

## QUINTO INFORME ESTADO DE LA REGION

### Panorama de la política fiscal de Centroamérica

Elaborado por  
*Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)*

2016



Segundo Programa  
de Apoyo a la Integración  
Regional Centroamericana  
PAIRCA II  
Sistema de Integración Centroamericana | Eje Político

El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de esta investigación de base pueden diferir de lo publicado en el Quinto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones y posteriores consultas. En caso de encontrarse diferencias entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.



## Créditos

### **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

### **Investigación y redacción**

Enrique Maldonado – Economista senior, Icefi

### **Provisión estadística**

Mark Peñate – Investigador, Icefi

Rodolfo Linares – Investigador, Icefi

Juan José Urbina – Investigador, Icefi

### **Administración**

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

## Índice de contenidos

Preámbulo.....	5
Ingresos tributarios.....	9
Centroamérica, reformas fiscales 2008 - 2011 .....	14
Impuesto sobre la renta (ISR) .....	18
Fortalecimiento de la tributación indirecta .....	20
El fortalecimiento de las administraciones tributarias .....	22
Suficiencia, equidad y justicia tributaria en los proyectos de reforma.....	23
La débil conexión de los esfuerzos tributarios con los avances en aduanas .....	24
Transparencia en el intercambio de información tributaria .....	24
Principales efectos de las reformas 2009 – 2012 .....	26
Sobre la carga tributaria.....	26
Sobre la estructura tributaria.....	29
Sobre la simplicidad.....	33
El gasto público.....	34
Total del Gobierno Central.....	34
Por clasificación económica.....	39
Por finalidad.....	41
El manejo de la deuda pública .....	43
Elementos para un pacto fiscal en Centroamérica.....	46
La necesidad de un acuerdo social, sobre el desarrollo y la política fiscal .....	47
Conclusiones.....	50
Vínculo entre crecimiento y desarrollo .....	50
Financiamiento del desarrollo .....	51
Los sistemas de planificación y seguimiento.....	51
Referencias Bibliográficas .....	52
Anexo 1. Matrices por país, por tipo de impuesto y año de reforma fiscal .....	54
Costa Rica.....	54
El Salvador .....	54
Guatemala.....	57
Honduras.....	58
Nicaragua .....	60
Panamá .....	62

Anexo 2. Sobre el acceso a la información fiscal en Centroamérica.....	65
--	----

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Pobreza extrema, pobreza e índice de Gini de los ingresos en Centroamérica. 2002 - 2013 .....	9
Gráfica 2. Carga tributaria Centroamérica. 2004–2014 .....	10
Gráfica 3. Carga tributaria antes y después de la reforma (porcentajes del PIB) .....	28
Gráfica 4. Estructura impositiva de Centroamérica. 2004-2008 y 2009-2012 (porcentajes) .....	33
Gráfica 5. Gasto público total del Gobierno Central como porcentaje del PIB .....	36
Gráfica 6. Gasto corriente y de capital según país. 2007-2012 .....	40
Gráfica 7. Gasto Público total del Gobierno Central por finalidad 2007 y 2012 por país en millones de dólares constantes de 2007 .....	42
Gráfica 8. Proporción de ingresos tributarios respecto de la deuda pública 2003 - 2014 .	45
Gráfica 9. Centroamérica. Intereses pagados como porcentaje del PIB. 2005 - 2014.....	45
Gráfica 10. Centroamérica: tres pilares para un acuerdo social sobre el desarrollo y la democracia .....	48

## Índice de tablas

Tabla 1. Cambios en la pobreza extrema, pobreza y Gini de ingresos en Centroamérica. 2002 - 2013 .....	7
Tabla 2. Centroamérica. OECD y ALC: carga tributaria. Años seleccionados .....	10
Tabla 3. Centroamérica: composición de la carga tributaria total según tipo de impuesto. Años seleccionados. ....	13
Tabla 4. Centroamérica: Peso de los impuestos directos e indirectos en el total recaudado de cada país. 2004 y 2013.....	14
Tabla 5. América Central: propuestas de reforma tributaria y reformas tributarias aprobadas. 2008-2011 .....	16
Tabla 6. Avances notorios en la lucha contra los paraísos fiscales en la región.....	19
Tabla 7. Impactos esperados de las reformas. 2009-2012.....	27
Tabla 8. Impuestos modificados durante las reformas. 2009-2012 .....	29
Tabla 9. Comparación de la recaudación 2009-2012 con respecto a la de 2004-2008 ....	31
Tabla 10. Centroamérica: Gasto Público total del Gobierno Central, per cápita 2007 – 2012 (en USD corrientes) .....	36
Tabla 11. Progresividad e impacto redistributivo del gasto público en salud .....	38
Tabla 12. Centro América: gasto público social del Gobierno Central como porcentaje del PIB y per cápita en USD dólares constantes de 2007. 2007–2012 .....	41
Tabla 13. Déficit fiscal como porcentaje del PIB. 2004-2013.....	43
Tabla 14. Centroamérica: factores que podrían hacer insostenible la deuda pública .....	44

## Preámbulo

La crisis económica mundial ha provocado un cambio en la visión de la política fiscal en Centroamérica. La caída de la actividad económica en la región, como resultado de sus fuertes vínculos con el exterior, obligó a los gobiernos a poner en marcha planes anticrisis que pudieron blindar el gasto social, y a hacer reformas fiscales que mejoraran la recaudación, pero también buscaron avanzar hacia una política tributaria globalmente progresiva. Con excepción de Costa Rica, en todos los países las reformas tributarias aprobadas tendrán importantes beneficios en la recaudación, siempre y cuando se fortalezcan las administraciones tributarias. Los retos que aún persisten en materia fiscal, deben ser observados desde la óptica política, en donde se debe continuar buscando consensos para avanzar en una agenda fiscal relacionada, entre otros, con la disminución de los privilegios fiscales, la evaluación del gasto público y la transparencia

El presente documento tiene como objetivo general:

- Obtener un panorama sobre la evolución de la política fiscal durante el periodo 2004 – 2013, identificando fases a saber: 2004-2008 (pre crisis), 2009 (crisis) y 2010-2013 (post-crisis) para identificar avances, retrocesos o estancamientos asociados al ritmo de crecimiento económico.

Por consiguiente, los objetivos específicos son los siguientes:

- Conocer en la evolución de los ingresos del Estado (tributario y no tributarios) durante el periodo indicado.
- Conocer en la evolución del gasto público total diferenciando al menos: clasificación económica y funcional. Dentro de este objetivo se incluirá el gasto público social.
- Identificar la sostenibilidad de la deuda pública de los países centroamericanos.
- Describir el alcance y las limitaciones de las reformas fiscales acontecidas en Centroamérica como respuesta a los efectos de la crisis financiera internacional

Adicionalmente, este documento busca respuesta a las preguntas:

- ¿Cuál ha sido la evolución de la carga tributaria de los países centroamericanos? Comparar con otros países de nivel de ingreso similar y con otras regiones.
- ¿Cuáles han sido los principales cambios en las estructuras tributarias de los países durante los últimos cinco años?

- ¿En qué han consistido las reformas tributarias aprobadas en los países centroamericanos durante la última década (2000-2013) y cuál ha sido el impacto de esas reformas en los ingresos tributarios?
- ¿Cuáles serían los elementos que podrían viabilizar la aprobación de un pacto fiscal en los países centroamericanos?

Aquí debe entenderse que la política fiscal surge para cambiar un estadio de desarrollo inferior a uno superior, si bien las preguntas van enfocadas a encontrar cuáles son los cambios en la política fiscal, también habría que identificar primero ¿cuál es el estadio sobre el cual ésta quiere impactar? Y es que la razón de ser de la tributación, el gasto y la deuda pública es incrementar las libertades de los seres humanos, entendidas como: estar libre de la muerte prematura, de la enfermedad y de la ignorancia (entre otras)

Durante 2004 a 2013 Centroamérica fue beneficiada con la más reciente época de expansión económica que la región conoció, finalizando en 2007. El producto interno bruto –PIB- de la región pasó de \$92,484.2 millones en 2004<sup>1</sup> a los \$137,587.4 millones en 2013; es decir mientras la producción creció 48.4% en términos reales, la población en el periodo citado creció 15.4% al llegar a los 45.3 millones de centroamericanos en 2013. Esa condición favorable para el desarrollo humano generó un incremento en los ingresos tributarios que pasaron de representar en promedio un 12.9% en 2004 del PIB al 14.7% en 2013

Derivado de esas condiciones: i) crecimiento económico mayor al crecimiento de la población, ii) aumentos de los ingresos del Estado; se esperaría que el bienestar de los centroamericanos hubiese mejorado y si bien las tasas de pobreza extrema y pobreza disminuyeron en algunos países, lo hicieron a un ritmo lento; y en el caso de la desigualdad del ingreso, ésta aumento en tres de los seis países; calificando pues al crecimiento de deslucido y concentrador; a su vez complicado por una gestión pública ineficiente y opaca.

La región, no lucha solo contra los fantasmas de la miseria, pobreza y desigualdad, sino contra muchos de sus efectos; por ejemplo, es de recordar durante los últimos años: la crisis de niños migrando a los Estados Unidos de América; así como el flagelo de la violencia reproducida por el narcotráfico y las pandillas. Aunado a esto la democracia fue fracturada en Honduras en 2009 y en Nicaragua los procesos de transparencia y participación ciudadana no permiten una legitimidad y empoderamiento de la ciudadanía con su política fiscal

---

<sup>1</sup> A precios reales de 2005 y en dólares de los Estados Unidos de América –USA-. Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La tabla 1 resume las gráficas posteriores en cuanto a los cambios dentro de la pobreza extrema, pobreza e índice de Gini de los ingresos de acuerdo a cifras de dos periodos de tiempo, enmarcadas dentro de los límites de esta investigación.

**Tabla 1. Cambios en la pobreza extrema, pobreza y Gini de ingresos en Centroamérica. 2002 - 2013**

País	Pobreza extrema	Pobreza	Gini ingresos
Costa Rica	↓	↓	↑
El Salvador	↓	↓	↓
Guatemala	↓	↑	↑
Honduras	↓	↑	↓
Nicaragua	↓	↓	↓
Panamá	↓	↓	→

Fuente: PEN 2014

En principio se aprecia que la pobreza extrema disminuyó en toda la región siendo el caso más notable Nicaragua donde se redujo a la mitad entre 2005 a 2012, al situarse en 7.6%, un comportamiento similar, pero en menor medida experimentó El Salvador al reducir este indicador de 15.2% en 2004 a 9.1% en 2013. En ambos casos el efecto puede estar explicado por la tasa de crecimiento real del PIB per cápita para cuyos casos entre 2004 a 2013 aumentó 22.3% y 26.5% respectivamente (PEN 2014)

Bajo esa última premisa contrasta Panamá donde el PIB per cápita en términos reales creció 82.3% durante el último periodo citado, mientras que la tasa de pobreza extrema solo se redujo de 14.8% a 12.4%; es decir un crecimiento económico que no está precisamente vinculado al aumento del bienestar en sus ciudadanos. Por su parte Guatemala presenta un caso similar al panameño (crecimiento económico sin reducción significativa de la pobreza extrema) y aunado a Honduras resulta que son los dos países de la región que menos crecieron y que menos redujeron la pobreza extrema (gráfica 1)

Costa Rica, de acuerdo a las cifras presentadas redujo entre 2004 y 2013 únicamente 0.2% la pobreza extrema a pesar que el crecimiento del PIB per cápita real experimentado durante ese periodo fue de 32.8%

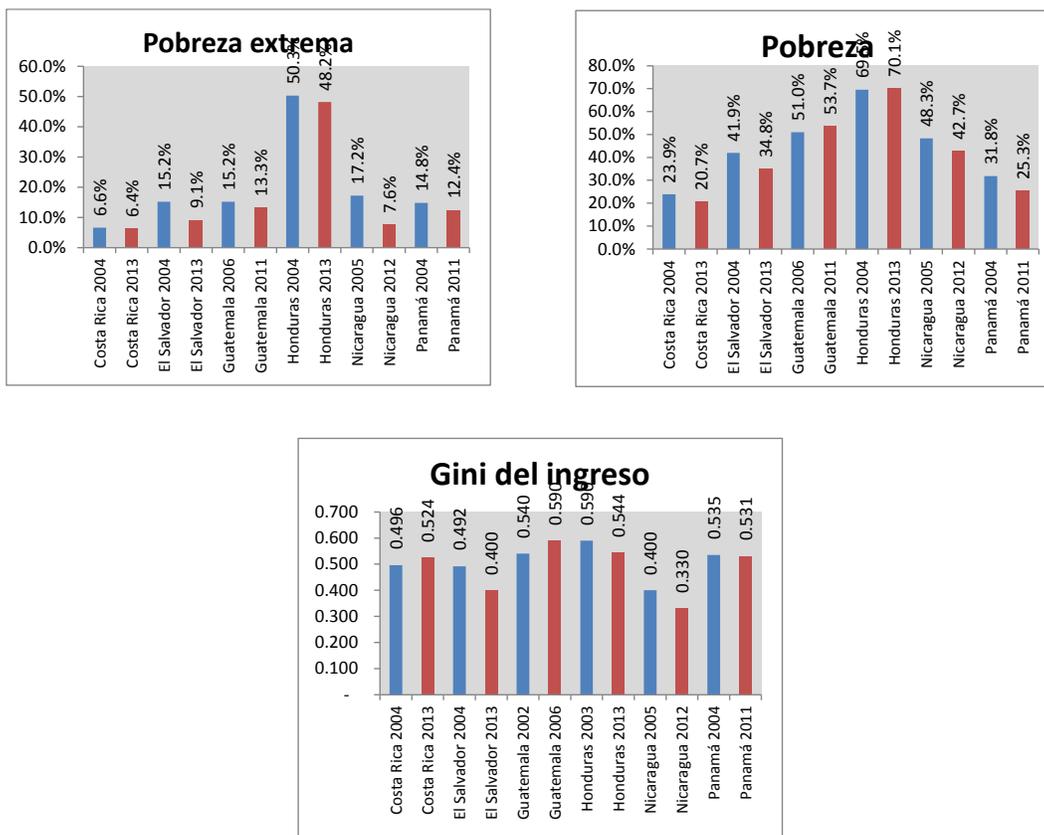
En lo que respecta a la pobreza, como se ha mencionado en el penúltimo párrafo el crecimiento económico de Guatemala y Honduras, permite reducciones en la pobreza extrema pero insuficientes para reducir la pobreza; tal es así que en estos dos países este último flagelo aumentó entre 2004 y 2013 y son los dos países cuyos habitantes experimentan de las mayores privaciones de bienestar en la región pues el 70.1% (2013) y 53.7% (2011), son pobres, respectivamente. (PEN 2014)

En El Salvador, Nicaragua y Panamá, durante 2004 a 2013 la pobreza se redujo en promedio 6.5%, mientras que, en el caso de Costa Rica, únicamente 3.2% (gráfica 1), tal parece que en este último país el obstáculo para la reducción de la pobreza no es el crecimiento económico, sino el tipo, diseño e implementación de políticas públicas que permiten espurios avances en el bienestar de sus ciudadanos. ¿Estará agotado el modelo costarricense de desarrollo?

En cuanto a la desigualdad de los ingresos medida por el índice de Gini, resulta que en la región hay dos países donde el crecimiento económico es alto, pero concentrado y el diseño de su sistema impositivo y de gasto público no permiten una redistribución de la riqueza entre sus ciudadanos. Nos referimos aquí a los casos de Costa Rica y Panamá donde la desigualdad aumentó y permaneció invariable, respectivamente. Esa situación casi permite configurar que en Centroamérica el desarrollo no es al unísono sino es muy disperso. A estos dos países podría estar vinculado Guatemala donde la desigualdad también aumentó, pero su economía no crece al ritmo de la costarricense o panameña, resultando pues más congruente agruparlo junto a Honduras donde sí, se redujo la desigualdad, pero la pobreza aumentó.

Por último en los casos de El Salvador y Nicaragua, son los únicos dos países de la región donde a pesar de experimentar tasas de crecimiento moderadas lograron disminuir tanto la pobreza extrema, pobreza y desigualdad de los ingresos; siendo entonces casos sobresalientes debiesen de orientar sus políticas públicas a la sostenibilidad e inclusión del crecimiento económico a través de un fortalecimiento del Estado mediante la rendición de cuentas a sus ciudadanos para hacer efectivo el vínculo entre el gasto público y las mejoras en el bienestar.

**Gráfica 1. Pobreza extrema, pobreza e índice de Gini de los ingresos en Centroamérica. 2002 - 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de PEN 2014.

## Ingresos tributarios

### Valoración general

Centroamérica, es una de las regiones del mundo donde se paga la menor cantidad de impuestos con relación al PIB y donde los Estados no poseen ingresos no tributarios, con la excepción de Panamá. Los países conscientes de sus múltiples necesidades sociales han realizado esfuerzos por hacer más eficientes sus administraciones tributarias para disminuir niveles de evasión y elusión de impuestos así como el contrabando de mercancías. Todo ello dentro del marco de varias reformas fiscales. Lamentablemente los resultados en estos procesos no precisamente han sido los esperados y los países enfrentan la disyuntiva de la escasez de recursos ante grandes necesidades sociales.

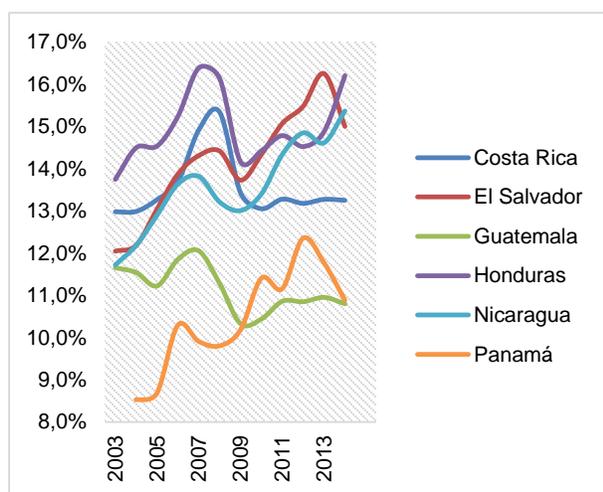
En el presente apartado se indica el comportamiento de la carga tributaria en tres etapas, y se describe una parte de reformas fiscales. Con el objetivo de conocer

los sistemas impositivos en cada país se visibiliza la composición de los ingresos de cada Estado

Si bien el periodo de análisis abarca 2004 a 2013, por los cambios acontecidos y sus implicaciones, el mismo se ha dividido en tres etapas a saber: pre crisis (2004-2007), crisis (2008-2010) y post-crisis (2011-2013) (tabla 2)

En dichas etapas, los países de la región han realizado esfuerzos para incrementar su carga tributaria, la cual en promedio durante 2004 fue de un 11.9% con respecto al producto interno bruto PIB-, y según estimaciones de ICEFI se considera que 2014 alcanzará en promedio el 13.6%, ese incremento de casi dos puntos porcentuales resulta de haber realizado sendas reformas fiscales en la región a excepción de Costa Rica. Por su parte El Salvador ha realizado tres (2009, 2011 y 2014), y en Honduras que han realizado dos reformas fiscales post – crisis.

**Gráfica 2. Carga tributaria Centroamérica. 2004–2014**



**Tabla 2. Centroamérica. OECD y ALC: carga tributaria. Años seleccionados**

País	2004 – 2007	2008 - 2010	2011 - 2013
Costa Rica	13.7%	13.9%	13.2%
El Salvador	13.4%	14.2%	15.6%
Guatemala	11.7%	10.7%	10.9%
Honduras	15.2%	14.9%	14.7%
Nicaragua	13.1%	13.2%	14.6%
Panamá	9.4%	10.5%	11.8%
OECD <sup>2</sup>	33.9%	33.0%	33.7%
ALC <sup>3</sup>	15.1%	15.4%	16.2%

Fuente: ICEFI elaboración propia sobre la base de Bancos Centrales y Ministerio de Hacienda.

En el caso de Honduras es preciso indicar que durante 2003 a 2007 tuvo la mayor carga tributaria de la región, un promedio de 15.2% y en tendencia ascendente durante esos años (gráfica 2). El máximo se observó en 2007 con un 16.4%,

<sup>2</sup> Se refiere al promedio de ingresos tributarios de países que conforman La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Consultado en: <http://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>

<sup>3</sup> Se refiere al promedio de ingresos tributarios del Gobierno Central, promedio de los países de América Latina y el Caribe. Consultado en: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RSLACT#>

respecto del PIB, sin embargo, 2 años después tenía un nivel de recaudación en dos puntos porcentuales menor al máximo observado. Es a partir de 2009 cuando el país inicia una serie de discusiones que finalizan en dos reformas fiscales lo que le permite hasta el 2014 poder recuperar el nivel de carga tributario observado en los años previos a la crisis (6 años después). Sin embargo, la situación de las finanzas públicas, después de las reformas de 2014 se podría deteriorar como consecuencia de tener nuevos compromisos fiscales como el derivado del pacto colectivo con el Magisterio Nacional que hizo el gobierno en 2008. Creando gasto recurrente, sin tener el respectivo ingreso recurrente y sin ser una garantía en que ello mejorará los resultados de cobertura y calidad educativa; todo ello entre otros grandes desafíos.

Si bien Honduras, presentaba la mayor carga tributaria (promedio) durante el periodo previo a la crisis quien le seguía era Costa Rica de hecho durante ese periodo llegó al 13.7% del PIB y particularmente en 2008 ascendió hasta el 15.3% del PIB y durante 2011 a 2013 ésta se ha estancado en torno a un promedio del 13.2%.

Continuando con la variable de análisis, ¿qué país tenía los mayores niveles de recaudación previo a la crisis?, en tercer lugar, se encontraba El Salvador con 13.4% respecto del PIB y junto a Nicaragua y Panamá son los países de la región donde la carga tributaria ha mostrado incrementos en los tres periodos citados. Sin embargo para el caso de El Salvador debe hacerse la salvedad de que el manejo de la política tributaria no precisamente ha tenido coherencia pues un ejemplo de contradicción se dio recientemente cuando se promulgó una Reforma Tributaria en Agosto de 2014, pero en sentido contrario la Asamblea Legislativa decretó una nueva amnistía fiscal en Septiembre de 2014, que aun cuando pueda ordenar las finanzas de los contribuyentes que se encuentran en situación de retraso o morosidad, afecta significativamente la moral tributaria de aquellos que realizan esfuerzos para mantenerse al día en el pago de sus impuestos. Dicha contradicción implica que se intenta mejorar la recaudación tributaria en el corto plazo, pero se ataca la cultura tributaria de largo plazo, lo cual puede hacer inefectivo cualquier intento de mejorar los ingresos nacionales.<sup>4</sup>

En el caso de Nicaragua debe mencionarse que en 2003 el nivel de recaudación era similar al de Guatemala (11.7%), sin embargo, diez años después (2014) se incrementó 4 puntos porcentuales habiendo atravesado la crisis y con una reforma fiscal. Sin embargo es de reconocer que también el país ha tenido altas tasas de crecimiento económico y que la inversión extranjera directa ha representado en

---

<sup>4</sup> De hecho, La Sala Constitucional suspendió la ley de amnistía tributaria <http://www.laprensagrafica.com/2014/12/03/sala-constitucional-suspende-ley-de-amnistia-tributaria>

promedio el 7.8% del PIB durante 2011 a 2013, muy superior a los valores registrados en el CA4<sup>5</sup> y únicamente por debajo de Panamá (9.2%)

La carga tributaria durante el periodo analizado en el caso de Panamá tiene un comportamiento similar al de Nicaragua, puesto que también incrementó cuatro puntos porcentuales su carga tributaria en un periodo de casi diez años al pasar de 8.5% en 2003, al 12.4% en 2012. Ello en buena medida explicado por las ampliaciones del Canal, así como por la bonanza económica y por una reforma fiscal realizada en 2008. Sin embargo, la estructura tributaria está muy atada al ritmo económico y por la finalización de las obras mencionadas a 2014 son dos años ya, de caída en los ingresos tributarios (10.9%) del PIB.

Por último, Guatemala, es el único país de la región donde la carga tributaria observada en 2014 es inferior a la registrada en 2003; ello considerando que los frutos de la reforma fiscal aprobada en enero de 2012 aumentaron en 2013 la carga tributaria en 0.2% con respecto al PIB; cuando se esperaba que fuese de 1%. De acuerdo a estimaciones de ICEFI se prevé que 2014 haya cerrado con una carga tributaria igual a la de 2012, dejando en cero el efecto de la reforma mencionada.

Lamentablemente el país experimenta los mayores niveles de desnutrición crónica en la región (49.5%), así como la mayor cantidad de niñas, niños, adolescentes y jóvenes excluidos del sistema educativo (4.1 millones en 2013); todo ello se conjuga con altísimos niveles de gasto tributario<sup>6</sup>, adicional existe el riesgo de que sean aprobadas iniciativas de ley que ampliarían aún las exoneraciones fiscales tales como la “ley de promoción de inversiones y empleo”; así como la “ley de creación de fundaciones para el fomento, financiación y seguimiento del deporte de alto rendimiento”.

Como se ha detallado a excepción de Guatemala la carga tributaria aumentó en todos los países producto de reformas fiscales y si bien Costa Rica fue el único donde no prosperaron los esfuerzos porque la Asamblea Legislativa la aprobase, el proceso político por conseguirlo dejó al país importantes lecciones aprendidas.

De igual manera es importante conocer qué cambios tuvo la carga tributaria en su estructura impositiva, es decir: ¿se pagan más impuestos directos o indirectos, después de 10 años?, el análisis se realiza siempre agrupando los países de la región en los tres periodos identificados con anterioridad. Se observa pues que en los años previos a la crisis (2004 – 2007) los impuestos directos representaban en

---

<sup>5</sup> Área geográfica compuesta por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua

<sup>6</sup> Según el proyecto de presupuesto 2015 en estimación realizada por el Ministerio de Finanzas Públicas, para 2015 representará el 2.5% del PIB, equivalente al 22.2% de los ingresos tributarios previstos para ese año

promedio un 32.8% de la recaudación total y para el periodo post crisis llegaron a ser el 37.4% del total (tabla 3). Un comportamiento similar, pero en menor cuantía mostraron los impuestos indirectos al pasar de representar el 33.5% de la recaudación total al 35.3%. Como es de esperar debido al proceso de desgravación arancelaria, éstos cayeron del 15.1% en el periodo pre-crisis al 10.3% en el post crisis. En el caso de los impuestos selectivos y otros no muestran mayores cambios durante la serie analizada.

**Tabla 3. Centroamérica: composición de la carga tributaria total según tipo de impuesto. Años seleccionados.**

	<b>2004 – 2007</b>	<b>2008 - 2010</b>	<b>2011 – 2013</b>
Directos	32.8%	36.2%	37.4%
Indirectos	33.5%	35.3%	35.3%
Aranceles	15.1%	11.3%	10.3%
Selectivo	9.9%	9.2%	8.9%
Otros	8.7%	8.0%	8.1%

Fuente: Icefi sobre la base de Ministerios de Hacienda

No obstante, esos valores regionales, esconden importantes cambios que hubo a lo interno de varios países, enumerándolos:

1. En todos los países los impuestos directos representan en 2013 una mayor proporción de los impuestos totales que en 2004 (tabla 4).
  - a. Los mayores cambios ocurrieron en Guatemala y El Salvador con un 10.1% y 8.9% de incremento, respectivamente
2. Respecto de los impuestos indirectos no ocurrieron comportamientos homogéneos, sino muy particulares, por ejemplo:
  - a. En Costa Rica y Panamá aumentaron su participación entre la recaudación total en 1.9% y 16.4% respectivamente.
  - b. En El Salvador, disminuyeron de 53.3% a 47.6% de la recaudación total
  - c. Tanto Guatemala, como Honduras no mostraron variaciones significativas.
  - d. En el caso de Nicaragua éstos disminuyeron de 16.6% a 14.0% de la recaudación total.

**Tabla 4. Centroamérica: Peso de los impuestos directos e indirectos en el total recaudado de cada país. 2004 y 2013**

	Directos		Indirectos	
	2004	2013	2004	2013
Costa Rica	27.9%	35.5%	37.6%	35.7%
El Salvador	29.3%	38.2%	53.3%	47.6%
Guatemala	24.5%	34.6%	47.7%	47.2%
Honduras	26.7%	35.4%	35.5%	35.0%
Nicaragua	28.3%	36.5%	16.6%	14.0%
Panamá	48.4%	53.9%	9.7%	26.1%

Fuente: Icefi sobre la base de Ministerios de Hacienda

Por último, se matizan los rasgos más importantes y comunes de los esfuerzos de reformas fiscales en cada país de la región para el periodo 2008 – 2011 y 2009 – 2012.

### Centroamérica, reformas fiscales 2008 - 2011

De acuerdo al Boletín de Estudios Fiscales: “*Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central*” (ICEFI, 2011): En el período comprendido entre 2008 y abril de 2011, cada uno de los países de la región impulsó reformas importantes de su sistema tributario. Este es el caso del Gobierno de Guatemala, que desde 2008 intentó, infructuosamente, primero avanzar hacia una reforma integral de la tributación sobre los ingresos, luego realizar un incremento de tasas y, finalmente, propuso aprobar solo medidas administrativas anti evasión. Por su parte, Costa Rica presentó en enero de 2011 un anteproyecto de ley que modifica estructuralmente el impuesto sobre ventas y amplía la cobertura del ISR. En 2009, los Gobiernos de El Salvador y Nicaragua lograron aprobar reformas tributarias importantes, mientras que Panamá aprobó una reforma menor en 2009 y un conjunto amplio de medidas tributarias en 2010. Por su parte, Honduras aprobó una reforma en 2010, implementó el impuesto mínimo del ISR en un 1% y formuló recientemente, en 2011, un proyecto de ley con medidas anti evasión.

En total, se contabilizan 13 propuestas de reforma relevantes, de las cuales se aprobaron algunas medidas para 7 de ellas, 4 aún están a consideración de las asambleas legislativas y 2 propuestas, aunque son importantes, están pendientes de presentación por parte de los Gobiernos. Los contenidos de las reformas propuestas se focalizan en el ISR, el IVA, los impuestos específicos y selectivos al consumo y en medidas de fortalecimiento a las administraciones tributarias y aduaneras. En efecto, los temas que acumulativamente abordaron las reformas impulsadas en la región fueron:

1. Impuesto sobre la renta:
  - Fortalecimiento del sistema de imposición dual<sup>7</sup>:
    - i. Tributación de rentas de capital y modificación de tasas de empresas y de personas naturales.
  - Eliminación de exoneraciones y exenciones;
  - Implementación y modificaciones a los impuestos mínimos;
  - Fortalecimiento de regímenes simplificados;
  - Tributación internacional:
    - i. Precios de transferencia y subcapitalización.
  
2. Impuesto al Valor Agregado
  - Incremento de tasas;
  - Eliminación de tratamientos de tasa 0% a operaciones domésticas;
  - Ampliación de base: eliminación de exenciones y exoneraciones;
  - Regularización de regímenes simplificados y de devoluciones de crédito fiscal.
  
3. Impuestos específicos y selectivos al consumo
  - Modificación de tratamiento tributario (base y tasa)
  - Nuevos impuestos: vehículos y telefonía móvil.
  
4. Fortalecimiento de la administración tributaria
  - Medidas anti evasión, entre las cuales destacan:
    - i. Mejoras administrativas: mejores controles para gastos deducibles, normativa para facturas especiales, establecimiento de la obligación de contar con solvencia fiscal.
    - ii. Aumento de base: eliminación del crédito fiscal para las facturas de pequeño contribuyente.
    - iii. Papel sellado: aumento de las tarifas.
    - iv. Fortalecimiento de los mecanismos administrativos, haciéndolos consistentes con las reformas a las leyes del ISR y del IVA. Adicionalmente, se fortalecen los requerimientos y condiciones para la obligatoriedad de declarar por medios electrónicos.

---

<sup>7</sup> Modelo de tributación en el ISR. En su versión pura considera la aplicación de un tipo impositivo único a las rentas de capital y el resto de rentas tributan en tarifas progresivas. La versión uruguaya del modelo equipara el tipo impositivo de las rentas de capital a la tarifa progresiva más baja. En Centroamérica, se propuso la implementación de regímenes de tarifa única sobre rentas de capital, modificaciones a las tarifas marginales para las rentas del trabajo y continuar aplicando una tarifa única para las rentas de actividades lucrativas.

La tabla 5 presenta una comparación de la temática específica abordada por las reformas tributarias, en forma acumulada y para el período comprendido entre 2008 y abril de 2011, sobre todo es preciso hacer énfasis en que se especifica “de lo propuesto” (sombreado verde), “que fue aprobado” (marcado con equis).

Es muy aleccionador pues puede apreciarse que la totalidad de países dirigieron sus esfuerzos de reforma tributaria a mejorar la progresividad de la misma vía el impuesto sobre la renta y gravar la adquisición de vehículos nuevos, sin embargo, en el caso del primer impuesto citado en Guatemala se aprobó solamente un impuesto mínimo y en Costa Rica ninguna reforma al respecto. Por su parte Nicaragua y Panamá no lograron la totalidad de las reformas y únicamente El Salvador y Honduras si lograron la totalidad de las reformas de impuesto sobre la renta que se proponían, sin embargo, la debilidad de sus Administraciones Tributarias en el cobro de impuestos es muy débil, según lo han reflejado los altos niveles de evasión de este impuesto llegó al 2.7% del PIB en El Salvador y, al 3.7% del PIB en Honduras (Jiménez, 2009).

Por su parte los demás esfuerzos de reforma tributaria, por ejemplo, del impuesto al valor agregado lograron menores avances en todos los países, tuvieron más éxito los impuestos selectivos al consumo, pero únicamente en El Salvador y Honduras.

**Tabla 5. América Central: propuestas de reforma tributaria y reformas tributarias aprobadas. 2008-2011**

Impuesto	GT	SV	HN	NI	CR	PA
<b>Sobre la Renta</b>						
Tarifa empresas						X
Tarifa individuales				X		X
Rentas de capital		X	X	X		X
Impto. Mínimo	X		X	X		
Régimen simplificado				X		
Precios de transferencia		X				
Subcapitalización						
Ampliación de base		X	X			
Eliminar créditos						
Sobre tasas			X			
<b>Al valor agregado</b>						
Tarifa						X
Ampliar cobertura		X	X			
Eliminar exenciones		X	X			
Eliminar tasa 0%			X			
Regulación de crédito fiscal						
Regulación del IVA		X				
<b>Selectivos al Consumo</b>						
Tarifa		X	X			

Impuesto	GT	SV	HN	NI	CR	PA
Base		X	X			
Eliminación exenciones		X	X			
Nuevo a vehículos		X				
Vivienda					X	
Combustibles		X				
Vehículos						
Tarifa circulación						
Tarifa arancelaria						
Casinos						
Telefonía			X			
Amnistía fiscal			X			
De control y fortalecimiento de la administración		X				

Fuente: ICEFI, 2011

En tal sentido, los temas contenidos en los anteproyectos de ley presentados ante las asambleas legislativas de El Salvador y Honduras fueron aprobados casi en su totalidad, aunque algunas de las medidas específicas sufrieron ajustes. También se aprobaron los elementos sustantivos de la propuesta de reforma de Panamá. Los Gobiernos de Guatemala y Nicaragua impulsaron reformas profundas a su tributación directa, a algunos elementos que fortalecen sus impuestos indirectos y a la capacidad fiscalizadora de la administración tributaria. Sin embargo, la propuesta guatemalteca no fue aprobada y la nicaragüense fue aprobada parcialmente, con resultados todavía insuficientes para evaluar su impacto pleno. La propuesta de reforma de Costa Rica continúa en discusión en la Asamblea Legislativa, aunque el Gobierno decidió modificar algunos aspectos de la iniciativa de ley original.

Entre las medidas aprobadas para el caso del ISR, en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, destaca la ampliación o fortalecimiento de su cobertura a las rentas de capital (en especial en cuanto a los dividendos y ganancias de capital).

En Guatemala, la propuesta de ley no se aprobó; en Costa Rica, el proyecto de fortalecimiento de este tipo de tributación está en discusión. Asimismo, se aprobaron propuestas referentes al impuesto mínimo al ISR. En impuestos indirectos, se aprobaron medidas recaudatorias: ampliación de base (El Salvador y Honduras) e incremento significativo de tarifas (ITBMS, en Panamá). Las modificaciones también reiteran la importancia que tienen los impuestos específicos o selectivos al consumo en cuanto a la oportunidad de su recaudación, así como la dificultad de mantener su aporte a la carga tributaria.

A continuación, se describe en qué consistieron las reformas fiscales llevadas a cabo en Centroamérica, según los componentes que se citan: a) impuesto sobre la

renta, b) fortalecimiento de la tributación indirecta, c) fortalecimiento de las administraciones tributarias, d) suficiencia, equidad y justicia tributaria en los proyectos de reforma, e) La débil conexión de los esfuerzos tributarios con los avances en aduanas y, f) transparencia en el intercambio de información tributaria

### Impuesto sobre la renta (ISR)

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

Al momento de su aprobación, las estimaciones del impacto de estas medidas se consideraron optimistas y, en algunos casos, constituyen el núcleo de la productividad de las reformas. La respuesta recaudatoria de estas disposiciones está en función de la capacidad de la administración tributaria de controlar las rentas, en particular de la posibilidad de acceder a la información bancaria de los agentes económicos y de conocer la identidad de los socios de las empresas.<sup>8</sup>

Resulta indiscutible que esta medida tiene un potencial importante de generación de ingresos adicionales. Sin embargo, el cumplimiento de las expectativas de los Gobiernos se dificulta al tomar en cuenta la situación de las administraciones tributarias,<sup>9</sup> así como la existencia, en algunos de los

---

<sup>8</sup> Es decir, que no existan acciones al portador. Las acciones al portador (*bearer shares*) son un tipo de títulos libremente transferibles, cuya posesión acredita la participación en una sociedad. En las acciones nominativas figura el nombre de su propietario, el cual también será inscrito en el registro de socios de la compañía. Las acciones al portador se utilizan para preservar el anonimato de los propietarios de la sociedad. Debido a su uso potencial para prácticas de lavado de dinero y de evasión tributaria, son severamente rechazadas por algunos países.

<sup>9</sup> Algunas de las propuestas de reforma al ISR consideran la adopción del principio de renta global reforzada, con el objeto de captar ingresos producidos por las rentas de capital obtenidas por guatemaltecos en el exterior. La efectividad de esta medida depende, de nuevo, de la capacidad de control de la administración tributaria y de la posibilidad de intercambiar información con otras administraciones.

países, del secreto bancario<sup>10</sup> y de acciones al portador. Un detalle sobre esa situación se presenta en la siguiente tabla

**Tabla 6. Avances notorios en la lucha contra los paraísos fiscales en la región**

Costa Rica	Guatemala	Panamá
Acuerdo internacional de intercambio de información tributaria. Suscrito en 2009	Reformas al Código de Comercio para convertir todas las acciones al portador en nominativas (2013)	A través de la Ley 33-2010 se faculta al gobierno para celebrar Convenios de Doble Tributación con distintos países. En 2011 tenía suscritos 12 convenios y en negociación se tenían 16 más, según el Ministerio de Economía y Finanzas
El legislativo aprobó en agosto 2012 la regulación del secreto bancario para fines de control tributario, y todo lo necesario para cumplir con el estándar internacional	En los años 2011 y 2013; el Legislativo ha conocido varias iniciativas de ley, en comisiones legislativas de trabajo para evaluación Sin embargo su aprobación pronta es incierta	Se tienen mesas de trabajo con el sector privado, para todo el proceso de doble tributación y/o secreto bancario.
Desde 2012 está capacitando a su Administración Tributaria para aplicar los Acuerdos	En 2012 La Administración Tributaria ha contactado otras jurisdicciones con las que podría intercambiar información	
	Decreto 55-2010, Ley de Extinción de Dominio que obliga a terminar con las acciones al portador	

Fuente: ICEFI 2013a

- **Elementos de tributación internacional (precios de transferencia):**<sup>11</sup> herramienta de las administraciones tributarias para la fiscalización de las utilidades de las empresas que realizan transacciones con entidades vinculadas, mediante los precios a los cuales realizan sus operaciones. La

<sup>10</sup> En Costa Rica y Guatemala, la administración tributaria tiene acceso a la información bancaria de los contribuyentes únicamente con orden de juez dentro de un proceso en tribunales. En estos países no existen disposiciones legales que permitan el intercambio de información relevante en materia tributaria.

<sup>11</sup> Para ampliar este tema se recomienda el estudio *Hacia el combate a la evasión tributaria vía manipulación de precios de transferencia*, (ICEFI & Christian Aid, 2011).

mayoría de los proyectos de reforma del ISR contiene algunas disposiciones que permitirían cierto grado de control de estos precios. Sin embargo, únicamente El Salvador ha logrado introducir elementos mínimos de esta herramienta. No es una medida recaudatoria de corto plazo, aunque puede generar ingresos adicionales en casos de fiscalización que pueden durar varios años. En las discusiones sobre las reformas, el sector empresarial alega sobre la complejidad de las disposiciones legales en el ámbito de su aplicación. El tema es susceptible de convertirse en un elemento de negociación.<sup>12</sup>

- **Impuesto mínimo al ISR:**<sup>13</sup> las reformas evidencian la tendencia de continuar utilizando impuestos mínimos que fortalecen la recaudación del ISR, pero ahora privilegiando la base de ingresos brutos contra la de activo neto. La facilidad del cumplimiento sobre la renta bruta incidió en que en Guatemala el régimen general del ISR es en la actualidad un porcentaje sobre dicha base. En Nicaragua se modificó la base del impuesto mínimo para entidades bancarias, sustituyendo el total de depósitos por los ingresos brutos. La complejidad del control del ISR y la debilidad de las administraciones tributarias son razones para adoptar este tipo de regímenes permanentes y amplios de tributación sobre renta bruta, con los consecuentes efectos sobre la naturaleza del impuesto.

#### Fortalecimiento de la tributación indirecta

- **Ampliación de base o incremento de tarifa del IVA:** el efecto recaudatorio limitado de las reformas aprobadas en la tributación directa obliga a los Gobiernos a recurrir a buscar la manera de incrementar el crecimiento de la carga tributaria vía los impuestos indirectos, en particular el IVA. Los proyectos de reforma incluyeron medidas de ampliación de la cobertura de los tributos, eliminando exenciones y exoneraciones, e incorporando nuevos entes como sujetos del impuesto. El cumplimiento de las expectativas de ingresos de esta fuente requiere de mejoras significativas en las capacidades de control de la administración tributaria como una mayor presencia fiscal entre los contribuyentes, así como una

---

<sup>12</sup> La inclusión de las disposiciones de precios de transferencia en el cuerpo de una reforma tributaria puede utilizarse como elemento de negociación de la misma. Alguno de los sectores en pugna puede utilizarla a cambio de la permanencia de otras propuestas con potencial recaudatorio de corto plazo.

<sup>13</sup> El impuesto mínimo al ISR es un mecanismo que permite generar recaudación de algunas empresas que reportan reiteradamente pérdidas u obligaciones tributarias pequeñas. Los mecanismos usuales consisten en pagos a cuenta del impuesto, utilizando como base los ingresos brutos o activos netos.

eficacia sancionatoria a los evasores. Por su parte, la reforma de Panamá fue la única que consideró el incremento de la tarifa del ITBMS, dado que se aplicaba la tarifa más baja del Continente (5%).

Un caso especial es el de Costa Rica, en donde el impuesto vigente constituye un tributo sobre las ventas de mercancías de las empresas, en el que no se reconocen los créditos financieros que se generarían por la compra de insumos. La iniciativa de ley de solidaridad fiscal la transición de este impuesto de ventas hacia un IVA que también abarque la compra-venta de servicios. Por cierto, esta iniciativa logró aprobarse en una primera votación en el Plenario de Diputados en marzo de 2012, luego de lo cual pasó a consulta a la Sala Constitucional. Sin embargo, en abril del mismo año, dicha Sala determinó que hubo errores sustanciales de trámite: primero, en la extensión del plazo de discusión de la propuesta en la comisión legislativa respectiva; segundo, en la falta de publicación de la propuesta con las modificaciones aprobadas hacia el final de la discusión. Como consecuencia, la propuesta de reforma fracasó debido a aspectos formales

- **Tarifas mixtas en los impuestos selectivos o específicos al consumo:** durante la década de los 90 del siglo XX, se armonizaron las estructuras técnicas de los impuestos selectivos o específicos al consumo en Centroamérica, enfocándose en tributos *ad valorem*. Sin embargo, la rápida respuesta de la recaudación de estos impuestos a modificaciones en su base y tarifas, así como la naturaleza decreciente de sus aportes a la carga tributaria, inciden en los frecuentes ajustes que se les aplican, como por ejemplo la desgravación años subsiguientes después de ser gravados. La determinación de la obligación tributaria mediante la mezcla de un impuesto *ad valorem* y uno específico asegura la captura de los incrementos de precios en la base del impuesto y lo hace consistente con el volumen de producción o importación. La aprobación de estas medidas en El Salvador imposibilita la coordinación tributaria, por ejemplo con Guatemala.<sup>14</sup>
  
- **Impuesto de primera matriculación de vehículos:** la aplicación del artículo VII del GATT<sup>15</sup> ha incidido en una caída significativa de los ingresos

---

<sup>14</sup> Un tributo mixto sería susceptible de una contingencia constitucional.

<sup>15</sup> El artículo VII del GATT dispone que los impuestos aduaneros deben aplicarse al valor de las importaciones consignado en factura (suprimiendo la posibilidad de realizar valoraciones en aduanas). En Centroamérica, principalmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, existe un flujo importante de vehículos automotores usados que provienen de los Estados Unidos de América. Algunos de estos vehículos usados ingresan a la región respaldados con facturas con valores significativamente menores que los vigentes en el mercado estadounidense. Dado que la

arancelarios correspondientes a las importaciones de vehículos. En ese sentido, Costa Rica ya cuenta con un impuesto interno que sustituye a los aranceles de vehículos, mientras que en Guatemala se crea el impuesto a la primera matrícula: elimina los aranceles a la importación de vehículos y los sustituye por un impuesto interno. Se duplica el impuesto de circulación de vehículos. Sin embargo, esta medida fue revertida en 2013, por iniciativa del presidente de la República. En El Salvador se aprobó un impuesto de primera matrícula que es, de hecho, una sobretasa a los DAI de entre 2 y 10 puntos porcentuales. La inexistencia de un impuesto de esta naturaleza profundizará el efecto negativo de la imposibilidad de valoración aduanera de los vehículos.

### **El fortalecimiento de las administraciones tributarias**

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

En algunas propuestas de reforma tributaria (Guatemala, El Salvador y Honduras) se incluyeron disposiciones concretas para la mejora del control tributario, tal es el caso de la legislación en materia de precios de transferencia (ISR) y de las devoluciones del crédito en el régimen de tasa 0% del IVA. El éxito de estas medidas depende de la capacidad de las administraciones tributarias para realizar las auditorías correspondientes con la especificidad y profundidad requeridas.<sup>16</sup> Debe tomarse en cuenta que la viabilidad de la mayoría de propuestas de medidas de reforma que generarían ingresos adicionales significativos dependía de la capacidad de control de la administración tributaria, así como de su flexibilidad

---

importación de vehículos es uno de los principales componentes de la recaudación de los DAI y el IVA importaciones, la aplicación de este artículo del GATT está afectando negativamente los ingresos aduaneros de los países de la región.

<sup>16</sup> También deberían considerarse los costos asociados a las especialidades requeridas y a los plazos de los procesos de revisión (una auditoría de precios de transferencia puede durar años).

para adaptarse a nuevos paradigmas tributarios.<sup>17</sup> La ampliación de la cobertura del ISR a las rentas de capital, la adopción de elementos de tributación internacional son ejemplos de disposiciones de política tributaria que requieren de reformas estructurales, de procedimientos y enfoques por parte de las administraciones tributarias.

### **Suficiencia, equidad y justicia tributaria en los proyectos de reforma**

Las principales propuestas de reforma tributaria en la región se focalizaron en incrementar la recaudación por la vía del fortalecimiento de la tributación directa, excepto en el caso de Panamá. El impacto estimado, en sus primeros años de vigencia plena, de estas medidas asociadas con el tratamiento tributario de las rentas de capital se estimó, en cada país centroamericano, en porcentajes que van entre un 1 y un 1.5% del PIB.<sup>18</sup>

Durante 2010 se inició la recuperación del crecimiento económico y de las importaciones y, adicionalmente, para 2011, se registra un aumento del precio internacional del petróleo que está influyendo en el comportamiento de los precios domésticos en todos los países de América Central. Estos factores determinan una mejora en la recaudación tributaria en el corto plazo y a ellos se adiciona el impacto de las reformas aprobadas a la legislación tributaria y de algunas medidas administrativas.<sup>19</sup>

En la mayoría de las exposiciones de motivos de los proyectos se hace referencia al objetivo de suficiencia de las reformas; también se considera la importancia de la ampliación de la cobertura de los principales impuestos: el ISR y el IVA. En el caso del ISR, los mecanismos propuestos para esta ampliación se enfocan en el tratamiento de las rentas de capital, lo que puede incidir en una mejora significativa de la equidad del sistema. Por otra parte, se evidencia una tendencia a desgravar el ISR correspondiente a las actividades lucrativas y a enfocarse en la tributación personal y en las rentas de capital.

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

---

<sup>17</sup> Una reforma integral del ISR significa la modificación estructural administrativa de departamentos completos, así como el cambio de enfoque por parte de los auditores.

<sup>18</sup> Aunque existen proyectos de ley cuyo rendimiento se estimó por debajo del 1% del PIB, éstos complementaban una reforma mayor (por ejemplo, el caso del impuesto del 1% sobre renta bruta aprobado recientemente en Honduras constituye un soporte a la recaudación del ISR).

<sup>19</sup> Entre ellas, destacan las amnistías fiscales aprobadas en Honduras y Guatemala.

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

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

Este proceso de facilitación se enmarca en el proceso de apertura comercial y se espera que continúe profundizándose hacia la implementación de una unión aduanera en América Central. Sin embargo, el proceso de coordinación entre los servicios aduaneros ha sido conocido muy recientemente por el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin), el cual se ha enfocado principalmente en los aspectos del proceso de integración referidos a la recaudación de impuestos. El impacto fiscal del proceso de integración es más amplio, destacando la importancia de la lucha contra el fraude aduanero, tema que se ha abordado en el seno interno de cada uno de los países de la región.

### Transparencia en el intercambio de información tributaria

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

---

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

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), el estándar se cumple cuando entre administraciones tributarias de distintos países ocurre un intercambio de información relevante y a requerimiento.<sup>21</sup> Dicho intercambio debe reunir las siguientes características:

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

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

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

1. Países y jurisdicciones que han implementado sustantivamente el estándar internacional.
2. Paraísos fiscales: países y jurisdicciones que se han comprometido a cumplir el estándar internacional, pero no han evidenciado avances sustantivos en su implementación.<sup>22</sup>
3. Otros centros financieros: países que se han comprometido al estándar internacional, pero no han evidenciado avances sustantivos en su implementación.
4. Jurisdicciones que no se han comprometido a implementar el estándar internacional.

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

---

<sup>21</sup> Véase el artículo 26 del modelo de convenio tributario sobre los ingresos y el capital (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/57/42219418.pdf>)

<sup>22</sup> En una primera instancia, la Ocde considera que existe avance en cuanto a la implementación del estándar si las jurisdicciones suscriben al menos 12 acuerdos de intercambio de información tributaria o tratados para evitar doble tributación que incluyan una cláusula de intercambio de información.

paraísos fiscales de la Oede incluía a Panamá debido a que este país no suscribía convenios de intercambio de información tributaria.<sup>23</sup>

Los Gobiernos de Costa Rica y Guatemala prepararon proyectos de reforma a la legislación vigente, con el objeto de autorizar el acceso directo de las administraciones tributarias a la información bancaria de los contribuyentes y poderla intercambiar. Asimismo, en Guatemala se aprobó legislación que incluye la prohibición de emitir acciones al portador y un mecanismo para eliminar progresivamente las acciones al portador existentes.<sup>24</sup>

### **Principales efectos de las reformas 2009 – 2012**

De acuerdo al Boletín de Estudios Fiscales No. 16 (ICEFI, 2013b), luego de haber revisado en que consistieron las reformas tributarias en cada uno de los países de la región, en esta sección se comparan los resultados de la implementación de las mismas, especialmente se analizan los mismos respecto a los objetivos y metas planteados. Este análisis se realiza tomando en cuenta los efectos sobre el sistema tributario en general, aportando evidencia y discutiendo cómo las reformas tributarias recientes afectaron la equidad, la simplicidad y el financiamiento del presupuesto público.

Se analiza los efectos observados sobre cada uno de los impuestos en particular. Esto tiene el propósito de identificar el desempeño de los instrumentos de política fiscal que fueron aplicados y cómo están contribuyendo a mejorar los niveles de recaudación en los países centroamericanos.

### **Sobre la carga tributaria**

Comparar los efectos sobre las reformas tributarias solo es posible si estas ya han tenido como mínimo, un año de plena vigencia. Por lo tanto, es posible analizar los efectos de las reformas realizadas hasta el año 2012 en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Esto no es posible para Guatemala, ya que las reformas tendrán vigencia de forma plena hasta 2013, y en particular los datos se obtendrán hasta luego de la presentación de la declaración jurada anual del Impuesto Sobre la Renta, situación que se observará hasta los primeros meses de 2014. A pesar de ello, en todos los países se revisa cuál es el nivel de la presión tributaria luego del período de reformas.

---

<sup>23</sup> Recientemente, Panamá suscribió acuerdos para evitar la doble tributación del ISR, los cuales incluyen cláusulas de intercambio de información tributaria. Asimismo, Costa Rica suscribió 12 convenios de intercambio de información.

<sup>24</sup> Decreto del Congreso de la República 55-2010 (vigente a partir de junio de 2011). Las disposiciones sobre la eliminación de las acciones al portador contenidas en este cuerpo legal están siendo analizadas por la Oede con el objeto de evaluar su grado de cumplimiento del estándar.

En ese sentido, si se toma en cuenta el tiempo de vigencia transcurrido, debe decirse que para que el efecto de las reformas haya sido completo, solamente es posible comparar cuáles han sido los resultados antes y después de las reformas de El Salvador en 2009, Honduras en 2010, Nicaragua en 2009 y Panamá en 2010 (gráfica 3). Es importante notar que las cifras observadas de recaudación luego del efecto completo de la reforma no dependen exclusivamente de la reforma fiscal, sino también de otras variables económicas (como el desempeño de la actividad económica, de las importaciones, tipo de cambio); de otras reformas que hayan ampliado o reducido la base imponible, como aquellas que afectan a las exoneraciones fiscales; y, fundamentalmente, de la eficiencia de la administración tributaria (tabla 7).

**Tabla 7. Impactos esperados de las reformas. 2009-2012**

País	Año de aprobación de la reforma	Aumentos esperados en la carga tributaria
Costa Rica	No aprobado	Original 2.5, modificada 1.5
El Salvador	2009 2011	1.2 (2010 – 2011) 0.6 (2012 – 2013)
Guatemala	2012	3.2 (2012 – 2015)
Honduras	2010	2.4 (2010 – 2011)
Nicaragua	2009 2012	0.7 (2010 – 2011) 0.2 (2013 – 2015)
Panamá	2010	1.8 (2010 – 2012)

### ¿La eficacia de los incentivos fiscales?

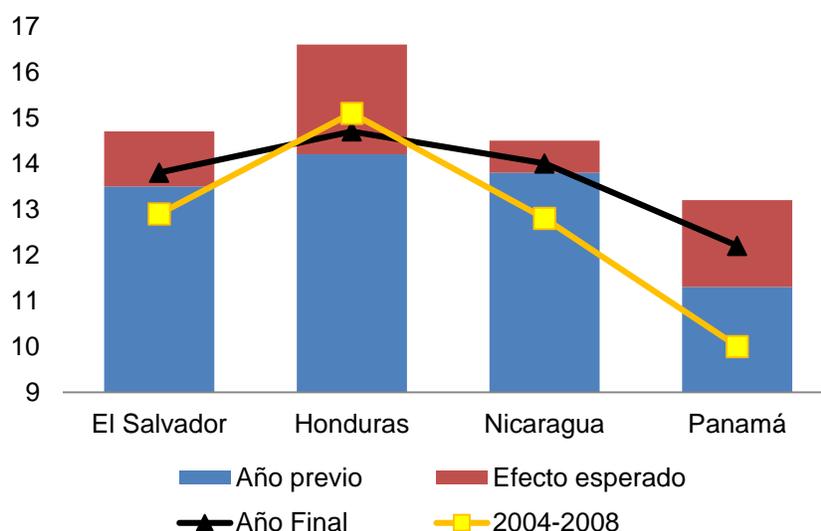
Centroamérica se ha caracterizado por utilizar desmedida y sin coordinación regional los incentivos fiscales. Según lo demuestra un estudio realizado en 2015 por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, cita que para el caso de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana que, otorgar “vacaciones tributarias” en el impuesto a la renta de las empresas es que pueden favorecer a proyectos de alta rentabilidad que quizás se hubieran concretado de todas maneras. Las estimaciones de las tasas de retorno de República Dominicana y Costa Rica sugieren que este riesgo sería elevado. A su vez, el análisis para República Dominicana y El Salvador permite concluir que las empresas con incentivos tributarios tendrían utilidades iguales o superiores a las de las empresas que no gozan de incentivos dentro del país.

En la región existen múltiples incentivos que, en muchos casos, se solapan y generan confusión; el control no parece llevarse con el adecuado nivel de rigor y transparencia, y no hay rastros de evaluación del impacto de los mismos. La ausencia de evaluación de estas políticas, permiten practicas perversas, como, por ejemplo, que los principales beneficiarios son los inversionistas locales, o como que el incentivo temporal se convierte en permanente. El autor cita el caso de Guatemala, en donde se viene presentando una crítica creciente al esquema de incentivos debido a que se estima que el 80% de las empresas que se acogen al régimen de incentivos 29/89 son de origen guatemalteco y, en algunos casos, forman parte de los grandes grupos empresariales del país

Fuente: ICEFI, 2013b

El rango de efectos esperados de la reforma va desde el 0.2% del PIB, en el caso de Nicaragua en 2012, hasta el 3.2% del PIB, derivado de la Ley de Actualización Fiscal y la Ley Antievasión 2 en Guatemala (tabla 7). De todas las reformas, tres son las más ambiciosas: Costa Rica, Guatemala y Honduras, ya que pretenden más del 2.4% del PIB. Los casos de El Salvador y Panamá presentan reformas moderadas, con alrededor del 1.8% del PIB. Finalmente, en Nicaragua los efectos esperados de las dos reformas aprobadas fueron los menores, con tan solo el 0.9% del PIB, en ambos casos.

**Gráfica 3. Carga tributaria antes y después de la reforma (porcentajes del PIB)**



Fuente: ICEFI 2013b

Para ilustrar la situación fiscal luego de las reformas, se supone que el efecto de variables económicas, exoneraciones y administración tributaria es pequeño y que, de no darse las reformas, la carga tributaria hubiera permanecido sin cambios en el año previo a la vigencia de la reforma. Este ejercicio (gráfica 3), muestra que en todos los casos la estimación de los efectos de recaudación esperados fue optimista. El caso que despertó mayores expectativas fue el de Honduras, que esperaba recaudar un 2.4% del PIB y solo aumentó su recaudación en un 0.5%. Panamá, por el contrario, esperaba un 1.8% del PIB y logró finalmente la mitad de esto.

El rendimiento menor a lo esperado ha incidido en que El Salvador, Honduras y Nicaragua emprendieran nuevas reformas, sobre las cuales aún no se han realizado estudios para verificar su rendimiento completo. Un aspecto positivo es que, salvo en Honduras, el resto de países logró niveles de carga tributaria por

encima del período anterior a la crisis. Esta mejoría es más notoria en Panamá y Nicaragua. Honduras, por el contrario, luego de la reforma no ha logrado superar los niveles previos a la crisis, a la vez que ha sido insistente en la aprobación de medidas de política tributaria.

Al identificar características comunes en los países donde las reformas rindieron más, se observa que el desempeño de la actividad económica ha sido mayor, principalmente en el caso de Panamá. Esto podría estar sobrestimando el efecto real de las reformas.

Hay países en los que aún no es posible evaluar el rendimiento ocasionado por los cambios. Es el caso de Guatemala y Costa Rica, cuyas cargas tributarias no recuperan los niveles que se dieron en el período pre-crisis, por lo cual la aprobación o éxito de las reformas serán fundamentales para mejorar la situación fiscal.

### Sobre la estructura tributaria

De acuerdo con los principales rasgos de las reformas, pueden identificarse las medidas y el tipo de impuesto más importante que fue modificado (tabla 8). El criterio utilizado para medir dicha importancia fue cuando el potencial recaudatorio fue mayor, y las modificaciones más importantes. En el caso de Panamá y Honduras, dadas las múltiples reformas que fueron llevadas a cabo, se realiza el análisis de los principales cambios durante el período, no específicamente sobre cada una de las modificaciones legales efectuadas.

**Tabla 8. Impuestos modificados durante las reformas. 2009-2012**

País	Reforma propuesta	Impuesto más importante	Descripción reforma
	Solidaridad tributaria 1	IVA	No se aprobó la reforma
	Solidaridad tributaria 2	ISR	No se aprobó la reforma
	<b>Costa Rica</b> Medidas administrativas		Se modificó el Código de Normas y Procedimientos Tributarios con medidas para aumentar la eficacia global en la lucha contra el fraude tributario. Se aprobó la Ley para el Cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal. En septiembre de 2012, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria
<b>El Salvador</b>	2009	Específicos	Aumento de las tasas impositivas y ampliación de la base tributaria
	2012	ISR	Se redujo la tasa aplicable a los dividendos, que originalmente estaba planteada en el 10% y terminó aprobándose en un 5%.
<b>Guatemala</b>	Anti evasión II, 2012	Específicos / Medidas	La Ley Antievasión II modifica los siguientes impuestos y disposiciones tributarias: impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al

País	Reforma propuesta	Impuesto más importante	Descripción reforma
		administrativas	valor agregado (IVA), reformas a la Ley Antievasión 1 (Decreto 20-2006), impuesto sobre circulación de vehículos terrestres y marítimos, reformas al Código Tributario, reformas al impuesto al tabaco y al Código Penal.
	Actualización fiscal, 2012	ISR	Nueva ley del ISR, la introducción del impuesto de primera matrícula (lprima), disposiciones aduaneras, reformas al IVA, reformas al impuesto sobre circulación de vehículos, reformas al timbre fiscal y el papel sellado.
Honduras	Reformas 2009 – 2012	ISR/IVA	Modificación de la tasa de la aportación solidaria temporal; Dividendos: se gravan a nivel de persona natural; Rentas de capital (fuente hondureña): se gravan con tarifa de 10%; ISR a los alquileres de vivienda: 10% sobre el precio del arriendo, alquiler mensual de viviendas y edificios; Contribución anual especial: sobre los excedentes de operación de universidades privadas y de escuelas privadas Revaluación de activos: autorización para revaluar mediante un pago único y definitivo.
	2009	ISR/específicos	Retención con carácter de pago definitivo a las rentas de capital: Intereses generados por depósitos, intereses de fuente nicaragüense (no residentes), dividendos, participaciones de utilidades, premios de juegos; Impuesto mínimo: cambio de base; Asalariados: se establece un nuevo sistema de tramos de renta neta y tasas marginales; Rentas ocasionales: sujetas a retenciones.
Nicaragua	2012	ISR	Modificación de tasas: reducción progresiva de las tasas aplicables a personas individuales (parte de un esquema de tasas del 15, 20, 25 y 30% que se reducirá de forma progresiva en 5 puntos para cada tramo, de 2016 a 2020. Para las empresas, la tasa parte del 30% y se reducirá en un 1% a partir de 2016, hasta que alcance el 25%, en 2020; modifica las tasas y se transforma a un régimen de retención definitiva de las indemnizaciones (10%), dietas (12.5%) e ingresos percibidos por no residentes (20%).
		ISR/IVA	Personas jurídicas: Reducción progresiva de la tarifa general; Retención del ISR: enajenación de inmuebles y de pagos al exterior (remesas, intereses, etc.). Personas naturales: Esquema nuevo de tasas marginales. - Impuesto de dividendos: bajo la modalidad de retención y pago mínimo. Impuesto a la transferencia de bienes muebles y servicios
Panamá	Reformas 2009 – 2012		

Fuente: ICEFI 2013b

El menú de impuestos seleccionados fue variado, pero la mayor frecuencia y profundidad de las reformas estuvo en el ISR. Involucró modificaciones en las tasas (reducción en Guatemala, Panamá y Nicaragua, contra un aumento en El Salvador) y cambios en la base (como las modificaciones que se realizaron en el mínimo exento del ISR personal). Además, casi en todos los países se incluyeron esquemas para el pago mínimo del impuesto aplicable a ventas brutas o activos. Ello contrasta con las reformas del IVA, que fueron menores y que solo en el caso de Panamá se ocuparon en modificar las tasas, aunque en otros países también se amplió la base (El Salvador, Honduras y Nicaragua).

De acuerdo con los principales rasgos de las reformas recientes, se esperaría un fortalecimiento del ISR, ya que en él se han concentrado las modificaciones. En algunos casos, como se explicó anteriormente, el efecto completo de las reformas no se ha llevado a cabo, por lo cual esto debe verificarse contra la evolución de la estructura tributaria de los años siguientes. Tomando esta consideración, se revisa cómo evolucionó la estructura tributaria en Centroamérica luego de las reformas realizadas en el período 2009-2012, con respecto a lo observado en los años 2004-2008. En la tabla 9 se compara si el promedio 2009- 2012 es menor, igual o superior al promedio 2004-2008. Como se había expuesto, en la mayor parte de países aún la carga tributaria es menor que en el período antes de la crisis (Costa Rica, Guatemala<sup>25</sup> y Honduras). Nicaragua mantiene un promedio similar al anterior, aunque con una tendencia creciente. Finalmente, Panamá muestra un promedio superior de carga tributaria.

**Tabla 9. Comparación de la recaudación 2009-2012 con respecto a la de 2004-2008<sup>26</sup>**

Tipo impuesto	Menor	Igual	Mayor
<b>Carga tributaria</b>	CR, GT, HND	NI	PA
<b>Directos</b>		GT, HN, PA	CR, ES, NI
<b>IVA</b>	CR	ES, GT, HN, NI	PA
<b>Aranceles</b>	CR, ES, GT, HN, PA	NI	
<b>Específicos</b>	CR, GT	ES, HN, NI, PA	

Fuente: ICEFI 2013b

<sup>25</sup> De hecho, en Guatemala se ve amenazada una disminución en la carga tributaria post 2015, debido a las iniciativas de ley: 4538 “Ley de creación de fundaciones para el fomento, financiación y seguimiento del deporte de alto rendimiento” que propone: a) Exención de toda clase de impuestos y arbitrios a fundaciones privadas que apoyen el deporte; b) Crédito en ISR hasta por Q500 mil anuales a fundadores y contribuyentes de dichas fundaciones (hasta por 10 años y Q50 millones anuales). Iniciativa 4644 “Ley de promoción de inversiones y empleo” que se estima tendrá un impacto negativo por Q 1,300 millones anuales (empeorará por migración de contribuyentes y debilidad de control), inclusive ya el Fondo Monetario Internacional en su última misión al país manifestó su preocupación por la posible aprobación de esta ley.

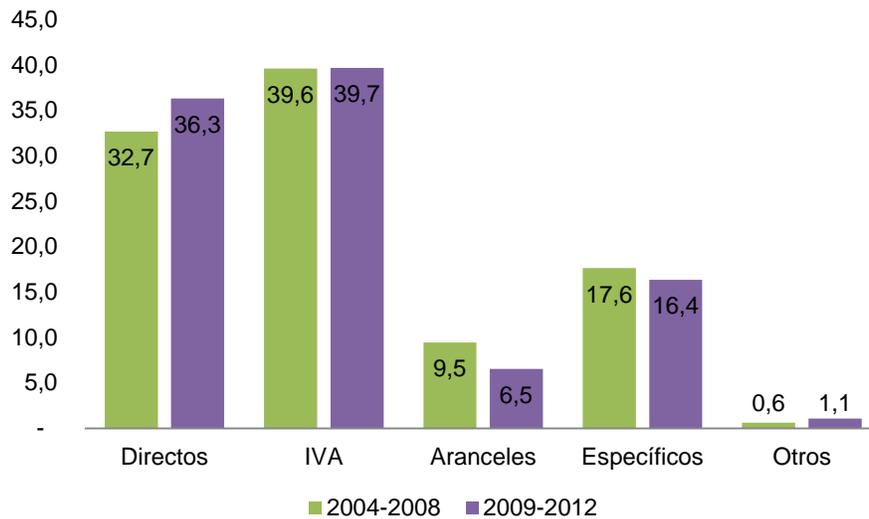
<sup>26</sup> Nota: se considera que el cambio es significativo cuando el promedio de 2009-2012 +/- dos desviaciones estándar es mayor o menor al promedio 2004-2008

Del análisis por tipo de impuesto puede concluirse que hay dos fenómenos claros al comparar ambos períodos: los impuestos directos se fortalecieron y los aranceles a las importaciones tienden a ser menores. En el primero de los casos, la recaudación promedio de los impuestos directos en Centroamérica creció del 4.2%, en 2004-2008, al 4.7% del PIB en 2009-2012. Los casos extremos son Panamá, con 5.7%, y Guatemala, con 3.3% del PIB. En el caso de los aranceles, Panamá es el que más recauda (1.4% del PIB), mientras que El Salvador, Guatemala y Nicaragua son los que menos lo hacen, con la mitad del valor de Panamá.

En el caso de los impuestos específicos al consumo, también pareciera existir un ligero deterioro, ya que, aunque dos países empeoraron (Costa Rica y Guatemala), el promedio bajó ligeramente: de 2.2 a 2.1% del PIB. En el caso de los impuestos generales al consumo, como el IVA, la tendencia pareciera mantener la misma recaudación del período anterior. De hecho, el promedio de la región cambió de 5.0 a 5.1% del PIB. En cuanto a este aspecto también se muestran diferencias importantes: El Salvador recauda un 6.6% del PIB, mientras que Panamá tan solo un 2.9% (a pesar de que la recaudación prácticamente se duplicó, ya que estaba en un 1.7% del PIB en 2004-2008).

Lo expuesto en párrafos anteriores también puede ser comprobado si se analiza la estructura impositiva que se obtiene a partir del promedio simple de la recaudación en los países centroamericanos (gráfica 4). Por un lado, está claro que los impuestos directos aumentan en su porcentaje de participación, del 36 al 38%. En segundo lugar, la baja en la participación de los aranceles también se confirma. Tercero, la participación del IVA permanece estática. Por último, la baja en la participación de los impuestos específicos, menos evidente que en el caso de los aranceles, también queda registrada en la estructura tributaria de la región.

**Gráfica 4. Estructura impositiva de Centroamérica. 2004-2008 y 2009-2012**  
(porcentajes)



Fuente: ICEFI 2013b

### Sobre la simplicidad

El énfasis de las reformas, en general, fue promover el aumento de los ingresos fiscales. Aunque los Gobiernos lo mencionaran, puede afirmarse que la búsqueda de simplicidad para los sistemas tributarios no constituyó el objetivo central de las reformas. Sin embargo, es posible identificar algunas reformas que habrían contribuido a simplificar el sistema tributario de la región.

Un aspecto que marcó la orientación de las reformas fue la búsqueda de soluciones prácticas para el ISR. Esto se tradujo en que la promoción de un esquema dual fuera la parte central de las reformas relativas a este impuesto en Centroamérica, con mayor o menor énfasis. Aunque en todos los países se promovió una reforma de este tipo, en El Salvador fue donde el esquema se alejó más de esta propuesta, mientras que Nicaragua, Panamá y Guatemala se habrían acercado más a la visión de un esquema como el mencionado.

En el marco de estas reformas, un cambio que simplifica los sistemas es el observado en Guatemala, Nicaragua y Panamá, ya que se reducen los tramos de renta imponible del ISR personal. En el caso de Guatemala, el ISR incluso se acerca a un impuesto plano, al incluir solamente dos tasas del impuesto.

Sin embargo, lo contrario ocurrió con las tasas aplicables a personas jurídicas. Mientras que en 2008 todas las tasas eran únicas, los países que se han quedado con una tasa de este tipo fueron Honduras y Panamá. Si bien Guatemala tiene una tasa única para el régimen de ingresos netos, estará aplicando dos tasas para

el régimen de ingresos brutos. A la vez, en el ISR predominaron esquemas de pago mínimo del impuesto, ya sea aplicable a las ventas brutas o a los activos. Estos esquemas procuran capturar una porción mínima de la renta ante posibles fugas de recaudación en el ISR; fueron incorporados en El Salvador y Honduras, y modificados en Nicaragua. Asimismo, ya están presentes en Guatemala.

Un esquema similar se aplicó en Panamá, denominado «adelanto mensual del impuesto sobre la renta (Amir)<sup>27</sup>», que reemplazó al impuesto sobre la renta estimada que antes se pagaba en tres partidas como un anticipo, con base en el ISR que se causaba en la declaración de rentas del año inmediatamente anterior. Sin embargo, la aplicación de este adelanto fue cuestionada por el impacto que tendría en una mayor presentación de declaraciones ante el fisco, por lo cual la medida fue revertida para quedarse con la renta estimada que originalmente se aplicaba.

Una innovación interesante en términos de reducción del costo de cumplimiento fue la declaración sugerida que se implementó en El Salvador. En este caso, el Ministerio de Hacienda completa una declaración para contribuyentes que cumplen con ciertas características, los cuales solo deben confirmar si están de acuerdo y la declaración queda presentada. Esto se traduce en un ahorro importante de tiempo por parte de los contribuyentes. Otros cambios que se llevaron a cabo son relativos a los sistemas simplificados para pequeños contribuyentes. En Guatemala, se corrigió el tratamiento que se le daba al crédito fiscal del IVA, a la vez que se aumentó el límite mínimo para incluir a contribuyentes en este esquema. Algo similar ocurrió en Nicaragua, donde se aumentó el umbral mínimo para incluir a contribuyentes de cuota fija.

### **El gasto público**

Para trabajar el apartado de gasto público, es preciso indicar que, si bien los términos de referencia solicitan una serie histórica entre 2004 y 2013, las bases de datos que ha producido ICEFI sobre la base de la ejecución presupuestaria entregada por los Ministerios de Hacienda es entre 2007 y 2012.

### **Total del Gobierno Central**

La región centroamericana durante los últimos diez años, en promedio experimentó una expansión del gasto público como porcentaje del PIB, siendo en promedio para 2007 de un 18.6%, mientras que a 2013 se situó en 19.9%, debe hacerse énfasis en que la mayor parte de ese crecimiento del gasto público ocurre posterior a la crisis financiera internacional sobre todo como medidas de compensación hacia los sectores menos favorecidos en la sociedad. A pesar de

---

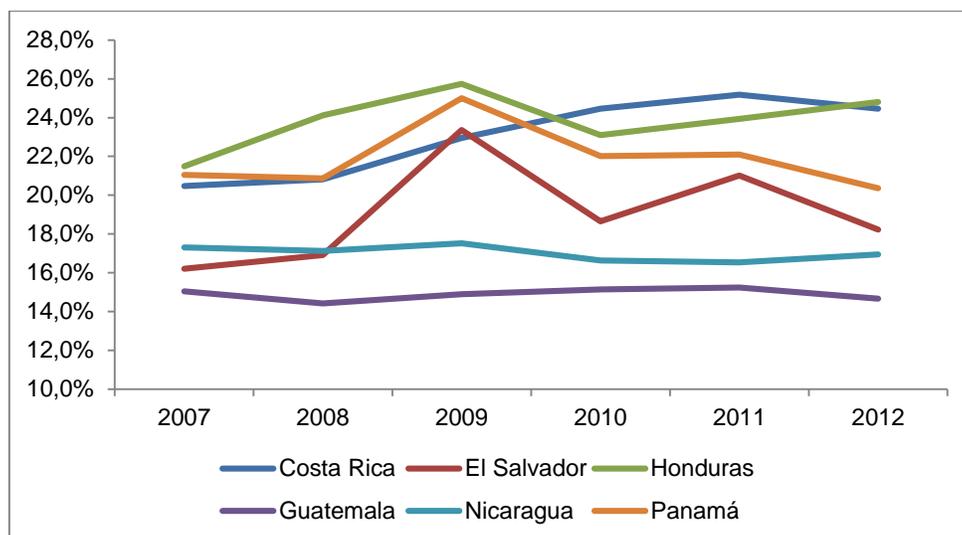
<sup>27</sup> Aunque, como se discute más adelante, este esquema tuvo una corta duración y tuvo que ser reemplazado por el esquema de renta estimada

ello, las naciones Centroamericanas continúan teniendo varios de los Estados más pequeños del mundo y de Latinoamérica, por ejemplo, en el Cono Sur el gasto público alcanza un promedio cercano al 30%.

En ese sentido para el 2007 Honduras contaba con el gasto público que alcanza una mayor proporción del PIB la región representando un 21.5% del PIB, le seguía en importancia Panamá con 21.1% y Guatemala, caracterizado históricamente por tener el Estado más pequeño con 15.0%, curiosamente este país al cabo de 10 años (2013) continúa teniendo el mismo Estado como porcentaje del PIB (14.7%), y cada vez mayores resabios sociales por cumplir, entre ellos: i) tasa de desnutrición crónica, permanente; ii) caída de cerca de 18 puntos porcentuales en la tasa de matriculación neta en el nivel primario entre 2009 y 2014; (entre otros grandes desafíos). Una situación similar a la guatemalteca, experimenta Nicaragua sobre todo en el ámbito educativo (ver gráfica 5).

Por su parte el gasto público salvadoreño es el que más creció entre 2007 y 2012, apoyado en buena medida por incrementos (insostenibles) de la deuda pública y de cinco reformas tributarias, es así como pasó el gasto público total de un 16.2% del PIB en 2007 al 18.2% en 2012; entre otros beneficios esto trajo consigo una disminución del 30% en la tasa de mortalidad materno infantil, aunque claro el país enfrenta problemas más estructurales como se ha indicado la sostenibilidad de la deuda pública y las bajas tasas de crecimiento económico.

Para los casos de Costa Rica, Honduras y Panamá el gasto público total del Gobierno Central en 2012 se ubicó en 24.5%, 24.8% y 20.4% del PIB respectivamente; en los dos primeros explicado básicamente por una expansión del gasto corriente y en último por la realización de las obras de ampliación de la Zona del Canal.

**Gráfica 5. Gasto público total del Gobierno Central como porcentaje del PIB**

Fuente: ICEFI sobre la base de Ministerios de Hacienda y Secretarías de Economía y Finanzas de la región

Los valores anteriormente mencionados, han significado para cada uno de los países diferentes asignaciones per cápita (tabla 10), si bien a nivel regional se parte de un promedio de US\$666.5 en 2007 y se llega hasta los US\$1,067.6 en 2012, ese promedio esconde grandes diferencias, teniendo en el extremo superior a Costa Rica con un gasto público total per cápita de US\$2,315.6 en 2012 y en el extremo inferior Nicaragua con un valor de US\$301.7, después de este último país, la economía más grande de la región: Guatemala, posee el gasto público más pequeño de la región y la economía más grande a su vez, lo que se traduce en una asignación per cápita (para 2012) de US\$489.8

**Tabla 10. Centroamérica: Gasto Público total del Gobierno Central, per cápita 2007 – 2012 (en USD corrientes)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Costa Rica</b>	1,207.51	1,370.32	1,464.80	1,902.04	2,194.12	2,315.64
<b>El Salvador</b>	531.81	588.77	780.37	642.58	777.90	690.42
<b>Honduras</b>	369.96	456.93	502.56	480.19	544.07	575.37
<b>Guatemala</b>	384.18	411.75	401.79	436.56	486.09	489.80
<b>Nicaragua</b>	231.12	257.23	256.10	255.45	277.73	301.77
<b>Panamá</b>	1,274.70	1,462.40	1,794.42	1,725.35	1,966.82	2,033.07

Fuente: ICEFI Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda e Institutos Nacionales de Estadística

Esas diferencias se traducen en diferentes niveles de bienestar para su población. Por ejemplo, estudios especializados en inversión en niñez y adolescencia (ICEFI & Plan Internacional 2013) indican que la inversión anual per cápita en educación que realiza Costa Rica (US\$968.7) es superior a la que en su conjunto realizan los países del CA4 (US\$740.4), por ello es fácil comprender por qué más del 90% de las escuelas públicas costarricenses tienen conexión a internet contra solamente el 0.61% de las guatemaltecas.

El estudio citado advierte que la atención a los niños, niñas y adolescentes (NNA), no solo se trata de gastar más, sino, también de hacerlo con calidad y con resultados. Por ejemplo, el Gobierno de Honduras gasta el equivalente al 8.5% del PIB en educación lo cual es, superior al 8.3% del PIB de Costa Rica. Pero el 71% de los adolescentes costarricenses aprueban matemática, contra el 39% de los adolescentes hondureños. El estudio asocia los pobres resultados que Honduras obtiene con relación a los de Costa Rica, al hecho que el 99% del presupuesto del Gobierno hondureño para educación es gasto de funcionamiento y sólo el 1% inversión en capital humano.

De igual manera los alcances del tamaño del gasto público, así como su calidad, no deben dejar fuera el criterio de la equidad, al respecto el estudio más completo que se ha realizado para la región del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009). Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana; en el caso del gasto público en salud (GPS) es pro pobre en Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Por su parte, en El Salvador y Guatemala, aunque progresivo, resulta ser pro rico.

No obstante, aún en los países donde el GPS es pro pobre, es significativo el porcentaje de estos gastos que benefician a los estratos más ricos. En efecto, en el promedio regional, el 10% más rico recibe más de un 6% del GPS y el 20% más rico recibe aproximadamente el 17%, alcanzando el 20% en Guatemala. Más aún en El Salvador, el 10% más rico recibe un porcentaje mayor del GPS (16%) que el 10% más pobre (11%). Esto indica las dificultades de acceso a la atención sanitaria que, pese a su gratuidad, tienen los sectores más pobres, los cuales no pueden afrontar otros costos asociados con dicha asistencia, como el transporte hacia los centros de atención (BID, 2009).

Un aspecto importante a mencionar es el efecto distributivo que la política fiscal tiene en los países de la región, es decir, se esperaría que una vez aplicados impuestos y gasto público la desigualdad en el ingreso disminuyera. Por ejemplo, en los países desarrollados el índice de gini del ingreso disminuye en cerca de la mitad, el caso más destacado es Dinamarca donde se reduce de 0.40 a 0.24. En América Latina destaca el caso de Uruguay donde se parte de un gini de ingresos

de 0.449 y después de la aplicación de la política fiscal cierra en 0.313 (CEPAL & IEF 2014)

Sin embargo, los casos centroamericanos son muy diferentes (tabla 11). Por ejemplo, si bien en Costa Rica y Nicaragua el índice de gini de ingresos disminuye después de la aplicación de la política fiscal 2.6 y 1.7 puntos respectivamente, en los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras prácticamente no produce cambios. Esto último es reflejo de lo regresivo del sistema impositivo y de gasto público en general.

**Tabla 11. Progresividad e impacto redistributivo del gasto público en salud**

Variable	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)	Nicaragua (2001)
<b>Progresividad</b>					
<b>Tasa efectiva de GPS / ingreso, en porcentajes</b>					
<b>Decil de más bajos ingresos</b>	139.3	37.6	2.7	21.2	27.8
<b>Decil de más altos ingresos</b>	1.1	2.1	0.1	0.6	0.4
<b>Gini antes de la política fiscal</b>	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963
<b>Kakwani</b>	-0.6601	-0.4262	-0.5150	-0.6391	-0.6411
<b>Redistribución</b>					
<b>Gini del ingreso después de GPS</b>	0.5504	0.5008	0.5937	0.5537	0.5793
<b>¿Quién recibe el gasto? 40% de menores ingresos</b>	43%	44%	33%	43%	33%
<b>¿Quién recibe el gasto? 20% de menores ingresos</b>	14%	21%	20%	14%	17%

Fuente: elaboración propia con base en BID, 2009

Por consiguiente, el análisis del gasto público puede continuar no solo a nivel de su monto, calidad o equidad, sino a través de las rigideces presupuestarias, pues muchas veces estas imposibilitan la realización de varios derechos humanos. Al respecto en 2006 ICEFI realizó el estudio: “Rigidez fiscal en América Central: Los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras” (ICEFI 2006) cuyas principales conclusiones indican:

- Los tres países considerados mostraron durante el año 2006 rigideces fiscales por encima de sus ingresos corrientes. En consecuencia, debieron utilizar recursos provenientes de deuda interna o externa para cubrir los faltantes en los gastos relacionados con las rigideces y efectuar otros gastos no sujetos a aquellas.
- Las principales rigideces de los tres países están relacionadas con el pago de remuneraciones, el pago de los servicios de la deuda, los

aportes constitucionales, otros aportes a varias instituciones con ingresos corrientes, los gastos prioritarios, en el caso de los tres países, así como con las pensiones, en el caso de Costa Rica.

- La eficiencia de las principales rigideces fiscales en los tres países es modesta y no tienen una relación directa con actividades prioritarias para el desarrollo económico, social y político de esos países. Más bien, las rigideces fiscales reflejan tratamientos preferenciales y concesiones derivados de presiones de grupos de interés y de la lucha por la obtención de espacios políticos que mantienen los poderes legislativos y ejecutivos de esos países.
- Queda muy claro que el diseño y puesta en marcha de la mayoría de las rigideces en los tres países considerados no tienen el propósito de favorecer a la mayoría de la población, ni a los más necesitados dentro de la misma. Más bien, son regímenes de protección económica para grupos selectos de la sociedad que no necesariamente tienen una visión de mediano y largo plazo en lo que atañe al desarrollo del país de los respectivos países.
- La rigidez del gasto es un producto común para los tres países considerados, aunque con algunas diferencias que hacen esas inflexibilidades más o menos estrictas. En consecuencia, en los tres países existe una discusión e interés recientes para mejorar la transparencia del gasto público, mejorar la eficiencia de su administración, fortalecer la efectividad para la obtención de los resultados esperados, robustecer la capacidad discrecional del gobierno para la elaboración y ejecución del presupuesto sin transgredir la ley y aminorar los efectos negativos de las rigideces fiscales. todo lo cual, se espera, puede contribuir en las tareas de desarrollo y aumento del bienestar de los tres países considerados.

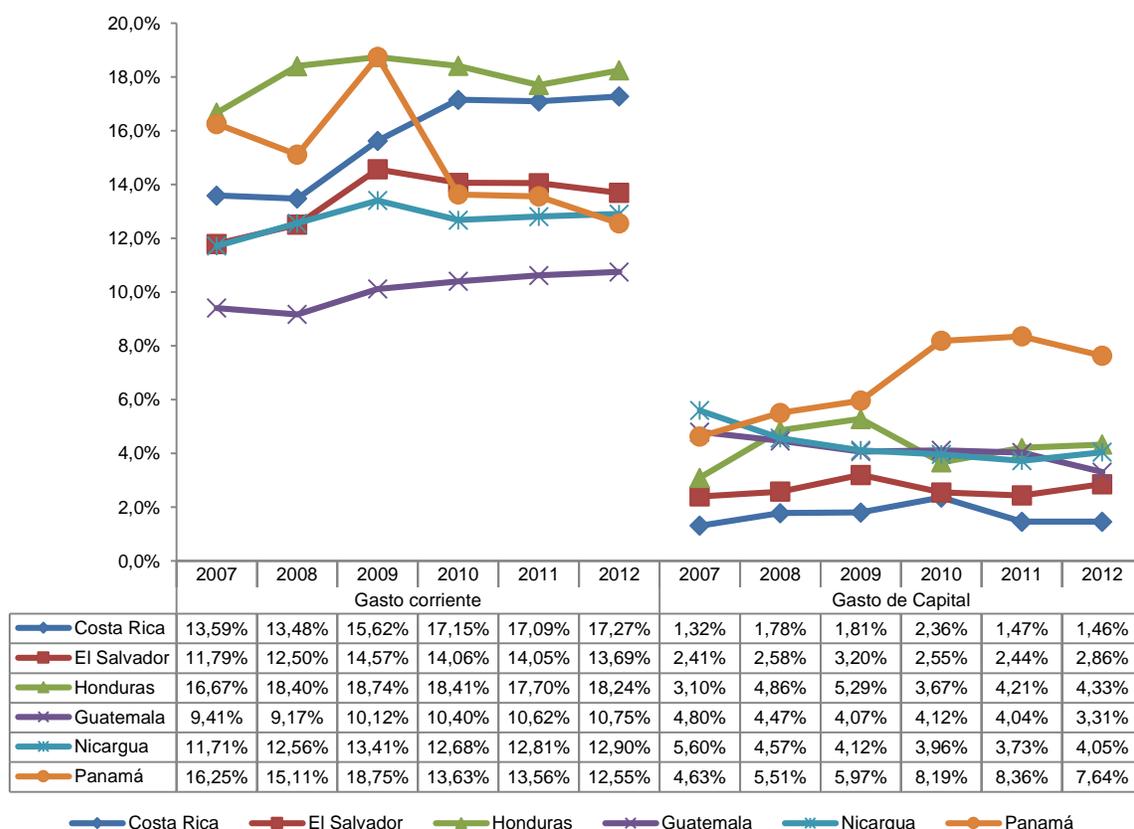
### **Por clasificación económica**

La clasificación económica permite comprender la orientación de los recursos públicos en dos principales ámbitos: gastos corrientes (o de funcionamiento) y gastos de capital (o inversión). En la mayoría de países del mundo, el gasto corriente es siempre superior al gasto de capital, puesto que gran parte de los recursos públicos disponibles se utilizan para dar funcionalidad al aparato público mediante el pago de remuneraciones, bienes y servicios, entre otros.

En relación al gasto corriente, Honduras es el país que lidera, ya que en el período comprendido de 2007 a 2012, su gasto corriente fue de 18.0% del PIB, superando la media de 14.2% aproximadamente (gráfica 6). En buena parte este elevado monto responde a los incrementos en remuneraciones que ha existido en la última

década. En perspectiva, el gasto corriente hondureño equivale a 1.2 veces el gasto total del Gobierno Central de Guatemala (14.7% del PIB en 2012). En este mismo período de tiempo, el cambio más significativo corresponde a Costa Rica, en donde este gasto se ha incrementado 3.7% del PIB en 6 años; efecto contrario a lo reportado en Panamá, cuyas cifras evidencian una reducción de 3.7%. Por su parte, la menor participación corresponde a Guatemala, país que a nivel latinoamericano posee uno de los presupuestos públicos más pequeños.

**Gráfica 6. Gasto corriente y de capital según país. 2007-2012**



Fuente: Icefi/Estado de la Región con base en Ministerios de Hacienda y Finanzas Públicas.

Por el contrario, en relación al gasto de capital, Panamá posee una mayor participación lo cual coincide en las fuertes inversiones realizadas en infraestructura (metro y canal). Posterior a la crisis financiera internacional de 2008, la composición de la clasificación económica del gasto en este país ha mostrado una tendencia cada vez más creciente en relación al gasto de capital; en contrapeso, el gasto corriente posee una marcada tendencia hacia la baja. El menor gasto en capital corresponde a Costa Rica y El Salvador con 1.7% y 2.7% del PIB respectivamente.

### Por finalidad

La finalidad del gasto público, indica cuales son los intereses reales de cada gobierno, es aquí donde deberían de quedar plasmadas las actividades en la consecución de los planes nacionales de desarrollo. En otras palabras, la convicción de los gobernantes con el desarrollo debe quedar expresada en cifras, es así como por ejemplo en el caso de Costa Rica entre 2007 y 2012 el gasto público social –GPS- creció el 6.2% del PIB al 7.9%, es decir un incremento de 1.7% con respecto al PIB en el periodo citado; lo que se tradujo en un incremento per cápita de USD 364.1 a USD 533.1 (tabla 12).

Junto a Costa Rica; El Salvador, Guatemala y Panamá, fueron los países centroamericanos que más incrementaron su GPS como porcentaje del PIB, en promedio 0.8% más en 2012 con respecto a 2007. Lo que se tradujo en que en el caso salvadoreño a 2012 el GPS fuera de 5.2% respecto del PIB, 6.1% en el caso guatemalteco y 6.7% en el caso panameño al año referido. Sin embargo, dadas las dinámicas demográficas de cada uno de estos tres países las asignaciones per cápita en Panamá pasaron en 2007 de USD371.8 a USD504.0 en 2012, para un incremento de 35.4% por persona.

En el caso salvadoreño el incremento per cápita entre 2007 y 2012 fue de 17.4% para situarse en el último año citado en USD169.9, y en el caso guatemalteco a ese mismo año fue de USD159.0, con un incremento per cápita de 13.8% en el periodo indicado.

Muy particular resulta el caso de Honduras donde el GPS per cápita solamente aumentó USD 2.5 en 6 años y debe reconocerse que si bien en 2012 fue de USD180.2, se redujo con respecto a 2009-2010 cuando el gobierno invertía en promedio USD193.3 en cada ciudadano en rubros sociales. Ello en buena medida puede ser atribuible a los cambios ocurridos con el golpe de estado en 2009.

Nicaragua, por su parte a pesar de tener tasas de crecimiento económico constantes durante los últimos años, así como incrementos en sus niveles de recaudación, resulta que el GPS entre 2007 a 2012 se redujo de USD 94.0 por persona a USD 83.2, y como porcentaje de la producción nacional, mostró una reducción equivalente al 0.4% del PIB

**Tabla 12. Centro América: gasto público social del Gobierno Central como porcentaje del PIB y per cápita en USD dólares constantes de 2007. 2007–2012**

País	2007 - 2008		2009 - 2010		2011 - 2012	
	% PIB	Per cápita	% PIB	Per cápita	% PIB	Per cápita

<b>Costa Rica</b>	6.2%	\$ 364.1	7.7%	\$ 444.6	7.9%	\$ 533.1
<b>El Salvador</b>	4.4%	\$ 144.7	5.3%	\$ 167.2	5.2%	\$ 169.9
<b>Honduras</b>	10.4%	\$ 177.7	11.3%	\$ 193.3	10.4%	\$ 180.2
<b>Guatemala</b>	5.4%	\$ 139.8	6.5%	\$ 160.3	6.1%	\$ 159.0
<b>Nicaragua</b>	7.1%	\$ 94.0	7.3%	\$ 90.7	6.7%	\$ 83.2
<b>Panamá</b>	6.0%	\$ 371.8	6.9%	\$ 455.6	6.7%	\$ 504.0
<b>Centroamérica</b>	<b>6.2%</b>	<b>\$ 215.3</b>	<b>7.2%</b>	<b>\$ 251.9</b>	<b>7.0%</b>	<b>\$ 271.6</b>

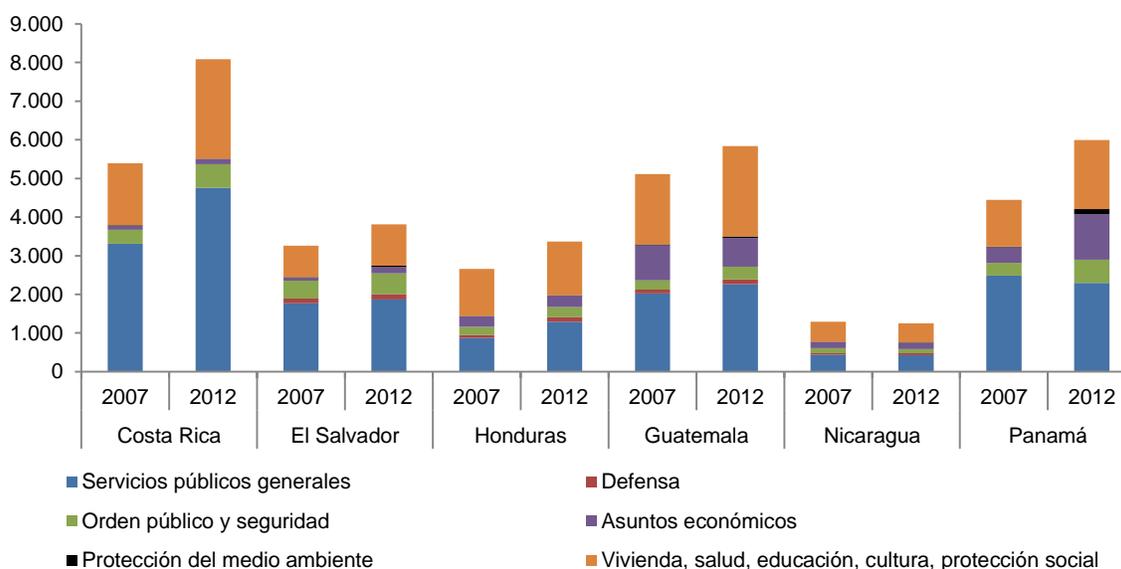
Nota: El Gasto Público Social (GPS) excluye transferencias de carácter general entre diferentes niveles de Gobierno.

Fuente: Icefi con base en Ministerios de Hacienda / Finanzas y Bancos Centrales de cada país.

Respecto de las otras finalidades de gasto, es preciso indicar que, si bien los servicios públicos generales representan una importante proporción de del gasto total, éste contabiliza entre otros rubros: el financiamiento de los Organismos del Estado, Transferencias entre niveles de Gobierno, así como los intereses de la deuda pública y las obligaciones a cargo del Tesoro, que es donde se visibilizan las rigideces del presupuesto nacional pero por el lado del gasto.

Por su parte el orden público y la seguridad ciudadana han cobrado notoriedad en los presupuestos sobre todo del CA4 y muy particularmente el sector vivienda en Panamá y Honduras (gráfico 7).

**Gráfica 7. Gasto Público total del Gobierno Central por finalidad 2007 y 2012 por país en millones de dólares constantes de 2007**



Fuente: ICEFI sobre la base de Ministerios de Hacienda

## El manejo de la deuda pública

Antes de que la recesión golpeará a Centroamérica, los Estados estaban ajustando los saldos de deuda pública para hacerlos sostenibles en el tiempo. Evidentemente, para la mayoría de naciones centroamericanas, la racha de alto crecimiento de los años anteriores les permitió avanzar con mayor rapidez (tabla 13)

La crisis financiera y económica que inició en 2008 provocó una caída vertiginosa de la recaudación de impuestos, principalmente porque la estructura tributaria de los países de la región se basa principalmente en impuestos relacionados con el consumo, es decir, en impuestos que van de la mano con el ciclo económico. Asimismo, los Gobiernos, de forma atinada, desarrollaron planes de estímulo económico que, aun cuando no se cumplieron en su totalidad, implicaron en el menor de los casos el blindaje presupuestario de las políticas sociales y la aplicación de algunos programas de protección social (transferencias condicionadas en efectivo).

En cuanto a la sostenibilidad de la deuda pública, en el Boletín de Estudios Fiscales de Icefi “Sostenibilidad de la deuda pública en Centroamérica” (ICEFI 2013c), se afirma, con base en la metodología del Indicador de Sostenibilidad Fiscal (Talvi y Végh, 1998), que la mayoría de los países centroamericanos, con excepción de Nicaragua y Panamá, tienen deudas insostenibles. Si bien la crisis económica empeoró la insostenibilidad, ésta ya estaba presente desde antes en algunos países.

Por otra parte, al descomponer la dinámica de la deuda pública, los componentes que más han afectado su crecimiento han sido el pago de los intereses de la deuda, el bajo crecimiento económico y los continuos déficits fiscales.

**Tabla 13. Déficit fiscal como porcentaje del PIB. 2004-2013**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>2004</b>	-2.73%	-1.12%	-1.09%	-2.60%	-4.06%	-4.87%
<b>2005</b>	-2.10%	-1.04%	-1.73%	-2.21%	-3.44%	-2.51%
<b>2006</b>	-1.05%	-0.43%	-1.95%	-1.11%	-2.97%	0.51%
<b>2007</b>	0.57%	-0.22%	-1.44%	-2.92%	-2.27%	3.23%
<b>2008</b>	0.19%	-0.62%	-1.61%	-2.43%	-2.93%	0.39%
<b>2009</b>	-3.40%	-3.74%	-3.14%	-6.05%	-3.56%	-0.98%
<b>2010</b>	-5.14%	-2.70%	-3.29%	-4.67%	-2.12%	-1.78%
<b>2011</b>	-4.05%	-2.27%	-2.79%	-4.57%	-0.81%	-2.11%
<b>2012</b>	-4.39%	-1.71%	-2.39%	-5.94%	-0.71%	-1.45%
<b>2013</b>	-5.38%	-1.80%	-2.13%	-6.48%	-0.96%	-2.86%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerios de Hacienda

Adicionalmente, si se excluyen del análisis los países dolarizados (Panamá y El Salvador), se encuentra que las políticas monetarias adoptadas por el resto de países de la región han sido contractivas. Es decir, la postura monetaria de la región para financiar las finanzas públicas ha sido neutral, ya que no genera los ingresos inflacionarios para los gobiernos centrales.

En un escenario pasivo de recuperación económica mundial, situado entre 2014 y 2018, factores tales como una menor liquidez monetaria internacional, una mayor inflación global de materias primas y el retorno de capitales del mercado de bonos al bursátil (acciones), darían como resultado un aumento del interés de la deuda pública, la aceleración del endeudamiento público (si no hay incremento en los ingresos o recortes de gasto) y la búsqueda de cambio de deuda externa a deuda interna, con presión sobre la inversión privada y, finalmente, una mayor probabilidad de insostenibilidad. Por lo anterior, los países están urgidos de mejorar sus ingresos, hacer más efectivo el gasto público y utilizar la deuda de una manera estratégica y transparente.

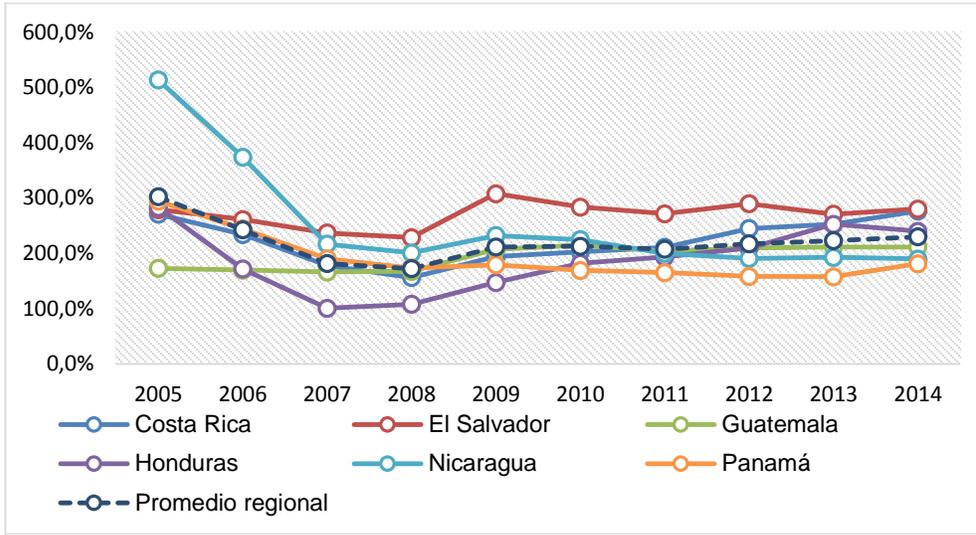
**Tabla 14. Centroamérica: factores que podrían hacer insostenible la deuda pública**

<b>Vulnerabilidad/riesgo identificado</b>	<b>País</b>
Crecimiento económico insuficiente	El Salvador, Guatemala y Honduras
Aumento creciente del endeudamiento público	Costa Rica y Honduras
Costo financiero elevado (tasa de interés efectiva sobre la deuda pública )	Costa Rica y Guatemala
Déficit primario creciente	Costa Rica y Honduras
Débil desempeño recaudatorio	Guatemala
Dependencia de ingresos inflacionarios	Costa Rica y El Salvador

Fuente: ICEFI 2013c

Es preciso indicar que la recomendación sobre mejorar los ingresos del Estado es apremiante en función de que los ingresos tributarios como proporción de la deuda pública están llegando a límites comprometedores al relacionar la deuda pública con los ingresos tributarios (gráfica 8). Aquí es preciso indicar que posiblemente este sea un indicador más apropiado para medir la sostenibilidad de la deuda, puesto que es con los impuestos que se paga, no con el PIB, como comúnmente se suele medir en algunas ocasiones. Al respecto en la región, para 2014 El Salvador y Costa Rica sobrepasaron el límite recomendado de 250%, situarse en 280.1% y en 276.4%. Honduras y Guatemala están muy cerca de sobrepasarlo y únicamente Nicaragua y Panamá poseen deudas públicas inferiores al 200% de los ingresos tributarios.

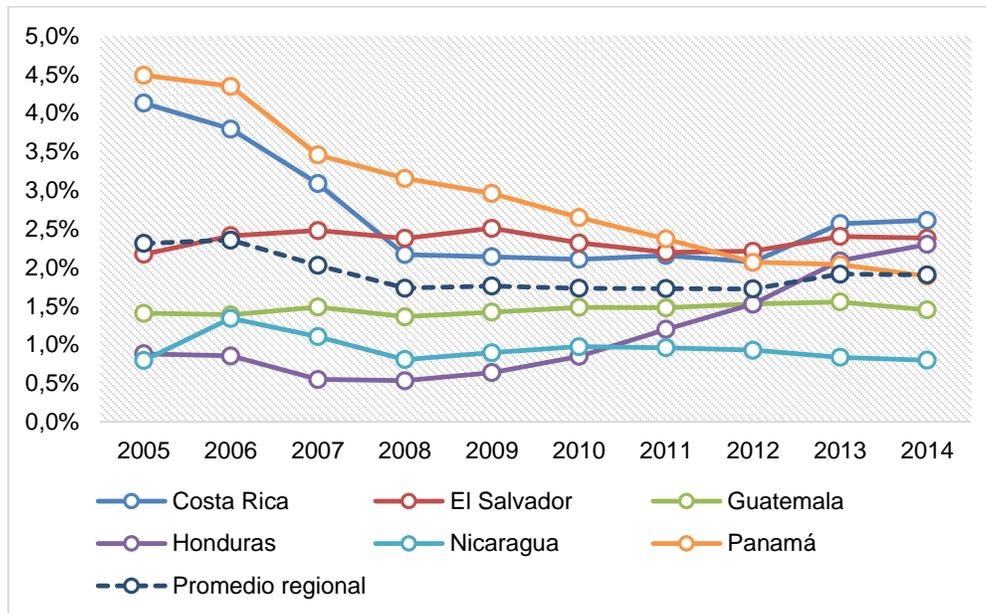
**Gráfica 8. Proporción de ingresos tributarios respecto de la deuda pública 2003 - 2014**



Fuente: ICEFI Elaboración propia sobre la base de Ministerios de Hacienda

Otro aspecto relevante para inferir sobre el comportamiento y perspectivas de la deuda pública lo es el porcentaje de intereses que se están pagando como porcentaje del PIB (gráfica 9). Los resultados indican que Panamá logro disminuir esa proporción en buena medida, gracias a que posee una calificación de riesgo país “grado inversión”. Guatemala y El Salvador han mantenido estable este cociente cercano a un 1.4% y 2.4% del PIB, respectivamente. Llama la atención el hecho de que Costa Rica entre 2005 y 2008 haya podido disminuir los intereses

**Gráfica 9. Centroamérica. Intereses pagados como porcentaje del PIB. 2005 - 2014**



Fuente: ICEFI Elaboración propia sobre la base de Ministerios de Hacienda

pagados como porcentaje del PIB del 4.1% al 2.2%, pero dada la crisis financiera internacional, así como la renuencia aprobar una reforma fiscal, el costo de la deuda aumenta en 2014 al 2.6% del PIB.

Honduras definitivamente, es el país que afronta el costo más acelerado de la deuda pública, pues éste durante 2005 a 2008 se mantuvo cercano al 0.5% del PIB. Se insiste nuevamente que tanto la crisis financiera como el golpe de Estado en 2009, envuelven al país en una espiral de endeudamiento provocando que en 2014 (2.6% del PIB) el país esté pagando cuatro veces más intereses por contratación de deuda pública que en 2009

## Elementos para un pacto fiscal en Centroamérica

### Valoración general

- 1. Una mirada a la Centroamérica actual.** Centroamérica es una región que crece económicamente. (Sector servicios, manufacturas, consumo privado, exportaciones de bienes y servicios; actividades agrícolas y ganaderas). No obstante, es una región en la que se concentra la producción y el bienestar. Las diferencias en la calidad del trabajo son el factor que más determina la desigualdad existente en los ingresos en Centroamérica. A esto se agrega las carencias de bienes públicos universalistas. De los 45 millones de centroamericanos, 59% viven pobreza, y el 15% vive en indigencia. El 70% no está afiliado a la seguridad social. En tanto, el 90% de la población mayor de 60 no cuenta con una pensión.  
En la actualidad, la política fiscal juega un rol distributivo bastante limitado. Esto se expresa por los siguientes factores: Ingresos públicos con debilidades administrativas y poca transparencia; gasto público insuficiente y con poca transparencia; deuda pública utilizada sin visión y siempre cercana a su límite.
- 2. Una política fiscal debe ser coherente con las ambiciones de desarrollo y democracia.** Esto pasa por tres factores fundamentales: crecimiento económico sostenible, construcción de la igualdad y efectividad del Estado. En materia de ingresos públicos. Deben fortalecerse las administraciones tributarias, y eliminarse los privilegios. El gasto público debe ser planificado, brindar servicios de cobertura universal y con calidad. Además de promover el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental, con inversiones públicas. Además, debe ser transparente. Otros aspectos necesarios son: Revisar la utilización de la deuda. Luchar contra la delincuencia fiscal, promover la transparencia fiscal como factor de legitimidad ante los ciudadanos. Estos factores requieren de acciones en lo político. Deben buscarse acuerdos sociales que, con base en metas a alcanzar, planteen una hoja de ruta de mediano plazo Lograr un frente social: clase media urbana, sectores populares y sector empresarial emergente. En conclusión, los desafíos de la política fiscal deben buscar el beneficio de toda la población, y no ser sólo para el beneficio de algunos gremios.

De acuerdo a la ayuda de memoria del seminario internacional, “Centroamérica 2021” (ICEFI 2014a), si las tendencias revisadas a lo largo de este análisis se mantienen en los próximos años, Centroamérica llegará al 2021, bicentenario de su independencia (con excepción de Panamá), inmersa en un modelo económico poco dinámico, orientado a la exportación de productos de bajo valor agregado y a pocos mercados, con excepción de Costa Rica.

La persistente pobreza y desigualdad, se irán traduciendo en más migración, mayor ingobernabilidad y mayor incertidumbre. La baja presencia del Estado, aumentará la exclusión y la inseguridad, además de fomentar el traslado del poder

de lo público a lo privado. Si la debilidad del Estado continúa siendo tan notoria en lo fiscal, la administración pública continuará proveyendo lo básico para la sobrevivencia de la sociedad centroamericana, pero no lo suficiente para su desarrollo y bienestar. No habiendo un pacto fiscal, grupos particulares se encargarán de utilizar la política fiscal para sus fines particulares, aumentando el peso, tanto de los privilegios fiscales como de los gastos por pactos colectivos de trabajo. Finalmente, el sistema político poco representativo de los intereses colectivos, continuará su proceso de deslegitimación y con ellos, aumentando en la ciudadanía la falta de credibilidad en lo público, dificultando con ello la cohesión social y disminuyendo las expectativas de un mejor futuro.

En ese contexto, el PIB de Centroamérica llegará en a ser en 2021 de aproximadamente US350 millardos. La producción se concentrará en Costa Rica —que para entonces será la economía más grande del istmo, quitándole el puesto a Guatemala—, Guatemala y Panamá.

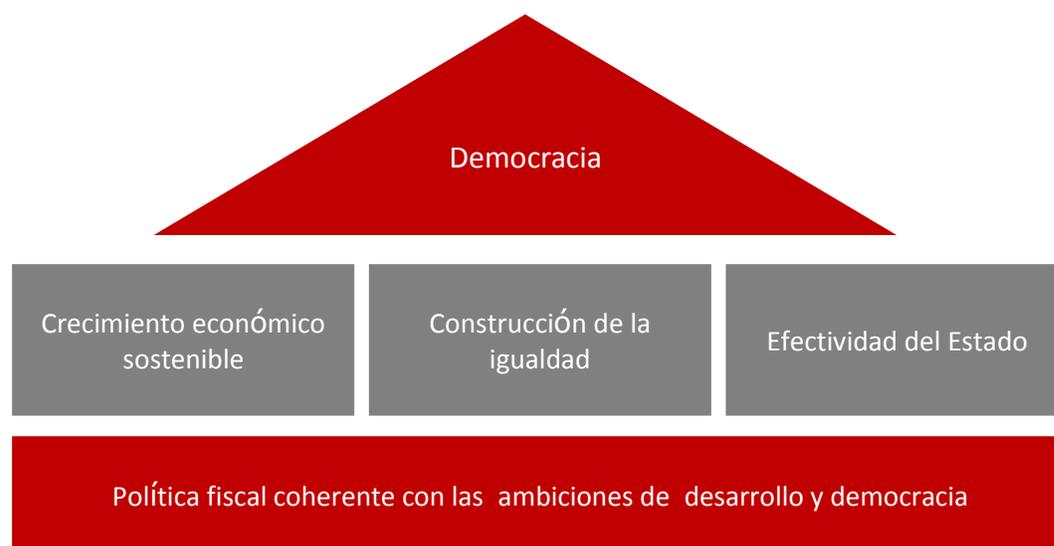
La población sumará aproximadamente 50 millones de habitantes, de los cuales, 28 millones vivirán en pobreza, mientras 15 millones lo harán en condiciones de indigencia. La mayoría de los pobres e indigentes continuarán concentrándose en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Los servicios públicos continuarán siendo limitados y, por tanto, continuarán altos y persistentes niveles de exclusión y desigualdad. Las bajas coberturas en salud, educación y protección social, dejarán en desventaja a grandes conglomerados de personas, principalmente jóvenes, mujeres, indígenas y población rural. Por su parte, los pocos recursos para seguridad, adaptación del cambio climático y construcción y reconstrucción de infraestructura económica y social, limitarán las posibilidades de aumentar más rápidamente la capacidad potencial de la región.

### **La necesidad de un acuerdo social, sobre el desarrollo y la política fiscal**

Es imprescindible que los Estados centroamericanos logren acordar una agenda para el desarrollo y la consolidación democrática. En ese sentido, la propuesta puede basarse en tres pilares: crecimiento económico sostenible, construcción de la igualdad y efectividad del Estado. Un acuerdo político de esta envergadura requerirá no solo la puesta de acuerdo sobre el futuro, sino la responsabilidad de hacer los cambios necesarios en la política fiscal, para que esta esté vinculada plenamente con las ambiciones, compromisos y metas de desarrollo y democracia.

### Gráfica 10. Centroamérica: tres pilares para un acuerdo social sobre el desarrollo y la democracia



Fuente: Elaboración propia

Con respecto al crecimiento económico sostenible, se pueden tomar como punto de partida cinco elementos indispensables. Primero, la transformación productiva que eleve la creación de valor y la competitividad de las economías centroamericanas. Segundo, la integración regional, para resolver problemas en que la acción conjunta es más eficaz: seguridad, IED, comercio, sostenibilidad ambiental.

Tercero, sintonizar la política monetaria con las necesidades de crecimiento económico y la política fiscal. Cuarto, aprovechar mejor el mercado doméstico, fomentando el empleo formal, en áreas geográficas y grupos tradicionalmente excluidos. Y, quinto, desarrollar un modelo de protección social, como factor determinante de la presencia del Estado, como garantía de derechos, pero también como distribuidor territorial del empleo y potenciador de las inversiones, públicas y privadas, en todo el territorio.

Para poder lograr la construcción de la igualdad, se proponen tres elementos potenciadores. En primer término, la generación de bienes públicos que ratifiquen el carácter universal que deben tener, además de la calidad con la que deben contar. Dejar de lado, en el diseño y la institucionalidad pública, la idea de la focalización que ha convertido los bienes públicos en caridad, de mala calidad, para utilizar el lenguaje de la universalidad con priorización. Segundo, para eliminar las desigualdades territoriales, étnicas, etarias y de género, es imprescindible el desarrollo de un modelo de protección social progresivo y

sostenible. Finalmente, la emancipación de la mujer, constituye el factor determinante para el éxito ético, social y económico de Centroamérica.

Por último, en cuanto a la efectividad del Estado, se sugieren cuatro elementos que deben estar en la discusión inicial de la sociedad centroamericana. Primero, políticas públicas efectivas en la búsqueda de la progresividad y la equidad. Apartar el mito del Estado pequeño o grande, para construir una cultura ciudadana que aspire al Estado efectivo frente a sus deberes, de bienestar y desarrollo, para con la sociedad. Segundo, abogar por una transparencia fiscal que legitime lo público frente a la ciudadanía, al luchar contra la corrupción, pero también contra la evasión, elusión fiscal y cualquier tipo arbitrario de privilegio fiscal, que atente contra la moral tributaria. Tercero, la rendición de cuentas, para acercar a los ciudadanos a la información sobre el quehacer del Estado, especialmente en materia fiscal. Finalmente, fortalecer el sistema político por medio de la participación activa de los ciudadanos y del poder local. Dar a los partidos políticos un nuevo sentido en la estrategia por salvar y garantizar la democracia centroamericana.

Evidentemente los elementos planteados con anterioridad requieren de una operativización, expresada en un pacto fiscal, para tales fines, ICEFI ha producido diez recomendaciones básicas para poder alcanzar un pacto fiscal, siendo éstas:

- I. Aprovechar oportunidades de cambios en la correlación de fuerzas políticas de cada país para impulsar un pacto social sobre la política fiscal.
- II. Contar con una organización o arreglo institucional bien definido para impulsar el proceso, con credibilidad técnica y política, con una representación que tome en cuenta 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 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 basada en un cambio en la correlación de fuerzas que orientará la política pública en el futuro.

- V. Definir una estrategia de consulta bien definida y clara que no solo asegure tomar en cuenta diversos intereses sino también darle legitimidad al proceso y explicar sus componentes potenciales
- VI. Establecer una relación positiva, de aliados, con los medios de comunicación para apoyar el proceso.
- VII. Socializar la información y estudios sobre el tema, contribuyendo 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. Estadísticas serias y precisas son parte del “lenguaje” que puede favorecer los acuerdos.
- VIII. Implementar 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 mayor acceso a información, capacitación técnica y de negociación para los grupos más débiles.
- X. Asignar suficiente tiempo para la construcción de capacidades y para la negociación con el fin de alcanzar los resultados esperados
- XI. El gasto público social no es un privilegio. El desafío de la región es que el gasto público sea sostenible, que se articule y tenga direccionalidad; se requiere pues de sistemas de monitoreo y evaluación. En la actualidad son ausentes o nulos los espacios de incidencia de la ciudadanía en la ejecución o evaluación de los planes de presupuesto.

## Conclusiones

### Vínculo entre crecimiento y desarrollo

Evidentemente Centroamérica ha experimentado una fase de crecimiento económico alta (2004 – 2007), posteriormente con la crisis financiera internacional (2008 – 2010) no fue de las regiones más golpeadas a nivel mundial y en la etapa post crisis hay economías que se recuperan más rápido que otras, tal es el caso de Panamá que continúa con tasas de crecimiento superiores al 5%, lamentablemente esa oportunidad no precisamente ha sido aprovechada para disminuir los niveles de desigualdad. Por ejemplo, si bien este país tiene 6 veces el ingreso per cápita que Nicaragua, tiene una tasa de desnutrición crónica que duplica a la nicaragüense. La pregunta que puede hacerse es: ¿al servicio de quién está el crecimiento económico en Panamá? Al igual que ese caso puede citarse Guatemala.

Ello implica que el diseño de las políticas públicas debe estar enfocado en poder lograr el máximo nivel de bienestar posible sobre todo para las poblaciones ya afectadas por la pobreza y pobreza extrema, así como por aquellas que son vulnerables a serlo; y si bien el vínculo entre creación de riqueza y bienestar no

resulta evidente en el caso centroamericano es una tarea a incluir en el diseño de las políticas públicas de la región.

### **Financiamiento del desarrollo**

Dentro de esta dinámica el financiamiento del desarrollo es el siguiente paso en el diseño de las políticas públicas. Saber cuánto cuesta el ideal de sociedad y cómo se va financiar es una obligación que debiesen cumplir los gobiernos de la región.

Esto implica revisar la porosidad de las administraciones tributarias: evasión, elusión y contrabando, así como los privilegios fiscales que se aplican en cada uno de los países, ya que, para muchos de ellos, no se tienen los controles adecuados para saber el impacto positivos (que aducen) están generando en la sociedad.

El financiamiento del desarrollo pasa por revisar las gestiones de transparencia no solo del gobierno, sino del sector privado, lo cual implica que sea prioritario dentro de la agenda legislativa aprobar lo necesario en contra del lavado de dinero a manera de los países de la región puedan dejar de ser considerados paraísos fiscales. Posteriormente puede abordarse el tema de la suficiencia y sostenibilidad de la política fiscal lo que implica rediseñar una política de endeudamiento nacional.

### **Los sistemas de planificación y seguimiento**

Que el crecimiento económico esté al servicio de desarrollo humano, y que la política fiscal sea transparente, suficiente, sostenible y efectiva, significa que los países de la región deban diseñar sus sistemas de planificación, gestión y evaluación de sus políticas públicas, con la finalidad de aprender de sus propias experiencias sobre cuáles deben ser sus metas reales y los umbrales de desarrollo a superar.

Si bien todas las naciones del Istmo tienen planes de desarrollo estos se caracterizan por tener metas “aspiracionales” de desarrollo en vez de metas que en realidad puedan alcanzar. Por ejemplo, en el caso de Guatemala cuando la tasa de matriculación inicial es de apenas el 5% se proponen que en 18 años logren el 100% de cobertura en este nivel cuando inclusive no se tiene una estimación de cuánto cuesta lograr esa meta, cómo y quienes la van a pagar.

La planificación del desarrollo es un área que debe priorizar e implementar la región para aprovechar las ventajas competitivas que tiene.

## Referencias Bibliográficas

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Washington.
- \_\_\_\_\_. 2015. ¿Socios o acreedores? atracción de inversión extranjera y desarrollo productivo en Mesoamérica y República Dominicana / Sebastián Auguste, Mario Cuevas, Osmel Manzano. Washington.
- Cepal. 2014. Experiencias internacionales en transparencia fiscal. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/52060/Experienciasinternacionales.pdf>.
- Cepal & IEF. 2014. Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Madrid: Programa EUROsociAL.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales). 2005. Diez claves para un pacto fiscal. Experiencias de la negociación en Guatemala y otros países. Boletín de Estudios Fiscales No. 1. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2006. Rigidez Fiscal en América Central: Los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2011. Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central. Boletín de Estudios Fiscales No. 14. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2012. La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2013a. Centroamérica, ¿paraíso tropical y paraíso fiscal? Observatorio Fiscal No. 4. Época II. En: <http://icefi.org/>
- \_\_\_\_\_. 2013b. Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012. Boletín de Estudios Fiscales No. 16. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2013c. Sostenibilidad de la deuda en Centroamérica. Lente Fiscal Centroamericano, No.5, Año 03; Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2014a. Ayuda de memoria del Seminario Internacional, Centroamérica 2021. Guatemala
- \_\_\_\_\_. 2014b. La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana. Boletín de Estudios Fiscales No. 17. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2014. La Centroamérica de hoy, frente a la Centroamérica del 2021 Reflexiones en la búsqueda de una región próspera, sostenible y democrática. Documento presentado en el Seminario Centroamérica 2021: próspera, sostenible y democrática Elementos para alcanzar un pacto fiscal exitoso.
- ICEFI & Christian Aid. 2011. Hacia el combate de la evasión tributaria vía manipulación de precios de transferencia en Guatemala. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/archivos/Articulo/Hacia%20el%20combate%20a%20la%20evasi%20n%20tributaria%20via%20manipulacion%20de%20precios.pdf>
- ICEFI & Plan Internacional. 2013. La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica, 2007 – 2011. Guatemala.
- Jiménez, J. 2009. La evasión del impuesto a la renta en América Latina. Presentado en el XXI Seminario Regional de Política Fiscal. 26-29 de enero. CEPAL. Disponible en: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/02\\_Juan\\_Pablo\\_Jimenez.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/02_Juan_Pablo_Jimenez.pdf)

PEN. 2014. Estadísticas de Centroamérica 2014. San José, Programa Estado de la Nación. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-pen/productos-intermedios-pen/estadisticas-de-centroamerica-2014>

**Anexo 1. Matrices por país, por tipo de impuesto y año de reforma fiscal****Costa Rica**

Impuesto	2010
<b>Sobre la renta</b>	
<b>Al valor agregado</b>	
<b>Vehículos</b>	
<b>Selectivos</b>	Creación del impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda: tributo sobre el valor de bienes inmuebles, al que se aplica un esquema progresivo de tasas (máxima 50%).
<b>Medidas administrativas</b>	

**El Salvador**

Impuesto	2009	2010	2014
<b>Sobre la renta</b>	Implementación de retenciones a: Personas naturales domiciliadas y no domiciliadas, sobre pagos de intereses, rendimientos de capitales invertidos, indemnizaciones y retiros a cuenta de ganancias o dividendos, así como otras rentas de capital; Rentas de capital generadas en el territorio nacional por no residentes; Rentas generadas por uso de intangibles y derechos	Condiciones para la aplicación del impuesto sobre rendimientos de depósitos bancarios; o Eliminación de exenciones a: Ganancias de capital por venta de inmuebles; Personas naturales: ganancias por venta de títulos valores; Definición de rentas no gravadas: intereses de créditos del exterior otorgados por organismos internacionales, fondos de inversión y destinados a cooperativas de ahorro; Aclaración del concepto de renta obtenida en	Reformas a la Ley de ISR, Pago Mínimo de Renta: Modificar el pago mínimo, tomando en consideración la sentencia de la Sala de lo Constitucional, incorporando una retención sobre la base del activo neto. Con 1 % sobre los activos netos

Impuesto	2009	2010	2014
		El Salvador; Gravar los ingresos generados por depósitos en el exterior; Se restringe la deducibilidad de intereses y comisiones provenientes de operaciones financieras.	
<b>Al valor agregado</b>	Fortalecimiento de los sistemas de retenciones y percepciones del IVA.	Ampliación de la cobertura: pago de dietas, membresías y cuotas (cuando se genera contraprestación) y reembolsos de gastos en servicios. Nuevos sujetos pasivos (UDP); Eliminación de la exención a la importación de maquinaria; Otorga exención a: servicios de educación, comisión pagada a las AFP por patronos, negocios de la Lotería Nacional de Beneficencia.	
<b>Vehículos</b>		Creación de un impuesto ad valorem sobre la matriculación de vehículos automotores, embarcaciones de recreo o deportivas, motos acuáticas y aeronaves de uso no comercial. - La base del impuesto es el valor de la transacción. La Dirección General de Impuestos Internos está facultada para estimar dicho precio. - El tipo impositivo está entre un 2 y un 10%, según la clase de vehículo. Para los vehículos importados, este impuesto es una sobretasa de los	

Impuesto	2009	2010	2014
		derechos arancelarios a la importación	
<b>Selectivos</b>		Se implementa una tarifa mixta: US\$ 0.0255 por cigarrillo y 39% al precio sugerido de venta al consumidor. Impuesto sobre la producción y la importación de bebidas no alcohólicas: El tipo impositivo ad valorem es de 5%, excepto para las bebidas energizantes, que es de 10%. Para estas últimas, también se aplica un impuesto específico de US\$ 0.20 por litro. Impuesto sobre la producción y la importación de bebidas alcohólicas: Se implementa una tarifa mixta: 5% sobre el precio de venta sugerido por el fabricante o importador, más un impuesto específico por tipo de bebida alcohólica y por cada 1% en volumen de alcohol.	Ley de Impuesto a las Operaciones Financieras, excepto créditos: La tasa es del 2.5 por mil, es decir 0.25% por encima de US\$ 1,000.00 Retención de impuesto para el control de la liquidez: retención por depósitos y/o retiros en efectivo en bancos o instituciones financieras. La tasa es del 2.5 por mil, es decir 0.25%. Por encima de US\$ 5,000.00 • Reforma a la Ley de Imprenta y Ley del Libro: Gravar con el Impuesto sobre la Renta a los propietarios de las imprentas y los periódicos, como cualquier otra persona natural o jurídica.
<b>Medidas administrativas</b>	Creación de nuevos sujetos tributarios (unión de personas, UDP); o Disposiciones de control sobre contribuyentes que realizan transacciones con las UDP; o Nuevas obligaciones formales para el universo de los contribuyentes. Obligatoriedad de presentar una declaración de estado patrimonial; Redefinición de plazos para pagos y para devolución de impuestos;		

Impuesto	2009	2010	2014
	Emisión de la constancia de solvencia tributaria; Existencia de renta presunta por intereses		

**Guatemala**

Impuesto	2009	2012
<b>Sobre la renta</b>	Creación del impuesto de solidaridad: en sustitución del impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (letaap), sin límite de vigencia	Nueva Ley del ISR. Tasas: 5% para los dividendos; 5 y 7% para personas naturales; 5% régimen bruto y 25% renta neta para empresas. Base: se aumenta el mínimo exento para asalariados (hasta Q 48,000); se transforma la planilla del IVA de un crédito a una deducción de la renta imponible, con un tope de hasta Q 12,000. Administrativas: normas de precios de transferencia, capitalización débil.
<b>Al valor agregado</b>		Aumento de base: eliminación del crédito fiscal para las facturas de pequeño contribuyente. Se reforma el IVA sobre la venta secundaria de bienes inmuebles; se norman las exenciones para iglesias y centros educativos
<b>Vehículos</b>		Se crea el impuesto a la primera matrícula: elimina los aranceles a la importación de vehículos y los sustituye por un impuesto interno. Se duplica el impuesto de

Impuesto	2009	2012
		circulación de vehículos. Sin embargo, esta medida fue revertida en 2013, por iniciativa del presidente de la República
<b>Selectivos</b>		Impuestos sobre vehículos: establecimiento de multas e intereses por atraso o incumplimiento en el pago. Papel sellado: aumento de las tarifas. Tabacos: establecimiento de una nueva base imponible y nuevas tasas para el impuesto.
<b>Medidas administrativas</b>		Medidas administrativas: mejores controles para gastos deducibles, normativa para facturas especiales, establecimiento de la obligación de contar con solvencia fiscal. Reformas a la Ley Anti evasión 1: se fortalecen los mecanismos administrativos, haciéndolos consistentes con las reformas a las leyes del ISR y del IVA. Adicionalmente, se fortalecen los requerimientos y condiciones para la obligatoriedad de declarar por medios electrónicos.

### Honduras

Impuesto	2010	2011	2013
<b>Sobre la renta</b>	Modificación de la tasa de la aportación solidaria temporal; Dividendos: se gravan a nivel de		Establece el pago del 1.5% sobre los ingresos brutos iguales o superiores a 10

Impuesto	2010	2011	2013
	persona natural; Rentas de capital (fuente hondureña): se gravan con tarifa de 10%; ISR a los alquileres de vivienda: 10% sobre el precio del arriendo, alquiler mensual de viviendas y edificios; Contribución anual especial: sobre los excedentes de operación de universidades privadas y de escuelas privadas Revaluación de activos: autorización para revaluar mediante un pago único y definitivo.		millones de lempiras cuando el ISR a pagar sea inferior al 1.5% de los ingresos brutos declarados. • Elimina el Establece en forma permanente una aportación solidaria (sobretasa del ISR) del 5% sobre el exceso de la renta gravable superior a 1 millón de lempiras. pago del 10% sobre los dividendos percibidos por los accionistas de los regímenes especiales o zonas francas.
<b>Al valor agregado</b>	Ampliación de cobertura: servicio post pago de telefonía fija y móvil, bebidas, cigarrillos, servicios de telecomunicaciones (incluye Internet), televisión por cable; Eliminación del tratamiento de tasa 0% para operaciones domésticas.		Aumenta el impuesto sobre ventas, del 12 al 15% para las mercancías y servicios en general; también eleva el impuesto del 15 al 18% para las bebidas alcohólicas y cigarrillos.
<b>Vehículos</b>	Se establecen tasas progresivas según el valor de la importación de vehículos (17-2010).		
<b>Selectivos</b>	Impuesto a la producción y consumo de cigarrillos: tarifa específica por millar Impuesto específico a las máquinas tragamonedas: incremento de la cuota anual; Impuestos específicos a las bebidas (alcohólicas, cerveza, gaseosas,		

Impuesto	2010	2011	2013
	agua, etc.): se definen tarifas específicas por litro; Telefonía internacional: tarifa específica por minuto de tráfico real, sobre llamadas internacionales entrantes; Impuesto a las loterías electrónicas y rifas: retención sobre el valor de los boletos		
<b>Medidas administrativas</b>		Medidas administrativas: condiciones para aceptar deducibilidad de gastos (113-2011); anticipo del 1% en las operaciones de importación definitiva (113-2011); y Ley de Regulación de los Precios de Transferencia (232-2011)	Autoriza la contratación de servicios privados, por parte de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), para la administración tributaria.

### Nicaragua

Impuesto	2010	2011	2012	2013
<b>Sobre la renta</b>	Retención con carácter de pago definitivo a las rentas de capital: Intereses generados por depósitos, intereses de fuente nicaragüense (no residentes), dividendos, participaciones de utilidades, premios de juegos; Impuesto mínimo: cambio de base; Asalariados: se establece		Modificación de tasas: reducción progresiva de las tasas aplicables a personas individuales (parte de un esquema de tasas del 15, 20, 25 y 30% que se reducirá de forma progresiva en 5 puntos para cada tramo, de 2016 a 2020. Para las empresas, la tasa parte del 30% y se reducirá en	

Impuesto	2010	2011	2012	2013
	un nuevo sistema de tramos de renta neta y tasas marginales; Rentas ocasionales: sujetas a retenciones.		un 1% a partir de 2016, hasta que alcance el 25%, en 2020; modifica las tasas y se transforma a un régimen de retención definitiva de las indemnizaciones (10%), dietas (12.5%) e ingresos percibidos por no residentes (20%).	
<b>Al valor agregado</b>				
<b>Vehículos</b>	Incremento a tasas: se aumentan las tasas para vehículos de uso particular.			
<b>Selectivos</b>	Impuesto selectivo al consumo de cigarrillos: cambio hacia un impuesto específico transacciones domésticas e importaciones). Impuesto a las máquinas de juego: se incrementa, en función del número de máquinas. Prohibición para otorgar exenciones a bienes suntuarios: bebidas alcohólicas, productos de tabaco, joyerías, perfumes, yates, aviones, barcos, embarcaciones de recreo.			
<b>Medidas administrativas</b>				Medidas administrativas: la definición del ámbito

Impuesto	2010	2011	2012	2013
				territorial de aplicación del IR, paraísos fiscales y la regulación de los precios de transferencia y principios de libre competencia, los cuales no estaban contenidos en leyes anteriores. Esto fortalece el marco legal tributario mediante la incorporación de conceptos que toman en cuenta elementos de un modelo de renta nacional reforzada

**Panamá**

Impuesto	2009	2010	2011	2012
<b>Sobre la renta</b>		Personas jurídicas: Reducción progresiva de la tarifa general; § Retención del ISR: enajenación de inmuebles y de pagos al exterior (remesas, intereses, etc.). Personas naturales: Esquema nuevo de tasas marginales. - Impuesto de dividendos: bajo la modalidad de retención y pago mínimo. Impuesto a la transferencia de bienes		se exonera la distribución de dividendos de acciones preferentes (Ley 52, 2012)

Impuesto	2009	2010	2011	2012
		muebles y servicios		
<b>Al valor agregado</b>	Modificación de la base imponible: aumento de la base a comisiones por ciertos servicios financieros, servicios profesionales a domiciliados en el exterior, arrendamientos, telefonía fija comercial y servicios legales (Ley 49). Reducción de base: exenciones a los fletes, telefonía fija residencial, servicios a naves en tránsito y comisiones de agencias de viajes (Ley 49)	Modificación de tasas: aumento de la tasa, del 5 al 7% (Ley 8). exonerar los servicios prestados al Estado (Ley 33)	Exención a los servicios agrícolas con ingresos superiores a USD 300,000	(Ley 52); exenciones a sub contratistas del Canal de Panamá
<b>Vehículos</b>				
<b>Selectivos</b>	Modificación de tasas: aumento de la tasa al impuesto al consumo de cigarrillos (Ley 49) Impuesto de inmuebles: aumentar la base del impuesto al valor más alto entre el avalúo fiscal, valor de enajenación o avalúo en juicio; tarifa alterna del impuesto en función del valor del terreno y las mejoras; tabla de valores para bienes inmuebles en			Modificación de la base imponible: se gravan en un 5% algunos equipos electrónicos (Ley 52).

Impuesto	2009	2010	2011	2012
	régimen de propiedad horizontal (Ley 49).			
<b>Medidas administrativas</b>	Aspectos fiscales de la operación de casinos (Ley 49); normas sobre los tratados o convenios para evitar la doble tributación internacional	(Ley 33); modifica procedimientos para la ejecución del cobro por jurisdicción coactiva (Ley 33)		precios de transferencia (Ley 33 y Ley 52)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las reformas fiscales de cada año

## **Anexo 2. Sobre el acceso a la información fiscal en Centroamérica<sup>28</sup>**

Es un elemento clave de la transparencia y se entiende como el derecho fundamental de las personas de acceder a la información y documentos que se encuentran en poder de las instituciones del Estado. Guarda relación estrecha con los derechos de petición, libertad de expresión y participación ciudadana, pues solo si las personas cuentan con acceso a la información en poder de la administración pública la sociedad está plenamente informada, lo cual coadyuva al ejercicio de sus derechos en un contexto democrático y contribuye con la capacidad de evaluar el desempeño de los gobernantes.

Por ello, es importante que la arquitectura legal atienda los principios democráticos que garantizan un régimen de acceso a la información adecuado y efectivo. Para el caso latinoamericano, conviene enfatizar la influencia de algunas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al contenido y regulación legal de este derecho; asimismo, son relevantes los instrumentos emitidos por diversos órganos de la OEA, entre los cuales destacan los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información<sup>29</sup> y la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública<sup>30</sup>.

En el ámbito de las finanzas públicas, el análisis desde esta perspectiva radica en determinar las facilidades con que la ciudadanía cuenta para acceder a información financiera y contable, así como aquella relacionada con el ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación). Por otra parte, los gobiernos deben comunicar los objetivos que se proponen alcanzar y los productos que generan con los recursos que se les confían, así como esforzarse por evaluar y divulgar los resultados esperados en materia social, económica y ambiental.

Algunos países del continente han mostrado avances sustantivos en este punto, a través de la emisión y vigencia de leyes ordinarias que garantizan el acceso a la información pública, así como la disponibilidad de reportes a través de portales de transparencia fiscal, que forman parte de los Sistemas de Administración

---

<sup>28</sup> Fuente: ICEFI, 2014b.

<sup>29</sup> Comité Jurídico Interamericano (2008). Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el derecho de acceso a la información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 1. Disponible en línea en: [http://www.oas.org/cji/CJI-RES\\_147\\_LXXII-O-08\\_esp.pdf](http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-O-08_esp.pdf).

<sup>30</sup> OEA, Asamblea General (2010). AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual aprueba una Ley modelo interamericana sobre acceso a la información. 8 de junio de 2010. Disponible en línea en: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2607-2010.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf)

Financiera adoptados en cada país<sup>31</sup>. También se registran avances en diversos países en la divulgación de los ocho informes presupuestarios que las buenas prácticas recomiendan que los gobiernos hagan públicos en los diferentes momentos del ciclo presupuestario.

A manera de resumen el caso centroamericano se encuentra de la manera siguiente:

1. Todos los países tienen sistemas de administración financiera:
  - a. Con excepción de Nicaragua, todos con algún nivel de acceso público.
2. Sin embargo persisten los gastos extrapresupuestarios sobre todo en El Salvador, Honduras y Nicaragua, así como los compromisos de gasto sin crédito presupuestario: particularmente grave en Guatemala y Nicaragua.
3. Todos, con excepción de Guatemala, permiten consolidar el Sector Público No Financiero.
4. Persisten desafíos en el registro contable del gasto ejecutado por los gobiernos locales.
5. Existe en todos los países portales de transparencia fiscal.
6. Sin embargo, no existen herramientas para facilitar el acceso a la información en áreas sensibles, por ejemplo:
  - a. Fideicomisos.
  - b. Organizaciones no gubernamentales, financiadas por el Estado.
  - c. Gastos confidenciales «no se deben solo transparentarse, se deben eliminar».
7. El problema de transparencia tributaria: acceso a la información bancaria de los contribuyentes.
8. Apertura presupuestaria:
  - a. En Guatemala, Honduras y Costa Rica hay mayores grados de publicidad en los documentos de la fase de formulación.
  - b. En todos los países, la participación ciudadana durante el proceso de formulación es prácticamente nulo. No existen mecanismos formales.

No existen medidas para evitar la manipulación político electoral del presupuesto de inversión pública en infraestructura.

---

<sup>31</sup> Un informe editado por la de la Cepal en 2014 expone algunos casos relevantes de portales de transparencia fiscal (CEPAL, 2014).