al. (2006); Stotsky y WoldeMariam (2002).
 - 28 Coelho (2002).
 - 29 Figliuoli (2000); Stotsky y WoldeMariam (2002); Agosín, et.al. (2006).
 - 30 Silvani (2001); Stotsky (2002).
 - 31 Ello también estuvo influido por las propuestas de un grupo de economistas que lo sugerían como un único impuesto que desplazara al resto de los impuestos, incluido el ISR, propuesta que no fue del agrado del FMI. Casanegra 1997; Silvani (2004).
 - 32 Idem.
 - 33 Coelho (2000) y (2004).
 - 34 Coelho (2000) y (2004).
 - 35 SIECA (1973). Aparte del libre comercio entre los países signatarios y del arancel externo común, una unión aduanera normalmente incluye un arreglo para distribuir los ingresos arancelarios que surgen de la aplicación del arancel externo común. Se asegura así una libre circulación de mercaderías dentro de la zona de libre comercio, sin que cada país tenga que aplicar el arancel común cada vez que un producto pasa por una frontera en la región. En Centroamérica el libre comercio, tradicionalmente, se ha limitado a los productos originarios de la región, y no ha incluido los productos que provienen del resto del mundo. La Unión Aduanera que actualmente se está contemplando incluiría un arreglo para distribuir, de acuerdo con alguna fórmula convenida, los ingresos derivados de los aranceles aplicados a las importaciones provenientes de terceros países, y se permitiría su libre circulación dentro de la Unión, sin restringir este tratamiento a los originarios en la región.
 - 36 Goode (1993).
 - 37 Barreix, Roca y Villela (2004).
 - 38 CEPAL (1998).
 - 39 CEPAL (1998), p.128.
 - 40 Fuentes (2006).
 - 41 Honduras está en una situación ambigua dependiendo de cómo se mide el ingreso por habitante por año, y sólo Nicaragua tendría claramente el derecho de extender este privilegio más allá del 2009.
 - 42 Mediante la cual se ampliaron la exoneración a otros impuestos (IVA, impuesto sobre derivados del petróleo) y se permitió exportar de la maquila hacia Centroamérica. La legislación anterior concedía el beneficio de la actividad de la maquila a aquellas exportaciones destinadas hacia fuera del área centroamericana.
 - 43 SAT (2005).
 - 44 Sánchez (2006).
 - 45 Stotsky y WoldeMariam (2002).
 - 46 Tanzi y Zee (2000).

- 47 Hubo posteriores apoyos técnicos del BID/INTAL y de la OEA en este ámbito, pero sin un impacto decisivo que alterara la orientación estratégica de la política arancelaria adoptada desde finales de la década de 1950.
- 48 La ausencia de cadenas productivas completas ha dado lugar a que algunos contribuyentes cuenten con créditos fiscales muy superiores a los débitos y, por ende, no tributen a través de este impuesto.
- 49 La existencia de un sector informal como obstáculo para aplicar impuestos se escucha de manera reiterada en los países centroamericanos, pero la oposición empresarial lo ha destacado más en relación al ISR que en relación al IVA.
- 50 Como lo documenta la Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2003), págs. 61 y 62. Ver síntesis en recuadro 4.
- 51 Paige (1997). El estudio de Paige se concentra básicamente en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, con algunas referencias a Guatemala.
- 52 Paige (1997) explica también cómo en Costa Rica fue decisivo el levantamiento armado de Figueres en 1948 para asegurar el establecimiento de un régimen democrático en ese país. Véase Paige (1997), capítulos 7 y 10.
- 53 Segovia (2005), p. 56-61.
- 54 Véase Rosenthal (2006).
- 55 Stotsky y Wolde Mariam (2002).
- 56 Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2003), pág. 62.
- 57 Bird (1992); Tanzi y Zee (2000).
- 58 Stotsky y WoldeMariam (2002).
- 59 Achard y González (2004).
- 60 Las cortes o instancias constitucionales en los países de América Central son las siguientes: Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia en Honduras, El Salvador y Nicaragua; Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia en Costa Rica; en Guatemala, Corte de Constitucionalidad y en Panamá, Corte Suprema de Justicia.
- 61 Fuentes y Cabrera (2006).
- 62 CEPAL (1996).
- 63 Véase Paige (1997), que aunque no realiza un análisis exhaustivo del caso de Guatemala, a diferencia de otros países centroamericanos, llama la atención a las características de las elites guatemaltecas.
- 64 Esta es la única administración tributaria de la región que no solo realiza este tipo de estimaciones de manera sistemática, sino que además las publica en su página WEB.
- 65 Las estimaciones completas para los años 2001 a 2005 pueden ser consultadas por el lector en: <http://portal.sat.gob.gt/portal/content/view/336/83/>
- 66 Estimaciones que no toman en cuenta el efecto de la devolución del crédito del IVA, de manera que el efecto sobre la recaudación neta es mayor.
- 67 Sobre esto véase Achard y González (2004).
- 68 Achard y González (2004).
- 69 Segovia (2005), p. 99.
- 70 Segovia (2005), p. 113.
- 71 Segovia (2005), p. 100.
- 72 Gamboa y Trentavizi (2001) y Fuentes y Cabrera (2006).
- 73 Pasar de renta territorial a renta mundial; pasar de un modelo de renta cedular a uno de renta global; pasar de un concepto de renta-producto a uno de renta-ingreso (incluyendo de esta manera las ganancias de capital dentro de la renta gravable).



- 74 La equidad “vertical” se refiere a la equidad aplicada a grupos con diferentes niveles de ingresos. La “progresividad” tributaria significa que los hogares o empresas de mayores ingresos deben pagar proporcionalmente más impuestos, promoviendo así una mayor equidad vertical. En general, pareciera que las reformas dirigidas a asegurar la equidad horizontal son menos difíciles de llevar a cabo que aquellas dirigidas a promover la equidad vertical y pueden considerarse, en todo caso, como pre-requisitos para avanzar en este sentido.
- 75 Una descripción más detallada de las reformas aprobadas en este período puede encontrarse en Ministerio de Hacienda de El Salvador (2005) y (2006). Ambas pueden consultarse en: http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=177,223487&_dad=portal&_schema=PORTAL
- 76 Ministerio de Hacienda de El Salvador (2006), p.17.
- 77 Memoria del Ministerio de Hacienda (2006). ibid.
- 78 Se puede consultar en www.dgi.gob.ni/modulos_html/infogeneral/ruta_cambio.pdf
- 79 Schneider (2006a) y (2006b) propone clasificar las estrategias que se pueden seguir en cuatro categorías: el “big bang” o “paquetazo”, sanciones e incentivos selectivos, gradualidad y experimentación, y pactos sociales. Estos, de manera aislada o combinada, pueden servir para enfrentar problemas de oposición fuerte y concentrada, acción colectiva débil e insuficiente, información incompleta y costos de transacción.
- 80 Aunque hay excepciones, que resultan de compartir el costo de las reformas antes de las elecciones para que así el nuevo gobierno no tenga que iniciar su gestión con una reforma que siempre tendrá un costo político de consideración. Esto ocurrió con el alza de la tasa del IVA del 7 al 10% en Guatemala, que fue aprobado durante el último año del gobierno de Ramiro de León (que por circunstancias especiales no tenía representación partidaria en el Congreso) y que fue implementado en el gobierno siguiente, de Álvaro Arzú.
- 81 Analíticamente conviene distinguir entre los obstáculos a las reformas que se derivan de una oposición fuerte y concentrada y los que se derivan de las dificultades de asegurar acciones colectivas, además de otros problemas de información y de costos de transacción. Véase sobre esto a Schneider (2006a) y (2006b).
- 82 Torgler (2005).
- 83 Una consecuencia de la informalidad es que implica la “salida” o “escape” de numerosas personas y empresas del contrato social (explícito o implícito) que debiera ser la base del Estado y de la política fiscal. Lo mismo ocurre con élites económicas que, al acudir exclusivamente a la provisión privada de servicios de seguridad, educación y salud, no tienen necesidad del Estado. Véase World Bank (2007), capítulo 8, especialmente págs. 223-243.
- 84 Observatorio fiscal No.45, Martes 22 de Mayo de 2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achard, D. y L. González (2004), *Un desafío a la democracia – los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, Compañía ABC Ediciones del Sur S.A.
- Adler, J. Schlesinger, E. y E. Olson (1970), *Public Finance and Economic Development in Guatemala*. Connecticut, Greenwood Press, Publishers.
- Agosin, M., Barreix A., Gómez-Sabiani, J. y R.Machado (2006), *Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica*. Revista de la CEPAL 87, diciembre. Santiago de Chile, CEPAL.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. (2004), “Impacto fiscal de la liberalización comercial en América” Integración y comercio en América, Nota periódica, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Enero.
- Bird, R. (1992), *Tax Reform in Latin America A Review of Some Recent Experiences*. *Latin American Research Review*, Vol. 27, No. 1
- Bulmer-Thomas, V. (1989), *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José, Costa Rica, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Bulmer-Thomas, V. y D. Kincaid (2000), *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Cáceres Prendes, J. (1995), *Discourses of Reformism. El Salvador, 1944-1960*. Ph. D. Dissertation, Latin American Studies, the University of Texas at Austin.
- Casas, K. y D. Zovato (2004), “El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana” en *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, BID/OEA/IDEA.
- Casanegra de Jantscher M., Castro, P., Ramos, A. y O., Schenone. (1997), “Guatemala: Rompiendo la Barrera del 8%”, IMF, Washington, DC.
- CEPAL (1986), *Centroamérica: bases de reactivación y desarrollo*. Revista de la CEPAL No. 28. Santiago de Chile.
- CEPAL (1967), *El desarrollo económico de Nicaragua*. México, D.F., CEPAL.



- CEPAL (1998), “Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica”, LC/MEX/R.669 (SEM.89/1).
- Checchi, V. et al. (1959), *Honduras. A problem in economic development*, New York, The Twentieth Century Fund.
- Coelho, I. et alia (2004), *El Salvador: Reforma tributaria para el crecimiento en la economía abierta.*, IMF, Washington, D. C.
- Coelho, I. y O. Schenone (2000), *El Salvador: Profundización de la reforma tributaria.* FMI, Washington, D.C.
- Cumberland, W.W. (1928), *Nicaragua. Investigación Económica y Financiera.* Preparada, a solicitud de Nicaragua, bajo los auspicios del Departamento de Estado. Traducción castellana de Gonzalo Meneses Ocón, Colección Cultural Banco de América, Managua, 1980.
- ESAPAC (1966), *Primera reunión de directores de tributación de Centroamérica y Panamá: informe final de conclusiones y recomendaciones.* Serie de Informes de Seminarios No. 619. San José Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública de América Central.
- Fuentes, J.A. (2006), *Retos de la política fiscal en Centroamérica.* Serie estudios y perspectivas No. 64, Subsede CEPAL México, México, D.F., CEPAL.
- Fuentes, J.A. y M. Cabrera (2005), “Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación”, *Revista de la CEPAL No. 88.*
- Figliuoli, L. et alia (2000), “Nicaragua: Tratamientos especiales en la tributación al consumo y a las importaciones”, FMI, Washington, D. C.
- Gamboa, N. y B. Trevizzi (2002), *La Guatemala Posible. La senda del Pacto Fiscal.* Asociación Centroamericana Hombres de Maíz, Guatemala.
- Goode, R. (1993), *Tax Advice to Developing Countries: An Historical Survey. World Development, Vol. 21, No. 1,* Great Britain.
- IBRF (1993), *The Economic Development of Nicaragua.* Baltimore, John Hopkins University Press.

- Knut, W. (2004), *El régimen de Anastasio Somoza, 1936-56*. Managua, Instituto de Historia de Nicaragua, 2004. (1ª ed. en inglés 1994).
- Menjívar, R. et. al. (1988), *El Salvador: una historia sin lecciones*. San José, FLACSO.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2005), Memoria de Labores Junio 04 – Mayo 05, San Salvador.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2006), Memoria de la Labores Junio 05 – Mayo 06, San Salvador.
- Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2003), *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs*. Evaluation Report, IMF, Washington D.C.
- Olson, M. (1965), *The logic of collective action*, 2ª ed., Cambridge, Harvard University Press, 1971 [*La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992].
- ONU-CEPAL(1956), *La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica*, México, CEPAL.
- Paige, J (1997), *Coffee and Power. Revoution and the rise of Democracy in Central America*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Pérez Brignoli, H. (2002), “The economies of Central America, 1860-1940”, en Cárdenas, Enrique; Ocampo, José Antonio; Thorp, Rosemary. *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*. Vol. 1. Houndmills, Palgrave, pp. 85-118.
- Pincus, J. (1961), *El sistema tributario de Honduras*, Tegucigalpa, UNAH.
- Posas, M. y R. del Cid (1981), *La construcción del sector público y del estado nacional en Honduras, 1876-1979*, San José, EDUCA-ICAP, 1981.
- Rodríguez A. y Robles E. (2003), “Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo Fomentarla en el Marco de la OMC?” Estudio realizado para el Programa “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI” Apoyado por IDRC, Ford Foundation y ASIES.
- Román Trigo, A. (1995), “*Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*”, San José Costa Rica, Universidad de Costa Rica.



- Rosenthal, G. (2005), “La inversión extranjera directa en Centroamérica, 1990-2004: un bosquejo”, Mimeo.
- Sánchez, O. (2006), “Tax system reform in Latin America: domestic and international causes”, *Review of International Political Economy* 13:5 December 2006: 772–801.
- SAT (2005), “Una aproximación al gasto tributario del gobierno central, Año 2005”. Guatemala, Mimeo.
- Schneider (2006a), “Marco conceptual: Modernización del Estado con una visión político-económica”, Mimeo.
- Schneider (2006b), “Globalización, modernización y oportunidades perdidas: lecciones de América Central”, Mimeo.
- Secretaría de Hacienda de Honduras (1940 a 1954), Memorias de labores de la Secretaría de Hacienda, Tegucigalpa, Gobierno de Honduras.
- Segovia, A. (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebbert.
- SIECA (1973), *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Tomo 10, Las finanzas públicas y la integración. Buenos Aires, BID/INTAL.
- Stotsky, J. y A. WoldeMariam (2002), “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities” *Working Paper*, N° WP/02/227, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, diciembre.
- Tait, A. (1989), “IMF Advice on Fiscal Policy,” *International Institute of Public Finance*.
- Tanzi, V. (1987), *A Review of Major Tax Policy Missions in Developing Countries*, Wayne State University Press.
- Tanzi, V. y H. Zee (2000), “ Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries”, *National Tax Journal*, Vol. 53 (junio).
- Taylor, M. (1967), “Tax Goals and Economic Development under the Alliance for Progress”, *National Tax Journal*, Vol. 20.

- Torgler, B. (2005), “Tax morale in Latin America”, *Public Choice*, 122, Spring.
- Turcios, R. (2003), *Autoritarismo y modernización. El Salvador, 1950-1960*, San Salvador, Concultura.
- Wallich, H.; J. Adler, *et al.* (1968), *Public Finance in a Developing Country. El Salvador – A Case Study*, New York, Greenwood Press.
- Wisecarver, D., L. Morera y E. Rivera (2005), “La reforma del impuesto sobre la renta en Centroamérica en cumplimiento al mandato de la OMC”, Estudio realizado para el Programa “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI”. Apoyado por IDRC, Ford Foundation y ASIES.

FUENTES DE DATOS

- Sitio de CEPAL-STAT <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- CEPAL(2001) *CD-ROM Istmo Centroamericano: Medio siglo de estadísticas macroeconómicas, 1950-2000*. México, D.F., CEPAL.