

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.407
13 de octubre de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL



**INCENTIVOS TRIBUTARIOS, AHORRO E INVERSIÓN
EN CENTROAMÉRICA**

Notas explicativas

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS	1
I. CRECIMIENTO, AHORRO E INVERSIÓN EN CENTROAMÉRICA EN LOS AÑOS NOVENTA.....	7
A. La recuperación económica de Centroamérica en los años noventa	7
1. Mayor integración a los mercados internacionales.....	7
2. La mejoría de las condiciones internas.....	11
3. El crecimiento polarizado de la región.....	12
4. El crecimiento sectorial	13
B. Las tendencias del ahorro y la inversión en los años noventa	15
1. Las tendencias de la inversión.....	15
2. La tendencia regional del ahorro.....	18
C. Factores que influyen en los procesos de ahorro y la inversión en los años noventa.....	23
1. Los procesos de pacificación	23
2. La estabilización macroeconómica	25
3. La situación fiscal	25
4. La política monetaria	26
5. Los precios internos	26
6. El panorama cambiario.....	27
7. La situación de la deuda externa.....	27
8. Las reformas estructurales	28
9. Las políticas de apertura comercial y de inserción en los mercados internacionales.....	28
D. El papel de las instituciones y del “riesgo país” en los procesos de ahorro e inversión en el mercado de la globalización económica	30
II. LAS REFORMAS FINANCIERAS Y FISCALES EN CENTROAMÉRICA.....	34
A. La reforma financiera y el papel de los intermediarios financieros en la captación del ahorro y su canalización a la inversión.....	34

	<u>Página</u>
1. Introducción.....	34
2. La intermediación financiera, 1965-1997	35
3. Incidencia de las reformas financieras	42
4. Los mercados de valores	48
B. Reformas tributarias en Centroamérica	52
1. Antecedentes: la reforma fiscal de los Estados Unidos de 1986 y su impacto internacional	52
2. Rasgos generales de las reformas tributarias en Centroamérica	57
3. Análisis de la carga tributaria y de su estructura en los países centroamericanos	63
III. LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN CENTROAMÉRICA.....	77
A. Los regímenes especiales de fomento de actividades específicas.....	78
1. El fomento de las exportaciones. Visión global y evolución por países.....	78
2. El fomento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED)	97
3. Fomento de exportaciones y reglas de comportamiento derivadas de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ..	102
4. Otros regímenes especiales	105
5. Competencia por incentivos en la región. Suficiencia y equidad de los sistemas tributarios.....	109
B. Instrumentos contemplados en la legislación ordinaria de los impuestos sobre el ingreso y al consumo	123
1. Tasas legales	123
2. Reglas de depreciación de activos	129
3. Compensación de quebrantos o traslado de pérdidas	130
4. Créditos tributarios de inversión.....	131
5. Reinversión de utilidades.....	131
6. Ajustes por inflación.....	131
7. Esquemas de integración del impuesto sobre las sociedades (personas jurídicas) con el personal	132
8. Características generales del impuesto al valor agregado.....	134
9. Dispersión de tasas de retorno, evasión y cálculo de la Tasa Marginal Efectiva de Imposición (TMEI).....	135

	<u>Página</u>
IV. Armonización tributaria en Centroamérica	140
A. La armonización tributaria en la Comunidad Económica Europea (CEE).....	140
1. Antecedentes	140
2. La armonización en la práctica.....	140
B. La armonización tributaria en Centroamérica.....	143
1. Antecedentes	143
2. Los incentivos fiscales en la integración económica.....	143
3. La competencia de incentivos en los años sesenta y setenta.....	144
4. Los instrumentos de la guerra de incentivos fiscales en la integración centroamericana.....	146
5. Integración económica y gasto público	147
6. Los incentivos fiscales en el nuevo modelo	148
7. La integración centroamericana y los incentivos fiscales	151
8. El arancel externo común.....	152
9. Otras consideraciones sobre los sistemas tributarios.....	156
10. Conclusiones preliminares	161
V. EL TRATAMIENTO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CENTROAMÉRICA.....	163
A. Introducción	163
1. La competencia de incentivos entre países	163
2. La racionalidad de los incentivos	164
3. Tipos de incentivos	165
B. Los determinantes de la IED hacia los países en desarrollo	167
C. El tratamiento a la inversión extranjera en los países centroamericanos.	168
1. Tratamiento jurídico	169
2. Autorización	169
3. Transferencias	169
4. Excepciones y restricciones.....	170
5. Tributación	170
6. Seguridad de la IED	171
7. Incentivos.....	171
8. Requisitos de desempeño.....	171
9. Solución de controversias	171

	<u>Página</u>
D. Las operaciones de las empresas transnacionales y los precios de transferencia	172
 <u>Anexos:</u>	
I Los enfoques teóricos sobre la política fiscal, el crecimiento económico, el ahorro y la inversión	177
II Los incentivos al ahorro y a la inversión y el tratamiento de los ingresos de la inversión extranjera en países seleccionados.....	193
III La República de Corea y la provincia china de Taiwán	201

ÍNDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
1 Centroamérica: Participación del comercio exterior en el PIB, 1970-1997	9
2 Centroamérica: Valor agregado de las maquiladoras y transferencias corrientes, 1990-1997	10
3 Centroamérica: Evolución del producto interno bruto y del ingreso nacional, 1980-1997	11
4 Centroamérica: Descomposición del crecimiento del PIB, 1990-1997.....	13
5 Centroamérica: Inversión bruta interna, ahorro nacional y ahorro externo, 1980-1997	18
6 Coeficientes de ahorro en países seleccionados, 1968-1992	21
7 Centroamérica: Fuentes y usos de ingresos, 1980-1997	22
8 Nicaragua: Cooperación externa y requerimientos financieros, 1990-1997	22
9 Regulación y riesgo para las inversiones de portafolios	32
10 Centroamérica: Pasivos financieros de las instituciones bancarias, 1967-1997	37
11 Centroamérica: Indicadores del ahorro global y del ahorro financiero, 1970-1997	38
12 Centroamérica: Activos financieros de las instituciones bancarias, 1967-1997	41
13 Centroamérica: Indicadores de la inversión global y del crédito bancario, 1970-1997	43

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
14	Centroamérica: Evolución de las tasas de interés, 1988-1997..... 45
15	Centroamérica: Destino del crédito al sector privado, 1988-1997..... 48
16	Centroamérica: Composición de las transacciones bursátiles, junio de 1988 50
17	Centroamérica: Valor de las transacciones bursátiles, 1992-1998 51
18	Países industriales seleccionados. Principal tasa de impuesto al ingreso corporativo, 1977-1991 58
19	Países seleccionados: Tasas impositivas antes y después de la reforma tributaria de los Estados Unidos, 1986..... 59
20	Centroamérica: Carga tributaria promedio, 1980-1997 63
21	Centroamérica: Impuestos al comercio exterior, 1980-1997..... 65
22	Centroamérica: Impuestos sobre las importaciones (aranceles y sobretasas), 1990-1997 66
23	Centroamérica: Imposición indirecta, 1980-1997 67
24	Centroamérica: Imposición interna al consumo, 1980-1997 69
25	Costa Rica: Certificados de abono tributario e ingresos tributarios del gobierno central, 1990-1997 81
26	Costa Rica: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales 83
27	El Salvador: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales 87
28	Guatemala: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales..... 89
29	Honduras: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales..... 93
30	Nicaragua: Incentivos a las exportaciones bajo regímenes especiales..... 95
31	Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas..... 124
32	Alícuotas nominales aplicables a las personas físicas 125
33	Centroamérica: Tratamiento tributario de los ingresos del capital financiero percibidos por las personas físicas domiciliadas en relación con inversiones en instrumentos privados..... 127
34	Centroamérica: Beneficios fiscales para industria “naciente” y “básica”, 1960-1976 147
35	Centroamérica: Ingresos tributarios y gasto gubernamental, 1960-1978 148
36	Centroamérica: Ingresos tributarios y gasto gubernamental, 1980-1997 152
37	Centroamérica: Programa de desgravación arancelaria, 1977 y 1999 155



INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

Con la publicación de su más reciente documento de tesis: *El Pacto Fiscal: Fortaleza, Debilidades, Desafíos*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) inició una discusión sobre el contenido económico de la acción del Estado, sus objetivos, alcance y legitimidad en la fase de construcción de un estilo de desarrollo capaz de proporcionar una dimensión operativa a lo que la Comisión define como transformación productiva con equidad.

La aparición de ese documento tiene lugar en un momento en el que las economías de América Latina y el Caribe están realizando un amplio programa de reformas estructurales. Entre éstas destacan la liberalización comercial y la integración económica, la apertura a la inversión extranjera, la liberalización de los precios, la desregulación de los mercados financieros, la flexibilización de los mercados de trabajo, la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas, el cambio de modelo de financiamiento de la previsión social y la descentralización fiscal.

Con excepción de la última, todas esas reformas están ocurriendo en Centroamérica, y ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para completarlas de manera eficiente y en el marco de la institucionalidad democrática. Esto constituye uno de los principales retos, si no el de mayor trascendencia de los últimos 20 años en el entorno de la región.

El pacto fiscal, en su calidad de acuerdo social sobre principios y métodos económicos del sector público de cada Estado, tiene un contenido variable; depende de la etapa de desarrollo de cada país, pero la globalización y la crisis externa hacen que la acción aislada de los gobiernos tenga poco sentido y viabilidad.

Desde esa perspectiva, Centroamérica, con su proyecto de reconstrucción y fortalecimiento de los vínculos de interdependencia, se encuentra en una situación de privilegio en América Latina. Tiene un largo recorrido de realizaciones comunes y, en particular, su sociedad puede exhibir una probada capacidad para superar extensos períodos cargados de amenazas de descomposición o de interminables conflictos políticos.

Sin embargo, la globalización y las nuevas modalidades de inserción de las economías en desarrollo en la economía mundial vuelven a requerir en Centroamérica un esfuerzo colectivo de reflexión y de búsqueda de soluciones comunes, sobre todo porque en estos años de paz social se ha deteriorado el bienestar de una masa enorme de población y se han agrandado las distancias entre los grupos sociales.

Para los gobiernos, y para la construcción de un pacto fiscal diferente del que existía a comienzos de los noventa, la presente situación, con escasísimas oportunidades de empleo productivo, plantea nuevos desafíos. Se combina la presión por incorporar en las economías los adelantos tecnológicos y los estilos de vida de países avanzados, con la urgencia de efectuar mejoras sustanciales en la situación de los estratos de pobreza y de extrema pobreza. La CEPAL

considera que el fortalecimiento de la unidad económica regional puede contribuir a reducir los impactos de la crisis de la globalización y de la inevitable apertura externa.

La revisión del sistema tributario centroamericano, con sus implicaciones para la suficiencia de ingresos que apoyen la gestión de los gobiernos, el fortalecimiento de la equidad y el marco aprobado para el desempeño de los operadores privados, representa una pieza importante del nuevo pacto fiscal.

En ese entendido, la Sede Subregional de la CEPAL en México se ha propuesto en este documento presentar un conjunto de reflexiones que, por una parte, ayuden en la construcción de un diseño tributario conforme a los propósitos del desarrollo integrado de las economías de la región; por otra, sirvan de elemento de contraste entre los diferentes grados de avance que están teniendo los procesos de reforma tributaria en la región y, en particular, expongan lo que esta Oficina considera como riesgos potenciales de pérdida de eficiencia en el proceso regional de asignación de recursos.

Los días 12 y 13 de noviembre de 1998 se llevó a cabo la *Reunión de Expertos sobre Incentivos Tributarios, Ahorro e Inversión en Centroamérica*, en la Subsele Regional de la CEPAL en México. Participaron en la reunión, a título personal, funcionarios de los Ministerios de Hacienda y Finanzas de los países centroamericanos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y la CEPAL. El evento tomó como eje de las discusiones una versión preliminar de este documento; los comentarios y observaciones recogidas en esa ocasión fueron de gran utilidad para elaborar esta versión revisada del mismo.

Cabe señalar, sin embargo, que este trabajo se preparó teniendo en mente a destinatarios como los funcionarios de los sectores públicos de Centroamérica —ubicados en posiciones capaces de influir en la toma de decisiones de los respectivos gobiernos—, las instituciones de integración, y los estudiosos y académicos de las finanzas públicas.

El estudio parte del proceso de globalización y las exigencias que ello implica para la adaptación de las economías a las nuevas circunstancias mundiales del comercio, la producción y la inversión. Las fuerzas de la globalización afectan a la política tributaria. Precisamente, la modernización de instituciones y política tributaria que ha registrado Centroamérica desde los años ochenta surge como respuesta a estas exigencias mundiales.

En el **primer capítulo** se examina, a manera de marco general de referencia del estudio, la recuperación económica que Centroamérica experimentó en los años noventa, luego de más de una década de retrocesos que trajo consigo una aguda caída de los ingresos por habitante. A ello contribuyeron de manera decisiva los procesos de pacificación en los países que experimentaron confrontaciones bélicas en los años ochenta, así como los esfuerzos orientados a reducir los desajustes macroeconómicos y las reformas estructurales. Se advierte en la región la emergencia de nuevas modalidades de funcionamiento económico, en particular la mayor integración a los mercados internacionales.

En los años noventa Centroamérica recuperó los niveles históricos de ahorro e inversión; sin embargo, se deja apuntado que estos coeficientes son bajos comparados con algunos países llamados emergentes y con los países del Sudeste Asiático. La región en conjunto destina una

menor proporción del producto interno bruto (PIB) a la inversión pública que en las décadas pasadas. Esto tiene consecuencias importantes, dado el carácter complementario que desde siempre ha existido entre la inversión pública y la privada en Centroamérica. La inversión privada se apoya en las economías externas que genera la inversión pública.

El cambio de la estrategia económica emprendido por la región determinó profundas mutaciones institucionales, que no se han completado. Hace falta crear nuevas instituciones y reforzar otras: derechos de propiedad, entes reguladores, diversos mecanismos de mercado, y otros. En particular, la privatización y las desregulaciones han creado la necesidad de nuevas funciones estatales, entre ellas las exigencias de nueva supervisión y regulación.

En el **segundo capítulo** se pasa revista a las reformas fiscales y financieras implantadas por Centroamérica desde fines de los años ochenta. Estas reformas trajeron aparejados efectos favorables y otros no tan claramente benéficos. Se ganó en profundización financiera, en la sustitución de los depósitos monetarios por los cuasimonetarios y en la diversificación de instituciones, pero está presente una tendencia a la dolarización de los depósitos y la desaparición de los títulos valores como instrumentos de captación de recursos internos.

Uno de los efectos favorables de la reforma y desregulación financiera ha sido la duplicación del número de bancos en operación en Centroamérica. También las tasas pasivas reales de interés han dado un viraje de predominantemente negativas a positivas. Sin embargo, el costo real del dinero se ha duplicado en los años recientes y los diferenciales de tasas de interés se han mantenido altos, por lo que se ha elevado el costo de la intermediación financiera, además de que se advierte un cambio en el destino del crédito, que se aleja de los sectores de producción real.

En otras palabras, la reforma ha producido la ruptura de las conocidas ligas entre el sector financiero y el sector real; los bancos pierden su clientela tradicional, y es cada vez más difícil sostener las canalizaciones al fomento de nuevas producciones; la explosión crediticia hacia sectores de servicios, junto con el aumento de tasas de interés y recanalización del crédito, ha significado quizás el deterioro de los portafolios de crédito.

En cuanto a las reformas fiscales, se parte del hecho de que la internacionalización de la producción y la globalización de los flujos comerciales y financieros han llevado a revisar el papel de los incentivos al ahorro y la inversión. En este sentido, la reforma tributaria de los Estados Unidos de 1986 tuvo una gran influencia en la evolución de las políticas fiscales de los países desarrollados. Sus principales líneas fueron simplificación, equidad, neutralidad y freno a los refugios y abusos fiscales. Con respecto a la reforma fiscal en Centroamérica, entre los principales aportes del estudio destacan la identificación de los rasgos estilizados de esos procesos, el ordenamiento y la sistematización de la información referida a recaudación tributaria, y el análisis comparativo de las estructuras de los cinco países centroamericanos.

En el **tercer capítulo** se examinan los incentivos tributarios destinados a promover la inversión en los países centroamericanos, tanto en forma de regímenes especiales como en el contexto de la tributación ordinaria sobre el ingreso y el consumo. En el primer caso, al sumarse Nicaragua y El Salvador en los años noventa, los regímenes especiales de fomento a las exportaciones adquieren dimensión regional como mecanismos para diversificar la oferta exportable

y ensanchar las fuentes de empleo. En este capítulo se expone un amplio panorama comparativo de los regímenes especiales existentes en los cinco países centroamericanos.

Se hace un llamado de atención sobre la presencia en la región de una creciente interdependencia e incluso competencia entre los países, en lo que se refiere al tratamiento favorable a la inversión extranjera. Una de las conclusiones importantes de esta sección es que el apoyo exagerado a determinados sectores produce un efecto distorsionante en la asignación de los recursos gubernamentales.

Esta parte del estudio plantea como materia de investigación una de las discusiones actuales más relevantes: se cuestiona si las vacaciones fiscales constituyen beneficios para los inversionistas extranjeros, o no son más que transferencias de recursos a las tesorerías de los países exportadores de capital, que podrían ser captadas al menos parcialmente por los fiscos locales. Asimismo, se cuestiona si una política moderada de exoneraciones estaría en condiciones de conseguir la atracción de la inversión extranjera directa (IED), sin perder ingresos fiscales por el desarrollo de las zonas francas, que constituyen el centro de las vacaciones fiscales.

En cuanto a la legislación ordinaria de la tributación, se analizan los principales cambios tributarios en materia de impuesto sobre la renta. La región tiende a reducir las alícuotas y a contemplar nuevas gamas de activos financieros ante la influencia de las tendencias internacionales. En cuanto al tratamiento del capital financiero, se buscó reducir la salida de capitales de la región hacia "paraísos fiscales", aunque no hay todavía preocupación en la región por intercambiar información con otros países.

También en esta parte del estudio se abordan los tratamientos al capital incorporados en temas como la doble tributación de dividendos, la depreciación acelerada, la compensación de pérdidas entre períodos fiscales, y las desgravaciones a las utilidades reinvertidas.

En cuanto a los impuestos al consumo, se subraya que la región ha adoptado el impuesto al valor agregado (IVA) tipo consumo, y se examinan las modalidades de aplicación, las tasas vigentes, los mecanismos de devoluciones, así como las restricciones para que se logre la neutralidad a la que tiende este impuesto.

En este capítulo se adelantan en forma preliminar algunas conclusiones importantes. La dispersión de los tratamientos tributarios en la región es grande. Los tratamientos al capital son heterogéneos, no sólo dentro de los países sino entre los países. Se recomienda el uso de la técnica de la Tasa Marginal Efectiva de Imposición (TMEI) para examinar los resultados obtenidos mediante los incentivos y plantearse si esos resultados son los que buscaban los países a escala nacional y en el ámbito regional.

Otra de las conclusiones del análisis de los enfoques prevalecientes en Centroamérica con respecto al tratamiento fiscal del capital extranjero es su carácter heterogéneo y contradictorio. Frente a la globalización, se impone la homogeneización de tratamientos.

El **cuarto capítulo** trata el problema de la armonización tributaria. A manera de marco de referencia, se detallan los objetivos, implicaciones y alcances más relevantes de la armonización tributaria en la Unión Europea (UE). En seguida se describe el proceso de armonización

experimentado por los países centroamericanos desde su gestación en los años sesenta hasta la situación actual. Se concluye que en la década de los noventa la armonización no sólo está ausente en la región (exceptuando quizás el programa conjunto de desgravación arancelaria 1996-2000), sino que además es probable que se haya retrocedido con respecto a la situación vigente en los años sesenta y setenta. En la actualidad existe una guerra de incentivos dirigida a influir en la localización de las inversiones, tanto de las originadas en la región como de las extrarregionales.

En esta parte del trabajo se anticipa que una de las consecuencias de este enfoque competitivo es el deterioro de las finanzas públicas. Los incentivos fiscales excesivos generan un drenaje de recursos fiscales, lo cual se contrapone con las exigencias actuales del gasto público. Este panorama regional exige una revisión de los incentivos fiscales a fin de lograr una relación costo-beneficio más equilibrada y una armonización centroamericana.

La armonización tributaria centroamericana hace necesario el establecimiento de normas de convergencia de políticas fiscales. La experiencia de la UE puede servir de marco de referencia para esa convergencia. Los trabajos que la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) ha desarrollado al respecto son alentadores. Pero no debe perderse de vista que el problema es la baja tributación que predomina en los países, y la pérdida de recursos fiscales que generan los incentivos excesivos tienden a agravar la situación de las finanzas públicas.

En el **quinto capítulo** se describe el papel de la inversión extranjera en la globalización, las políticas y los incentivos adoptados por los países desarrollados y en desarrollo para atraerla. Se parte del reconocimiento de una característica básica del vertiginoso proceso de globalización: las corrientes de IED se están expandiendo más rápido que el crecimiento económico y el comercio mundiales. Entre los destinos de más acelerado crecimiento está región latinoamericana, y los países centroamericanos han participado en ese dinamismo.

Atraer la IED es una prioridad de política económica tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. En todo el mundo se produce la llamada "guerra de incentivos". Los más usuales a escala internacional se agrupan en tres: financieros, fiscales y otros diversos. Los estudios sobre el tema señalan que los incentivos fiscales no son precisamente los más relevantes en las decisiones de localización de la IED.

Desde inicios de los años noventa los países centroamericanos revisaron la legislación relativa a la IED para modificar las restricciones que se le aplican y promover su atracción. En general, las nuevas legislaciones apuntan a la flexibilización de las restricciones y a garantizar su seguridad jurídica.

El capítulo concluye con un llamado de atención sobre el problema que plantean a las autoridades fiscales las operaciones de las empresas transnacionales y en particular los llamados "precios de transferencia". El tema de los precios de transferencia adquirió relevancia internacional junto con el incremento en el volumen de las transacciones económicas en todo el mundo. Se trata de los precios vinculados a transacciones de bienes, servicios, tangibles e intangibles que se llevan a cabo entre partes relacionadas. El problema esencial es que estos precios no reflejan condiciones de mercado abierto y se pueden desviar sustancialmente de los precios de mercado. Uno de los factores más relevantes que dan origen a los precios de transferencia es la existencia de diferentes

tasas de tributación entre países y de estructura de la base gravable, especialmente en el impuesto sobre la renta.

Por último, el presente documento incluye tres anexos que integran diversos materiales del ámbito fiscal que fueron de gran utilidad para una adecuada apreciación de la orientación de las reformas fiscales en Centroamérica.

En el **anexo I** se revisan brevemente las investigaciones que se han realizado en la teoría económica respecto del crecimiento, el ahorro y la inversión a fin de aclarar sus vinculaciones con la política tributaria. Se advierte que la teoría económica no proporciona un marco único concluyente que guíe el uso del instrumental fiscal (en sus objetivos tradicionales de asignación, distribución y estabilización) en la promoción del ahorro, la inversión y el crecimiento.

Los modelos neoclásicos se enfrentaron a una inadecuada explicación de la realidad y no introdujeron el problema fiscal. En este sentido, hubo un choque con la realidad. Los nuevos modelos, en especial las teorías del crecimiento endógeno, se aproximan más a la realidad al incorporar el papel del Estado y el capital humano. Es decir, se abren al concepto de que los factores de la producción pueden mejorar en calidad. Este enfoque tiene implicaciones para la acción del gobierno en tanto que involucra la mejora en la calidad de la infraestructura física y humana.

En el **anexo II** se examina el tratamiento fiscal orientado a diversos elementos del ahorro y la inversión en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde se presentan similitudes y diferencias. No podría decirse que haya una convergencia plena en el tratamiento fiscal a empresas y personas físicas, pero la fuerza de la globalización y la competencia ha tendido a disminuir la dispersión en el tratamiento fiscal.

En el **anexo III** se aborda el examen de los incentivos al ahorro y la inversión en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán, dos economías con altas tasas históricas de ahorro e inversión. Se advierte que los incentivos fiscales, junto con la canalización de crédito preferencial, jugaron un papel muy importante.

I. CRECIMIENTO, AHORRO E INVERSIÓN EN CENTROAMÉRICA EN LOS AÑOS NOVENTA

A. La recuperación económica de Centroamérica en los años noventa

La situación económica de Centroamérica mejoró considerablemente en los años noventa a raíz de que se expandieron la producción, el comercio exterior y la formación de capital, en un contexto de progresiva estabilidad. Al mismo tiempo, se registraron importantes cambios estructurales que modificaron los patrones de funcionamiento del pasado.

Entre 1990 y 1997 el PIB creció a una tasa de 4% promedio anual, en contraste con el retroceso (-0.7%) de este mismo indicador y la caída del producto por habitante (-1.6%) que se habían experimentado en la década anterior. En esta trayectoria influyeron el favorable entorno internacional y la mejoría del clima político y social de la región. Aun así, no se ha retomado el dinamismo propio de los años previos a la crisis (1970-1978), cuando el PIB avanzaba 5.3% promedio anual; tampoco se ha igualado el índice del producto real por habitante de 1978 (1 167 dólares).¹

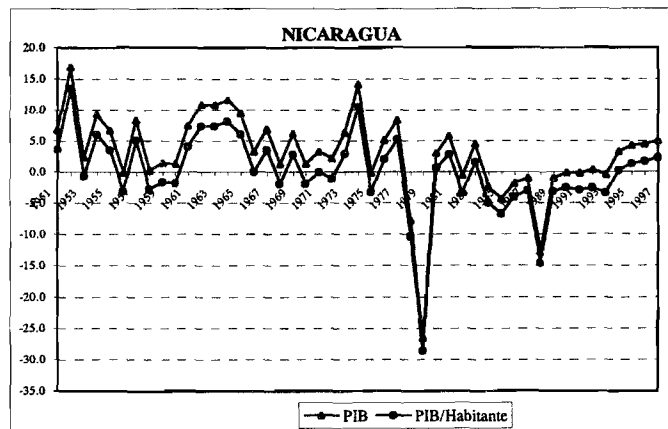
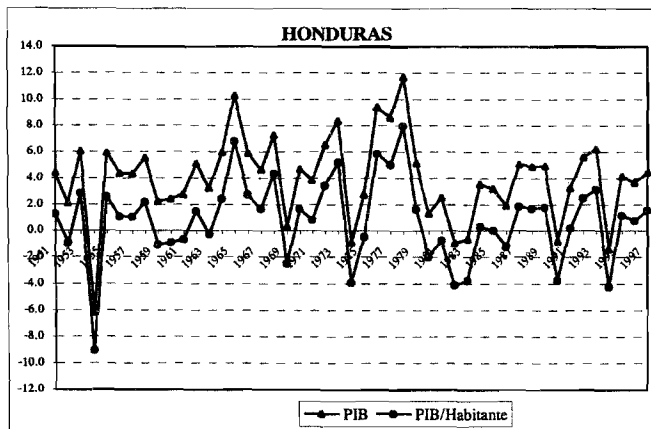
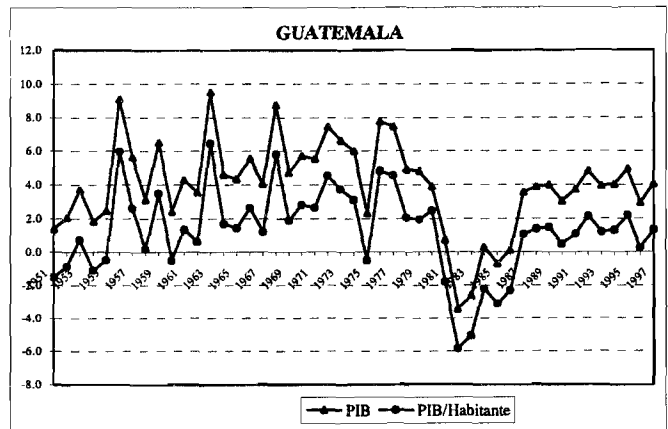
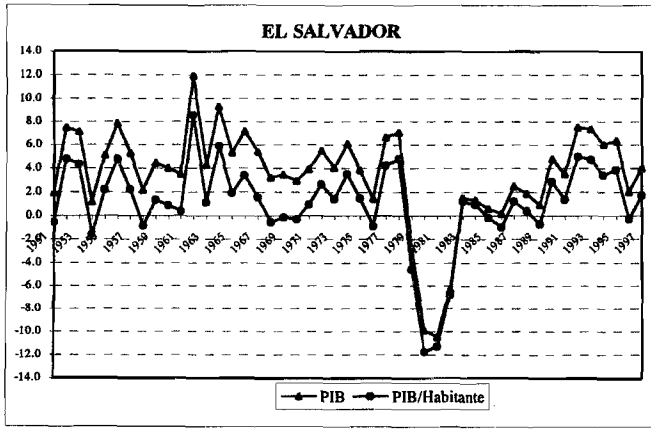
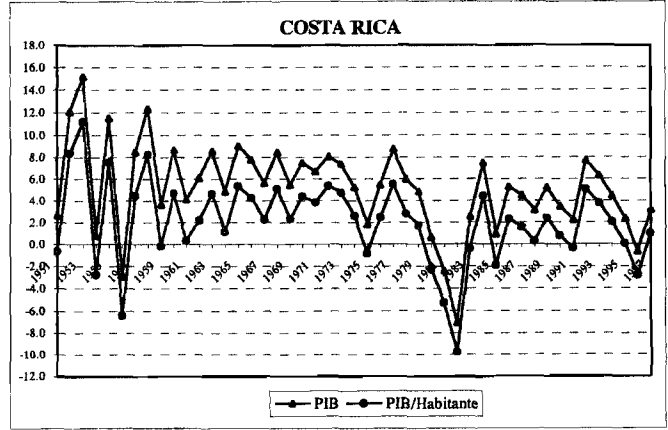
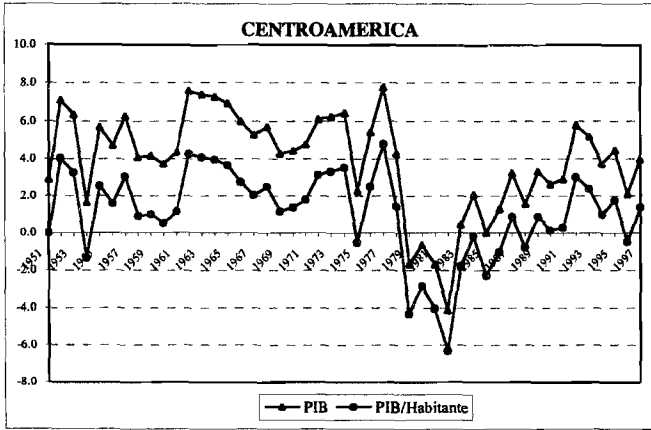
1. Mayor integración a los mercados internacionales

Uno de los cambios estructurales más sobresaliente es la profundización de los vínculos comerciales con los mercados internacionales, a consecuencia de las políticas de reducciones arancelarias y del impulso a los sectores exportadores. En conjunto, el grado de apertura comercial (exportaciones más importaciones como proporción del PIB) se elevó de 57.2% a 76.6% entre 1990 y 1997. La mayor gravitación del sector exportador en la economía fue perceptible en todos los países, excepto Honduras, donde descendió levemente dicha participación. (Véase el cuadro 1.)

Las exportaciones de bienes centroamericanos se incrementaron 13.6% promedio anual, ritmo superior al observado en las dos décadas precedentes, y ligeramente mayor al de América Latina en conjunto. Por una parte, las ventas externas pasaron de representar 25.1% del PIB centroamericano en 1990 a 33.2% en 1997; por otra, se advierte una creciente diversificación de la oferta de mercaderías, ya que los productos no tradicionales constituyen en la actualidad más de la mitad del total. En buena medida, este resultado es atribuible al mejor clima político y económico doméstico y las condiciones favorables del mercado internacional, en particular la marcha positiva de la economía de los Estados Unidos, principal socio comercial de la región. No obstante, en los años noventa la región tuvo que sortear otras dificultades. Se presentaron algunas señales de nuevo proteccionismo por parte de los países desarrollados, en particular los europeos, que impusieron restricciones a las compras de banano de la región.

¹ El cálculo regional del producto por habitante se basa en dólares de 1990.

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL PIB Y PIB POR HABITANTE, 1951-1997



Cuadro 1

CENTROAMÉRICA: PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO
EXTERIOR EN EL PIB

(Porcentajes sobre la base de precios de 1990)

	1970 a/		1980		1990		1997	
	XBYS	MBYS	XBYS	MBYS	XBYS	MBYS	XBYS	MBYS
Total región	28.8	31.4	26.4	35.5	25.1	32.1	33.2	43.4
Costa Rica	38.1	46.5	23.5	34.1	34.4	41.1	47.8	54.9
El Salvador	21.3	23.4	27.8	28.9	20.3	33.8	32.9	50.9
Guatemala	21.1	20.2	26.1	32.5	20.5	23.7	26.1	32.3
Honduras	40.0	42.0	35.8	46.1	30.8	33.7	27.2	33.5
Nicaragua	29.0	33.3	20.1	49.3	18.3	31.9	30.0	51.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Sobre la base de precios de 1970.

XBYS = Exportaciones de bienes y servicios; MBYS = Importaciones de bienes y servicios.

Por efecto de la reactivación económica y de la mayor apertura comercial, las importaciones también acusaron un marcado ascenso, de tal manera que los coeficientes de importación respecto del PIB regional pasaron de 32.6% en 1990 a 43.4% en 1997. En particular, fue notorio el aumento del componente importado en Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, que en el lapso mencionado se incrementaron 20 puntos porcentuales en el primero y 14 puntos en los dos últimos.

En contraste con lo ocurrido durante los ochenta, los precios internacionales arrojaron una evolución favorable en la región en los años noventa: de un lado, las materias primas y los combustibles importados mostraron una tendencia a la baja; del otro, tras una prolongada trayectoria descendente iniciada desde fines de los años ochenta, los precios internacionales de los principales productos exportados por la región registraron una apreciable mejora, en especial por el auge del café en 1994-1995. Por ello, a diferencia de lo ocurrido en los años ochenta, en los noventa la región centroamericana obtuvo importantes ganancias en la relación de los términos del intercambio, sobre todo entre 1994 y 1997.

El comercio intrarregional fue el de más rápido crecimiento, y entre 1990 y 1997 se triplicaron los volúmenes intercambiados. Así, las exportaciones se elevaron de 663 millones de dólares en 1990 a 2 035 en 1997, y pasaron a representar cerca del 20% de las ventas totales de bienes frente al 15% que tenían a inicios de la década.

El segundo flujo comercial de más rápida expansión fue el realizado con la economía mexicana. Las importaciones de la región procedentes de México crecieron 18% anual entre 1990 y 1997, mientras que las exportaciones a ese destino se elevaron apenas a 2.2% anual. Así, la economía mexicana se convirtió en el tercer proveedor de la región al surtir 7% de las compras totales, atrás de los Estados Unidos (44.9%) y la Unión Europea (9.7%). En este desempeño

repercutió tanto la firma de los acuerdos de libre comercio entre dicho país y Costa Rica (1995) y Nicaragua (1997), como la reducción de las barreras al comercio.

De singular peso por sus consecuencias económicas fue la rápida expansión de las transferencias del exterior enviadas por los trabajadores centroamericanos radicados en los Estados Unidos, así como los ingresos provenientes de la actividad maquiladora, industria que ha tendido a difundirse en todos los países generando un considerable número de empleos.² Estos factores han adquirido mayor significación en El Salvador, Honduras y Nicaragua, países en los que en 1997 llegaron a representar el 14.5%, 13.3% y 5.9% del PIB, respectivamente.³

Precisamente, estas divisas de origen externo han determinado que en los años noventa el ingreso nacional de la región superara en magnitud y dinamismo al PIB. El aumento de las transferencias corrientes del exterior y la mejoría en los precios del intercambio determinaron que el ingreso nacional aumentara a una tasa promedio de 5.1%. Aún más, la contribución de los factores mencionados ha sido creciente, de tal forma que en los últimos cuatro años (1994-1997) el ingreso nacional resultó 6.7% mayor que el PIB.

Cuadro 2.

CENTROAMÉRICA: VALOR AGREGADO DE LAS MAQUILADORAS
Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES

(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total		1 684	2 185	2 345	2 769	3 215	3 192	3 666
Total maquila	...	210	332	382	485	629	695	923
Costa Rica	95	103	119	116	116	127	102	112
El Salvador	...	-	42	70	108	174	214	291
Guatemala	...	68	96	106	136	167	176	212
Honduras	...	39	75	90	125	163	204	308
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	...	...
Total de transferencias corrientes	1 118	1 474	1 853	1 963	2 284	2 586	2 497	2 743
Costa Rica	122	118	163	143	155	154	140	137
El Salvador	522	625	853	1005	1291	1389	1257	1363
Guatemala	207	260	391	363	386	553	528	607
Honduras	145	156	176	218	211	264	277	312
Nicaragua	122	315	270	234	241	226	295	324

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

² Hacia 1995 el empleo generado por la maquila en la región se estimó en 235 000 personas: Guatemala 80 000, Costa Rica y El Salvador 50 000 cada uno; Honduras 48 000 y Nicaragua 7 000. Véase Wilmore, L. (1997), "Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica", *Revista de la CEPAL No. 62*, Santiago de Chile, agosto.

³ En 1991 los ingresos totales generados por la maquila y las remesas familiares representaron 11% del PIB en El Salvador, 13.3% en Honduras y 20% en Nicaragua.

Cuadro 3

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
Y DEL INGRESO NACIONAL**

	1980	1985	1990	1997
	Millones de dólares de 1990			
Producto interno bruto	21 709	20 993	23 645	31 143
Ingreso nacional bruto	22 025	19 993	23 749	33 509
	Tasas de crecimiento promedio			
		1980-1985	1986-1990	1991-1997
Producto interno bruto		-0.7	2.4	4.0
Ingreso nacional bruto		-1.9	3.5	5.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Los flujos financieros del exterior también se reanimaron con firmeza, por lo que contribuyeron a fortalecer el crecimiento regional en los años noventa. Estos flujos llegaron en forma de inversiones de cartera, como repatriaciones de capitales que salieron de la región durante la crisis de los ochenta, y de inversión extranjera directa. Esta última se ha canalizado principalmente al sector de la maquila, a la adquisición de empresas estatales privatizadas y empresas privadas.

2. La mejoría de las condiciones internas

En el ámbito interno ocurrieron hechos relevantes que, al crear un ambiente económico y político propicio al crecimiento, facilitaron la reanimación de la economía regional. Entre éstos sobresalen:

a) Avance en el proceso de pacificación y democratización, tras más de una década de tensiones políticas y sociales originadas por los conflictos armados sucedidos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua;

b) Los esfuerzos desplegados por los gobiernos para estabilizar la situación macroeconómica, caracterizada por elevados déficit fiscales, alta inflación (que se convirtió en hiperinflación en Nicaragua), y significativos desajustes cambiarios y monetarios;

c) Las reformas económicas orientadas a modificar el tamaño del Estado y la naturaleza de su intervención en los mercados, y

d) La apertura de las economías y los esfuerzos por lograr una mayor inserción en los flujos internacionales de comercio e inversión.

Por su importancia, el examen de estos factores se va a retomar con mayor amplitud en la siguiente sección.

Estos factores contribuyeron sensiblemente a mejorar el ambiente económico y las condiciones en las que los agentes toman sus decisiones de producción, consumo, ahorro e inversión. Ello redundó en un gran dinamismo de los componentes internos de la demanda. Los mayores niveles de ingresos disponibles en la región impulsaron fuertemente los gastos de consumo privados, que crecieron a tasas (4.4%) más elevadas que las de la actividad económica en conjunto en el período 1990-1997. Este comportamiento del consumo ha sido especialmente acentuado en el caso de El Salvador, Guatemala y, en menor medida, en Costa Rica. En los países de menores ingresos por habitante, Honduras y Nicaragua, los gastos de consumo observan un comportamiento más pausado.

Asimismo, por efecto de las mejores condiciones económicas y la progresiva certidumbre política, se aceleró la formación de capital a escala regional, a una tasa media de 6% en el lapso mencionado. Este comportamiento se diferencia con claridad del estancamiento que en promedio registró la inversión en el decenio de los ochenta. Con especial rapidez aumentaron las inversiones en El Salvador (8.4%), Honduras (7.4%) y Nicaragua (6.8%), aunque es de señalar que en este último se partió de niveles absolutos muy bajos. El examen de los patrones de ahorro e inversión se aborda más adelante, en la sección 2.

3. El crecimiento polarizado de la región

Una de las características estructurales de la región que tendió a profundizarse en los años noventa fue la polarización del crecimiento entre los países. Así, Costa Rica, El Salvador y Guatemala revelaron significativos progresos económicos y aumentos en los ingresos por habitante, aunque sólo Costa Rica recuperó el nivel de ingresos previo a la crisis (2 045 dólares en 1993).

En cambio, Honduras y Nicaragua muestran rezagos considerables; en el primero el ingreso por habitante ascendió lentamente en los años noventa y en Nicaragua apenas en el último trienio (1995-1997) se ha elevado el PIB por habitante, luego de 11 años de retrocesos continuos, de tal manera que 20 años después representaba el 37% respecto del máximo alcanzado en 1977 (1 377 dólares). Las diferencias en el nivel de bienestar de la población por países son más notables si se considera que los ingresos por habitante de Honduras y Nicaragua equivalen al 35% y 28%, respectivamente, del prevaleciente en Costa Rica, la economía de más alto ingreso.⁴

⁴ Honduras y Nicaragua están clasificados por el Banco Mundial en el grupo de países de ingreso bajo, junto con Haití y otros. Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1997. Además, ambos países son considerados por el FMI en el programa de reducción de deuda de países pobres altamente endeudados.

En particular, la inequitativa distribución del ingreso continúa siendo uno de los aspectos más destacados de la región. La proporción de población que vive en condiciones de pobreza e indigencia prevaleciente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, se sitúa entre los más altos de América Latina.⁵

4. El crecimiento sectorial

La actividad sectorial observa también una evolución diferente al pasado. La descomposición del crecimiento del PIB regional señala que la expansión en los años noventa se fincó preponderantemente en la de los sectores de servicios. En efecto, el nivel general de actividad registrado en 1997 fue 31.7% mayor al de 1990; más de la mitad (52.8%) de este incremento provino de actividades como el comercio, la hotelería y restaurantes, y establecimientos financieros y otros servicios afines.

Cuadro 4

CENTROAMÉRICA: DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB, 1990-1997

	Centroamérica		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Aumen- to ponde- rado	Estruc- tura del au- mento	Aumen- to ponde- rado	Estruc- tura del au- mento	Aumen- to ponde- rado	Estruc- tura del au- mento	Aumen- to ponde- rado	Estruc- tura del au- mento	Aumen- to ponde- rado	Estruc- tura del au- mento	Aumen- to ponde- rado	Estruc- tura del au- mento
Producto interno bruto total	31.7	100.0	28.5	100.0	42.9	100.0	32.2	100.0	28.8	100.0	18.1	100.0
Bienes	11.1	35.1	9.1	32.1	13.4	31.1	9.3	28.8	12.6	43.8	15.8	86.9
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	4.5	14.2	3.1	11.0	1.5	3.5	4.9	15.2	6.0	20.9	11.1	61.3
Explotación de minas y canteras	0.5	1.6	-	0.0	0.2	0.6	0.8	2.5	0.9	3.0	0.7	3.7
Industria manufacturera	5.0	15.9	5.6	19.6	9.6	22.5	2.6	8.1	5.2	18.1	1.8	9.7
Construcción	1.1	3.4	0.4	1.5	1.9	4.5	1.0	3.0	0.5	1.8	2.2	12.1
Servicios básicos	3.8	12.1	4.1	14.4	2.8	6.5	5.3	16.5	3.3	11.4	1.0	5.4
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	0.8	2.5	1.2	4.0	-0.4	-0.9	1.1	3.4	1.4	4.9	0.3	1.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.0	9.6	2.9	10.3	3.2	7.4	4.2	13.0	1.9	6.5	0.7	3.7
Otros servicios	16.8	52.8	15.2	53.5	26.7	62.4	17.6	54.7	12.9	44.9	1.4	7.7
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	7.8	24.7	7.1	24.8	11.2	26.1	9.0	27.8	3.4	12.0	5.2	28.5
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a empresas	4.3	13.7	3.4	11.9	5.3	12.3	3.9	12.2	8.0	27.8	0.7	3.6
Servicios comunales, sociales y personales	4.6	14.5	4.8	16.8	10.3	24.0	4.7	14.7	1.5	5.1	-4.4	-24.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

⁵ Véase CEPAL (1997), *Panorama social de América Latina* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile.

Este hecho guarda correspondencia con la rápida evolución de los gastos de consumo observada en los años noventa, así como con el auge de las inversiones destinadas a la modernización de los servicios comerciales y financieros en varios países en la primera mitad de la década, y el cambio en la asignación de los recursos crediticios. Este patrón resultó especialmente marcado en El Salvador (donde los servicios aportaron 62.4% de la expansión), Guatemala (54.7%) y Costa Rica (53.5%). En Honduras el aporte de los servicios al crecimiento del PIB fue de 44.9% y muy atrás quedó Nicaragua (7.7%), a raíz de la caída de los servicios comunales y sociales y personales, si bien cabe advertir que el restablecimiento de los niveles normales de operación de las actividades comerciales, hotelería y restaurantes se acompañó de un fuerte crecimiento de estos rubros.

Por su parte, los sectores productores de bienes aportaron algo más de la tercera parte de la expansión económica total al expandirse a una tasa de 3.5% entre 1990 y 1997, valor inferior al promedio del PIB regional. El incremento provino del sector manufacturero y en menor medida del agrícola. Esta pauta ha sido muy similar en Costa Rica y El Salvador; en Guatemala, en cambio, influyó más el crecimiento del sector agropecuario.

Pautas diferentes siguen Honduras y Nicaragua, en los que la producción de bienes aporta 43% y 86.9%, respectivamente, del incremento del PIB, fenómeno muy vinculado a la fuerte reanimación del sector agropecuario en Nicaragua y en menor medida en Honduras, que registró también una reactivación de las manufacturas.

Por último, la generación de servicios básicos avanzó a una tasa media de 5.3% anual, aunque sólo aportó 11.7% del crecimiento del PIB. Esta contribución provino principalmente de la expansión de las actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones; es en Guatemala y Costa Rica donde se observa con más claridad este comportamiento. Los sectores de electricidad, gas, agua y servicios sanitarios mostraron un aporte de menor cuantía; inclusive, El Salvador registra un retroceso en términos absolutos.

De otro lado, los sectores reales muestran un considerable rezago, sobre todo en la relativamente débil evolución de la producción agropecuaria en algunos países. Más preocupante es la lenta construcción de infraestructura, en particular en servicios como el de energía eléctrica. La escasez y el racionamiento del fluido eléctrico en varios países de la región en los años recientes es resultado de dicho retraso. ⁶

⁶ Véase CEPAL (1997), *Centroamérica: Evolución económica durante 1996* (LC/MEX/R.618), julio.

Finalmente, es de señalar la importancia que vienen asumiendo los llamados sectores de actividad informal. Aunque la expansión de la producción en los años noventa mejoró sensiblemente la ocupación en actividades productivas formales, es innegable el rápido crecimiento de los sectores informales, caracterizados por los mecanismos de subempleo y baja productividad e ingreso.

B. Las tendencias del ahorro y la inversión en los años noventa

Luego de experimentar una brusca caída en la década anterior, en los años noventa el ahorro y la inversión crecieron más rápido que el PIB y que el ingreso nacional, de tal forma que la región recuperó los niveles relativos de los años previos a la crisis (1970-1977). Aun así, los patrones de ahorro e inversión de los noventa difieren en varios sentidos de los registrados en décadas anteriores.

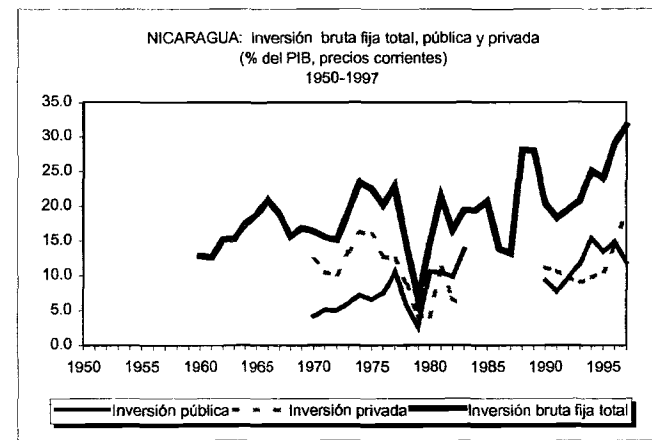
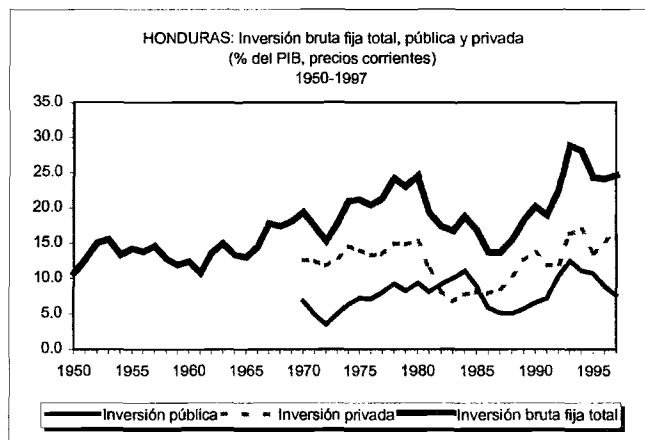
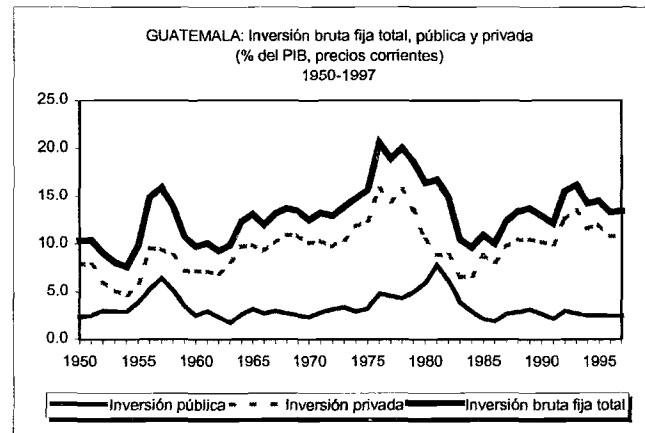
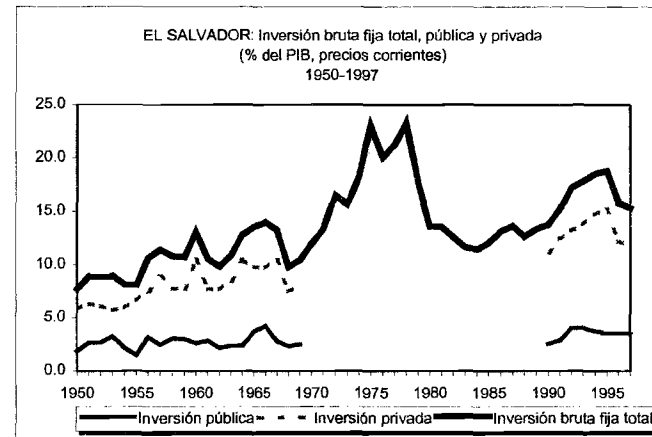
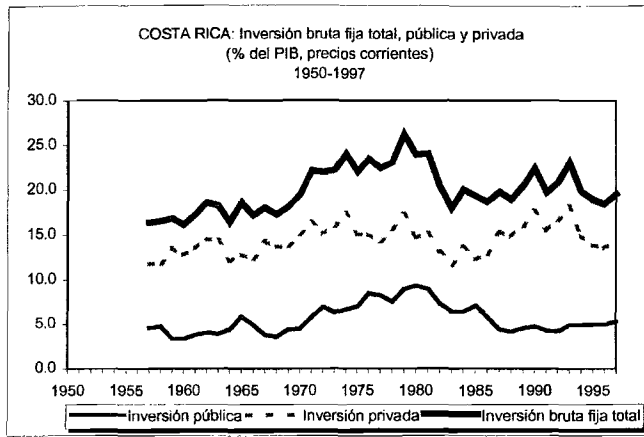
1. Las tendencias de la inversión

Entre las características más sobresalientes de la formación de capital en la región figuran: a) el rápido dinamismo de la inversión privada y la declinación de la importancia relativa de la inversión pública, y b) el aumento de la inversión en maquinaria y equipo frente al lento crecimiento de la correspondiente a construcciones.

Entre 1990 y 1997 la formación bruta de capital en la región centroamericana se elevó 6% promedio anual. Esta evolución contrasta con la caída registrada en la década anterior, cuando las dificultades económicas y la incertidumbre generada por los conflictos bélicos influyeron en la salida de capitales de la región y la posposición de planes de inversión de los agentes económicos. En la primera mitad de los años ochenta la inversión se contrajo marcadamente (4% promedio anual) y aunque en la segunda mitad se recuperó en forma gradual, en promedio prácticamente se estancó en ese decenio. Como proporción del PIB, la formación de capital alcanzó 20.5% en los noventa, coeficiente cercano al registrado en los años previos a la crisis y muy superior al observado en el período de crisis (14.7%). Si se considera la disponibilidad total de ingresos (ingreso nacional más el ahorro externo; véase más adelante el cuadro 7), la inversión regional representó 19.3%, frente a 17% que en promedio se registró en el decenio de los ochenta.

En general, es válido afirmar que la mencionada reactivación de la formación de capital ha sido fundamentalmente un fenómeno de origen privado. El ritmo de inversión privada fue particularmente notorio en El Salvador (10.5%), Honduras (8%) y Nicaragua (10%). Guatemala resultó el país de más lento crecimiento de la inversión (6.8%) y el que destina la más baja proporción del PIB (15%) a la acumulación de capital.

Por otra parte, la inversión gubernamental también ha crecido significativamente en lo que va de los años noventa, aunque a una tasa inferior a la que registra la inversión privada. Sin embargo, como proporción del PIB los gastos de inversión pública que realiza Centroamérica son bastante inferiores a los del pasado. En la región en su conjunto la formación pública de capital alcanza 4% del PIB en promedio, frente al 5.7% que registró a fines de los años setenta.



Tal como ocurrió en general en América Latina, los esfuerzos de estabilización y de saneamiento de las finanzas públicas efectuados durante la década de los ochenta y los años noventa descansaron en buena medida en la contracción de los gastos de inversión gubernamental, situación que determinó el descenso de los volúmenes requeridos para el adecuado funcionamiento económico y social. En la región, la inversión pública cayó 6% promedio anual en el primer quinquenio de los ochenta, y fue el elemento de la demanda agregada que más se contrajo.⁷ El debilitamiento de la formación de capital del sector público ejerció un impacto negativo en la infraestructura productiva y en los servicios sociales, situación agravada por los conflictos bélicos y los severos desastres naturales acaecidos en la década. Entre los sectores productivos más afectados figuran transporte y comunicaciones y la generación de energía eléctrica.⁸ A manera de ejemplo, la capacidad de generación de energía eléctrica prácticamente no creció en el segundo quinquenio de los ochenta, y en los años noventa la producción ha crecido menos que la demanda.

Guatemala y El Salvador registran los coeficientes de inversión pública con relación al PIB más bajos de la región (2.6 y 3%, respectivamente), mientras que Costa Rica destina el 4.8%. Mención aparte merecen los países de más bajo ingreso por habitante, Honduras y Nicaragua, donde la formación de capital pública avanza con rapidez y alcanza proporciones relativamente elevadas del PIB. Precisamente, en Nicaragua la participación es superior al 11% del PIB, pero cabe notar el fuerte rezago existente. La reducción de la inversión pública ha tenido un efecto negativo adicional de arrastre sobre la inversión privada, dado el carácter complementario que se da entre ambas en la mayoría de los países de la región.⁹

Merced a la reformas estructurales y procesos de desregulación en marcha, en el presente la inversión privada aborda actividades anteriormente exclusivas del sector público (carreteras, generación de energía eléctrica y diversos servicios de infraestructura); pese a ello, la inversión privada en estos rubros no ha adquirido la magnitud requerida para superar los rezagos existentes en la infraestructura.

En la composición de la formación de capital regional también se advierten otros cambios importantes. De un lado, la inversión en maquinaria y equipo ha progresado con celeridad. En este patrón podría estar influyendo la reposición de equipos, tras su ausencia en los años ochenta, y el mismo proceso de crecimiento y modernización de diversas empresas, así como las inversiones efectuadas por las empresas maquiladoras en las zonas francas.

Por otro lado, pierde importancia relativa la inversión en construcciones, tendencia notoria en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Este patrón podría estar asociado a la ya mencionada trayectoria declinante de la inversión pública, lo cual a su vez indicaría la prolongación del fuerte rezago existente en la formación de infraestructura productiva y social. El contraste entre el notable

⁷ Véase CEPAL (1994), *Aspectos del comportamiento de la inversión pública en Centroamérica* (LC/MEX/R.456.Rev.1), 13 de enero.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Véase Cáceres, Luis René (1997), "Inversión y crecimiento en Centroamérica", *Revista de Comercio Exterior*, junio, y CEPAL (1995), *Inversión y financiamiento en Centroamérica. Aspectos macroeconómicos y sociales* (LC/MEX/R.504/Rev.1), 23 de mayo. La evolución complementaria entre la inversión pública y privada quizás se exceptúe en el caso de Costa Rica, donde la primera parece responder a los impulsos de la segunda.

dinamismo de la inversión privada en maquinaria y equipo y las construcciones estaría revelando desajustes de coordinación entre la inversión en capital productivo y la formación de infraestructura y el capital humano. Ello podría determinar el surgimiento de cuellos de botella en el futuro, tal como se presentó en la primera mitad de los años noventa con el racionamiento de energía eléctrica.

2. La tendencia regional del ahorro

En la evolución del ahorro en la región también se aprecian patrones distintos a los observados en décadas anteriores.

En principio, se percibe una caída del ahorro interno bruto, definido éste como la diferencia entre el PIB y los gastos totales de consumo. En la región en conjunto, el ahorro interno bruto alcanzó 10.3% del PIB promedio anual entre 1990-1997, cifra inferior incluso a la obtenida en la década anterior (12.7%). Luego de que entre 1980 y 1990 los gastos de consumo privado por habitante retrocedieran en términos reales (con un descenso marcado en El Salvador, Guatemala y Nicaragua), en los años noventa los gastos de consumo crecieron más rápido que la generación de bienes y servicios. Quizás en este comportamiento esté influyendo la recuperación de los coeficientes de consumo a rangos "normales", después de un largo período caracterizado por una "represión del consumo", a consecuencia de los conflictos bélicos que aquejaron a tres países de la región.

En contraste con el débil comportamiento del ahorro interno bruto, el ahorro nacional se incrementó con fuerza, a la par del considerable aumento del ingreso nacional bruto obtenido por Centroamérica desde mediados de los años ochenta. La región ahorra casi 15% del ingreso nacional, cifra que se compara favorablemente con el 10.6% correspondiente a la década anterior.

Cuadro 5

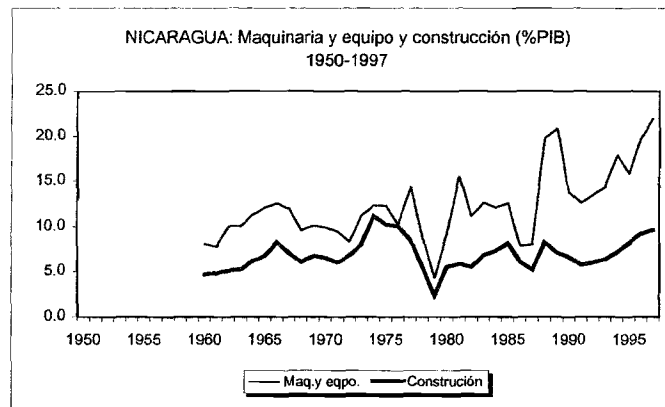
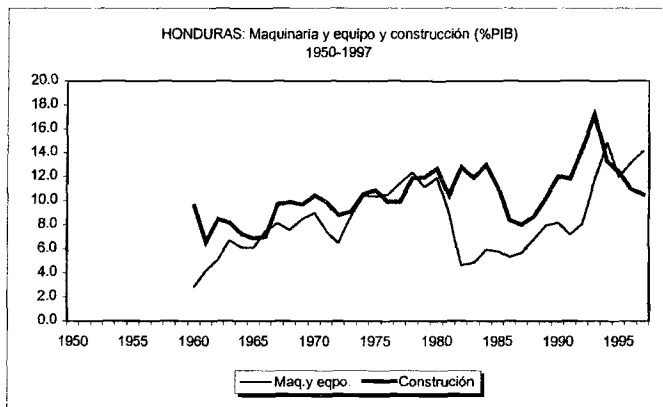
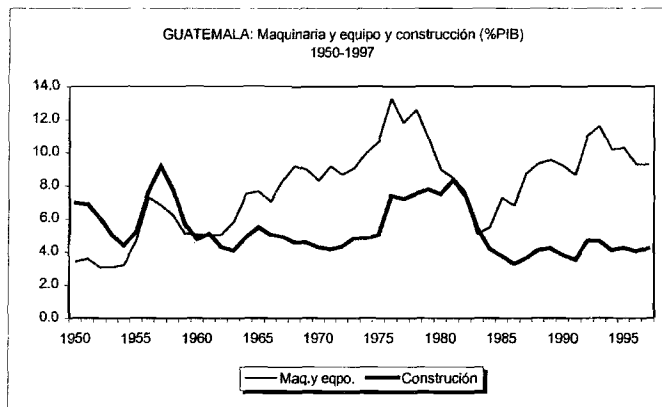
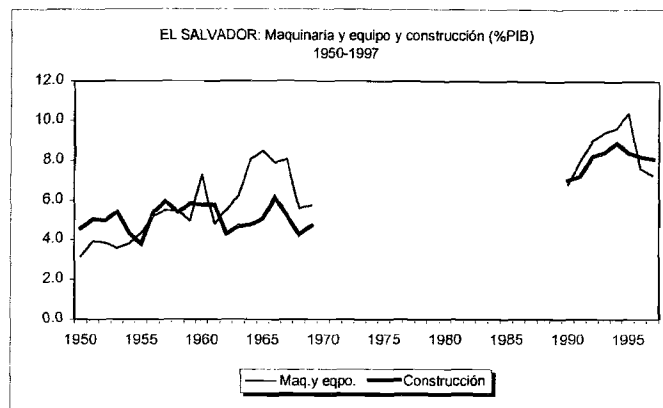
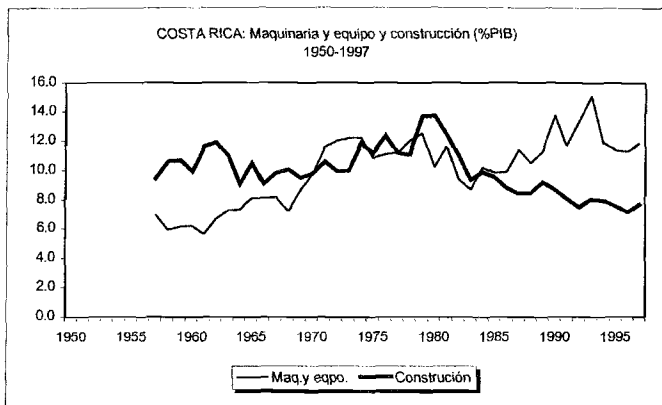
CENTROAMÉRICA: INVERSIÓN BRUTA INTERNA, AHORRO NACIONAL Y AHORRO EXTERNO

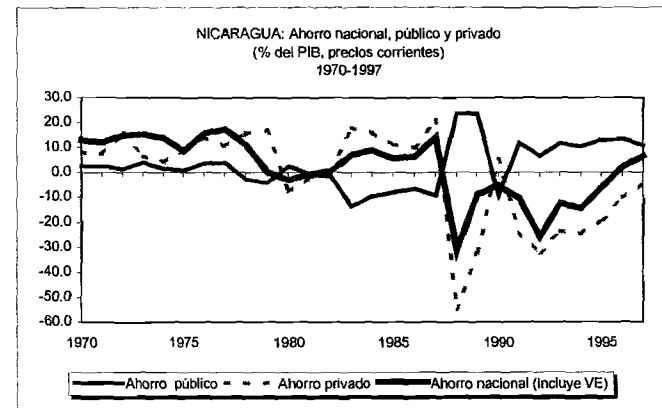
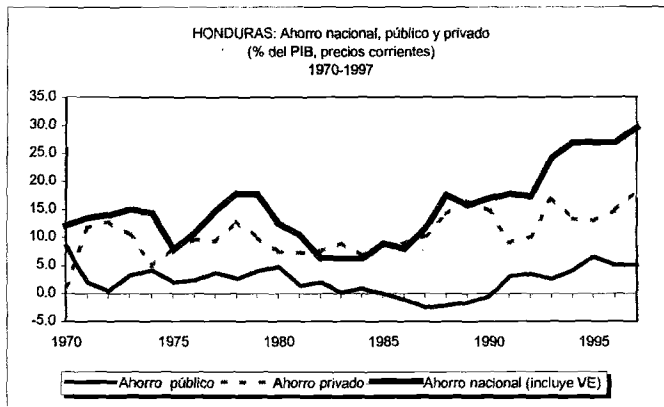
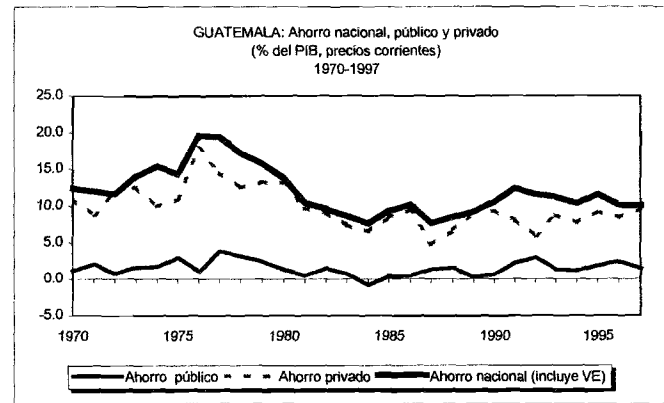
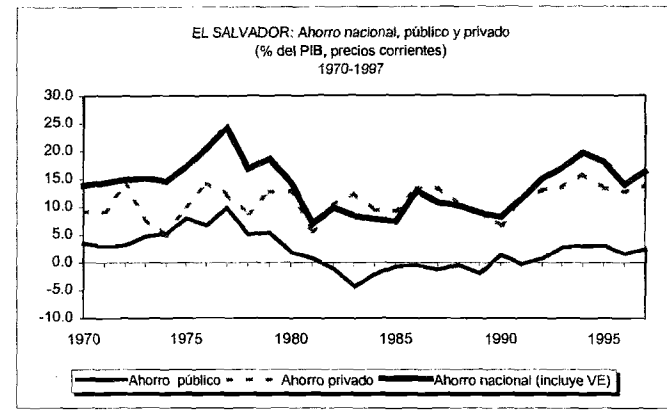
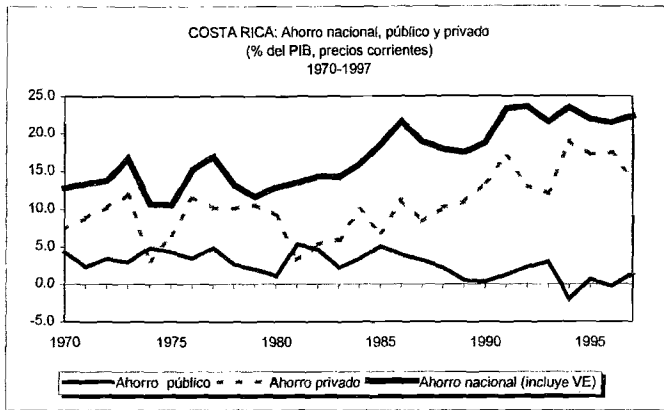
(Porcentajes del ingreso nacional)

	1980-1985	1985-1990	1980-1990	1990-1997
Inversión bruta interna	18.6	18.8	18.8	20.5
Ahorro nacional	9.7	11.2	10.6	14.6
Ahorro externo	8.9	7.6	8.2	5.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Esta tendencia creciente del ahorro nacional es particularmente notoria en Honduras, Costa Rica, y El Salvador, países donde se elevó a 25%, 23% y 14%, frente a 12%, 18% y 9% que, respectivamente, observaron en los años ochenta. Guatemala mantiene el coeficiente de los





años ochenta (10%), mientras que en Nicaragua la tasa de ahorro nacional se tornó aún más negativa (-6%) que en la década pasada.

Pese a la recuperación de los niveles de ahorro e inversión ocurrida en los años noventa, la región se compara desfavorablemente con otros países, según se advierte en el cuadro 6. El esfuerzo en materia de ahorro es a todas luces bajo, no sólo frente a los países del Sudeste Asiático que se han caracterizado por un rápido crecimiento y altos ingresos por habitante, sino también respecto de la experiencia de algunos países de América Latina (Chile, Colombia y México).

Cuadro 6

COEFICIENTES DE AHORRO EN PAÍSES SELECCIONADOS

(Ahorro interno bruto/PIB)

	1968-1972	1973-1982	1983-1992
Chile	14.6	23.5	25.6
Colombia	20.2	22.5	18.8
México	22.0	22.7	22.3
Indonesia	22.8	31.9	32.5
Malasia	28.5	33.5	39.2
Corea	24.3	33.4	35.8
Singapur	27.8	42.2	48.2
Tailandia	15.7	20.2	35.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cabe subrayar también la reducción de la importancia relativa del ahorro externo en el ahorro total de la región. Durante la crisis de los años ochenta se observó un fuerte aumento del ahorro externo, ya que llegó a significar en promedio el 8.2% del ingreso nacional. En importante medida, el ahorro externo estuvo determinado por los conflictos bélicos centroamericanos y el apoyo económico y militar proporcionado por los Estados Unidos. Por su naturaleza, estos recursos tuvieron repercusiones más relevantes en el consumo que en la inversión.¹⁰ El fin de las confrontaciones bélicas y el cese de la ayuda externa ligada a éstas implicaron que en los años noventa la participación del ahorro externo promediara 5.8% del PIB, mostrando una clara tendencia declinante, de tal manera que en el trienio 1995-1997 este coeficiente descendió a 4.1%. Como proporción de la formación de capital, el ahorro externo representó 28.6% en estos años.

Si bien en los años ochenta en todos los países de la región fue mayor el peso relativo del ahorro externo, en los años noventa han sido Guatemala y Nicaragua los que mantuvieron la más elevada dependencia del ahorro externo, alcanzando 33% y 130% de la inversión, respectivamente.

¹⁰ Véase CEPAL (1991), *La reconstrucción y el desarrollo de Centroamérica. El papel de la cooperación internacional* (LC/MEX/R.323), 10 de septiembre.

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA: FUENTES Y USOS DE INGRESOS

(Porcentajes)

	1980-1985	1985-1990	1990-1997
PIB	95.4	94.1	90.0
Efecto relación intercambio	-1.0	0.0	1.3
Ingreso bruto	94.3	94.0	91.4
Pago a factores del exterior	-4.2	-4.6	-3.2
Transferencias unilaterales externas	1.7	3.4	6.3
Total fuentes	100.0	100.0	100.0
Ingreso nacional bruto	91.8	92.9	94.4
Ahorro externo	8.2	7.1	5.6
Total usos	100.0	100.0	100.0
Gastos de consumo	82.9	82.5	80.7
Inversión bruta interna	17.1	17.5	19.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

El caso de Nicaragua ostenta magnitudes extremas. El ahorro externo supera la inversión y financia una fracción significativa del consumo. Los flujos de ahorro externo han estado integrados por préstamos, donaciones e inversión directa extranjera. En los años noventa, la importancia de las donaciones y préstamos concesionales sigue siendo crítica para sostener el funcionamiento de la economía, tal como se advierte en el cuadro 8.

Cuadro 8

NICARAGUA: COOPERACIÓN EXTERNA Y
REQUERIMIENTOS FINANCIEROS

(Porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total requerimientos	49	83	59	52	66	70	76	79
Importaciones	46	48	50	42	52	57	65	65
Servicio deuda	3	35	9	10	14	13	11	14
Exportaciones	25	20	17	18	24	34	41	47
Cooperación externa	24	63	44	36	42	36	35	32

Fuente: Banco Central de Nicaragua, citado en BID: *Nicaragua: The transformation of a society continues into the XXI century*. Documento presentado a los miembros del Grupo Consultivo, Génova, Suiza, abril 1 y 2 de 1998.

C. Factores que influyen en los procesos de ahorro y la inversión en los años noventa

Diversos factores externos e internos se conjugaron para impulsar el crecimiento económico, el ahorro y la inversión en Centroamérica en los años noventa. El ambiente económico mejoró y se abatió la intensa incertidumbre económica y política que había predominado en los años ochenta, cuando los agentes económicos pospusieron sus decisiones de inversión y se registraron sensibles fugas de capital de la región.

Entre los factores más relevantes que contribuyeron a modificar las señales económicas hay que mencionar el avance en la estabilización macroeconómica, las reformas estructurales, los procesos de pacificación, la apertura comercial y los esfuerzos por mejorar la inserción en los mercados internacionales.

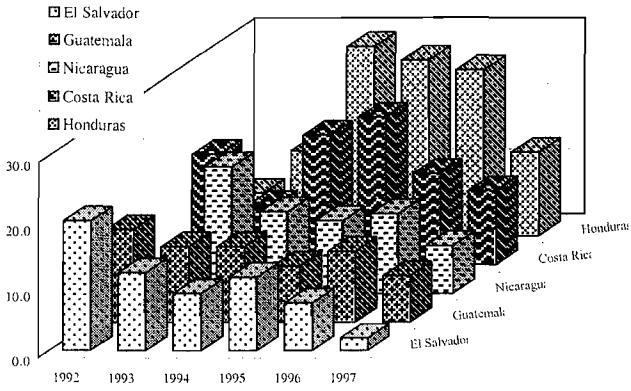
1. Los procesos de pacificación

La estabilización lograda en el terreno político y social constituyó uno de los logros más significativos y de mayor trascendencia en la región. Nicaragua y El Salvador concluyeron largos períodos de conflictos armados internos, a la vez que Guatemala culminó las negociaciones con análogos fines.

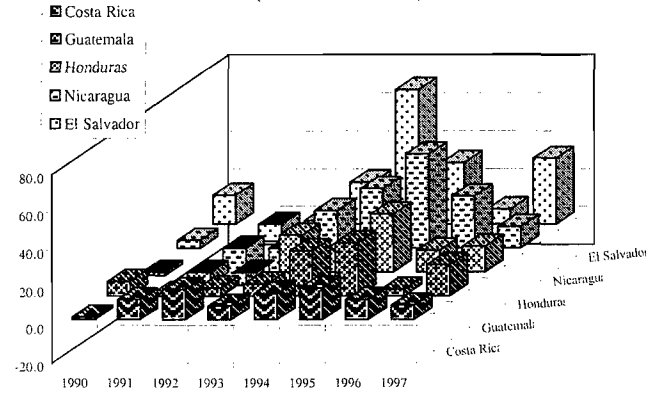
A la par de la pacificación se fueron consolidando las prácticas democráticas que posibilitaron el establecimiento de gobiernos civiles mediante la vía electoral. En 1990 Nicaragua inició una etapa de elecciones plurales, de consolidación de la paz y de reincorporación a la vida productiva de la población que había intervenido en el conflicto armado. En 1992 el gobierno salvadoreño y las fuerzas opositoras suscribieron un acuerdo de paz que puso fin a un conflicto armado que databa de más de una década. El acuerdo persigue la reunificación de la sociedad salvadoreña, el fomento de la democratización, y el desarrollo económico y social sostenido. Asimismo, luego de un intenso proceso de diálogo y discusión entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla, en 1997 las negociaciones culminaron en un acuerdo de paz que incluye compromisos para abordar diversos rezagos que afectan a la sociedad guatemalteca, así como una mayor participación y concertación social.

No obstante los enormes avances mencionados, el regreso a condiciones de funcionamiento plenamente normales es un proceso complejo, puesto que en los tres países mencionados han persistido secuelas de tensión social y política que han dificultado y tornado lenta la transición hacia sociedades más plurales y participativas. Así, persisten elementos de incertidumbre que contribuyen a frenar el proceso de formación de capital y una mayor articulación a las corrientes comerciales y financieras mundiales.

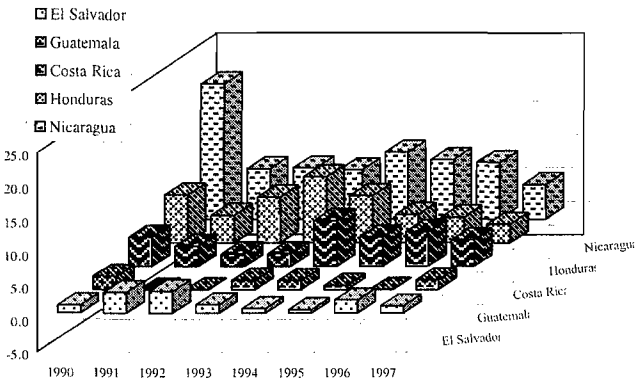
CENTROAMERICA: TASAS DE INFLACION
(Porcentajes)



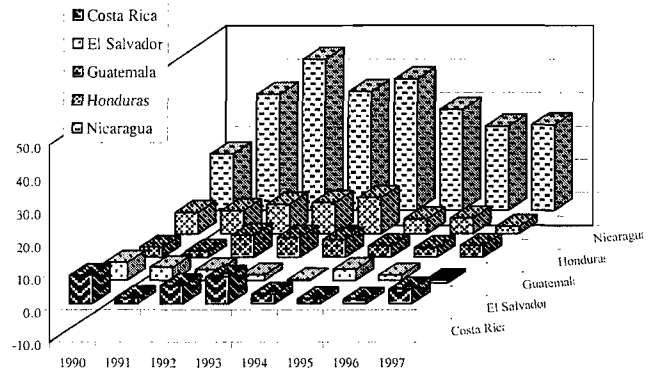
CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES
(Tasas de crecimiento)



CENTROAMERICA: DEFICIT FISCAL
(Porcentajes del PIB)



CENTROAMERICA: DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE
(Porcentajes del PIB)



2. La estabilización macroeconómica

Desde fines de los ochenta los países de la región se abocaron a lograr una mayor estabilidad y a controlar los desajustes macroeconómicos. Los objetivos de la política tendieron a homogeneizarse, y merced al apoyo de los organismos financieros internacionales, se apreció una convergencia en el manejo fiscal y monetario.

La conducción de la política se realizó frecuentemente al amparo de acuerdos formales e informales establecidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el logro de las metas acordadas con este organismo constituyó el criterio básico de la evaluación del desempeño económico. Entre los acuerdos más recientes figura el que celebraron en 1995 Costa Rica y El Salvador al concertar programas de Derecho de Giro (*Stand By*) con el FMI. Guatemala consiguió la reinstalación del “acuerdo sombra” que se había suspendido en 1994 al incumplirse ciertos objetivos. Al inicio de 1995 Honduras firmó una carta de intención para acceder a un “Acuerdo de Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural” (ESAF, por sus siglas en inglés), mientras que Nicaragua, que había experimentado problemas para reducir el déficit fiscal desde 1994, padeció la suspensión del acuerdo ESAF, aunque a fines de 1995 convino un “programa puente”.

3. La situación fiscal

El control del déficit fiscal y el saneamiento de las finanzas públicas ha constituido el eje articulador de la política macroeconómica. En 1990 todos los países registraban altos desajustes financieros en las cuentas del gobierno central: Nicaragua de 20% del PIB, de 7% en Honduras y de 4.4% en Costa Rica. En 1997 los desequilibrios se habían reducido pronunciadamente. Tres países presentaban déficit inferiores al 3% del PIB, mientras que Nicaragua lo había bajado al 5.2% y Costa Rica lo había abatido al 4%, aunque en el trayecto las economías no han estado exentas de dificultades y retrocesos.

El saneamiento de las finanzas públicas se ha apoyado en el aumento de las recaudaciones. El coeficiente de ingresos del gobierno central respecto del PIB se elevó consistentemente en Costa Rica, El Salvador y Honduras. Nicaragua alcanzó los coeficientes más altos de la región, aunque descendieron en los años recientes.¹¹ Guatemala, que ostenta la más baja tasa de tributación de la región, registró una significativa inestabilidad en los ingresos a causa de la frecuencia con que se implantaron reformas y contrarreformas en los años recientes. También por el lado de los gastos, de manera general los países han realizado esfuerzos para controlar y elevar la eficiencia de las erogaciones.

¹¹ Cabe anotar que el coeficiente de tributación de Nicaragua podría estar fuertemente sobrevalorado debido a una posible subvaluación del PIB. Véase FMI, *Nicaragua: expansión del potencial tributario y fortalecimiento de la recaudación*, agosto de 1995.

4. La política monetaria

En estrecha asociación con la política fiscal, la política monetaria en Centroamérica adquirió rasgos de progresiva homogeneidad. Básicamente, se distingue una tendencia a flexibilizar los mercados financieros, al manejo de la política monetaria en forma más conservadora y prudente, y a coordinar de manera creciente la política monetaria y la fiscal con las metas de inflación. Por ende, se advierte un contraste con respecto a las políticas crediticias de relativa laxitud y las diversas regulaciones monetarias predominantes en los años ochenta.

Desde fines de los ochenta se adoptaron medidas de desregulación financiera que determinaron una proliferación de empresas bancarias y financieras. Han dejado de operar las restricciones que afectaban la asignación del crédito al sector privado y las tasas de interés ahora se deciden libremente, por mecanismos de mercado, aunque conviene puntualizar que en varios países existe un alto margen de intermediación. En consecuencia, han tendido a predominar tasas reales positivas, lo cual ha fortalecido la captación de ahorro financiero.

Con la excepción de Guatemala, en los restantes países se han autorizado los depósitos bancarios en moneda extranjera, con libre movilidad de estos recursos. Asimismo, en El Salvador Guatemala y Nicaragua, la legislación ha eliminado el crédito obligatorio del Banco Central al sector público, mientras que en Costa Rica y Honduras rigen límites al financiamiento a entidades públicas. Por efecto de estas medidas, en todos los países el crédito destinado al sector público muestra una consistente reducción en términos reales.

Por su parte, los bancos centrales han ampliado su instrumental para regular la liquidez. Prácticamente todos estos institutos tendieron a desarrollar los instrumentos financieros de operaciones de mercado abierto, sin abandonar los esquemas de encaje legal, con fines de regulación monetaria. La colocación de valores gubernamentales, si bien es incipiente en algunos países, contribuye a la determinación de las tasas de interés del mercado. Con estos propósitos, Costa Rica opera los Bonos de Estabilización Monetaria, así como diversos instrumentos de inversión de corto plazo; en El Salvador la regulación se efectúa fundamentalmente por medio de operaciones con Certificados de Estabilización Monetaria (CEM) y recientemente se introdujeron las Letras de Tesorería (LETES); en Honduras predominan los Bonos, Letras de Tesorería y los Certificados de Absorción (CAM); Nicaragua acaba de iniciar la emisión de Certificados Negociables de Inversión (CENI) y los Bonos Extensivos (BOMEX) denominados en dólares.

5. Los precios internos

La estabilización de los precios es otro resultado destacable del ámbito regional. Entre 1990 y 1997 la inflación en los países de Centroamérica ha seguido una trayectoria descendente. Luego de que a principios de la década los aumentos de precios se habían situado en el rango 19%-59% en cuatro países de la región y 13 490% en Nicaragua, en 1997 la inflación no superó el techo de 15%, además de que en tres países los aumentos de precios fueron de un dígito. En esta tendencia repercutió la favorable evolución de la inflación internacional; en particular, en los Estados Unidos fue muy moderada; inclusive, los precios internacionales de algunas materias primas y del petróleo tendieron a bajar.

Las principales presiones inflacionarias fueron más bien de origen interno, aunque variaron de país a país, pero en parte se asocian a la evolución del déficit fiscal y las variables monetarias, la secuencia y profundidad de las reformas económicas, los movimientos cambiarios, y la insuficiencia en la producción de ciertos alimentos básicos.

6. El panorama cambiario

Desde fines de los años ochenta los países de la región modificaron su política cambiaria. En contraste con la política de tipo de cambio fijo y la segmentación de los mercados con tipos múltiples que predominó en la década pasada, en los años noventa se consolidaron esquemas flexibles de política cambiaria, sobre todo los esquemas de paridad móvil *crawling peg* respecto del dólar estadounidense, orientados a evitar rezagos cambiarios.

Guatemala y El Salvador liberalizaron las transacciones cambiarias en 1990, a fin de que los mercados reflejaran las condiciones prevaletientes en la oferta y demanda de divisas. Honduras flexibilizó los intercambios de moneda extranjera. Más tarde, introdujo el sistema de subasta pública de divisas efectuada por el Banco Central. En Nicaragua, a partir de la fuerte devaluación efectuada en 1991, el Programa Integral de Estabilización Monetaria implantó la reforma monetaria que creó el córdoba oro, a la vez que se adoptaba una paridad fija con el dólar de uno a uno. Luego de una abrupta devaluación del córdoba oro, se estableció un esquema de deslizamiento para mantener la paridad real fija. Costa Rica sigue un proceso de *crawling peg*.

Así, a partir de 1991 en Costa Rica Honduras y Nicaragua las paridades monetarias acusaron un rápido deslizamiento que depreció el tipo de cambio nominal. El Salvador y Guatemala han observado una relativa estabilidad cambiaria en los últimos años. Por efecto de estos movimientos, la relación de paridades reales entre los países se ha modificado de manera significativa en los años recientes a causa de las distintas tasas inflacionarias.

7. La situación de la deuda externa

La región también mostró considerables progresos en materia de deuda externa, aunque la posición deudora con el exterior varía enormemente de país a país. Por un lado, Costa Rica, El Salvador y Guatemala presentan una posición relativamente cómoda (38%, 28% y 24%, respectivamente, como proporción del PIB). En cambio, en Honduras y sobre todo en Nicaragua, el endeudamiento sigue constituyendo un grave obstáculo al crecimiento económico (representa 111% y 356% del PIB, respectivamente). A diferencia de los primeros tres países, en Honduras y Nicaragua el servicio de la deuda externa absorbe recursos superiores a 25% de la exportación de bienes y servicios.

Ambos países han desplegado esfuerzos para renegociar y lograr significativas condonaciones de sus pasivos con el exterior. Nicaragua, en particular, ha mostrado grandes avances reduciendo sus pasivos en aproximadamente 50% en los últimos cuatro años, si bien el saldo sigue siendo excesivamente alto. Tanto Honduras como Nicaragua, en tanto países con bajo

ingreso por habitante y elevada carga de la deuda externa, son candidatos para acogerse al programa del FMI y del Banco Mundial de reducción de deuda.

8. Las reformas estructurales

En los años noventa, los países centroamericanos han implantado diversas reformas orientadas a modificar las estructuras de incentivos económicos, a reforzar el modelo de crecimiento “hacia afuera” y a alterar el papel del sector público en la economía. Sobresalen los progresivos esfuerzos realizados para modernizar las estructuras tributarias y para racionalizar los gastos, a fin de sanear las finanzas públicas. En este marco, los países han desincorporado diversas empresas públicas y entidades financieras y de fomento; en la actualidad las iniciativas se orientan a la privatización de servicios básicos como la electricidad y las telecomunicaciones.

En términos microeconómicos, se tiende al desmantelamiento del sistema de incentivos generalizados, con el propósito de establecer reglas parejas para todos los agentes económicos que guíen las decisiones de inversión y producción. En su lugar se erigió un sistema de regímenes especiales para las actividades exportadoras, lo cual ha dado un impulso notable a la actividad maquiladora en todos los países de la región, en las llamadas zonas francas. Como parte de estas alteraciones se han corregido las tarifas de bienes y servicios públicos básicos. En particular, se han hecho ajustes en los precios de los energéticos a fin de acercarlos a sus referencias internacionales.

9. Las políticas de apertura comercial y de inserción en los mercados internacionales

Durante los años noventa se realizaron dos correcciones importantes al arancel externo común. La primera fue la reforma arancelaria de 1992, que vino a modificar el arancel centroamericano de importación. El Consejo de Ministros responsables de la integración redujo a 1% el piso arancelario de los bienes de capital no producidos en el área. Asimismo, se definió como objetivo llegar a 0% para materias primas, y 15% para productos terminados, con niveles de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región. Aún más, se autorizó a los países a reducir hasta 1% el arancel de aquellas materias primas no producidas en la región, a partir de enero de 1996.

En diciembre de 1995 el Consejo Arancelario decidió, mediante resolución, reducir y unificar las tarifas arancelarias. Se planteó como metas: i) llegar a un nivel de 0% para materias primas, 15% para productos terminados, con niveles intermedios de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región; ii) autorizar a los países para que progresivamente a partir del 1° de enero de 1996 bajaran hasta el 1% los derechos sobre las materias primas contenidas en el anexo de la resolución, y iii) instruir a los países para que, a partir de junio 1996, redujeran a 15% los derechos de las partidas que entonces tenían una tarifa de 20%.

La aplicación de la tarifa de 0% está sujeta a la ratificación legislativa del Tercer Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano suscrito el 12 de diciembre de 1995. No obstante la reducción del arancel externo común, el comercio todavía enfrenta obstáculos de consideración. En primer lugar destacan los recargos arancelarios que aún aplican algunos países. En Nicaragua y Honduras, dichos recargos incluyen una sobretasa

generalizada del 5%; Honduras contempla además una sobretasa adicional del 10% a algunas partidas, mientras que Nicaragua establece una sobretasa de 15% sobre bienes de consumo final.

En segundo lugar, la entrada en vigencia del acuerdo bilateral de libre comercio entre Costa Rica y México significa, de hecho, una erosión al arancel común, ya que el programa de desgravación entre las dos partes avanza a escala distinta al arancel externo común de Centroamérica.

Asimismo, durante la primera mitad de los años noventa la región desplegó diversas acciones orientadas a mejorar su inserción en las nuevas corrientes de comercio y capitales mundiales y a fomentar la cooperación internacional. El avance ha sido difícil y en ocasiones contradictorio. Por un lado, la región se ha abierto en mayor medida al comercio internacional y ha emprendido la modernización de las instituciones complementarias. En los años recientes Centroamérica culminó el proceso de ingreso al antiguo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).¹² Así, los compromisos adoptados con esa institución han introducido una plataforma común de políticas de apertura y adhesión a normas internacionales de comercio e inversión.

Valga recordar que la puesta en marcha en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), acordado entre México, Canadá y los Estados Unidos, modificó el entorno inmediato de Centroamérica y aceleró notablemente los plazos de la región para la realización de sus propósitos de inserción en la economía mundial, así como para consolidar un bloque regional a fin de mejorar y hacer más eficientes sus negociaciones comerciales. El TLCAN ha introducido una potencial modificación de los flujos de comercio y de inversiones en el continente, de la que se derivan efectos significativos para Centroamérica.

Una de las primeras respuestas de la región ante esta situación fue el interés mostrado por Centroamérica en la conformación del "Área de Libre Comercio de las Américas" (ALCA), proyecto impulsado por los Estados Unidos que busca extender la cooperación y las relaciones económicas en el hemisferio hacia el año 2005. Otra iniciativa fue la intensificación de las negociaciones bilaterales de Centroamérica con México, país que fortaleció su presencia en la región en los años recientes. Como se ha dicho, Costa Rica concretó un acuerdo comercial con México, puesto en marcha en 1995, mientras que los demás países han mantenido negociaciones para firmar un compromiso análogo. Estas acciones se han complementado con otras orientadas a establecer acuerdos de preferencias comerciales recíprocas con diversos países latinoamericanos.

Por último, cabe subrayar el interés de los países centroamericanos por relacionar los esfuerzos de apertura al mercado mundial con la renovación y fortalecimiento del proceso de integración centroamericano. En 1993, al firmar el Protocolo de Guatemala, los cinco países se comprometieron a afianzar el mercado común con la intención de llegar a la unión económica mediante un proceso que contemple, entre otros, el comercio de servicios, las inversiones y la protección de la propiedad intelectual.

¹² Salvo Nicaragua, que ingresó al GATT a principios de los años cincuenta, los demás países centroamericanos lo hicieron entre 1990 y 1994 en el marco de la Ronda Uruguay.

Entre tanto, los países han avanzado en la reformulación del libre comercio intrarregional. Ya han sido removidas en su mayoría las sobretasas y otros recargos establecidos en la década pasada al calor de la crisis económica —si bien se han autorizado excepciones con carácter de emergencia—, y se ha recuperado el marco regional del comercio mediante el Sistema Arancelario Centroamericano. En este contexto, en los años recientes se han alcanzado los niveles de comercio obtenidos antes de la crisis.

D. El papel de las instituciones y del “riesgo país” en los procesos de ahorro e inversión en el marco de la globalización económica

Cada vez con mayor fuerza, la producción, el ahorro y la inversión tienden a convertirse en procesos globales. Por una parte, los ahorradores e inversionistas nacionales adoptan sus decisiones tomando en cuenta los flujos mundiales de comercio, producción e inversión. Por otra, los inversionistas extranjeros —entre ellos las empresas multinacionales y los gestores de carteras— han ampliado aceleradamente el ámbito de sus operaciones para actuar a escala mundial.

En estas condiciones, la evaluación de la calidad del ambiente económico prevaleciente en el país de destino de la inversión es un elemento crítico para la toma de decisiones en materia de inversión directa y de cartera.

La literatura económica moderna destaca el importante papel que desempeña el funcionamiento de las instituciones económicas apropiadas para el desarrollo económico. Según este enfoque, un país con una tasa baja de inversiones es un país en el que el ambiente político e institucional no hacen rentable la inversión. Ahí donde el ambiente es favorable, el capital para la inversión aparecerá de una parte u otra, de fuentes internas o externas.¹³

Diversos estudios empíricos han puesto de manifiesto la relevancia que asume el “capital social” para la inversión en capital físico y humano y la transferencia de tecnología, factores fundamentales del crecimiento económico.¹⁴ Conforme a estos análisis, el crecimiento no es sostenible en ambientes donde las instituciones económicas y políticas son desfavorables. Más aún, estas últimas pueden constituir obstáculos más fuertes para el crecimiento económico que la capacidad de ahorro de la sociedad.¹⁵

¹³ Clague, C. (edit.) (1997), *Institutions and economic development. Growth and Governance in less developed and post-socialist Countries*, The Johns Hopkins University Press.

¹⁴ El capital social es un conjunto de activos sociales que potencian la inversión física y en capital humano. El capital social generalmente no es medible; incluye conceptos como el conocimiento compartido, la forma de organización de los individuos; los derechos y las obligaciones que guían su comportamiento; el entendimiento de las prácticas locales; las instituciones; la reciprocidad entre individuos y los patrones de interrelaciones que los grupos de personas conjugan en cualquier actividad. El capital social puede tomar diversas formas: redes, normas y creencias sociales. La inversión en la construcción de confianza y reciprocidad social puede producir altas tasas de rendimiento en el futuro, aunque los individuos no suelen ser totalmente conscientes del capital social que están construyendo. Véase E. Ostrom, *Investing in capital, institutions and incentives*, en Clague, C. (edit.) (1997), *Institutions and economic development...*, *op. cit.*

¹⁵ Véase Clague, C. (edit.) (1997), *Institutions and economic development...*, *op. cit.*

Las instituciones económicas y políticas en Centroamérica. En los años noventa Centroamérica avanzó considerablemente en el restablecimiento de políticas económicas favorables al crecimiento, el ahorro y la inversión. A este propósito contribuyeron los programas de ajuste económico, de reforma estructural y de modernización de sus instituciones.

El cambio de estrategia económica en la región hacia el fomento de las exportaciones no tradicionales, ha implicado una transformación institucional profunda. Ésta, sin embargo, aún está pendiente de completarse. Hace falta crear y reforzar una multitud de instituciones de mercado, que sustituyan a las viejas instituciones proteccionistas y reguladoras (por mencionar algunas: el fortalecimiento de los derechos de propiedad, los entes reguladores de diversos servicios públicos recientemente privatizados, los mecanismos de prevención de riesgos tales como coberturas, seguros, lonjas y otros).¹⁶

Asimismo, la región muestra grandes rezagos en la construcción del llamado "capital social". Más de una década de enfrentamientos bélicos en tres de los cinco países considerados dejó una secuela de destrucción y muerte, de deterioro de la infraestructura física y humana, y menoscabo institucional. En estas naciones está en proceso la reconstrucción y adecuación de las instituciones económicas al nuevo modelo económico.

Precisamente, uno de los resultados de la debilidad institucional a la que se hace referencia, es el llamado "riesgo país". Diversas empresas internacionales de servicio especializadas elaboran indicadores del "riesgo país", aportando un marco de referencia importante tanto para la evaluación de la calidad de las instituciones económicas y políticas, así como para el examen de los elementos relevantes que intervienen en dicha evaluación.¹⁷ Se debe tener en cuenta que las clasificaciones del "riesgo país" son consideradas como altamente subjetivas, ya que reflejan percepciones que no siempre coinciden con la situación vigente en un país. Estas clasificaciones son, sin embargo, una realidad que los "hacedores de política" tienen que confrontar al diseñar los incentivos para la atracción de inversión extranjera.

Según la clasificación del riesgo para las inversiones en portafolios, los países de la región centroamericana se sitúan considerablemente atrás de países considerados emergentes, como Chile y México. Con todo, la situación varía de país a país: son mejores las condiciones imperantes en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. En cambio, el clima de la inversión es considerablemente menos favorable en Honduras y Nicaragua, cuya clasificación se aproxima más a la de Haití, país caracterizado por su rezago económico y social.

La débil situación de la infraestructura en la región centroamericana ha sido señalada reiteradamente en diversos estudios y análisis. En particular, la capacidad de generación de energía eléctrica se ha expandido de forma relativamente lenta en comparación con la demanda, y en años recientes han sido notorios los racionamientos de energía en varios países. Por su parte, la red

¹⁶ Paralelamente, habría que crear las instituciones de protección social ante el "darwinismo" de los mercados que contradicen el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

¹⁷ En la elaboración de la información sobre "riesgo país" y solvencia se utilizan diversos sistemas de clasificación. Entre las más reconocidas se cuentan *International Country Risk Guide* (ICRG) y *Business Environmental Risk Intelligence* (BERI).

carretera en la región padece aún el deterioro registrado en los años ochenta; y es necesario modernizar importantes servicios básicos como los telefónicos. La situación de los puertos y aeropuertos no es muy diferente. Excepción hecha de la situación de Costa Rica, es evidente el rezago en la formación de capital humano en los demás países, según se desprende de la lectura de los indicadores sociales de la región.¹⁸

Cuadro 9

REGULACIÓN Y RIESGO PARA LAS INVERSIONES DE PORTAFOLIOS

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Chile	México	Haití
Regulaciones de entrada y salida a/								
Entrada	Libre	...	...	...	...	Rel	Libre	...
Repatriación de ingresos	Libre	...	...	...	...	Libre	Libre	...
Repatriación de capital	Libre	...	...	...	...	Desfase	Libre	...
Clasificación compuesta de riesgo (ICRG) b/	74.3	73.5	73.5	59.5	52.8	80.3	70.8	54.0
Clasificación de crédito del inversionista Institucional c/	36.0	27.5	26.8	18.9	13.5	63.5	43.5	18.9
Clasificación de la solvencia crediticia del país de Euromoney d/	50.3	54.2	51.0	41.2	25.1	78.2	63.5	23.6
Clasificación de deuda soberana de largo plazo de Moody's e/	Ba1 ...	...	...	...	...	...	Ba2 Baa3	...
Clasificación de la deuda soberana de largo plazo de Standard & Poor's f/	BB BB+	BB BBB+	...	...	...	A- AA	BB BBB+	...

Fuente: World Development Indicators 1998, Banco Mundial.

a/ Se refiere al año 1996.

b/ Se refiere al índice general (ICRG) que se sitúa en el rango 0-100, basado en 22 componentes de riesgo. Toma en cuenta variables como: riesgo de expropiación, observancia de la ley, calidad de la infraestructura, repudio de contratos por el gobierno, corrupción gubernamental, demoras burocráticas, calidad de la burocracia, cumplimiento obligatorio de contratos, y potencial de nacionalizaciones.

c/ El índice se sitúa entre 0 y 100 e indica las probabilidades de que el país caiga en suspensión de pagos.

d/ El índice se sitúa entre 0 y 100 e indica el riesgo de invertir en un país.

e/ Evalúa el riesgo de prestarle al gobierno. La primera cifra se refiere a moneda nacional y la segunda a moneda extranjera.

f/ Establece categorías de grados de inversión de la deuda pública. La primera cifra se refiere a moneda nacional y la segunda a moneda extranjera.

Otras dimensiones del índice de riesgo de las inversiones son los riesgos de expropiación y la observancia de la ley. Estos factores, a su vez, hacen referencia al marco jurídico de los

¹⁸ Véase CEPAL (1997), *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe, 1997* (LC/MEX/L.326/Rev.1) septiembre.

derechos de propiedad y el cumplimiento obligatorio de los contratos. Los mercados modernos que caracterizan a la globalización se distinguen por la complejidad de los contratos y arreglos a los que pueden llegar las partes involucradas, complejidad que se sustenta en derechos de propiedad bien definidos. Por ello, la estructura de los derechos de propiedad es un elemento crucial para la eficiencia y el progreso económico. Se aduce que los derechos de propiedad mal definidos desincentivan la inversión más que una estructura tributaria arbitraria, puesto que aquellos amenazan a los inversionistas con la pérdida de su patrimonio, y la estructura tributaria no.

Las economías centroamericanas han modificado recientemente el marco jurídico de las inversiones internas y foráneas a fin de otorgar mayor seguridad a los inversionistas. Se reformaron las leyes y los reglamentos de inversión extranjera desde inicios de los años noventa, fortaleciendo aspectos como la seguridad jurídica de las inversiones directas. Además, todos los países son miembros de la *Overseas Private Investment Corporation* (PIC), dependencia del Gobierno de los Estados Unidos que garantiza las inversiones de las empresas en el exterior. El Salvador, Guatemala y Nicaragua son además miembros del *Multilateral Guarantee Investment Agreement* (MIGA) del Banco Mundial.

La región presenta, en cambio, debilidades respecto de la observancia de la ley y los mecanismos legales para solucionar diferencias entre particulares. Tras años de conflictos bélicos y tensiones sociales, los marcos institucionales de la justicia se debilitaron. Subsisten en Guatemala, El Salvador y Nicaragua climas de violencia e inseguridad ciudadana.¹⁹

La debilidad de las instituciones se refleja, en general, en el incumplimiento de los contratos gubernamentales. Esta práctica afecta al marco legal y mina la credibilidad gubernamental. En el mismo tenor se sitúan la corrupción gubernamental, la baja calidad técnica de la burocracia, elementos indicadores de la calidad de los servicios gubernamentales y de la amplitud del llamado comportamiento rentista de la burocracia (*rent seeking behaviour*), y la discrecionalidad en la concesión de licencias, contratos e incentivos fiscales. Entre las consecuencias de las debilidades institucionales mencionadas se cuentan el aumento de los costos de transacción y la disminución tanto del volumen como de la eficiencia de la inversión física y en capital humano.²⁰

¹⁹ Véase, por ejemplo, CEPAL (1998), *Guatemala: Evolución económica durante 1997* (LC/MEX/L.354), julio.

²⁰ El cumplimiento de los contratos no sólo descansa en leyes y sistemas judiciales formales. Numerosas transacciones, quizás la mayoría, se realizan sin que intervengan las autoridades encargadas de hacer cumplir los contratos. En general, las empresas cuentan con mecanismos para resolver disputas y para penalizar a los que violan los acuerdos, pero estos arreglos privados se apoyan en las instituciones políticas y judiciales de la sociedad. Aun en estos casos, el gobierno proporciona orden y cumple la función de autoridad de último recurso en materia de cumplimiento de los contratos.

II. LAS REFORMAS FINANCIERAS Y FISCALES EN CENTROAMÉRICA

A. La reforma financiera y el papel de los intermediarios financieros en la captación del ahorro y su canalización a la inversión

1. Introducción

Las reformas de los sistemas financieros en Centroamérica comenzaron a instrumentarse en 1990 y, aunque han seguido cursos distintos y a velocidad dispar (dependiendo de las circunstancias políticas de cada país), presentan un alto grado de convergencia al enmarcarse en un programa de armonización que supervisa el CMC.²¹

La reforma financiera apunta principalmente hacia: a) la independencia política del banco central y la reducción radical de sus funciones regulatorias; b) la banca múltiple como paradigma del intermediario financiero privado; c) la abolición de la banca estatal de desarrollo en la intermediación de segmentos especializados de ahorro e inversión; d) la restricción o eliminación del financiamiento de la deuda pública por el banco central, y e) el reemplazo de la fiscalización bancaria por una vigilancia "preventiva" circunscrita a la solvencia de los intermediarios financieros en su condición empresarial.

En el marco de estas reformas se han adoptado diversas medidas de liberalización, entre las que sobresalen la desregulación de las tasas de interés (es decir, la libre determinación tanto de las tasas activas como pasivas), la modificación de las políticas de encajes legales por medio de la reducción de sus tasas y su gradual sustitución por las operaciones de mercado abierto como instrumento de control monetario, y la eliminación del crédito directo del banco central a los sectores privados y públicos.

En El Salvador y Costa Rica las reformas financieras han avanzado con mayor celeridad, al amparo de nuevas legislaciones; en Honduras, con modificaciones legislativas parciales, las reformas comenzaron a impulsarse en 1996, mientras que en Guatemala la legislación anterior ha permitido introducir varios cambios que marchan con cierta lentitud. En el caso de Nicaragua, las reformas financieras sólo se han instrumentado parcialmente, con el apoyo de modificaciones muy puntuales en la legislación.

En este capítulo se expone la evolución de la intermediación financiera en los países centroamericanos en el largo plazo y su papel en la movilización del ahorro para financiar la inversión, así como su posible efecto en el circuito de la intermediación. En la segunda sección se examina el desempeño de la intermediación financiera durante el largo período 1965-1997, con el ánimo de detectar los cambios y tendencias más relevantes. La sección 3 enfoca la atención en las

²¹ Véase CEPAL (1997), *Evolución de las reformas financieras en Centroamérica*, circulación interna (mimeo), 4 de junio, págs. 7, 21-26 y 32.

consecuencias de dichas reformas en el lapso 1990-1997, mientras que la sección 4 explora la incursión de las bolsas de valores en la intermediación financiera centroamericana.

2. La intermediación financiera, 1965-1997

Los bancos comerciales han sido y continúan siendo en Centroamérica los intermediarios financieros predominantes, y sus medios de captación de recursos del público son los depósitos, aunque siempre estuvieron autorizados a emitir títulos-valores con garantía de su cartera crediticia y contratar empréstitos externos. Hasta los primeros años ochenta, la distinción legal entre depósitos a la vista, depósitos de ahorro y depósitos a plazo era bastante acentuada en la mayoría de los países por la aplicación de diferentes tasas de encaje bancario y tasas de interés. Esto correspondía a la separación conceptual entre dinero y cuasidineró, que virtualmente ha desaparecido del análisis monetario contemporáneo a la luz de las prácticas bancarias de transferibilidad automática entre las diversas categorías de depósito.

El cuadro 10 ilustra los cambios en la importancia relativa de las cinco categorías fundamentales del pasivo de los sistemas bancarios centroamericanos en el período 1965-1997. Se incluye el crédito externo, que no es propiamente una captación del mercado financiero, a fin de mostrar su incidencia en distintas fases del período para suplir las insuficiencias del ahorro interno. Existe una vinculación orgánica del crédito externo en la medida en que los préstamos bancarios financiados con esos recursos generan depósitos de los usuarios, especialmente en moneda extranjera, para protegerse del riesgo cambiario que por regla general deben asumir.

Las tendencias más importantes observadas en ese período de 32 años se pueden resumir así. Por un lado, es sobresaliente la gradual sustitución de los depósitos monetarios por los cuasimonetarios en moneda nacional en El Salvador y Guatemala. Por otro, se advierten un impresionante incremento de los depósitos en moneda extranjera a partir de 1980, principalmente en Nicaragua y Costa Rica, y la virtual desaparición de las emisiones de títulos-valores para captar recursos internos, excepto en Guatemala. Estas tendencias suponen cambios cualitativos en la intermediación financiera que se comentan a continuación.

En primer lugar, es importante el riesgo inherente a la conversión del ahorro financiero interno en obligaciones expresadas en moneda extranjera, cuya volatilidad en presencia de factores especulativos es ampliamente conocida. Los procesos devaluatorios que se aceleraron en Centroamérica en la segunda mitad de la década de los ochenta indujeron a los bancos centrales de varios países de la región a autorizar los depósitos en divisas como un instrumento para frenar la fuga de capitales. La aplicación indiscriminada de esta medida en períodos de estabilidad del tipo de cambio es peligrosa, sobre todo cuando el diferencial entre las tasas de interés reales internas y

externas constituye una invitación a especular que no puede soportarse por demasiado tiempo.²² En Centroamérica, donde la novedad de estos depósitos es relativamente reciente, debería preocupar que ya constituyan el elemento dominante de la liquidez total en Nicaragua y Costa Rica, y que a fines de 1997 sus saldos excedieran a las reservas internacionales.²³

En sentido contrario, tanto en El Salvador como en Guatemala se observa una tendencia de largo plazo de progresivo reemplazo de los depósitos a la vista (monetarios) por los de ahorro y a plazo (cuasimonetarios) en moneda nacional, lo cual corresponde a las diferencias de tasas de interés. Es sabido, sin embargo, que en la práctica los intermediarios financieros aplican procedimientos que facilitan la transferibilidad entre las distintas categorías de depósitos.

Ahora bien, siendo libre la contratación de las tasas de interés tanto en las operaciones activas como pasivas en los cinco países, tiende a desaparecer el atractivo de los depósitos cuasimonetarios respecto de los monetarios, que ostentan la evidente ventaja de ser retirables con cheque. En el caso de Guatemala, por ejemplo, el menor crecimiento relativo de los depósitos cuasimonetarios desde 1994 parece asociarse al pago de intereses sobre depósitos a la vista.

Por último, declina la importancia relativa de los títulos-valores como una fuente complementaria de captación de ahorros financieros. Los bancos están perfeccionando mecanismos que les permiten canalizar sus bonos y certificados hacia las bolsas de valores. El notable repunte de este componente de la liquidez global en Guatemala en años recientes obedeció inicialmente a la peculiaridad de que la emisión de títulos-valores está exenta del requisito de encaje legal, pero igual importancia está adquiriendo la facilidad de "bursatilizarlos" en forma económica y expedita sin debilitar la confianza de los tomadores. Una tendencia análoga parece estar gestándose en Honduras y El Salvador, aun cuando las cifras de 1997 no las registran.

a) Evolución del ahorro financiero

Conviene definir el concepto de "ahorro nacional", incorporando las transferencias unilaterales privadas de la fuerza de trabajo centroamericana ocupada en el extranjero. La inclusión de estas remesas monetarias permite alguna aproximación al volumen del ahorro nacional que permanece en el circuito financiero interno para su aprovechamiento en las inversiones, tal como

²² La ilusión de un esquema financiero capaz de propiciar la repatriación de ahorros depositados en el extranjero es ancestral en Centroamérica, y siempre ha pecado de tres errores de lógica: a) atribuir al afán lucrativo de los ahorrantes mayor importancia que la seguridad económica y política que éstos esperan para disponer libremente de sus ahorros; b) ignorar que las divisas repatriadas no pueden considerarse reservas internacionales a disposición de la autoridad monetaria, so pena de erosionar la confianza en su libre transferibilidad, en cuyo caso el efecto macroeconómico esperado con la repatriación de capitales también resulta ficticio, y c) propiciar, a la larga, la coexistencia de dos sistemas de pagos alternativos, en la que el sistema monetario nacional tiende a debilitarse, a causa de la demasiado conocida (pero siempre vigente) "Ley de Gresham". Para una argumentación más completa, véase CEPAL (1998), *Opinión sobre dos propuestas de reforma a la legislación cambiaria y monetaria de Guatemala*, 27 de abril, págs. 3-10, y 26.

²³ Véase CMCA, *Boletín Estadístico*, 1997, págs. 40 y 137.

ocurre con el ahorro externo público y privado. En sentido contrario, los residentes transfieren una parte no determinada del ahorro nacional al exterior para efectuar inversiones reales o financieras.

Cuadro 10

CENTROAMÉRICA: PASIVOS FINANCIEROS DE LAS
INSTITUCIONES BANCARIAS a/

(Porcentajes del total a fin de año)

	1967	1970	1980	1990	1997	
1. Depósitos a la vista						
Costa Rica	51.8	48.8	33.7	20.1	18.2	
El Salvador	26.3	25.4	34.1	22.8	10.3	
Guatemala	32.5	29.5	24.1	22.0	31.5	b/
Honduras	27.7	26.5	24.4	23.3	23.6	
Nicaragua	33.9	29.3	32.9	35.6	10.0	
2. Depósitos de ahorro y a plazo						
Costa Rica	19.0	18.0	41.7	35.2	32.6	
El Salvador	47.8	48.5	55.4	68.2	68.8	
Guatemala	59.3	67.3	70.8	66.7	39.7	
Honduras	39.1	44.0	42.8	56.7	39.2	
Nicaragua	21.7	22.1	23.9	20.3	21.6	
3. Depósitos en divisas						
Costa Rica	3.6	3.1	15.1	41.0	40.6	
El Salvador	0.4	0.2	0.5	5.6	7.1	
Guatemala	-	-	-	-	-	
Honduras	2.5	3.0	3.9	2.0	22.4	
Nicaragua	0.5	-	1.2	42.4	63.8	
4. Valores en circulación						
Costa Rica	11.9	10.2	1.6	0.3	-	
El Salvador	19.8	20.4	8.8	1.9	3.6	
Guatemala	1.0	-	-	3.3	19.3	b/
Honduras	1.5	2.3	5.2	2.3	0.3	
Nicaragua	-	-	-	-	-	
5. Crédito externo						
Costa Rica	13.7	19.9	7.9	3.4	8.6	
El Salvador	5.7	5.5	1.2	1.5	10.2	
Guatemala	7.2	3.2	5.1	8.0	9.5	
Honduras	29.2	24.2	23.7	15.7	14.5	
Nicaragua	43.9	48.6	42.0	1.7	4.6	

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario 1997.

a/ Excluye al Banco Central.

b/ Datos oficiales nacionales.

En el cuadro 11 se presentan los coeficientes que marcan la evolución del ahorro global y del ahorro financiero en el largo plazo. Los coeficientes no son comparables porque el ahorro global mide flujos anuales del ingreso nacional no consumido, mientras que el financiero es el

producto de una acumulación permanente de los ahorros privados que encuentran por distintos medios una expresión monetaria. Aun así, son indicativos del papel de la intermediación en el funcionamiento de la economía.

Cuadro 11

CENTROAMÉRICA: INDICADORES DEL AHORRO GLOBAL Y
DEL AHORRO FINANCIERO

(Porcentajes del PIB)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	
1. Ahorro total						
1970-1978	23.1	19.1	18.6	20.5	20.2	
1979-1990	24.3	13.4	13.8	18.9	18.5	
1991-1997	24.7	17.6	15.0	28.3	24.0	
2. Ahorro nacional						
1970-1978	13.7	16.4	17.1	13.9	13.7	
1979-1990	17.4	8.4	10.2	10.9	-0.2	
1991-1997	21.6	16.0	11.0	21.8	6.4	
3. Ahorro interno						
1970-1978	15.4	16.4	4.0	16.0	17.0	
1979-1990	22.4	7.4	9.4	15.4	5.0	
1991-1997	23.3	3.7	8.6	25.2	-4.0	
4. Dinero y cuasidinero (M2)						
1970-1978	30.6	32.7	23.5	23.5	22.1	
1979-1990	41.2	37.9	25.0	28.0	4.3	a/
1991-1997	40.4	36.4	23.4	31.3	15.8	
5. Dinero, cuasidinero y bonos (M3)						
1970-1978	31.1	36.4	23.6	24.4	22.1	
1979-1990	46.0	40.5	25.9	28.5	4.3	a/
1991-1997	43.6	40.1	24.0	31.4	15.8	
6. Profundidad financiera (M3-M1)/(M1)						
1970-1978	0.74	1.73	1.34	0.97	0.81	
1979-1990	1.96	2.09	1.68	1.21	0.45	a/
1991-1997	2.67	3.40	1.58	1.54	0.70	

Fuente: CEPAL, *Ahorro y Liberalización en Centroamérica y la República Dominicana* (LC/MEX/L.341), 22 de septiembre, cuadro 1-A y banco de datos; FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario 1997.

a/ Período 1979-1987 solamente.

Una inmediata apreciación general muestra la constancia del aumento en la captación del ahorro financiero (excepto en Nicaragua), pese a las oscilaciones en los coeficientes del ahorro interno y el ahorro nacional, que en ocasiones han sido bruscas. Esto es particularmente notorio en los casos de El Salvador y Honduras, que junto con Costa Rica han registrado en el largo plazo una marcada consolidación del índice de profundidad financiera. En cierta forma, este índice trata de reflejar la relativa "radicación" de los medios de pago que no se utilizan primordialmente para

efectuar transacciones corrientes. Esta apreciación, sin embargo, debe tomarse con cautela, ya que debe tenerse presente que sugiere lo ya dicho respecto de la fácil transferibilidad entre los depósitos monetarios y cuasimonetarios, por un lado, y la volatilidad de los depósitos en divisas, por el otro.

Estos indicadores de captación y de profundidad financiera en el largo plazo, pese a los bajos coeficientes de ahorro interno, sugieren que el ahorro externo ha desempeñado un papel muy importante en la evolución del ahorro financiero de la región. En general, la evolución del ahorro externo no ha sido uniforme ni constante en el largo plazo examinado.²⁴ Con todo, desde el ángulo financiero es válido afirmar que ha mantenido el funcionamiento de los sistemas de intermediación.

Considérese que en el quinquenio 1979-1983, Centroamérica (excluyendo Honduras) sufrió la recesión económica más profunda de los últimos cincuenta años. El PIB real de la región cayó un 6.1% acumulado (en un rango de -1.5% en Guatemala y -25.2% en El Salvador), la inversión bruta a precios constantes disminuyó 37.5% y el déficit comercial aumentó un 27.8% del PIB.²⁵ Sin embargo, a costa de la cuadruplicación de la deuda externa regional, entre otros factores, en dicho período la captación del ahorro financiero (M3) con relación al PIB aumentó en todos los países, excepto en El Salvador, y el indicador de profundidad financiera también, salvo en Nicaragua.²⁶

De esta aparente contradicción se desprendería la conclusión de que la fortaleza o debilidad de los sistemas de intermediación financiera de los países centroamericanos no dependen tanto de los indicadores globales de captación y profundidad del ahorro financiero, sino más bien de su componente externo. La estabilidad del sistema está condicionada a factores tan diversos como el saldo en cuenta corriente del balance de pagos, el arraigo de la inversión directa extranjera, el programa de amortización de la deuda externa, etc. Una aproximación indirecta para establecer el grado de vulnerabilidad consiste en examinar la incidencia del ahorro externo en el ahorro total en las tres etapas del largo período 1970-1997 en que se basa el análisis.

A escala centroamericana, el ahorro externo representó 23.2% del ahorro total entre 1970-1978, aumentó a 28.5% en la etapa 1979-1990 y bajó a 22.9% en los años 1991-1997. Por países, sin embargo, sólo en Costa Rica y El Salvador se registraron reducciones significativas entre las etapas terminales del período (de 39.8% a 12.5% y de 12% a 9%, respectivamente), mientras que en Guatemala el coeficiente pasó de 7.8% a 26.7% y en Nicaragua de 32.8% a 73.7%; en Honduras declinó de 34.6% a 23%. En el período crítico 1979-1990 todos los países tuvieron altos niveles de ahorro externo respecto del total: entre 23.1% en El Salvador y 45.1% en Nicaragua.²⁷

En cierto modo esto implicaría que los indicadores de captación y profundización financiera tendrían ahora mayor "firmeza" en Costa Rica y El Salvador que en los tres países restantes, pero habría que tener en cuenta el significado de los depósitos en divisas como un componente significativo del ahorro financiero. Según se vio en el cuadro 10, desde 1990 estas obligaciones de

²⁴ Ibídem, págs. 4-7.

²⁵ Véase CEPAL (1997), *Serie macroeconómicas del Istmo Centroamericano, 1950-1996* (LC/MEX/L.343), diciembre, cuadros 1.1, 1.6 y 1.10.

²⁶ Véase FMI (1997), *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario 1997.

²⁷ Véase CEPAL (1997), *Ahorro y liberalización en Centroamérica y República Dominicana* (LC/MEX/L.341), cuadro 1-A; el período 1991-1997 corresponde al banco de datos de la CEPAL.

los bancos comerciales han pasado a ocupar un lugar prominente del total en Costa Rica, Nicaragua, y Honduras.

Por otro lado, es importante apuntar que la profundización financiera significa también que el mayor nivel de saldos financieros se acompañe con la creación de instituciones financieras modernas: mercados de valores, instituciones de seguros, seguros de depósitos, bancos de inversión, operaciones de mercado abierto, diversificación de instrumentos de captación gubernamentales y privados.

b) Utilización del ahorro financiero

En el cuadro 12 se presenta el cambiante panorama de la utilización del ahorro financiero en fechas representativas del período 1967-1997. Se aprecia de inmediato que hasta 1980 fue frecuente en la mayoría de los países centroamericanos la expansión del crédito interno en exceso del ahorro financiero captado por los intermediarios.²⁸ Ello se debió tanto a la influencia de los bancos estatales de desarrollo, financiados principalmente con recursos del presupuesto nacional y empréstitos externos garantizados por el Estado, como a las políticas selectivas de crédito que en esa época acompañaron al redescuento del banco central en los cinco países.

Los niveles relativamente altos de la complementación del crédito interno en Costa Rica y Honduras hasta 1980 no son sorprendentes. En el primer caso, la banca nacionalizada permitió por mucho tiempo la programación del crédito con metas anuales muy precisas por actividades, áreas geográficas y productos, independientemente de la captación de ahorros financieros; en el segundo, la alta prioridad que se asignó a la banca de desarrollo estuvo acompañada de una utilización intensiva del crédito externo a mediano y largo plazo con el aval del Estado.

La complementación de recursos permitió a los intermediarios mantener altos niveles de crédito al sector privado entre 1967 y 1980, excediendo en la mayoría de los casos al monto de la captación de ahorro financiero. Salvo la situación particular de Costa Rica en 1980, que fue apenas el comienzo de la grave crisis de la deuda externa (que acarrió problemas más serios que la distribución del crédito interno), las variaciones relativas en el crédito al sector privado no estuvieron asociadas en ese período a las necesidades crediticias del sector público. La razón simple es que en ese entonces, y por algún tiempo más, el Banco Central era naturalmente el banquero del Estado.²⁹

Después de 1980 se produce el quiebre de la tendencia mencionada de la expansión del crédito. El cambio es sobresaliente en varios sentidos, aun haciendo caso omiso de los datos de Nicaragua en 1991, que se encontraba inmerso en una compleja transición monetaria y financiera. En los restantes cuatro países el crédito interno en conjunto disminuyó sensiblemente como proporción del ahorro financiero entre 1980 y 1990, y continuó declinando hasta 1997. La única excepción fue Guatemala, donde el inédito incremento del crédito al sector público obedeció al atractivo de la emisión de certificados del Banco Central a altas tasas de interés desde 1993, con lo

²⁸ Las cifras absolutas en que se basan los cuadros 10 y 12 incluyen a los bancos comerciales y otras instituciones financieras.

²⁹ Véase FMI (1997), *Estadísticas Financieras Internacionales...*, op. cit.

que se perseguía transferir a los bancos y al sector privado no bancario la tenencia de la deuda pública.

Cuadro 12

CENTROAMÉRICA: ACTIVOS FINANCIEROS DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS a/

(Porcentajes del total a fin de año) b/

	1967	1970	1980	1990	1997
1. Crédito al sector privado					
Costa Rica	120.3	129.7	79.6	42.9	53.8
El Salvador	96.3	95.3	104.7	81.9	86.4
Guatemala	106.2	95.3	96.3	80.0	71.0
Honduras	105.9	114.9	111.6	88.9	77.2
Nicaragua	106.3	112.2	155.0	298.3 c/	78.4
2. Crédito al sector público					
Costa Rica	1.8	2.7	38.8	12.8	14.2
El Salvador	1.2	1.1	1.7	6.2	2.8
Guatemala	4.1	4.3	4.1	4.0	15.4
Honduras	8.9	0.9	18.0	29.2	3.0
Nicaragua	-	-	-	176.3 c/	2.0
3. Activos internacionales					
Costa Rica	5.7	5.6	1.9	5.2	6.3
El Salvador	3.1	3.7	5.3	7.8	2.1
Guatemala	1.5	1.6	1.5	0.3	1.7
Honduras	1.5	1.3	1.4	3.4	15.0
Nicaragua	3.2	3.6	3.7	5.1 c/	8.0
4. Otros activos (neto)					
Costa Rica	-27.8	-38.0	-20.3	39.2	25.7
El Salvador	-0.6	-0.1	-11.7	4.1	8.7
Guatemala	-11.8	-1.2	-1.9	15.7	11.9
Honduras	-16.3	-25.1	-31.0	-21.5	4.8
Nicaragua	-9.5	-15.8	-58.7	-379.7 c/	11.6

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario 1997.

a/ Excluye al Banco Central.

b/ Los totales corresponden a la suma (en cifras absolutas) de los pasivos del cuadro 10.

c/ Datos correspondientes a 1991.

En 1997 en los cinco países centroamericanos se había revertido la complementación del ahorro financiero, es decir, éste estaba siendo utilizado en parte para actividades ajenas al crédito bancario.³⁰ Estas actividades abarcan desde las reservas disponibles (incluyendo el encaje) hasta la sustitución del crédito de banca central, severamente restringido en los cinco países, sin excluir el

³⁰ Los datos del cuadro 12 implican que la baja captación de ahorro financiero ese año sólo alcanzó a financiar 21% del crédito interno.

financiamiento de activos no rentables o productivos si el capital accionario de los bancos fuere insuficiente. En este contexto se inscribe el mantenimiento de activos internacionales a título de reservas, que sólo en Honduras registró un aumento significativo en 1997 durante el período analizado. Basta reexaminar los datos del cuadro 10 para establecer que, con la posible excepción de Honduras, a fines de 1997 dichas reservas eran muy bajas en relación con la deuda externa y los depósitos en divisas de los intermediarios financieros, principalmente en Costa Rica y Nicaragua.

En el cuadro 13 se presentan los coeficientes de la inversión total y la inversión privada de 1970 a 1997 y los correspondientes indicadores del crédito bancario en los cinco países centroamericanos. A diferencia de la tendencia que se apreció con el ahorro financiero, los indicadores de crédito interno y de crédito del sector privado no revelan consistencia ni una dirección definida. Los casos más notorios son los de Costa Rica, con tendencias divergentes de la inversión privada (creciente) y del crédito al sector privado (declinante), y Guatemala, que muestra lo contrario. Aun con la reserva conceptual de que no se trata de variables comparativas, no parece razonable, a primera vista, que se registren contradicciones de este tipo.

Una de las explicaciones podría asociarse al cúmulo de distorsiones que en distintas etapas del período analizado produjeron, primero, la sensible complementación de los ahorros financieros captados interna y externamente y, luego, su abrupta reversión. Otra es, sin duda, la influencia creciente de la inversión empresarial directa (es decir, sin intermediación financiera local) y del crédito de proveedores. También es conocida la tendencia, más o menos reciente, al financiamiento en moneda extranjera contratado directamente por los inversionistas con capacidad exportadora cuando existen ventajas en las tasas de interés. Éstas y otras formas de financiar las inversiones en los países centroamericanos hace todavía más incierto el papel de la intermediación financiera en la aplicación de los ahorros monetarios y cuasimonetarios en la inversión nacional.

3. Incidencia de las reformas financieras

Desde la perspectiva de la intermediación financiera, las reformas de mayor trascendencia que se implantaron en los países centroamericanos en la década de los noventa, fueron: a) ampliación de la escala del mercado interno; b) la desregulación de las tasas de interés; c) el abandono de la dirección estatal del destino del crédito bancario, y d) la redefinición de las funciones de liquidez y solvencia de los bancos.

a) Ampliación del mercado

Sin duda, la simplificación de procedimientos de acceso al sistema financiero de nuevas entidades ha favorecido la virtual duplicación del número de bancos en Centroamérica, que pasó de 69 en 1990 a 112 en 1997, según información de las superintendencias bancarias.³¹ No obstante, es muy probable que en El Salvador y Nicaragua el mayor estímulo para crear nuevas entidades

³¹ En las legislaciones nacionales reformadas, los bancos centrales de Guatemala y Honduras retienen la facultad exclusiva de extender dicha autorización, mientras que en los tres países restantes se ha delegado en las respectivas superintendencias del sistema financiero.

haya sido la expectativa del crecimiento de la demanda a raíz de la reprivatización del sistema financiero.

Cuadro 13

CENTROAMÉRICA: INDICADORES DE LA INVERSIÓN GLOBAL Y
DEL CRÉDITO BANCARIO

(Porcentajes del PIB)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1. Inversión total					
1970-1978	23.1	19.1	16.6	20.5	19.9
1979-1990	24.4	13.3	13.7	18.9	18.4
1991-1997	24.8	17.7	15.0	28.3	24.0
2. Inversión privada					
1970-1978	16.3	13.7	13.0	14.1	13.4
1979-1990	17.9	8.9	9.7	11.2	6.2
1991-1997	20.0	14.1	12.4	18.6	12.0
3. Crédito interno total					
1970-1978	34.2	31.2	15.9	33.1	26.4
1979-1990	35.1	39.2	23.5	44.5	84.7
1991-1997	23.4	37.9	17.6	29.4	179.5
4. Crédito al sector privado					
1970-1978	28.0	28.1	12.9	28.9	24.7
1979-1990	18.2	24.6	16.4	32.5	27.2
1991-1997	17.6	28.7	16.5	27.4	31.4

Fuente: CEPAL, banco de datos y FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario 1997.

En todo caso, más que el número de bancos debería importar la contribución del capital accionario que aportan para respaldar las obligaciones con el público, habida cuenta de que en países que carecen de sistemas de seguro de depósitos el capital propio sería el único recurso rescatable en caso de quiebra. Precisamente, entre 1990 y 1997 sólo Costa Rica registró un aumento significativo (de 12.2% a 15.1%) en el coeficiente de capital y reservas respecto del importe de los pasivos monetarios, cuasimonetarios y externos del sistema bancario, en el que continúan predominando los bancos comerciales del Estado. En Honduras, este coeficiente (el más alto de Centroamérica) se elevó de 21.6% a 23.6% y en El Salvador (el más bajo) también se incrementó de 4.2% a 4.8% entre los años indicados. Por el contrario, en Guatemala, donde el aumento del número de bancos (de 21 a 34) fue el mayor en la región, el coeficiente de capital y reservas declinó de 11.5% a 8.3%. En Nicaragua disminuyó de 83.5% a 11.5%, pero la primera de estas cifras fue distorsionada por las anomalías del sistema financiero en 1990, a las que ya se hizo referencia.³²

³² Coeficientes calculados con base en datos del *Boletín Estadístico* del Consejo Monetario Centroamericano, años 1991 y 1997.

El ingreso de casi medio centenar de nuevos bancos a los sistemas financieros de los países centroamericanos coincidió, en diferentes fechas y modalidades institucionales, con una liberalización generalizada de las operaciones activas y pasivas. En lo fundamental, las nuevas legislaciones tienden a definir la intermediación financiera en un sentido amplio, aproximándose al concepto de "banca múltiple". En Costa Rica y Nicaragua la denominación de "bancos" abarca a la totalidad o casi la totalidad de las entidades intermediarias; en El Salvador y Guatemala además de los bancos operan "sociedades financieras" que no pueden aceptar depósitos a la vista, en el primer caso, y cualquier clase de depósitos, en el segundo; y en Honduras, además de bancos y financieras, operan asociaciones de ahorro y préstamo, que pueden aceptar depósitos de ahorro a plazo y emitir bonos y cédulas hipotecarias para financiar la vivienda.³³

Pese a estas distinciones de orden legal, la tendencia de las autoridades monetarias y supervisoras ha consistido en ampliar los medios de captación de recursos de todos los intermediarios y autorizarlos para ofrecer al público una gran variedad de servicios bancarios auxiliares, como almacenes de depósito, fideicomisos, puestos de bolsa, factoraje, arrendamiento financiero, tarjetas de crédito, etc. En ese contexto de universalización de operaciones y servicios bancarios, lo más importante sin duda ha sido la autorización para aceptar depósitos en divisas y su progresiva asimilación al cuasidinero en moneda nacional en materia de tasas de encaje y de interés, como se explica más adelante. Otro estímulo considerable a los intermediarios ha sido la simplificación de las emisiones de títulos-valores negociables en la bolsa.

Es válido afirmar, en suma, que las autoridades nacionales que preconizan la ampliación del mercado como una premisa instrumental de la modernización financiera se han empeñado en propiciar la creación de nuevos intermediarios con estímulos concretos para movilizar los ahorros del público. Sin embargo, la modernización también significa la diversificación de los instrumentos, el aumento de la captación y la mayor eficiencia de los servicios financieros.

El aumento del número de bancos en los cinco países confirma el éxito de aquel empeño, pero ello no implica necesariamente el logro de los objetivos de la ampliación del mercado financiero, entre los que destacan la reducción del costo del crédito, el aprovechamiento económico de éste y el refuerzo de la estabilidad y solvencia de los sistemas de intermediación. Estos son los aspectos en que se centra el análisis que sigue.

b) Evolución de las tasas de interés

En el cuadro 14 se comparan las tasas de interés nominales y reales prevalecientes en Centroamérica durante el período 1988-1997. Pese a que las cuatro categorías están lejos de aproximarse a la uniformidad o la convergencia, es posible identificar tres tendencias importantes: i) aun cuando el costo del dinero, medido por las tasas de interés activas, se mantuvo estable e inclusive disminuyó a precios nominales, en términos reales se ha duplicado en los últimos seis años; ii) si bien ha ocurrido lo mismo con la remuneración de las operaciones pasivas, el diferencial medio entre ésta y el costo del dinero permaneció invariable en torno a siete puntos porcentuales en el mismo período, y iii) exceptuando a Costa Rica, la transición de tasas de interés reales negativas

³³ Véase CEPAL (1997), *Evolución de las reformas financieras ...*, *op. cit.*, págs.16-18.

en 1988-1990 a tasas reales positivas a partir de 1991 implicó un considerable aumento del costo de intermediación financiera.

Cuadro 14

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS, 1988-1997

(Porcentajes anuales)

	Promedio 1988-1990 a/	1992	1994	1996	1997
1. Nominal operaciones activas					
Costa Rica b/	...	29.3	34.2	30.6	25.1
El Salvador c/	20.5	18.0	19.0	18.2	16.4
Guatemala b/	16.0	21.2	20.2	22.4	16.4
Honduras d/	17.0	...	35.0	40.3	32.1
Nicaragua c/	34.3	18.4	16.0	19.4	19.5
2. Nominal operaciones pasivas					
Costa Rica b/	27.0	19.6	24.4	24.0	20.7
El Salvador c/	17.0	18.0	14.0	12.0	12.7
Guatemala b/	13.0	11.3	7.6	7.7	5.2
Honduras d/	10.0	13.6	16.0	19.9	21.7
Nicaragua c/	40.7	13.7	14.5	15.1	13.7
3. Real operaciones activas					
Costa Rica	10.7	11.6	16.2	14.8	13.0
El Salvador	-0.6	-1.7	9.6	10.4	13.5
Guatemala	-21.9	7.0	8.7	12.0	9.2
Honduras	-4.5	11.0	3.6	4.6	9.9
Nicaragua	-20.5	15.2	16.3	19.2	25.0
4. Real operaciones pasivas					
Costa Rica	5.4	1.7	6.6	9.4	6.6
El Salvador	-3.3	-4.8	3.9	6.1	10.6
Guatemala	-12.0	-2.9	0.9	0.6	-0.8
Honduras	-2.6	4.6	-4.7	-3.2	1.3
Nicaragua	-19.6	7.1	10.5	13.4	17.8

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, *Boletín Estadístico*, 1991-1997.

a/ Tasas nominales a fin de año.

b/ Promedio ponderado anual.

c/ Tasas nominales a fin de año.

d/ Promedio anual de tasas máximas.

Desde 1990 Costa Rica registra tasas de interés reales y nominales que se ubican entre las más altas de la región, y hasta 1994 el diferencial entre tasas activas y pasivas fue el mismo en ambos casos, en torno a 10 puntos porcentuales. Entre 1996 y 1997 todas las tasas de interés y el costo de intermediación han declinado apreciablemente, dando por resultado un mejoramiento de los coeficientes de captación y de crédito al sector privado que se encontraban deprimidos en 1995.³⁴ Estos acontecimientos resultan de políticas monetarias que propiciaron la reducción del

³⁴ Véase CMCA, *Informe sobre la situación económica de los países Centroamericanos en 1997*, cuadro 10-A.

encaje bancario, el acceso de la banca privada al mercado de depósitos monetarios y la aproximación de los rendimientos del cuasidinero en moneda nacional y extranjera.³⁵

En Guatemala, con tasas de interés nominales que son intermedias para las operaciones activas y las más bajas para las pasivas, el costo de intermediación en términos reales ha sido sistemáticamente el más alto de la región, en torno a 10 puntos porcentuales (llegó a 11.4 puntos en 1996). Quizás esto explique por qué los coeficientes de captación y de crédito al sector privado, además de ser los más bajos en Centroamérica, permanecieron estancados en el período 1990-1997 (véanse de nuevo los cuadros 11 y 13). Si bien en 1997 las tasas de interés reales y nominales disminuyeron, ello ocurrió después de una confusa política monetaria que terminó con una reducción casi forzada de los encajes bancarios a fin de año; pero el costo de intermediación continuó siendo de 10 puntos porcentuales y la tasa real de las operaciones pasivas volvió a ser negativa.³⁶ En última instancia, hubo un retroceso cualitativo al aumentar más la captación de depósitos monetarios que de cuasimonetarios, mientras que el incremento del crédito al sector privado fue sólo la mitad del promedio anual registrado en 1994 y 1995.³⁷

Respecto de los tres países restantes, se observa que El Salvador y Nicaragua han permitido desde 1990 un aumento constante de las tasas de interés reales hasta alcanzar en 1997 los niveles de costo del dinero más altos de la región, pero sólo en El Salvador este proceso ha venido acompañado de una reducción paralela del costo de intermediación, hasta situarlo en 1997 en el nivel más bajo (2.9 puntos porcentuales). Ambos países registraron en el período considerables incrementos en los índices de captación y de crédito al sector privado (véanse de nuevo los cuadros 11 y 13). El aumento de las tasas de interés estuvo asociado al objetivo de atraer capital extranjero y reforzar las reservas internacionales, aparte del proceso más amplio de reestructurar el sistema financiero después de la reprivatización de los bancos.³⁸

Del análisis precedente no se desprende que exista una correlación positiva entre el aumento del número de intermediarios financieros y la competitividad, ni entre ésta y la reducción del costo del dinero y el costo de intermediación. Más bien ha ocurrido lo contrario en la mayoría de los países centroamericanos (particularmente en Guatemala), aunque debe considerarse que en Costa Rica el proceso de "apertura" ha sido progresivo y todavía se encuentra incompleto. Un avance innegable en todos los países (excepto Guatemala) es la consolidación en 1997 de las tasas de interés reales positivas, pero éste no es un gran alivio si las tasas activas encarecen o desalientan la producción por motivos ajenos al mercado de bienes o si la remuneración de los ahorros se guía por la mayor o menor necesidad de acumular reservas internacionales.

Ciertamente, la política monetaria se guía por prioridades, y en una concepción "monetarista" radical tiende más a reaccionar frente a sucesos imprevistos que a prevenirlos con el fortalecimiento de las estructuras financieras permanentes. A este relativo desinterés podría atribuirse el debilitamiento casi general que ha ocurrido en los coeficientes de captación y colocación del ahorro financiero en el período 1991-1997, en comparación con los de la etapa

³⁵ *Ibidem*, págs. 67-69.

³⁶ *Ibidem*, págs. 71-72.

³⁷ *Ibidem*, cuadro 10-C.

³⁸ *Ibidem*, págs. 71 y 76.

1979-1990, en la que predominó una regulación convencional del costo del dinero y de la intermediación financiera (véanse nuevamente los cuadros 11 y 13).

c) Desregulación del destino del crédito

En el cuadro 15 se ilustra la influencia que la eliminación de los instrumentos convencionales de regulación monetaria (encajes, redescuentos del banco central, tasas de interés y límites de cartera) ha tenido en la orientación del destino del crédito bancario a partir de 1990. Salta a la vista que en el último decenio ha ocurrido una drástica caída a nivel regional del crédito al sector privado que se dedica a las actividades directamente productivas, a favor del comercio y los servicios y de destinos no clasificados, que incluyen virtualmente cualquier cosa. Estos cambios han sido más acentuados en Costa Rica y El Salvador que en Guatemala y Honduras; en Nicaragua sólo se han manifestado de forma más reciente, pero llevan la misma orientación. El crédito destinado a la vivienda sigue siendo residual, como lo fue en el período 1988-1990, aunque luego se ha incrementado con relación al total en Costa Rica y Guatemala.

En economías poco desarrolladas el costo del dinero tiene diferentes consecuencias para los distintos usuarios del crédito, dependiendo de su capacidad para trasladar el costo al comprador final. El comercio y los servicios disponen tradicionalmente de mayor flexibilidad para efectuar ese traslado (o diluirlo en la diversidad de transacciones) que los sectores productivos, cuya escala microeconómica se limita a uno o pocos productos que deben incorporar el costo financiero por períodos más o menos largos. Esto último se aprecia con gran claridad en la experiencia centroamericana del crédito a medianos y pequeños productores agrícolas.

El elevado costo del dinero es sólo uno de los factores que pueden estar reprimiendo la demanda de crédito destinado a la producción. Otro, y muy importante, es el acceso mismo a los intermediarios financieros, quienes aún en plena competencia tienen una natural inclinación por los bajos costos de administración que conlleva el manejo de documentos mercantiles (letras, aceptaciones, facturas cambiarias, títulos-valores), en comparación con el de préstamos prendarios e hipotecarios a plazo mayor. Excepto en Costa Rica y Honduras, donde aún se preservan mecanismos restringidos de redescuento de cartera (que antes eran comunes en Centroamérica), también por el lado de la oferta hay una tendencia a reprimir el crédito bancario destinado a la producción.

Cabe subrayar el constante crecimiento del crédito bancario sin destino específico. Como se aprecia en el cuadro 15, sólo en Honduras ha ocurrido una disminución de este rubro en el período de las reformas financieras. A escala regional, el promedio (simple) aumentó de 12.7% en 1988-1990 a 24.4% del crédito al sector privado en 1997. Aun cuando no hubiere nada inherentemente impropio en este tipo de transacciones, es incorrecto utilizar sin provecho económico el escaso ahorro financiero, con el agravante de que la especulación interfiere con la libre determinación del costo del dinero por el mercado.

En términos generales, es razonable suponer que en ausencia de una dirección del crédito bancario, el panorama presentado en el cuadro 15 refleja las preferencias de los intermediarios financieros en conjunto, en cuyo caso los sectores productivos habrán tenido que reducir su escala de actividades o recurrir a fuentes alternativas de financiamiento, incluyendo el crédito de

proveedores, los anticipos de exportación o la contratación directa de préstamos externos. Paradójica, pero no sorprendentemente, la mayoría de los intermediarios financieros centroamericanos ofrecen esta última alternativa por conducto de las entidades extraterritoriales (*off-shore banks*) que poseen.

Cuadro 15

CENTROAMÉRICA: DESTINO DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO, 1988-1997

(Porcentajes del total a fin de año)

	Promedio 1988-1990	1992	1994	1996	1997
1. Agricultura, ganadería e industria					
Costa Rica	70.6	48.1	38.7	34.5	25.5
El Salvador	38.7	39.5	39.9	24.2	21.5
Guatemala	43.3	44.0	32.4	32.0	27.3
Honduras	40.8	43.4	36.0	34.4	32.0
Nicaragua	74.0	79.0	73.2	57.4	48.5
2. Comercio y servicios					
Costa Rica	15.2	24.3	30.4	29.8	26.2
El Salvador	26.7	24.6	25.1	36.7	32.7
Guatemala	29.2	28.0	35.2	38.0	39.3
Honduras	28.8	34.0	40.0	41.0	41.5
Nicaragua	25.0	20.0	24.4	31.9	36.4
3. Vivienda					
Costa Rica	7.9	4.9	4.6	5.8	11.7
El Salvador	7.3	6.1	6.6	5.9	5.0
Guatemala	10.0	10.7	11.1	12.0	12.6
Honduras	19.2	15.1	11.4	17.2	17.7
Nicaragua	-	-	-	-	-
4. Otros destinos a/					
Costa Rica	6.3	22.7	26.3	29.9	36.6
El Salvador	27.3	29.8	28.4	33.2	40.8
Guatemala	17.5	17.3	21.3	18.0	20.8
Honduras	11.2	7.5	12.6	7.4	8.8
Nicaragua	1.0	1.0	2.4	10.7	15.1

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, *Boletín Estadístico*, 1991 y 1997.

a/ Con diferentes clasificaciones nacionales, incluye consumo, transferencias, establecimientos financieros y actividad inmobiliaria.

4. Los mercados de valores

A la par de la reforma del sistema financiero y la liberalización de las operaciones se produjo la expansión del mercado de valores en Centroamérica. En 1990 en Centroamérica sólo existían dos bolsas de valores, en Costa Rica y Guatemala; en la actualidad funcionan ocho en los cinco países y comienza a perfilarse la posibilidad de propiciar transacciones multinacionales de escala regional. En lo relativo a la intermediación financiera convencional, los aspectos del funcionamiento de los

mercados de valores más relevantes son: a) la naturaleza de las operaciones que se realizan; y b) la relación entre rendimientos bursátiles y tasas de interés.

a) Naturaleza de las operaciones

La creación de las primeras bolsas de valores en Costa Rica (1976) y Guatemala (1987) fue alentada por la creciente demanda de los tenedores privados de deuda pública de facilidades para su negociación sin tener que recurrir al emisor.³⁹ El objetivo de movilizar el capital accionario de empresas privadas siempre estuvo presente, pero se ha visto obstaculizado por la concentración del capital en empresas de tipo familiar o gremial, y por las ventajas de éstas para financiar sus actividades sin tener que recurrir a la suscripción pública de acciones.

El predominio de operaciones con deuda pública fue reforzado en los años ochenta por la emisión de títulos y certificados de estabilización monetaria de los bancos centrales y luego por la necesidad de los gobiernos de recurrir al mercado abierto frente a las nuevas prohibiciones y restricciones al financiamiento fiscal con crédito de banca central. Por otro lado, en el ámbito de la producción y el comercio se han venido perfeccionando en Centroamérica modalidades de financiamiento extrabancario a corto plazo que amplían el espectro de instrumentos de crédito negociables. Una de estas modalidades es el contrato de "reporto" (poco conocido antes de 1990), que facilita la negociación reversible de títulos-valores como una opción para realizar beneficios de capital sin perder la propiedad del objeto del contrato.

El cuadro 16 presenta la composición comparativa de las transacciones realizadas por todas las bolsas de valores de la región en junio de 1998. Salvo en Honduras y Costa Rica, la categoría predominante ha sido justamente la de reportos; en Guatemala y Nicaragua casi la totalidad, y la mitad en El Salvador, corresponde a transacciones basadas en valores públicos.⁴⁰ En Costa Rica los mercados de valores públicos, tanto el primario como el secundario, representaban dos tercios del volumen de transacciones. Es de advertir que la concentración de las operaciones en los reportos conlleva un alto riesgo por la volatilidad de las tasas de interés ante la escasez de financiamiento; por estas razones, estas transacciones deberían de estar limitadas y debidamente reglamentadas.

En contraste, las dos bolsas de valores hondureñas han desarrollado un considerable mercado de instrumentos privados. Estos incluyen pagarés, certificados de fondos de inversión, aceptaciones bancarias, letras de cambio, certificados de depósito, bonos y notas empresariales, negociables tanto en mercado primario como secundario. En la principal bolsa hondureña (la llamada centroamericana) participan como accionistas o emisores la mayoría de los bancos comerciales y sociedades financieras del país, lo que explica probablemente la abundante generación de papel bursátil privado que tanto puede figurar en una cartera bancaria típica como en el "corro" de la bolsa. En esta bolsa el número de emisores (91) excede al promedio (80) de las otras siete bolsas que funcionan en Centroamérica.⁴¹

³⁹ *Ibíd.*, págs. 19-20.

⁴⁰ Véase Asociación Centroamericana de Bolsas de Valores (BOLCEN) (1998), *Revista*, No. 14, julio.

⁴¹ Información de BOLCEN no publicada.

El cuadro 17 permite observar el espectacular crecimiento de las ocho bolsas de valores establecidas en la región en el período 1992-1998, según se desprende del volumen de transacciones. Destacan Costa Rica y Guatemala, aunque en términos relativos es de apuntar el dinamismo de las bolsas de reciente creación en los tres países restantes. El cruce de los datos a junio de 1998 en los cuadros 16 y 17 conduce a presumir que casi la totalidad del volumen de transacciones en escala regional corresponde a operaciones de corto plazo (hasta 360 días) y que hasta el 90% se relaciona con títulos de la deuda pública.

Cuadro 16

CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS TRANSACCIONES BURSÁTILES, JUNIO DE 1998

(Porcentajes del total)

Mercado	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1. Primario público	40.5	17.8	2.6	10.2	-
2. Primario privado	2.2	0.1	2.3	63.3	5.8
3. Secundario público	28.5	1.0	0.6	9.0	21.4
4. Secundario privado	4.9	0.6	2.4	15.2	0.1
5. Reportos	23.9	79.0	92.1	2.3	66.5
6. Acciones	-	1.5	-	-	-
7. Otros a/	-	-	-	-	6.2

Fuente: Asociación Centroamericana de Bolsas de Valores (BOLCEN).

a/ No especificados; probablemente se trata de reportos.

b) Rendimientos bursátiles

Existen limitaciones para comparar la tasa de rendimiento de las transacciones bursátiles con la tasa de interés bancaria, siempre que ambas tasas sean referidas a la misma clase de financiamiento.⁴²

⁴² Esto no es posible con la información disponible, que además de fragmentaria y puntual se refiere en esencia a dos universos distintos: el del crédito y depósitos del sector privado, en el caso del sistema bancario, y el de la deuda del sector público, en el caso de las bolsas de valores. También existe una discrepancia en materia de plazos, que tienden a ser más largos en el circuito bancario que en el bursátil.

Cuadro 17

CENTROAMÉRICA: VALOR DE LAS TRANSACCIONES BURSÁTILES, 1992-1998

(Millones de dólares)

	Fecha de inicio de operaciones	1992	1994	1996	1997	Junio 1998
Total		7,400	16,479	39,201	48,691	4,881
1. Costa Rica						
Bolsa Nacional	1976	5,217	6,813	16,856	18,183	2,447
Bolsa Electrónica	1993	-	-	1,820	3,098	274
2. El Salvador						
Bolsa de Valores	1992	22	2,545	7,000	9,982	637
3. Guatemala						
Bolsa Nacional	1987	2,131	4,724	7,279	7,472	678
Corporación Bursátil a/	1996	-	2,262	3,167	5,921	436
4. Honduras						
Bolsa Hondureña	1990	30	132	474	751	79
Bolsa Centroamericana	1993	-	-	2,088	2,251	312
5. Nicaragua						
Bolsa de Valores	1994	-	13	517	1,033	18

Fuente: Asociación Centroamericana de Bolsas de Valores (BOLCEN).

a/ Fusión de Bolsa de Valores Global y Bolsa Agrícola Nacional.

Sólo en el caso de Honduras, sin embargo, podría aproximarse una comparación, dado que las transacciones con instrumentos de crédito del sector privado son predominantes en las bolsas de valores. El promedio de los rendimientos de pagarés, certificados de depósito y aceptaciones en moneda nacional con vencimiento de hasta un año, osciló entre 21% y 22% en junio de 1998, cifras que podrían compararse con la tasa de interés nominal máxima para operaciones activas del sistema bancario en 1997 (32.1%) o para operaciones pasivas (21.7%), según las cifras del cuadro 14. Es probable que de estas últimas tasas de interés la activa haya disminuido y la pasiva haya aumentado en junio de 1998, de acuerdo con las tendencias observadas en dicho cuadro desde 1996.

Respecto de las transacciones bursátiles con valores públicos se presentan dos situaciones diferentes. En forma directa los bancos no compiten con el sector privado tenedor de deuda pública, pues, como se vio en el cuadro 12, desde 1990 el crédito al sector público es una pequeña parte de los activos financieros de los sistemas bancarios en la mayoría de los países. Las excepciones registradas en Costa Rica y Guatemala en 1997 obedecieron a circunstancias especiales relacionadas con la política del banco central: la emisión de nuevos valores del Estado para bonificar el déficit cuasifiscal en el primer caso, y la activa "privatización" del manejo de la deuda pública preexistente, a elevadas tasas de interés, en el segundo.

El hecho de que en las bolsas de valores de Guatemala, El Salvador y Nicaragua los reportos asociados a los bonos del Estado sean la principal categoría bursátil (véase el cuadro 16) puede estar reflejando la insatisfacción del sector privado no bancario con las tasas de interés

pasivas. En Guatemala, por ejemplo, la principal bolsa de valores registró un rendimiento medio de reportos hasta 90 días de 10.7% anual en junio de 1998, en comparación con el 5.2% del promedio ponderado de la tasa nominal pasiva en 1997 (cuadro 14).

Esto último tipifica la competencia potencial de las bolsas de valores con los bancos cuando, como parece ser el caso en Centroamérica, la oferta de deuda pública negociable es abundante y pasa a ser con el tiempo y la costumbre un activo financiero que atrae a los ahorradores/inversores de largo plazo. La experiencia de la mayoría de las bolsas de valores existentes de Centroamérica, así como la práctica del reporto, son todavía limitadas para predecir si este tipo de transacciones bursátiles se consolidará como una alternativa a la captación de ahorros financieros por parte de los sistemas bancarios; pero la información disponible sobre los rendimientos bursátiles y el volumen de transacciones de las bolsas, aunada a la rigidez que ha mostrado el costo de la intermediación convencional, apuntan en esa dirección.

B. Reformas tributarias en Centroamérica

1. Antecedentes: la reforma fiscal de los Estados Unidos de 1986 y su impacto internacional

Al inicio de los años ochenta, la opinión dominante en los Estados Unidos era que su sistema tributario resultaba completamente inadecuado, porque desincentivaba el ahorro, distorsionaba la asignación de los recursos y obstaculizaba el proceso de crecimiento económico. Los contribuyentes pagaban altas tasas marginales para financiar las pérdidas ocasionadas por la existencia de un importante número de excepciones y preferencias, así como por la fácil posibilidad de recurrir a refugios y abusos fiscales. En consecuencia, el sistema tributario era complejo e inequitativo.

En este contexto, se formularon varias propuestas de cambio, algunas de las cuales fueron incluidas en la reforma adoptada en 1986 y ejercieron una significativa influencia sobre la evolución ulterior de las políticas fiscales de los demás países desarrollados.⁴³ Los principales objetivos de propuestas eran la simplificación del sistema tributario, la búsqueda de una mayor equidad y neutralidad, y la disminución de las oportunidades de beneficiarse con refugios y abusos fiscales.

Asimismo, los cambios propuestos incluyeron la ampliación de la base tributaria y la reducción de las tasas marginales y de los tramos tarifarios. Con respecto al tratamiento fiscal de los ingresos de las empresas y los del capital, se propuso la eliminación del trato diferenciado. Se consideró que la forma más adecuada era la introducción de una tarifa fija, aplicable a la totalidad de los ingresos, incluyendo las ganancias de capital.

Al mismo tiempo, se consideró necesario suprimir las distorsiones generadas por los créditos tributarios de inversión que, como es sabido, constituían un método selectivo de conceder subsidios sobre ciertos activos de capital con el propósito de incrementar el rendimiento después de

⁴³ Véase The Treasury Department Report to the President (1984), *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, Vol.1, págs. 153-168, noviembre.

impuestos de ciertas inversiones. A fin de estimular la actividad de las corporaciones, se decidió reducir el impuesto corporativo.

En cuanto a la medición e imposición del ingreso económico real, en lugar del sistema de ajustes *ad hoc* para compensar los efectos de la inflación —como la exclusión parcial de las ganancias de capital de largo plazo y el uso combinado de la depreciación acelerada y los créditos de inversión—, se recomendó un nuevo sistema de ajuste explícito para el cálculo de las ganancias de capital, así como para los activos depreciables, las existencias y los ingresos y gastos generados por los intereses. En todos los ajustes se propuso la utilización del índice de precios al consumidor en el entorno urbano. Se estimaba que las deducciones para depreciación se aproximarían mejor a la depreciación real, y las ganancias de capital podrían gravarse como cualquier forma de ingreso.

Con el propósito de aumentar los ahorros para el retiro, las propuestas de reforma incluyeron la eliminación de los límites para las contribuciones, tanto a los sistemas de pensiones organizados bajo la forma de reparto, a partir de beneficios definidos, como a los métodos de capitalización individual. A la par, se estimó necesario mantener los incentivos fiscales en el caso de los planes de retiro. Sin embargo, se recomendó la introducción de un impuesto especial aplicable en caso de que los beneficios después del retiro resultaran extremadamente altos.

De acuerdo con la ley vigente, los ingresos originados en el sector corporativo estaban sujetos a una doble imposición: como ganancias y como dividendos. Esta situación favorecía la utilización de los refugios fiscales, estimulando el desarrollo de las sociedades de personas, que se beneficiaban de un trato fiscal preferencial. Asimismo, la doble imposición y la deducibilidad de los intereses desincentivaban el uso del financiamiento mediante nuevas emisiones de acciones y acrecentaban el financiamiento por medio de la deuda. En este contexto se propuso la reclasificación de ciertas sociedades de personas como corporaciones (para fines tributarios) y la reducción de la doble imposición, otorgando a las corporaciones una disminución impositiva para una parte de los dividendos pagados, parte gravada sólo al nivel del accionista.

Con objeto de eliminar las distorsiones inducidas por el sistema tributario en el proceso de asignación de recursos, se recomendó la eliminación de cualquier trato preferencial concedido a ciertas inversiones o sectores de actividad, considerando que los subsidios, directos o indirectos, alteran la evaluación correcta de los costos y beneficios. Cabe mencionar que un importante número de instituciones financieras (bancos, entidades de ahorro, compañías de seguros de vida y otros) se beneficiaban de una gran variedad de facilidades fiscales que violaban de manera flagrante el principio de neutralidad. Con objeto de corregir esta situación, se recomendó la aplicación de un trato fiscal uniforme a los ingresos obtenidos por todas las instituciones financieras, es decir, la aplicación de un trato similar al de cualquier otro sector de la economía.

Las corporaciones estaban obligadas a contribuir sobre el ingreso doméstico y sobre el ingreso que recibían del extranjero. Generalmente, no se aplicaba el impuesto en los Estados Unidos sobre las ganancias de una subsidiaria extranjera hasta que ésta distribuía su ingreso a la corporación matriz como dividendo. Además, para evitar la doble imposición, al computar el pasivo tributario en los Estados Unidos, las corporaciones tenían derecho a un crédito por impuestos pagados en el extranjero, crédito limitado por las tasas efectivas aplicables en los Estados Unidos. Como en el cálculo del crédito se utilizaba el promedio de los ingresos obtenidos en el extranjero, existía la posibilidad de que las compañías que operaban en países donde los impuestos

eran altos invirtieran de manera artificial en países donde los impuestos eran bajos. A fin de evitar esta situación, se recomendó el cálculo del crédito país por país, propuesta cuya aprobación fue postergada.

Se mencionan a continuación las principales revisiones que se hicieron al Código Tributario de los Estados Unidos y a su impacto internacional.

En primer lugar, se redujo la tasa máxima del impuesto sobre la renta de las empresas de 48% a 34%, con lo cual los Estados Unidos pasaron a tener una de las tasas más bajas en el mundo. Por ejemplo, en el momento de la reforma estadounidense, México tenía una tasa de 42%, Colombia de 40% y Canadá de 36%. Entre los países europeos, Alemania aplicaba una tasa de 56%, Francia de 50% y los Países Bajos de 48%.

En el caso de las personas individuales, se redujeron los tramos y las tasas máximas. El número de tramos pasó de 14 a 3. La tasa máxima se redujo de 50% a 28%, excepto para las personas individuales más ricas que sufrieron un recargo de 5%, con lo cual su tasa legal quedó en 33%. Con esto quedaron tres tasas fijadas para personas individuales: 15%, 28% y 33%.

El umbral de ingreso para la aplicación del impuesto sobre la renta fue elevado y también se aumentó el crédito fiscal máximo. Con estas dos medidas se eliminaron casi cinco millones de personas del registro de contribuyentes y, en consecuencia, se reactivó el antiguo principio de la política fiscal estadounidense de que las personas definidas oficialmente como pobres no deben pagar impuesto sobre la renta.⁴⁴

Los ingresos gubernamentales perdidos por las reducciones en las tasas impositivas fueron compensados por una drástica ampliación de la base tributaria.

Un elemento central para conseguir ese objetivo de ampliación de la base tributaria fue la introducción de la figura del impuesto mínimo. La renta a la que se aplica ese impuesto es muy amplia, pues permite pocas deducciones y reduce las disposiciones especiales para disminuir la renta imponible.⁴⁵

Otro aspecto novedoso de la reforma fiscal de 1986 fue la división de la renta en tres categorías: renta ordinaria (ingresos del trabajo), renta procedente de inversiones y renta pasiva. Según Stiglitz, la renta generada por los refugios fiscales se clasifica en la categoría de renta pasiva. Lo mismo ocurre con las rentas provenientes de las propiedades inmobiliarias. Las pérdidas que se incurren en estas operaciones pasivas, según Stiglitz, no pueden utilizarse para contrarrestar la renta correspondiente a otra categoría.

También se dispuso tratar a las ganancias de capital como ingreso ordinario, uno de los elementos clave para acercar el ingreso imponible al concepto de ingreso económico. Según Pechman, éste fue uno de los elementos centrales de la reforma, al reducir el incentivo para

⁴⁴ Véase Pechman, J. (1987), *Tax reform; theory and practice*, Journal of Economic Perspectives, verano.

⁴⁵ Véase Stiglitz, J. (1995), *La economía del sector público*, segunda edición, Editorial Antoni Bosch, Barcelona.

esconder el ingreso ordinario como ganancias de capital. Además se eliminó el crédito fiscal por inversión, una de las medidas más rechazadas por los grupos de presión empresariales, y se hicieron más rígidos los esquemas de depreciación.

La base tributaria también se amplió gracias a que se eliminaron las deducciones por pago de impuestos de ventas estatales y locales, y por pago de intereses por consumo. También se estableció un límite para la deducción de gastos de negocios. Además, se incluyeron los beneficios por desempleo en la base tributaria.

La reforma tributaria de 1986 obtuvo varios logros. Primero, se redujeron las tasas impositivas marginales para la mayor parte de los contribuyentes. Segundo, la reforma tributaria restableció parte de la progresividad perdida en los años anteriores. Tercero, se aumentó la eficiencia de la inversión, debido a la reducción de los abrigos fiscales y de los tratamientos preferenciales. Se sentaron así las bases para que fuera el sistema económico y no el impositivo el que orientara la acción económica. Por último, la reforma simplificó enormemente el impuesto sobre la renta.⁴⁶

La dimensión de la economía estadounidense (aproximadamente un quinto del producto mundial), combinada con su importante integración en la economía mundial, determina que los cambios en sus variables fundamentales, como las fiscales, tengan repercusiones internacionales muy importantes. Sin embargo, esta dimensión no ha estado presente en las discusiones internas de la política fiscal de los Estados Unidos, por lo menos en los dos cambios tributarios fundamentales ocurridos en 1981 y 1986.⁴⁷

Las repercusiones de la reforma de 1986 en el campo estrictamente impositivo pueden analizarse de la siguiente forma.⁴⁸ Las personas individuales y las empresas están sujetas a un régimen de impuesto sobre la renta que tiene una base jurisdiccional global, esto es, su ingreso para efectos del impuesto se calcula sobre una base geográfica mundial.

La forma en que los Estados Unidos evitan la doble imposición consiste en permitir que los contribuyentes estadounidenses acrediten los pagos de impuesto sobre la renta realizados en la porción de ingresos obtenidos en el exterior en contra de las obligaciones con el fisco estadounidense por impuesto sobre la renta. Los Estados Unidos, señalan Ault y Bradford, ceden el derecho de imposición primario al país fuente del ingreso. No obstante, agregan los mencionados autores, retiene el derecho de imposición secundario en la medida en que la tasa extranjera es más baja que la de los Estados Unidos.

⁴⁶ Henry Aaron (1987) "The impossible dream comes true", en Joseph Pechman (ed.) *Tax reform and the U.S. economy*, Brookings Institution.

⁴⁷ Este es un punto señalado en Charles McLure (1992), "The political economy of tax reforms and their implications for interdependence: United States", en Takatoshi Ito y Anne Krueger *The political economy of tax reform*, The Chicago University Press.

⁴⁸ Se sigue el argumento de Hugh J. Ault y David Bradford, "Taxing international income: an analysis of the U.S. System and its economic premises", en Assaf Razin y Joel Slemrod (1990), *Taxation in the global economy*, The University of Chicago Press.

El ejemplo que proporcionan Ault y Bradford es el siguiente: si un contribuyente estadounidense obtiene 100 dólares de ingreso en el exterior sujetos a una tasa impositiva de 50% en los Estados Unidos y a una de 30% en el exterior, donde obtuvo el ingreso, el total de 30 dólares pagados al gobierno extranjero serían acreditados y los Estados Unidos aplicarían un impuesto residual de 20 dólares, con lo cual el contribuyente pagaría globalmente la tasa de 50% aplicada por el gobierno de los Estados Unidos.

Si la tasa impositiva del gobierno extranjero fuera más alta que la de los Estados Unidos (supóngase una tasa de 60%), entonces el crédito sólo puede llegar al límite impuesto por la tasa de los Estados Unidos. Ese "exceso" de créditos fiscales no puede ser utilizado para compensar obligaciones tributarias internas, pero sí se permite arrastrar el "exceso" dos años hacia atrás o cinco años hacia delante, pero sólo en la medida en que la tasa impositiva del extranjero fuera menor a la estadounidense en esos años.⁴⁹

Un punto adicional a tener en cuenta para evaluar el impacto de la reforma tributaria de 1986 en el campo internacional es que, en ciertas condiciones, las reglas estadounidenses en materia de acreditamiento del impuesto sobre la renta pagado en el exterior permite hacer un promedio global del impuesto pagado en los países extranjeros. De esta manera, una empresa estadounidense con una subsidiaria en un país con tasas impositivas más altas que las de los Estados Unidos, va a tener un incentivo para crear una subsidiaria en un país con tasas impositivas más bajas que las de los Estados Unidos. Así, podría utilizar el crédito fiscal contemplado en la legislación estadounidense.

El estímulo para buscar jurisdicciones con tasas impositivas más bajas que las prevalecientes en los Estados Unidos fue debilitado por el hecho de que la reforma de 1986 introdujo criterios más estrictos para la concesión de créditos fiscales. Como bien señalaba un experto,⁵⁰ la sola rebaja de las tasas impositivas había convertido a ese país en un paraíso fiscal entre los países desarrollados. En conjunto, la presión para disminuir las tasas impositivas en el exterior era un resultado claro de la reforma de 1986.

Un caso impresionante fue el de Canadá.⁵¹ En junio de 1986 redujo la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas de 36% a 33%. En junio de 1987 descendió a 28%, por debajo de la tasa de los Estados Unidos. Esta medida fue acompañada, como en los Estados Unidos, por una fuerte ampliación de la base tributaria.

Otro ejemplo de reacción inmediata fue el de Colombia. En 1986, después de la reforma de los Estados Unidos, Colombia emitió una reforma de la ley del impuesto sobre la renta, en la que se introdujo un artículo que permitía al gobierno variar el impuesto aplicado a los extranjeros cuando se produjeran cambios en la ley de impuesto sobre la renta en el país de procedencia.

⁴⁹ Por supuesto, estas notas no pretenden ser una exposición completa del complejo sistema de acreditamientos que otorga el impuesto sobre la renta estadounidense por concepto de impuestos sobre la renta pagado en el exterior. El trabajo de Ault y Bradford utilizado para estas notas constituye una buena introducción.

⁵⁰ McLure, Charles (1992), "The political economy of tax reforms...", *op. cit.*

⁵¹ Véase Whalley, J., *Recent tax reform in Canada: policy responses to global and domestic pressures*, Michael Boskin y Charles McLure, "The political economy of tax reforms...", *op. cit.*

Específicamente, la nueva ley colombiana menciona los cambios en la disponibilidad de crédito fiscal en los países extranjeros como una razón para emitir cambios en la legislación respectiva en Colombia.⁵²

Según McLure, los países que deseen atraer inversión de los Estados Unidos deben prestar especial atención a la posición de créditos fiscales de los inversionistas potenciales. Si esos inversionistas tienen exceso de crédito fiscal bajo las reglas de los Estados Unidos, el exceso de la tasa impositiva del país huésped de la inversión será tomada totalmente por el inversionista. En general, aconseja McLure, los países deseosos de recibir inversión de los Estados Unidos deben mantener su tasa impositiva por debajo de la de esta nación. Pero también advierte que esto puede no ser suficiente debido a las más estrictas limitaciones del crédito fiscal.

En una muestra de países analizada por McLure se da cuenta de los cambios que introdujo en el campo internacional la reforma estadounidense. A manera de ejemplo, Japón redujo su tasa máxima para personas individuales de 70% a 50%, México de 55% a 40%, Suecia de 75% a 50%.

También se disminuyó la tasa máxima aplicable a las empresas: Japón de 42% a 37.5%; México de 42% a 34%; Suecia de 56% a 30%.

En suma, la reforma tributaria de los Estados Unidos de 1986 desencadenó un movimiento global de reducción de tasas impositivas. En cambio, las medidas de ampliación de base tributaria no fueron imitadas con el mismo fervor fuera de los Estados Unidos.

Los gobiernos de algunos países desarrollados han tratado de compensar la pérdida de ingresos producida por la disminución de las tasas impositivas mediante la introducción del IVA o el aumento de la tasa y de la base, donde ya existía. Si se compara el promedio simple de las tasas existentes en el momento de su introducción en los países de la OCDE con el promedio de 1996, queda patente un aumento de la tasa media de 12.5% a 17.5%. También se han elevado los impuestos al trabajo, sobre todo las contribuciones a la seguridad social.⁵³

2. Rasgos generales de las reformas tributarias en Centroamérica

Con variantes en el análisis casuístico y diferente intensidad en la adecuación de las estructuras fiscales a las nuevas condiciones de globalización y apertura externa, los países de Centroamérica están implantando medidas tributarias que recogen características generales de los procesos de reforma que tuvieron lugar entre mediados y fines de los ochenta en los países industrializados, y que se distinguieron por:

- a) Reducción del número de alícuotas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas;
- b) Baja de las tasas marginales de ese impuesto;

⁵² McLure, C. (1992), "The political economy of tax reforms...", *op. cit.*

⁵³ Véase "The disappearing taxpayer", en *The Economist*, mayo 31-junio 6 de 1997.

Cuadro 18

PAÍSES INDUSTRIALES SELECCIONADOS

PRINCIPAL TASA DE IMPUESTO AL INGRESO CORPORATIVO

(Porcentajes)

	1977	1989	1991
Países de la Comunidad Europea			
Bélgica	48.0	43.0	38.0
Dinamarca	37.0	50.0	35.0
Francia	50.0	39.0	-
Alemania	56.0	56.0	50.0
Grecia	39.0	35.0	-
Irlanda	45.0	43.0	40.0
Italia	25.0	36.0	-
Luxemburgo	40.0	36.0	33.0
Países Bajos	48.0	35.0	-
Portugal	36.0	36.5	-
España	36.0	35.0	35.0
Reino Unido	52.0	35.0	34.0
Otros países seleccionados			
Australia	50.0	39.0	-
Canadá	46.0	38.0	-
Japón	40.0	42.0	37.5
Nueva Zelanda	45.0	33.0	-
Suecia	56.0	52.0	30.0
Estados Unidos	48.0	34.0	-

Fuente: Tanzi, Vito y A. Lans Bovenbery, "Is there a need for harmonizing capital income taxes within EC countries", en Siebert, Horst (ed.) *Reforming capital income taxation*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1990. También OECD, *Taxing profits in a global economy*, París 1991.

c) Adopción de tasas proporcionales en el impuesto a la renta sobre las personas jurídicas (excepto en los Estados Unidos);

d) Eliminación de la doble imposición económica sobre las utilidades de las empresas (excepto en los Estados Unidos);

- e) Supresión de privilegios e incentivos fiscales, con el consecuente ensanchamiento de las bases;
- f) Simplificación de las estructuras tributarias;
- g) Menor énfasis sobre la equidad vertical como criterio de evaluación de los sistemas tributarios (excepto en los Estados Unidos);
- h) Implantación generalizada del IVA tipo consumo como eje de la imposición al consumo (excepto en los Estados Unidos);
- i) Refuerzo de la normativa y de los recursos enderezados a combatir la evasión y la elusión fiscales.

Cuadro 19

PAÍSES SELECCIONADOS: TASAS IMPOSITIVAS ANTES Y DESPUÉS
DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1986

(Porcentajes)

	Tasas marginales máximas para individuos		Tasas marginales máximas para empresas	
	Antigua	Nueva	Antigua	Nueva
Australia	60.0	49.0	46.0	39.0
Canadá	34.0	29.0	36.0	28.0
Colombia	49.0	30.0	40.0	30.0
Indonesia	50.0	35.0	45.0	35.0
Israel	60.0	48.0	53.0	48.0
Japón	70.0	50.0	42.0	37.5
México	55.0	40.0	42.0	36.0
Suecia	75.0	50.0	56.0	30.0
Reino Unido	80.0	40.0	52.0	35.0
Estados Unidos	70.0	28.0	46.0	34.0

Fuente: Boskin, Michael y Charles McLure, Jr., *World tax reform*, ICS Press, San Francisco, California, 1990, pág. 283.

Ese conjunto de medidas ha sido guiado por el objetivo fundamental de garantizar la sostenibilidad de la política fiscal; contar con impuestos neutrales desde el punto de vista de una asignación de recursos orientada fundamentalmente por el mercado; preservar la equidad horizontal, y adecuar las administraciones tributarias al entorno político y social y al grado de desarrollo económico alcanzado por cada país, a fin de incrementar la eficiencia en fiscalización y captación de ingresos, y mejorar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.

Por otro lado, la movilidad internacional del capital ha obligado a reconocer la prioridad de los países de residencia en cuanto a la aplicación de gravámenes a los ingresos del capital y al ensanchamiento del radio de acción de los tratados enfocados a reducir o eliminar la doble imposición internacional.⁵⁴ Una manifestación concreta del fenómeno de la movilidad internacional del capital en los países centroamericanos ha sido la atribución de carácter cédular a los intereses pagados tanto a residentes en el país como a residentes en el exterior, medida que se justifica también por razones de índole administrativa. En fecha reciente, Nicaragua ha llegado incluso a exonerar los pagos por intereses a no residentes.

Como en otros países de América Latina durante los años ochenta, y por influencia de la cooperación financiera internacional, Centroamérica también se ajustó en líneas generales a las características expuestas. Con todo, cabe advertir que las consideraciones de equidad vertical han jugado un papel más importante que en los países desarrollados. Esto se observa particularmente en dos de los impuestos principales de la estructura tributaria centroamericana: en el Impuesto sobre la Renta (ISR) de las personas físicas y en el IVA. En el primero, la tendencia ha ido en el sentido de elevar el umbral a partir del cual se pasa a ser contribuyente, aun cuando esta medida también ha sido adoptada por razones de simplificación administrativa. En el segundo, puede observarse en general la gran cantidad de exoneraciones que aún persisten en países como Costa Rica y Honduras con características de gravamen, con tasa cero para un elevado número de bienes, que integrarían las canastas básicas de consumo. Se trata de dos medidas que, al margen de una cuestionable exageración en sus alcances, traducen la evidente preocupación por proteger a los grupos de menores ingresos.

La dependencia marcada respecto de los impuestos a los combustibles puede citarse como un rasgo saliente de la tributación centroamericana que ha sobrevivido a las transformaciones estructurales del sistema.

También en Centroamérica ha sido lento, complejo y a veces contradictorio el proceso de adaptación de la política y los instrumentos tributarios a las mutaciones impuestas por una nueva estrategia de desarrollo. El tránsito desde el modelo de sustitución de importaciones hacia otro centrado en la inserción eficiente de estas economías en las corrientes de comercio internacional se ha reflejado en decisiones que en algunos períodos no parecen seguir un diseño coherente. En ese sentido, la administración tributaria y la inducción al cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como la modernización de los sistemas, han tropezado no sólo con los rezagos de sociedades eminentemente rurales, sino también con las resistencias de la capacidad de cumplimiento en aquellos sectores que pasaron a tener el carácter de tradicionales dentro de la nueva concepción de apertura económica. De esa forma, es válido afirmar que las reformas tributarias han sido, en la

⁵⁴ Véase OCDE (1990), *Taxation and International Capital Flows*.

generalidad de las experiencias, graduales y parciales, a tal punto que en todos los países —acaso con la excepción de El Salvador— el proceso todavía está en curso.

Tal como se indicó, en el presente decenio, aunque con diferente ritmo, los países efectuaron importantes reformas y también ajustes periódicos menores a sus sistemas tributarios. Se trató de modernizarlos y convertirlos en instrumentos transparentes para el logro de objetivos menos ambiciosos que en el pasado, pero más claros en sus propósitos. Luego de esos ajustes, las tres grandes fuentes de imposición son el ISR, los impuestos generales de ventas y los gravámenes a la importación. En general, predominaron los siguientes criterios en el proceso de reformas que, en buena parte, allanaron el camino para una convergencia de los sistemas tributarios centroamericanos:

- a) Desplazamiento del peso de la recaudación hacia los impuestos internos.
- b) Acercamiento a una suerte de patrón centroamericano en las alícuotas del IVA y del impuesto a la renta sobre sociedades.
- c) Reducción de distorsiones en la asignación de recursos, sustancialmente por medio de la estructuración de impuestos generales; la disminución de la protección arancelaria nominal y efectiva; la derogación de impuestos a la exportación de ciertos productos tradicionales que permanecerían a lo sumo como pagos a cuenta de los ISR; y la aplicación de la tasa "cero" a exportaciones en los IVA. Todo esto, unido a una política de liberalización cambiaria, tornó redundantes e inapropiados a instrumentos del tipo de los anteriores certificados de exoneración de impuestos.
- d) Adecuación de mecanismos de incentivos a la exportación por medio de la creación y extensión de regímenes de zona franca y de perfeccionamiento activo en gravámenes aduaneros, como instrumentos básicos.
- e) Conformación de sistemas tributarios con mayor capacidad de reacción a los cambios en el ingreso nacional nominal, y mejoramiento de la equidad horizontal, por medio de la generalización de los impuestos sobre ventas, con estructura de valor agregado, abarcando prestación de servicios además de enajenación de bienes; supresión de impuestos de baja recaudación y alto costo administrativo, y eliminación de una gama importante de exoneraciones concedidas en materia arancelaria.
- f) Simplificación administrativa y mejora en el cumplimiento por parte de los contribuyentes, mediante el fortalecimiento de mecanismos de retención en la fuente; creación de cédulas especiales para ciertos ingresos; establecimiento de unidades especializadas en el seguimiento y control de grandes contribuyentes; y elevación de umbrales de aplicación de gravámenes, en algunos casos más allá de lo requerido por la adecuación a la inflación, con objeto de disminuir los costos de fiscalización a pequeños contribuyentes de muy escaso aporte a las finanzas. Esto último se ha complementado con la instauración de regímenes simplificados para los impuestos de renta y de venta, y en parte, como se dijo, ha estado determinado también por la intención de aligerar la carga tributaria sobre grupos de bajos ingresos.

g) Preocupación por el estímulo al ahorro, la inversión y el esfuerzo productivo, mediante adecuaciones a los ISR que conducen a disminuir el costo del capital empleado por las empresas (en general, con procedimientos de traslado de quebrantos y sistemas de depreciación acelerada de activos fijos); admisión de reservas libres de impuestos, en algunos casos; reducción del número de tramos tarifarios y de tasas marginales en el gravamen sobre los ingresos de las personas naturales y eliminación de la doble imposición sobre dividendos; así como adopción del método "consumo" en la estructura de los IVA, a fin de eliminar la doble imposición sobre equipos y, por ende, los sesgos en contra del empleo de los bienes de capital en las funciones de producción.

h) Búsqueda de mayor simplificación administrativa, mediante la creación de cédulas especiales para las rentas que proceden del trabajo en relación de dependencia.

i) Conformación de una gama más amplia de instrumentos de control de cumplimiento donde sobresalen la sanción de códigos y normas de procedimientos tributarios que castiguen con mayor severidad la evasión; e incorporación de métodos de determinación presuntiva en relación con ingresos difíciles de captar por medio de autodeclaración. El énfasis en los criterios enumerados, la importancia relativa de cada uno, o los procesos de modernización de estructuras, han estado condicionados por diferentes tipos de exigencias de corto plazo. Destacan aquí las presiones para aumentos coyunturales en la recaudación a fin de cerrar o disminuir las brechas de gasto. Además, han faltado en Centroamérica sistemas de programación financiera con un horizonte de mediano plazo, capaces de precisar de manera inequívoca el papel de los instrumentos de gasto público, tributación y endeudamiento, y evitar el surgimiento de conflictos acumulativos entre los diferentes objetivos de las finanzas públicas. En determinadas ocasiones se ha postergado demasiado la revisión crítica de las estructuras tributarias y de su funcionalidad ante las nuevas estrategias de crecimiento, sin desconocer el peso que han tenido los conflictos políticos y sociales en tres países. Hasta cierto punto, parece haberse dado un peso exagerado a los intentos por zanjar dificultades de carácter administrativo o se ha ampliado la gama de concesiones bajo presión de diferentes intereses en detrimento de otros propósitos, como el de equidad horizontal y vertical, en algunos países, como Costa Rica y Guatemala, donde destaca un sesgo a lo que podría llamarse la "cedularización" de los impuestos sobre la renta.

La falta de tales sistemas de programación en lo referente a ajustes tributarios y a secuencias de reformas, aunque no se presenta igual en todos los países, introduce además distorsiones en el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Son patentes los avances en la armonización de los gravámenes a las importaciones, pero queda todavía por recorrer bastante camino en lo referente a disminuir los obstáculos a la competencia, y por ende, a la eficiencia, derivados de ciertos rasgos estructurales disímiles en el impuesto al valor agregado, y de la falta de una decisión política que convalide los esfuerzos efectuados por la SIECA y los grupos técnicos centroamericanos en torno a la adopción de estructuras técnicas comunes para los impuestos específicos al consumo.

Por último, sobresalen dos temas importantes para la coordinación de las políticas fiscales en Centroamérica. El primero se refiere a los incentivos, a las exportaciones y al empleo, y el segundo al tratamiento de la inversión extranjera. En ninguno de los dos casos existen modalidades uniformes, o un programa mínimo de armonización, lo que se traduce en distorsiones al

movimiento de capitales, competencia por atraer inversiones y dificultades para la negociación de tratados de libre comercio entre los países de Centroamérica y terceros países.

3. Análisis de la carga tributaria y de su estructura en los países centroamericanos

En el largo plazo, la presión tributaria promedio de Centroamérica se ha mantenido prácticamente constante, al tiempo que registra uno de los niveles más bajos en la comparación internacional.

Cuadro 20

CENTROAMÉRICA: CARGA TRIBUTARIA PROMEDIO

(Porcentajes del PIB)

País	1980-1989	1990-1997
Centroamérica	12.0	11.5
Costa Rica	13.7	14.8
El Salvador	11.5	10.4
Guatemala	7.6	7.7
Honduras	13.4	15.8
Nicaragua	24.8	19.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La presión tributaria promedio está fuertemente influida por la bajísima aportación de Guatemala al sostenimiento de los gastos públicos y por la rigidez del esfuerzo tributario en El Salvador. Ambos países han representado históricamente entre 55% y 60% del PIB regional. Este comportamiento contrasta con la tendencia claramente ascendente de Honduras y con el avance, algo menos notable, observado en Costa Rica; no obstante, la suma de estos dos países absorbe menos del 40% del PIB centroamericano. En Nicaragua, el deterioro de la presión tributaria fue importante, tanto en el contexto centroamericano como en la experiencia internacional; pero el promedio regional es poco sensible a los cambios emprendidos por este país.

Sin embargo, el mantenimiento de la presión tributaria centroamericana por casi 20 años encubre cambios cualitativos relevantes, que se presentan en la estructura tributaria de todos los países, aun en aquellos donde la presión tributaria se ha estancado.

La sustitución de la base tributaria ligada al comercio exterior por la tributación de origen interno en todos los países, con excepción de Nicaragua; perceptible de inmediato en los impuestos de exportación y opacada por la subvaluación cambiaria, en algunos casos, o directamente por un ajuste drástico de la base tributaria, como sucedió en Honduras en 1990, respecto de los impuestos a la importación.

- La creciente importancia de los impuestos indirectos basados internamente.
- El cambio en la estructura de la imposición a las transacciones en el mercado interno, a favor del impuesto general de ventas (IVA).
- Menor gravitación de los “miniimpuestos”, es decir, de aquellos que como los timbres fiscales sobre actos y negocios. Aún se mantienen más que nada por ser fáciles de administrar, y a veces también por tratarse de recursos asignados a destinos específicos.

La sustitución de la “carga tributaria externa” y la mayor dependencia de la recaudación respecto de los impuestos indirectos, con base en las transacciones internas, se dan junto con el mayor peso del intercambio total con el exterior.

Ambos resultados se relacionan con el hecho de que la apertura comercial de fines de los ochenta y principios de los noventa fue un fenómeno donde la política tributaria jugó un papel muy destacado, apoyando incluso a la política cambiaria. Además, ocurrieron en el marco de la reanimación del comercio entre los países de la región y de la tendencia universal a ver en la imposición al ingreso un obstáculo al ahorro.

De forma más reciente, ha comenzado a gravitar lo que podría calificarse de confianza exagerada en la respuesta de la inversión extranjera a los estímulos tributarios. Este optimismo se observa en los pasos que están dando los países hacia la reducción de la tasa del ISR de las personas jurídicas y hacia la cancelación de los impuestos de retención a los dividendos girados al exterior.

Precisamente, la reducción de las barreras arancelarias, sobre todo entre 1995 y 1997, la eliminación de los gravámenes sobre productos de exportación y el incremento de las vacaciones fiscales en beneficio de los exportadores de bienes no tradicionales, fueron los elementos centrales de la política de estímulo a las exportaciones operada por la vía fiscal. Su instrumentación exigió anticiparse a una crisis de recaudación. Con esa finalidad, fue inevitable el recurso a la tributación indirecta de origen interno, en parte por ser ésta una forma de suplir la tendencia al deterioro de los ingresos —ocasionado por menores aranceles— con impuestos de efectos aproximadamente equivalentes sobre la estructura y el nivel general de precios. El incremento en la tasa del IVA en Costa Rica y en El Salvador, y la reactivación del diferencial del petróleo en Honduras, ejemplifican este tipo de reacción.

La tributación indirecta debió compensar, además, diferentes ajustes efectuados en el ISR de las personas naturales, en particular la reducción de las tasas marginales —percibida como medida de efectos positivos en términos de ahorro y de desaliento a la evasión— y la elevación de los mínimos no imponibles, explicada, a su vez, por razones de simplificación administrativa y de equidad vertical.

También la disminución del componente cíclico de la recaudación tendió a verse favorecida con el reemplazo de la “carga externa” por impuestos a las transacciones en el mercado doméstico.

En la búsqueda de una mayor neutralidad de la tributación, el IVA fue el instrumento de elección que explica, en gran medida, la transformación de la estructura tributaria. Los países que no lo habían implantado antes de 1980 (Guatemala y El Salvador) lo hicieron en diferentes

momentos en el curso de estos 19 años. Como resultado, el IVA en Centroamérica, que representaba apenas 6% o 7% de la recaudación tributaria a comienzos de los ochenta, pasó en la actualidad a significar 40% de la recaudación total.

El IVA también ha venido a reemplazar parcialmente a los impuestos específicos o selectivos, considerados distorsionantes en razón del cambio en la estructura de precios relativos que pueden ocasionar. Sin embargo, es probable que los países sigan prestando atención a los impuestos específicos, dada su contribución a la mejora de la equidad vertical del sistema (por la parte de gravámenes a bienes de lujo de demanda inelástica) y porque constituirían, de hecho, sólidos asideros tributarios, frente a la contracción relativa de la recaudación arancelaria. En general, además se presentan menores filtraciones en los específicos que en el IVA.

La pluralidad de situaciones en Centroamérica lleva a considerar con algún detenimiento la evolución que se dio en cada país en el curso de los dos decenios.

i) La carga tributaria sobre el comercio exterior. En el cuadro 21 se observa el decrecimiento en el peso de estos gravámenes en la región y los cambios trascendentes, aunque de signo opuesto en estos casos, de El Salvador y Nicaragua.

Cuadro 21

CENTROAMÉRICA: IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

(Porcentajes de la recaudación total)

País	1980-1989	1990-1997
Centroamérica	25.2	21.6
Costa Rica	26.1	20.8
El Salvador	30.7	16.4
Guatemala	25.5	21.4
Honduras	37.1	28.8
Nicaragua	10.1	25.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En El Salvador la importancia en declive de estos tributos refleja básicamente la derogación, al comienzo de este decenio, del impuesto al café, que desde entonces permanece como un pago a cuenta del ISR, lo que no alcanza a compensarse por el ascenso en la participación de los derechos a las importaciones. El efecto combinado de la derogación y la asimilación al ISR mejoró en su momento la posición de los exportadores. Algo semejante ocurrió en Guatemala aproximadamente en el mismo período. En Nicaragua, la mayor participación de los impuestos al comercio exterior obedece casi exclusivamente al comportamiento de los correspondientes a las importaciones, ya que los gravámenes sobre productos de exportación tuvieron siempre muy poco peso.⁵⁵ En Costa Rica

⁵⁵ En 1994, Nicaragua creó un Arancel Temporal de Protección que funciona como una sobretasa arancelaria que se ha venido reduciendo gradualmente.

la desgravación de los productos de exportación fue constante desde fines de los ochenta. En Honduras los gravámenes a la exportación todavía eran significativos a comienzos de los noventa, cuando se absorbió tributariamente parte del efecto de la devaluación; declinaron luego y continuarán haciéndolo, dado que el decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998 (Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano) derogó gravámenes arancelarios a la exportación de ciertos productos no tradicionales y del azúcar, y sobre todo introdujo una reducción gradual del impuesto a la exportación de banano.

En síntesis, la imposición al comercio exterior, que en los ochenta todavía podía considerarse en alguna medida representada del lado de las exportaciones, ha quedado restringida en la actualidad casi a los impuestos sobre las importaciones. La dependencia de la recaudación con respecto a éstos se elevó en el decenio de los noventa, a consecuencia tanto de subvaluaciones del tipo de cambio en algunos países, que encarecieron relativamente los bienes comerciales, como de la reactivación económica de la región. No obstante, la aplicación del programa de desgravación arancelaria en el último trienio está ocasionando en general una menor trascendencia de estos gravámenes.

Cuadro 22

CENTROAMÉRICA: IMPUESTOS SOBRE LAS IMPORTACIONES
(ARANCELES Y SOBRETASAS)

(Porcentajes de la recaudación total)

País	1990-1997	1995-1997
Centroamérica	23.3	20.2
Costa Rica	17.6	15.4
El Salvador	15.4	14.4
Guatemala	20.8	19.5
Honduras	25.0	22.0
Nicaragua	24.7	26.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

ii) La carga tributaria indirecta.⁵⁶ El crecimiento de la captación tributaria, vía la imposición indirecta, es una característica común a todos los países de la región, pero que sobresale en El Salvador y en Nicaragua.

Obviamente, la otra forma de seguir la evolución de la recaudación, desde el punto de vista de la clasificación dicotómica tradicional de los ingresos públicos, es referirse al comportamiento de los impuestos directos.

⁵⁶ Los impuestos sobre las exportaciones fueron clasificados como impuestos directos, por tratarse de gravámenes aplicados en países tomadores de precios en el mercado internacional.

En el largo plazo, si se hacen a un lado los impuestos sobre productos de exportación, la aportación de la tributación directa no ha variado en la región en su conjunto. Sin embargo, ha aumentado en El Salvador y en Guatemala, y decrecido fuertemente en Nicaragua. En los dos primeros ha sido más que nada el efecto de la absorción de los impuestos a la exportación por el ISR, mientras que en Nicaragua el descenso estuvo asociado a la reforma del ISR de las personas jurídicas en 1990, que entre otros ajustes unificó la tasa en 38.5% en sustitución de las diferentes tasas sectoriales que podían llegar hasta el 60%. Todo indica que el panorama de Honduras, donde el peso de la tributación directa es idéntico en los noventa al que se registró en el decenio anterior, tendrá variaciones significativas en los próximos años. Honduras y El Salvador son los países donde el ISR ocupa el lugar más destacado (aproximadamente una cuarta parte de la recaudación depende de este impuesto). Sin embargo, aun cuando en general no cabría esperar ninguna variación relevante en el papel de las fuentes de recaudación en El Salvador, la citada ley de estímulo a la producción de Honduras marca el comienzo de un acercamiento al patrón centroamericano en cuanto a reducción de los alícuotas del ISR, tanto en el impuesto sobre sociedades como en el que grava a las personas naturales. Al mismo tiempo, la tasa básica del IVA casi se duplicó, al pasar de 7% a 12%. Este es el ajuste más drástico efectuado de una sola vez en la historia de los impuestos generales a las ventas en la región. En perspectiva, el ISR, como ha sucedido en América Latina, ha tendido a perder importancia, pero en Centroamérica la evolución ha ido más rápido que en el resto del continente.

Cuadro 23

CENTROAMÉRICA: IMPOSICIÓN INDIRECTA

(Porcentajes de la recaudación total)

País	1980-1989	1990-1997
Centroamérica	67.2	75.6
Costa Rica	68.6	77.1
El Salvador	54.1	71.9
Guatemala	70.9	77.3
Honduras	64.1	69.5
Nicaragua	75.8	84.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Los impuestos sobre la riqueza, el patrimonio neto o partes de éste (bienes raíces y automóviles) continúan siendo una fuente intrascendente de las finanzas centroamericanas, como en la generalidad de los países en desarrollo, pese a que podrían ser un factor capaz de contribuir a mejorar la equidad vertical de los sistemas tributarios con distorsiones menores desde el punto de vista de la eficiencia. A lo largo de los últimos 18 años, los países de Centroamérica aprobaron y suprimieron los impuestos al patrimonio neto en dos experiencias (Nicaragua y El Salvador) y sancionaron, en los restantes, impuestos sobre los activos de las empresas. En Nicaragua, en 1992 se derogó el impuesto al patrimonio neto que se había creado en la década de los ochenta. La derogación tuvo por objeto "incentivar la formación de empresas y la acumulación de capitales". Por el lado de los impuestos sobre los activos, éstos han tenido la peculiaridad de impuestos

mínimos sobre los ingresos y han procurado servir como instrumento de control de la evasión y como expediente de compensación de la generosidad, y en ciertos casos de la irreversibilidad a corto plazo, de la política de incentivos, aunque en Guatemala el motivo central fue más de tipo coyuntural o de impacto inmediato en la recaudación. Es probable que su introducción haya traído beneficios tanto desde el punto de vista de la equidad horizontal como de la vertical. Desafortunadamente, el impuesto a los activos en Guatemala termina su vigencia en 1999; y en Honduras, la citada ley de estímulos a la producción lo cancela gradualmente a partir de 1999 hasta desaparecer en el 2002.

iii) Los impuestos al consumo. A partir de la distinción tradicional entre impuestos al ingreso, a la riqueza o patrimonio y al consumo, el cambio más sobresaliente de la estructura tributaria de Centroamérica se produjo en la imposición interna al consumo, no tanto por lo que se refiere a su peso en la recaudación como en lo relacionado con la estructura misma de esa imposición, por lo menos a cierto nivel de análisis, al perder participación los gravámenes a productos y servicios específicos, y ganarla considerablemente los impuestos generales a las ventas.

Sobresale la participación de los impuestos sobre productos y servicios en Nicaragua. En este país, en el decenio de los ochenta se reforzaron los impuestos directos y los selectivos al consumo (en especial los aplicados a la llamada industria fiscal: cerveza y bebidas alcohólicas, tabaco, aguas gaseosas y derivados del petróleo). Junto con el Impuesto General a las Ventas (un IVA tipo consumo), cuya tasa general pasó de 8% a 10% en 1982, y el ISR, se captaba hacia 1984 alrededor del 80% de los ingresos tributarios del gobierno central. A partir de 1985 la economía nicaragüense entró en un proceso de hiperinflación que ubicó el alza de precios en 33 000% en 1988. Hubo pérdidas importantes por efecto Tanzi y aumento de la evasión. Ambos fenómenos erosionaron gravemente la recaudación de todos los impuestos. En 1990, el nuevo gobierno realizó una revisión a fondo del sistema tributario en refuerzo de las medidas monetarias enderezadas a poner un corte radical a las expectativas inflacionarias. Hacia 1990 regían diferentes tasas sobre la renta de las personas jurídicas, que llegaban hasta el 60%. Existían, además, otros impuestos directos sobre el capital y sobre ingresos derivados de la transferencia de activos, aparte del ya citado impuesto sobre el patrimonio neto. La reforma de 1990 pretendió alentar la formación de capital y atenuar las distorsiones provocadas por las diferentes tasas impositivas en la imposición al consumo. Sus instrumentos principales fueron el abatimiento de la imposición directa, y la ampliación de la cobertura y la elevación de la tasa del IVA. Sin embargo, pese a su efecto distorsionante, los impuestos provenientes de la industria fiscal continuaron desempeñando un papel considerable como asideros tributarios.

La participación de los impuestos específicos de Honduras no ha variado, y destaca, como en Nicaragua, el aporte fundamental a las finanzas públicas representado por los impuestos a los derivados del petróleo, un fenómeno que también se refleja en la inflexibilidad a la baja de la participación de los gravámenes a la importación en la recaudación total. Por otro lado, Honduras ha ido revisando gradualmente las bases tributarias de los específicos para acomodarlas al ritmo de la inflación. Este proceso está llevando al reemplazo de las tasas específicas por equivalentes ad valorem.

Cuadro 24

CENTROAMÉRICA: IMPOSICIÓN INTERNA AL CONSUMO

(Porcentajes de la recaudación total)

País	1980-1989	1990-1997
Imposición global	51.9	55.7
Costa Rica	54.7	59.4
El Salvador	44.4	56.5
Guatemala	54.8	55.9
Honduras	36.4	44.6
Nicaragua	64.8	59.3
Impuestos sobre productos y servicios específicos	23.7	17.1
Costa Rica	16.7	16.4
El Salvador	19.1	9.0
Guatemala	14.1	12.6
Honduras	24.2	24.0
Nicaragua	43.2	38.6
Impuestos generales sobre las ventas	20.1	35.6
Costa Rica	21.9	39.0
El Salvador	24.2 a/	46.9
Guatemala	27.7 b/	38.9
Honduras	12.1	20.6
Nicaragua	13.9	14.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ En todo el decenio y hasta 1992 rigió un impuesto sobre las ventas en cascada.

b/ Hasta la introducción del IVA en 1983 rigió, al igual que en El Salvador, un impuesto sobre las ventas en cascada.

Costa Rica resalta como otra economía que presenta inflexibilidad de los impuestos específicos. Pero el caso de Costa Rica es singular en la región. En un trabajo del profesor Thelmo Vargas,⁵⁷ se hacen varias consideraciones pertinentes para el enfoque de este estudio: 1) los llamados impuestos selectivos de consumo incluyen una enorme gama de productos (más de 1 500) sin mayor distinción en cuanto a si son o no de consumo suntuario; tienen un costo administrativo alto y la mayoría de los bienes sujetos al impuesto aportan muy bajos ingresos fiscales; 2) más de cuatro quintas partes del total de ingresos en este sector de la tributación proviene de siete categorías de productos; 3) el poder ejecutivo tiene la facultad de modificar tarifas impositivas dentro de determinados rangos e incluso de incorporar nuevos productos a la lista de bienes gravados y establecer la respectiva tarifa. Ante esta realidad, el autor propone reducir drásticamente la gama de productos gravados (que se concretaría a “vehículos, cervezas, cigarrillos, prendas de vestir-tejidos, electrodomésticos, gaseosas, licores, cosméticos y perfumes, pinturas y barnices, llantas y detergentes, que aportan 85% de los ingresos por este concepto”). Se afirma que de esta

⁵⁷ Vargas, Thelma, “Racionalización del Sistema Tributario Costarricense”, presentado en un seminario realizado en septiembre de 1997 en la Academia de Centroamérica de San José, Costa Rica.

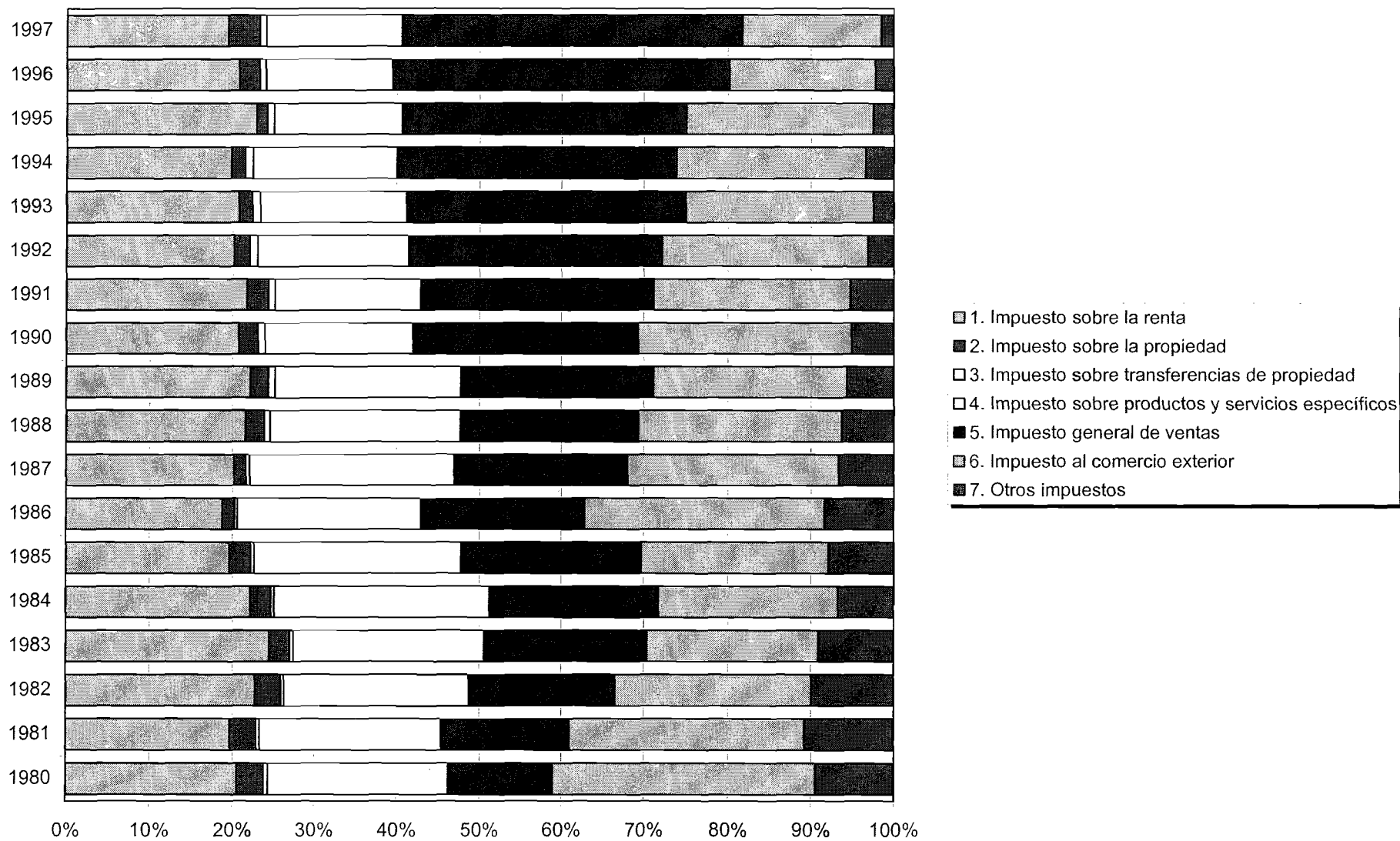
forma el impuesto adquiriría realmente el carácter de “selectivo” y complementario del IVA, este último de naturaleza “general”.

Con respecto al IVA costarricense, que junto con el hondureño es el más vulnerado por exoneraciones objetivas, el mismo trabajo destaca dos aspectos cruciales: uno, en cuanto a que la cobertura de la canasta de bienes exonerados contiene artículos que difícilmente califican como de consumo básico; y dos, la facultad del poder ejecutivo para modificar el contenido de esta canasta de exoneraciones “la hace susceptible de presiones políticas”.

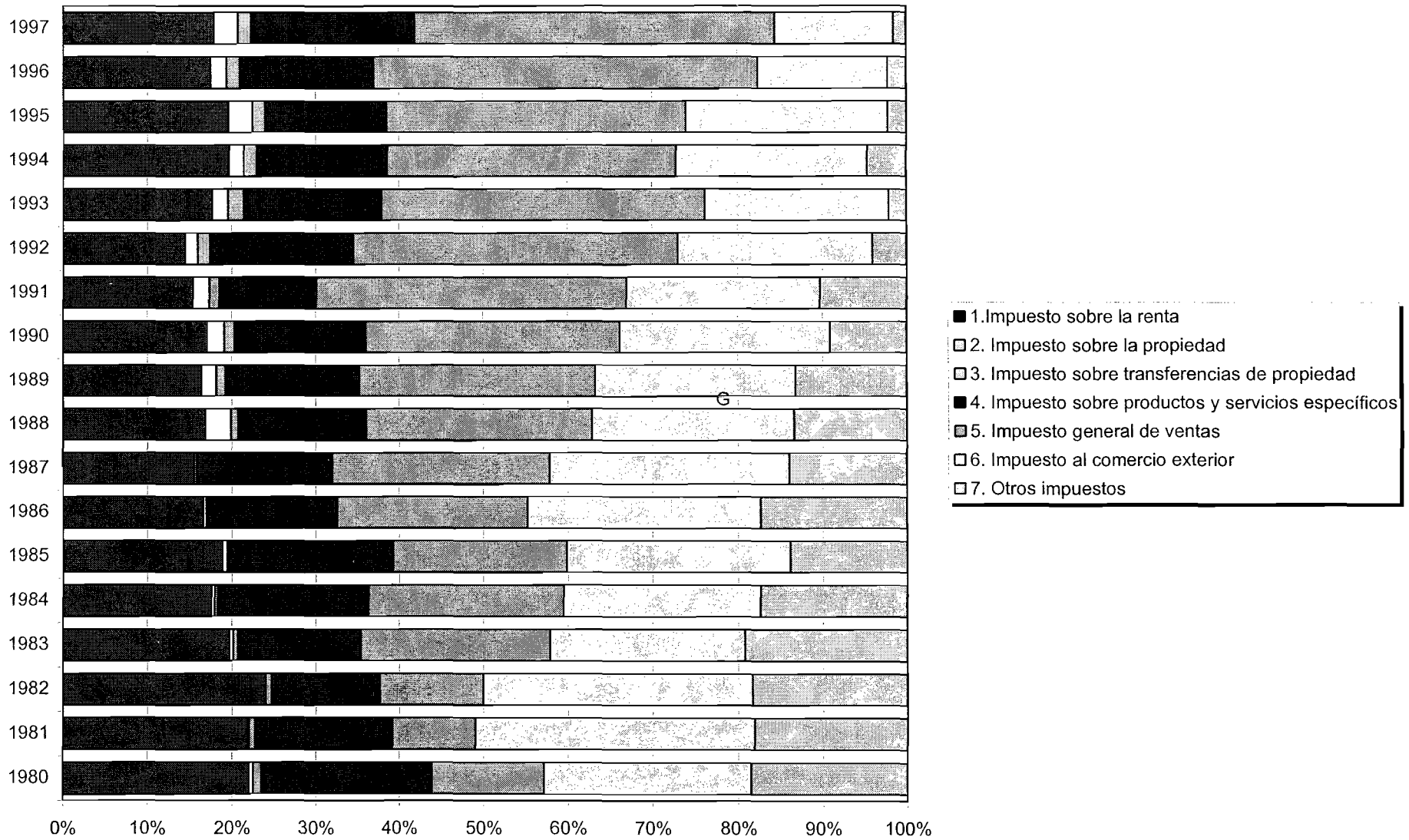
iv) Recapitulación. La evolución de las estructuras tributarias es un ejercicio que, pese a sus imperfecciones, permite formular algunas conclusiones preliminares. La estructura tributaria de El Salvador, tras un proceso que ocupó relativamente pocos años, es la que más se adapta funcionalmente a los requerimientos de la inserción internacional de su economía, y la que más se conforma a las pautas internacionalmente reconocidas: 1) reducido peso de la imposición al ingreso; 2) alta participación de los impuestos al consumo; 3) papel relativamente menor de los impuestos distorsionantes; 4) destacada importancia del impuesto general a las ventas de característica neutral (IVA); 5) baja participación —en relación con el importante grado de apertura externa de la economía— de los impuestos al comercio exterior, y 6) práctica desaparición de los miniimpuestos.

No obstante, la carga tributaria del país sigue siendo muy baja y, de continuar esta tendencia, la tributación continuará mostrándose insuficiente para atender las necesidades del gasto de índole social, sin desconocer que puede hacerse mucho para mejorar la productividad del sector público. Sobre el papel de la tributación, desde el ángulo de la distribución del ingreso, los rasgos enumerados anteriormente, aunados al hecho de que, como en los demás países, la riqueza o el patrimonio prácticamente están fuera del alcance de la tributación, permiten suponer que este aspecto ha tenido escasa relevancia entre los objetivos de la reforma tributaria. Dada la desigual distribución del ingreso y de la riqueza que caracteriza al país, cabría realzar el papel de la tributación con objeto de reducir aquella disparidad. En el desarrollo de un programa con esa orientación, sería recomendable que se emprendieran estudios tendientes a estimar la distribución de la carga tributaria por tramos de ingreso.

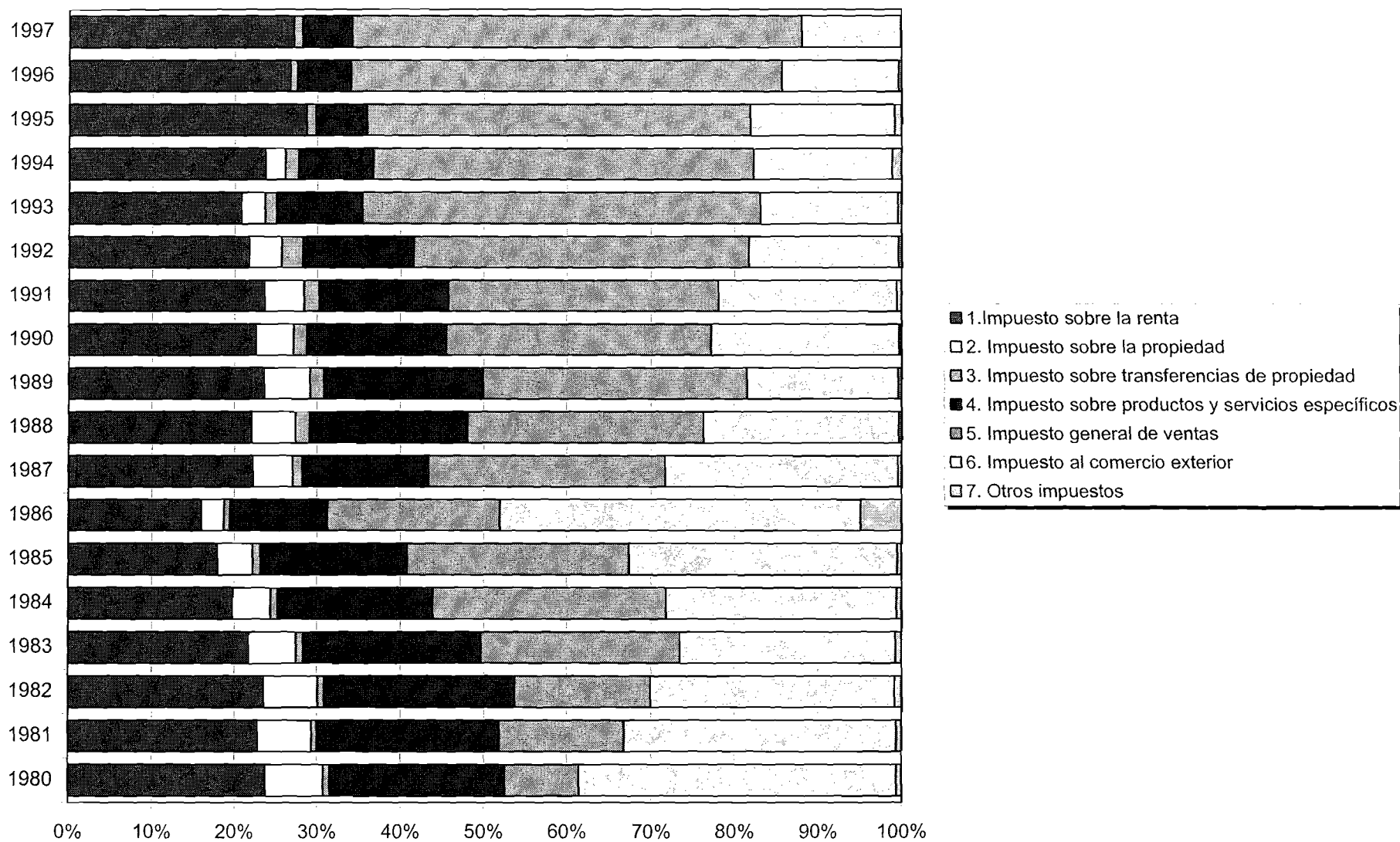
Centroamérica: estructura porcentual de los ingresos tributarios



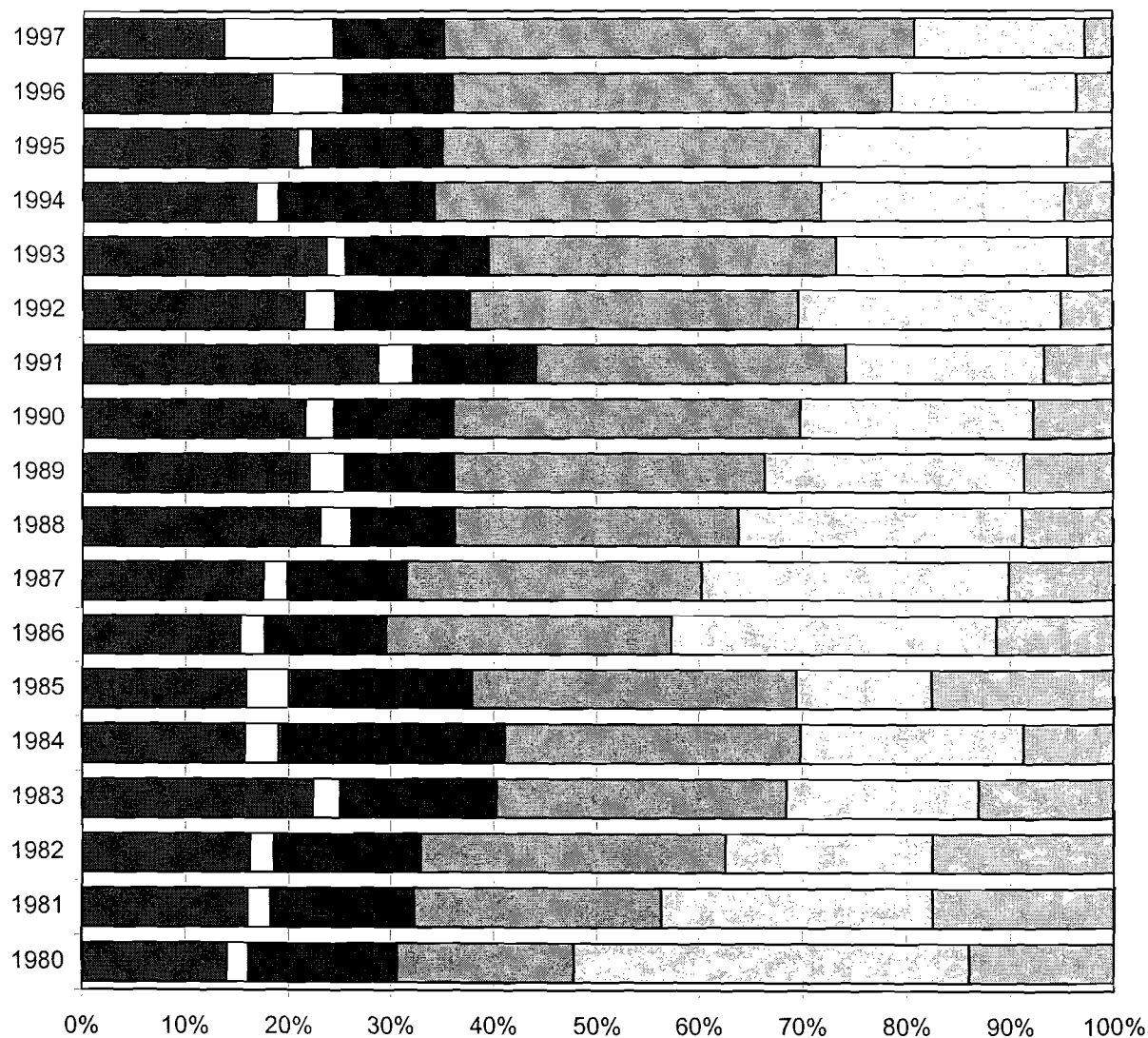
Costa Rica: estructura porcentual de los ingresos tributarios



El Salvador: estructura porcentual de los ingresos tributarios

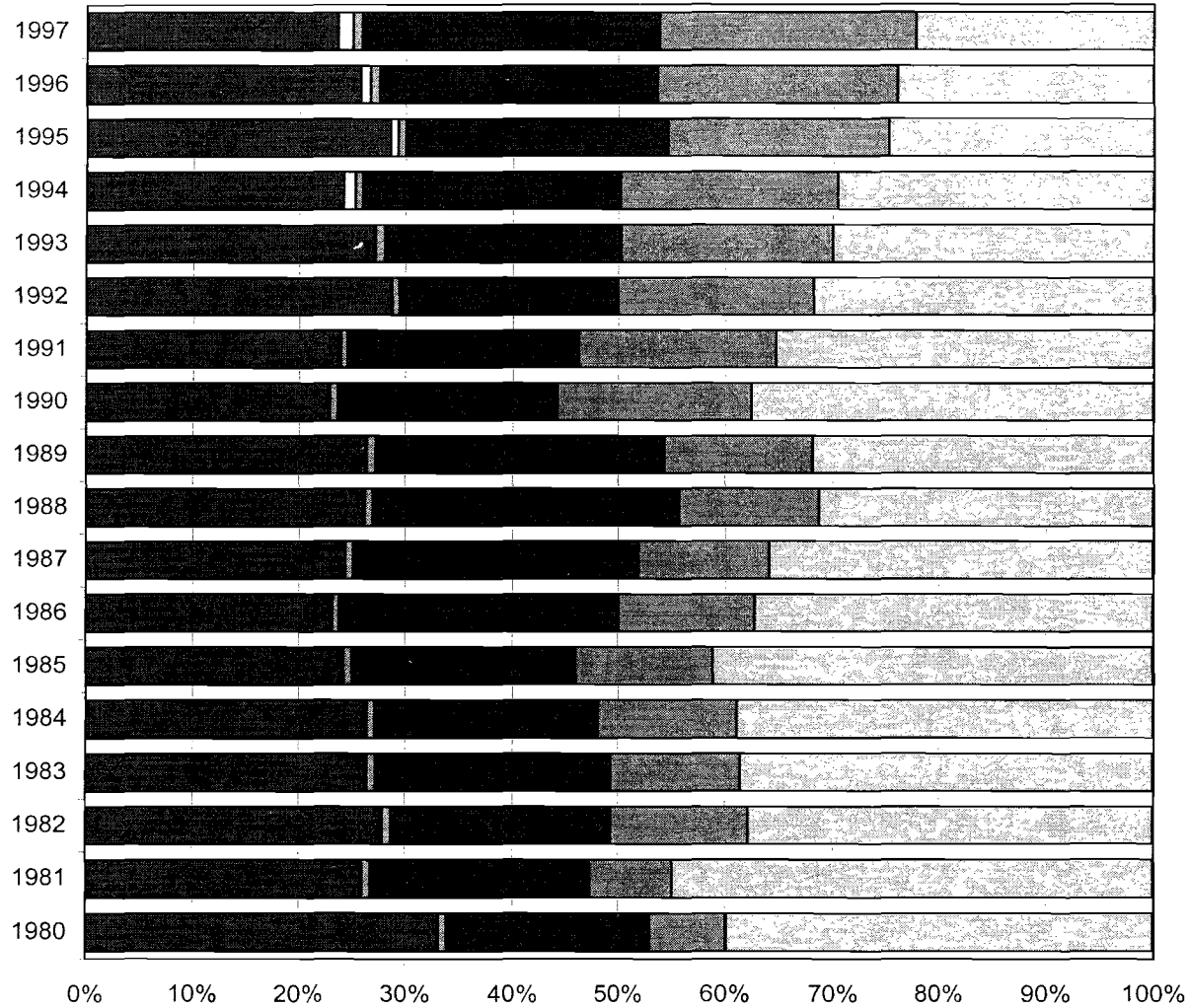


Guatemala: estructura porcentual de los ingresos tributarios



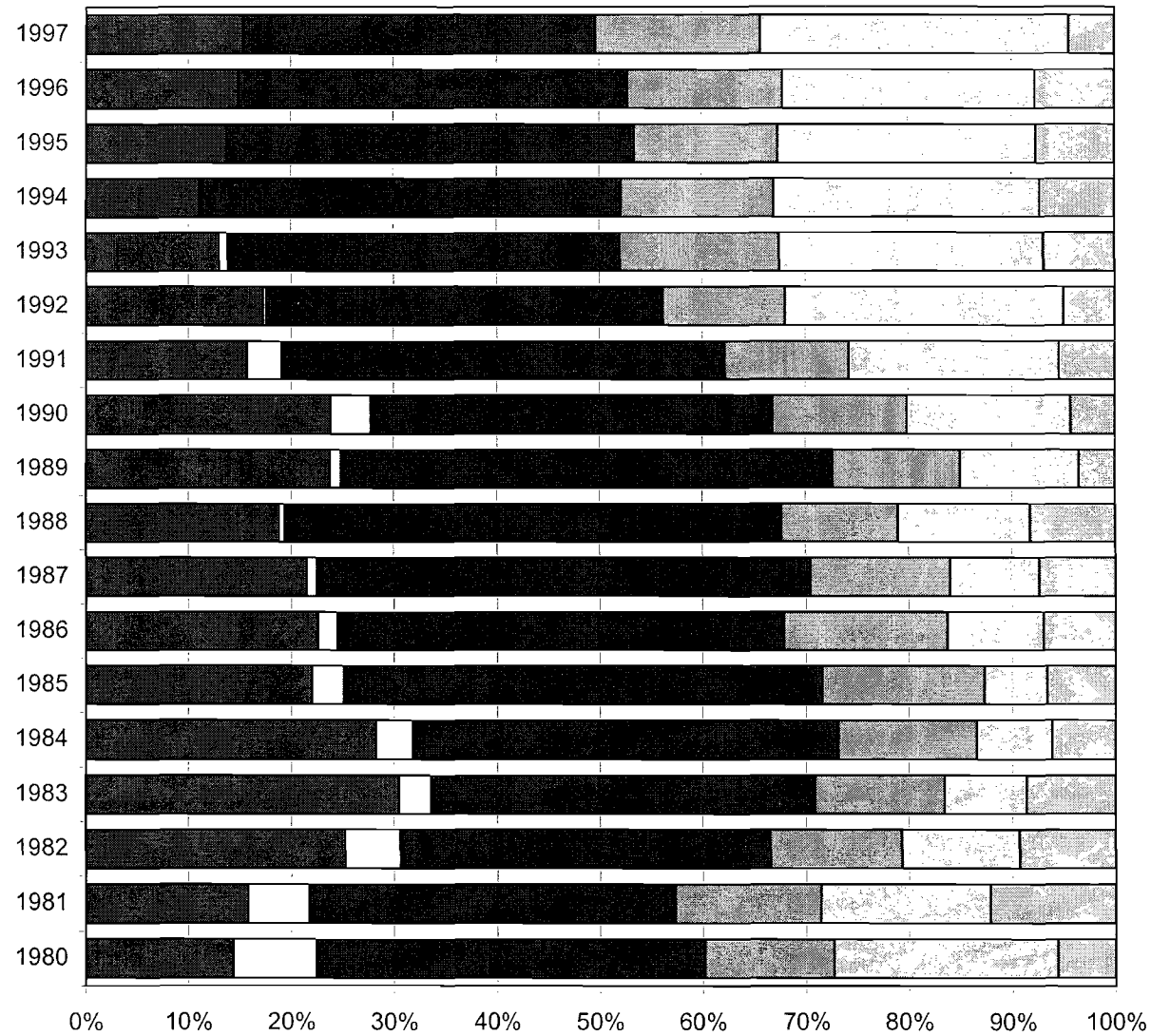
- 1. Impuesto sobre la renta
- 2. Impuesto sobre la propiedad
- ▨ 3. Impuesto sobre transferencias de propiedad
- 4. Impuesto sobre productos y servicios específicos
- ▨ 5. Impuesto general de ventas
- 6. Impuesto al comercio exterior
- ▨ 7. Otros impuestos

Honduras: estructura porcentual de los ingresos tributarios



- 1. Impuesto sobre la renta
- 2. Impuesto sobre la propiedad
- ▨ 3. Impuesto sobre transferencias de propiedad
- 4. Impuesto sobre productos y servicios específicos
- ▨ 5. Impuesto general de ventas
- 6. Impuesto al comercio exterior
- ▨ 7. Otros impuestos

Nicaragua: estructura porcentual de los ingresos tributarios



- 1. Impuesto sobre la renta
- 2. Impuesto sobre la propiedad
- 3. Impuesto sobre transferencias de propiedad
- 4. Impuesto sobre productos y servicios específicos
- 5. Impuesto general de ventas
- 6. Impuesto al comercio exterior
- 7. Otros impuestos

III. LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN CENTROAMÉRICA

El análisis que sigue aborda el tema desde dos ángulos:

1) El referido a la presencia en Centroamérica de regímenes de fomento de actividades especiales;

2) El que se relaciona con los instrumentos generales contemplados en la legislación ordinaria de imposición al ingreso y al consumo, instrumentos no necesariamente asociados al objetivo de impulsar determinadas actividades o sectores de producción.

En el primer caso, el énfasis descansa en el conjunto de beneficios (principalmente tributarios, entre los que destacan las vacaciones fiscales) que se otorga a inversionistas potenciales a fin de inducir cambios en la asignación de recursos. De esta manera se pretende orientar la nueva inversión hacia sectores o ramas prioritarias en una forma que patentice los beneficios sociales y privados a obtener de la explotación de esos rubros. En general, se conceden basándose en decisiones discrecionales, que evalúan previamente la conveniencia de otorgar ciertos subsidios a una propuesta ubicada en un marco de condiciones formalmente establecido.

En el segundo, se trata de instrumentos instituidos con objeto de influir más sobre el volumen global que sobre el despliegue horizontal de la inversión. Tales instrumentos, en general aunque no en su totalidad, son de aplicación automática por parte de los interesados, es decir, no requieren una autorización expresa de las autoridades fiscales o de los encargados de aplicar políticas de fomento. Como en el caso anterior, también operan mediante alteraciones de la tasa de rendimiento del capital en el margen, y en Centroamérica están representados básicamente por las siguientes categorías o modalidades:

- a) Nivel comparativo de las tasas legales.
- b) Esquemas de compensación o traslado de pérdidas aplicables a la demostración de los resultados obtenidos en uno o varios ejercicios.
- c) Reglas de depreciación o de amortización de activos.
- d) Ajustes de bases tributarias a fin de reflejar efectos de la inflación en las cuentas patrimoniales y de resultados de las empresas.
- e) Tratamiento de dividendos y utilidades distribuidas por sociedades no anónimas en cuanto a su sometimiento a única o doble imposición.
- f) Reinversión de utilidades.
- g) Características de los impuestos al consumo, en especial del IVA.

A. Los regímenes especiales de fomento de actividades específicas

En Centroamérica sobresalen con nitidez los mecanismos cuyo objeto es diversificar la oferta exportable y ensanchar las fuentes de empleo.

Estos regímenes datan de los años setenta y ochenta; se volvieron más relevantes merced al cambio en la estrategia de desarrollo operado entre mediados y fines de los ochenta, cuando se privilegió el desarrollo hacia afuera, asignando relevancia a los productos no tradicionales; ⁵⁸ luego sufrieron determinadas transformaciones en su proceso de acercamiento a la forma que hoy los caracteriza, en función de críticas enderezadas a llamar la atención sobre su costo en términos de ingresos fiscales, por imperativos de adecuación a determinadas normas en las relaciones de comercio internacional, o por presión de intereses privados.

El Salvador y Nicaragua atravesaron largos períodos de conflictos armados internos en los ochenta, y ello influyó en su atraso relativo frente al resto de Centroamérica en la puesta en marcha y consolidación de los regímenes a los que se pasará revista. No obstante, desde comienzos del decenio de los noventa se sumaron a los esfuerzos regionales por asumir una estrategia de desarrollo más orientada a la exportación hacia terceros países. Así, el panorama de incentivos a la exportación adquirió una dimensión regional no conocida anteriormente. Por consiguiente, las políticas de cada país se han vuelto cada vez más interdependientes y ha aumentado la preocupación en torno a la intensidad comparativa de los estímulos ofrecidos por cada gobierno, a su eficacia real, y al efecto que puedan ejercer sobre la atracción de inversión extranjera directa, en particular de países adelantados o de países en proceso de desarrollo, pero con capacidad de aportar también mejoras tecnológicas y acceso a mercados.

El fenómeno de la interdependencia o de las externalidades de las políticas de fomento no se refleja todavía en otros esquemas de inducción o canalización de nueva inversión hacia actividades específicas: turismo u otras ramas que dependen fuertemente de recursos naturales localizados. Por ello, estos casos se consideran aquí de manera menos detallada. Con todo, en algunos ejemplos hay motivos para sospechar que las políticas de asignación de recursos de los gobiernos individuales puedan estar siendo afectadas por apoyos exagerados a determinados sectores.

1. El fomento de las exportaciones. Visión global y evolución por países

Se ha vuelto común distinguir dos instancias en la política de estímulos a actividades específicas seguida históricamente en Centroamérica, en función de que aquella se apoyase en una "primera" o en una "segunda" generación de incentivos. La primera generación estuvo ligada a las políticas de sustitución de importaciones basadas en los mercados locales y en el centroamericano. La segunda surgió como reacción a los costos en términos de eficiencia de la primera, y se orientó, a partir de los años ochenta, al fomento de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Esta

⁵⁸ De hecho, entre 1989 y 1991 se ubica el mayor número de disposiciones en materia de promoción de exportaciones no tradicionales que, en relación con el panorama previo, aportan modificaciones importantes desde el ángulo del incremento de las inversiones en áreas de producción específicas.

segunda generación se caracterizó por un intento de compensar diferentes tipos de distorsiones generadas por la primera política, en particular para combatir el sesgo antiexportador imputable a aquélla. Conviene aclarar que lo tributario es un componente importante, pero no único, de ambas generaciones de incentivos.

Costa Rica constituye un ejemplo que permite seguir la transición desde la primera a la segunda generación de incentivos; apreciar la forma en que los estímulos fiscales de segunda data fueron consolidándose, y analizar la génesis de las modalidades concretas que prevalecen en la actualidad en materia de regímenes especiales de fomento de exportaciones centrados en el uso de la política fiscal-tributaria.

En 1984 (mediante la ley 6955) Costa Rica introdujo dos importantes ajustes en su legislación de fomento. Con una clara indicación de la característica principal que adoptaría la política de fomento, esos ajustes se incorporaron de partida a la legislación tributaria, en la que permanecieron prácticamente hasta 1997: i) se creó el contrato de exportación como instrumento para coordinar las ventajas y facilitar los beneficios que diversas leyes otorgaban a las empresas exportadoras, y ii) se estableció un régimen de admisión temporal que permitía recibir dentro del territorio aduanero (con suspensión de toda clase de tributos y constituyendo garantías con capacidad de responder eventualmente del pago de estos últimos) ⁵⁹ mercancías destinadas al exterior tras haber sido sometidas a procesos de reparación, reconstrucción, montaje y ensamble. Por el término de 12 años, de 1984 a 1996, las empresas exportadoras de productos no tradicionales no amparados en tratados de libre comercio accedieron a los siguientes beneficios. Primero, exención del 100% del impuesto sobre la renta a la parte de las utilidades netas del período obtenidas en las operaciones de exportación no tradicional a terceros mercados. Segundo, deducción (con respecto a la base imponible) del 50% del monto de lo pagado, por medio de una bolsa de comercio, en la compra de acciones nominativas de sociedades anónimas domiciliadas en el país con programas de exportación del 100% de su producción, con un límite del 25% de la renta neta del período en que se realizase la compra. Y tercero, exención de todos los derechos de importación sobre materias primas, insumos y envases no producidos en el país que formasen parte integrante de productos no tradicionales exportados a terceros mercados.

De esa forma, ya sea que se suscribiesen contratos de exportación, ⁶⁰ o que las empresas se acogiesen al régimen de admisión temporal, los exportadores de productos no tradicionales disfrutaban de la exoneración del impuesto sobre la renta y de la exoneración —o suspensión afianzada en el segundo caso— de gravámenes de importación. Para la admisión temporal, la suspensión comprendía además los aranceles de importación sobre equipos y repuestos cuando se tratara de bienes necesarios para el desarrollo de procesos de ensamble o maquila. Con todo, lo más importante como estímulo de naturaleza fiscal parece haber sido la inclusión, en los contratos de

⁵⁹ En la experiencia universal, con temprano antecedente en la Comunidad Europea, en este mecanismo para las mercancías importadas temporalmente debe prestarse una caución correspondiente al monto de derechos aduaneros que se deberían en caso de importación definitiva de los mismos bienes, así como del monto de los intereses moratorios calculados sobre la base del plazo concedido para la reexportación.

⁶⁰ El Reglamento No. 15828-4 de la ley 6955 en su artículo 16 estableció que todo contrato de exportación se activaba a partir de su suscripción por parte del gobierno y del interesado, y tendría una vigencia máxima hasta el 30 de septiembre de 1996.

exportación, de disposiciones mediante las cuales los exportadores podían hacerse acreedores a certificados de abono tributario (CAT). Junto a las posibilidades de exonerar de aranceles a la importación, venían a representar un típico subsidio a la exportación.

A partir de la ley número 6999 de 1985 se puso un límite a los beneficios susceptibles de obtenerse por medio del CAT, al disponerse que tales certificados se otorgarían hasta por un 30% del valor fob de las exportaciones. Luego, en la nueva ley sobre el ISR (ley número 7092, de 1988), ese porcentaje descendió de 30% a 25%, monto en el que permaneció hasta su eliminación como instrumento promocional. En 1991 (ley número 7257) se estableció que el porcentaje por conceder podía variar de acuerdo con el valor agregado de las exportaciones y con el país de destino de la exportación. Hasta entonces, como se verá después, la falta de referencia al valor agregado como indicador del monto del beneficio impedía ejercer su regulación apropiada, desde el punto de vista de efectos netos sobre la balanza de pagos.

Varios investigadores de la realidad costarricense han resaltado que los incentivos de la segunda generación fueron eficaces en la promoción de las exportaciones no tradicionales. Así, por ejemplo, se ha señalado que entre 1984 y 1994 dichas ventas ascendieron en importancia con respecto al total de las exportaciones, al pasar de 34% a 59%, de modo que en el curso de 10 años hubo un significativo cambio estructural en las ventas externas del país. El fenómeno sería atribuible en parte a la vigencia de los regímenes promocionales, y en especial a la de los contratos de exportación con sus típicos instrumentos de vacaciones fiscales y de beneficio otorgado por la vía de los CAT.

No obstante, también se ha hecho notar que los CAT tuvieron un elevado costo fiscal. Por ejemplo, en 1994 el entonces Ministro de Hacienda, Fernando Herrero Acosta, delineó con claridad la dimensión del problema, al declarar que “cuando se planteó en los años ochenta la necesidad de impulsar un nuevo modelo de crecimiento en nuestra economía recurrimos a un sistema de incentivos basado en exoneraciones y subsidios. La estrategia fue muy efectiva: la economía costarricense es hoy muy distinta de lo que era hace 12 o 15 años... Pero en ese camino, mientras tomamos esas medidas para hacer la transición descuidamos las finanzas públicas. Creamos un sistema en el cual entre más éxito tengamos desarrollando el nuevo modelo, peor están las finanzas públicas, porque el desarrollo de las exportaciones no tradicionales, del turismo, de las actividades forestales, actividades todas que disfrutaban de amplias exoneraciones y subsidios requiere de gasto e inversión pública, pero no contribuye a los ingresos del gobierno”.⁶¹

Un documento reciente,⁶² preparado por un grupo especial de trabajo de la Secretaría de Hacienda, corrobora la aseveración anterior. Es evidente el paralelo entre la emisión de los CAT y la evolución de las exportaciones no tradicionales; pero al mismo tiempo se observa que la aplicación de aquellos a la cancelación de obligaciones tributarias llegó a causar una fuerte erosión de las recaudaciones. Así lo muestra el cuadro 25, basado en datos contenidos en dicho documento.

⁶¹ Cita tomada de Cornick (1997).

⁶² Grupo Especial de Trabajo (1998), *El sistema tributario costarricense: Diagnóstico y propuestas*, abril.

Cuadro 25

COSTA RICA: CERTIFICADOS DE ABONO TRIBUTARIO E INGRESOS
TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Miles de millones de colones y porcentajes)

Año	CAT		Ingresos tributarios	Relaciones CAT ingresos tributarios	
	Otorgados	Aplicados		Otorgados	Aplicados
1990	7.3	5.9	70.9	10.3	8.4
1991	9.1	7.5	96.6	9.4	7.7
1992	6.5	7.4	133.6	4.9	5.6
1993	12.1	6.2	154.7	7.8	4.0
1994	13.5	10.9	194.6	6.9	5.6
1995	14.5	12.5	242.9	6.0	5.2
1996	24.6	14.9	291.9	8.4	5.1
1997		19.1	352.1		5.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Precisamente, a causa de los costos fiscales derivados de la existencia de los CAT y del régimen de administración temporal, la citada ley 7257 dispuso que si bien habrían de seguirse concediendo certificados (hasta octubre de 1999 como fecha límite), a cambio de ello las empresas beneficiadas tendrían que aceptar que se redujese 30% el monto de CAT aprobados. Por otro lado, la misma ley canceló el beneficio de exoneración del impuesto sobre la renta contemplado dentro del régimen de admisión temporal. De esta forma, no existen actualmente vacaciones fiscales en el ISR respecto de los dos regímenes reseñados hasta aquí.

A pesar del importante desarrollo de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica en los últimos 12 o 15 años, poco se ha comentado acerca de la alta dependencia de estas exportaciones respecto de las importaciones requeridas para sostener el elevado ritmo de las ventas. Es probable que la realización de un estudio global del problema condujese a matizar los juicios favorables acerca de los beneficios que se obtuvieron en términos de generación de divisas y del proceso de desarrollo en su conjunto. Como antes se explicó, en 1991, junto con la reducción del porcentaje de los CAT, de 30% a 25% del valor fob de las exportaciones, se estableció el principio de que ese coeficiente podría variar en función del valor agregado en la exportación, lo que permitía tener en cuenta precisamente la ponderación de los contenidos importados como criterio de elegibilidad. Así, entre 1984 y 1991 los porcentajes estuvieron determinados exclusivamente por los valores fob de la exportación, lo que virtualmente restaba posibilidades de arrastre de actividades internas, sobre todo si se tiene presente que la propia exoneración arancelaria constituía, a diferencia de ahora, un atractivo bastante significativo para destinar recursos a actividades no tradicionales.

Junto a los dos regímenes antes comentados, Costa Rica contaba desde 1981 con el tercer sistema importante de promoción de exportaciones no tradicionales (presente, aunque modificado, en la realidad actual centroamericana): el régimen de zonas francas, conocidas inicialmente en Costa Rica como Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales (ley 6695). Con

algunas variantes, ese sistema se venía ensayando en Centroamérica ya desde los años setenta sobre la base de experiencias observadas en Panamá y en el Sudeste Asiático. En 1973 Guatemala creó la Zona Libre de Industria y Comercio “Santo Tomás de Castilla”; en 1974 El Salvador estableció la Zona Franca de San Bartolo, y en 1976 Honduras se sumó con la creación de la Zona Libre de Puerto Cortés. Estas primeras experiencias seguían principalmente al modelo panameño, es decir, eran de naturaleza eminentemente comercial. Luego, al tomar impulso la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, comenzaron a ser la sede de las operaciones realizadas por las empresas maquiladoras.

En 1990 Costa Rica dictó una nueva ley (la 7210) de zonas francas, en reemplazo de la ley 6695. La nueva norma y su reglamento incorporaron una serie de principios y disposiciones que significaron una importante ampliación de beneficios. Aunque básicamente se mantuvieron las exoneraciones fiscales en impuestos directos e indirectos (aduaneros e internos) hubo algunos cambios fundamentales en cuanto a ciertos beneficios: i) se distinguió en las exoneraciones del ISR según que las empresas se estableciesen en zonas de mayor o menor desarrollo relativo (véase el cuadro 26); ii) se instituyó un subsidio de hasta 15% sobre el monto de salarios pagados por empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo ⁶³ Estos dos incentivos contribuyeron a darle una dimensión regional a la política de desarrollo vía zonas francas. Además, iii) a las empresas establecidas en una zona franca —con excepción de las comerciales no productivas, es decir, de aquellas que simplemente manipulan, reempacan o redistribuyen mercaderías no tradicionales— se les permitió (previa autorización del Ministerio de Economía) introducir hasta un 40% de sus ventas totales en el territorio aduanero nacional, siempre que pagaran los mismos tributos a que estarían sujetas las mercaderías procedentes del extranjero, sin abonar impuesto de ninguna índole sobre el monto del componente nacional del bien introducido. Si bien correspondía al Ministerio de Economía aprobar las importaciones desde las zonas francas, y la aprobación debía tomar en cuenta que las importaciones en cuestión no pusieran al productor nacional en evidente desventaja, esta concesión estaba llamada a ser fuente de conflictos, dado que el producto elaborado en la zona e introducido luego al territorio aduanero había sido producido en condiciones más ventajosas (vacaciones fiscales y eventual subsidio salarial) que uno similar elaborado fuera de un área restringida. En rigor, no alcanzaba con que se abonaran los impuestos aduaneros exonerados; también se hubiera requerido cubrir eventuales impuestos a los ingresos comprendidos en el valor agregado del producto desviado hacia el mercado interno. ⁶⁴ Finalmente, iv) se previó el otorgamiento excepcional del régimen de zona franca fuera de dichas zonas (área sin población residente, autorizada por el Poder Ejecutivo a funcionar como tal) a empresas que por razones justificadas no pudieran instalarse en ellas; y v) se contempló la posibilidad de que un beneficiario acogido al régimen de zona franca pudiera establecer plantas satélites fuera del área restringida con tal de que no dejase a la producción efectuada en la zona con una proporción menor al 35% de la producción total. Por medio de estas dos figuras quedó plasmada una posibilidad de derrama hacia cualquier parte del territorio de producciones amparadas por un régimen excepcional, con tal de que no se superaran ciertos límites en materia de volúmenes de producción. ⁶⁵ Algo semejante

⁶³ Beneficio de cinco años de duración, decreciente a razón de dos puntos porcentuales anuales.

⁶⁴ Este tipo de situaciones, donde no se contemplaba la intervención paralela del Ministerio de Hacienda, fue una de las razones que impulsaron la reciente modificación de esta ley.

⁶⁵ Se agregó también el requisito de que la planta satélite contase con el correspondiente puesto aduanero.

Cuadro 26

COSTA RICA: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO REGÍMENES ESPECIALES

Beneficios				
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
Contrato de exportación <u>a/</u>	No	Exoneración; según un reglamento al efecto	Sí; únicamente para las empresas que aceptaron la reducción del porcentaje de CAT <u>a/</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas portuarias especiales • Simplificación de trámites y procedimientos • Créditos con tasa de interés preferencial • Depreciación acelerada • Exención de impuestos de ventas y consumo
Perfeccionamiento activo <u>b/</u>	No	Suspensión de toda clase de tributos (incluido IVA), bajo rendición de garantía, que cause la importación de materias primas; productos semielaborados; maquinaria, equipos y repuestos; material de empaque; moldes y matrices; muestras, modelos y patrones. Las mercancías deben ser reexportadas después de ser sometidas a procesos de transformación, reparación o ensamble. El plazo de permanencia es generalmente de seis meses, salvo para maquinaria y moldes, que pueden permanecer por cinco años	No	No
Régimen devolutivo de derechos <u>c/</u>	No	Reintegro de tributos pagados como consecuencia de la importación definitiva de envases, embalajes y mercancías que cumplan una función accesoria al embalaje o envasado de los productos de exportación, siempre que la exportación se realice dentro del plazo de 12 meses a partir de la importación	No	No

Cuadro 26 (Conclusión)

Beneficios				
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
Zonas francas d/	<p>Sí; para las empresas administradoras de parques, siempre que en el parque que desarrollen se instalen únicamente empresas acogidas al Régimen de zonas francas</p> <p>Para las empresas usuarias ubicadas en zonas de "mayor desarrollo relativo": exención de 100% en los primeros 8 años, y de 50% en los siguientes 4 años; para las ubicadas en zonas de "menor desarrollo relativo", 100% en los primeros 12 años y 50% en los siguientes.</p>	Exoneración para todo tipo de bienes, con excepción de vehículos, los que están definidos en la ley	No	<ul style="list-style-type: none"> • Exención de todo tributo sobre remesas al extranjero. • Exención de impuestos de ventas y consumo. • Exención por 10 años de los impuestos: territorial y al traspaso de bienes inmuebles; y sobre el capital y el activo neto. • Exención de tributos y patentes municipales. • - 10% de bonificación sobre el monto pagado de salarios a empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo. • Posibilidad para las industrias procesadoras o ensambladoras de vender en el mercado costarricense hasta un 20% de las ventas totales; para las industrias y empresas de servicios, el porcentaje puede llegar al 50.

Fuentes: Eduardo Alonso, *Tercera Generación de incentivos*, enero de 1995; Ley General de Aduanas del 20-10-96 y Reglamento No. 26285-H-Comex del 19-8-97. Ley de Zonas Francas No. 7210 y su reglamento. Reformas de la ley del Régimen de Zonas Francas, Ley No. 7830 del 7-9-98.

- a/ Los contratos de exportación, que amparaban las exportaciones de productos no tradicionales hacia terceros mercados, terminaron su vigencia en 1996. Las empresas que aceptaron voluntariamente la reducción del porcentaje de los CAT pueden continuar con dicho beneficio (de 10.5% y 14.50% del valor fob de las exportaciones), así como con los demás indicados, hasta 1999.
- b/ La normativa básica de este régimen quedó establecida en la Ley General de Aduanas del 20-10-96. Comprende al Régimen de Admisión Temporal creado en la ley No. 7092 del 21-4-88, en tanto subsistan derechos adquiridos por los beneficiarios de este último régimen.
- c/ Creado por la Ley General de Aduanas.
- d/ La ley prevé que cuando las características del proceso productivo o la naturaleza del proyecto impidan desarrollarlo dentro de un parque industrial, puede otorgarse el Régimen de Zonas Francas a empresas procesadoras de exportación, establecidas fuera del parque, siempre que la inversión inicial en activos fijos sea al menos de 2 millones de dólares. También, por razones de disponibilidad de marco de obra, transporte o manejo de materia prima, pueden establecerse plantas satélites fuera del parque

venía ocurriendo en Honduras, aunque quizás con menos control, en relación con las llamadas “zonas libres privadas”.

En septiembre de 1998 (ley 7830) se volvió a modificar el régimen de zonas francas. Se adoptaron disposiciones que lo hicieron más estricto en general, pero que al mismo tiempo equipararon beneficios que antes se concedían de manera diferencial según fueran empresas industriales o empresas comerciales de exportación: i) se otorgaría sólo a empresas con proyectos de inversión nueva inicial en activos fijos de por lo menos 150 000 dólares; ii) se impuso la obligación de cumplir con todas las normas de protección del medio ambiente que la legislación costarricense y la internacional disponen para el desarrollo sostenible de las actividades económicas; iii) la autorización para establecer empresas fuera del parque industrial se acordaría excepcionalmente, y a empresas exportadoras que contaran con una inversión inicial en activos fijos de por lo menos dos millones de dólares; iv) se estableció la obligación de los beneficiarios de proporcionar informes acerca de niveles de empleo, inversión, valor agregado nacional, etc., como condición para gozar de los incentivos; v) el subsidio por salarios a empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo se redujo a 10%; vi) se elevó a 25% de las ventas totales el beneficio de introducción al territorio aduanero nacional de mercancías procesadas en las zonas francas (con posibilidad de llegar a 50% en el caso de industrias y empresas de servicios, auxiliares de otras beneficiarias, o exportadoras por sí mismas), y vii) se dejó claramente indicado que “a los bienes y servicios que se introduzcan en el mercado nacional les serán aplicables los tributos y procedimientos aduaneros propios de cualquier importación similar proveniente del exterior. (...)”. La ley anticipaba cuál iba a ser el mecanismo a tales fines, al expresar que “el porcentaje de exoneración de los tributos sobre importación de maquinaria, equipo y materias primas y los tributos sobre utilidades se reduciría en la misma proporción que represente el valor de los bienes y servicios introducidos en el territorio aduanero nacional, en relación con el valor total de las ventas y los servicios de la empresa...”.

Los regímenes de fomento a las exportaciones en Costa Rica se completaron recientemente en el articulado de la nueva ley de aduanas y de su reglamento. Esta ley introdujo dos modalidades en la materia que aquí se viene discutiendo, la primera de las cuales tiene como antecedente el ya citado régimen de admisión temporal: i) el Régimen de Perfeccionamiento Activo (RPA) y ii) el régimen devolutivo de derechos (*draw-back*).

De esta forma, desde comienzos de 1998 la política de incentivos a las exportaciones en Costa Rica, sin ligarse explícitamente a la clasificación ordinaria de “exportaciones tradicionales” y “exportaciones no tradicionales”, se basa en tres regímenes: i) el de Zonas Francas; ii) el de Perfeccionamiento Activo y iii) el Devolutivo de Derechos. Salvo en el primero, no hay vacaciones fiscales en impuestos directos (renta y/o gravámenes inmobiliarios). Esto último, y el hecho de que Costa Rica, como los demás países centroamericanos, haya entrado desde 1994 en un proceso de desgravación arancelaria, determina que el componente principal de los estímulos tributarios a la inversión en industrias de exportación se haya desplazado hacia las exoneraciones en el ISR. Desde el punto de vista arancelario, las ventajas de las zonas francas se han vuelto menos importantes con relación a empresas que operan en condiciones normales. El régimen de zonas francas constituye por ello el punto de referencia obligado de las demandas empresariales en materia de incentivos a la exportación, y de decisiones políticas que pueden pesar en la distribución de la carga tributaria. Este mismo fenómeno se está dando también en el resto de países del MCCA. Si se mira hacia el interior de cada uno de ellos, la controversia gira en torno a la distribución de la carga tributaria. A

escala centroamericana surgirá, además, la posible polémica en cuanto a la atracción de la inversión procedente de terceros países, e incluso de los mismos países de la región, en función de facilidades en materia tributaria.

El Salvador (véase el cuadro 27) tiene actualmente sólo dos regímenes importantes de promoción de exportaciones basados en incentivos tributarios. El que ahora se conoce como Depósito para Perfeccionamiento Activo es prácticamente el anterior de Recintos Fiscales y, de hecho, una parte integrante del mecanismo de zona franca entre empresas relacionadas. Para protección del interés fiscal se aplica aquí un mecanismo de suspensión garantizada de impuestos. El Régimen Devolutivo de Derechos (*draw-back*) proviene del decreto legislativo No. 460 del 15 de marzo de 1990. Este ordenamiento fue promulgado con objeto de corregir la falta de adecuación de los instrumentos jurídicos de fines de los ochenta a las tendencias del comercio internacional. Se propuso, además, facilitar a los exportadores la utilización de los recursos en que el país tiene ventajas comparativas. El beneficio básico que concede es el reembolso del 6% sobre el valor fob de las exportaciones hacia fuera de Centroamérica, con excepción de ciertos productos tradicionales. Este beneficio tiene características parciales de subsidio ya que, con la estructura arancelaria actual, difícilmente se evitaría ir, en la devolución, más allá de lo pagado en derechos de importación. El decreto prevé que las exportaciones tradicionales (café, algodón y azúcar) puedan acceder al beneficio si tienen un valor agregado nacional mínimo de 30%. Si este contenido nacional fuese generalizable, el régimen devolutivo estaría reconociendo un 6/70 (equivalente a 8.5%) del valor de las importaciones como derecho arancelario supuestamente pagado, en circunstancias en que los insumos importados están, desde 1996, totalmente desgravados.

Por otro lado, también en 1990, El Salvador reestructuró las normas aplicables a zonas francas. Se concedieron importantes vacaciones fiscales en impuestos directos. Las empresas usuarias quedaron exentas del ISR por 10 años, prorrogables por igual lapso; las administradoras pasaron a disfrutar de una exoneración por hasta 15 años en ese impuesto; y ambos tipos de empresa recibieron también exoneraciones temporales de impuestos municipales sobre la tenencia de propiedades.

El régimen salvadoreño acaba de ser modificado. Las liberalidades se han expandido. En la nueva Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (decreto No. 405), que reemplaza a la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales (decreto No. 461): i) no existe limitación a la posibilidad de vender al mercado interno desde las Zonas Francas (la ley derogada sólo permitía hasta un 15% de la producción mensual), siempre que se cubran los gravámenes de importación sobre el bien final que se interne, se pague el ISR, el de transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (IVA), y los impuestos municipales correspondientes;⁶⁶ ii) manteniendo la exención total del ISR por 15 años y de impuestos municipales sobre el activo de la empresa por un período de 10 años prorrogables para administradores y desarrolladores de zonas, se concede ahora a los usuarios la exención del ISR y de los impuestos municipales sobre el activo por todo el tiempo que duren sus operaciones; y la exención del impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces que

⁶⁶ Se ratifica la norma anterior en cuanto a restablecer condiciones de competencia con el mercado interno, si bien los procedimientos de control probablemente se vuelvan más complejos. Pese a que se han previsto requerimientos de información que antes no existían, prácticamente no se sanciona la falta de cumplimiento con esa obligación.

Cuadro 27

EL SALVADOR: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO REGÍMENES ESPECIALES

Beneficios				
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
Devolución de derechos	No	Reembolso de 6% sobre el valor fob de las exportaciones hacia fuera de Centroamérica, con excepción de las exportaciones de minerales metálicos y no metálicos y de las ventas de café, algodón y azúcar, salvo que contengan un mínimo de 30% de valor agregado nacional; el reintegro se aplica sobre el valor agregado en el caso de las maquiladoras, las que además pueden importar bienes de capital e insumos bajo régimen de admisión temporal a/	No	No
Zonas francas b/	Sí; por 15 años para desarrolladores y administradores; y por el período que realicen sus operaciones, para los usuarios	Libre internación por el período que realicen sus operaciones, de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, materias primas, productos semielaborados, lubricantes y combustibles. Estos beneficios se aplican únicamente a usuarios	No	<ul style="list-style-type: none"> - Exención total de impuestos municipales sobre el activo y patrimonio de la empresa por 10 años, prorrogables por igual lapso - Exención total del impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, en la adquisición de bienes a utilizar en la actividad incentivada - No hay límite a la posibilidad de vender al mercado salvadoreño, causando los gravámenes de importación sobre el bien final que se interne, ISR, IVA e impuestos municipales correspondientes

87

Fuente: Decreto No. 460, Ley de Reactivación de las Exportaciones del 15-03-90; Decreto No. 68, Reglamento General de la Ley Anterior; Decreto No. 181 del 18-12-97, y Decreto No. 405 del 3-9-98, Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.

a/ El ingreso obtenido por el reintegro no es gravable para los efectos del Impuesto sobre la Renta.

b/ La ley prevé que los usuarios de las zonas francas, cuando por razones técnicas no estén ubicados en dichas zonas, puedan solicitar al Ministerio de Economía que su establecimiento sea declarado Depósito para Perfeccionamiento Activo, cuando esté ubicado en zonas de vocación industrial, agrícola y agroindustrial; y sus instalaciones cumplan con condiciones adecuadas de seguridad industrial, laboral y ambiental. Los Depósitos para Perfeccionamiento Activo tienen los mismos beneficios de los usuarios de zonas francas.

causasen los bienes afectados a actividades incentivadas, tanto a desarrolladores como a usuarios. La nueva ley reconoce explícitamente la posibilidad de que las empresas usuarias exporten al mercado centroamericano. Así, El Salvador se pone al mismo nivel que los demás socios del MCCA, ya que no existe en las correspondientes leyes de zonas francas ninguna disposición que limite esas exportaciones. El problema es que subsisten diferencias en materia de arancel externo común, y las vacaciones fiscales y otros beneficios tampoco se sujetan a una norma común.

La nueva ley estructura un régimen llamado de Depósito para Perfeccionamiento Activo (autorizados a gozar de los mismos beneficios concedidos a los usuarios de zonas francas) que son, de hecho, una extensión del mecanismo de zonas francas hacia todo el territorio nacional.

Guatemala (véase el cuadro 28) es el país centroamericano que cuenta con la mayor variedad de sistemas de fomento de exportaciones. Las disposiciones se organizan en torno a un mayor número de situaciones capaces de presentarse en la práctica habitual de los negocios, con mecanismos técnicamente mejor estructurados que en los demás países. Como en España, se utiliza el concepto de “perfeccionamiento activo” en forma genérica, y de hecho, se incorporaron los mecanismos españoles. Un rasgo específico del caso guatemalteco es que, en tanto los demás gobiernos centroamericanos suprimieron las vacaciones fiscales en el ISR con excepción de las concedidas a empresas de las zonas francas, Guatemala todavía las mantiene no sólo para estas últimas sino también en relación con los regímenes de Admisión Temporal y de Devolución de Derechos —ambos con contraparte en Centroamérica— y con respecto al mecanismo de Exportación de Componente Agregado Nacional Total.⁶⁷ En contraste, Guatemala es menos generoso que los demás países en materia de plazo de vigencia de las vacaciones fiscales en el ISR para empresas de zonas francas; algo menos también en lo referente a exoneración de la tributación directa sobre inmuebles ubicados en dichas zonas,⁶⁸ y también es más estricto con respecto a las posibilidades de venta al mercado interno (máximo de 20% de la producción total). Además, por lo que se refiere a Admisión Temporal, Guatemala y Nicaragua son los únicos que excluyen de cualquier beneficio que pudieran estar recibiendo a las exportaciones al MCCA.

Las modalidades de fomento de exportaciones vigentes en Guatemala fueron producto de disposiciones dictadas en 1989. Haciendo a un lado los aspectos referentes a zonas francas, los demás regímenes quedaron virtualmente estructurados en mayo de aquel año con la sanción de la Ley de Fomento de la Actividad Exportadora y la Maquila (decreto legislativo 29-89). Esta ley sustituyó al decreto 21-84, que regulaba los beneficios especiales concedidos a los exportadores, y aportó dos importantes modificaciones con respecto al primitivo texto legal: i) excluyó de los beneficios fiscales (exoneración arancelaria y del ISR) a los 10 más relevantes productos tradicionales (café, cardamomo, banano, azúcar de caña, algodón, etc.),⁶⁹ y ii) dio mayor

⁶⁷ Dada su naturaleza, este último no comprende incentivo arancelario respecto de importación de insumos.

⁶⁸ El Art. 63 del Código Tributario dispone que el plazo máximo de duración de las exenciones es de 10 años, tanto para éstas como para las de cualquier otro tipo que apunten al fomento de actividades económicas o al desarrollo de ciertas áreas geográficas.

⁶⁹ Desde el punto de vista de la certeza de las normas que crean o, como en este caso, reiteran la aplicación normal de los tributos, el método de exclusión en la propia ley, sin remitirse a disposiciones complementarias, seguido por Guatemala y El Salvador, mejora la visión de conjunto de los alcances del régimen y es un elemento juzgado positivamente por los potenciales inversionistas.

Cuadro 28

GUATEMALA: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO RÉGIMENES ESPECIALES

Beneficios					
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios	Exclusiones
Admisión temporal	Sí, por 10 años sobre las rentas provenientes de exportaciones hacia fuera del área centroamericana, único destino legalmente autorizado a/	Suspensión temporal con rendición de garantía, hasta por un año de derechos y otros cargos sobre importación de maquinaria e insumos	No	Exoneración total de impuestos ordinarios y extraordinarios a la exportación	<ul style="list-style-type: none"> • Café en cualquier forma • Cardamomo en cereza, pergamino y oro • Ajonjolí sin descortezar • Banano fresco • Ganado bovino • Carne bovina • Azúcar de caña y melaza • Algodón sin cardar • Petróleo crudo • Madera
Devolución de derechos	Sí, por 10 años sobre las rentas provenientes de exportaciones hacia fuera del área centroamericana	Reembolso, dentro de seis meses, de derechos y otros cargos a la importación de materias primas, productos intermedios y envases	No	Exoneración total de impuestos ordinarios y extraordinarios a la exportación	Las mismas del régimen anterior
Exportación de componente agregado nacional total	Sí, por 10 años sobre las rentas provenientes de exportaciones hacia fuera del área centroamericana	Exoneración, con inclusión de IVA, de derechos y otros cargos sobre la importación de maquinaria, equipo y accesorios	No	Exoneración total de impuestos ordinarios y extraordinarios a la exportación	Las mismas del régimen anterior
Reposición con franquicia arancelaria (exportador indirecto)	No	Franquicia para importar, dentro del plazo de un año, el valor equivalente por los derechos arancelarios y otros cargos pagados en la importación de insumos contenidos en bienes exportados por empresas exportadoras abastecidas	No	No	Las mismas del régimen anterior

/Continúa

Cuadro 28 (Continuación)

Beneficios					
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios	Exclusiones
Zonas francas (ley general)	Sí, por 15 años para las empresas administradoras, 12 para usuarios industriales y 5 para usuarios comerciales	Exoneración, con inclusión del IVA, para maquinaria y equipo importado por administradores y usuarios industriales; materias primas e insumos de estos últimos; y mercancías terminadas de los usuarios comerciales	No	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del IVA en las transacciones que se realicen dentro y entre zonas francas. Exclusivamente para las empresas administradoras: <p>Exoneración del impuesto único sobre inmuebles que corresponde al gobierno central por un período de cinco años sobre inmuebles destinados al desarrollo de la zona; y exoneración de aranceles y adicionales a la importación y consumo de combustibles para generación de energía eléctrica.</p>	<p>Las mismas del régimen anterior, más:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pesca y Piscicultura Centros de recreación, Caucho natural, Minería, Mercancías contaminantes, Procesamiento de materiales radiactivos, Crianza, cultivo y procesamiento de flora y fauna protegidas. <p>Ninguna de las actividades citadas puede producirse o comercializarse dentro de la zona</p>
Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla	Sí, por tiempo indefinido para la empresa administradora y por los primeros siete años para los usuarios y agencias de la administración. Estas últimas pueden establecerse en cualquier parte del territorio nacional	Exoneración de derechos y otros cargos, incluido el IVA, sobre todo tipo de bienes tanto para la empresa administradora y sus agencias como para los usuarios	No	<p>Exoneración de</p> <ul style="list-style-type: none"> Impuesto único sobre inmuebles, Impuesto de Timbre Fiscal, Impuesto a la Empresas Mercantiles y Agropecuarias IVA en transacciones internas 	<p>Las mismas del régimen anterior, más:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pesca y Piscicultura Centros de recreación, Caucho natural, Minería, Mercancías contaminantes, Procesamiento de materiales radiactivos, Crianza, cultivo y procesamiento de flora y fauna protegidas. <p>Ninguna de las actividades citadas puede producirse o comercializarse dentro de la zona</p>

/Continúa

Cuadro 28 (Conclusión)

Beneficios					
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios	Exclusiones
Zona Franca de Industria y Comercio del Puerto de Champerico	Sí, por siete años para la empresa administradora y para los usuarios	Para la empresa administradora: exoneración total, por una sola vez, de derechos arancelarios aplicables a maquinaria, equipo, herramientas y materiales para la construcción de infraestructura. Para los usuarios: Exoneración de derechos arancelarios aplicables a la importación de todo tipo de bienes utilizados en la producción de bienes finales y en la prestación de servicios	No	No	Las mismas del régimen anterior

Fuentes: Ley de Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto No. 29-89; Ley de Zonas Francas, Decreto No. 65-89 y Decreto No. 40-98 del 14/5/98. Decreto 27-96, 137-96.

a/ Las ventas al territorio nacional pueden autorizarse pagando los derechos arancelarios e impuestos correspondientes. Las ventas a Centroamérica, como destinar los productos a cualesquiera otros fines distintos de aquellos para los cuales fue concedido el beneficio, se sancionan con multa de 100% de los impuestos aplicables no pagados sin perjuicio de otras sanciones que indiquen las leyes aduaneras vigentes.

precisión a las características que tendría que reunir una empresa para ser clasificada como maquiladora, y resultar así elegible para acceder a los beneficios del régimen de admisión temporal.

En cuanto a **Honduras**, el proceso por medio del cual se llegó al actual sistema de promoción de exportaciones en algunos años muestra un evidente paralelo con el fortalecimiento de los incentivos de la segunda generación que se estaba verificando en Costa Rica, y se sintetiza así:

a) Año 1976: sanción de la ley que crea la Zona Libre de Puerto Cortés, administrada por la Empresa Nacional Portuaria.

b) Año 1984: se establece el régimen de importación temporal, destinado principalmente a maquiladoras con exportación hacia fuera de Centroamérica. Las empresas exportadoras podían beneficiarse de la suspensión del pago de derechos arancelarios o de cualquier otro impuesto sobre la importación, además de exoneraciones en aranceles de exportación, con el único requisito de garantizar ante el fisco la permanencia de las mercancías admitidas temporalmente mediante fianza o cualquier otra garantía reconocida legalmente.

c) Año 1986: se amplía el radio de acción del régimen de importación temporal a todo tipo de empresa exportadora hacia fuera del área centroamericana dedicada a actividades industriales o agroindustriales. Se otorgan vacaciones fiscales hasta por 10 años en el ISR, sujeto a crear cierto número de empleos directos. Importantes empresas de exportación tradicional, como las transnacionales bananeras, se beneficiaron a partir de entonces de un régimen inicialmente previsto para productos no tradicionales, aunque sin gozar del beneficio de exoneración del ISR, que permaneció sólo para la parte de utilidades generada por exportaciones no tradicionales a terceros mercados. También en este año se aprueba la ley de fomento de exportaciones, en la que destaca la posibilidad de emitir Certificados de Fomento de Exportaciones (Cefex), amparando a productos no tradicionales.

d) Año 1987: con el decreto No. 37-87 se aprueba la ley constitutiva de las Zonas de Procesamiento Industrial para Exportación, dentro de un régimen de amplias exoneraciones muy parecido al de las zonas libres (véase el cuadro 29), con administración privada de los parques en lugar de la administración oficial que prevalecía hasta entonces. Las mercancías producidas en estas zonas se pueden exportar al territorio nacional para uso y consumo definitivo siempre y cuando no haya producción nacional, previa autorización de la Secretaría de Economía y Comercio. No hay máximo establecido.

e) Año 1990: la ley de 3 de marzo (decreto 18-90) deroga la de Fomento de Exportaciones, cancelando la vigencia de los Cefex y ratificando a los regímenes de admisión temporal y de parques industriales de exportación como los instrumentos básicos para corregir el sesgo antiexportador de la política anterior. Este objetivo tiende a alcanzarse también por medio de un programa de reducción de las protecciones nominal y efectiva,

f) Año 1994: cancelación del beneficio de exoneración del ISR en el Régimen de Admisión Temporal para las nuevas empresas incorporadas, beneficio que se mantiene hasta completar 10 años de inicio de la producción exportable para las existentes; y nueva autorización para extender el Régimen de Zona libre hacia el interior del país,

Cuadro 29

HONDURAS: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO RÉGIMENES ESPECIALES

Beneficios				
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
Admisión temporal	No a/	Suspensión temporal, bajo rendición de garantía, incluyendo el IVA, para maquinaria e insumos	No	- Exoneración de impuestos de exportación - Exención del Impuesto al Activo Neto a las empresas maquiladoras que exporten el 100% de su producción fuera de Centroamérica
Zona Libre de Puerto Cortés y Áreas de Extensión b/	Sí; por tiempo indefinido para la entidad administradora y los usuarios	Exoneración, para todas las mercancías introducidas en la zona	No	- Exoneración de impuestos a la exportación - Exoneración de impuestos sobre ventas y producción dentro de la zona - Exoneración de impuestos municipales a inmuebles y establecimiento comerciales - Exoneración del Impuesto Activo Neto
Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación c/	Sí; por 20 años para la sociedad operadora; y sin límite para los usuarios	Exoneración, para los bienes de capital que importe la sociedad operadora; y para todas las mercancías (comprendiendo bienes de capital e insumos) que introduzcan los usuarios a la zona	No	- Exención de impuestos municipales por 10 años para la sociedad operadora - Exención de impuestos de ventas y de producción y de impuestos municipales a inmuebles, sin límite, para los usuarios, así como de cualquier otro impuesto indirecto nacional o municipal - Exención del Impuesto al Activo Neto - Las mercancías producidas en las zonas pueden venderse al mercado hondureño, siempre y cuando no haya producción nacional, previa autorización de la Secretaría de Economía y Comercio

93

Fuente: Decretos Nos. 37-84, 190-86 y 39-97 (Régimen de importación temporal); Nos. 356, 787, 16-89; 197-89 y 108-90 (Zona Libre de Puerto Cortés) y 37-87, 133-89 y 108-90 (Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación).

- a/ A partir de la reforma efectuada al Régimen por el Decreto 135-94, de octubre de 1994, la exoneración del ISR permaneció vigente únicamente para las empresas que gozaban del beneficio con anterioridad al citado decreto. El Decreto No. 39-97 autorizó la exportación a Centroamérica.
- b/ Por Decreto No. 131-98 de 20/05/98 se puede extender el Régimen de Zona Libre a todo el país.
- c/ Desde 1987, en que se sancionó la ley respectiva, pueden establecerse en cualquier parte del territorio nacional.

- Año 1997: aprobación del decreto 39-97, que establece que los bienes y servicios, incluyendo la energía eléctrica, producidos al amparo del Régimen de Admisión Temporal pueden exportarse a los países de Centroamérica, si bien las empresas que todavía gozan del beneficio de exoneración del ISR, beneficio en proceso de extinción, deben pagar impuesto sobre las utilidades generadas en operaciones de exportación a Centroamérica. Se trata de una medida que modifica de manera unilateral la normativa del comercio entre los países del MCCA,

- Año 1998: extensión de los beneficios de la ley constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés a empresas que se instalen en cualquier parte del territorio nacional (decreto legislativo 131-98, Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano). En lugar del proceso gradual operado en 1979-1994, se generalizó de una vez por todas la posibilidad de replicar el modelo en cualquier ubicación, al parecer bajo la presión de intereses locales. Está en proceso de aprobación un reglamento para proteger el interés fiscal.

Conforme se observa en los cuadros, Honduras, junto con El Salvador y Nicaragua, se ha convertido en un país donde las empresas usuarias de los regímenes de zona libre (y de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación) disponen de vacaciones fiscales sin límite de tiempo en materia de ISR. Además, no hay una regla que permita saber qué impuestos debe pagar un usuario de zona libre o de zona de procesamiento cuando vende parte de su producción al mercado interno.

El escenario de Nicaragua, cuyos rasgos principales se aprecian en el cuadro 30, contiene, desde mediados de 1997, los que podrían llamarse los tres regímenes infaltables en la segunda generación de incentivos en Centroamérica: Importación Temporal, o Perfeccionamiento Activo (nombre con el que se le conoce en Costa Rica); Reintegro Tributario, mecanismo formalmente equivalente al de Devolución de Derechos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala; y de zonas francas.⁷⁰ Las empresas usuarias de zonas francas están clasificadas en categorías (véase de nuevo el cuadro 30), con objeto de determinar el porcentaje de producción que pueden introducir en el territorio nacional (varía entre 20% y 40%). Como en Costa Rica, Nicaragua presenta la particularidad de tener todavía en vigencia, aunque en proceso de extinción, los antiguos contratos de exportación. Estos contratos reconocían como uno de sus principales beneficios el Certificado de Beneficio Tributario, que hoy se aplica sólo a cierto tipo particular de empresa que estaba amparada

⁷⁰ Honduras cuenta con un sistema de *draw-back* que data de junio de 1973, pero que registra un porcentaje muy bajo de utilización, a causa de que el procedimiento de devolución no ha funcionado adecuadamente. Todo parece indicar que haría falta una revisión sustancial del sistema para hacerlo atractivo. Por lo demás, a partir de 1982 no incluye exoneración del ISR.

Cuadro 30

NICARAGUA: INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES BAJO REGÍMENES ESPECIALES

Beneficios				
Régimen	Exoneración del Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
Contratos de exportación (exportaciones no tradicionales hacia fuera del área centroamericana) a/	Sí; en un 60% de la renta neta en caso de proyectos de larga ejecución y maduración, para 1998 y 1999	b/	Sí; en un 5% del valor fob en caso de proyectos de larga ejecución y maduración	Ver el siguiente régimen
Importación temporal (todas las exportaciones hacia fuera del área centroamericana)	No	Suspensión garantizada del pago de impuestos y derechos (incluido el Impuesto General al Valor, el Selectivo de Consumo y el de Timbres Fiscales) en relación con maquinarias necesarias para la producción y sus repuestos; materias primas y otros insumos de los productos a exportar	No	Desde la vigencia de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial No. 257 del 4/6/97, las operaciones de exportación están exentas de todo tributo nacional, municipal o regional, salvo las tarifas vigentes por servicios.
Reintegro tributario (todas las exportaciones, excepto las amparadas por contratos de exportación vigentes y las comprendidas en los regímenes de Importación Temporal y de Zonas Francas)	No	Reintegro del 1.5% del valor fob de todas las exportaciones de bienes, incluyendo las ventas a empresas acogidas al Régimen de Zonas Francas	No	Ver el régimen anterior

Cuadro 30 (Conclusión)

Beneficios				
Régimen	Exoneración el Impuesto sobre la Renta	En materia de aranceles y otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario	Otros beneficios
Zonas francas Industriales de exportación c/	<p>100% por un período de 15 años</p> <p><u>Empresas usuarias (industriales o de servicios):</u></p> <p>100% durante los primeros 10 años de funcionamiento y 60% del undécimo en adelante, incluyendo los pagos a los no residentes por intereses sobre préstamos; así como por comisiones, honorarios, y los de promoción, mercadeo y asesoría</p>	<p>Exención para maquinarias, equipo, herramientas, repuestos y otros implementos necesarios para el funcionamiento de la zona</p> <p>Exención para insumos y bienes de capital; y para equipo de transporte para uso normal de la empresa</p>	No	<p><u>Para empresas operadoras y usuarias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Exención total de impuestos indirectos, de venta o selectivos de consumo; Exención de impuestos por constitución, transformación, etc., de la sociedad; Exención de impuestos sobre transmisión de inmuebles afectos a la zona, y del impuesto de ganancias de capital en ciertos casos; Exención de impuestos municipales <p><u>Para las empresas usuarias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Exención de todo tributo a las operaciones de exportación Posibilidad de introducir en el territorio nacional parte de la producción: d/ <ul style="list-style-type: none"> 40% para la 1ª. Categoría 30% para la 2ª. Categoría 20% para la 3ª. Categoría

Fuente: Decreto de Promoción de Exportaciones No. 37-91 del 21/8/91, y su reglamento; Decreto No. 23-92 del 20/3/92; Decreto No. 46-91 sobre Zonas Francas de Exportación, del 22/11/91 y su reglamento; Decreto No. 31-92 del 12/6/92; y Ley de Justicia Tributaria y Comercial, No. 257 del 4/6/97, y su reglamento, Decreto No. 37-97 del 26/6/97.

- a/ Los contratos de exportación, y sus beneficios especiales en materia de exención del ISR y Certificado de Beneficio Tributario expiraron el 31/12/97; continúan vigentes únicamente para los proyectos de larga ejecución y maduración, según autorización de la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones, hasta 1999 como máximo.
- b/ Estos beneficios, con respecto a contratos de exportación aún vigentes, continúan recibiendo por la vía del Régimen de Importación Temporal.
- c/ Desde 1991, en que se sancionó la ley respectiva, pueden establecerse en cualquier parte del territorio nacional.
- d/ A efectos de determinar el porcentaje de producción que pueden introducir en el territorio nacional, las empresas se clasifican en tres categorías, dependiendo de la combinación de contenido de insumos nacionales y empleo generado. Así, una empresa de primera categoría tiene que agregar un mínimo de 50% de insumos y generar más de 100 empleos o una combinación con menos agregado de valor y más empleos. La aplicación repetida de este criterio lleva hasta el extremo inferior de la tercera categoría, donde se agrega menos de 20% y se generan más de 100 empleos.

antes de la reforma de los instrumentos de la política comercial implementada en 1997.⁷¹ Además, el régimen devolutivo de derechos de Nicaragua (llamado de Reintegro Tributario) presenta más similitudes con el de El Salvador que con los de Costa Rica y Guatemala, básicamente por el hecho de que la devolución no se apoya en los derechos de importación efectivamente pagados, sino que se regula, al estilo salvadoreño,⁷² por medio de una estimación basada en el valor fob de las exportaciones. No obstante, en contraste con El Salvador, el reintegro de sólo 1.5% del valor fob de la exportación se aproxima bastante al monto efectivo de derechos que habrían pagado las empresas por la importación de los insumos contenidos en sus exportaciones.

2. El fomento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED)

Suele plantearse la discusión en Centroamérica acerca de si los sistemas de vacaciones fiscales, del tipo de los que se examinaron antes, conceden efectivos beneficios a los inversionistas extranjeros o si en realidad sólo significan una transferencia a las tesorerías de los países exportadores de capital (países de origen) de recursos financieros que podrían captarse parcialmente por los fiscos locales. Más aún, en algunos países se ha considerado que la atracción de inversión extranjera directa fue uno de los objetivos básicos que se tuvieron en mente al dictarse un régimen con beneficios especiales por la vía de vacaciones fiscales. Ante ello se aduce que ejerciendo una política moderada de exoneraciones se conseguiría el mismo efecto desde el punto de vista de la atracción de la inversión directa extranjera sin perder ingresos con el desarrollo de las zonas francas; en éstas, como se vio, fuera de los casos especiales que plantea Guatemala, es donde han terminado por quedar vigentes las vacaciones fiscales en impuestos directos que anteriormente se extendían a una gama más amplia de mecanismos especiales de fomento de exportaciones. Por ende, parece oportuno preguntarse si, y bajo qué condiciones, esos beneficios son eficaces en el intento de atraer IED.

Otra dimensión del problema, que se discute en un apartado posterior de este mismo capítulo, se relaciona más directamente con el sacrificio fiscal, con la necesidad de incrementar los ingresos genuinos del Estado, y con las implicaciones de las exoneraciones desde el punto de vista de la equidad (horizontal y vertical), aspecto que se vuelca más hacia las relaciones del fisco de cada país con los contribuyentes locales efectivos o potenciales.

⁷¹ El Decreto 23-92, del 20 de marzo de 1992, reglamentario del de Promoción de Exportaciones, expresa en su artículo 14 que "el CBT servirá para el pago de todo tipo de tributación correspondiente a la Dirección General de Ingresos y de Aduanas, que no represente servicios, y podrá utilizarse después de 12 meses de emitidos... Los CBT caducarán a los 24 meses de la fecha de emisión". Los CBT se determinaban como relación porcentual con el valor fob y no con el valor agregado, en forma similar a como ocurrió en Costa Rica durante casi todo el período en que estuvieron vigentes. En cambio, los Certificados de Fomento de Exportaciones (Cefex) de Honduras, instrumento que se utilizó en el quinquenio 1986-1990, adecuaban el monto del beneficio al contenido de valor agregado en la mercancía exportada, siempre en relación con productos no tradicionales. En este país, el sacrificio fiscal por Cefex no llegó al 1% de los ingresos tributarios en promedio para esos cinco años, cifra muy inferior a la registrada en Costa Rica (véase de nuevo el cuadro 1), con aplicación de un instrumento de características casi similares.

⁷² En América Latina, Bolivia aplica un régimen casi idéntico.

Al abordar el tema de los estímulos tributarios desde la óptica de su eficacia para atraer IED, conviene hacer un repaso de las nociones que se manejan en torno a la doble tributación internacional (DTI) y a la tasa tributaria efectiva que grava a las utilidades obtenidas en el extranjero por empresas o corporaciones pertenecientes a países exportadores de capital. Recuérdese que en su acepción corriente la DTI se refiere a la aplicación repetida de cierto tipo de impuesto a una misma base por más de una jurisdicción o gobierno con potestad tributaria. En este caso se trata de una gravación a las utilidades de inversiones activas, o sea, las que suponen el ejercicio de una actividad empresarial. Por su parte, la tasa tributaria efectiva sobre el ingreso de fuente extranjera depende de dos sistemas tributarios, el del país de origen y el del huésped. Obviamente, esto no se aplica a inversiones de países donde el ingreso de fuente extranjera está exento de imposición interna, o sea, aquellos (Francia, Países Bajos y Canadá, entre otros) que emplean un criterio territorial en el gravamen al ingreso de sus residentes, por lo menos en lo que se refiere al ingreso de fuente extranjera constituido por utilidades de empresas.

De hecho, en la actualidad escasamente se discute que la DTI represente un obstáculo para la asignación eficiente del capital a escala internacional. Priva un criterio de búsqueda de neutralidad, en el sentido de que la tributación no debe interferir en el desplazamiento del capital hacia las localizaciones que presenten las mayores tasas de rendimiento. Desde luego, el punto que interesa es cómo se procede para lograr que la tributación se aproxime a condiciones de neutralidad en un sistema multijurisdiccional. Al respecto, es usual distinguir entre neutralidad doméstica —o neutralidad en la exportación de capital (NEC)— y neutralidad externa o neutralidad en la importación de capital (NIC) como principios alternativos de neutralidad tributaria que están detrás de las medidas tomadas por los gobiernos para evitar la DTI.⁷³ Ligado a ambos se encuentran como base de imposición los criterios de “residencia” (los residentes de un país están sujetos a impuesto sobre su ingreso mundial, en tanto los no residentes sólo están obligados a tributar sobre ingreso de fuente doméstica), y de “fuente” o “territorial” (el ingreso de residentes de determinado país generado en fuentes localizadas en el exterior no está sujeto a ISR doméstico).

Como expresan Ault y Bradford, “las reglas tributarias de un país satisfacen la NEC si la elección de un contribuyente doméstico entre la inversión doméstica y la externa no es afectada por consideraciones tributarias y depende únicamente del nivel relativo de las tasas de rendimiento antes de impuestos”.⁷⁴ El objetivo se logra gravando en la misma forma el ingreso de un contribuyente, tanto si se gana en el extranjero o localmente, y el mecanismo típico para acercarse a esa neutralidad es permitir al contribuyente el crédito por impuestos pagados en el extranjero.

En cuanto al concepto de neutralidad en la importación de capitales (NIC), ésta se puede entender como aquella situación en que los inversionistas, ya sean locales o extranjeros, obtienen en determinado mercado externo la misma tasa de rendimiento por inversiones similares luego de

⁷³ La atenuación o eliminación de la DTI puede darse por medio de disposiciones unilaterales contenidas en el marco de las reglas tributarias corrientes del país de origen o por medio de un tratado tributario bilateral entre dos países. En estos tratados, los que básicamente ocupan un lugar destacado son los arreglos relativos a “impuestos de retención” (*withholding taxes*). En general, los países centroamericanos no han tomado parte en tratados tributarios de ese tipo.

⁷⁴ Hugh J. Ault y David F. Bradford (1990), “Taxing International Income: An Analysis of the U.S. System and its Economic Premises”, en Assaf Razin y Joel Slemrod (Ed.), *Taxation in the Global Economy*, The University of Chicago Press.

tomar en cuenta los impuestos sobre la renta allí establecidos. El objetivo de la NIC lleva a establecer reglas que permiten diferir el pago de los impuestos en el país de origen sobre el ingreso de fuente extranjera de una subsidiaria hasta el momento en que se remiten dividendos, o bien a establecer el criterio territorial o de fuente respecto de esos ingresos. Aunque en general los países exportadores de capital no se rigen invariablemente por uno u otro principio, la NIC prácticamente adopta el criterio territorial y los inversionistas no tienen que computar resultados obtenidos fuera del país ni tienen, por ende, responsabilidad tributaria de ningún tipo por esos resultados. Un inversionista de un país que se rige por un principio de NEC (los Estados Unidos, Japón, entre los principales) sabe que está obligado a pagar como mínimo el impuesto que recaería en su país de origen sobre las utilidades ganadas en el exterior a la tasa del país de origen. A lo sumo podrá diferir su obligación como una concesión orientada a fortalecer su posición competitiva en el país huésped, si bien se trata de una concesión que va teniendo cada vez menos peso, a causa en parte del debilitamiento que sufrieron a lo largo del tiempo las auténticas reinversiones. Un inversionista de un país exportador de capitales que se rige por el principio de NIC (Francia, Países Bajos, entre otros), es decir, que aplica el criterio territorial o de fuente, no estará obligado por las utilidades provenientes de fuera de fronteras y tratará de obtener esas ganancias en jurisdicciones con la más baja imposición posible, compitiendo en esas jurisdicciones con capitales locales u otros extranjeros. En cambio, salvo circunstancias especiales, a un inversionista de los Estados Unidos no le ayuda la baja imposición de un país huésped.

El principio de NEC tiene como componente básico la existencia del mecanismo de crédito —o alternativamente de deducción, aun cuando este último no elimina totalmente la DTI— por impuestos pagados en el extranjero (CIE). Este crédito, sin embargo, está limitado, y esta limitación representa una alteración de la NEC que refleja al mismo tiempo el poder de los administradores fiscales: no puede ser superior al impuesto que se hubiera pagado en el país de origen aplicando la tasa tributaria de éste a las utilidades obtenidas en el país huésped. De esa forma, habrá excesos de créditos por impuestos pagados en el extranjero cuando la tasa tributaria extranjera sea superior a la tasa del país de origen, y se pagará como mínimo el impuesto del país de origen cuando la tasa tributaria de éste supere a la del país huésped. Este factor puede llevar a empresas multinacionales (EMN) a la relocalización de inversiones, a fin de “mezclar” utilidades gravadas con diferentes tipos impositivos cuando la legislación de su país de origen (casos de los Estados Unidos y Japón) les permite una práctica semejante previamente a la determinación del CIE. Con todo, cabe tener presente que esta posibilidad se ha venido estrechando gradualmente.

Al discutir los temas relacionados con este CIE, un elemento importante a tomar en cuenta se refiere a la modalidad bajo la cual puede estar operando el capital extranjero en el país huésped. Sin entrar en mayor detalle, ese capital puede operar bajo la forma de una sucursal o bajo la forma de una subsidiaria (una empresa con capital extranjero pero que se ha registrado como sociedad anónima independiente en el país huésped).⁷⁵

En el primer caso, a efectos tributarios en el país de origen, los resultados de la sucursal se consolidan con los de la matriz, y lo hacen a medida que esos resultados se devengan (método devengado o *accrual basis*), es decir, se gravan en forma corriente, independientemente de si se remitirán o no, y de cuándo lo hacen, a la casa matriz. Las

⁷⁵ El tratamiento de las operaciones ejecutadas bajo la forma de sociedad de personas se asimila al de la sucursal.

ganancias obtenidas por la sucursal (*branch*) que se reinviertan en el país huésped son resultados que de una forma u otra han sido gravados en el país de origen aunque, desde luego, han tenido derecho al CIE. En el segundo caso, la obligación de tributar en el país de origen por los beneficios obtenidos en el país huésped nace recién cuando tales beneficios se giran a la matriz (*cash flow*). Mientras esos beneficios no hayan sido puestos a disposición de la matriz en la forma de dividendos, no surge para ésta la obligación de tributar por utilidades no repatriadas. Hay, por lo tanto, la posibilidad de reinvertir manteniendo una carga tributaria latente, que dependerá de la decisión del contribuyente hacerla efectiva. Es lo que en los Estados Unidos se conoce como diferimiento (*deferral*), al que antes se hizo referencia.⁷⁶ Se tiene entonces derecho a CIE, el que generalmente comprende el propio impuesto de los dividendos (crédito directo) así como el que haya sido pagado por las ganancias de donde proceden los dividendos (crédito indirecto), en la correspondiente proporción.

Por último, se deben tomar en consideración ciertas reglas que interesan al manejo del CIE en países como los Estados Unidos y Japón, cuando se trata de EMN de los respectivos países que operan por la vía de subsidiarias incorporadas en más de un país extranjero. Si se trata de ingresos obtenidos en operaciones activas (en general, operaciones que corresponden al desempeño de una actividad empresarial) por subsidiarias donde el capital estadounidense (o japonés, en su caso) es mayor al 50%, el CIE puede admitir, opcionalmente, lo que se conoce como limitación global. Significa que la EMN, al liquidar sus impuestos en el país de origen, puede promediar impuestos pagados en diferentes jurisdicciones extranjeras previamente a la determinación del CIE. Se tiene así la ventaja de que utilidades que han soportado un gravamen bajo en un país huésped pueden promediarse con utilidades generadas en países huéspedes con gravamen alto. De esta forma, excesos de créditos en países con tasa tributaria superior a la de los Estados Unidos pueden aplicarse a posiciones de CIE no usadas por corresponder a utilidades generadas en países con tasas tributarias inferiores a la de los Estados Unidos. Desde el punto de vista de la EMN esto es casi siempre superior a la obligación de liquidar los CIE sobre una base "país por país", dado que aquí pueden quedar CIE sin usar junto a situaciones de exceso de CIE, lo que implica un costo financiero, aun en el caso de que pueda haber traslados de excesos de CIE "hacia atrás" o "hacia adelante". Sin embargo, este beneficio (de liquidar sobre una "base global" en lugar de hacerlo "país por país") no rige para EMN que controlen entre 10% y 50% de las subsidiarias extranjeras (las llamadas "corporaciones 10-50"). Estas corporaciones tienen que liquidar su CIE considerando a sus subsidiarias en forma recíprocamente independiente (o como también se llama "en canasta separada"), lo que implica que están impedidas de utilizar excesos de CIE para cubrir déficit de CIE. En estos casos, como cuando el capital extranjero opera bajo la modalidad de sucursal, resulta evidente que la menor tributación en el país huésped (las "vacaciones fiscales" como caso extremo) no tiene eficacia en cuanto a atraer IED, ya que la empresa extranjera pagará de todas formas el diferencial de impuestos entre la tasa que aplica el país de origen y la renuncia fiscal del país huésped.

De lo que antecede, se infiere que en el intento de atraer IED, las vacaciones fiscales son efectivas en tres casos:

⁷⁶ Los bancos e instituciones financieras han preferido a menudo operar a través de sucursales en lugar de subsidiarias.

i) Cuando el capital procede de países que se rigen por el criterio territorial o de fuente (latinoamericanos, provincia china de Taiwán, centroamericanos).⁷⁷

ii) Cuando, en relación con países que se rigen preponderantemente por el criterio de residencia, esté dentro de la estrategia de la empresa extranjera diferir la repatriación de utilidades.

iii) Cuando, además de lo señalado en el punto ii), la subsidiaria en el país huésped pertenezca a un grupo de otras subsidiarias de una EMN, todas ellas del tipo “corporación extranjera controlada” (CEC), es decir, donde los intereses del país de origen superan al 50% del capital o del poder de votación de las acciones de la subsidiaria, y exista la posibilidad de efectuar promedios de impuestos a los fines del CIE por encontrarse otra u otras subsidiarias del grupo en posición de exceso de créditos.

En el caso a), las vacaciones fiscales pueden favorecer a ciertos capitales de origen asiático, latinoamericano (no mexicano) o centroamericano; pero la situación competitiva en materia de incentivos fiscales en la región puede conducir a una asignación ineficiente del capital de origen centroamericano, puesto que todos estos países, con la excepción por ahora de Honduras, se rigen por un principio territorial o de fuente. Dejando de lado consideraciones extrafiscales, las vacaciones fiscales diferenciales respecto del ISR —que, como antes se dijo, es el impuesto que tiene la mayor importancia en la actualidad entre los beneficios concedidos por las zonas francas— arriesgan generar desplazamientos de capitales dentro de la región inducidos por la no neutralidad a nivel regional de los sistemas de incentivos.

Con respecto a países de origen que se rigen por el criterio de residencia, es probable que en las zonas francas de Centroamérica, orientadas básicamente a la maquila de exportación, prevalezca la inversión extranjera bajo la forma de sucursal, o de corporación de capital externo que opera exclusivamente en el territorio del país donde se ha registrado como sociedad anónima o corporación independiente. Difícilmente se concibe que el negocio especializado de subcontratación internacional (maquila) en países centroamericanos, con un peso relativamente pequeño en el comercio mundial, pueda formar parte de una estrategia de diversificación de inversiones de empresas multinacionales impulsada por la posibilidad de reducir o eliminar posiciones excedentarias en materia de créditos por impuestos extranjeros.⁷⁸ En todo caso, la determinación precisa no puede alcanzarse sin una investigación empírica orientada específicamente a detectar modalidades operativas. Ahora bien, si en materia de capital extranjero la situación se acercara, como se presume, a la de empresa mixta de capital local y externo que opera básicamente en jurisdicciones con sistemas tributarios parecidos a los centroamericanos, a la de corporación extranjera controlada no integrante de un grupo multinacional y, por supuesto, a la operación bajo modalidad de sucursal, la renuncia fiscal sólo conduciría a perder ingresos en beneficio de los fiscos de los países de origen. Las vacaciones fiscales tendrían valor para las empresas únicamente por la posibilidad del *deferral*. No obstante, aquí resulta oportuno recordar que esta concesión ya ha tenido por lo menos dos intentos de derogación en la historia reciente de los Estados Unidos.

⁷⁷ En el momento de escribir este texto, no se disponía todavía de antecedentes que permitiesen ubicar a Taiwán en su correspondiente grupo en cuanto a tratamiento del ingreso procedente de inversiones en el extranjero.

⁷⁸ Por lo demás, la aproximación de las tasas estatutarias entre países de la OCDE a lo largo de los últimos años ha traído como consecuencia una reducción de las ventajas de la “promediación”.

Esto sugiere una tendencia que apunta al fortalecimiento del principio de NEC, apoyado, explícitamente, por la AFL-CIO.

En síntesis, por el origen histórico de los capitales extranjeros en Centroamérica, y prescindiendo de factores extrafiscales entre los determinantes de las decisiones de IED,⁷⁹ se podría considerar poco eficaz el estímulo centrado en las vacaciones fiscales. Estas son atractivas por el *deferral*, y también con relación a países que se guían por el criterio territorial; pero con el riesgo, en este último caso, de que la generosidad mayor o menor pueda conducir a situaciones de “descubrimiento mutuo” entre los mismos países centroamericanos.

3. Fomento de exportaciones y reglas de comportamiento derivadas de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Se trata ahora de examinar la congruencia y las implicaciones que se dan entre los instrumentos de incentivo a las exportaciones de los regímenes especiales y las reglas de comportamiento que emanan del nuevo Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) surgido de la Ronda Uruguay.

El nuevo Código de Subsidios, que vino a reemplazar el acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT, negociado en la Ronda de Tokyo (1979), fue en varios aspectos una solución de compromiso entre las posiciones de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Los Estados Unidos deseaban la completa eliminación de los subsidios distorsionantes del comercio como una forma de poner fin a una serie de controversias recurrentes sobre aplicación de medidas de política comercial, mientras que los otros países, para los cuales el recorte de los subsidios agrícolas significaba un importante reajuste interno de intereses, pretendían que las reglas del GATT referentes al empleo de derechos compensatorios limitasen el margen de maniobra de los Estados Unidos en esta materia.⁸⁰

Así, en la Ronda Uruguay se determinó que los subsidios a las exportaciones deberían prohibirse, o someterse a una disciplina estricta. Se sostenía que otro tipo de subsidio podía tener los mismos efectos que un subsidio directo (vacaciones fiscales, asistencia para actividades de investigación, etc.), y que el concepto de “subsidio a la exportación” debería comprender también las disposiciones sobre requerimientos de abastecimiento de fuente local con preferencia a bienes importados. Esto reflejaba expresamente la postura de los Estados Unidos. Por su parte, el enfoque de la Unión Europea enfatizaba que para someterse a la disciplina del GATT un subsidio debería ser específico, es decir, relativo a una empresa, sector industrial o región, de tal suerte que sólo esos subsidios serían “accionables”, ya sea porque se prohibieran (comprobada la violación de reglas establecidas) o porque se instara a su retiro, a partir de la comprobación de efectos desfavorables para los intereses de otros miembros (los llamados “subsidios recurribles”). Esta postura europea también obtuvo reconocimiento al quedar sujetas a disciplina sólo las subvenciones específicas.

⁷⁹ Véase el capítulo IV de este documento para un análisis de los factores explicativos de la IED.

⁸⁰ Para un examen detallado de la controversia, vale la pena consultar Nigel Grimwade (1996), *International Trade Policy*, a contemporary analysis, Routledge.

Como resultado de la negociación, en el Acuerdo “se establecen tres categorías de subvenciones: las ‘prohibidas’, o sea, las supeditadas *de jure o de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, y las supeditadas al empleo de productos nacionales, con preferencia a los importados, también como condición única o entre otras varias condiciones. Las subvenciones prohibidas son objeto de ... procedimientos para la solución de diferencias. Entre sus características principales figura un calendario acelerado para que el órgano de solución de diferencias examine el caso, y si se concluye que la subvención es realmente de las prohibidas, deberá especificarse y retirarse de inmediato. Si esto no se cumple dentro del plazo el signatario reclamante está autorizado a adoptar contramedidas... La segunda categoría de subvenciones son las ‘recurrirles’. En el acuerdo se establece que ningún miembro deberá afectar, debido al empleo de subvenciones, los intereses de otros signatarios, como, por ejemplo, daño a su producción nacional, anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para ellos, directa o indirectamente, del Acuerdo General (en particular las ventajas de las concesiones arancelarias consolidadas) o perjuicio grave a los intereses de otro miembro... Los miembros afectados por subvenciones recurrirles podrán acudir al órgano de solución de diferencias. Cuando se determine la existencia de efectos perjudiciales, el miembro que mantenga la subvención deberá retirarla o eliminar sus efectos dañinos. La tercera categoría, no recurrirle, pueden ser subvenciones no específicas o específicas que supongan asistencia bien para actividades de investigación industrial o de desarrollo precompetitivo, bien para regiones desfavorecidas... Cuando otro miembro estime que una subvención no recurrirle por otros motivos tiene efectos graves en una rama productiva de su país, podrá pedir que se determine la existencia del daño y se formule una recomendación.”⁸¹

Sin embargo, la escasa importancia de Centroamérica en el comercio mundial vuelve un tanto remota la posibilidad de que otros países miembros recurran en contra de la aplicación de subsidios por parte de los centroamericanos. Además, la orientación preponderante hacia los Estados Unidos de la maquila de exportación, impulsada por los propios Estados Unidos, les permite a los gobiernos otorgantes una relativa tranquilidad: no es probable que sean impugnados por el país que tradicionalmente se ha opuesto de manera vigorosa a los subsidios a la exportación y que es al mismo tiempo uno de los principales interesados en el desarrollo de las zonas francas industriales. El interés de examinar la adecuación de los regímenes de fomento de exportaciones (o más concretamente, de los instrumentos contenidos en esos regímenes especiales) a los principios y disposiciones del ASMC, reside más bien en que ese análisis puede servir de antecedente para una eventual armonización de la política de subsidios en el seno del Mercado Común desde la perspectiva de las relaciones de Centroamérica con terceros países.

Ya se destacó que dentro de los regímenes de fomento de exportaciones vienen cobrando importancia las zonas francas por ser las únicas que, aparte del caso de Guatemala donde los subsidios ocupan más espacio que en el resto de Centroamérica, conservan las vacaciones fiscales en impuestos directos (especialmente en el ISR); lo hacen, además, de acuerdo con temporalidades diferenciales por país.

⁸¹ “El Acta Final de la Ronda de Uruguay”, *Revista de Comercio Exterior*, México, junio de 1994. Un típico caso de subsidio motivado por asistencia a regiones desfavorecidas son las vacaciones fiscales y la bonificación por salarios en el Régimen de Zonas Francas de Costa Rica.

En el caso de las vacaciones fiscales (ISR y otros directos) otorgados por los regímenes de fomento a las exportaciones de Centroamérica, se está en presencia de subvenciones específicas no prohibidas. En los regímenes de zonas francas se trata de un subsidio que se limita “a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada de la jurisdicción de la autoridad otorgante” (Artículo 2 “Especificidad”, párrafo 2.2 del ASMC). No tienen el carácter de prácticas prohibidas por cuanto no están supeditadas *de jure o de facto* a los resultados de exportación (Parte II “Subvenciones prohibidas”, Art. 3, Prohibición), o sea que no se conceden en función de un volumen mayor o menor de exportación. Si bien consisten en “exención, remisión o aplazamiento” de impuestos directos (concepto que engloba “impuestos sobre salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones o regalías... y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles”), esas dispensas no están “relacionadas específicamente con las exportaciones”, en el mismo sentido señalado antes de que no se gradúan en razón del volumen exportado. Los subsidios no se han concedido a fin de forzar un incremento de exportaciones más allá de lo que se alcanzaría por la vía de una mejor calidad del producto o de la mayor productividad de los factores empleados, sino con objeto de atraer recursos hacia nuevas actividades de exportación propiciando de esa forma un incremento del comercio internacional y una mayor inserción de estas economías en las corrientes mundiales de intercambio. También su concesión ha sido motivada por razones de empleo, de atraer IED y, en ciertos casos, lograr un desarrollo más equilibrado entre regiones de un mismo país. Sin posibilidad para las empresas asistidas de alterar precios dictados por el mercado internacional, las vacaciones fiscales son una forma de compartir internamente los riesgos de la incursión internacional del país, entre el Estado y ciertos empresarios abocados al desarrollo de las principales ventajas comparativas de estos países. En otras palabras, le dan a las industrias locales la posibilidad de construir una posición competitiva sin ejercer un desplazamiento de otros productores a escala internacional. Pueden constituir incluso una forma indirecta de contraprestación por economías externas (apertura de nuevos mercados, etc.) de las que no pueden apropiarse las empresas por falta de definición precisa de derechos de propiedad. Refuerza esa conclusión la observación contenida como nota de pie del párrafo II, 3.1 a) del ASMC, donde se dice que “el mero hecho de que una subvención sea otorgada a empresas que exporten no será razón suficiente para considerarla subvención a la exportación en el sentido de esta disposición”, o lo que es lo mismo, no es razón suficiente para considerarla entre las subvenciones prohibidas.

Como subvenciones recurribles otorgadas o mantenidas por un país en desarrollo miembro que no causan “perjuicio grave” (según lo define el art. 6 del ASMC), están además amparadas por el párrafo 27.9 del ASMC en el sentido de que no se puede emprender en su contra ninguna acción de las previstas para tales casos, a menos que se constate que a consecuencia de la aplicación de tales subvenciones existe anulación o menoscabo de concesiones arancelarias u otras obligaciones derivadas del GATT de 1994, de modo que se desplacen u obstaculicen las importaciones de un producto similar de otro miembro en el mercado del país concedente.

En cambio, tendrían el carácter de subvenciones prohibidas a la exportación las suspensiones o exoneraciones de derechos arancelarios referidos a maquinaria y equipo utilizados en la producción para exportación a que aluden en diferentes partes los regímenes centroamericanos (véanse de nuevo los cuadros 2 a 6), ya que se trataría de “remisión o devolución de cargos a la importación por una cuantía que exced(e)”⁸² las percibidas sobre los insumos importados que se consum(e)n en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el

⁸² Énfasis agregado.

desperdicio)...”, es decir, por aplicación del literal i) del Anexo I del ASMC, “Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación”. De todas maneras, esto último tiende rápidamente a perder actualidad dados los acuerdos sobre desgravación arancelaria adoptados en 1995 por los países centroamericanos. También se puede estar en presencia de una subvención prohibida en el Régimen Devolutivo de Derechos de El Salvador, ya comentado en párrafos anteriores.

4. Otros regímenes especiales

Una de las características salientes del proceso de reformas y ajustes a la tributación efectuados en Centroamérica desde comienzos del presente decenio, ha sido la supresión de numerosos tratamientos especiales a sectores económicos, organizaciones, grupos de presión, etc., por medio de los que se concedían franquicias y exoneraciones en materia de impuesto sobre la renta, derechos de importación y otros indirectos. Como resultado, el inventario de regímenes especiales actual resulta muy diferente en variedad, extensión y tipo de franquicia o dispensa, del que existía hacia 1990. Ha habido un progreso indudable en el acercamiento a una mayor suficiencia de los ingresos, a la neutralidad de los sistemas y a la equidad horizontal y vertical, así como al aligeramiento del aparato administrativo. Aun así, subsisten diferentes imperfecciones, sobre todo en cuanto a la total ausencia de análisis y evaluaciones del costo de las renuncias fiscales, en términos de ingresos presupuestarios, de los regímenes que han quedado vigentes. Por lo tanto, también es posible tener ahora una visión más profunda sobre los objetivos y prioridades de la política tributaria dentro de cada país y en Centroamérica en su conjunto, salvo en Costa Rica, donde aun después de las adecuaciones, subsiste una gama relativamente amplia de tratamientos de excepción.

Este proceso de acercamiento a condiciones de mayor uniformidad fue básicamente la manifestación de la tendencia general al ensanchamiento de las bases tributarias y ajuste de las alícuotas a los niveles (más bajos) que venían registrándose en la experiencia universal tras las adecuaciones efectuadas por los Estados Unidos en 1986 y la repercusión que esta reforma tuvo en países de la OCDE y algunos de América Latina. El proceso comenzó en El Salvador con la sanción del decreto No. 385 (del 30 de noviembre de 1989). Luego, registró un avance parcial en Honduras con la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía (decreto No. 18-90 del 3 de marzo de 1990) que se refirió únicamente a franquicias arancelarias y exoneraciones del IVA. A continuación, en Costa Rica se aprobó la ley No. 7293 del 31 de marzo de 1992 (Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y Excepciones). Experimentó una segunda instancia en El Salvador con la promulgación del decreto No. 45 (del 11 de julio de 1994). A escala centroamericana se completó en 1997: en Nicaragua con la Ley de Justicia Tributaria y Comercial No. 257 (del 4 de junio de 1997) y en Guatemala con la Ley de Supresión de Exenciones,

Exoneraciones y Deducciones en materia Tributaria y Fiscal, Decreto No. 117-97 del 23 de diciembre de 1997.⁸³

En Guatemala se plantea, además, una situación especial ya que como se indica en el segundo considerando del decreto No. 117-97, “dentro de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, respecto a Legislación y Fortalecimiento de la Administración Tributaria, se establece que deben evaluarse y regularse estrictamente las exenciones tributarias con el propósito de eliminarlas, y concretar los mecanismos que permitan aumentar la carga tributaria, para lograr un incremento en los recursos necesarios para atender adecuadamente las necesidades en materia de servicios públicos básicos, ... todo ello de manera que conforme a la capacidad de pago de todos los guatemaltecos, contribuyamos al financiamiento de los gastos del Estado”.

En un recuento de los regímenes especiales que sobreviven actualmente, aparte de los de fomento de exportaciones ya analizados, sobresalen:⁸⁴

i) En Costa Rica:

- Incentivos al Turismo
- Desarrollo forestal

ii) En Guatemala:

- Hidrocarburos
- Viviendas y Asentamientos Humanos

iii) En Honduras:

- Zonas libres turísticas
- Incentivos a la forestación, reforestación y protección del bosque

⁸³ En el análisis de los instrumentos de la legislación ordinaria capaces de estimular las inversiones con sentido general, en el siguiente numeral conviene tener presente que en el trienio 1990-1992, en una parte significativa de la economía centroamericana se asocia la cancelación de un conjunto significativo de exoneraciones y deducciones al reforzamiento de los regímenes de fomento a las exportaciones no tradicionales. Ya se señaló en la nota 1 *supra* que es precisamente entre 1989 y 1991 que se ubica el mayor contingente de normas destinadas a orientar las inversiones hacia las actividades de exportación.

⁸⁴ No se considera que valga la pena incluir en esta reseña ciertos regímenes un tanto obsoletos como el de Fomento Agropecuario en Honduras o algunos de Nicaragua (promulgados entre 1958 y 1967), que si bien no contienen explícitamente exoneraciones o exenciones, involucran tratamientos tributarios específicos (como opuestos a ad valorem), que con el paso del tiempo llegaron a constituir una aplicación “blanda” del régimen normativo común. También trasuntan el empleo de mecanismos de determinación de obligaciones capaces de facilitar los controles fiscales, ante la escasa preparación técnica de las administraciones tributarias de entonces.

iv) En Nicaragua:

- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Inversiones hospitalarias

Todos estos regímenes se sustentan menos que en el pasado en exoneraciones desmedidamente amplias del ISR —incluso algunos de ellos ya no las contemplan—, además de que los incentivos concedidos vía ISR han tendido a usar instrumentos que suponen el ajuste de la base gravable más que la exención de la renta generada en las correspondientes actividades. Desde el ángulo de la técnica de evaluación de las obligaciones tributarias, prácticamente llegaron a su ocaso los sistemas de determinación sobre la base de volúmenes físicos. Estos, al operar en sustitución de las reglas tributarias comunes, concedían incentivos de manera implícita.

En Costa Rica los incentivos al desarrollo de la industria turística fueron en sus comienzos en extremo generosos y a ellos cabe atribuir buena parte del importante desarrollo de las inversiones hoteleras de fines de los ochenta y durante el presente decenio. Se concedieron en un principio con arreglo a lo dispuesto en la ley No. 6990 de 1985. Esta ley establecía, entre otros beneficios, la exención del ISR por 12 años a las empresas beneficiarias del régimen. También se contemplaba la posibilidad de que inversionistas sin contrato turístico acreditaran al pago de su correspondiente ISR el 50% del monto invertido en empresas con contratos turísticos, en tanto esa cantidad no superase el 25% de su renta bruta.

Este régimen tuvo modificaciones en 1992, por medio de la ley No. 7293 antes citada. Se eliminó la exención del ISR para las empresas con contrato turístico, así como el acreditamiento del ISR para los inversionistas, o sea, para el segundo nivel de participantes en el incremento de inversiones turísticas. No obstante, estos beneficios continúan vigentes para empresas que suscribieron contratos turísticos antes de 1992, en atención a que la nueva ley no podía revocar derechos adquiridos. De esa forma permanece activa una fuente importante de erosión de ingresos fiscales, que prácticamente sólo dejará de ensancharse cuando la explotación hotelera tropiece con un límite natural a su expansión. Casos como éste hicieron necesaria la sanción del Impuesto al Activo de las Empresas como impuesto mínimo, en la ley de ajuste tributario de 1995. Por lo demás, continúan otorgándose los restantes beneficios establecidos en la ley No. 6990, en particular la exoneración total o parcial de impuestos indirectos en la compra de insumos y la posibilidad de aplicar un régimen de depreciación acelerada de activos con fines de ISR. Los incentivos turísticos siguen orientados al beneficio de empresas hoteleras, arrendadoras de automóviles, agencias de viaje y transporte acuático de turistas.

Los incentivos para el desarrollo forestal en Costa Rica adquirieron su estructura actual con la ley No. 7275 de 1996. Esta norma proporciona un subsidio directo a las inversiones en reforestación y protección del bosque mediante el otorgamiento de Certificados de Abono Forestal, títulos negociables que pueden aplicarse al pago de cualquier impuesto. En caso de efectuarse inversiones por una cantidad superior a la que permite obtener Certificados de Abono Forestal, las empresas que realicen labores de reforestación se benefician con exenciones del ISR respecto de las utilidades obtenidas en la comercialización de los productos extraídos de sus plantaciones. A ello se agrega la posibilidad de obtener exoneraciones del impuesto inmobiliario y del correspondiente a los activos, bajo ciertas condiciones.

En Guatemala, la Ley de Supresión de Exenciones, o sea el ya citado Decreto 117-97, dejó vigentes las exoneraciones y deducciones del ISR que amparan desde 1983 a las empresas dedicadas a exploración y explotación de hidrocarburos, así como las exenciones y deducciones que a los efectos del mismo impuesto beneficiaron a los programas de vivienda y asentamientos humanos. (decretos Nos. 120-96 y 74-97 del Congreso de la República). Debe tenerse presente, además, que el citado Decreto 117-97 en su art. 8 dispone expresamente que “los beneficios que en materia tributaria y fiscal se hayan concedido a personas individuales o jurídicas, mediante acuerdo, contrato o resolución, así como los aplicables a títulos de crédito, en todos los casos emitidos con base en las leyes o las disposiciones legales que se enumeran y derogan (por los artículos anteriores de esta ley), continuarán vigentes hasta la finalización del plazo original improrrogable, o de la prórroga que esté corriendo y se haya otorgado conforme a lo establecido en dichas leyes o disposiciones que se derogan”. Una disposición de las mismas características que la citada se adoptó con referencia al Decreto Ley No. 20-86, Ley de Fomento al Desarrollo de Fuentes Nuevas y Renovables de Energía.

Con arreglo a las disposiciones de los decretos Nos. 84-92 y 98-93, Honduras creó un mecanismo denominado de “zonas libres turísticas (ZOLT)”: áreas geográficas del territorio establecidas y delimitadas por el Poder Ejecutivo, cuyo objetivo básico es el desarrollo del turismo en determinadas regiones que cuenten con ciertas calidades y condiciones. El beneficio tributario consiste básicamente en la libre importación de bienes necesarios para construir instalaciones, y de mercancías comercializables en las zonas, así como en la introducción libre de impuestos y derechos de vehículos terrestres de trabajo, de carga y de pasajeros que se utilicen en las zonas. Esta ley es en realidad complementaria de una anterior que preveía exoneraciones en el ISR para la explotación hotelera y otros servicios turísticos. Ambas han tenido entre sus objetivos la atracción de inversión extranjera directa y la creación de empleos.

En 1993 (decreto No. 165-93) Honduras aprobó una ley de incentivos a la forestación, reforestación y protección del bosque, como parte de acciones de mayor alcance (de tipo regulatorio y de coordinación interinstitucional) tendientes a frenar las prácticas silviculturales inadecuadas, la explotación irracional de los bosques para extracción de leña o madera, la quema incontrolada, y la deforestación causada por la agricultura migratoria, todo lo cual, aparte de la degradación de cuencas hídricas y la alteración de las condiciones ambientales generales, ha venido traduciéndose en una alarmante reducción del potencial de bosques de pinos y latifoliados del país. Específicamente, la ley ataca estos problemas por la vía de crear incentivos para la mayor participación de campesinos y propietarios de suelos forestales en la protección de las áreas de bosques. Entre dichos incentivos destacan: i) la posibilidad de obtener un crédito tributario en el ISR para las inversiones que se realicen en proyectos de protección de pequeñas cuencas hídricas destinadas a abastecer agua a comunidades rurales y en proyectos de protección de áreas silvestres delimitadas por las autoridades; y ii) exenciones del ISR de las utilidades generadas por los proyectos para producción de leña durante los cinco años siguientes al inicio de la producción, y del 50% de éstas en los cinco años posteriores, pudiendo acceder al mismo incentivo los beneficiarios que establezcan plantaciones de árboles maderables para la producción de materia prima industrial.

La Ley General del Medio Ambiente y Recursos Naturales del 6 de junio de 1996 de Nicaragua determina que el Estado establecerá y ejecutará una política de incentivos y beneficios económicos dirigidos a quienes inviertan en la protección, el mejoramiento y la restauración del ambiente (art. 39 de la ley No. 217). También anticipa que el Estado fomentará mediante incentivos fiscales las inversiones

aptas para el reciclaje de desechos domésticos y comerciales. Específicamente, introduce una novedad en la legislación centroamericana al establecer que las personas naturales o jurídicas que se dediquen a investigación, fomento y conservación del medio ambiente tendrán derecho a deducir como gasto a los fines del ISR los correspondientes montos invertidos, o sea, que se benefician con un tratamiento excepcional (*expensing*) de activos depreciables. Además, se prescinde de la contribución del impuesto sobre bienes inmuebles respecto de propiedades destinadas al desarrollo de programas de reforestación, conservación de suelos y conservación de la biodiversidad.

Por último, la ley de Justicia Tributaria y Comercial de Nicaragua de 1997, al modificar el régimen tributario de las inversiones hospitalarias que venía desde 1960, exoneró de manera permanente del Derecho Arancelario de Importación, de impuestos específicos al consumo y del Impuesto General al Valor (IVA) a los bienes y servicios necesarios para construir, equipar y poner en operación las inversiones en hospitales que superen determinados montos (entre dos y cinco millones de córdobas, según la región donde se instalen).

5. Competencia por incentivos en la región. Suficiencia y equidad de los sistemas tributarios

Tal como se observó en los puntos anteriores, los países de Centroamérica prácticamente han centrado su política de incentivos en torno a los regímenes de fomento de exportaciones, y dentro de éstos, a los de zonas francas. Pese a que las versiones nacionales de las zonas francas tienen muchas características comunes, las vacaciones fiscales, y algunas otras facilidades que se conceden a las empresas que se instalan en las áreas delimitadas, no son idénticas en todos los países a causa de que han sido manejadas exclusivamente en función de los intereses nacionales, algo que durante los primeros años pudo no haber sido preocupante. Así, en Honduras y en El Salvador las exoneraciones del ISR para empresas usuarias no tienen ninguna limitación en el tiempo; en Nicaragua hay exoneraciones del 100% en los primeros 10 años y de 60% sin plazo posterior, en tanto que hay plazos de 12 y 5 años en Guatemala. Costa Rica sigue un criterio diferente al resto de Centroamérica, ya que vincula las exoneraciones al nivel de desarrollo alcanzado por la región del país en que se instalen las empresas; y otorga incluso un subsidio sobre la nómina salarial en beneficio de las plantas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo. La opción de vender en el mercado nacional, que suele ser beneficiosa para la agilidad en el movimiento de inventarios, tampoco sigue un criterio uniforme ni se ajusta siquiera a algún rango común y en algunos países no es fácil determinar el alcance de la reposición tributaria cuando se producen tales ventas. Las vacaciones fiscales, pese a ser el beneficio más importante, no agotan las posibilidades de concesión de ventajas.

Igual que en los años sesenta, los países centroamericanos vuelven a estar empeñados en una competencia por atraer inversiones, y le dan un peso quizás exagerado a la variable tributaria entre los determinantes de la localización productiva. Esta competencia tiene varios aspectos desfavorables. Ante todo, no es consistente con los reiterados propósitos de avanzar en la construcción de una unidad económica regional y de fortalecer las ventajas relativas de cada país. El menoscabo de la eficiencia es así una primera consecuencia negativa, que no aparece de ninguna manera regulado o acotado por otras consideraciones.

Al mismo tiempo, no es evidente que las vacaciones fiscales (exoneraciones en el ISR) constituyan realmente un atractivo para la inversión de terceros países. Para que lo fuesen se requeriría, o que los países de origen aplicasen una consideración territorial a los ingresos procedentes de sus inversiones en el

exterior, o bien que los países de Centroamérica tuviesen una presencia efectiva en la estrategia de las EMN de naciones que se rigen por el criterio mundial en cuanto al tratamiento de aquellos ingresos, o que las subsidiarias de esas empresas estuvieran en condiciones de beneficiarse efectivamente de un diferimiento tributario ligado a reinversión de utilidades en el país huésped. Esto último, naturalmente, está sujeto a las expectativas de expansión de negocios en las zonas francas. La expansión es indudable hasta ahora; pero no es seguro que proceda al mismo ritmo en los próximos años. Al parecer depende, en buena medida, del comportamiento estratégico de los países asiáticos en un mercado mundial para productos que no son, generalmente, de demanda dinámica. Si las vacaciones fiscales son poco efectivas, se puede estar cediendo ingresos sin contraprestación.

La generosidad en materia de incentivos en Centroamérica contrasta con lo precario de la situación fiscal en varios países. El caso de Guatemala, con una de las cargas tributarias más bajas del continente y varios regímenes apoyados en vacaciones fiscales, constituye un ejemplo sobresaliente de ese contraste. En Costa Rica, donde las renunciaciones fiscales fueron muy importantes en el pasado, el sector público todavía resiente seriamente los efectos de los antiguos subsidios al turismo y al fomento industrial.

Por otro lado, la experiencia en general muestra que los incentivos fiscales tienden a provocar desajustes distributivos, en particular cuando, como ha sido el caso de Centroamérica, no ha habido intentos por determinar si el sacrificio fiscal es razonable o se justifica en atención a los beneficios sociales que se habrían obtenido, y graduarlo en consecuencia. Esta valoración es tanto más necesaria frente a las dudas que existen en cuanto a que realmente opere con equidad el acceso a las ventajas diferenciales que ofrecen los estímulos.⁸⁵

Desde el punto de vista de la competencia hacia el interior de cada país, y también de la preservación de la suficiencia de los ingresos fiscales, la expansión de las zonas francas encierra, como antes se vio, otro motivo de preocupación. Prácticamente todos los países están reconociendo la posibilidad de que las zonas puedan instalarse en cualquier parte del territorio, lo que trae consigo un serio problema de control y de probable desperdicio de recursos. Las administraciones tributarias tienen que evitar que los bienes producidos en condiciones excepcionales ingresen irregularmente al territorio aduanero de cada país en circunstancias en que se van a multiplicar o se están multiplicando los puntos de acceso. Esto se suma al hecho de que los países están reconociendo crecientemente la posibilidad de que las empresas instaladas en las zonas puedan “exportar” legalmente parte de su producción al territorio nacional. Aunque algunos países están más avanzados en el tratamiento de estos casos, en general las administraciones tributarias se enfrentan al fenómeno relativamente nuevo de estructurar mecanismos de recuperación tributaria fáciles de aplicar y que, al mismo tiempo, garanticen condiciones paritarias entre las empresas del área restringida y las localizadas en el territorio aduanero nacional.

⁸⁵ En un trabajo recientemente publicado en la *Revista de la CEPAL* (agosto de 1997), al referirse a la experiencia de los CAT en Costa Rica, el autor señala que “los costarricenses también se han quejado de la corrupción (sobrefacturación de las exportaciones) y de que un número reducido de exportadores ha acaparado los beneficios. En los 18 meses transcurridos entre julio de 1988 y diciembre de 1989, un 10% de los CAT favoreció a una sola empresa y las 26 empresas más grandes... absorbieron un 51% de los CAT” (Larry Wilmore, 1997, *Políticas de promoción de exportaciones... op. cit.*). No obstante, a juicio del mismo autor “...seguramente la concentración de los beneficios (en ese período) corresponde a economías de escala de las exportaciones y no a que se haya discriminado contra los exportadores pequeños”.

El manejo de todas estas cuestiones se está volviendo progresivamente difícil. Tiene que ver con un sector de actividad en rápido crecimiento donde sobresale su impacto en la creación de empleos. La actividad maquiladora, que es una de las principales beneficiarias de los incentivos a la exportación, registra ya un volumen de ocupación del orden de las 250 000 plazas, es decir, aproximadamente una cuarta parte del empleo formal en la industria manufacturera centroamericana.⁸⁶ Es obvio que las medidas que se llegasen a adoptar para darle un curso ordenado o disciplinado al marco institucional de la expansión de esta rama, deben evitar ponerle freno a su dinamismo.

Frente al cúmulo de problemas que se están gestando, habría que efectuar una serie de recomendaciones, más con el carácter de principios por discutir que como fórmulas concretas aplicables en el corto plazo.

En primer lugar, cabría partir del reconocimiento de que toda actividad debe contribuir en alguna medida al sostenimiento de los gastos estatales. El carácter extraterritorial de las zonas francas no es más que una ficción jurídica. De hecho, las zonas están ligadas al territorio nacional. Sus ocupantes participan de los beneficios de las tareas del Estado, tanto de las de regulación y protección de derechos como de las de contenido material (desarrollo y mantenimiento de la infraestructura). El efecto ocupacional y el de apertura de mercados puede contemplarse por la vía de un régimen tributario especial que reconociera esa realidad. Ello podría lograrse mediante un impuesto a los activos de determinación y recaudación simples, basándose en una tasa garantizada durante un lapso razonable, que implique un gravamen relativamente bajo sobre beneficios. El ISR, y otros directos, se deberían de cubrir plenamente, de manera proporcional y por medio de ajustes periódicos en el caso de que se efectuaran ventas al territorio aduanero nacional.

En segundo lugar, las medidas que se adoptaran para regular el funcionamiento de los incentivos deberían tomarse dentro del contexto centroamericano, y acaso también negociarse con países de fuera de la región, como la República Dominicana, donde ha tenido un gran desarrollo la actividad maquiladora y se aplican incentivos que tienen muchos puntos en común con los de Centroamérica.⁸⁷

Al respecto, resulta imperativo apoyar decididamente los esfuerzos de coordinación en el marco del Programa de Armonización Tributaria de la SIECA. Una acción de este tipo llevaría a contemplar los puntos de vista de cada país y a establecer eventualmente un programa de acercamiento gradual a metas comunes tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo en Centroamérica, entre otras variables. Esas diferencias podrían dar lugar a variantes en el tratamiento tributario que se acordase. Uno de los puntos fundamentales a convenir sería el de la fecha de comienzo de la vigencia de un nuevo régimen que conciliase dos de los rasgos principales de este tema: la coordinación intercentroamericana y la protección de las fuentes de empleo.

En tercer lugar, lo mismo como antecedente de un programa de armonización de incentivos que como parte de un proceso regular de evaluación, los países deberían de encarar la realización de estudios tendientes a determinar el costo fiscal de los incentivos con relación a las ventajas sociales que se obtienen. En este sentido, se impone descartar razonamientos simplistas del tipo de

⁸⁶ Véase CEPAL (1998), División de Desarrollo Industrial, *La maquila de exportación en México, Centroamérica y República Dominicana*, marzo.

⁸⁷ Con todo, la gama de incentivos en la República Dominicana es mayor y aparentemente más favorable que en Centroamérica para las empresas beneficiadas.

los que conducen a afirmar que sin los incentivos —cualquiera que fuese su cuantía— no habría existido desarrollo de las actividades subsidiadas. Se trata de una tarea de cierta urgencia, y con la jerarquía suficiente para constituir una referencia obligada de ajustes que demanda la tributación como un todo. Por razones de equidad horizontal, se requiere tener claridad acerca de cómo las exoneraciones impactan de manera indirecta sobre contribuyentes que no están siendo beneficiados o no lo están en igual medida respecto de aquellos amparados por los regímenes especiales. El traslado de la carga tributaria, que se produce como consecuencia de los incentivos, puede estar representando en la actualidad un peso importante sobre los ingresos reales del trabajo individual y sobre los sectores que ahorran e invierten en actividades no preferenciales. Como una contribución importante a la preparación de antecedentes para realizar una tarea de este tipo, debe reconocerse el acierto de Costa Rica al establecer en la reciente reforma de la ley del régimen de zonas francas (ley No. 7830 del 7 de septiembre de 1998), la obligación de las empresas acogidas de proporcionar informes acerca de niveles de empleo, inversión, valor agregado nacional u otros que se indiquen en el acuerdo ejecutivo de otorgamiento del régimen. Como antes se señaló, el cumplimiento de esta obligación es requisito esencial para gozar de los incentivos del régimen. La puesta en práctica de la norma servirá también para los controles que hayan de realizarse con respecto a las ventas desde las zonas francas al mercado interno.

Recuadro 1

LOS INCENTIVOS FISCALES A LA EXPORTACIÓN EN MÉXICO

Acorde con los tratados internacionales de libre comercio suscritos por México, las empresas mexicanas que participan en el comercio internacional no reciben subsidios. En efecto, por el lado de la tributación directa, la Ley del Impuesto sobre la Renta no contempla la exoneración ni devolución de este impuesto como un beneficio a los exportadores.

Los incentivos fiscales se derivan más bien de la tributación indirecta, en especial de la exoneración de impuestos a la importación y otro tipo de cargas relacionadas con ésta. La ley aduanera en vigor define, entre los regímenes específicos, el de importación temporal, mediante el que se permite importar libres de aranceles diversos bienes que se incorporan o sirven para producir artículos destinados a la exportación; aunque deben cumplir con las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como las reglas para el despacho de las mercancías importadas temporalmente.

Asimismo, en la importación de estos bienes no se requiere cubrir el impuesto al valor agregado ni el impuesto especial sobre producción y servicios, de ser aplicable, conforme lo establecen las correspondientes leyes.

La gama de instrumentos de promoción a las exportaciones es muy amplia, desde la simple devolución de aranceles (*draw-back*) hasta instrumentos más complejos que otorgan, además de la exoneración de impuestos indirectos, un conjunto de facilidades administrativas, crediticias, aduaneras y de eliminación de obstáculos a la venta en el mercado interno de sus productos, siempre que se cubran los impuestos correspondientes de los insumos y partes incorporados.

Cabe destacar que durante los últimos años, este tipo de facilidades no tributarias se ha venido incrementando con objeto de compensar el menor atractivo que representa la exoneración de aranceles. La explicación de este cambio obedece al proceso de desgravación y liberalización creciente del comercio exterior que viene aplicando México desde fines de los años ochenta.

Los cuadros siguientes proporcionan información detallada acerca de los programas de incentivos fiscales adoptados por el gobierno de México.

**PROGRAMA DE IMPORTACIÓN TEMPORAL PARA PRODUCIR
ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN (PITEX)**

Definición/Marco Legal	Beneficios	Beneficiarios	Condiciones
<p>Definición</p> <p>El PITEX es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual se permite a las personas físicas o morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país, importar diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos destinados a la exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias, si fueran aplicables.</p> <p>Marco legal</p> <p>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3/mayo/1990 y sus reformas de fecha 11/mayo/1995.</p>	<p>Los programas, que pueden ser aprobados bajo la modalidad de operación total de la persona física o moral, planta o proyecto específico de exportación, otorgan las siguientes facilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importar temporalmente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Materias primas, partes y componentes que se destinen totalmente a integrar mercancías de exportación; 2. Envases, empaques, contenedores y cajas de remolque que se destinen totalmente a contener mercancías de exportación; 3. Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo que se consuman dentro del proceso productivo de la mercancía de exportación; 4. Maquinaria, equipo, instrumentos, moldes y herramientas durables, destinados al proceso productivo y equipo para el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación, y 5. Aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, informática, y para la prevención y control de contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los productos de exportación. • Las importaciones temporales y las 	<p>Exportadores directos, definidos como las personas físicas o morales establecidas en el país, que realicen exportaciones no petroleras.</p> <p>Exportadores indirectos, definidos como los proveedores de insumos que se incorporen a productos que serán vendidos en el exterior por empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, empresas con un programa PITEX o ECEX.</p>	<p>La SECOFI autorizará la importación de las mercancías mencionadas en los numerales 1, 2 y 3 a las empresas que realicen anualmente exportaciones por valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras divisas o bien, facturen productos de exportación cuando menos por el 10% de sus ventas totales.</p> <p>La autorización para importar los productos incluidos en los numerales 4 y 5, estará sujeta a que el titular del programa realice ventas al exterior por un valor mínimo del 30% de sus ventas totales.</p> <p>Estos porcentajes podrán ser calculados con respecto a plantas o proyectos específicos de exportación.</p> <p>Las empresas acogidas a proyectos específicos de exportación deberán compensar con exportaciones, al término del segundo año, el valor de las importaciones de los insumos mencionados en los numerales 4 y 5.</p> <p>No se exigirá que los exportadores que importen temporalmente tengan la propiedad de las mercancías, así la SECOFI podrá autorizar que personas distintas al titular del programa efectúen procesos complementarios de transformación o elaboración, siempre que</p>

exportaciones efectuadas dentro del PITEX no requerirán de permisos previos ni de autorización administrativa específicas, salvo que el programa incluya mercancías sujetas a estos requisitos por razones de seguridad nacional, sanitarias, fitopecuarias o ecológicas.

- Los titulares podrán acogerse a las facilidades previstas en las disposiciones en materia aduanera para exportar e importar sus productos por las distintas aduanas del país y en una o varias partidas.
- Durante la vigencia de los programas, que es especificada para cada caso y acorde con los compromisos pactados por México en acuerdos y tratados internacionales, el titular podrá solicitar su ampliación o modificación con la finalidad de incorporar mercancías de importación y exportación no previstas en el programa original.
- Las empresas que cumplan con el programa podrán obtener autorización para modificar el régimen de importación de temporal a definitivo de los bienes incluidos en los numerales 4 y 5, aplicando el arancel, tipo de cambio y valor de estos bienes, vigentes a la fecha de cambio de régimen, conforme a lo establecido en la Ley Aduanera.
- En los programas se podrá autorizar la venta al mercado nacional de los productos elaborados con insumos importados a su amparo hasta por un 30% del valor de las exportaciones objeto del programa, siempre que se cubran los impuestos de importación de los insumos incorporados a las ventas autorizadas. Esta facilidad sólo se otorgará si la empresa mantiene un saldo positivo de divisas en la operación de su programa.

cumplan con los requisitos establecidos en el programa. También se podrá autorizar que los insumos mencionados en los numerales 4 y 5 sean vendidos, cedidos o arrendados a un tercero, mediante contrato y que estos bienes se destinen a elaborar productos de exportación, cumpliendo con el requisito de que sus ventas externas sean como mínimo el 30% de sus ventas totales.

PROGRAMA DE MAQUILA DE EXPORTACIÓN

Definición/Marco Legal	Beneficios	Beneficiarios	Condiciones
<p>Definición</p> <p>El Programa de Maquila de Exportación es un instrumento que permite a empresas que obtengan su registro ante la SECOFI, importar temporalmente los bienes necesarios para la transformación, elaboración y/o la reparación de productos destinados a la exportación, así como realizar actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o de apoyo a esta actividad.</p> <p>Marco legal</p> <p>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1/junio/1998.</p>	<p>Las empresas que suscriban un programa de maquila de exportación en cualquiera de sus 4 modalidades (maquiladora totalmente de exportación; maquiladora por capacidad ociosa; maquiladora de servicios, o maquiladora que desarrolle programas de albergue), tendrán las siguientes facilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importar temporalmente los siguientes bienes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Materias primas y auxiliares, así como envases, materiales de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción base del programa; 2. Herramientas, equipos y accesorios de producción, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para prevención y control de la contaminación de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo; 3. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipos de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa, y 4. Cajas de trailers y contenedores. • Efectuar ventas en el mercado nacional, siempre que los productos finales estén exentos o cumplan el requisito de permiso de importación; paguen el arancel correspondiente a las partes y componentes extranjeros y se ajusten a los porcentajes del calendario siguiente: 	<p>Las personas físicas o morales residentes en el país que cumplan con los requisitos previstos en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.</p>	<p>Tratándose de los bienes incluidos en los numerales 1 y 4, su permanencia en el país no deberá de exceder de dos años, contados a partir de su fecha de importación.</p> <p>Los bienes a que se refieren los numerales 2 y 3, podrán permanecer en el país durante la vigencia del programa.</p> <p>Cumplir con los términos establecidos en el programa que les fue autorizado y estar al corriente de las obligaciones fiscales y laborales que les correspondan.</p> <p>Destinar los bienes importados, al amparo de su programa, a los fines específicos para los que fueron autorizados y,</p> <p>Cuando los bienes objeto de la operación de maquila se encuentren sujetos a cuotas específicas de exportación, la SECOFI aprobará los programas de acuerdo con las políticas de asignación de los montos disponibles.</p>

1. En 1998, hasta el 75% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
2. En 1999, hasta el 80% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
3. En 2000, hasta el 90% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior, y
4. A partir del 2001, podrán destinar la totalidad de su producción al mercado nacional.

- Los titulares podrán acogerse a las facilidades previstas en las disposiciones en materia aduanera para exportar e importar sus productos por las distintas aduanas del país y en una o varias partidas.
- Las importaciones temporales no requerirán de permisos previos ni de autorización administrativa específicas, salvo que el programa incluya mercancías sujetas a estos requisitos por razones de seguridad nacional, sanitarias, fitopecuarias o ecológicas.
- Durante la vigencia de los programas, que será indefinida y acorde con los compromisos pactados por México en acuerdos y tratados internacionales, el titular podrá solicitar su ampliación o modificación con la finalidad de incorporar mercancías de importación temporal no previstas en el programa original.

--	--

**DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN A LOS EXPORTADORES
(DRAW-BACK)**

Definición/Marco Legal	Beneficios	Beneficiarios	Condiciones
<p>Definición</p> <p>La devolución de impuestos de importación a los exportadores es un instrumento de promoción de exportaciones, mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación de insumos incorporados a productos exportados o por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas.</p> <p>Marco legal</p> <p>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11/mayo/1995</p>	<p>Obtener la devolución de los aranceles pagados por la importación de insumos que se incorporan a productos de exportación, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materias primas • Partes y componentes • Empaques y envases • Combustibles, lubricantes, y • Otros materiales de origen extranjero <p>Así como por las mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado</p>	<p>Exportadores directos, definidos como las personas físicas o morales establecidas en México, que exporten mercancías en el mismo estado en que fueron importadas o que exporten mercancías que incorporen insumos importados.</p> <p>Exportadores indirectos, definidos como proveedores de insumos que se incorporen a productos que serán vendidos en el exterior por empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, empresas con un programa PITEX , ECEX, o por un tercero que extienda carta de aval solidario y presente pedimento de exportación definitiva.</p>	<p>Las mercancías importadas mediante este instrumento, sólo podrán permanecer en territorio nacional por el término de 12 meses contados a partir de su internación en el país.</p> <p>Los exportadores directos tendrán un plazo de 90 días hábiles, a partir de la fecha en que se realice la exportación, para presentar su solicitud de devolución de impuestos de importación.</p> <p>Los exportadores indirectos tendrán un plazo de 90 días hábiles, a partir de la fecha en que se expida la constancia de exportación o la constancia de depósito, para presentar su solicitud de devolución de impuestos de importación.</p>

EMPRESAS DE COMERCIO EXTERIOR (ECEX)

Definición/Marco Legal	Beneficios	Beneficiarios	Condiciones
<p>Definición</p> <p>El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) es un instrumento de promoción de exportaciones que ampara a empresas cuyo objetivo sea la promoción, comercialización integral y consolidación de exportaciones no petroleras, o la prestación de servicios para apoyar a empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior, realizando actividades tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar oferta exportable adecuada a los requerimientos de los mercados internacionales; • Conjuntar la oferta y promover la exportación de mercancías de empresas productoras preferentemente medianas y pequeñas; • Fomentar la integración de partes y componentes de proveedores nacionales a mercancías de exportación; • Proporcionar servicios integrales a las compañías productoras, diversificando sus actividades hacia aspectos como transporte y aseguramiento; • Estas empresas podrán realizar cualquier actividad de comercio exterior, incluyendo la importación de mercancías para su venta en el mercado nacional. <p>Marco legal</p> <p>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30/mayo/1990 y sus reformas de fecha 11/mayo/1995.</p>	<p>El registro, que tiene vigencia indefinida, contempla básicamente facilidades administrativas y apoyo financiero de la Banca de Desarrollo. Sin embargo, también incluye diversos beneficios tributarios como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las ventas que efectúen empresas residentes en el país a las ECEX, se asimilarán a la exportación aun cuando dichas empresas no se dediquen exclusivamente a esta actividad, para los efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Tales mercancías objeto de enajenación, deben cumplir con las disposiciones aduaneras establecidas. • Posibilidad de contar con un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación en su modalidad de proyecto específico (ver cuadro PITEX). 	<p>Sociedades mercantiles que se encuentren constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, bajo la forma de Sociedad Anónima de Capital Variable, cuya composición de capital cumpla con lo establecido en dicha ley y que obtenga su registro como ECEX ante la SECOFI, para lo cual se requiere tener un capital fijo no menor, en moneda nacional al equivalente de 100,000 dólares de los Estados Unidos. Se especifica que las sociedades nacionales de crédito podrán participar con capital de riesgo en las ECEX, conforme a las condiciones que establezca la SHCP.</p>	<p>Una vez obtenido su registro, las ECEX deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p> <p>I. Conservar un capital social fijo en moneda nacional no menor que el acreditado en el momento de su registro.</p> <p>II. A los dos años de la fecha de su registro:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Realizar exportaciones anuales de mercancías no petroleras, facturadas por cuenta propia, por un importe mínimo de tres millones de dólares. Para dar cumplimiento a esta condición, al valor de las exportaciones se podrá sumar el de las ventas a las industrias maquiladoras de exportación. b) Mantener saldo positivo en su balance comercial, entendiéndose que este saldo es la diferencia entre el valor total de las divisas generadas por la exportación de mercancías facturadas por cuenta propia y valor total de divisas de las mercancías importadas por la empresa.

EMPRESAS DE COMERCIO EXTERIOR (ECEX)

Definición/Marco Legal	Beneficios	Beneficiarios	Condiciones
<p>Definición</p> <p>El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) es un instrumento de promoción de exportaciones que ampara a empresas cuyo objetivo sea la promoción, comercialización integral y consolidación de exportaciones no petroleras, o la prestación de servicios para apoyar a empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior, realizando actividades tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar oferta exportable adecuada a los requerimientos de los mercados internacionales; • Conjuntar la oferta y promover la exportación de mercancías de empresas productoras preferentemente medianas y pequeñas; • Fomentar la integración de partes y componentes de proveedores nacionales a mercancías de exportación; • Proporcionar servicios integrales a las compañías productoras, diversificando sus actividades hacia aspectos como transporte y aseguramiento; • Estas empresas podrán realizar cualquier actividad de comercio exterior, incluyendo la importación de mercancías para su venta en el mercado nacional. <p>Marco legal</p> <p>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30/mayo/1990 y sus reformas de fecha 11/mayo/1995.</p>	<p>El registro, que tiene vigencia indefinida, contempla básicamente facilidades administrativas y apoyo financiero de la Banca de Desarrollo. Sin embargo, también incluye diversos beneficios tributarios como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las ventas que efectúen empresas residentes en el país a las ECEX, se asimilarán a la exportación aun cuando dichas empresas no se dediquen exclusivamente a esta actividad, para los efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Tales mercancías objeto de enajenación, deben cumplir con las disposiciones aduaneras establecidas. • Posibilidad de contar con un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación en su modalidad de proyecto específico (ver cuadro PITEX). 	<p>Sociedades mercantiles que se encuentren constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, bajo la forma de Sociedad Anónima de Capital Variable, cuya composición de capital cumpla con lo establecido en dicha ley y que obtenga su registro como ECEX ante la SECOFI, para lo cual se requiere tener un capital fijo no menor, en moneda nacional al equivalente de 100,000 dólares de los Estados Unidos. Se especifica que las sociedades nacionales de crédito podrán participar con capital de riesgo en las ECEX, conforme a las condiciones que establezca la SHCP.</p>	<p>Una vez obtenido su registro, las ECEX deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p> <p>I. Conservar un capital social fijo en moneda nacional no menor que el acreditado en el momento de su registro.</p> <p>II. A los dos años de la fecha de su registro:</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Realizar exportaciones anuales de mercancías no petroleras, facturadas por cuenta propia, por un importe mínimo de tres millones de dólares. Para dar cumplimiento a esta condición, al valor de las exportaciones se podrá sumar el de las ventas a las industrias maquiladoras de exportación. d) Mantener saldo positivo en su balance comercial, entendiéndose que este saldo es la diferencia entre el valor total de las divisas generadas por la exportación de mercancías facturadas por cuenta propia y valor total de divisas de las mercancías importadas por la empresa.

EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS (ALTEX)

Definición/Marco Legal	Beneficios	Beneficiarios	Condiciones
<p>Definición</p> <p>El Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), es un instrumento de promoción a las exportaciones que tiene por objeto el establecimiento de un mecanismo de concertación que apoye la operación y otorgue facilidades administrativas a las empresas altamente exportadoras.</p> <p>Marco legal</p> <p>Decreto publicado el 11/mayo/1995 en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Además de apoyos financieros a través de programas específicos del Banco Nacional de Comercio Exterior y facilidades administrativas que promueven el desarrollo de las empresas altamente exportadoras, también se incluyen algunos beneficios y facilidades en materia tributaria como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de devolución inmediata, en el término de 5 días, de saldos a favor en el impuesto al valor agregado • Exención del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre y cuando éstas hayan sido despachadas en una aduana interior. 	<p>Empresas productoras de mercancías no petroleras de exportación, que participen de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales. Estas empresas pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exportadores directos, que vendan sus productos en el extranjero sin intermediarios, y • Exportadores indirectos, que provean insumos incorporados a productos vendidos en el exterior por cualquier tipo de empresa. 	<p>La SECOFI registrará como empresas altamente exportadoras y con vigencia indefinida, a las personas físicas y morales que cumplan con los requisitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las empresas exportadoras directas deberán demostrar saldo favorable en su balance comercial y exportaciones directas por un valor mínimo anual de 3 millones de dólares o un millón de dólares como mínimo, siempre que esta suma represente cuando menos el 40% de sus ventas totales. • Las empresas exportadoras indirectas deberán demostrar ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales. • El titular de la constancia de registro deberá presentar ante la SECOFI, en el mes de abril, un informe de las operaciones de comercio exterior efectuadas en el año calendario anterior. • Las ECEX deberán demostrar que cuentan con registro expedido por la SECOFI, que les acredita como tales.

CUENTAS ADUANERAS

Definición/Marco Legal	Beneficios	Beneficiarios	Condiciones
<p>Definición</p> <p>Las cuentas aduaneras son un instrumento de apoyo a los exportadores que les permite hacer importaciones definitivas, pagando los impuestos correspondientes (general de importación, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicios) mediante depósitos en cuentas de instituciones de crédito o casas de bolsa autorizadas. Una vez consumada la exportación, las personas físicas o morales podrán recuperar sus depósitos más los intereses que se hayan devengado.</p> <p>Marco legal</p> <p>Ley Aduanera en vigor a partir del 1/abril/1996; artículos 85 y 86.</p>	<p>Las empresas exportadoras que opten por este instrumento podrán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pagar las cuotas compensatorias y las contribuciones, con excepción de los derechos que correspondan, derivados de las mercancías importadas temporalmente, mediante depósito que efectúen en las cuentas aduaneras de las instituciones de crédito o casas de bolsa autorizadas. • Una vez efectuada la exportación que incluya las mercancías importadas temporalmente, podrán disponer de sus depósitos más los intereses que hubieran devengado. • Las mercancías que pueden ser importadas temporalmente bajo este régimen son: <ol style="list-style-type: none"> 1. Bienes destinados a un proceso de transformación o elaboración; 2. Productos terminados así como maquinaria y equipo que únicamente se importen para ser reparados, adaptados o transformados; 3. Bienes que vayan a ser exportados en el mismo estado en que se introdujeron al país. • Cambiar el régimen de las mercancías importadas temporalmente al de importación definitiva, en cuyo caso se transferirá a la Tesorería de la Federación los depósitos correspondientes más los intereses que se hubieran generado. 	<p>Personas físicas o morales establecidas en el país, que incorporen insumos importados a mercancías de exportación; introduzcan bienes terminados, maquinaria y equipo para su reparación, adaptación o transformación; o bien importen bienes que vayan a ser exportados en el mismo estado en que entraron al país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La cuenta se abrirá a nombre del importador, pero sin que éste tenga plena disponibilidad de los fondos depositados, sino hasta que compruebe la exportación correspondiente. • Las mercancías incluidas en los numerales 1 y 2, deberán ser exportadas dentro de los 18 meses siguientes a su importación. • Las mercancías incluidas en el numeral 3 podrán permanecer en el país por un plazo máximo de 3 años, contados a partir de su introducción al territorio nacional. • Los contribuyentes que ejerzan esta última opción, tendrán derecho a recuperar los depósitos efectuados en las cuentas aduaneras y los rendimientos que se hayan generado, descontando la proporción que en ellos represente el número de días en que el bien de que se trate permaneció en el país respecto del número de días en los que se deduce dicho bien de conformidad con los artículos 44 y 45 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

B. Instrumentos contemplados en la legislación ordinaria de los impuestos sobre el ingreso y al consumo

El proceso de acercamiento a una mayor neutralidad en la tributación recibió un fuerte impulso alrededor de los años noventa, con las reformas de El Salvador, Guatemala y Honduras. Se reforzó recientemente con las reformas al ISR y al impuesto general de ventas en Nicaragua y dista de registrar un avance comparable en Costa Rica, donde todavía es muy alta la dependencia de la recaudación con respecto a una gama extensísima de impuestos selectivos y donde aún se observan varios tratamientos diferenciales en el ISR. Este proceso ha estado orientado por la consideración de que las inversiones empresariales y los ahorros privados en general se verían fortalecidos con la reducción de la interferencia de la tributación en el cálculo económico de los operadores económicos y de que habría ventajas sociales importantes si la tributación se generalizase, se redujesen alícuotas y se nivelase la carga tributaria sobre los ingresos del capital. También se ha reconocido la importancia de hacer transparentes los tratamientos de excepción y en particular de hacer explícita su adecuación a los objetivos de la política de desarrollo. Una parte importante de esas ventajas sociales se asocian a la simplificación administrativa en términos de reducción de la heterogeneidad del universo de contribuyentes, a la adopción de mecanismos que facilitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias y al establecimiento de normas que racionalizan la fiscalización y el seguimiento del desempeño de los sujetos pasivos.

Por diferentes razones, los diseños tributarios no reflejan cabalmente esos objetivos. Los sistemas se apartan en la práctica del postulado de neutralidad, algunas veces por razones de simplificación administrativa y otras con la finalidad de evitar evasiones. También lo hacen por motivos de equidad vertical, como ocurre con las exenciones del IVA. Por otro lado, con el propósito de alentar la formación de capital y el ahorro en el sector de empresas se vienen empleando ciertos métodos e instrumentos que tradicionalmente se supone que tendrían impacto positivo sobre aquellas variables.

1. Tasas legales

La primera consideración cabría referirla a cómo reaccionó Centroamérica ante el movimiento de reducción de tasas y ensanchamiento de bases tributarias que se difundió a partir de la reforma tributaria de los Estados Unidos en 1986. En general, las alícuotas actuales en el continente acusan una sensible disminución en los tipos aplicados, especialmente en las tasas marginales máximas con respecto al panorama característico del decenio de los setenta. Por ejemplo, en 1970 las mencionadas tasas para las personas físicas eran de 60% en Chile y en El Salvador, y de 70% en la República Dominicana. Con todo, las tasas legales en los países centroamericanos están entre las más bajas del continente, como se observa en los siguientes dos cuadros.

Cuadro 31

**IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS
JURÍDICAS**

País	Alícuota (%)
Argentina	33
Bolivia	25
Brasil	15 a/
Chile	15
Colombia	35
Costa Rica	30 b/
Ecuador	25
El Salvador	25
Guatemala	25 c/
Honduras	15 y 25 c/
México	34
Nicaragua	25 c/
Panamá	30
Paraguay	30
Perú	30
República Dominicana	30 c/
Uruguay	30
Venezuela	15 al 34
Estados Unidos	15 al 39

Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias,
*Estudio comparado del Impuesto sobre la Renta de los países
miembros del CIAT, octubre de 1997.*

- a/ Aplica un adicional de 10% a utilidades excedentes de determinado monto.
- b/ A las pequeñas empresas se les aplica una alícuota de 10% a 20%, según los ingresos brutos.
- c/ A partir de 1999.

A lo que antecede, cabe sumar ciertos cambios verificados durante este decenio en el régimen tributario de los ingresos del capital. Con excepción de Costa Rica, que comenzó a fines de los ochenta, los países de Centroamérica fueron creando tratamientos cedulares, con tasa proporcional, para los intereses de valores negociables y de cuentas bancarias. Además, la multiplicación de operaciones financieras ha hecho crecer la gama de activos rentables sujetos a gravámenes cedulares, dentro de un proceso que se encuentra en estado de flujo. De forma reciente, Costa Rica, con la aprobación de la ley No. 7732 del mercado de valores, ha pasado a regular el funcionamiento de tres categorías de fondos de inversión, aumentando así las opciones al alcance de los ahorradores. Por otro lado, viendo el proceso desde el ángulo de la formación de un mercado de capitales centroamericanos, la región se caracteriza por una legislación tributaria poco flexible y por el empleo de conceptos diferentes en cada país para designar operaciones sustancialmente semejantes. Hasta donde ha sido posible superar esta dificultad, el cuadro 33 ofrece una síntesis de los diferentes regímenes que prevalecen en materia de tributación de rendimientos de

instrumentos privados de captación de ahorros. Se trata sólo de una muestra de lo más relevante de las opciones abiertas a las personas físicas. Un panorama más completo tendría que destacar que en El Salvador y en Nicaragua rigen tratamientos diferentes —con las complejidades administrativas consiguientes— en la aplicación del sistema de imposición a los ingresos según la naturaleza (persona natural o jurídica) del titular de las cuentas o tenedor de los valores.

Cuadro 32

ALÍCUOTAS NOMINALES APLICABLES A LAS
PERSONAS FÍSICAS

País	Alícuota (%)	
Argentina	6 al 33	
Bolivia	13	a/
Brasil	15 y 25	
Chile	5 al 45	
Colombia	11 al 22.11	
Costa Rica	10 al 25	
Ecuador	10 al 25	
El Salvador	10 al 30	b/
Guatemala	15 y 25	c/
Honduras	10 al 25	c/
México	3 al 35	
Nicaragua	10 al 25	c/
Panamá	4 al 30	
Perú	15 y 30	
República Dominicana	15 al 30	
Venezuela	6 al 34	
Estados Unidos	15 al 39.6	

Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *Estudio comparado del Impuesto sobre la Renta de los países miembros del CIAT*, octubre de 1997.

a/ Según la tasa aplicable a los ingresos de las personas físicas en el Régimen Complementario del IVA (RC-IVA). Para las personas físicas dedicadas al ejercicio de profesiones liberales u oficios, la tasa efectiva del impuesto es de 2.5% de conformidad con lo establecido en el Impuesto sobre las utilidades de las empresas.

b/ La tasa media efectiva no puede exceder de 25%.

c/ A partir de 1999.

Es diferente, además, el grado de integración de los mercados financieros dentro de un mismo país. En ese sentido, en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua se advierte la preocupación por hacer más abierta la capitalización de las corporaciones, creando condiciones para una mayor participación de la intermediación bursátil. En todo caso, puede advertirse que el régimen tributario tiende a generar distorsiones en los canales de financiamiento de la inversión, por la vía de diferenciar el tratamiento según fuentes. Esto sucede dentro de un mismo país, y especialmente

entre las economías de la región. Se considera apropiado llamar la atención acerca de que en ésta, como en otras áreas de cooperación, la ausencia de coordinación regional puede llevar a una asignación ineficiente de recursos dado que sería altamente improbable que otro tipo de sesgo neutralizase la tendencia al desplazamiento de los flujos financieros en dirección a jurisdicciones capaces de ofrecer mejores tasas de rendimiento, no antes sino después de impuestos. Si la variable tributaria fuese dominante, a partir de las reformas efectuadas en 1997 Nicaragua ha establecido condiciones excepcionales para atraer capital financiero. Situaciones de este tipo, no obstante las diferencias de estructura en rendimientos y en riesgos, parecen requerir una evaluación conjunta centroamericana y una política concertada de otorgamiento de estímulos.⁸⁸

Junto a la disminución de las alícuotas generales en el ISR, la menor carga tributaria de los intereses, pese a que la cedularización misma excluye la aplicación de mínimos y de deducciones por gastos personales, revela la preocupación, tanto en Centroamérica como en otras partes, por efectuar elecciones de política basadas en una consideración de tipo práctico y, en segundo lugar, de carácter doctrinario.

La cuestión práctica tiene que ver con el manejo de las situaciones que debe enfrentar la administración por la alta movilidad del capital. Básicamente, la cedularización con una tasa proporcional relativamente baja aparece como una forma de restar alicientes a la salida de recursos hacia “paraísos fiscales”, así como a la tendencia al ocultamiento o la fragmentación de ingresos provenientes de activos que pueden transmitirse con gran facilidad de un tenedor a otro. Generalmente se ha considerado ilusoria la pretensión de gravar aquellos ingresos con la progresividad que resulta del englobamiento de las rentas, si bien casi no ha habido preocupación por fortalecer los intercambios de información entre administraciones tributarias de diferentes países y menos aún por someter a escrutinio las inversiones en paraísos fiscales.⁸⁹

Desde el ángulo doctrinario, donde probablemente esté apoyándose más la cedularización, hay que recordar que en los últimos años se ha asistido a un vigoroso renacimiento de la tesis según la cual la imposición al ingreso es consustancial de la doble imposición al ahorro. De esta forma, se aduce que si ha de mantenerse el sistema de imposición al ingreso, habría que atenuar ese desincentivo a causa de su efecto indeseable sobre el crecimiento. Como se sabe, la tesis de la doble imposición del ahorro fue formulada inicialmente por Stuart Mill, retomada luego por Fisher y Einaudi, y cuenta en la actualidad en los Estados Unidos con la adhesión de influyentes políticos y formadores de opinión.⁹⁰ En general, este argumento ha sido insistentemente invocado en propuestas de reforma tributaria que podrían quizás ayudar a corregir deficiencias de ahorro en países adelantados. En los países en desarrollo, desafortunadamente ha conducido a disminuir la importancia del objetivo de equidad, y a dar por sentada, acriticamente, una conexión directa y automática entre formación de ahorro y realización de inversiones.

⁸⁸ Algo semejante ocurre, como antes se vio, en relación con los regímenes de fomento de las exportaciones.

⁸⁹ La legislación mexicana puede ser ilustrativa de las medidas que pueden adoptarse para reducir los alcances de la planeación fiscal mediante el uso de “paraísos fiscales”.

⁹⁰ Véanse, entre otros, Hall, Robert E. y Alvin Rabushka (s/f), *The Flat Tax: A Simple, Progressive Consumption Tax*, y *Frontiers of Tax Reform*, editado por Michael J. Boskin; y Bradley D. Belt and Alexander T. Hunt, *Replacing the Income Tax*.

Cuadro 33

**CENTROAMERICA: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LOS INGRESOS DEL CAPITAL
FINANCIERO PERCIBIDOS POR LAS PERSONAS FÍSICAS DOMICILIADAS
EN RELACIÓN CON INVERSIONES EN INSTRUMENTOS PRIVADOS ^{a/}**

(Alícuotas correspondientes a cada tipo de instrumento)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Intereses					
Cuenta de ahorro en instituciones Financieras	(30) Régimen común	Exentos (30)	10 (25)	10 b/ (25)	Exentos (25)
Títulos valores emitidos por instituciones Financieras	8	10	10	10	Exentos
Títulos valores de otros emisores					
Inscritos en mercados de valores	8	10	10	10	Exentos c/
No inscritos en mercados de valores	15	10	10	10	Régimen común
Ganancias de capital en la enajenación de activos financieros	5 d/	Régimen común e/	10 f/	Régimen común	Exentas c/
Dividendos (tasa combinada) g/					
De acciones inscritas en mercados de Valores	33.5	30	25 h/	32.5 g/	25 h/
De acciones no inscritas en mercados de Valores	40.5	30	25 h/	32.5 h/	25 h/

Fuente: Ley y reglamento del ISR de cada país; Ley de Productos Financieros de Guatemala; Decreto No. 135-94 de Honduras y Ley No. 7732 del 17-12-97 de Costa Rica.

- a/ Las cifras entre paréntesis son las de la tasa marginal máxima (t.m.m.) de las personas físicas.
- b/ Contempla un mínimo exento de 50 000 lempiras.
- c/ Están gravados tanto los intereses como las ganancias de capital sobre valores negociados en la Bolsa Agropecuaria, estando sometidas al régimen común las ganancias de capital obtenidas en activos financieros no Bancarios negociados en mercados extrabursátiles.
- d/ Corresponde a las ganancias de capital generadas en la enajenación de activos mantenidos por los fondos de inversión regulados por la Ley No. 7732.
- e/ Las normas no indican procedimientos para determinación de la base imponible.
- f/ Las normas contienen únicamente el procedimiento de determinación para enajenación de acciones, aunque difícilmente se aplicará el impuesto en títulos al portador. Además en Guatemala, la ley del Mercado de Valores exonera de toda clase de impuestos a las transacciones bursátiles.
- g/ La tasa combinada resulta de adicionar la tasa que grava las utilidades de las sociedades anónimas a la t.m.m. del accionista sobre el dividendo neto, cuando se aplica (Costa Rica y Honduras) el sistema clásico de doble imposición.
- h/ Se usa la t.m.m. de personas físicas que regirá a partir de 1999.

Otra implicación derivada del diferente tratamiento tributario que reciben los dividendos *vis-à-vis* los intereses es la tendencia que puede surgir hacia la subcapitalización de las empresas (véase el recuadro 2).

A la expectativa de los efectos favorables que pueden tener las tasas tributarias relativamente bajas sobre la disposición a ahorrar e invertir, se han sumado algunos mecanismos que suponen apartarse del postulado de neutralidad, como los que se examinan a continuación. Con

respecto a ellos, se podría convenir en principio en cuanto a su eficacia, pero es notoria la falta de pruebas empíricas en el contexto centroamericano.

Recuadro 2

SUBCAPITALIZACIÓN

Una empresa puede financiarse de dos maneras: por medio de incremento en el valor patrimonial líquido (ya sea por nueva emisión de acciones o por reinversión de utilidades), o mediante deuda, aunque en general las empresas se financian con una combinación de ambas formas.

Se dice que una empresa está subcapitalizada cuando su valor patrimonial líquido es pequeño en comparación con el financiamiento vía deuda.

Debido a que una empresa y sus inversionistas aportantes de fondos pueden ser tratados en forma diferente para propósitos tributarios —dependiendo de si el rendimiento para el inversionista deriva del financiamiento por medio de deuda o de capital accionario—, la subcapitalización puede usarse como un recurso efectivo de evitación tributaria. Del lado de la empresa, los pagos de interés son generalmente deducibles para llegar al ingreso gravable, en tanto que los dividendos no lo son, lo que da a la empresa financiada por préstamos una ventaja tributaria sobre una empresa financiada con capital accionario. Para el inversionista, el interés pagado a un no residente aportante de capital puede, bajo un tratado tributario, estar sujeto a una tasa más baja de retención en el país fuente que un dividendo. El uso de capital de préstamo en lugar de capital accionario puede redundar, por tanto, en una considerable reducción del impuesto a pagar.

Se ha adoptado una variedad de enfoques para abordar el problema de la subcapitalización, y en general hay poca consistencia entre ellos. Algunos países no tienen legislación sobre subcapitalización, pero pueden tener otras disposiciones para prácticas que restrinjan el nivel de financiamiento con deuda. Por ejemplo, la ley puede tener normas detalladas y complejas sobre la subcapitalización, definiendo si se permite o no una deducción por intereses. Asimismo, la legislación puede estipular un nivel máximo para el coeficiente deuda/capital (*debt/equity*), de tal manera que si se excede ese nivel, se tipifican como dividendos distribuidos los intereses pagados por arriba del máximo permitido.

Fuente: Véase Lyons, Susan M. (editor), "Thin Capitalization", en *International Tax Glossary*, 2nd edition.

2. Reglas de depreciación de activos

Junto a los métodos lineales de depreciación han surgido métodos de depreciación acelerada, especialmente en El Salvador y en Nicaragua. El Salvador adoptó un mecanismo de depreciación acelerada en 1996 y Nicaragua, a partir de la última reforma al ISR, con el fin de promover la inversión permite deducir todos los gastos de inversión en activos nuevos en el año en que se incurren. Este último arbitrio, en tanto vaya acompañado de la plena compensación de pérdidas, puede considerarse la forma precisa de obtener la neutralidad en el sentido de no afectar la tasa de rendimiento que arrojaría un proyecto sin la presencia de la tributación. Esto se ve a través de un planteo relativamente simple, del tipo de los que suelen hacerse con objeto de presentar sólo las líneas generales de operación de un proyecto. Supóngase una empresa que invirtiese 100 unidades monetarias y pudiese deducir fiscalmente todo ese monto en el año de la compra del bien de capital. A una tasa sobre utilidades de 25%, la empresa estaría reduciendo su pasivo tributario en 25%. Los futuros ingresos generados por la inversión también disminuirían 25%. El efecto neto es que tanto el costo corriente como los futuros rendimientos descenderían en la misma proporción, y por ende la tasa de retorno sería la misma que si no hubiese existido el impuesto. En cambio, cuando sólo una parte de los 100 puede depreciarse anualmente, el valor presente de las depreciaciones anuales a lo largo de la vida útil del activo caería por debajo de los 100, con lo que el costo del proyecto se reduciría en menos de 25%. La tasa de retorno resulta inferior a la que se hubiese obtenido sin impuesto a las utilidades.⁹¹

La opción prevista en el caso de El Salvador se aproxima al resultado que obtendría un proyecto de inversión desarrollado en Nicaragua. También en el caso de activos nuevos, la ley salvadoreña permite al contribuyente aplicar un porcentaje fijo y constante sobre el saldo decreciente del valor sujeto a depreciación, equivalente al doble de la cuota que se aplicaría siguiendo el método de depreciación lineal, el cual se sigue manteniendo como opción del contribuyente. Con el nuevo método, el valor no depreciado de una máquina nueva con una vida útil estimada en promedio en cinco años, caerá en el segundo año a poco más de un tercio del precio que se habría pagado en el año de la compra. Como es probable que en general este proceso sea más rápido que el de la depreciación económica del bien, al conceder esta opción la ley salvadoreña estaría introduciendo un sesgo a favor de los bienes de larga duración.

En Costa Rica, las posibilidades de depreciación acelerada no son neutrales en cuanto no dan idénticas posibilidades a todos los sectores de actividad. Las empresas agropecuarias y agroindustriales y las dedicadas a actividades turísticas, pueden convenir con la administración una depreciación especial de activos nuevos. En Guatemala, si bien rige un método lineal, la rapidez con que se permite depreciar ciertos bienes podría indicar el reconocimiento de depreciaciones aceleradas dentro de un contexto que no establece discriminaciones en función de actividades.

⁹¹ Los cálculos están basados en un ejemplo comentado por Belt y Hunt (*op. cit.*). La plena compensación de pérdidas no se da en Centroamérica y es muy raro encontrarla en algún país.

3. Compensación de quebrantos o traslado de pérdidas

Desde un punto de vista estricto de técnica tributaria, las disposiciones que autorizan al empresario a compensar las pérdidas de uno o varios años con los beneficios obtenidos en uno o varios años, hacia atrás o hacia delante, se justifican por lo arbitrario que resulta imponer cortes anuales y tratar de manera independiente ejercicios contables que no constituyen sino una parte de un proceso global (la vida de una empresa o de un proyecto particular). Pero como el fisco no puede esperar a que se cumpla el ciclo económico para verificar la situación de la empresa y los resultados de cada inversión, se adopta el principio de la anualidad del balance fiscal. La compensación de pérdidas viene así a limitar los efectos perjudiciales de la consideración independiente de ejercicios.

Sin embargo, la legislación ordinaria de imposición a los ingresos puede utilizar este mecanismo como incentivo a la inversión.

En efecto, la posibilidad de compensar pérdidas o no, así como su régimen específico inciden en las decisiones del empresario por la vía de disminuir el costo del capital de trabajo utilizado durante la vida útil de un proyecto. Resalta, además, el hecho, de que la compensación interesa particularmente a proyectos muy riesgosos o de lenta maduración, los cuales están expuestos normalmente a sufrir pérdidas en los primeros años de operación.⁹²

En Centroamérica, el arrastre sólo puede efectuarse "hacia adelante". No existe el mecanismo en El Salvador, lo cual reduce las posibilidades de aprovechamiento pleno de las ventajas de la depreciación acelerada; contempla tres ejercicios para empresas industriales y cinco para empresas agrícolas y empresas industriales que inician actividades en Costa Rica; puede extenderse a dos ejercicios en Guatemala; a tres en Honduras, y a cuatro en Nicaragua. Otras diferencias se refieren a si la compensación se autoriza de manera genérica o actividad por actividad. En Guatemala, la compensación se hace, en primer lugar, contra resultados positivos que eventualmente haya obtenido la empresa en un giro diferente a aquél que produjo la pérdida. Este procedimiento puede resultar menos favorable para el fisco que la compensación actividad por actividad y puede conducir a que la sociedad comparta las pérdidas del inversionista privado. La alternativa, o sea el método que sigue Honduras, podría conducir a la adopción de procedimientos poco transparentes en la asignación contable de resultados.

⁹² Supóngase que el fisco gravase los beneficios e ignorase las pérdidas. Penalizaría en general a todas las empresas, y en particular estaría discriminando contra las actividades más riesgosas, o con mayor variabilidad en su ingreso. Sean dos empresas, la primera de las cuales tiene un beneficio constante a lo largo del tiempo de 100 unidades monetarias por tres años, en tanto la segunda sufre una pérdida neta de 100 en los primeros dos años y obtiene un beneficio de 500 unidades en el tercero. Haciendo a un lado el problema de la actualización de los ingresos de años diferentes, al final del ciclo ambas empresas han tenido un beneficio de 300 unidades. Sin embargo, si existe un ISR anual de 25%, la primera paga impuestos por valor de 75 unidades, en tanto la segunda debe al fisco 125. La primera obtiene un beneficio neto de 225 y la segunda de sólo 175 unidades.

4. Créditos tributarios de inversión

Diferentes países han concedido este tipo de créditos en determinados momentos, pero generalmente como un incentivo en períodos de depresión. Los Estados Unidos constituyen un ejemplo saliente aunque actualmente no lo aplican.

De hecho, son muy aislados en Centroamérica los casos de aplicación de este incentivo. En la actualidad, como antes se señalara, Honduras lo tiene contemplado dentro de la ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque, en relación con las inversiones que se realicen en proyectos de protección de pequeñas cuencas hídricas y otras para la protección de áreas silvestres.

5. Reinversión de utilidades

Además del método de acelerar las depreciaciones o del crédito tributario por inversiones, la legislación ISR puede contener otro incentivo directo al ahorro y la inversión a nivel de empresas que, como el crédito tributario, representa un subsidio. Se trata de la exoneración de impuesto a las utilidades reinvertidas bajo ciertas condiciones. Guatemala constituye el único caso de aplicación de este incentivo, que en Centroamérica llegó a utilizarse con cierta frecuencia hace algunos años.

En Guatemala se permite deducir de la renta neta hasta un 15% de las utilidades en caso de reinversión en adquisición de planta, maquinaria y equipo. La reinversión debe efectuarse dentro del plazo de cinco meses de la fecha de cierre del ejercicio anual de imposición a que corresponde aplicar la deducción. Debe tratarse de plantas, maquinaria y equipo directamente vinculados al proceso productivo y destinados a generar rentas gravadas. Además, el bien debe tener una vida útil menor a cuatro años; y la deducción por reinversión de utilidades no podrá considerarse como pérdida de operación del período anual de imposición, ni trasladarse a períodos posteriores. La enajenación de los bienes antes de transcurrir cinco años de su adquisición o construcción obligará a incluir la citada deducción como utilidad del período anual en que se efectúe la enajenación, en proporciones decrecientes según el tiempo en que el bien haya estado al servicio de la empresa.

Hay diferentes opiniones acerca de la conveniencia de este mecanismo. Si bien constituye un procedimiento capaz de incrementar las inversiones y el ahorro a nivel empresarial, ha dejado en general de usarse a causa de su inflexibilidad ya que liga demasiado estrechamente la fuente de fondos con su destino predeterminado hacia la empresa generadora del ahorro. En el estado actual de desarrollo de los mercados financieros en Centroamérica, debe convenirse en que el instrumento limita la expansión de las bolsas de valores en su papel de intermediación, y disminuye la eficiencia del sistema económico a causa de la presencia de tales circuitos cerrados.

6. Ajustes por inflación

Últimamente ha habido un vuelco en las opiniones que en los años ochenta y noventa aconsejaban realizar ajustes integrales de los estados contables de soporte de la determinación de los impuestos a los beneficios. En el caso particular del ISR de las empresas, se aducía con razón que la neutralidad

del impuesto tendía a verse afectada, ante la posibilidad de que contribuyentes en igualdad de circunstancias recibiesen un tratamiento diferente en función de la diferente composición de sus activos y pasivos. La reducción misma de la tasa de inflación ha hecho decrecer el interés por la realización de esos ajustes, y han entrado a sopesarse más cuidadosamente las implicaciones en cuanto a costos de cumplimiento que entraña la adecuación contable a los requerimientos de la reexpresión de estados financieros como procedimiento normal en el cálculo de las utilidades fiscales. Las administraciones también se han mostrado reacias a la implementación de mecanismos complejos de seguimiento de las operaciones de los sujetos pasivos en países donde los mismos sistemas contables tradicionales alcanzan un desarrollo limitado a empresas con cierto nivel de organización. Entran a jugar así razones de equidad que también deberían contemplarse.

La tendencia actual parece regresar a los procedimientos de ajuste parcial (activos fijos e inventarios), en todo caso acompañados de medidas que eviten la pérdida de ingresos reales por diferimiento del pago de las obligaciones tributarias respecto de la fecha en que se generaron. De manera pragmática, ha llegado a considerarse que existe una cierta simetría en no conceder revaluaciones de activos fijos y tampoco computar como ingreso del ejercicio la ganancia real que estaría obteniendo la empresa sobre los pasivos que contrató cuando imperaba un nivel de precios inferior. Adicionalmente, los métodos de depreciación acelerada tienden a verse como un sustituto de las revaluaciones en muchos casos.

El panorama de Centroamérica muestra que sólo en Guatemala están previstas las revaluaciones sistemáticas de los bienes de activo fijo; aunque, lamentablemente, en general no se ha logrado superar el desfase recaudatorio. En Costa Rica y Honduras existe la obligación de que las empresas realicen pagos trimestrales a cuenta, pero sobre la base del impuesto liquidado en el año inmediato anterior. En Guatemala se permite a los contribuyentes optar por un régimen de pagos trimestrales dentro de cuatro fórmulas, una de las cuales es el impuesto del año anterior. En los tres casos anteriores el flujo de caja de las empresas resulta beneficiado. Con todo, a diferencia de lo que sucede con las depreciaciones aceleradas, no hay ninguna posibilidad de vincular esa facilidad con incrementos efectivos en la capacidad de producción. En El Salvador la obligación es realizar pagos mensuales a cuenta del 1.5% de los ingresos brutos corrientes. En Nicaragua, la ley otorga a la administración la facultad de decidir en cuanto a oportunidad, forma y monto de los pagos a cuenta.

7. Esquemas de integración del impuesto sobre las sociedades (personas jurídicas) con el personal

Las legislaciones de casi todos los países tienden a dar mayor peso que en el pasado a la tesis de la doble imposición, es decir, al hecho de que beneficios gravados a nivel de la sociedad vuelvan a serlo cuando la sociedad distribuye beneficios (o cuando el socio o accionista vende partes sociales cuyo valor ha incrementado a causa de ganancias retenidas o no distribuidas) y el socio se ve obligado a incluir esos beneficios netos en su declaración personal.

Las legislaciones se han orientado hacia formas de integración de los dos impuestos, que anulen o reduzcan el efecto discriminatorio de la señalada doble imposición (económica).

Los principales esquemas de integración están constituidos por:

- La integración "completa", tal como fue expuesta en 1966 en el Informe Carter o de la *Royal Commission on Taxation* encargada por el gobierno canadiense de estudiar los problemas de la reforma fiscal de aquel país. El impuesto sobre las ganancias de la sociedad empresarial constituye un simple pago a cuenta del impuesto personal y los beneficios, tanto los distribuidos como los puestos en reserva, se gravan como ingreso del accionista, deduciendo al final el impuesto pagado por la sociedad. A fin de evitar totalmente una doble imposición, este esquema implica también una exención del impuesto sobre los incrementos de valor (ganancias de capital) de las acciones o partes sociales derivados de las ganancias puestas en reserva, las cuales son directamente gravadas como ingreso del accionista. Este método elimina toda doble imposición de las ganancias de la sociedad, aunque plantea graves problemas por las dificultades de identificar a los socios cuando no se distribuyen utilidades. De ahí que no haya tenido vigencia práctica, o que sean muy contados los casos en que llegó a aplicarse.

El esquema Carter permite una perfecta y completa integración de los dos impuestos, que es independiente de la política de dividendos seguida por la empresa. Los otros métodos efectúan, en cambio, una integración sólo "parcial", mediante una reducción del impuesto sobre la ganancia de la empresa que grava los dividendos distribuidos, ya sea directamente al nivel de la sociedad, o al nivel del accionista, o con la concesión de un crédito por el impuesto pagado por la sociedad sobre los dividendos distribuidos. Los dos métodos difieren en cuanto a que la reducción del impuesto sobre la sociedad por los dividendos distribuidos concede una ventaja inmediata, en tanto que el método de la recuperación al nivel del accionista implica la recuperación en un segundo momento por parte de este accionista de la entrega a cuenta efectuada al fisco en el momento en que se distribuyó el dividendo. Si se dejan de lado los desfases temporales y si las tasas tributarias son comparables, los dos métodos dan idénticos resultados.

- Integración parcial al nivel de la sociedad. La integración parcial puede efectuarse a nivel de la sociedad, por medio de un gravamen más favorable a los dividendos distribuidos. Esta forma de integración tiene lugar mediante una exoneración total (casos Guatemala y Nicaragua) o mediante un tratamiento preferencial de los dividendos distribuidos por parte de la sociedad, de tal manera que el sistema clásico de doble imposición se atenúa (casos Costa Rica y Honduras).

- El sistema de imputación. La integración parcial entre los dos impuestos puede, en cambio, realizarse a nivel del accionista, como ocurre en el Reino Unido, donde se considera el impuesto pagado por la sociedad a los fines de determinar el personal sobre el ingreso. Por lo tanto, en un primer momento la empresa paga sobre las ganancias realizadas el impuesto sobre la sociedad; a continuación el fisco considera los beneficios distribuidos como si hubiesen ya descontado el impuesto personal a una cierta tasa, que se llama "tasa de imputación", y el accionista individual debe pagar el impuesto personal sobre los dividendos sólo por la diferencia entre la tasa marginal de su impuesto personal y la tasa de imputación. Si la primera es superior a la segunda, será deudor del fisco en una cantidad positiva; en caso contrario, tendrá derecho a un reembolso. Con algunas variantes, este método se sigue actualmente en El Salvador.

8. Características generales del impuesto al valor agregado

En este impuesto, a diferencia de lo que sucede con el ISR, se dan menos complejidades y problemas de interpretación o de funcionalidad tributación-comportamiento de sujetos gravados. Con todo, hay algunos temas que merecen una atención más detallada, aparte de los que se investigan normalmente.

En primer lugar, como se sabe, los diferentes tipos de IVA están en función del tratamiento que aplican a las compras de bienes de capital por parte de las empresas. Como se ve, éste es un punto relevante para el tema en análisis. Un enfoque es no permitir deducir de la base tributaria las compras de bienes de capital, ya sea por el desembolso inicial o por las depreciaciones correspondientes a lo largo de la vida útil del bien. Es el método de "producto bruto" que rigió en Honduras hasta fecha reciente para bienes de capital diferentes de aquellos que se emplean típicamente en el sector agropecuario.

Una segunda alternativa, conocida como IVA "tipo ingreso", no permite deducir costos del equipo de capital en el año de la compra, si bien posibilita una deducción por depreciación anual durante la vida del equipo. Rigió en Guatemala hasta 1992 y en la actualidad se aplica por lo menos en Perú.

Una tercera alternativa, la más frecuente en la práctica (países de la OCDE y la generalidad de los países latinoamericanos, incluidos los centroamericanos), conocida como IVA "tipo consumo", permite que se deduzca de la base gravable el costo pleno del bien de capital en el año de la compra.

El IVA tipo consumo es el que más se aproxima a un impuesto de carácter neutral, es decir, a un impuesto que no interfiere con las decisiones de los empresarios relativas a la función de producción a utilizar, al no sesgar en contra del capital la formación del precio relativo de los factores. Además, con el método consumo, al igual de lo que sucede con el *expensing* en el ISR, la tasa de retorno de un proyecto resulta idéntica con impuesto y sin éste. En cambio, los tipos producto e ingreso conllevan distorsiones desde ese punto de vista. El primero porque duplica el tributo sobre los bienes de capital, ya que grava una vez cuando se adquiere o importa el bien, y luego cuando, a través de la depreciación, el bien de capital entra a formar parte de un producto a su vez gravado. El segundo, dado que implica una carga financiera para la empresa por la absorción diferida, a lo largo del proceso de depreciación, del impuesto ocasionado por la compra de dicho bien, sin tomar en cuenta intereses por ese diferimiento.

Asimismo, a menudo, aunque cada vez en forma menos persistente, las legislaciones no conceden la devolución o el reembolso de los créditos fiscales en exceso de los débitos generados en un período de imposición, sino que, al liquidar el impuesto, cuando el monto del crédito fiscal es superior al total del débito fiscal causado en el período tributario, el excedente de aquél se suma al crédito fiscal del período tributario siguiente o sucesivos hasta agotarlo. Este procedimiento se conoce como "regla de tope financiero".

Sin que la combinación del método consumo con la regla de tope financiero implique una transformación del método consumo en una modalidad "tipo ingreso", la combinación implica, en

cualquier caso, introducir en la legislación una variante al método consumo que vulnera en parte su pretendida neutralidad. Se genera un exceso de gravamen precisamente en la medida en que no se reconocen intereses sobre los créditos fiscales pendientes de absorción por no haber suficientes débitos fiscales. El caso más serio de este tipo de distorsión se da en relación con los proyectos de inversión que van a tardar años en comenzar a producir y vender, ya que entonces la empresa ejecutora del proyecto tendrá que conservar, sin ganar intereses, el crédito fiscal hasta la generación de suficientes débitos fiscales mediante la venta de los correspondientes productos. Las reformas recientes del IVA salvadoreño y el reglamento de exención de IVA en la etapa de importación de bienes de capital en Honduras (1995) mitigan considerablemente esta distorsión. En estos casos se exonera de IVA la importación de bienes de equipo destinados a utilización directa en la producción de bienes y servicios gravados. La regla de tope financiero desapareció en Francia en 1988; otros países reembolsan el excedente del crédito fiscal sobre pedido expreso del contribuyente (Guatemala) y otros, como Bélgica, tienen establecido un sistema de devolución automática del excedente de créditos sobre débitos fiscales generados en el mismo período tributario.

Aunque todos los países de Centroamérica aplican el IVA “tipo consumo”, la diversidad de situaciones permite afirmar que está relativamente lejos de haberse llegado a una estructura tributaria común. Existen diferencias en cuanto a alícuotas generales o básicas (desde el 10% de Guatemala al 15% de Nicaragua); en la amplitud de la base; en los regímenes de exenciones y de “tasa cero”; en el carácter amplio o restringido de la procedencia del crédito fiscal,⁹³ y mantienen diferencias entre sí con respecto al tratamiento de los remanentes de crédito fiscal; Nicaragua es el país con mayor flexibilidad en esa materia, con un mecanismo automático de devolución en algunos casos, por lo que las empresas de ese país mantienen los fondos congelados por un período menor al que rige en los demás países. Con todo, debe señalarse que Guatemala tiene instituido un régimen ágil de devolución para empresas típicamente exportadoras y que El Salvador, en su reforma de 1996, exonera de IVA en la etapa de importación a los bienes de capital que entran en la producción de bienes y servicios gravados. Opera de esa forma, en este último país, un traslado de base tributaria entre etapas del proceso productivo separadas en el tiempo, que mejora el flujo de efectivo de las empresas con respecto al régimen que prevalecía antes de esa reforma.

9. Dispersión de tasas de retorno, evasión y cálculo de la Tasa Marginal Efectiva de Imposición (TMEI)

Del análisis que precede se infiere que los dos principales impuestos internos de los países de Centroamérica albergan una gama de situaciones capaces de generar una amplia dispersión de las tasas efectivas de retorno de las inversiones. Resulta evidente, además, que al tratar de determinar sesgos inducidos por la tributación sobre la asignación de recursos, las tasas legales (sin una consideración específica de la composición de la base gravable) son por sí solas de muy poca ayuda.

⁹³ Costa Rica continúa con el mecanismo de “deducción física” de permitir el crédito sólo en relación con los bienes que integran físicamente el producto gravado, en tanto en los demás países se ha ido reconociendo además el crédito fiscal para los bienes y servicios que sin integrar el costo directo de producción son igualmente necesarios para la producción y venta de las mercancías y servicios.

Situaciones de este tipo, en particular cuando se estudiaba la aplicación de reformas tributarias, impulsaron la búsqueda de una herramienta que permitiese una aproximación cuantitativa a la forma en que la tributación impacta sobre las decisiones de inversión, específicamente a través de los diferentes canales que influyen sobre la tasa de rendimiento de una inversión o proyecto.

Como expresan Cetrángolo y Gómez Sabaini “un sistema tributario que no sea neutral estimula el traslado de inversiones de sus usos más productivos, considerando su tasa de retorno antes de impuestos, a otras actividades que pueden serlo menos, pero cuyos beneficios después del pago de tributos es mayor. Estos efectos sobre la actividad económica pueden estar justificados por razones de diferente orden o, por el contrario, obedecer a un diseño desordenado del sistema impositivo”.⁹⁴ Estas aseveraciones son perfectamente válidas en el caso centroamericano, y cobran particular relieve en el marco de las aspiraciones y esfuerzos por alcanzar una unidad económica regional. Además, “cuando un sistema deja de ser neutral frente a las inversiones aumentan las posibilidades de que los contribuyentes (y sus asesores) descubran mecanismos tendientes a eludir o evadir su carga impositiva (por ejemplo: disfrazando ganancias de capital como utilidades ordinarias, o retirando utilidades como pago de intereses, etc.)”.

En la línea de razonamiento de los problemas que plantea un “diseño desordenado”, vale la pena resaltar que cuando los mecanismos legales son vulnerados por prácticas de evasión y/o elusión, los propios sistemas de incentivo, aun los más transparentes, pierden gran parte de su eficacia. Ni siquiera los mejor diseñados tienen éxito en un mundo donde el incumplimiento llega a ser la conducta normal. Si bien la evasión implica costos para el contribuyente potencial (el riesgo de multas y de aplicación de otras sanciones, el establecimiento del aparato contable que se requiere para engañar al fisco, etc.), esos costos pueden ser poco importantes en comparación con el beneficio a obtener por situarse con alguna permanencia fuera del alcance de la fiscalización ejercida por la administración tributaria. De la misma forma, en el cálculo empresarial puede llegar a tener un peso determinante el hecho de que el aprovechamiento de los incentivos atrae necesariamente una vigilancia mayor hacia las operaciones normales de la empresa (justificación de las utilidades reinvertidas; determinación precisa de los bienes que se deprecian rápidamente, etc.).

No se conoce el grado de utilización de los diferentes mecanismos de incentivo incorporados en la legislación ordinaria del ISR y tampoco se tiene información sobre la importancia de las tasas de evasión en Centroamérica. Puede conjeturarse, a partir de una somera comprobación, que estas tasas son altas, lo que supondría una baja utilización de incentivos. Sin desconocer los avances efectuados en incrementar la eficiencia de las administraciones de impuestos en la región, es probable que el nivel de desempeño de éstas —aparte de otros factores— lleve a situar el grado de cumplimiento por debajo del que han alcanzado países como Chile. Sobre este país se han estimado tasas de evasión bastante importantes.⁹⁵

⁹⁴ Cetrángolo Oscar y Juan C. Gómez Sabaini, *Efectos del Sistema Tributario Argentino sobre las alternativas de inversión* (Cómputo de la tasa marginal efectiva de imposición), CITAF-OEA, Doc. CITAF No. T-28, Buenos Aires, diciembre de 1995.

⁹⁵ Véase CEPAL (1998), *El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1998, pág. 86.

CHILE: TASAS DE EVASIÓN SEGÚN
LA CATEGORÍA DE IMPUESTO

Tipo de impuesto	Porcentajes
Renta	37.5
IVA	23.5
Específicos	3.4
Otros	18.4
Promedio	26.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Estas estimaciones se basan en los ingresos fiscales que podrían alcanzarse dados los valores registrados por determinadas variables macroeconómicas, tasas y exenciones legales vigentes, cálculos de elasticidades-precio, e hipótesis sobre traslación de los diferentes impuestos. Por lo demás, son tasas medias que no reflejan el comportamiento de diferentes sectores.

El solo hecho de que Centroamérica se aproximara a las tasas de evasión de Chile, haría dudar acerca de si efectivamente los incentivos que actúan por medio de modificaciones de la base gravable en el ISR y en el IVA son los determinantes de la existencia de rendimientos diferenciales de los recursos invertidos en las empresas, sin desconocer que en la realidad las tasas de evasión varían por sectores de actividad. Casi en todas partes, los servicios personales y la agricultura destacan como actividades con bajo cumplimiento. Ante lo que sería una realidad de alta evasión en el medio centroamericano, es comprensible que se haya buscado reducir las complejidades de controlar el funcionamiento de estímulos, para concentrar esfuerzos en tareas más acordes con la calidad de los recursos a disposición de las administraciones, y en hacer óptimo su aporte al funcionamiento de los órganos hacendarios. Los organismos financieros internacionales han puesto énfasis en esa recomendación.

Básicamente como resultado de la aplicación de programas de ajuste, se ha ido estrechando la variedad de fórmulas de incentivo a través del ISR, y también se ha reducido con el tiempo el ámbito de las exenciones objetivas en el IVA. Pero aquí han sido importantes las resistencias a vencer, ya que las exenciones objetivas otorgan a veces protección a determinados productores antes que beneficios reales a los consumidores. Los consumidores mismos han permanecido al margen de una discusión que no los afecta directamente. Es el caso de ciertas distorsiones que presenta el sistema de IVA en Costa Rica, y en menor medidas en Honduras, donde siguen siendo importantes las grietas legales respecto de una extensa gama de bienes intermedios. En buena parte de esos bienes, la exoneración plena puede no erosionar la recaudación, pero sí es causa de desplazamientos de base tributaria entre sectores, lo cual permite que ciertos productores le transfieran a otros la carga de la organización y los costos de cumplimiento, al tiempo que quedan a cubierto de que eventualmente no sea factible el traslado total o parcial de la carga del impuesto.

Junto a lo anterior, también es plausible la decisión de intensificar esfuerzos en mejorar el cumplimiento y en desactivar núcleos específicos de evasión, no necesariamente para fortalecer la transparencia de la política de incentivos. La prioridad ha sido el combate a la evasión por razones

de equidad horizontal. En apoyo de esa lucha se han dictado disposiciones, dentro o fuera de los códigos tributarios, que contemplan penalidades relativamente severas, como cierres de establecimiento, fuertes multas, privación de libertad para defraudadores, etc., a partir de la tipificación de delitos, y de infracciones que antes no iban más allá de las calificaciones contenidas en la legislación civil.

Por el lado de la medición de grado en que los incentivos conducen a un alejamiento del criterio de neutralidad, el instrumento que se ha venido utilizando de manera creciente es la Tasa Marginal Efectiva de Imposición (TMEI o METR, por su sigla en inglés). Se ha partido de la idea simple de que la tributación introduce una “cuña” entre la tasa de retorno de una inversión y la tasa de retorno sobre los ahorros empleados en el financiamiento de esa inversión. Así, tomando en cuenta la tasa real de retorno antes de impuestos que se alcanzaría en un proyecto de inversión marginal, y la tasa real de retorno después de impuestos para los ahorradores, la cuña tributaria es la diferencia entre las dos tasas de retorno. De ahí, la tasa tributaria marginal efectiva se define como la relación entre la cuña tributaria (el porcentaje por el cual se reduce la tasa de rendimiento de una inversión a causa del sistema impositivo) y la tasa de retorno de ese proyecto marginal antes de impuestos.⁹⁶

El concepto de TMEI procede de trabajos desarrollados a principios de los años ochenta, con base en las investigaciones teóricas de Harberger, en torno a la “tasas efectiva de imposición” y de Jorgenson, acerca del “costo del capital”.

En 1984, King y Fullerton, desarrollaron en el citado ensayo la metodología para cuantificar la TMEI y la aplicaron a los Estados Unidos, Suecia, el Reino Unido y Alemania. Hicieron hincapié en que la medición de las tasas tributarias efectivas no es directa. Si quisiera hacerse una aproximación con base en la tasa tributaria media que regiría, por ejemplo, en el sector industrial de una economía, se obtendría un resultado empírico inmediato que, sin embargo, podría conducir a conclusiones engañosas acerca de cómo puede estar incidiendo la tributación sobre las decisiones a invertir. Se ignoraría la interacción entre los impuestos personal y corporativo —siendo que los incentivos a invertir dependen del peso combinado de ambos impuestos— y, además, la carga tributaria así obtenida mediría una tasa observada sobre ingreso de capital realizado. Por lo mismo, no mediría el incentivo para realizar inversiones adicionales, incentivo que es una función de la tasa tributaria marginal. La salida en las aplicaciones prácticas consistió en computar la “cuña tributaria” para una serie de proyectos marginales hipotéticos.

El cálculo de la TMEI permite obtener resultados para distintas alternativas y, por tanto, simular el efecto que tendrían sobre estos resultados distintos esquemas impositivos que podrían afectar la utilidad de la sociedad y de sus accionistas. Cetrángolo y Gómez Sabarini, citando a Dunn y Pellechio⁹⁷ señalan “que existen esencialmente tres maneras a través de las cuales el cálculo de la TMEI puede ayudar a comprender el proceso de inversión en una economía

⁹⁶ Véase King Mervyn A. y Don Fullerton (1984), *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany*, The University of Chicago Press. Para una aplicación a Italia del misma metodología, véase Silvia Giannini, *Imposte e finanziamento delle imprese*, Il Mulino, Bologna, 1989.

⁹⁷ Dunn David y Anthony Pellechio (1990), “Analyzing Taxes on Business Income with the Marginal Effective Tax Rate Model”, *World Bank Discussion Papers* No. 79.

determinada. En primer lugar, al generar tasas marginales de imposición para distintos proyectos de inversión se pueden analizar los sesgos y las relaciones existentes dentro del mismo sistema tributario. En segundo lugar, a través de un análisis detenido del flujo de caja producido para obtener los resultados de la tasa efectiva, es posible descubrir factores específicos que conducen a ciertos resultados, ya que la desagregación de datos existentes permite analizar con detalle la forma en que se determinan las tasas de retorno antes y después de los tributos. Por último, a través del cómputo de la TMEI es posible aislar el efecto producido por alguna de las variables en forma separada, y de esta forma determinar cuán sensibles son los resultados ante un cambio de la misma”.

En Guatemala se realizó en 1990 una aplicación del método de determinación de la TMEI,⁹⁸ y algunos de los hallazgos más relevantes de ese ejercicio fueron los siguientes. Primero, se determinó que, en ausencia de inflación, el sistema tributario era aproximadamente neutral en cuanto a su tratamiento diferenciado de inversiones en inventarios, herramientas, equipo y muebles de oficina. Sin embargo, debido a la posibilidad de depreciación acelerada se favorecía entonces a las inversiones en maquinaria, equipo y vehículos, sobre otros activos. Segundo, la dispersión en TMEI entre activos y sectores aumentaba considerablemente con la tasa de inflación. Tercero, el financiamiento con deuda estaba favorecido marcadamente sobre todas las formas de financiamiento con capital propio; más aún, las inversiones financiadas con deuda tendían a estar subsidiadas, lo que redundaba en pérdidas para el fisco, estructuras de financiamiento muy sesgadas hacia el endeudamiento y una tendencia hacia el uso ineficiente de los recursos de inversión. Cuarto, la combinación de depreciación acelerada y posibilidad de deducir costos por intereses garantizaba virtualmente la presencia de TMEI negativas en algunos activos. Quinto, el impacto de demorar el reembolso de los créditos fiscales del IVA por concepto de compras de bienes de capital aumentaba la TMEI de tres a cinco puntos porcentuales sin inflación y de tres a 14 puntos porcentuales con una inflación de 30%. Sexto y último, las distorsiones de inversión entre activos parecían ser más significativas que las distorsiones entre las diferentes actividades económicas.

Las posibilidades de análisis que ofrece la aplicación de la metodología de cálculo de la TMEI, llevan a recomendar la realización de estas investigaciones como herramienta auxiliar a tener en cuenta en los casos de estudio de programas de reforma tributaria.

⁹⁸ Véase Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (1990), *Análisis Evaluativo del Sistema Tributario de Guatemala y Apéndice Técnico*, 13 de julio.

IV. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN CENTROAMÉRICA

A. La armonización tributaria en la Comunidad Económica Europea (CEE)

1. Antecedentes

La armonización tributaria se define como el proceso de ajuste de los sistemas impositivos de diferentes jurisdicciones en la búsqueda de un objetivo político común.⁹⁹ En términos del Acta Unica Europea (1986), la armonización significó la supresión de las distorsiones que afectan el movimiento de mercancías y factores de la producción, a fin de lograr una distribución de recursos más eficiente dentro del mercado integrado, mejoras en el bienestar, junto con un mínimo de pérdidas fiscales para los países miembros.

La armonización implica la convergencia hacia una carga tributaria efectiva más uniforme. Uno de los elementos relevantes para conseguirla es la armonización de la base impositiva a través de la definición del valor de los bienes y del ingreso para efectos tributarios. En especial, es necesario establecer una base tributaria común aplicable a las empresas multinacionales que operan en diferentes jurisdicciones para mejorar la eficiencia y prevenir que existan conflictos o vacíos impositivos en los sistemas aplicados por los diferentes países.

Por su parte, la coordinación tributaria, es decir, la compensación de diferenciales de tasas de impuesto de bienes e ingresos, es el elemento clave para obtener los efectos en eficiencia que persigue la armonización, sin que necesariamente tengan que igualarse las tasas tributarias efectivas. Su objetivo es neutralizar el impacto de las diferencias entre tasas sobre las decisiones de localización de la producción; así, la decisión de consumir productos de un país diferente al de producción no se alteraría por efecto de los impuestos, y la decisión de invertir tampoco dependería de las tasas de retorno después del pago fiscal.¹⁰⁰ La búsqueda de la armonización parte de la noción del mínimo imprescindible necesario para eliminar las distorsiones más graves.

2. La armonización en la práctica

Desde el Tratado de Roma, la CEE contempló cierta armonización tributaria, pero es importante señalar que se descartaron la plena unificación tributaria y el equilibrio de la presión global. Los servicios gubernamentales proporcionados por cada país eran demasiado diferentes, así como el grado y modalidad de intervención del Estado en la economía y la sociedad.

⁹⁹ Kopits, G. (1992), *Tax Harmonization in the European Community*, I.M.F., occasional paper 94, julio.

¹⁰⁰ Es de notar que este resultado se altera por la existencia de barreras al comercio, a los flujos de inversión o la migración del trabajo.

El objetivo inicial del planteamiento de armonización fue la disminución de las diferencias tributarias que existían entre los países miembros, a fin de facilitar la libre circulación de bienes, personas y servicios.

Los cambios en la tributación en la CEE se dieron en tres fases. En la primera se buscó establecer el IVA en sustitución de los impuestos en cascada, la armonización en forma y nivel de imposición de los intereses y dividendos, y modificaciones sobre la doble imposición a fin de aproximarla a una convención tipo OCDE.

En la segunda fase se planteó la armonización de la imposición sobre sociedades para llegar a impuestos uniformes; armonización del impuesto sobre la renta para personas físicas, y supresión de los impuestos especiales al consumo de poca capacidad recaudadora de aplicación no general en la comunidad.

La tercera fase enfrentó la creación de un servicio común de información con objeto de lograr un control fiscal eficaz, un fondo común de ingresos a partir de los impuestos de importación y un tribunal especial comunitario para resolver litigios fiscales.

a) El impuesto al valor agregado (IVA)

Desde la fundación del mercado común europeo hasta 1987 no se habían logrado resultados espectaculares en materia fiscal. La armonización se concentró en el IVA. Respecto de este tributo, todos los miembros coinciden en la aplicación del *invoice method*.

Las razones que se adujeron para la implantación del IVA fueron que, a diferencia de los impuestos en cascada, el IVA permite deducir los impuestos pagados por las compras, inversiones y gastos generales. Es neutral con respecto al comercio exterior, al gravar la importación y desgravar la exportación; en este sentido, la aplicación de una tasa única no altera la decisión de importar o comprar lo producido en el país.

En 1977 la CEE dio un importante paso al aprobar la armonización de la base imponible, como primer paso para el establecimiento de modos de tributación uniformes. Además, se hicieron progresos hacia la autonomía financiera de la CEE al destinarse al presupuesto comunitario el 1% de la base imponible uniforme. También se regularizó el derecho del contribuyente a deducir del IVA los impuestos pagados en los procesos de producción, dejando a discreción de los Estados la existencia de excepciones. Sin embargo, no se suprimieron en esa ocasión los ajustes compensatorios fiscales en frontera.

Los estados miembros utilizaron el IVA como instrumento de política coyuntural o con fines presupuestarios o sociales. Se aplicaron tasas reducidas o de cero para productos de primera necesidad.

En 1993, junto con el mercado interno único, entró en vigor el nuevo sistema de fiscalización indirecta en paralelo de la eliminaciones de controles fronterizos. En vez de una armonización estricta, se optó por crear tipos mínimos de IVA (15%), con un régimen provisional

para el pago en el país de destino de la mercancía, y se postergó la percepción en el país de origen hasta 1997.

Entre 1993 y 1997, fecha esta última en que comenzó a regir el pago del impuesto en el país de compra para empresas y particulares, funcionó un régimen transitorio. Las mercancías ya no se controlaron en las fronteras, y los trámites aduaneros y fiscales fueron suprimidos, en beneficio de los flujos de mercancías. Los conceptos de exportación e importación fueron sustituidos por la "entrega exonerada" y "adquisición gravada". La cobranza del IVA en el país de origen exigía una armonización total de los tipos, algo lejanamente realizable. En su lugar, se optó por tipos mínimos: uno medio del 15%, uno reducido del 5% y uno "superreducido". Se permitió que los países con regímenes cero para productos básicos mantuvieran este tratamiento.

El resultado fue una reducción de la carga fiscal en los países que tenían un IVA por arriba de la media, y la eliminación de tasas especiales. El nuevo esquema se apoya en un sistema de información que interconecta a los países miembros y en una mayor coordinación entre las administraciones nacionales.

b) Impuestos especiales al consumo

Hasta 1993 los estados podían fijar libremente los impuestos especiales aplicados a productos como los cigarrillos, el café y la gasolina. Ello dio lugar a grandes divergencias en el tratamiento tributario y a controles fronterizos del flujo de estos productos. A partir de 1993 se armonizaron las estructuras y se fijaron tipos mínimos para tres grupos de productos: tabaco elaborado, bebidas alcohólicas e hidrocarburos. Asimismo, se suprimieron los controles fronterizos, aunque el traslado de estas mercancías entre países se efectúa por medio de un sistema de depósitos fiscales interconectados.

c) Tributación directa

En materia de imposición directa, en 1990 se aprobaron las siguientes disposiciones: el "Régimen fiscal común aplicable a matrices y filiales de los estados miembros"; el "Régimen fiscal común aplicable a fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de acciones entre sociedades de diferentes estados miembros"; además se adoptó el "Convenio relativo a la supresión de la doble imposición de los beneficios de empresas asociadas".

Entre otros avances dignos de mención, desde mediados de la década de los ochenta se registró una tendencia a la aproximación entre los países miembros con respecto a la tributación de las sociedades. Este movimiento se dio más por cambios unilaterales que por decisiones comunitarias. Las modificaciones de la situación impositiva afectaron a la inversión y a la competencia. La convergencia produjo un descenso de las tasas medias de impuestos, una ampliación de la base imponible y una reducción de los incentivos fiscales. La recaudación como proporción del PIB se elevó. Todavía quedaron ciertas distorsiones que se originaban en tratamientos fiscales diversos en materia de doble imposición de dividendos.

La convergencia mencionada fue espontánea y se produjo más bien por la búsqueda de neutralidad en el sistema tributario y por la política monetaria de convergencia de la tasa de interés y de inflación. Se reconoció así que el factor fiscal es uno de los elementos importantes, pero no el único, para la localización de las inversiones

En materia de impuestos a las sociedades, se analizaron los métodos aplicados con vistas a eliminar la doble tributación sobre los dividendos. En cuanto a las tasas impositivas de las sociedades, los órganos comunitarios han venido recomendando el establecimiento de un mínimo de 30% para evitar la competencia fiscal excesiva, y una tasa máxima de 40%, con la posibilidad de utilizar descuentos especiales para las pequeñas y medianas empresas (PYME), pero no menores de 30%.

d) Incentivos fiscales

En cuanto a los incentivos fiscales, se ha considerado preferible un sistema de estímulos a través de deducciones en las tasas, por encima de las medidas que afectan a la base imponible, porque los primeros son más transparentes y menos costosos. Aún así, se hace especial énfasis en utilizar con mesura los incentivos fiscales, ya que se considera que los costos en materia de ingresos sacrificados son usualmente mayores que el monto de las inversiones generadas.

B. La armonización tributaria en Centroamérica

1. Antecedentes

La armonización tributaria de los países centroamericanos cobró importancia a partir del proceso de integración centroamericana iniciado a fines de la década de los años cincuenta y principios de los sesenta. Uno de los propósitos básicos del proceso de integración fue promover la industrialización de los países mediante la sustitución de importaciones, apoyándose en el mercado ampliado de los países integrantes. En este contexto, la armonización tributaria buscó el establecimiento de una estructura tributaria "neutra", que interfiriera lo menos posible con la asignación de los recursos entre los países participantes en el proceso de integración.¹⁰¹

2. Los incentivos fiscales en la integración económica

Al amparo del proceso de integración, los gobiernos emitieron leyes nacionales de incentivos fiscales, enfocados al aliento de la sustitución de importaciones y de la utilización creciente de materiales locales.¹⁰² El fomento de exportaciones fuera del área centroamericana no recibió atención similar.

¹⁰¹ Véase SIECA (s/f), *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Tomo 10.

¹⁰² *Ibidem.*

Los incentivos fiscales tenían una presencia importante antes del proceso de integración. Así, en el período 1952-1959 la SIECA estimaba que los países centroamericanos habían concedido un total de 395 concesiones fiscales. Sin embargo, con el inicio de la integración económica, las concesiones fiscales se dispararon. Según la SIECA, entre 1960 y 1969 se otorgaron 2 779 exenciones fiscales. Prácticamente todas las empresas grandes que operaban en la región en 1968 gozaban de estos incentivos.¹⁰³

En general, las mayores concesiones fiscales consistían entonces en la exoneración del pago de derechos arancelarios y del impuesto sobre la renta. De acuerdo con las estimaciones de la SIECA, la exoneración del pago de derechos arancelarios pasó de 7 millones de dólares en 1960 a 55 millones de dólares en 1968. En el primero de los años considerados, los impuestos exonerados representaron el 6% de los impuestos recaudados, mientras que en el último año estimado el porcentaje se elevó a 47%. El valor acumulado de las exoneraciones de impuestos de importación en el período 1960-1968 fue de 264 millones de dólares, 23% del total recaudado en el mismo período.

En cambio, no se cuenta con estimaciones del costo fiscal de los incentivos fiscales representados por las exoneraciones del pago del impuesto sobre la renta, aunque la SIECA cita un estudio del Banco Mundial sobre el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que decía lo siguiente: “Los ingresos por impuestos directos aumentaron su importancia relativa durante los años sesenta. Muy poco de este incremento se originó en el sector industrial; las evidencias disponibles sugieren que el impuesto sobre la renta pagado por el sector industrial promedió mucho menos del 1% del producto industrial total, o, aproximadamente, un 4.6% de las utilidades”. Asimismo, el Banco Mundial advertía la falta de acoplamiento entre la estructura tributaria y las actividades más dinámicas: “Estas estimaciones basadas en datos fragmentarios confirman la impresión general de la Misión de que gran parte de la posibilidad de sacar provecho del rápido crecimiento del sector industrial para aliviar las dificultades fiscales, fue desperdiciada por la indiscriminada concesión de incentivos fiscales, lo que se sumó a una deficiente administración tributaria y una evasión a gran escala”.

La SIECA concluía que “después de superada la etapa industrial inicial, no parece tener justificación que se mantenga en toda su diversidad y magnitud los incentivos fiscales”.

3. La competencia de incentivos en los años sesenta y setenta

Con el propósito de canalizar las diversas concesiones fiscales otorgadas para atraer nuevas industrias o para fortalecer las existentes,¹⁰⁴ los países centroamericanos crearon distintas clasificaciones de las empresas manufactureras: industrias nacientes, industrias existentes, industrias básicas, necesarias o convenientes.¹⁰⁵ El grado de discrecionalidad para conceder los incentivos fiscales en tal ambiente era muy grande. Además, todas las leyes de fomento industrial de los países

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ Véase Clark, Joel (1971), “Tax incentives in Central American Development”, *Economic development and Cultural Change*, Vol. XIX, No. 2, enero.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

centroamericanos aseguraban que la competitividad de los productores nacionales no fuera dañada por las exenciones fiscales que gozaran otros empresarios del MCCA.¹⁰⁶ Las empresas nacionales podían obtener trato similar al otorgado por otros países centroamericanos a las empresas competidoras.

El eventual efecto negativo sobre las finanzas públicas de una guerra de incentivos fiscales entre los países centroamericanos fue objeto de atención por parte de las autoridades nacionales, incluso antes de suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica.¹⁰⁷ Según la SIECA, “se suscribió en 1962 el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Su propósito principal o básico consistió en uniformar los incentivos, a fin de evitar disparidades artificiales en las condiciones de oferta de los productos manufacturados, así como evitar desviaciones —también artificiales— de las inversiones hacia los países que otorgaban incentivos mayores”. Además, señalaba la SIECA, el Convenio tenía el objetivo de “racionalizar el sacrificio fiscal que es inherente a toda política de fomento mediante exoneraciones tributarias”.¹⁰⁸

Sin embargo, a pesar de la temprana firma del mencionado convenio, su entrada en vigencia se pospuso hasta 1969. Con todo, en los hechos nunca llegó a aplicarse.¹⁰⁹ Más aún, las medidas de transición hacia el nuevo régimen adoptadas por cada gobierno implicaron en la práctica, observa la SIECA, una ampliación de los plazos de vigencia de las exoneraciones e incluso la ampliación de éstas para algunas empresas. Mediante el manejo de las concesiones fiscales obtenidas por leyes nacionales de fomento y las admitidas por el convenio, algunas empresas lograron extender las vacaciones fiscales por 27 años.¹¹⁰ En virtud de este comportamiento, la SIECA concluía que las leyes nacionales de fomento, la transición hacia la aplicación del convenio y la letra detrás mismo del convenio se venían interpretando y aplicando con una liberalidad excesiva.

La CEPAL fue más crítica en la evaluación del período comprendido entre 1962 y 1969. “Durante ese lapso se ha podido observar una competencia entre todos los países en el otorgamiento de beneficios más altos que los de sus vecinos, con el propósito de obtener para sus territorios mayores volúmenes de inversión. El hecho ha conducido en la práctica a una equiparación de beneficios en sus niveles más altos, y a que se hayan visto afectados de manera significativa por esa vía los ingresos fiscales de todos los países centroamericanos; hayan aumentado en el área las posibilidades de duplicación de inversiones y se hayan creado, acaso, condiciones artificiales en la localización industrial”.¹¹¹ En el fondo, la CEPAL estaba destacando el riesgo que entrañaba la creación de una estructura productiva sin bases reales de competitividad, apoyada

¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁷ Véase SIECA, *El desarrollo integrado...*, *op. cit.*

¹⁰⁸ *Ibidem.* pág. 97

¹⁰⁹ La SIECA advertía que la posposición de la entrada en vigencia del Convenio significaba que en la práctica podría aplicarse sobre una base centroamericana sólo hasta 1976. Véase SIECA, *El desarrollo integrado...*, *op. cit.*, pág.98.

¹¹⁰ SIECA, *El desarrollo integrado...*, *op. cit.*; CEPAL (1969), *Consideraciones sobre la calificación y clasificación a nivel nacional o regional de las empresas industriales de Centroamérica* (E/CN.12/CCE/359), abril.

¹¹¹ *Ibidem.*, pág. 3

fundamentalmente en mecanismos de exoneraciones fiscales.¹¹² Solo así podía entenderse la proliferación de empresas del mismo giro en un mercado reducido como el centroamericano, con lo cual se creaban, además, incentivos para la “cartelización” entre las empresas “con los consabidos acuerdos de repartición de mercados, fijación de precios, determinación de calidad, etc.”¹¹³

La CEPAL instó a darle prioridad a la aplicación de una política centroamericana coordinada en materia de incentivos fiscales e hizo una propuesta de revisión del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, incluyendo una normativa fuerte de controles y sanciones así como una reglamentación más estricta del período de transición.¹¹⁴ Pero el llamado no fue atendido. En la década de los ochenta, los gobiernos centroamericanos se dieron a la tarea de promover las exportaciones fuera del área centroamericana, y para ello volvieron a implantar generosos incentivos fiscales.

4. Los instrumentos de la guerra de incentivos fiscales en la integración centroamericana

En el período comprendido entre fines de los años cincuenta y fines de los setenta, los incentivos fiscales se otorgaban mediante exenciones por pagos de derechos de importación de bienes de capital, materiales de construcción, combustible y materias primas. La exoneración del pago del impuesto sobre la renta también fue utilizado de manera similar (véase el cuadro 34).

Es interesante anotar que los países centroamericanos utilizaron de manera muy liberal los incentivos fiscales porque no existía una reglamentación internacional en materia de subvenciones y medidas compensatorias. Como se recordará, el tratado original del GATT contenía escasas disposiciones relativas a una disciplina para controlar el uso de subsidios capaces de distorsionar el comercio. Segundo, sería apenas en la Ronda Tokyo de 1979 cuando el GATT aprobara un Código Específico sobre Subsidios y Compensaciones. En dicho instrumento se le otorgó una dispensa a los países en desarrollo. Además, de los países integrantes del Mercado Común Centroamericano sólo Nicaragua era miembro del GATT. A su vez, el artículo 24 del GATT admitía que en los procesos de integración se adoptaran políticas específicas, que no fueran necesariamente consistentes con la regulación global del comercio que ejercía el GATT.

¹¹² Fernando Fajnzylber posteriormente llamaría a este fenómeno “competitividad espuria”. Véase Fajnzylber, Fernando (1988), “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, *Revista de la CEPAL*, No. 36.

¹¹³ Véase Lizano, Eduardo (1975) “Una reflexión acerca de la integración económica centroamericana”, *La integración centroamericana*, Fondo de Cultura Económica, volumen 2.

¹¹⁴ CEPAL (1969), *Observaciones sobre el proyecto de reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (E/CN.12/CCE/359/add.1)*, 5 de mayo.

Cuadro 34

CENTROAMÉRICA: BENEFICIOS FISCALES PARA INDUSTRIA
"NACIENTE" Y "BÁSICA", 1960-1976

Exención	El Salvador	Guatemala	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
Derecho de importación sobre bienes de capital y materiales de construcción	100% por 10 años	100% por 10 años	99%, duración establecida por decisión administrativa	100% por 10 años	100% permanente
Derechos de importación sobre combustibles y materias primas	100% por 5 años	100% por 10 años	99%, duración establecida por decisión administrativa	100% por 10 años	100% por 10 años
Impuesto sobre la renta de las empresas	100%, primeros 5 años; 50% siguientes 5 años	100%, primeros 5 años; 50% siguientes 5 años	100% para primera mitad del período, 50% para segunda mitad; duración exacta establecida por decisión administrativa	100% para primeros 5 años; 50-75% limitada a las ganancias reinvertidas durante los siguientes 5 años	100% primeros 5 años; 50% siguientes 5 años.

Fuente: Clark, Joel, "Tax incentives in Central American Development", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 19, No. 2, enero de 1971.

5. Integración económica y gasto público

La integración centroamericana mostró, desde el punto de vista fiscal, dos características contradictorias. Por un lado, el excesivo uso de los incentivos fiscales representó un drenaje importante de recursos del Estado. Por otro, las necesidades de desarrollo planteaban fuertes presiones para aumentar el gasto público en áreas como infraestructura, educación y seguridad interna.¹¹⁵

En efecto, el sector público desarrolló una labor impresionante en materia de infraestructura. Entre 1958 y 1975 la extensión de carreteras pavimentadas y el número de teléfonos por habitante prácticamente se triplicó. Fenómeno parecido aconteció con la capacidad portuaria, mientras que la generación eléctrica (medida en GHw) aumentó casi 15 veces.¹¹⁶ También mejoraron algunos indicadores sociales. Así, se amplió el porcentaje de población con acceso al agua potable y se elevaron las expectativas de vida al nacer.¹¹⁷

¹¹⁵ Bulmer-Thomas, Víctor (1987), *The political economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press.

¹¹⁶ Véase CEPAL (1992), *Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra hasta fines de los años setenta* (LC/MEX/L.211), 12 octubre.

¹¹⁷ *Ibidem*.

El problema es que la expansión del gasto público no fue acompañada por una movilización de ingresos tributarios de magnitud comparable (véase el cuadro 36). Las dificultades políticas para poner en práctica reformas tributarias eficaces, la debilidad de la administración respectiva y la fuerte evasión fiscal se combinaron para impedir un crecimiento de los recursos del gobierno que le permitiera enfrentar los nuevos gastos.¹¹⁸

Cuadro 35

CENTROAMÉRICA: INGRESOS TRIBUTARIOS Y
GASTO GUBERNAMENTAL

(Porcentajes del PIB)

	1960	1970	1978
Ingresos tributarios	9.3	9.7	11.3
Gasto gubernamental	11.2	11.6	16.3

Fuente: CEPAL, *Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra hasta fines de los años setenta* (LC/MEX/L.211), 12 de septiembre de 1992.

Los gobiernos se adecuaron a esta situación aumentando fuertemente el endeudamiento externo. La deuda externa total de los países centroamericanos pasó de 93 millones de dólares en 1960 a 3 211 millones de dólares en 1978. También se elevó significativamente la deuda interna. La SIECA alertó sobre la necesidad de fortalecer el sistema tributario y el creciente problema de la deuda pública.¹¹⁹ El servicio de la deuda se convertiría después, en la década de los ochenta, en una pesada carga para los sectores públicos de los países centroamericanos.

6. Los incentivos fiscales en el nuevo modelo

Al inicio de la década de los setenta los países centroamericanos comenzaron a introducir reformas económicas con objeto de alentar las exportaciones y disminuir el sesgo antiexportador asociado a la sustitución de importaciones. Así, en 1972 las autoridades costarricenses introdujeron la modalidad de "otorgar Certificados de Abono Tributario (CATs) que originalmente valían 15% del valor fob de las exportaciones no tradicionales"¹²⁰. También se emitieron en el mismo período "leyes de maquila" o regímenes de importación temporal, para permitir que se importaran libres del pago de derechos los insumos que serían procesados y reexportados fuera de la región.

En los años ochenta los países centroamericanos experimentaron una profunda crisis. Los precios de los productos tradicionales de exportación se desplomaron y el comercio intracentroamericano sufrió un fuerte deterioro. Además, se desataron violentos conflictos políticos

¹¹⁸ Bulmer Thomas, Víctor, *The political economy...*, *op. cit.*

¹¹⁹ SIECA, *El desarrollo integrado...*, *op. cit.*

¹²⁰ Véase Wilmore, Larry (s/f), *Políticas industriales en Centroamérica*, mimeo.

dentro de la región, con lo cual se complicó la situación económica. En consecuencia, los países centroamericanos comenzaron a buscar un nuevo modelo de desarrollo.¹²¹

El nuevo enfoque se centró en el fomento de las exportaciones fuera de la zona centroamericana. Se reforzaron los instrumentos de política económica que se venían aplicando desde la década anterior, mientras se ponía en marcha un programa de reducción de la protección arancelaria a fin de disminuir el sesgo a favor de la sustitución de importaciones. Esta reforma arancelaria empezó en 1986 en Costa Rica y continuó en el resto de los países centroamericanos, hasta completarse una primera fase a comienzos de la década de los noventa.¹²² Hacia 1997 todos los países centroamericanos habían adoptado programas de modificaciones arancelarias

El uso de los incentivos fiscales en esta etapa ha sido muy intenso. En 1986 los países centroamericanos abolieron el ya mencionado Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales. Aunque los esfuerzos anteriores por adoptar una política coordinada en materia de incentivos fiscales no habían sido fructíferos, el convenio constituía un marco mínimo de política común sobre el tema. Al abolirlo, los países centroamericanos se refugiaron en políticas de orientación nacional.¹²³

Una modalidad ha sido la creación de "zonas francas". De acuerdo con la descripción de Larry Wilmore¹²⁴ "Las empresas instaladas en estos enclaves ...laboran típicamente como si estuvieran en un régimen de libre comercio, con libertad de comprar sus insumos en cualquier parte del mundo..." A esta característica general de las zonas francas, los países centroamericanos han agregado la exoneración completa "de los impuestos sobre las ganancias" de las empresas que allí operan. Wilmore agrega: "Muchos imponen un límite de 10 o 12 años para estas exoneraciones, pero éste suele no ser respetado en la práctica. Las empresas que se instalen en zonas francas son internacionalmente móviles: aquellas que dejan de producir en un país suelen migrar a una zona franca en otro país donde las condiciones son más favorables. Así, la exoneración del pago del impuesto sobre las ganancias es casi siempre prorrogada al final del período inicial. Impuestos menores tales como impuestos territoriales...también son exonerados, al menos en parte."

Más aún, el desarrollo de las zonas francas en Centroamérica ha tenido dos elementos adicionales que merecen apuntarse. Por un lado, se ha emitido legislación para que puedan "construirse 'plantas satélites' fuera del área física de la zona franca...". Además, las empresas de las zonas francas pueden vender parte de su producción en el mercado local.

Estas disposiciones complican la administración del régimen de zonas francas y generan un abrigo fiscal que merma la recaudación tributaria. Además, plantea un problema de equidad tributaria horizontal, pues las firmas que no pertenecen a las zonas francas enfrentan una

¹²¹ Véase Bulmer-Thomas, Víctor (1990), "Integración o desintegración? El futuro del Mercado Común Centroamericano", *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 45-46, julio-diciembre de 1989/enero-junio.

¹²² Wilmore, Larry, *Políticas industriales en Centroamérica...*, *op. cit.*

¹²³ Baran, Yalcin M. (1989), *Harmonizing tax policies in Central America*, Banco Mundial, WPS, 308.

¹²⁴ *Ibíd.*

competencia de las empresas que gozan de menores cargas tributarias. El incentivo para acogerse al régimen de zonas francas es muy fuerte.

El otro instrumento de apoyo a las exportaciones reforzado durante la década de los ochenta y noventa ha sido el Régimen de Importación Temporal. Este régimen, además de permitir la importación de insumos libres del pago de derechos de importación para ser reexportados, ha extendido la exoneración de pago de derechos de importación a la importación de maquinaria, capital y otros componentes considerados necesarios para el proceso de elaboración y procesamiento de los insumos importados.¹²⁵ Además, a las compañías que se acogen a este régimen se les exonera del pago del impuesto sobre la renta de las empresas.

Según Wilmore, El Salvador y Guatemala permiten a las empresas que operan bajo este régimen vender sin límites al mercado local, con el único requisito de pagar los aranceles vigentes en el producto final. En esas condiciones, también existe un fuerte incentivo para que las empresas se amparen bajo ese régimen. La relativa amplitud con que se maneja este régimen ha llamado la atención por lo menos en el caso de un país centroamericano: "... la diferencia entre maquila y no maquila carece de importancia en Guatemala, porque cualquier empresa puede aprovechar los beneficios del régimen de admisión temporal".¹²⁶ En consecuencia, este régimen también se presta para servir de refugio fiscal, en detrimento de la recaudación.

El problema parece haberse extendido en la región. Así, en un estudio sobre el tema se concluía que "las desviaciones (o sea el uso de las exenciones para otros propósitos distintos a los planteados originalmente en el régimen) pueden ser altas..."¹²⁷

Además de los regímenes de zonas francas y de importación temporal, algunos gobiernos centroamericanos han puesto en práctica otros sistemas de incentivos a las exportaciones.

Tal como se mencionó anteriormente, desde comienzos de los años setenta se introdujeron en Centroamérica mecanismos de subsidios a las exportaciones, cuyo uso se intensificó en los ochenta y comienzos de los noventa. El gobierno costarricense es el que ha utilizado con mayor frecuencia este instrumento con el nombre de Certificados de Abono Tributario (CAT), dirigido a apoyar las exportaciones no tradicionales fuera del área centroamericana. Según Wilmore, los exportadores no tradicionales recibían los CAT "a razón de un 15% del valor fob de sus ventas a los Estados Unidos y de un 20% en el caso de las ventas a otros mercados extrarregionales".¹²⁸ Los controles para entregar este subsidio parecen también presentar serias deficiencias. Tres de los ocho principales exportadores de Costa Rica recibieron ese subsidio sin cumplir los requisitos relativamente pequeños.¹²⁹

¹²⁵ *Ibidem*. También, a manera de ejemplo, el Decreto 29-89 "Law of promotion and development of Export Activities and Drawback", del Congreso de la República de Guatemala.

¹²⁶ Wilmore, Larry, *Políticas industriales en Centroamérica...*, *op. cit.*

¹²⁷ Véase Baran, Yalcin M. (1989), *Harmonizing tax policies in Central America*, Banco Mundial, WPS 308, noviembre.

¹²⁸ Wilmore, Larry (1997), "Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, No. 62, Santiago de Chile, agosto.

¹²⁹ *Ibidem*.

También Guatemala y Honduras introdujeron subsidios directos a las exportaciones en los ochenta, pero por un período breve. En 1992 Nicaragua imitó el esquema de Costa Rica, pero el programa terminó en 1997 con la fuerte impresión de que no había sido bien administrado.

El Salvador y Nicaragua también mantienen subsidios directos a las exportaciones. En El Salvador se reembolsa el 6% del valor fob de las exportaciones dirigidas a mercados extrarregionales, mientras que en Nicaragua el reembolso alcanza el 1.5% del valor fob de todas las exportaciones.

7. La integración centroamericana y los incentivos fiscales

El conjunto de incentivos, constituidos por el régimen de zonas francas y el de internación temporal, no ha sido objeto de análisis para determinar la cuantía de renuncias fiscales en que incurren los gobiernos. Tampoco se ha hecho una evaluación de la medida en que tales regímenes otorgan refugios fiscales para prácticas de elusión y evasión tributaria.

En cuanto al régimen de subsidios directos a las exportaciones, sólo existe una evaluación sobre el caso de Costa Rica.¹³⁰ Entre las conclusiones sobresale la relativa a que los subsidios a la exportación han sido una forma muy costosa de promover las exportaciones. En primer lugar, Hoffmaister determinó que por cada dólar de subsidio se aumentaron las exportaciones en 54 centavos de dólar. Los 46 centavos restantes, dice Hoffmaister, constituyeron un subsidio directo de las importaciones de bienes intermedios incorporados en las exportaciones. El efecto neto de este esquema fue, por tanto, negativo para la balanza de pagos y para el sector fiscal.

Dos aspectos resaltan del análisis de las páginas anteriores. El primero, que no existe una convergencia o una política común centroamericana en materia de incentivos fiscales. Los gobiernos están metidos en una carrera de otorgamiento de incentivos que expande el costo fiscal para cada país centroamericano. Los riesgos de alentar inversiones espurias, sostenidas principalmente por las exoneraciones fiscales, son grandes. Además, a través de esas concesiones se generan abrigos fiscales que no sólo reducen la base tributaria sino que también sirven para prácticas de elusión y evasión de las obligaciones fiscales. Bajo esta política, la región centroamericana corre el riesgo de estar expuesta permanentemente a insuficiencias fiscales severas, con lo que se genera un marco macroeconómico inadecuado para el crecimiento económico y una carencia de bienes públicos indispensables para propiciar la actividad productiva del sector privado.

Por otro lado, la disparidad de incentivos fiscales quebranta una de las bases fundamentales para el funcionamiento de una zona económica común, lección que Centroamérica debería de haber aprendido en su primera etapa de integración.

En el cuadro 36 se observa que el promedio de la carga tributaria de los países centroamericanos apenas ha variado respecto de la alcanzada hacia fines de los años setenta. Por otra parte, los gastos gubernamentales han mantenido su participación en el producto interno. La

¹³⁰ Hoffmaister, Alexander (1992), "The cost of export subsidies", *IMF Staff Papers*, Vol. 39, No. 1, marzo.

situación, sin embargo, presenta nuevos problemas. En parte debido a los pasados desequilibrios fiscales, los gobiernos han heredado pesadas cargas de servicio de la deuda, que imponen restricciones al cumplimiento de gastos en áreas esenciales. En este contexto, se impone la necesidad de una profunda revisión de los esquemas de incentivos fiscales con objeto de lograr una relación costo beneficio más equilibrada y llegar a una armonización centroamericana en el tema.

Cuadro 36

**CENTROAMÉRICA: INGRESOS TRIBUTARIOS
Y GASTO GUBERNAMENTAL**

(Porcentajes del PIB)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997
1. Ingresos tributarios	11.2	11.6	10.5	12.0	12.0	12.0
Costa Rica	11.3	13.6	13.6	15.0	15.6	15.9
El Salvador	11.1	12.4	8.8	12.1	11.2	10.8
Guatemala	8.6	6.1	6.8	7.6	8.4	8.5
Honduras	13.6	13.7	15.0	17.2	15.7	15.8
Nicaragua	18.6	29.3	13.1	20.6	20.8	23.0
2. Gasto del gobierno central ^{a/}	18.4	18.6	16.7	15.6	15.8	15.3
Costa Rica	20.9	18.2	19.0	20.8	22.0	21.0
El Salvador	16.9	18.3	13.4	14.3	15.5	13.3
Guatemala	14.2	9.6	10.2	9.2	9.1	10.5
Honduras	19.3	23.6	24.1	23.3	21.1	19.9
Nicaragua	29.8	54.8	34.8	30.9	30.4	29.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Incluye gastos corrientes y gastos de capital.

8. El arancel externo común

La integración económica centroamericana tuvo desde el comienzo, como elemento central, la adopción de un arancel externo común que cumplía dos objetivos: proteger el mercado de los países integrantes para la producción interna y reducir la demanda de los bienes de consumo no esenciales, normalmente asociados a estructuras de demanda de países de mayor ingreso por habitante.¹³¹ No obstante, conviene recordar que la SIECA sostenía que el uso de las tasas arancelarias para desalentar el consumo suntuario era contraproducente, puesto que erigía una protección que llevaba a la sustitución de importaciones de bienes de lujo. Por eso, la SIECA recomendaba que para el caso de los bienes suntuarios se utilizara un gravamen interno con las características de un

¹³¹ SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica...*, op. cit.

"impuesto selectivo al consumo". Sin embargo, esta sugerencia de la SIECA no fue escuchada y se continuó, esencialmente, aplicando al arancel como instrumento de protección y de discriminación contra las importaciones de carácter suntuario, con lo cual se alentó la producción interna.

Siguiendo esas premisas, los países centroamericanos avanzaron en la equiparación de los gravámenes a las importaciones durante la década de los sesenta. Ahora bien, la primera crisis del arancel externo común se registró a fines de los años sesenta cuando Honduras se retiró del proceso de integración regional, después de una guerra con El Salvador. A partir de entonces, el comercio de Honduras con los demás países centroamericanos se rigió mediante tratados bilaterales.

Hacia mediados de los años setenta los países centroamericanos se dieron a la tarea de revisar la política arancelaria que habían venido siguiendo desde comienzos de la experiencia integracionista. Honduras fue invitado a participar en la revisión de la política arancelaria centroamericana.

El proceso puede dividirse en dos etapas: la etapa técnica, entre 1976 y 1981, durante la que se elaboraron los análisis básicos y las metodologías; en la segunda etapa, abril de 1984 y septiembre de 1985, participaron los delegados nacionales que constituían el Grupo Negociador del Arancel Centroamericano de Importación.¹³²

Los resultados de ese intenso proceso de negociación se reflejaron en la implantación de un nuevo arancel externo común que estableció una tarifa única ad valorem adoptando la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Además, el nuevo arancel trataba de racionalizar los niveles de protección anteriores, procurando un menor resguardo para la producción interna.

El arancel externo común enfrentó nuevas dificultades en la primera mitad de los años ochenta. Por razones de balanza de pagos, Costa Rica introdujo sobretasas a las importaciones que la apartaron del mencionado arancel. También Nicaragua adoptó políticas de comercio exterior que, en la práctica, rompieron con aquel instrumento de comercio exterior centroamericano.

Ahora bien, el momento decisivo que marcó la ruptura del modelo de integración centroamericana apoyado en la política sustitutiva de importaciones se dio con la suscripción por Costa Rica del Primer Programa de Ajuste Estructural.¹³³ Este hecho motivó que se revisaran los acuerdos alcanzados por los países centroamericanos e inició una nueva ronda de negociaciones sobre la política arancelaria común.

¹³² Trejos, Rodolfo (s/f), "Nota sobre los aspectos arancelarios de la adhesión de Costa Rica al GATT". Trejos fue Secretario General Adjunto de la Secretaría de la Integración Centroamericana y representante de ese organismo ante el GATT.

¹³³ Véase Baran, Yalcin M., *Harmonizing tax policies in Central America...*, *op. cit.*

La secuencia de acontecimientos se dio en este orden.¹³⁴ En 1987 Costa Rica anunció unilateralmente que impondría en 1990 un arancel máximo de 40%. El Salvador decidió adelantarse a Costa Rica y en 1990 implantó un arancel máximo de 35%. El tema arancelario fue elevado a la consideración de los presidentes de los países centroamericanos. Así, en julio de 1991, en la Declaración de El Salvador, los cinco países se comprometieron a adoptar una política arancelaria menos proteccionista, pero que preservara el carácter de arancel externo común. Sin embargo, hasta la fecha este objetivo no ha podido alcanzarse.

Como se aprecia en el cuadro 37, hacia 1997 los países centroamericanos no tenían un arancel externo común. Por otro lado, todavía no se han realizado estudios actualizados que revelen el grado en que la protección efectiva se ha modificado en los países de la región centroamericana. Este es un tema que merece especial atención.

En conclusión, la armonización tributaria en el tratamiento de las importaciones está lejos de alcanzarse en Centroamérica. Además, Costa Rica y Nicaragua han firmado en la década de los noventa sendos tratados de libre comercio con México, con lo cual se ha profundizado el tratamiento fiscal diferenciado de las importaciones.

En la medida en que esto implique tasas de protección efectiva diferentes entre países, se convierte en un instrumento adicional de influencia en la localización de las inversiones. El tema plantea, además, el siguiente problema. Si las reformas arancelarias han conservado los niveles de protección efectiva, entonces se mantiene el sesgo antiexportador del sistema arancelario. Si esto ocurre, la utilización de otros mecanismos por parte de los gobiernos, como los incentivos fiscales para promover las exportaciones, se va a manifestar con fuerza en detrimento de las finanzas públicas.

Un elemento importante a tomar en cuenta es que a pesar de las modificaciones arancelarias efectuadas en el curso de los últimos tres quinquenios, la incidencia de los ingresos de los gobiernos centrales por concepto de pagos de derechos de importación en los ingresos tributarios totales no ha sufrido modificaciones importantes, e incluso han aumentado levemente. En otras palabras, los aranceles continúan siendo una fuente importante de recursos para los gobiernos centroamericanos. En la región centroamericana en su conjunto, los ingresos por aranceles tenían una incidencia de 15.1% en los ingresos tributarios totales en 1980, y hacia 1997 había subido levemente a 16.1%. El país más dependiente de los aranceles para sus ingresos tributarios es Nicaragua (29.9%), y el menos dependiente, El Salvador (11.8%).

¹³⁴ Wilmore, Larry, *Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica...*, *op. cit.*

Cuadro 37

CENTROAMÉRICA: PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA

(Porcentajes)

	1977	1999
Costa Rica		
Bienes de capital	3.0	3.0
Materias primas	0.0	0.0
Bienes intermedios con DAI de 10%	9.0	5.0
Bienes intermedios con DAI de 15%	14.0	10.0
Bienes finales con DAI de 10%	19.0	15.0
El Salvador		
Bienes de capital	0.0	0.0
Materias primas	0.0	0.0
Bienes intermedios con DAI de 10%	9.0	5.0
Bienes intermedios con DAI de 15%	14.0	10.0
Bienes finales con DAI de 10%	19.0	15.0
Guatemala		
Bienes de capital	1.0	
Materias primas	0.0	0.0
Bienes intermedios con DAI de 10%	9.0	5.0
Bienes intermedios con DAI de 15%	14.0	10.0
Bienes finales con DAI de 10%	19.0	15.0
Honduras		
Bienes de capital	1.0	1.0
Materias primas	3.0	1.0
Bienes intermedios con DAI de 10%	5.0	5.0
Bienes intermedios con DAI de 15%	10.0	10.0
Bienes finales con DAI de 10%	19.0	15.0
Nicaragua a/		
Bienes de capital	0.0	0.0
Materias primas	0.0	0.0
Bienes intermedios con DAI de 10%	0 b/ - 5.0 c/	0 b/ - 5.0 c/
Bienes intermedios con DAI de 15%	0 b/ - 5.0 c/	0 b/ - 5.0 c/
Bienes finales con DAI de 10%	10.0	11.0

a/ Nicaragua contempla un periodo de transición para llegar a las tasas arancelarias indicadas.

b/ Bienes intermedios no producidos en la región centroamericana.

c/ Tarifa de 5% para bienes intermedios producidos en Centroamérica.

9. Otras consideraciones sobre los sistemas tributarios

a) Tendencias generales

Al dar comienzo el proceso de integración económica, los sistemas tributarios de los países centroamericanos enfrentaron un fuerte desafío: ¿cómo iban a sustituir los ingresos por concepto de aranceles? Precisamente, en 1960 los ingresos por concepto de pago de derechos por importación representaban en promedio casi el 50% de los ingresos tributarios de los gobiernos. El proceso de integración económica representaba un sacrificio de estos ingresos.

La región centroamericana mostraba el siguiente panorama tributario hacia 1970.¹³⁵ Los impuestos directos (impuesto sobre la renta e impuesto sobre patrimonios y herencias) elevaron su incidencia media en los ingresos tributarios de 13.6% en 1960 a 22% en 1970. Los impuestos a las transacciones domésticas, en especial consumo, pasaron de representar 28.5% de los ingresos tributarios en 1960, a constituir prácticamente el 45% de aquellos ingresos en 1970. Los ingresos por derechos arancelarios se redujeron de casi 50% a 27%. Un punto importante es que la presión tributaria apenas aumentó de 9.3% en 1960 a 9.7% en 1970. A lo largo de la década de los sesenta, Costa Rica y El Salvador fueron los únicos países que tuvieron una carga tributaria superior a la observada para la región, mientras que Guatemala fue el país que siempre registró la más baja.¹³⁶

En el período comprendido entre 1980 y 1997 se detectan los siguientes movimientos. Los impuestos directos han mantenido una participación constante en la estructura de ingresos tributarios (alrededor de 24%). Un leve aumento se observa en el caso de los ingresos atribuibles a pago de derechos por importaciones (alrededor de 15% en 1980, versus 16% en 1997). En cambio, la participación de los impuestos al consumo subieron de manera excepcional (12.7% en 1980, 41.1% en 1997).

En otras palabras, mientras que en la década de 1960 a 1970 la estructura tributaria se hizo más progresiva, en los ochenta y noventa se ha hecho más regresiva. La carga tributaria media de la región pasó de aproximadamente 11% en 1980 a apenas 12% en 1997. El esfuerzo tributario mayor en los años ochenta y noventa correspondió a Nicaragua y Costa Rica. También Honduras incrementó la movilización de recursos tributarios, mientras que El Salvador y Guatemala mantuvieron la presión tributaria, y de nuevo Guatemala hizo el menor esfuerzo tributario.

b) Los impuestos a las transacciones internas

i) Impuestos sobre ventas. En las décadas de los sesenta y setenta, los países centroamericanos imponían gravámenes a las ventas bajo diferentes modalidades. Según el análisis de la SIECA, en Guatemala y El Salvador la contribución se aplicaba a toda transacción por la que pasara el bien desde su producción hasta el consumo final, por lo que en esos países tenía carácter

¹³⁵ SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica ...*, *op. cit.*

¹³⁶ *Ibíd.*

acumulativo. Mientras, en el caso de Honduras, Nicaragua y Costa Rica, el impuesto a las ventas se aplicaba sólo en la etapa final. Según la apreciación de la SIECA, el impuesto a las ventas en estos tres países era esencialmente similar. Una de las diferencias más importantes, según la SIECA, consistía en que Costa Rica aplicaba este tributo también a los bienes afectos al impuesto selectivo, cuestión que no ocurría ni en Nicaragua ni en Honduras.

Asimismo, la SIECA observaba que en El Salvador y Guatemala el impuesto a las ventas se aplicaba en etapas múltiples acumulativas, mientras en los otros países comprendía una sola etapa.

La SIECA recomendaba la adopción de un impuesto general de consumo, con las características del IVA, como medio para armonizar la imposición al consumo de bienes en el proceso de integración centroamericana, e incluso proponía un marco conceptual para su implantación. La SIECA advertía también el carácter regresivo del IVA, pero agregaba: "en la medida en que se aplique una tasa baja ese efecto será moderado y lo que es más importante, puede ser compensado con el uso adecuado de otras formas de imposición. En definitiva, no puede juzgarse negativamente la regresividad de cada impuesto en particular, sino que la del sistema tributario en su conjunto."

Hacia fines de los años setenta, Costa Rica, Honduras y Nicaragua habían implantado el IVA. En 1983 lo adoptó Guatemala, mientras que El Salvador lo hizo en 1992. Luego, en la segunda mitad de los años noventa el IVA ya tenía vigencia en todos los países centroamericanos. Más aun, en Costa Rica, Guatemala y El Salvador se ha convertido en el impuesto que aporta más recursos al gobierno, aunque también ha aumentado su importancia en Honduras y Nicaragua.

Sin embargo, el IVA presenta características diferentes en cada país centroamericano, incluso en sus bases conceptuales. Por ejemplo, sólo Nicaragua y Guatemala tienen un tipo de IVA de consumo, mientras que los otros países emplean una concepción diferente. Además, sólo El Salvador y Guatemala aplican una tasa única, mientras que Costa Rica, Honduras y El Salvador recurren a una tasa básica y tasas diferenciadas para el consumo eléctrico, en el caso de Costa Rica; Honduras sostiene una tasa especial para alcoholes y tabacos. A su vez, en Nicaragua rigen tasas diferenciadas para el transporte aéreo y el cemento.

También se dan diferencias en la amplitud de la base y en las exenciones objetivas. Más importante aún es que el tratamiento de los remanentes de crédito fiscal son distintos, y Nicaragua ofrece el régimen más atractivo desde el punto de vista de la empresa.

ii) Impuestos selectivos al consumo. Los impuestos selectivos al consumo tienen una larga historia en las finanzas públicas de los países centroamericanos. Así, a comienzos de la década de los sesenta estaban bien establecidos en la región los derechos sobre bebidas alcohólicas y fermentadas, cigarrillos, bebidas gaseosas y otros.¹³⁷

A fines de los sesenta, los impuestos selectivos al consumo adquirieron mayor importancia conforme Costa Rica y Nicaragua aprobaban leyes específicas en 1960 y 1969, respectivamente. En 1972, Costa Rica estableció una ley de consolidación de los impuestos selectivos al consumo.

¹³⁷ SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica ...*, op. cit.

En su informe sobre la integración centroamericana, la SIECA recomendaba que se diera una consideración especial a la aplicación de los impuestos selectivos de consumo a fin de "gravar con tasas diferenciales, determinados artículos considerados suntuarios o prescindibles" y darle mayor progresividad al sistema tributario.

En un estudio publicado en 1989, el Banco Mundial instaba a Centroamérica a realizar una mayor utilización de los impuestos selectivos de consumo con varios objetivos, similares a los expresados por la SIECA más de una década atrás. Primero, los impuestos selectivos de consumo buscarían desalentar el consumo de bienes de lujo; segundo, introducirían progresividad en el sistema tributario, y tercero, servirían para compensar la pérdida de recursos producida por las reformas arancelarias.¹³⁸

Al comenzar la década de los ochenta, los impuestos específicos de consumo alcanzaban una incidencia media de casi 22% en los ingresos tributarios de la región; hacia 1997, se había reducido a 16.4%. El caso más dramático de disminución de la incidencia de ingresos tributarios por este concepto se registró en El Salvador (pasó de casi 21% en 1980, a 16% en 1990 y a 5.8% en 1997). También en Guatemala y Nicaragua declinó su incidencia. Solamente Honduras aumentó la utilización de los recursos provenientes de esta fuente, mientras que en Costa Rica se mantuvo.

Con todo, los ingresos por impuestos específicos de consumo constituyen casi la tercera parte de los ingresos tributarios de los gobiernos de Nicaragua y Honduras, y casi 20% de los ingresos en Costa Rica.

En este campo existe un potencial muy grande de armonización fiscal, en el sentido de aumentar la utilización de los impuestos selectivos de consumo, por lo menos en el caso de Guatemala y El Salvador, para fortalecer las finanzas públicas. En todos los países podrían utilizarse para propiciar mayor progresividad en el sistema tributario y desalentar el consumo indeseable.

c) Los impuestos directos

Tal como se observó en párrafos anteriores, los países centroamericanos enfrentaron el problema de la reducción de los ingresos tributarios por concepto de pago de derechos de importación, en parte recurriendo de forma moderada a la recaudación de impuestos directos, en especial el impuesto sobre la renta. Sin embargo, un rasgo central de las finanzas públicas de los países centroamericanos ha sido la dificultad de movilizar recursos sobre la base de la tributación directa.¹³⁹

i) El impuesto sobre la renta. Al dar comienzo el proceso de integración económica en Centroamérica, los ingresos tributarios provenientes del impuesto sobre la renta apenas tenían una

¹³⁸ Baran, Yalcin, M. (1980), *Harmonizing tax policies in Central America*, Banco Mundial, WPS 308.

¹³⁹ Véase Best, Michael (1976), "Political power and tax revenues in Central America", *Journal of Development Economics*, No. 3.

incidencia media de 10% en los ingresos tributarios. En realidad, en 1960 sólo Nicaragua y Costa Rica contaban con leyes de impuesto sobre la renta. Fue en el bienio 1963-1965 cuando El Salvador, Guatemala y Honduras emitieron la legislación respectiva, aunque anteriormente ya contaban con una versión más restringida de impuesto a los ingresos.

Hacia 1970 la incidencia media de los ingresos tributarios por concepto de impuesto sobre la renta había ascendido casi a 17% en el conjunto de la región centroamericana. Honduras presentaba la mayor incidencia (26%) de esos recursos en la estructura tributaria en el período 1960-1970. También Costa Rica había hecho un esfuerzo importante en este sentido (20% de los ingresos tributarios en 1970). En cambio, Guatemala y El Salvador, si bien ampliaron la participación de estos ingresos en la estructura tributaria, fueron, junto con Nicaragua, los que menores índices alcanzaron.

En el multicitado estudio de la SIECA, se concedía especial relevancia a la armonización del impuesto sobre la renta, dada la influencia directa que ejerce en las decisiones relativas a la localización de las inversiones. Al respecto, es importante considerar la diferencia que puede surgir entre las tasas legales del impuesto y las tasas efectivas, dependiendo del tratamiento que se otorgue a la depreciación, la reinversión de utilidades, el arrastre de pérdidas y la inflación.

La SIECA encontró que a lo largo de los años sesenta y setenta existían diferencias claras en el tratamiento de cada uno de esos conceptos. En el caso de la depreciación, Guatemala, El Salvador y Nicaragua acudían al método lineal. En Honduras se aplicaba el método lineal, pero también se permitía la depreciación acelerada a las industrias que calificaran como básicas. En Costa Rica se otorgaba absoluta flexibilidad para recurrir a cualquier método de depreciación.

La SIECA determinó que los países otorgaban un tratamiento diferenciado al concepto de reinversión de utilidades. Por este concepto, El Salvador permitía 100% de deducción por utilidades reinvertidas de las utilidades de las sociedades anónimas que se dedicaran a la industria. En el caso de Guatemala, se otorgaba una deducción del 33% de las utilidades que se reinvirtieran en bienes de producción o activos fijos. Nicaragua simplemente contemplaba la deducción de las utilidades destinadas a aumentar la capacidad productiva. Mientras, Honduras autorizaba la deducción del 20% del costo de los activos adquiridos por empresas clasificadas como básicas. Por su parte, Costa Rica admitía una deducción del 50% invertido en bienes de capital, siempre que no excediera de 100 000 colones.

También se registraban diferencias en el tratamiento del concepto de arrastre de pérdidas. En Guatemala se permitía la deducción de todas las pérdidas fiscales en los cinco períodos fiscales posteriores. Tanto Costa Rica como El Salvador reconocían el arrastre de pérdidas a razón de un 20% anual, mientras que Honduras lo hacía a las empresas calificadas sólo para los tres años posteriores. En cambio, Nicaragua concedía el arrastre de pérdidas a todas las empresas, para ser compensadas en el período fiscal siguiente.

El tratamiento por concepto de inflación no fue analizado en el estudio de la SIECA, quizás porque en el período de los años sesenta y setenta los países centroamericanos no presentaban ese problema.

La SIECA concluía que existían "amplias diferencias entre los países de Centroamérica, en cuanto al tratamiento de ciertos ingresos por operaciones, en la determinación de la base imponible, en las deducciones admitidas para determinar la renta neta gravable, y otros". La SIECA recomendaba hacer un esfuerzo de armonización del impuesto sobre la renta, con objeto de aminorar el efecto de las disposiciones fiscales en la localización de la actividad económica en los países centroamericanos.

Al comenzar la década de los ochenta, los ingresos tributarios por concepto de impuesto sobre la renta representaban aproximadamente 21% de los ingresos tributarios totales de los gobiernos centroamericanos. Hacia 1997 esa incidencia había disminuido a 19.4%.

El análisis de lo ocurrido en el período 1980-1997 revela algunas tendencias interesantes. El Salvador fue el único país que aumentó la importancia de los ingresos tributarios por concepto de impuesto sobre la renta, sobre todo después de 1990. En Nicaragua se mantuvo la participación del ISR; Costa Rica, Guatemala y Honduras registraron un descenso de la participación del impuesto sobre la renta en sus ingresos tributarios totales.

En 1997 El Salvador ostentaba la incidencia más alta del impuesto sobre la renta en los ingresos tributarios, y Guatemala la menor. En Costa Rica se había reportado un fuerte descenso de la significación del impuesto sobre la renta: de 22% en 1980 a 17.9% en 1997. Honduras también había experimentado una drástica reducción: de casi 34% de los ingresos tributarios en 1980 a 24% en 1997. Como se indicó, en Nicaragua el impuesto sobre la renta mantuvo su incidencia en cerca de 15% de los ingresos tributarios.

Según algunos analistas, una pobre administración tributaria y los diversos esquemas de incentivos fiscales son en parte responsables de la disminución de la relevancia del impuesto sobre la renta en los ingresos tributarios de los gobiernos centroamericanos, excepto en El Salvador.

También se observa que los países centroamericanos difieren en el tratamiento de algunos conceptos básicos en la determinación de la tasa efectiva. Así, por ejemplo, en el caso de la depreciación, Costa Rica aplica depreciación lineal, entre 5 y 20%, pero permite que las empresas agropecuarias y agroindustriales impongan una depreciación especial a los activos nuevos. El Salvador dispone del método de depreciación lineal, pero también admite el de depreciación acelerada para maquinaria nueva. En Guatemala está vigente un método de depreciación lineal, entre 5% y 33.3%, el mismo que Honduras, pero éste en un rango que va de 5% a 20%, dependiendo del tipo de bien y actividad. Similar esquema al de Honduras tiene Nicaragua, pero también incluye una disposición que deja a la elección del contribuyente el sistema de depreciación en el caso de activos fijos nuevos.

En cuanto a beneficios por reinversión de utilidades, El Salvador, Honduras y Nicaragua los eliminaron. En cambio, Costa Rica permite deducir como gasto del ejercicio el 50% de la renta disponible del período anterior que las empresas agropecuarias e industriales hubiesen reinvertido en bienes de capital. En Guatemala se conserva una disposición que autoriza a deducir de la renta neta hasta 15% de las utilidades reinvertidas en bienes de capital.

Respecto del tratamiento al arrastre de pérdidas, también se presentan diferencias entre los países centroamericanos. En Costa Rica se autorizan tres períodos fiscales a empresas industriales y cinco períodos a empresas agrícolas e industriales que inician actividades. En Guatemala se permiten dos períodos, en Honduras tres y en Nicaragua cuatro períodos. El Salvador no permite arrastre de pérdidas.

De acuerdo con el análisis anterior, se evidencia que la situación descrita por SIECA hace más de dos décadas no ha variado: no hay armonización centroamericana en materia de un impuesto clave para las decisiones empresariales, el impuesto sobre la renta.

ii) Impuesto al activo de las empresas. Una innovación impositiva en los países centroamericanos durante la década de los noventa ha sido la introducción del gravamen al activo de las empresas, con lo cual se obliga a las empresas individuales o sociedades a determinar un impuesto mínimo a pagar sobre el valor de sus activos. El impuesto fue introducido por primera vez en Costa Rica en 1995, en Guatemala en 1997 y en Honduras en 1996. El Salvador y Nicaragua aún no los adoptan.

Se trata de un tributo con una función estratégica en cuanto a proveer a la administración de un instrumento de control sobre el pago del impuesto sobre la renta y de ampliación de la base tributaria. No obstante, sólo tres países lo aplican en Centroamérica, pero aun entre éstos se observan diferencias en cuanto a base imponible, tasa y durabilidad.

10. Conclusiones preliminares

El tema de la armonización tributaria ha surgido de nuevo. En primer lugar, se ha replanteado la adopción de políticas arancelarias comunes. En segundo lugar, ha emergido la preocupación de que los países centroamericanos reediten la guerra de incentivos fiscales, en detrimento de la solidez de sus finanzas públicas. Un destacado experto sobre la integración centroamericana planteaba así los desafíos en materia de armonización tributaria para los países centroamericanos en la nueva etapa: "hay que hacerlo en lo referente a la exención de impuestos a la importación de materias primas, maquinaria y equipo, para mantener la integridad del arancel externo común...por otro lado..los mayores incentivos de tipo tributario en las leyes de promoción de exportaciones son la exención del impuesto sobre la renta y los subsidios...Es conveniente no entrar en otra guerra de incentivos entre países...dadas las limitadas posibilidades del fisco".¹⁴⁰

El análisis realizado en las páginas anteriores permite concluir que la armonización tributaria está lejos de alcanzarse en el caso de los países centroamericanos. Es posible que en el período 1980-1997 incluso se haya retrocedido respecto de la situación observada en los años sesenta y setenta.

¹⁴⁰ Castillo, Carlos Manuel (1986), *La integración económica en Centroamérica en la siguiente etapa: problemas y oportunidades*, BID-INTAL, publicación número 248, marzo.

Uno de los puntos centrales en este tema sería que los países centroamericanos no cuenten con un arancel externo común. En realidad, cada país centroamericano sigue su propia política de comercio exterior.

En materia de incentivos fiscales, los países centroamericanos también han decidido marchar de manera separada. Existe una expresa guerra de incentivos fiscales dirigida a influir en la localización de las empresas centroamericanas y extracentroamericanas. La ausencia de un mínimo de coordinación en este tema ha provocado, sin duda, que cada gobierno haga esfuerzos individuales por ofrecer el paquete de incentivos de mayor atracción, en detrimento de sus finanzas públicas. Esto es así no sólo por el hecho de que los incentivos fiscales son en sí gastos de impuestos (*tax expenditures*), sino también porque su proliferación permite que se los utilice en actividades de elusión o evasión fiscal.

Aun en la legislación tributaria ordinaria se observan fuertes diferencias entre los países centroamericanos. Esto es así no sólo en los marcos conceptuales de los principales impuestos (IVA e ISR), sino también en sus tasas legales y efectivas.

Los países centroamericanos tendrán que decidir en el futuro si éste es el estado de cosas que ellos desean que se prolongue o si es en su beneficio avanzar en la armonización tributaria que, sin quitar completamente el carácter nacional de la política tributaria, busque disminuir los tremendos costos que en materia de finanzas pública significa marchar cada uno por su lado.

V. EL TRATAMIENTO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CENTROAMÉRICA

A. Introducción

Una de las características del vertiginoso proceso de globalización es el hecho de que las corrientes de IED se están expandiendo más rápido que el crecimiento económico y que el comercio a escala mundial. En 1996 los flujos mundiales de IED alcanzaron la cifra de 354 243 millones de dólares, luego de avanzar a una tasa de 7.1% promedio durante el período 1990-1996. La mayor parte de esos flujos (59%) tuvieron como destino los propios países desarrollados, aunque su incremento es muy pausado. Las inversiones dirigidas a los países en desarrollo, en cambio, han registrado el mayor dinamismo y representan una proporción considerable del total (37%), de tal forma que entre 1990 y 1996 los flujos a estos países se han más que triplicado.

Uno de los destinos más importantes de la IED ha sido la región latinoamericana. En 1990 se captaron 45 600 millones de dólares, cifra cercana al 10% del total mundial, con una tasa media de crecimiento de 31% desde 1990.

El ingreso de capitales por IED a Centroamérica en los años noventa también se ha intensificado con rapidez, continuando la tendencia ascendente que se observó desde la segunda mitad de los años ochenta. En 1996 Centroamérica recibió inversiones directas por 660 millones de dólares, es decir, el 1.6% del total latinoamericano.

1. La competencia de incentivos entre países

La atracción de la IED se ha convertido en una prioridad tanto para países desarrollados como en desarrollo. Desde mediados de los años ochenta, ha crecido considerablemente el número de países que ofrecen incentivos a la IED así como el espectro de incentivos otorgados. Aun más, se produce lo que se ha llamado la "competencia de incentivos" entre países para atraer este tipo de inversión. La competencia se manifiesta a través de la liberalización de los regímenes de regulación y las medidas orientadas a crear ambientes favorables para los inversionistas. Como es obvio, los incentivos están dirigidos a influir en las decisiones de localización de la IED.

Dos consecuencias de esta tendencia han sido i) la reducción de las restricciones para la operación de la IED registrada en los años recientes y ii) la homogeneización de los regímenes de tratamiento a la IED.

Los esquemas de incentivos presentan ciertos patrones generales. Se han vuelto cada vez más enfocados y sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones.¹⁴¹ Las tendencias predominantes

¹⁴¹ UNCTAD (1996), *Incentives and Foreign Direct Investment*, OUN, Nueva York.

en los años noventa procuran no diferenciar el tratamiento que otorgan los programas de incentivos entre las empresas locales y las extranjeras.

No existen pruebas suficientes para identificar patrones en países y regiones sobre el tipo de industrias impulsadas por los programas de incentivos. Cada día son más los países que orientan los programas de incentivos a las industrias de alta tecnología y alto valor agregado (electrónica, robótica y programas de cómputo) y los proyectos de infraestructura. Otros países privilegian la agricultura, pesca, minería, exploración y extracción de petróleo, hotelería y turismo.

Sin embargo, sí es posible diferenciar los patrones de incentivos utilizados por los países desarrollados y en desarrollo. Los primeros tienden a utilizar más los incentivos financieros que los fiscales, en parte por la dificultad de instrumentación presupuestaria que ello entraña. En cambio, en los países en desarrollo ocurre lo contrario: los incentivos fiscales son más relevantes que los financieros, quizás por la carencia de los recursos requeridos.¹⁴²

Existe un importante debate internacional sobre dos aspectos de los incentivos dirigidos a localizar la IED: i) sobre la eficacia de los incentivos para atraerla, y ii) sobre el costo de estos incentivos frente a los resultados obtenidos. La discusión sigue abierta en tanto se carece de información en detalle sobre los recursos públicos involucrados en los incentivos, además de que no se cuenta aún con los métodos apropiados para establecer un análisis comparativo.

Con todo, uno de los resultados más relevantes del estudio de la IED y su impacto es la necesidad de cooperación y coordinación entre países a fin de evitar la competencia de incentivos entre países, que genera excesos en el otorgamiento de incentivos y acarrea despilfarro de recursos públicos y distorsiones económicas.

2. La racionalidad de los incentivos

El argumento central para conceder incentivos a la IED se apoya en la necesidad de corregir fallas del mercado, a fin de reflejar los mayores beneficios sociales que se generan de las externalidades en la producción.

Las externalidades surgen de las economías de escala, la creación de nuevos conocimientos, la mejora en las habilidades de los trabajadores; también se menciona la atracción de inversiones subsecuentes del mismo u otros inversionistas, lo que determina un efecto de aglomeración.

La IED involucra más que un flujo de capital, incluye otros activos intangibles (tecnología, experiencia administrativa). Se trata de la transferencia de tecnología, *know-how managerial*, habilidades técnicas y acceso a redes.

¹⁴² *Ibidem*.

3. Tipos de incentivos

Se consideran incentivos a la IED aquellas ventajas económicas cuantificables otorgadas a las empresas con el propósito de alterar su comportamiento. Estas medidas están dirigidas a elevar las tasas de rendimiento de la inversión o a reducir costos o riesgos.

Estas medidas se distinguen de las que no constituyen propiamente incentivos. Entre éstas se cuentan las medidas horizontales disponibles a toda las empresas, como la provisión de infraestructura, la mejoría del régimen legal general, las reformas del marco regulatorio y fiscal aplicable a todas las empresas, las políticas de libre repatriación de ganancias o el tratamiento nacional.

En general se distinguen tres tipos de incentivos a la IED.

- ◆ Fiscales. Están dirigidos principalmente a reducir la carga tributaria para el inversionista extranjero.

PRINCIPALES INCENTIVOS FISCALES A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS	
Ganancias	Reducción de la tasa de impuestos al ingreso; vacaciones fiscales; permiso para compensar o eliminar pérdidas incurridas durante el período de vacaciones fiscales a cargo de ganancias posteriores.
Inversiones	Depreciación acelerada; asignaciones por inversiones y reinversiones.
Trabajo	Reducción de las contribuciones de seguridad social; deducciones de los ingresos imponibles con base en el número de empleados o en otros gastos del trabajo.
Ventas	Reducciones del impuesto a la ganancias corporativas basándose en las ventas totales.
Valor agregado	Reducciones en el impuesto a la ganancias corporativas sobre la base del contenido local de la producción; concesión de créditos fiscales en función del valor neto ganado.
Gastos particulares	Reducciones en el impuesto a la ganancias corporativas basándose, por ejemplo, en los gastos de mercadeo y actividades promocionales.
Importaciones	Exenciones de los gravámenes de importaciones de bienes de capital, equipos y materias primas, partes e insumos relacionados con el proceso de producción.
Exportaciones	Relacionados con la producción: exenciones de los gravámenes de exportación; trato fiscal preferencial al ingreso de exportaciones; reducciones del impuestos de ingresos por ganancias especiales de divisas o por exportaciones de manufacturas; créditos fiscales por ventas internas a cambio de comportamiento exportador. Relacionados con los insumos: <i>draw backs</i> de impuestos; créditos fiscales por impuestos pagados en importaciones de materiales o insumos; créditos al impuesto al ingreso por contenido local de las exportaciones; deducciones de gastos en el exterior y asignaciones de capital para industrias de exportación.

Fuente: UNCTAD, División de Corporaciones Transnacionales e inversión. Citado en *Incentives and Foreign Direct Investment*, 1996.

- ◆ **Financieros.** Se incluyen el otorgar directamente fondos a las empresas para financiar nuevas inversiones o ciertas operaciones, o disminuir los costos de capital o de operación.

PRINCIPALES INCENTIVOS FINANCIEROS PARA LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	
Donaciones gubernamentales	Incluye una variedad de medidas orientadas a cubrir parte de los costos de capital, producción o mercadeo, relacionados con un proyecto de inversión.
Crédito gubernamental a tasas subsidiadas	Créditos subsidiados; garantías de préstamos; garantías para los créditos de exportación.
Participación gubernamental accionaria	Participación de capital de riesgo fondeado públicamente en inversiones con altos riesgos comerciales.
Seguros gubernamentales con tasas preferenciales	Dirigidos para cubrir ciertos tipos de riesgos como la volatilidad cambiaria, devaluaciones cambiarias, riesgos no comerciales como revueltas políticas (usualmente a través de una agencia internacional).

Fuente: UNCTAD, División de Corporaciones Transnacionales e Inversión. Citado en *Incentives and Foreign Direct Investment*, 1996.

- ◆ **Otros incentivos.** Se trata de diversas medidas destinadas a elevar la rentabilidad de una empresa afiliada del exterior por medios no financieros. Entre éstos se cuentan los subsidios a la infraestructura, los servicios subsidiados, las preferencias de mercado, y el tratamiento preferencial en el mercado cambiario.

OTROS INCENTIVOS A LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	
Infraestructura subsidiada	Incluye la provisión con precios inferiores a los comerciales, de terrenos, edificios, plantas industriales, o infraestructura específica como telecomunicaciones, transporte, electricidad y agua.
Servicios subsidiados	Asistencia para identificar financiamiento; implementación y manejo de proyectos; estudios de preinversión; información de mercado; disponibilidad de materias primas y oferta de infraestructura; asesoría en procesos de producción y técnicas de mercadeo; asistencia en entrenamiento y reentrenamiento; facilidades técnicas para el desarrollo del <i>know-how</i> o mejoras del control de calidad.
Preferencias de mercado	Contratos gubernamentales preferenciales; cierre del mercado a la entrada de ciertos productos: protección de la competencia de importaciones; otorgamiento de derechos de monopolio.
Trato preferencial en tipo de cambio	Tipos de cambio especiales; tasas especiales para la conversión de deuda externa por activos; eliminación de riesgos cambiarios para préstamos externos; concesiones de créditos en divisas por ingresos de exportaciones; concesión especiales para la repatriación de ganancias y capitales.

Fuente: UNCTAD, División de Corporaciones Transnacionales e inversión. Citado en *Incentives and Foreign Direct Investment*, 1996.

B. Los determinantes de la IED hacia los países en desarrollo

Las investigaciones empíricas sobre el comportamiento de la IED señalan que los incentivos no son precisamente los factores más relevantes en la determinación de la localización de la IED. Se considera que su impacto es limitado y en todo caso operan en el margen.

Los factores que influyen en la IED son variados y el peso específico de algunos de ellos depende en gran medida de las estrategias de las empresas.

Principales factores que influyen las decisiones de localización de la IED

- Características del mercado
- Costos de producción (principalmente de la producción para exportación)
- Disponibilidad de recursos
- Tarifas
- Barreras comerciales
- Costos de transporte
- Tipos de cambio
- Condiciones políticas
- Ambiente regulatorio
- Arreglos administrativos e institucionales
- Libertad de entrada y de establecimiento
- Trato nacional
- Repatriación de fondos

Fuente: UNCTAD, *Incentives and foreign direct investment.*, 1996.

A manera de ilustración, un estudio reciente que incluyó a 247 empresas estadounidenses inversionistas en el exterior reflejó que más de la mitad consideró a la convertibilidad de la moneda como la principal condición para la decisión de invertir en el exterior; el segundo lugar correspondió a la estabilidad política (39%) seguida por la amplitud del mercado de insumos (26%). Los incentivos fiscales fueron relevantes para sólo 10% de las empresas.¹⁴³

Sin embargo, se considera que en condiciones de igualdad de los determinantes fundamentales, en el margen los incentivos parecen influir en las decisiones de la IED, especialmente en proyectos que se caracterizan por la importancia de los costos y la movilidad geográfica.

Otros estudios recientes señalan la importancia de factores cualitativos como el riesgo político y las condiciones de operación de los negocios. Se aduce que éstos, junto con las variables

¹⁴³ *Ibidem.*

macroeconómicas, juegan un papel relevante en la determinación de los flujos de inversión extranjera en países en desarrollo que ya han logrado captar montos importantes de estas inversiones.

Las principales variables sociopolíticas consideradas en los estudios son las del cuadro siguiente:

FACTORES DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO		
	Influye	No influye
Variables sociopolíticas		
Riesgo político		NO
Inestabilidad política	SI	
Legitimidad del régimen	SI	
Cambios constitucionales	SI	
Golpes políticos	SI	
Revueltas	SI	
Liderazgo gubernamental		NO
Ataques armados internos		NO
Nacionalismo		NO
Golpes políticos y levantamientos		NO
Condiciones de operación de los negocios		
Incentivos a la inversión	Limitado	
Incentivos específicos	SI	
Barreras arancelarias		NO
Orientación a la exportación	SI	

Fuente: Kwnag W. Jun y Harinder Singh "The determinants of foreign direct investment in developing countries" UNCTAD, Transnational Corporations, Vol. 5. No. 2, agosto de 1996.

C. El tratamiento a la inversión extranjera en los países centroamericanos

Desde inicios de los años noventa, los países centroamericanos revisaron la legislación relativa a la inversión extranjera directa (IED) a fin de modificar las restricciones, los derechos y las prerrogativas a los que deben ajustarse este tipo de inversiones. En general, procuró fomentar la IED, y con ello la transferencia de tecnología, con el propósito de que contribuyera a objetivos nacionales como la generación de empleos, el crecimiento, el aumento de las exportaciones y la diversificación de la economía.

Así, las nuevas legislaciones sobre la IED apuntan a flexibilizar sus condiciones de operación, así como proveer su seguridad jurídica. Mediante estas modificaciones, la región se adaptó a las tendencias mundiales que rigen en la materia, tomando en cuenta sobre todo las condiciones imperantes en los países que compiten con los centroamericanos en la atracción de la IED.

Las reformas al marco legislativo de la IED cambiaron diversas disposiciones contenidas en las leyes vigentes desde fines de los años setenta. A continuación se comentan las relativas a su tratamiento jurídico, a las condiciones de su autorización, al tratamiento de las transferencias, las excepciones y restricciones, la tributación, seguridad de la inversión, los incentivos otorgados, los requisitos de desempeño y la solución de controversias.

1. Tratamiento jurídico

En general, la legislación vigente otorga trato nacional y la cláusula de la nación más favorecida a la IED. Salvo en Costa Rica y Guatemala, donde los tratados internacionales están por encima de la ley interna, en los demás países las leyes que rigen sobre la materia están definidas por la constitución. En todos los países existe la posibilidad de expropiación de la IED por razones de interés público, sujeta al pago de las indemnizaciones correspondientes.

Cabe subrayar que el nuevo marco jurídico de la IED en Nicaragua flexibilizó de forma considerable las severas restricciones que existían durante la década de los ochenta. La reforma de la constitución de 1995 incluyó estímulos a la atracción de la IED; otorgó plena libertad económica, igualdad de derechos, el respeto a la propiedad y eliminó la expropiación.

2. Autorización

El ingreso de la IED a los países es automática, es decir, no se exige autorización explícita para efectuarla, con la excepción de Nicaragua, donde se celebra un contrato de inversión con el Comité de Inversiones Externas. Se requiere la autorización del Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente, y se negocian las divisas del capital a invertir en el Banco Central.

3. Transferencias

En general, prevalece un régimen de libre remisión de utilidades al exterior, provenientes de los capitales o de los recursos obtenidos por la venta de acciones.

La excepción se establece en Costa Rica, donde las transferencias requieren la autorización del Banco Central. Los dividendos son de libre transferencia, aunque es necesario un mínimo de dos años para efectuar repatriaciones y sólo se autoriza el 25% por año.

4. Excepciones y restricciones

En general, existen restricciones con relación a los sectores de actividad y modalidad de operación de la IED. Las restricciones son diferentes en cada país.

En Costa Rica no se permite la actuación de la IED en el sector bancario por medio de sucursales; en transporte público sólo a través de concesiones; en el sector minero mediante permisos; en radio y comunicaciones hasta con 35% del capital. Se prohíbe su participación en electricidad, teléfonos, agua, ferrocarril y seguros; refinación, transporte, distribución y venta de petróleo y derivados (salvo aceites y grasas lubricantes). También existen restricciones sobre los servicios de construcción; el transporte por carretera, marítimo y aéreo; los servicios portuarios y aeroportuarios, turismo, salud y telecomunicaciones.

En El Salvador está excluida su participación en el comercio, la industria y la prestación de servicios; también en la pesca y acuicultura artesanal, actividades en pequeña escala. En el sector minero existe un régimen de concesiones. En la exploración y explotación de hidrocarburos no se les da el trato nacional. La inversión extranjera y la privada nacional no pueden participar de los muelles, ferrocarriles, canales y otros servicios públicos, fabricación y comercio de armas y municiones. En el caso de los bancos y financieras existen restricciones a la propiedad extranjera.

Guatemala restringe la propiedad extranjera de tierras en fajas de 15 kilómetros desde la frontera. Se excluye a la IED de la exploración y explotación de petróleo, que es prerrogativa del Estado. En las zonas francas existen actividades restringidas tanto para inversionistas nacionales como extranjeros. Existen restricciones parciales en el transporte ferroviario y en servicio público de transporte. Los servicios profesionales también están restringidos a los extranjeros. En forestación, licencias de pesca y seguros la IED puede participar sólo como capital minoritario.

En Honduras rige la autorización previa para la IED en actividades de salud y medio ambiente, caza, pesca, agricultura, explotación de bosques, minería, hidrocarburos, actividades agropecuarias y agroindustriales, servicios financieros, de seguros y educativos. Se prohíbe su actuación en la industria y comercio en pequeña escala.

En Nicaragua, las restricciones a la propiedad y actuación de la IED son prácticamente nulas; se la excluye de la propiedad de inmuebles en zonas fronterizas.

5. Tributación

En materia de tributación existen también tratamientos diferenciados para la IED.

En el impuesto sobre la renta Costa Rica aplica un rango entre 10% y 30% sobre el ingreso bruto anual; en El Salvador y Guatemala es de 25%; en Honduras varía entre 15% y 42.25%, según el nivel de ganancias; y en Nicaragua es de 30% sobre utilidades.

Sobre las remesas al exterior en Costa Rica se establece un rango de 5% a 50%, según el sector de actividad y tipo de inversión. En el caso de El Salvador el impuesto sobre las utilidades es de 25%, los dividendos se eximen y las regalías y comisiones se gravan con 20%. Guatemala grava

las transferencias al exterior con 12.5%, los dividendos pagados al extranjero con 12.5% y las regalías 25%. Los intereses pagados al exterior tiene una retención de 12.5%, salvo el abono a bancos foráneos.

En Nicaragua el pago de dividendos a accionistas extranjeros tiene una tasa impositiva de 5% y se retiene 30% por concepto de intereses y regalías.

6. Seguridad de la IED

En materia de seguridad de la IED todos los países de la región cuentan con mecanismos de protección. Costa Rica, Honduras y Nicaragua están cubiertas con la garantía del *Overseas Private Investment Corporation* (PIC), dependencia del gobierno de los Estados Unidos que garantiza la inversiones de las empresas en el exterior. El Salvador, Guatemala y Nicaragua son miembros del *Multilateral Guarantee Investment Agreement* (MIGA) del Banco Mundial.

7. Incentivos

La IED recibe en todos los países centroamericanos un tratamiento especial para las actividades de exportación, entre éstas la promoción de exportaciones, los regímenes de zonas francas y la admisión temporal de importaciones.

8. Requisitos de desempeño

En los países de la región, la IED está exenta del requisito de desempeño. Sin embargo, la IED se tiene que sujetar a las condiciones para acceder a los beneficios que se otorgan en las zonas francas y los regímenes de promoción de exportaciones.

9. Solución de controversias

En general, los países centroamericanos son contratantes de las convenciones internacionales en materia de solución de controversias. Además, en Costa Rica y Guatemala la IED goza de los mismos recursos procesales que los inversionistas locales.

Sin excepción, los países están inscritos en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias que administra el Banco Mundial. Costa Rica y El Salvador se han adherido además a la Convención Interamericana sobre Arbitraje Internacional Comercial y a la Convención de las Naciones Unidas sobre Reconocimiento y Ejecución de Laudos Arbitrales (UNICTRAL).

Factores determinantes de la inversión extranjera directa en Centroamérica

En los años recientes la IED en Centroamérica se ha dirigido en gran medida al sector de la maquila. Esta industria ha mostrado un dinamismo excepcional en lo que va de la década, de tal

forma que en varios países se ha convertido en la actividad líder en exportación. Otro de los mecanismos preferidos por la IED para ingresar a los países centroamericanos es la adquisición parcial o total de empresas ya establecidas, usualmente las predominantes en el sector, mecanismo que ha tomado vigor desde mediados de la presente década. Asimismo, los procesos de privatizaciones de empresas estatales han atraído un importante monto de inversiones hacia la región.

Otros mecanismos de la IED también son significativos. Uno de ellos es la creciente ola de inversiones que se está produciendo entre los propios países de Centroamérica. Estos canales han crecido considerablemente en los años recientes, motivados por la fuerza de la competencia internacional. Se han creado grupos centroamericanos que despliegan inversiones con alcance regional, obedeciendo a necesidades como las de elevar la escala de producción y como medio de defensa frente a los inversionistas extrarregionales.¹⁴⁴ Otra de las fuentes relevantes de inversión ha sido México, a consecuencia de los tratados de libre comercio acordados con dos países de la subregión (Costa Rica y Nicaragua) y otros en proceso de concretarse.

Los factores que han estado detrás de los flujos recientes de IED hacia Centroamérica son variados, pero destacan los bajos costos de la mano de obra, los incentivos otorgados a las empresas instaladas en las zonas de procesamiento (ZP) y los ya mencionados tratados comerciales con México.¹⁴⁵

D. Las operaciones de las empresas transnacionales y los precios de transferencia

El creciente volumen y complejidad de las transacciones económicas internacionales han originado una mayor atención al tema de los precios de transferencia, es decir, a los precios que involucran las transacciones de bienes, servicios e intangibles y regalías por intangibles. El asunto que motiva la atención es el hecho de que los precios de transferencia no son el reflejo de negociaciones en el mercado abierto y, por lo mismo, pueden desviarse de los precios que rigen en dichas negociaciones.

Uno de los factores más relevantes que propician el uso de los precios de transferencia entre empresas relacionadas es la existencia de diferentes tasas de tributación entre países, en especial del impuesto sobre la renta. El objetivo de un grupo de empresas multinacionales sería reducir la carga tributaria mediante la transferencia de utilidades desde los países de alta tributación a los de baja tributación, en perjuicio de los primeros y beneficio de los últimos. Otros inductores al uso de los precios de transferencia serían los distintos tratamientos a los elementos de las bases imponibles (deducciones, amortizaciones, compensaciones de pérdidas y otros), los incentivos tributarios con exenciones parciales o totales, el trato a las ganancias de capital, los acuerdos sobre la doble tributación de la renta. También los diferentes gravámenes al comercio exterior entre países pueden dar lugar al uso de precios de transferencia. Por último, considérese la incidencia de factores no tributarios, como los controles cambiarios y de capitales.

¹⁴⁴ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 1997.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

Las autoridades tributarias tienen el problema de controlar los precios de transferencia para evitar que se trasladen beneficios de un país, en desmedro de las recaudaciones de impuestos. La transferencia se efectúa a veces mediante la sobre o subfacturación de operaciones, o simplemente declarando operaciones ficticias de una subsidiaria en un país con la subsidiaria de otro país. En síntesis, es un problema de fraude y evasión tributaria.

Además, la cuestión no sólo afecta a las transacciones de empresas que pertenecen a un mismo grupo. También existe la posibilidad de que se lleven a cabo operaciones que involucren precios de transferencia entre empresas independientes, mediante acuerdos de permitan transferir beneficios de un país a otro con objeto de reducir el pago de impuestos.

Una de las preocupaciones básicas de los trabajos recientes sobre la materia es determinar el principio y los métodos que deberían seguirse para establecer tales precios. Entre los avances logrados sobresale el consenso de establecer el principio del operador independiente (*Arm's Length Principle*), según el cual los precios que deberían prevalecer en las transacciones entre empresas relacionadas son los equivalentes a los que surgen de transacciones entre empresas independientes.

Sin embargo, se debe subrayar que la complejidad de las diversas operaciones entre los grupos multinacionales hacen materialmente imposible aplicar el principio teórico del *Arm's Length*, sobre todo en transacciones sin referencias prácticas en el mercado internacional.

Otra dificultad reside en la capacidad de las autoridades tributarias para identificar los precios de transferencia, y ello afecta incluso a los países desarrollados, que cuentan con amplios recursos técnicos y en su territorio alojan las casas matrices de las multinacionales que operan en el exterior. Como es obvio, en los países en desarrollo la situación es más precaria, lo que es grave si se considera que en éstos existen ramas de actividad donde las multinacionales son preponderantes.

El tratamiento internacional de los precios de transferencia

El tratamiento de los precios de transferencia aparece en las legislaciones tributarias de la mayoría de los países, ya que se permite a las empresas que ajusten los precios de las transacciones declaradas tanto internas como internacionales.¹⁴⁶ El criterio para el ajuste es la presencia de desviaciones de los precios declarados respecto de ciertos parámetros.

Las autoridades tributarias de los Estados Unidos, a través del Servicio de Rentas Internas (IRS), definen reglas detalladas para ajustar las rentas declaradas entre dos o más empresas que caen bajo el control de mismo grupo de intereses, por concepto de transacciones efectuadas dentro y fuera del país. El ajuste incluye la reasignación, la distribución o la repartición de la renta bruta, las deducciones y los créditos y otras partidas entre empresas vinculadas, con objeto de evitar la evasión de impuestos.

¹⁴⁶ C. Pita (s/f), "Las administraciones tributarias de América Latina y el Caribe y los precios de transferencia", CIAT, mimeo.

Los ajustes realizados por un país a fin de controlar los precios de transferencia, conducen de hecho a la cuestión de la doble tributación. Dado que las correcciones introducidas modifican los montos de utilidades sujetas a tributación en dicho país, pueden afectar a las declaraciones efectuadas por empresas asociadas en otros donde se hubieren pagado impuestos. De aquí la necesidad de la coordinación entre países para efectuar los ajustes derivados de los precios de transferencia.

La OCDE ha dado una gran importancia a los precios de transferencia. En sus trabajos sobre el tema ha establecido criterios para la asignación de ingresos y gastos de empresas relacionadas con fines fiscales, y estos criterios han sido adoptados por varios países pertenecientes a la organización.¹⁴⁷ Asimismo, ha formulado reglas internacionales para el tratamiento del impuesto sobre la renta y los beneficios vinculados a las transacciones internacionales entre empresas asociadas. Ha propuesto el ya mencionado principio del operador independiente como método para definir la base imponible.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha abordado el tema por medio de la Cooperación Internacional en Materia Tributaria. En 1995 recomendó observar los trabajos de la OCDE a fin de incorporar la situación de los países en desarrollo. La cuestión también ha sido tomada en cuenta por el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).

Pese a este manifiesto y explícito interés en la materia, el problema no ha tenido difusión ni un tratamiento apropiado en los países de América Latina y el Caribe. En general, las instituciones tributarias no están organizadas para atender el problema de los precios de transferencia.

Las razones de este rezago en el pasado han sido varias: el menor nivel de impuestos vigentes en los países en desarrollo establece una situación comparativamente favorable para éstos con respecto a los países avanzados; la dificultad de obtener la información apropiada, y la debilidad institucional hace más rentable centrarse en las transacciones internas más que en las internacionales.

Sin embargo, las tendencias a la apertura y la globalización exigen una mayor atención al asunto, por motivos diversos: la existencia de "paraísos fiscales" con cargas tributarias más benignas que las vigentes en los países en desarrollo; la necesidad de controlar la salida a través de movimientos financieros de utilidades no declaradas; la obligación de cotejar el pago de otros impuestos como los de comercio exterior y valor agregado; los compromisos internacionales en materia de doble tributación; la existencia de sistemas de control tributario de grandes contribuyentes; y el desplazamiento de gastos no aceptables como deducibles en países sede de las empresas hacia países donde no hay controles.

La cuestión de los precios de transferencia involucra diversos aspectos normativos y administrativos.

En primer lugar, la mayoría de los países de América Latina no cuentan con normas debidamente incorporadas a la legislación tributaria sobre la fiscalización de los precios de transferencias internacionales entre empresas asociadas. Tampoco se han establecido los métodos

¹⁴⁷ Véase OCDE (1979), *Precios de Transferencia y Empresas Multinacionales*.

para hacerlo. Aunque los marcos normativos del impuesto sobre la renta de la mayoría de los países confieren a las autoridades la prerrogativa de cuestionar los valores consignados por los contribuyentes en sus transacciones, ello es insuficiente para abordar el problema de los precios de transferencia internacionales.

De la débil situación institucional de América Latina deben excluirse México y Brasil, que cuentan con una detallada regulación de los precios de transferencia en sus legislaciones del impuesto sobre la renta. En el caso de México, las disposiciones incluyen normas para supervisar las transacciones internas e internacionales de empresas asociadas. Asimismo, la legislación sugiere diversos métodos para efectuar los ajustes de precios (método del precio comparable no controlado, método del precio de reventa, método del costo adicionado, método de partición de utilidades, método residual de partición de utilidades y método de márgenes transaccionales de utilidad de operación).

En 1996 Brasil estableció en el impuesto sobre la renta normas relativas a los precios de transferencia para transacciones internacionales de empresas relacionadas. En materia de métodos de determinación de precios se señalan: el método de los precios independientes comparados, método de los precios de reventa menos lucro, método de costos de producción menos lucro, método de precios de venta de las exportaciones, entre otros.

Anexo I

LOS ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL AHORRO Y LA INVERSIÓN

A. La política tributaria y las teorías del crecimiento

1. Introducción

Partiendo de un estado hipotético en el que prevalecen estándares de eficiencia en la planificación fiscal, Musgrave (1949) dividió el quehacer del departamento fiscal de una economía en tres ramas de actividad: asignación, distribución y estabilización.¹⁴⁸

La anterior clasificación de Musgrave lleva a formular tres preguntas acerca de las teorías del crecimiento. Primero, de qué manera una política tributaria que afecte la asignación de recursos entre el sector público y privado influye en el crecimiento económico; segundo, cómo incide en el crecimiento económico la distribución del ingreso entre agentes del sector privado y, por último, cuál es la repercusión de la política tributaria sobre la relación entre demanda agregada y crecimiento económico.

El análisis de las teorías del crecimiento indica que ninguna engloba el efecto de la política tributaria de acuerdo con la clasificación de Musgrave. Más bien, es válido afirmar que las teorías neoclásicas se preocupan de la rama de asignación, mientras que las postkeynesianas se abocan a la distribución y la estabilización.

¹⁴⁸ En términos generales, la rama de asignación tiene como objetivo identificar casos en los que el libre mercado no es capaz de destinar recursos de manera eficiente, por lo que se requieren ajustes y modificaciones. Esto significa no sólo que el Estado ha de producir y en algunos casos distribuir bienes que, bajo otras circunstancias, podrían entrar en el ámbito de competencia del mercado, sino que además es necesario identificar los agentes que asumen los costos y determinar el tipo de política de gasto e ingreso necesaria para conseguir los objetivos deseados. Los bienes públicos puros ejemplifican un caso en el que los mecanismos de mercado no son capaces de asignar recursos de manera óptima. La rama de distribución tiene a su cargo determinar una distribución deseada tal que permita que los patrones de preferencia y demanda de los agentes económicos constituyan una guía para la asignación eficiente de recursos. Finalmente, es competencia de la rama de estabilización decidir los tipos de acciones de política económica compatibles con un nivel de pleno empleo y de precios estables. Las políticas tributarias cuyos objetivos busquen lograr una asignación determinada, una distribución de recursos dada, o bien que traten de conseguir una combinación específica de desempleo e inflación, pueden influir individualmente o en su conjunto en el comportamiento de la senda de crecimiento de una economía determinada. La manera e intensidad en que dichas políticas tributarias afectan el crecimiento económico depende del marco teórico en cuestión.

2. Asignación de recursos y crecimiento

La dinámica del crecimiento económico y su relación con la asignación de recursos se ha desarrollado sobre todo en las teorías del crecimiento de Solow, de Ramsey, y de manera más reciente en las teorías del crecimiento endógeno. Según Ramsey, la política tributaria puede redundar en aumentos o disminuciones, dependiendo del caso, en los niveles de ingreso de *steady state* y afectar así a la tasa de crecimiento por habitante. Sin embargo, en este modelo se considera la política tributaria no tiene efecto en la tasa de crecimiento de largo plazo. En los modelos de crecimiento endógeno se asigna un papel más complicado a la política tributaria, y de hecho se sostiene que puede ejercer efectos permanentes en las tasas de crecimiento de largo plazo.

En términos generales, el modelo de Solow se resume de acuerdo con una ecuación en la que la tasa de crecimiento del capital tiene que ser tal que el ahorro por trabajador permita una inversión que mantenga constante el acervo de capital por trabajador.

La condición de equilibrio de Solow se altera si se incluyen en el análisis políticas impositivas. En general, las políticas tributarias consideradas modifican el nivel de acervo de capital por habitante de equilibrio. Aun así, la tasa de crecimiento de largo plazo no se vería afectada y en ausencia del progreso tecnológico sería igual a cero.

A diferencia de lo que ocurre en las teorías neoclásicas, según las teorías del crecimiento endógeno la política tributaria afecta de manera permanente la tasa de crecimiento de la economía. Esto se descubre mediante una suposición clave: los rendimientos a escala con respecto a los factores acumulables son por lo menos constantes. De hecho, los resultados de las teorías del crecimiento endógeno y, por consiguiente, los efectos de la política fiscal en el crecimiento de largo plazo, emanan de esta suposición.

Según el modelo especificado, esta suposición significa que o bien que no hay insumos escasos (como el trabajo o la tierra), o que se introduce alguna externalidad para conseguir que los rendimientos a escala sean crecientes o bien constantes con respecto a los factores acumulables.

En general, los modelos de crecimiento endógeno se componen de dos elementos. Por un lado, hay un agente representativo inmortal que maximiza una función de utilidad intertemporal sobre un horizonte infinito, de acuerdo con una tasa de preferencia temporal en el consumo que indica una preferencia por el consumo presente en detrimento del futuro.

Por otro lado, existe una función de producción de buen comportamiento que en su forma más general se expresa como:

$$(1) \quad Y(t) = F[A(t)K(t), B(t)L(t)], \text{ donde:}$$

- A = índice de calidad del factor capital
- K = acervo del factor capital
- B = índice de calidad del factor capital
- L = acervo del factor trabajo

En sus formas más particulares, y según los autores en cuestión, tal función de producción asume distintas formas.

Con los dos elementos anteriormente descritos, función de utilidad y función de producción, se obtiene una tasa de crecimiento de *steady state* que depende de la forma de la función de producción y de la función de utilidad adoptada. En particular, la tasa de crecimiento viene determinada por la tecnología tal y como está descrita en la función de producción, y por las preferencias expresadas en la tasa de preferencia temporal. Si la tasa de preferencia temporal se considera constante, o por lo menos variable dentro de un estrecho rango, la tasa de crecimiento dependerá casi exclusivamente de la forma mediante la cual se especifique la función de producción.

Así, la tasa de crecimiento varía en la medida en que se modifica la especificación de la función de producción. De aquí que la política fiscal en estos modelos influya, por medio de especificaciones distintas, en la función de producción. Aunque existen distintas variantes de la función de producción, conforme los fines de este trabajo se contemplan tres casos. El primero es el más simple de todos (Rebelo, 1991): su especificación de la función de producción hace depender el producto del capital agregado. En el modelo de Rebelo un aumento de los impuestos equivale a una disminución de la productividad marginal del capital. Además, el alza de los impuestos al consumo no tiene efectos en la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo.

En el modelo de Barro (1990), el producto es una función del capital (separable en capital físico y humano) y de los servicios públicos, por ejemplo, el gobierno. El modelo parte de dos supuestos básicos. En primer lugar, la función de producción exhibe rendimientos constantes al capital y al sector público conjuntamente, y rendimientos decrecientes de forma individual en capital y en los servicios públicos. En segundo lugar, los servicios públicos actúan como insumo de la producción privada. Por ende, los servicios públicos no son sustitutos de los privados. Esto indica que por lo menos en parte se suponen bienes públicos (en el sentido indicado por Musgrave) que no tienen rivalidad y son no excluyentes. A su vez, el gasto gubernamental se financia mediante un impuesto fijo.

En dicho modelo la política impositiva ejerce dos efectos contrarios. Por una parte, existe un aumento del gasto gubernamental, financiado con un impuesto proporcional, lo cual reduce la tasa de crecimiento de la economía (g). Esto se debe a que los impuestos tienen un efecto negativo sobre el producto marginal del capital. Por otra, el gasto gubernamental ejerce un efecto positivo sobre el crecimiento económico porque se lo considera como un insumo para la producción de bienes privados.

Por último, existe un tercer tipo de modelo en el que se modifican algunos de los supuestos sobre los bienes públicos anteriores y se supone que el uso de un bien público por un agente disminuye el uso por otro agente (Sala-i-Martin y Barro, 1992). En otras palabras, la saturación supone que a medida que aumenta el nivel de producto total y los agentes económicos utilizan una mayor cantidad de la oferta disponible de servicios públicos, menor será la cantidad disponible para otros usuarios.

3. Distribución, estabilización y crecimiento

Los modelos de crecimiento económico en los que la política fiscal afecta a las variables redistributivas están asociados con corrientes derivadas de la escuela de Cambridge. El punto de partida lo constituye el modelo de Harrod (1939), quien sostiene que el equilibrio a largo plazo (pleno empleo y plena utilización de capacidad) se caracteriza por la igualdad entre la tasa actual y la tasa natural de crecimiento. La tasa actual de crecimiento es igual al cociente entre la tasa de ahorro y la relación capital-producto. La tasa natural de crecimiento se determina en función de la productividad y del crecimiento de la fuerza de trabajo.

De acuerdo con este modelo, cualquier desigualdad entre la relación capital-producto y la tasa natural de crecimiento puede equilibrarse mediante variaciones en el ahorro o en la relación capital-producto. Si se supone una situación en la que el progreso técnico es neutral en el sentido de Harrod (es decir, que conserva constante la relación capital-producto), el mantenimiento de la igualdad requiere de variaciones en la tasa de ahorro. De aquí que todo dependa de la manera en que se defina la productividad y se especifique la función de ahorro.

La función de ahorro en su forma más general supone, por motivos analíticos, dos grupos de ingreso: trabajadores y empresarios con salarios, así como propensiones al ahorro y beneficios diferenciados.

De estos modelos se deduce que cualquier política tributaria que afecte a la distribución entre trabajadores y empresarios necesariamente influye en la senda de expansión de la tasa actual de crecimiento. En el caso hipotético en que la propensión marginal de los trabajadores sea cero y suponiendo una política impositiva que se caracterice por un gravamen proporcional, las variaciones en la tasa impositiva tendrán efectos inversos en la tasa de crecimiento actual. Si se considera una situación un poco más complicada que tenga en cuenta impuestos proporcionales al salario, a los beneficios, la política tributaria puede afectar a la tasa actual de crecimiento vía variaciones en los impuestos al trabajo, a los beneficios y al consumo. Aquí se pueden distinguir diversos casos. En el más simple, los empresarios no perciben salarios y los trabajadores no perciben beneficios; los efectos de una política tributaria que busque objetivos redistributivos sobre la tasa actual de crecimiento dependerán de la variación de la tasa actual ante un cambio en los distintos tipos de impuestos.

4. Distribución, asignación, estabilización y crecimiento

Pese a que la mayor parte de los estudios sobre la ecuación de Harrod se han llevado a cabo suponiendo una tasa natural de crecimiento constante, de hecho se pueden introducir cambios no sólo por el lado de la demanda (tasa actual de crecimiento), sino también variaciones por el lado de la oferta (tasa natural de crecimiento).

De estos supuestos es factible deducir algunos aspectos importantes para el análisis de los efectos de las políticas tributarias en el crecimiento económico. En primer lugar, las políticas tributarias pueden actuar tanto por la vertiente de la oferta, influyendo los parámetros que componen la tasa natural de crecimiento (en esencia, la productividad), como por la de la demanda,

tratando de afectar a la función de ahorro. Por este motivo, todo está en función de la manera en que se defina la productividad y se especifique la función de ahorro.

Suponiendo que la especificación anterior de la función de ahorro es adecuada, faltaría introducir algún tipo de especificación para modelar la productividad. La productividad puede concebirse de distintas formas, pero una manera útil de hacerlo que sea aplicable a los países menos desarrollados es combinar las ideas que subyacen a los modelos de progreso tecnológico al estilo de Kaldor con aquellos que se centran en brechas de productividad (Targetti y Fotti, 1997). El primer tipo de modelos hace énfasis en la dependencia del crecimiento sobre la tasa de crecimiento proporcional del *stock* de capital (Kaldor, 1960). El segundo tipo de modelos se basa en la brecha tecnológica entre un país líder y sus seguidores. Formalmente,

2) $g_n = f(I_t/K_t, G, CA)$, donde:

g_n = tasa natural de crecimiento

I_t/K_t = tasa de crecimiento proporcional del *stock* de capital

G = brecha tecnológica

CA = capacidad de aprendizaje del país seguidor

Las políticas tributarias que actúen del lado de la oferta podrán cambiar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Este tipo de políticas supone incentivos tributarios. Se pueden orientar a aumentar el *stock* de capital, mejorar la capacidad de aprendizaje de tecnologías y elevar la capacidad de innovación.

Las políticas tributarias que afectan a la demanda pueden influir en el comportamiento de la tasa de crecimiento de corto plazo. Este tipo de políticas tributarias se denomina de control de gasto, lo que significa que pueden ayudar a determinar una tasa de crecimiento compatible con la tasa de crecimiento de largo plazo o equilibrio.

Una vez establecido este hecho, este marco teórico pone en evidencia la complejidad inherente al diseño y la aplicación de una política fiscal que trate de contribuir al equilibrio económico, pues se requiere una coordinación de políticas que afecten a la demanda y a la oferta, y que además sean compatibles entre sí. Por una parte, es necesario alterar la tasa de crecimiento natural de dichas economías, o sea, se trata de aplicar políticas fiscales de oferta que puedan, *ceteris paribus*, cambiar la tasa de crecimiento natural. Por otra, se imponen políticas tributarias que afecten a la demanda de tal manera en que puedan aproximarse no sólo a una tasa natural dada sino a cambios en la tasa natural.

5. Evidencia empírica: política tributaria y crecimiento en el tiempo

Los estudios empíricos que examinan la relación entre política tributaria y crecimiento no han llegado a una conclusión clara, aunque se advierte una mayoría de estudios que otorgan a la política tributaria un papel negativo en la contribución al crecimiento económico. Barro (1990) descubre una correlación negativa entre gasto gubernamental y producto por habitante e inversión para el período 1960-1985. Plosser (1992) también encuentra una correlación negativa entre el nivel de

imposición sobre ingresos y beneficios en porcentajes del PIB y entre el nivel de imposición y el PIB por habitante.

Según Levine y Renelt (1991) los resultados de Barro son válidos mientras no se consideren otros determinantes del crecimiento, como la participación de las exportaciones sobre el PIB. King y Rebelo (1990) simulan el efecto de un aumento en la tasa impositiva del IRPF de 20% a 30%. El efecto sobre la tasa de crecimiento es de 1.6% en el primer modelo de crecimiento, de 1.5% en el segundo modelo; obviamente, es de cero en el modelo de crecimiento neoclásico. Slemrod (1995) analiza tres tipos de correlaciones. Existe una correlación positiva entre la presión fiscal sobre el PIB y la tasa de crecimiento del PIB por habitante en los Estados Unidos entre 1929 y 1992, y entre ambas variables para datos de corte transversal. Asimismo, no existe correlación entre ambas variables para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Finalmente, se da una correlación negativa para cambios en las tasas impositivas y tasa de crecimiento del PIB. Koester y Kormendi (1989) estudian en la década de los setenta efectos negativos significativos entre las tasas marginales impositivas y el nivel de producto por habitante. Además, en ambos autores una disminución del 10% en las tasas marginales impositivas eleva 7% el ingreso por habitante en los países industrializados, y en más de 15% en países menos desarrollados. Así, un impuesto que reduzca la progresividad puede incrementar la tasa de crecimiento del PIB. Los estudios empíricos sobre los países de la OCDE muestran una correlación negativa entre tasa marginal impositiva, tasa impositiva promedio directo y tasa de crecimiento del PIB.

B. Los enfoques y análisis teóricos sobre los determinantes del ahorro y la inversión

1. Los determinantes del ahorro nacional

Una preocupación central de la política económica es asegurar niveles de ahorro nacional adecuados que garanticen el financiamiento suficiente para la acumulación de capital, así como para evitar un exceso de inversión sobre el ahorro que pueda crear presiones inflacionarias y/o un desequilibrio de balance de pagos. También un nivel elevado de ahorro nacional permite reducir el impacto de la volatilidad externa, en particular aquella asociada a las fluctuaciones del financiamiento externo.

En la literatura económica existe un viejo debate teórico en torno a la relación entre ahorro y crecimiento. Uno de los aspectos de este debate es la identificación de los factores determinantes del ahorro. En este sentido, las nuevas teorías explicativas del consumo han jugado un papel muy importante al desarrollar una teoría macroeconómica del consumo y del ahorro. Específicamente, centran la atención en los fundamentos microeconómicos del consumo: el plan de consumo hecho para toda la vida de un individuo. Los trabajos estadísticos de Kuznets ¹⁴⁹ y los teóricos de

¹⁴⁹ Kuznets, S. (1946), "National Product Since 1869 and National Income, A Summary of Findings", *National Bureau of Economic Research*, Nueva York.

Friedman (la teoría de la renta permanente) ¹⁵⁰ y Modigliani (la teoría del ciclo vital) ¹⁵¹ sugirieron, utilizando promedios de largo plazo, que la relación entre el consumo y la renta es muy cercana a la proporcionalidad, y que el consumo depende de un concepto más amplio de renta (permanente o media) que el de renta corriente solamente.

La idea básica es que las personas prefieren un flujo regular de consumo a lo largo de su vida, que uno irregular. La teoría de la renta permanente destaca la importancia de las expectativas sobre la renta futura, considerando que la propensión a consumir/ahorrar respecto de la renta permanente es más elevada que la propensión a consumir respecto de la renta transitoria. La renta permanente es la tasa constante de consumo que una persona podría mantener el resto de su vida, dados su nivel actual de riqueza y su renta actual y futura. Según la teoría del ciclo vital, la gente ahorra más cuando su renta es alta con relación a la media de las rentas obtenidas en el curso de la vida, y desahorra cuando su renta es baja en relación con dicha media. La hipótesis del ciclo vital considera que el ahorro se debe fundamentalmente al deseo de las personas de prepararse para consumir en su vejez.

Sin embargo, algunos factores —como la excesiva sensibilidad del consumo a la renta corriente ¹⁵² y la importancia del motivo herencia entre los determinantes del ahorro— ¹⁵³ disminuyen a veces el poder explicativo de las teorías de la renta permanente y del ciclo vital. La excesiva sensibilidad del consumo a la renta corriente se atribuye a las restricciones de liquidez —que impiden que los individuos se endeuden en la medida necesaria para mantener perfiles uniformes de consumo— y a la “miopía” de los consumidores respecto de las rentas futuras, mientras que varios análisis empíricos sugieren que una parte considerable del ahorro se hace para dejar una herencia, más que para financiar el consumo de la vejez.

Un estudio reciente de la CEPAL ¹⁵⁴ confirma la influencia de algunos de estos factores, demostrando que en un elevado número de países latinoamericanos el ahorro no es muy sensible a los cambios en el nivel del ingreso real por habitante y su tasa de crecimiento, y que los agentes económicos no discriminan entre los ingresos permanentes y transitorios. Dos factores se asocian a este comportamiento. Primero, el efecto de las frecuentes situaciones de restricción de liquidez o crédito cuando se registran fluctuaciones del ingreso. Segundo, la fuerte reacción del consumo a variaciones en el ingreso ante una situación de “consumo reprimido”. Dados los bajos niveles de ingreso por habitante, sobre todo en los años ochenta, los incrementos en el ingreso han sido destinados en gran medida a elevar el consumo. Por otra parte, la rápida entrada de capitales

¹⁵⁰ Friedman, M. (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press.

¹⁵¹ Ando, A. y F. Modigliani (1963), “The Life-Cycle Hypothesis of Savings: Aggregate Implication and Test”, *American Economic Review*, Vol. 53.

¹⁵² Véase Hall, R. E. (1978), “Stochastic Implications of the Life Cycle-Permanent Income Hypothesis: Theory and Evidence”, *Journal of Political Economy*, Vol. 86; Flavin, M. (1981), “The Adjustment of Consumption to Changing Expectations about Future Income”, *Journal of Political Economy*, Vol. 89, y Wilcox, D. W. (1989), “Social Security Benefits, Consumption Expenditure, and the Life Cycle Hypothesis”, *Journal of Political Economy*, Vol. 89.

¹⁵³ Kotlikoff, L. y L. Summers (1981), “The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation”, *Journal of Political Economy*, agosto.

¹⁵⁴ Véase CEPAL (1996), *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898 (SES.26/17)), Santiago de Chile.

financieros no ha tenido una contrapartida similar en la creación de activos de producción, generándose un efecto “riqueza” a consecuencia de una rápida apreciación en el precio de los activos existentes. Por esta vía, las entradas de capital se tradujeron en mayores tendencias al consumo.

A fin de explicar mejor el comportamiento del ahorro, varios estudios empíricos analizaron, además de los factores tradicionalmente destacados en la teoría, la importancia de otros factores, como las características demográficas, las tasas de interés, el nivel de la deuda externa, la distribución del ingreso y la existencia de un sistema de pensiones de reparto o de capitalización individual.

Las investigaciones sobre la influencia de las variables demográficas sobre la proporción del ingreso disponible que se destina al ahorro se enfocaron en los efectos inducidos por los cambios en la estructura de edades de la población. Ante una mayor relación de dependencia, la tasa de ahorro debería ser menor, ya que los dependientes no tienen —en principio— capacidad de ahorro. Sin embargo, las diferencias entre los resultados estadísticos obtenidos en las estimaciones efectuadas en varios estudios ¹⁵⁵ no confirman esta hipótesis. No obstante, no debe olvidarse que en algunos de los países estudiados el porcentaje de la población menor de 15 años es muy alto, lo que ejerce un impacto negativo sobre el nivel del ahorro.

Según varios estudios, ¹⁵⁶ la variación de la tasa de interés no influye mucho sobre el ahorro. La falta de respuesta del ahorro de las familias apunta a una compensación entre el efecto sustitución (el alza de la tasa de interés encarece el consumo presente respecto del consumo futuro, incrementando el ahorro) y el efecto ingreso (ante aumentos de la tasa de interés, con el mismo capital es posible obtener un mayor flujo de ingreso, lo que expande el consumo). Además, en el caso de las empresas se puede predecir un efecto negativo por su condición de deudoras netas del sistema financiero. Si bien el efecto de las tasas de interés sobre el ahorro es incierto, éstas ejercen un importante efecto positivo sobre la calidad de la composición del portafolios de los inversionistas (evitando o incluso revirtiendo la salida de capitales y, posiblemente, aumentando los flujos de ahorro).

La evidencia empírica demuestra que la deuda externa puede constituir un importante obstáculo a la formación de ahorro. ¹⁵⁷ Esto adquiere especial relevancia en los casos de los países de la región cuyos indicadores de endeudamiento son sumamente altos.

¹⁵⁵ Véase, por ejemplo, Hagemann, R. P. y G. Nicoletti (1989), “Ageing Populations: Economic Effects and Implications for Public Finance”, *Economic Working Paper* No. 61, OECD; Heller, P. (1989), “Ageing, Savings, Pensions in the Group of Seven Countries 1980-2025”, *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 2, y Bosworth, B. P. (1990), “Internacional Differences in Saving”, *American Economic Review*, Vol. 80, No. 2.

¹⁵⁶ Véase, por ejemplo, Giovannini, A. (1985), “Saving and the Real Interest Rate in LDCs”, *Journal of Development Economics*, 18, y A. Deaton (1992), “Understanding Consumption”, Oxford University Press, Oxford.

¹⁵⁷ Véase, por ejemplo, Fry, M., “Foreign Debt Instability: An Analysis of National Savings and Domestic Investment Responses to Foreign Debt Accumulation in 28 Developing Countries”, *Journal of International Money and Finance*, Vol. 8, septiembre, y J. Green y D. Villanueva, “Private Investment in Developing Countries” (1991), *IMF Staff Papers*, Vol. 38, marzo.

Además de los factores ya presentados, la distribución del ingreso repercute también sobre el nivel del ahorro. En la literatura reciente ¹⁵⁸ se ha argumentado que el cambio de la distribución del ingreso hacia una mayor equidad daría lugar a un incremento de la inversión, el crecimiento y el ahorro. En este contexto, hay que señalar que en los países considerados la inequidad en la distribución del ingreso se profundizó en la década de los ochenta.

Otra fuente potencial de ahorro, el sistema de pensiones, no ha cumplido el papel de generador de ahorro de largo plazo, debido a grandes fallas en su funcionamiento, como la evasión y la mora, y la utilización, por parte de los gobiernos, de los fondos previsionales para fines distintos (sociales o no). Una reforma adecuada a este sistema podría mejorar el desempeño de las pensiones en el ahorro nacional. Con todo, existe una intensa polémica acerca del efecto de las características del sistema previsional sobre el nivel del ahorro privado ¹⁵⁹ y de qué manera debe transformarse dicho sistema: perfeccionamiento del sistema de reparto o sustitución de éste por un sistema de capitalización individual; o bien un sistema mixto, que parece el más conveniente por proveer un sistema de solidaridad mínimo y un sistema adicional voluntario de pensiones capitalizables.

2. Los determinantes de la inversión

La teoría convencional de la inversión se centra en: a) la relación entre la tasa de inversión y la variación de la producción de la economía (el modelo del acelerador de la inversión); b) el *stock* de capital, dados los costos y los rendimientos derivados de su utilización y el nivel de producción esperada (el modelo neoclásico); y c) la importancia de la relación entre el valor que se adjudica en el mercado de valores a los activos de una empresa y el costo de producción (reposición) de estos activos (el enfoque “q de Tobin”). Los dos últimos son los que presentan mayor interés desde el punto de vista de los factores de la política económica considerados en este documento.

La teoría neoclásica considera que a lo largo del tiempo el gasto de inversión se rige por la discrepancia entre el *stock* de capital existente y el deseado.

Al decidir cuánto capital les interesa utilizar en la producción, las empresas comparan el valor del producto marginal del capital (el aumento de producto obtenido utilizando una unidad más de capital en la producción) con su costo de uso (el costo de utilizar una unidad adicional de capital). Siempre que el valor del producto marginal del capital sea mayor que el costo de uso, a la

¹⁵⁸ Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995), “Inequality and Growth Reconsidered: Lesson from East Asia”, *World Bank Economic Review*, Vol. 9, No. 3, septiembre, y Birdsall, N., T. C. Pinckney y R. Sabot (1996), “Why Low Inequality Spurs Growth: Savings and Investment by the Poor”, *Working Paper* No. 327, BID, agosto.

¹⁵⁹ Véase, por ejemplo, Feldstein, M. S. (1980), “International Differences in Social Security and Saving”, *Journal of Public Economics*, Vol. 14; Modigliani F., y A. Sterling (1985), “Determinants of Private Saving with Special Reference to the Role of Social Security”, *The Determinants of National Saving and Wealth*, St. Martin’s Press, Nueva York, y Corsetti G., y K. Schmidt-Hebbel (1994), “Pension Reform and Growth”, en *Pensions: Funding, privatización, and Macroeconomic Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

empresa le compensa aumentar su capital. Por ello, continuará invirtiendo hasta que el valor de la producción obtenida con una unidad adicional de capital sea igual al costo de utilizar ese capital.

En los estudios sobre el comportamiento de la inversión se utiliza con mucha frecuencia una función de producción Cobb-Douglas ¹⁶⁰ para expresar la relación entre el *stock* de capital deseado (Kd), el costo de uso del capital (cu), el salario real (w) y el nivel de la producción (Y):

$$Kd = [\alpha w / (1 - \alpha) cu]^{1-\alpha} Y$$

En este caso, el *stock* de capital deseado varía proporcionalmente al salario real y a la producción esperada, y en proporción inversa al costo de uso del capital. El costo de uso del capital será mayor cuanto mayor sea el tipo de interés real y mayor sea la tasa de depreciación del capital.

Los cambios en la política tributaria también afectan al costo de uso del capital, ¹⁶¹ mientras que la política monetaria puede influir en el comportamiento de la inversión controlando el crédito, además de determinar los tipos de interés. En estas condiciones, las decisiones de inversión de las empresas se ven influidas no sólo por el tipo de interés, sino también por la cuantía de los fondos que hayan conseguido retener de sus beneficios pasados y por sus beneficios corrientes. Esto significa que la situación del balance de una empresa afecta también a su capacidad de inversión.

En el modelo de J. Tobin, la inversión neta depende de la razón entre el valor de mercado de los activos de una empresa y el valor de reposición de sus activos de capital, razón conocida como "q". Según el modelo, siempre que el valor marginal de la razón "q" siga siendo mayor a uno, una empresa debería continuar invirtiendo.

Además de los factores considerados en la teoría convencional de la inversión, estudios recientes ¹⁶² destacan la importancia del factor riesgo, al considerar la irreversibilidad, completa o parcial, de la mayor parte de las inversiones, debido a las importantes pérdidas que supone la transferencia del *stock* de capital instalado a otra actividad.

Un estudio de la CEPAL ¹⁶³ confirma la relevancia de los factores derivados del contexto en que operan las empresas y que se relacionan con la estabilidad de las políticas y el grado de incertidumbre que enfrentan los agentes económicos. Según los estudios empíricos efectuados, cuanto mayor sea el grado de incertidumbre, mayor será el beneficio de la espera y, por lo tanto, más lenta la respuesta de la inversión ante el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas.

¹⁶⁰ La función de producción Cobb-Douglas tiene la siguiente forma:

$$Y = N^{1-\alpha} K^{\alpha} \quad 1 > \alpha > 0$$

donde N es la cantidad de trabajo y α es la participación del capital en la renta total si se supone que los pagos a los factores son sus productos marginales.

¹⁶¹ Véase, Hall, R. E., y D. W. Jorgenson (1967), "Tax policy and Investment Behavior", *American Economic Review*, Vol. 57, No. 2, y Christensen, L. R. y D. W. Jorgenson (1969), "The Measurement of U.S. Real Capital Input, 1929-1967", *Review of Income and Wealth*, Vol. 15, No. 4.

¹⁶² Véase, por ejemplo, Dixit, A. y R. Pindyck (1994), "Investment Under Uncertainty", Princeton University Press, Princeton.

¹⁶³ Véase CEPAL (1996), *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995* (LC/G.1925 (SES.26/17)), Santiago de Chile.

Estos resultados refuerzan la importancia de la estabilidad macroeconómica para el comportamiento de la inversión. Al mismo tiempo, la estabilidad y predictibilidad de la estructura de los incentivos parece ser por lo menos tan importante como su nivel.

C. Política tributaria, ahorro e inversión

1. La política tributaria y el ahorro

El diseño de una política tributaria para estimular el ahorro tiene que considerar: i) la incidencia del ahorro público sobre el ahorro nacional; ii) la relación entre el ahorro interno y el ahorro externo, y iii) los efectos de los incentivos fiscales sobre el ahorro privado.

a) Con respecto al impacto de los cambios en el ahorro público sobre el nivel del ahorro nacional, la literatura teórica ofrece tesis opuestas.

El modelo keynesiano de determinación del ingreso postula la existencia de un vínculo directo entre el ahorro público y el ahorro nacional. Según este modelo, un aumento en los impuestos que incremente los ingresos corrientes del gobierno, en un nivel dado del gasto público, propiciará un mayor ahorro público y nacional, considerando que el ahorro privado se reducirá sólo en una fracción de la merma del ingreso disponible.

Por el contrario, el enfoque neoclásico predice, bajo la hipótesis de “ultrarracionalidad” del consumidor, que los cambios en el ahorro público son compensados de forma exacta por cambios en el ahorro privado y no tienen incidencia en el ahorro nacional (la equivalencia ricardiana). De acuerdo con este enfoque, cuando por ejemplo, el gobierno reduce los impuestos, produciéndose un déficit financiado mediante endeudamiento, el público se da cuenta de que el gobierno tendrá que subir los impuestos en el futuro para amortizar su deuda. En estas condiciones los bonos públicos no son riqueza neta.¹⁶⁴ Por lo tanto, la renta permanente no se ve afectada y el nivel del consumo no cambia. Dado que la reducción de impuestos aumentó la renta disponible pero no incrementó el consumo, el importe de la reducción impositiva deberá aumentar el ahorro privado.

Los estudios empíricos recientes para los países en desarrollo¹⁶⁵ rechazan la equivalencia ricardiana en su forma pura, pero concluyen que sí existe alguna compensación del ahorro público por parte de los ahorradores privados. La consecuencia del rechazo de la equivalencia ricardiana es que el crecimiento del ahorro público es una vía efectiva y directa para incrementar el ahorro nacional.

¹⁶⁴ Barro, R. (1974), “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, diciembre.

¹⁶⁵ Al respecto, una buena síntesis figura en Schmidt-Hebel, K., L. Servén y A. Solimano (1996), “Ahorro, Inversión y Crecimiento en Países en Desarrollo: Una Panorámica”, *Pensamiento Iberoamericano*, No. 29, enero-junio.

b) La relación entre el ahorro doméstico y el ahorro externo ha sido objeto de múltiples estudios.¹⁶⁶ El debate se ha centrado en el grado de sustitución entre el ahorro interno y el externo. Algunos autores se sitúan en los extremos del espectro, defendiendo la hipótesis de la sustitución o la de la complementariedad.

La primera postula que, en condiciones de libre movilidad del capital y en ausencia de distorsiones en el mercado de fondos prestables, el capital foráneo, en particular los flujos concesionales, sustituye el ahorro interno, por lo cual el nivel de inversión permanece inalterado y sólo cambia la composición de las fuentes de financiamiento.

De acuerdo con la hipótesis de complementariedad, en un mundo imperfecto, el mercado de fondos prestables puede estar en desequilibrio, y se genera una brecha entre el ahorro y la inversión a la tasa de interés prevaleciente. En este caso, el ahorro externo permite efectuar inversiones que el interno no alcanza a financiar. En tal sentido, el ahorro externo sería complementario del ahorro doméstico y ayudaría a incrementar la tasa de expansión de la economía.

Las estimaciones empíricas de los efectos sobre el ahorro interno de los flujos de ahorro externo varían de manera significativa dependiendo de los países considerados, los modelos y las metodologías utilizadas. Por ejemplo, para una amplia muestra de países de la región, un estudio de la CEPAL¹⁶⁷ encontró que, a lo largo del período 1970-1990, el nivel del ahorro externo tuvo una influencia negativa sobre el ahorro nacional, y que esta influencia fue mayor cuando aumentó el ahorro externo respecto de su valor de tendencia. Según el estudio, la respuesta negativa del ahorro nacional a variaciones cíclicas del ahorro externo implica que las formas de inserción en los mercados financieros internacionales inciden de manera importante en los niveles de ahorro nacional.

Aunque la evidencia general sobre la relación entre el ahorro interno y el ahorro externo es ambigua, algunos autores¹⁶⁸ consideran que, mientras el contexto macroeconómico sea estable, el sector bancario esté efectivamente controlado y supervisado y el gobierno no proporcione garantías generalizadas sobre los flujos de recursos externos no concesionales (inversión extranjera y crédito no concesional), debería estimularse estas entradas del exterior, sobre todo de mediano y largo plazo, que pueden apoyar la inversión interna, e incluso ayudan, en parte, a financiar el consumo.

c) En cuanto a las consecuencias de una reducción impositiva, la mayoría de los estudios¹⁶⁹ demuestran que la respuesta del ahorro privado al aumento de su tasa de rentabilidad es ambigua debido a la compensación parcial entre el efecto de sustitución (el alza de la tasa de rentabilidad encarece el consumo presente respecto del consumo futuro, incrementando el ahorro) y el efecto ingreso (el mayor flujo de ingreso estimula el consumo y disminuye el ahorro). Sin embargo, los incentivos fiscales afectan la asignación del ahorro entre los distintos tipos de activos, y pueden ser utilizados como instrumentos para lograr ciertos objetivos de política económica

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, Kessler, D. y D. Strauss-Kahn (1984), "Domestic Savings and Foreign Capital Flows", *Savings for Development*, United Nations, Nueva York.

¹⁶⁷ Véase, de nuevo, CEPAL, *Quince años de desempeño económico...*, *op. cit.*

¹⁶⁸ Véase, de nuevo, Schmidt-Hebel, K. y otros, *op. cit.*

¹⁶⁹ Véase por ejemplo, R. Boadway y D. Wildasin (1996), "Taxation and Savings", *The Economics of Tax Policy* (editado por M. P. Devereux), Oxford University Press, Oxford.

(como el desarrollo de las bolsas de valores, por ejemplo). No obstante, cabe mencionar que las reducciones impositivas pueden generar desequilibrios fiscales considerables y reducir el ahorro nacional, situación que ocurrió en varios países de la OCDE en los años ochenta.¹⁷⁰

2. La política tributaria y la inversión

A fin de estimular la formación de capital, en muchos países el código tributario permite el trato preferencial de ciertas actividades (exoneraciones temporales de impuestos y créditos para las inversiones en las industrias manufactureras, por ejemplo), así como de algunos activos (amortización acelerada) y de ciertas formas de organización (la aplicación de tasas impositivas reducidas en el caso de las empresas de menor tamaño) o de financiamiento (uso de la deuda o nuevas emisiones de acciones). Los incentivos fiscales incluyen también las previsiones del código tributario que afectan la distribución temporal del uso de los activos (vacaciones fiscales, depreciación acelerada, tasas tributarias legales variables en el tiempo y deducciones por agotamiento de los recursos naturales). Algunas disposiciones del código tributario incentivan también la formación de capital, aunque no tienen de manera explícita este objetivo (como la cancelación inmediata y plena de la inversión en activos intangibles, por ejemplo). Además del impuesto a la renta de las corporaciones, otros impuestos que pueden determinar las decisiones de inversión de las empresas son los impuestos a la propiedad, los impuestos de venta sobre insumos de capital, las regalías y las cargas sobre usuarios.

Existe una cantidad importante de literatura teórica y empírica¹⁷¹ que se ha centrado en los efectos de los incentivos fiscales sobre la inversión, particularmente en los países en desarrollo. En resumen, los principales resultados de estos estudios para diversos programas de incentivos apuntan a las siguientes conclusiones:

a) Comparando los costos y los beneficios, las vacaciones fiscales y las reducciones de la tasas del impuesto corporativo (a niveles inferiores a los establecidos en los países industrializados) no son instrumentos eficientes para aumentar la acumulación de capital. Las vacaciones fiscales estimulan las inversiones a corto plazo y en actividades que utilizan factores de producción no depreciables, mientras que la disminución de los impuestos corporativos favorece tanto el capital existente como el capital nuevo, teniendo poca influencia sobre el aumento de las inversiones y provocando importantes pérdidas de ingresos tributarios.

b) Los incentivos fiscales selectivos que incentivan sólo las inversiones nuevas en maquinaria y equipo, así como en las actividades de investigación y desarrollo, son preferibles, siendo más eficientes en términos de costos y beneficios. Entre los incentivos más utilizados se cuentan la cancelación plena de la inversión (sin deducibilidad de los intereses), los créditos tributarios de inversión (reembolsables) y la depreciación acelerada de los bienes de capital.

¹⁷⁰ Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1994), *Taxation and household saving*, París.

¹⁷¹ Véase, Banco Mundial (1995), *Fiscal incentives for investment and innovation* (edited by Anwar Shah), Oxford University Press, Oxford.

c) Ciertas características de las economías de los países en desarrollo (como el control del mercado por un número reducido de empresas, la existencia de un gran número de empresas que registran importantes pérdidas, la presencia de empresas controladas por inversionistas extranjeros con acceso a créditos por impuestos contra el pasivo tributario en el país de origen, así como la existencia del racionamiento crediticio y del control del tipo de cambio) afectan de manera negativa la eficiencia de los incentivos fiscales a la inversión.

d) La estabilidad y predictibilidad de la estructura de los incentivos fiscales a la formación de capital parece ser al menos tan importante como su nivel.

e) Los incentivos fiscales que discriminan entre la inversión extranjera y la inversión interna pueden determinar que algunas empresas nacionales se registren como subsidiarias de corporaciones extranjeras ficticias.

f) Una forma quizás más efectiva de promover la inversión es a través de un marco institucional y de política económica adecuado. Este entorno requiere la existencia de una estabilidad macroeconómica, una estructura de precios relativos relativamente libre de distorsiones, derechos de propiedad bien definidos y un ambiente que disminuya el costo de la actividad empresarial. También se necesitan instituciones políticas adecuadas que fomenten el consenso social y la estabilidad política. Para complementar todo esto, el gobierno debería garantizar la provisión de la infraestructura adecuada y la inversión en capital humano necesaria, ya sea en forma de proyectos públicos o con participación del sector privado.

TEORÍA ECONÓMICA

FUNCIONES DE PRODUCCIÓN SELECCIONADAS EN LAS NUEVAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Función de producción	Significado de variables	Autor/Año
$Y = AK$	A = constante endógena; K = capital agregado	Rebelo/1990
$y = Ak^{(1-\alpha)}g^\alpha$	A = constante endógena; k = capital; g = gasto de gobierno	Barro/1990
$H = F_H(H_H, K_H)$ $K = F_K(H_K, K_K)$	H = capital humano; K = capital físico	King, Rebelo/1990
$Y = F(K_t, A(t)L_t)$	K = acervo de capital; A(t)L _t = trabajo ajustado por el estado del conocimiento en el tiempo t (A(t)).	Romer/1986
$Y = AK^\beta H^{1-\beta}$	H = capital humano; K = capital físico	Lucas(1988)
$Y = A x_i^{(1-\alpha)}$	A = parámetro tecnológico; x _i = insumos intermedios	Barro Sala-i-Martín/1990

Fuente: Sala-i-Martín (1990); Kurz & Salvadori (1995).

Anexo II**LOS INCENTIVOS AL AHORRO Y A LA INVERSIÓN Y EL TRATAMIENTO DE
LOS INGRESOS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN
PAÍSES SELECCIONADOS**

En los últimos años el papel de los incentivos fiscales en el fomento del ahorro y la inversión ha sido revisado, a consecuencia del proceso de internacionalización de la producción y la globalización de los flujos comerciales y financieros. En este capítulo se expone un marco comparativo en el que se presentan las principales tendencias de las políticas de incentivos adoptadas por algunos países desarrollados y en desarrollo en los años recientes, cuyas experiencias podrían ser relevantes para el diseño de las políticas tributarias en Centroamérica.

**A. Países seleccionados de la OCDE: Alemania, España,
Estados Unidos y Japón**

Hacia 1993 el tratamiento fiscal relacionado con el ahorro de las familias, la inversión de las empresas y los ingresos remitidos al exterior se describe en los cuadros II-1 a II-10.

1. Tratamiento fiscal relacionado con el ahorro de las familias

Los principales vehículos de ahorro están constituidos por depósitos bancarios, bonos públicos, acciones, planes de pensión y adquisición de vivienda. De hecho, los países presentan ciertas similitudes y algunas diferencias en cuanto al tratamiento fiscal aplicado a los diversos elementos del ahorro y la inversión de las familias y las empresas.

En general, la adquisición de los activos (depósitos bancarios, bonos públicos y acciones) reciben un tratamiento fiscal similar (salvo en los Estados Unidos), ya que ni el valor del activo ni los intereses son deducibles del impuesto sobre la renta. En los Estados Unidos, en cambio, los intereses sí son deducibles del impuesto sobre la renta. Los ingresos generados por los activos señalados, salvo en Japón, son considerados para el impuesto sobre la renta, pero no en otros tipos de contribución. En el caso de la disposición del activo, el tratamiento tributario no es uniforme en los países considerados, tanto para efectos de impuesto sobre la renta como para ganancias de capital. Las donaciones y herencias de los activos señalados son sujetos de imposición en todos los países.

Los planes de pensiones tienen un tratamiento similar cuando se adquiere el activo, puesto que los intereses no son deducibles del impuesto sobre la renta, pero el valor del activo sí es deducible de ese tributo (salvo en Japón). En general, la posesión de planes de pensión no causan impuesto de la renta sobre ingresos generados ni sobre otros tipos de impuestos. En el momento de

utilización del activo, en cambio, todos los países lo consideran para efectos del impuesto sobre la renta o para ganancias de capital.

Por otra parte, para la adquisición de vivienda propia, los intereses son deducibles del impuesto sobre la renta (con la excepción de Alemania), mientras que la deducción de los activos sólo se permite en Alemania y España. Con la excepción de España, el ingreso generado por la posesión de los activos no está sujeto a impuestos sobre la renta. Las ganancias de capital por la venta de los activos sólo tributa en Japón.

Cuadro II-1

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS
DE AHORRO DE LAS FAMILIAS: DEPÓSITOS BANCARIOS

(Al inicio del año 1993)

Países	Adquisición del activo			Posesión del activo			Disposición del activo				
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas		Otros impuestos	Impuesto sobre la renta de las personas físicas (Ingreso anual)	Otros impuestos		Impuesto sobre la renta de las personas físicas o impuesto sobre las ganancias de capital			Imposición de las transferencias	
	Intereses deducibles	Valor del activo deducible			Ingreso anual	Valor del activo	Ingreso obtenido	Valor original del activo	Ganancias de capital	Donaciones	Herencias
Alemania	No	No	No	Sí	No	Sí	—	—	—	Sí	Sí
España	No	No	No	Sí	No	Sí	—	—	—	Sí	Sí
Estados Unidos	Sí	No	No	Sí	No	—	—	—	—	Sí	Sí
Japón	No	No	No	No	No	No	—	—	—	Sí	Sí

Fuente: OCDE, *Taxation and household saving*, París, 1994.

(—) Irrelevante o no aplicable.

Cuadro II-2

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS
DE AHORRO DE LAS FAMILIAS: BONOS PÚBLICOS

(Al inicio del año 1993)

Países	Adquisición del activo			Posesión del activo			Disposición del activo				
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas		Otros impuestos	Impuesto sobre la renta de las personas físicas (Ingreso anual)	Otros impuestos		Impuesto sobre la renta de las personas físicas o impuesto sobre las ganancias de capital			Imposición de las transferencias	
	Intereses deducibles	Valor del activo deducible			Ingreso anual	Valor del activo	Ingreso obtenido	Valor original del activo	Ganancias de capital	Donaciones	Herencias
Alemania	No	No	No	Sí	No	Sí	No	—	No	Sí	Sí
España	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	—	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos	Sí	No	No	Sí	No	—	No	—	Sí	Sí	Sí
Japón	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	—	No	Sí	Sí

Fuente: OCDE, *Taxation and household saving*, París, 1994.

(—) Irrelevante o no aplicable.

Cuadro II-3

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE
AHORRO DE LAS FAMILIAS: COMPRA DIRECTA DE ACCIONES

(Al inicio del año 1993)

Países	Adquisición del activo			Posesión del activo			Disposición del activo				
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas		Otros impuestos	Impuesto sobre la renta de las personas físicas (Ingreso anual)	Otros impuestos		Impuesto sobre la renta de las personas físicas o impuesto sobre las ganancias de capital			Imposición de las transferencias	
	Intereses deducibles	Valor del activo deducible			Ingreso anual	Valor del activo	Ingreso obtenido	Valor original del activo	Ganancias de capital	Donaciones	Herencias
Alemania	No	No	No	Sí	No	Sí	—	—	No	Sí	Sí
España	No	No	No	Sí	No	Sí	—	—	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos	Sí	No	No	Sí	No	—	—	—	Sí	Sí	Sí
Japón	No	No	Sí	No	Sí	No	—	—	Sí	Sí	Sí

Fuente: OCDE, *Taxation and household saving*, París, 1994.

(—) Irrelevante o no aplicable.

Cuadro II-4

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE AHORRO
DE LAS FAMILIAS: PLANES INDIVIDUALES DE PENSIONES

(Al inicio del año 1993)

Países	Adquisición del activo			Posesión del activo			Disposición del activo				
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas		Otros impuestos	Impuesto sobre la renta de las personas físicas (Ingreso anual)	Otros impuestos		Impuesto sobre la renta de las personas físicas o impuesto sobre las ganancias de capital			Imposición de las transferencias	
	Intereses deducibles	Valor del activo deducible			Ingreso	Valor del activo	Ingreso obtenido	Valor original del activo	Ganancias de capital	Donaciones	Herencias
Alemania	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	—	—	—
España	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	—	—	No
Estados Unidos	No	Sí	No	No	No	-	Sí	Sí	—	—	Sí
Japón	No	No	No	No	No	No	Sí	No	—	—	Sí

Fuente: OCDE, *Taxation and household saving*, París, 1994.

(—) Irrelevante o no aplicable.

Cuadro II-5

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE AHORRO
DE LAS FAMILIAS: VIVIENDA PROPIA

(Al inicio del año 1993)

Países	Adquisición del activo			Posesión del activo			Disposición del activo				
	Impuesto sobre la renta de las personas físicas		Otros impuestos	Impuesto sobre la renta de las personas físicas (Ingreso anual)	Otros impuestos		Impuesto sobre la renta de las personas físicas o impuesto sobre las ganancias de capital			Imposición de las transferencias	
	Intereses deducibles	Valor del activo deducible			Ingreso	Valor del activo	Ingreso obtenido	Valor original del activo	Ganancias de capital	Donaciones	Herencias
Alemania	No	Sí	Sí	No	No	Sí	—	—	No	Sí	Sí
España	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	—	—	No	Sí	Sí
Estados Unidos	Sí	No	No	No	No	Sí	—	—	No	Sí	Sí
Japón	Sí	No	Sí	No	No	Sí	—	—	Sí	Sí	Sí

Fuente: OCDE, *Taxation and household saving*, París, 1994.

(—) Irrelevante o no aplicable.

2. Tratamiento fiscal relacionado con el costo de uso del capital

El impuesto a las ganancias de las corporaciones no era uniforme en el año estudiado. De la pequeña muestra considerada, España y los Estados Unidos tienen una tasa de 35%, mientras que en Alemania y Japón es más alta. Tampoco hay uniformidad en el tratamiento de los impuestos retenidos por remuneraciones al capital extranjero por concepto de dividendos, intereses y regalías, sea bajo el marco de tratados o fuera de ellos.

En cuanto a las reglas de depreciación y valoración de existencias de las empresas, los métodos varían de país a país. En los cuatro países se permite transferir las pérdidas de las empresas desde 5 años (España y Japón) hasta indefinidamente (Alemania). Salvo España, también se pueden transferir las pérdidas hacia atrás.

La inversión es objeto de estímulos fiscales en tres de los cuatro países. Las empresas se benefician de créditos tributarios según el tipo de gastos de inversión. En cuanto a la actividad exportadora, sólo en los Estados Unidos se otorga trato fiscal preferencial a ciertas corporaciones por los ingresos generados por esta actividad.

Cuadro II-6

IMPUESTO A LA RENTA CORPORATIVO

(Porcentajes)

Países	Tasa normal	Sobretasa
Alemania	30-45	7.5
España	35	—
Estados unidos	35	—
Japón	37.5	—

Fuente: Price Waterhouse (1995), Banco Mundial, *Fiscal incentives for Investment and Innovation* (editado por Anwar Shah), Oxford University Press, Oxford, 1995.
(—) No aplicable.

Cuadro II-7

REGLAS DE DEPRECIACIÓN

Países	Métodos de depreciación	Precio del activo	Valoración de las existencias	Depreciación acelerada
Alemania	DC, SASD	—	C, FIFO, LIFO	No
España	DC	—	C	Sí
Estados Unidos	SRAC	—	FIFO, LIFO	No
Japón	DC, SASD	Corriente	Todos los métodos	Sí

Fuente: Price Waterhouse (1995), Banco Mundial, *Fiscal incentives for Investment and Innovation* (editado por Anwar Shah), Oxford University Press, Oxford, 1995.

(—): No aplicable.

DC: Depreciación constante.

SASD: Sistema de amortización de saldo decreciente.

SRAC: Sistema de recuperación acelerada de los costos (ACRS, por sus siglas en inglés).

C: Costo de producción.

Cuadro II-8

OTROS INCENTIVOS FISCALES

Países	Crédito tributario de inversión	Incentivos a la exportación
Alemania	—	—
España	5% del valor de los activos fijos nuevos; 15% a 30% del valor de los activos intangibles en el caso de la actividad de investigación y desarrollo; 30%-45% del valor de los activos fijos	—
Estados Unidos	10% de la inversión en actividades específicas del sector energético; 10%-20% de los gastos de rehabilitación de los bienes inmuebles viejos	Tratamiento fiscal preferencial para los ingresos generados por la actividad exportadora de ciertas corporaciones
Japón	20% de los gastos relacionados con la actividad de investigación y desarrollo; 3.5% o 7% del costo de adquisición de la maquinaria y equipo	—

Fuente: Price Waterhouse (1995), Banco Mundial, *Fiscal incentives for Investment and Innovation* (editado por Anwar Shah), Oxford University Press, Oxford, 1995.

(—): No aplicable.

Cuadro II-9

TRATAMIENTO FISCAL DE LAS PÉRDIDAS

(Años)

Países	Pérdidas transferidas hacia adelante	Pérdidas transferidas hacia atrás
Alemania	Indefinidamente	2
España	5	0
Estados Unidos	15	3
Japón	5	1

Fuente: Price Waterhouse (1995), Banco Mundial, *Fiscal incentives for Investment and Innovation* (editado por Anwar Shah), Oxford University Press, Oxford, 1995.

(—): No aplicable.

3. Tratamiento de los ingresos remitidos al exterior

Los Estados Unidos continúan siendo de los países con mayor tasa en el impuesto de retención. Estas tasas son normalmente inferiores en el caso de convenios internacionales para evitar la doble imposición.

Cuadro II-10

IMPUESTOS DE RETENCIÓN POR DIFERENTES TIPOS DE REMUNERACIÓN AL CAPITAL EXTRANJERO

(Porcentajes)

Países	Países sin tratado			Países con tratado		
	Dividendos	Intereses	Regalías	Dividendos	Intereses	Regalías
Alemania	25	25	25	0-25	0-25	0-25
España	25	25	25	5-18	0-15	5-15
Estados Unidos	30	30	30	5-30	5-30	5-30
Japón	20	0-20	20	10-20	5-20	0-20

Fuente: Price Waterhouse (1995), Banco Mundial, *Fiscal incentives for Investment and Innovation* (editado por Anwar Shah), Oxford University Press, Oxford, 1995.

Anexo III

LA REPÚBLICA DE COREA Y LA PROVINCIA CHINA DE TAIWÁN

1. El caso de la República de Corea

a) Introducción

La economía coreana se caracteriza por el rápido crecimiento observado durante un largo período que se inicia en los años sesenta, y por las elevadas tasas de ahorro interno e inversión. En este desempeño jugaron un papel muy importante el sistema tributario y los incentivos al ahorro y la inversión.

A partir de 1961 el régimen militar aplicó una política de industrialización y de promoción de las exportaciones que marcó el comienzo de la etapa de acelerado crecimiento económico. La drástica reducción de la ayuda extranjera causó graves dificultades fiscales, por lo que se buscaron nuevas fuentes de inversión y crecimiento. La economía enfrentó brechas cada vez mayores de ahorro interno-inversión, así como escasa disponibilidad de divisas para importar bienes de capital. En el contexto de una activa participación del Estado en los asuntos económicos, el gobierno ejecutó directamente los proyectos de inversión con el propósito de suplir las deficiencias de la iniciativa privada. El objetivo de la nueva política tributaria era maximizar los ingresos, fortalecer el ahorro y promover las entradas de divisas.

La primera fase del modelo de industrialización orientado a las exportaciones resultó muy exitosa, por lo que el gobierno continuó en los años setenta con un plan más ambicioso, que puso énfasis en el crecimiento, el fortalecimiento de la seguridad nacional, la autosuficiencia productiva en diversos productos básicos (principalmente el arroz) y una mayor coherencia en la estructura industrial. Esto determinó el impulso de las industrias pesada y química, pero su expansión resultó excesiva y hacia fines de los setenta afloraron diversos obstáculos económicos.

Al principio de los ochenta se registraron notables cambios en el contexto político y económico de la República de Corea, que llevaron a un reajuste drástico de los objetivos de la política de desarrollo. Se enfatizó el papel del mercado en el proceso de asignación de recursos con el propósito de superar dificultades estructurales en las industria pesada y química. Además, se adoptaron importantes reformas en áreas como el comercio exterior, las inversiones extranjeras y los mercados financieros.

b) Los incentivos tributarios al ahorro y la inversión y el tratamiento de los ingresos de la inversión extranjera

La reforma tributaria aplicada en 1982 buscó aproximar la economía a un sistema ideal de precios y eficiencia. El sistema de incentivos se reorganizó, acorde con los principios de bajos gravámenes y bajas exenciones, y éste fue el resultado más significativo de la reforma. Los privilegios tributarios a las industrias estratégicas fueron removidos casi por completo, y en su lugar se fortalecieron los incentivos a las actividades de investigación y desarrollo, así como a la inversión de las pequeñas y medianas empresas.

En particular, la reforma de 1982 tornó más estricto el régimen de exenciones y deducciones en los impuestos a las sociedades e ingresos personales; no obstante, se concedieron incentivos tales como depreciación acelerada, crédito tributario de inversión y reservas libres de impuestos (reinversión de utilidades) para promover inversiones en investigación y desarrollo y alentar la formación de pequeñas y medianas empresas, así como para inducir la relocalización de industrias fuera de la zona metropolitana.

En los años setenta la República de Corea privilegió en su programa de desarrollo a las industrias química y pesada, por lo que la inversión foránea resultó vital en el financiamiento de grandes proyectos. En 1975 el ahorro externo jugó un papel relevante, ya que financió más del 22% del total de la inversión. Sin embargo, el crecimiento económico estimuló elevadas tasas de ahorro nacional, y la brecha entre ahorro externo y nacional comenzó a cerrarse. De hecho, en 1986 el ahorro nacional ya era suficiente para financiar la inversión total del país; luego, el capital extranjero perdió importancia y en 1989 aportó menos del 3% de la inversión total.

Aunque el flujo de capitales extranjeros fue esencial en el rápido crecimiento de la economía coreana, las autoridades no alentaron demasiado su participación en el mercado bursátil; en su mayor parte se colocaron en forma de préstamos gubernamentales y créditos comerciales con garantía oficial. De hecho, los inversionistas extranjeros no podían participar directamente en el mercado de capitales, y las inversiones extranjeras directas representaron una pequeña fracción de la inversión foránea total.

La legislación del ISR sobre personas físicas e ingresos de sociedades proporciona el marco básico que regula el tratamiento tributario aplicado al ingreso del capital extranjero en la República de Corea.

El ingreso de capital extranjero se grava en correspondencia con bases globales y separadamente por categorías de ingresos. Si un contribuyente cuenta con establecimiento permanente u obtiene ingresos provenientes de bienes raíces en Corea, a todos sus ingresos originados dentro del país (con la excepción de ganancias de capital en tierras y edificios, pensiones, jubilaciones, retiros e ingresos provenientes de la madera) se les aplica una categoría única de ingreso global, según una lista de tasas progresivas.

Cada categoría de ingresos se grava separadamente en los casos de contribuyentes que no cuenten con un establecimiento permanente ni obtengan ingresos de bienes raíces. Las ganancias de capital provenientes de tierras y edificios, pensiones e ingresos de la madera se consideran en forma

separada para todos los contribuyentes, independientemente de la existencia de establecimiento permanente o del ingreso proveniente de propiedades.

La tasa tributaria marginal para ingresos globales oscila entre 5% y 50%. Los ingresos por jubilaciones y los originados en la rama de la madera reciben la misma tarifa que se aplica a los ingresos globales. Las tasas tributarias para las ganancias sobre la tierra y edificios son mayores, y oscilan entre 40% y 60%. El gravamen para los no residentes sin un establecimiento permanente en el país o ingresos de bienes raíces, distingue tres categorías de ingresos de capital con sus correspondientes alícuotas, siendo la más alta la que recae sobre intereses, dividendos y regalías (25%).

El segundo instrumento legal en orden de importancia respecto de los gravámenes sobre el ingreso del capital foráneo está constituido por la Ley de Atracción del Capital Extranjero de 1983.

Este instrumento legal da preferencia a aquellas inversiones extranjeras directas que contribuyen al desarrollo económico del país y ayudan a mejorar la situación del balance de pagos. Se acuerdan generosos incentivos fiscales a las inversiones extranjeras directas en las siguientes áreas:

- Inversiones con aportes significativos al balance de pagos.
- Proyectos de inversión que utilizan tecnologías avanzadas o requieran elevados montos de capital.
- Inversiones locales de coreanos residentes en el extranjero.
- Inversiones de empresas en zonas francas de exportación.
- Otras inversiones extranjeras directas que requieran incentivos tributarios.

Los estímulos a las inversiones extranjeras directas contemplan vacaciones fiscales por 5 años para los ingresos de empresas individuales, ingresos de sociedades, y regalías; depreciación acelerada; exenciones en impuestos sobre transacciones, gravámenes sobre la propiedad, e impuestos globales sobre la tierra; reducción de derechos de importación; aranceles aduaneros especiales, e IVA.

Así, las inversiones extranjeras directas elegibles pueden acelerar sus tasas de depreciación o beneficiarse de vacaciones fiscales en los ingresos de sociedades y dividendos por 5 años consecutivos, dentro de los primeros 10 años gravables después del registro de sus negocios.

Los impuestos para transacciones sobre bienes muebles, propiedades o tierras están exentos por los primeros cinco años después del registro de los negocios. Asimismo, las regalías basadas en acuerdos de transferencia tecnológica se exentan en los primeros cinco años. Además, los aranceles aduaneros y el IVA descienden a 70% en los casos de bienes de capital importados.

Las mismas ventajas tributarias se hacen extensibles a las importaciones de bienes de capital si son pagadas con dividendos de los inversionistas extranjeros o con moneda extranjera.

c) Acuerdos tributarios internacionales

Desde el 1 de enero de 1990, Corea ha establecido acuerdos tributarios de evitación de doble tributación con 28 países, incluyendo Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Suiza y Tailandia. En todos estos acuerdos, la tasa máxima de impuestos de retención para intereses, dividendos y regalías oscila entre 10% y 15%.

Las leyes sobre ISR también establecen tasas para los impuestos de retención (*withholding taxes*), que en dividendos, intereses y regalías es de 25%.

REPÚBLICA DE COREA: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y SUS RASGOS PRINCIPALES EN LA ACTUALIDAD

1. Evolución

El primer sistema tributario moderno de la República de Corea data de 1948 y fue establecido por el régimen militar de los Estados Unidos, usando una versión parcialmente revisada del sistema tributario del gobierno japonés. Dicho sistema contemplaba 18 leyes tributarias e incluía impuestos sobre los ingresos, las corporaciones, las bebidas, la herencia, las utilidades y otros gravámenes menores. Este sistema rigió hasta la guerra de inicios de los años cincuenta.

A mediados de los setenta (1974 y 1976) se llevaron a cabo dos importantes reformas tributarias, a fin de racionalizar un sistema tributario desarticulado por las frecuentes revisiones. La existencia de una estructura dual de imposición sobre los ingresos personales (global y cedular) era ineficiente y había dejado de promover la equidad horizontal y vertical. El sistema de impuestos indirectos era complicado, ya que contenía gravámenes selectivos al consumo y sobre volumen de negocios, con más de 50 tasas que oscilaban desde 0.5% hasta 300%. Ello obligó a racionalizar y simplificar la estructura tributaria, buscando mayor eficiencia administrativa, equidad y neutralidad en el proceso de asignación de recursos. Así, a mediados de los setenta se introdujeron una contribución sobre el ingreso personal de características globales, el impuesto al valor agregado (IVA) y derechos selectivos al consumo que sustituyeron al gravamen en cascada y a otros 7 impuestos indirectos.

El otro hito importante estuvo constituido por la reforma tributaria de 1982, la que apuntó básicamente a la ampliación de las bases tributarias y a la reducción de alícuotas.

a) Características estructurales del sistema tributario a inicios de los noventa

Según el presupuesto de 1990, los tributos principales exhiben los siguientes pesos relativos con respecto a la recaudación total: valor agregado (26%), impuestos sobre la defensa (12%), ingresos de empresas (12%), ingresos de personas físicas (11%) y aranceles (7%).

Los impuestos indirectos representan 60% de los ingresos fiscales, y han sido criticados por su naturaleza regresiva.

Varias razones explican la baja participación de los ingresos personales en el total de la recaudación:

i) La tasa tributaria marginal es muy alta y muy elevado el nivel de exención, por lo que sólo el 40% de los trabajadores pagan impuestos sobre sus ingresos.

ii) La mayor parte de los intereses y la mitad de los dividendos tienen un tratamiento cédular con una alícuota fija (10% más recargos y 5% de impuesto de educación).

iii) Las ganancias de capital provenientes de activos financieros están completamente desgravadas y las de activos reales, subgravadas.

Los ingresos por gravámenes sobre los juegos de azar sólo representan 8% del total de ingresos tributarios, lo que resulta muy bajo a escala internacional.

1) Impuesto sobre la Renta (ISR). El sistema tributario sobre los ingresos de las personas físicas combina los sistemas global y cédular. La globalización de los ingresos abarca arrendamientos, utilidades de empresas y sueldos y salarios. Se aplican elevadas tasas progresivas que oscilan entre 5% y 50% (8 tramos), excluyendo los recargos. Pese a sus tasas progresivas, el impuesto sobre la renta (ISR) no ha contribuido significativamente a mejorar la distribución del ingreso.

En forma cédular, casi 100% de los intereses y más de la mitad de los dividendos se gravan separadamente con una tasa de 10%. Asimismo, las jubilaciones, las ganancias de capital por venta de activos reales y los ingresos provenientes de la rama de la madera se consideran mediante cédulas independientes. Las tasas para las ganancias de capital en la venta de activos reales oscilan desde 40% a 60%, según su magnitud.

Con miras a promover el ahorro, la mayor parte de los ingresos por ahorro financiero permanecieron prácticamente desgravados hasta mediados de los setenta, e incluso las ganancias de capital sobre activos financieros siguen actualmente en esa condición.

Los gobiernos locales aplican tasas progresivas a los ingresos de la actividad agrícola.

Las exenciones y deducciones contempladas en la ley del ISR determinan que alrededor del 60% de los trabajadores y 65% de los propietarios no paguen impuestos.

A los ingresos de las corporaciones se les aplica tasas de 20% y 30% según su monto. La tasa alta llega a 33% en el caso de grandes sociedades cerradas. En este sector de causantes, las ganancias de capital provenientes de las ventas de propiedades reales también reciben trato cédular.

A fines de los ochenta, el sistema impositivo de Corea no contemplaba de manera acabada el problema de la doble tributación de ingresos corporativos. Con todo, el descuento impositivo para los dividendos había sido adoptado con este propósito, de tal forma que más del 50% de los ingresos por dividendos se gravaba separadamente con una tasa baja.

2) Impuestos al consumo. El sistema tributario sobre el consumo se completó en 1977 con la introducción del IVA. Otros impuestos de este tipo son los gravámenes específicos sobre las ventas de bebidas alcohólicas y tabaco, así como los que pesan sobre la prestación de servicios de teléfono y correo.

Las características estructurales del IVA de Corea guardan similitud con las que posee este impuesto en la Unión Europea. El gravamen coreano tiene una tasa fija del 10% y una alícuota especial de 2% sobre las ventas brutas de empresas con dificultades para el mantenimiento de una contabilidad regular.

El impuesto selectivo al consumo se introdujo a fin de mitigar la regresividad de la alícuota única del IVA, y en la actualidad sus tasas oscilan entre 10% y 100%.

3) Gravámenes sobre la propiedad y sus transferencias. Los impuestos a las herencias y donaciones son los más importantes gravámenes sobre las transferencias de propiedad, aunque su peso recaudatorio es muy reducido.

Las tasas son altamente progresivas y oscilan desde 5% hasta 55% en las herencias, y de 5% a 60% en donaciones. Adicionalmente, hay un recargo del 20% del impuesto de la defensa sobre ambos gravámenes. Las exenciones en estos casos no son muy numerosas. En estos rubros se han generado escasos ingresos pese a sus elevadas tasas, por lo que no han contribuido significativamente a la redistribución de la riqueza.

4) Gravámenes sobre la propiedad de la tierra. La pieza central de la última reforma tributaria (1988) fue el control de la especulación de tierras, ya que éste ha sido un serio problema económico y social desde los inicios de la industrialización. A mediados de los sesenta se introdujo la tributación con fines de control de la especulación de tierras, aunque esta cuestión siguió causando varias dificultades en los setenta.

Después de fuertes medidas de estabilización al comienzo de los ochenta, la inflación en el mercado de activos se descontroló. De manera reciente, la especulación con bienes raíces ha reaparecido en todo el país, a raíz del incremento excesivo de la liquidez causado por el superávit del balance de pagos y por el hecho de que los políticos anuncian en sus campañas electorales determinados proyectos de desarrollo que estimulan el lucro desmedido con tierras.

Por otra parte, ante la escasez de viviendas y oficinas en zonas urbanas, el rápido incremento del costo habitacional se convirtió en fuente de inestabilidad social, por lo que las autoridades implantaron un severo sistema contra la especulación con bienes raíces; en especial, sobresalen la elevación de los catastros de la propiedad hasta un 60% del precio de mercado, el establecimiento en 1990 de un impuesto sobre las ganancias de capital excesivas y una contribución por mejoras del 50% de los beneficios obtenidos de los proyectos de desarrollo realizados por el gobierno.

2. El caso de la provincia china de Taiwán

a) Introducción

Taiwán ha registrado elevadas tasas de crecimiento económico durante las últimas décadas. Entre 1953 y 1988 el producto interno bruto avanzó a una tasa media anual del orden del 9%. El

comercio exterior aumentó con mayor celeridad aún: en el mismo período las exportaciones e importaciones se expandieron a tasas de 22% y 20%, respectivamente. Como se advierte, el sector externo es muy importante en la economía de Taiwán, ya que desde 1978 las exportaciones de bienes y servicios representan más del 50% del PIB.

Esta economía obtuvo un persistente superávit comercial durante los años setenta y ochenta, lo que contribuyó a un sensible incremento de sus reservas internacionales. El superávit externo no sólo ha generado tensiones y disputas con sus principales socios comerciales, sino que también ha acarreado exceso de liquidez y presiones inflacionarias en la economía interna. Cabe subrayar que el déficit fiscal de Taiwán nunca ha sido fuente de inestabilidad macroeconómica, como en otros países.

La estrategia de desarrollo de Taiwán se ha basado en:

- Una elevada tasa de ahorro acompañada de una adecuada política en tasas de interés.
- La orientación exportadora apoyada en una inteligente política cambiaria y en una industrialización rápida financiada por altas tasas de ahorro.
- Consideraciones de equidad social que se manifiestan en un programa de reforma agraria, en un sistema de gravación a la propiedad y en la redistribución del ingreso.

b) Incentivos al ahorro y la inversión

La estructura tributaria refleja la concepción predominante en los sesenta y setenta, que se apoyó en un refinado sistema de incentivos y desincentivos fiscales. Los impuestos directos y el sistema de incentivos se orientaron al desarrollo industrial y al crecimiento impulsado por las exportaciones; se sustituyó la reducida influencia de los impuestos directos por la gravación creciente de la tierra; y en respuesta al elevado superávit comercial se disminuyeron las tarifas arancelarias (aunque todavía se mantienen altas). Por estas razones, la imposición ha desempeñado un papel positivo en el desarrollo de Taiwán.

Tradicionalmente, los incentivos tributarios se han dado a través del sistema de impuestos sobre los ingresos. Hasta 1981 existió una exclusión ilimitada de los ingresos por intereses y dividendos dentro de la imposición sobre los ingresos personales; a partir de entonces se impuso un límite máximo (más allá del cual serían gravados con una tasa fija). Las ganancias de capital fueron exentas hasta 1989, cuando un umbral fue introducido para los grandes inversionistas, lo que incrementó la tasa efectiva de retorno, después de impuestos del capital. Las deducciones por gastos son relativamente pequeñas, con no deducibilidad de los intereses por préstamos a consumidores y deducibilidad limitada en los créditos hipotecarios.

Se ha argumentado que los incentivos al ahorro y a la inversión, junto con la carencia de estímulos al gasto por la vía tributaria, han tenido un impacto significativo sobre los niveles elevados de ahorro y ello también ha ayudado a la expansión del sector empresarial y al desarrollo del mercado de capitales.

Los incentivos a la inversión se conceden también en la Ley para la Promoción de Inversiones (SPI), que se aplica a un amplio grupo de firmas productivas que están sujetas al impuesto sobre los ingresos de las empresas. Así, todo gasto de investigación-desarrollo es inmediatamente deducible. Las nuevas plantas o aquellas en expansión gozan de vacaciones fiscales por cinco años o la depreciación acelerada con preferencias adicionales en los casos en que se utiliza capital o tecnología intensiva. Las compañías importantes en metales básicos, maquinaria pesada y petroquímica se benefician de una tasa tributaria efectiva con techo del 20%, que incluye recargos. Además, el gobierno otorga un crédito tributario adicional de 5%-20% sobre inversiones a aquellas empresas que considera estratégicas para el desarrollo de la isla.

Finalmente, la fusión de empresas se estimula mediante exenciones a la entidad disuelta y por la concesión de un crédito tributario del 15% al nuevo establecimiento fusionado.

c) Incentivos tributarios e inversión extranjera

El tratamiento a las IED ha sido básicamente igual que el dado a las empresas locales. La IED contribuyó al crecimiento productivo mediante la formación de capital y la transferencia de tecnología. Además, la IED orientada a las exportaciones también ha impulsado significativamente el superávit comercial tras una etapa de escasez de divisas extranjeras.

La importancia del capital extranjero ha declinado sensiblemente desde la terminación de la ayuda estadounidense en 1965.

Antes de 1980 Taiwán siguió una estrategia dual de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Esto determinó que los inversores extranjeros se beneficiaran de todo tipo de protección arancelaria y no arancelaria si producían para el mercado interno. Asimismo, disfrutaron de las ventajas de diversas medidas de apoyo, como las zonas de procesamiento para exportación (zonas francas), deducciones tributarias y créditos a la exportación. Por otra parte, en adición a bajas tasas del ISR corporativo se concedieron generosos incentivos fiscales; de esta manera, la tasa marginal tributaria sobre ingresos corporativos se mantuvo en 25% casi sin interrupción desde 1956, salvo en el período 1974-1985. La mayoría de los incentivos fiscales, como vacaciones y techos fiscales, se pusieron en vigencia en 1960, mientras que medidas adicionales como la depreciación acelerada y los créditos tributarios de inversión se implantaron en los setenta y ochenta. Como resultado, Taiwán llegó a tener uno de los sistemas de incentivos tributarios más complicados en la experiencia comparada.

En su mayoría, las medidas se implantaron de forma gradual durante tres décadas: vacaciones y techos fiscales en los sesenta, depreciación acelerada entre fines de los sesenta y los setenta, y medidas de depreciación más específicas y créditos tributarios en los ochenta. En general, los incentivos tributarios devinieron más generosos con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, una empresa productiva importante puede llegar a contar hasta con 10 preferencias tributarias. Algunas de ellas pueden resultar redundantes, como los techos fiscales, mientras que otras tienen múltiples beneficios (por ejemplo, los créditos tributarios y la depreciación acelerada).

En los últimos años, el objetivo de la liberalización económica ha provocado que se adoptaran decisiones tendientes a abolir el control de cambios, reducir las barreras arancelarias y no

arancelarias y abrir el mercado interno. Así, la inversión extranjera se autoriza casi en todas las industrias y se han atenuado las restricciones a la repatriación de utilidades y del capital, situación que ha desembocado en un incremento de los flujos de IED en términos absolutos y relativos.

La política tributaria con respecto a la IED ha sido objeto de una revisión minuciosa y la efectividad de sus incentivos se encuentra en discusión. Un estudio de 1990 plantea que merecen un examen a fondo los incentivos tributarios en términos de pérdida de equidad y eficiencia, sin perjuicio de reconocerse que las vacaciones fiscales tuvieron efectos considerables en el incremento de las inversiones en la industria electrónica.

En la medida en que la economía de Taiwán llegue a un mayor nivel de internacionalización, es probable que cobre importancia la neutralidad en la asignación de recursos, por lo que los incentivos tributarios tenderán a descender gradualmente.

En una comparación del sistema de incentivos de Taiwán con los principales países-fuente de IED (los Estados Unidos y Japón) y competidores destacados (Corea, Singapur y Tailandia), se evidencia que Taiwán tiene la más baja tasa impositiva sobre los ingresos de las corporaciones y proporciona incentivos más generosos (excepto en vacaciones fiscales). De hecho, además existen incentivos especiales para determinadas industrias.

Hoy día existen dos tipos de impuestos sobre ingresos que afectan a las empresas extranjeras en Taiwán: a) sobre las ganancias corporativas que se calculan sobre la base de las ganancias netas anuales, cuya tasa máxima aplicable es del 25%, y b) sobre los ingresos individuales.

d) La nueva generación de incentivos

En el período 1991-1996 se estableció el Programa Sexenal para el Desarrollo Científico y Tecnológico cuyo objetivo es promover la investigación-desarrollo, la modernización industrial, la protección del medio ambiente, el desarrollo de la industria de la defensa y su integración con empresas civiles. En este documento se privilegian las ramas vinculadas a la automatización, la biotecnología, la información, la tecnología de alimentos, la energía, la ecología y la tecnología de materiales.

La ley de modernización industrial (SIU), puesta en vigor el 1º de enero de 1991, ofrece incentivos en actividades de investigación-desarrollo, automatización, tecnologías y equipos contra la contaminación y para el reciclaje de productos, ahorro energético, entrenamiento de recursos humanos, entre otras actividades. Los incentivos contemplan exenciones al impuesto sobre los ingresos de las empresas e inversiones. Adicionalmente, las inversiones en acciones de industrias seleccionadas, incluyendo las de tecnologías clave, también disfrutaban de una exención por 5 años del impuesto sobre los ingresos corporativos.

La SIU considera otros beneficios a los inversionistas en acciones de empresas recientemente establecidas o en expansión, en particular créditos tributarios de inversión equivalentes al 20% de sus inversiones aplicables al pago de impuestos sobre ingresos personales o ingresos corporativos. Del mismo incentivo gozan las empresas que inviertan en regiones atrasadas de Taiwán y empleen cierto número de personas en esos lugares.

Por último, las empresas extranjeras que reúnan ciertos requisitos pueden beneficiarse de otras ventajas como:

- Repatriación en moneda extranjera del capital invertido, de las ganancias netas o de los intereses acumulados.
- Repatriación en moneda extranjera del capital invertido o de las ganancias de capital un año después del inicio de operaciones, excepto las ganancias provenientes de la venta de tierras.
- Reducción del 20% en el impuesto de retención (*income-tax withholding*) sobre dividendos recibidos por los inversores extranjeros.
- Posibilidad de que los inversores extranjeros mantengan el 100% de la propiedad de la empresa.
- Exención a las restricciones legales con relación a la nacionalidad de los accionistas, directores y supervisores, a los requerimientos de un capital mínimo de inversionistas nacionales, etc.
- Tratamiento y protección similares a las empresas nacionales.

e) Zonas francas y parques industriales

El Gobierno de Taiwán ha sido pionero en el desarrollo de zonas francas y ha estimulado la formación de capital con recursos nacionales y extranjeros con miras a crear empleos, incrementar las exportaciones y lograr el progreso tecnológico. Las facilidades otorgadas a las zonas de procesamiento de exportaciones y a los parques industriales de base científica siguen brindando beneficios tanto a los inversores como a los compradores extranjeros.

Se ha planeado el desarrollo de 17 parques industriales que aseguran excelentes condiciones para la investigación-desarrollo y el establecimiento de industrias para el procesamiento de materias primas de exportación.

El gobierno ha definido tres zonas de procesamiento de exportaciones (EPZ, por sus siglas en inglés) para inversores nacionales y extranjeros a fin de estimular la introducción de nuevas tecnologías en Taiwán y generar empleos. La primera (*Kaohsiung Export Processing Zone*) fue establecida en 1966 al sur del puerto de Kaohsiung, mientras que la segunda y tercera se erigieron en 1969 en Nantze, cerca del puerto de Taichung en la parte central del país.

En 1996 estas tres zonas aseguraban empleos a más de 50 000 personas y el monto de inversión ascendía a 1 600 millones de dólares. Las 230 empresas autorizadas a operar en estas zonas formaron capital con recursos nacionales y extranjeros.

Actualmente, se están estimulando actividades industriales en estas zonas en las que destacan los siguientes rubros:

- Maquinaria de precisión
- Instrumentos eléctricos y electrónicos
- Maquinarias
- Vehículos
- Prendas de vestir

Las empresas que operan en estas zonas reciben las siguientes ventajas:

- Exenciones arancelarias en las importaciones de materias primas, partes y maquinarias
- Exenciones de derechos en las exportaciones de productos
- Exenciones de impuestos sobre mercancías, incluyendo IVA
- Repatriación de ganancias después del pago de impuestos y del capital a partir del primer año de operación
- Exenciones de gravámenes sobre escrituración de predios destinados a la construcción de nuevas industrias
- Disponibilidad de créditos para la construcción de industrias con atractivas tasas de interés

Existen 114 parques industriales que son administrados por entidades públicas y privadas; entre ellos, 95 operan plenamente y 19, parcialmente. En particular, sobresale el Parque Industrial de Base Científica de Hsinchu (HSIP).

El HSIP se localiza a unos 70 kilómetros al sur de Taipei y se estableció en 1980 con el propósito de estimular la investigación-desarrollo con inversiones nacionales y extranjeras y facilitar la introducción de los avances tecnológicos que estaría necesitando Taiwán para convertirse en una nación desarrollada. El HSIP garantiza uno de los mejores paquetes de incentivos tributarios a la inversión, lo que se evidencia en ventajas como:

- Créditos especiales con bajas tasas de interés
- Vacaciones tributarias por cinco años con provisión diferida de cuatro años o depreciación acelerada de los equipos durante cinco años
- Vacaciones tributarias por cuatro años con provisión diferida para proyectos de expansión o un crédito tributario de inversión del 15% para dichos proyectos
- Importaciones libres de aranceles para equipos, componentes y materiales

f) Inversiones taiwanesas en el exterior

Como es conocido, Taiwán se ha transformado en exportador neto de capital; en 1996 las inversiones en el exterior alcanzaron los 2 200 millones de dólares. En lo fundamental, estas inversiones se han orientado a otros países asiáticos, de modo que el país se ha constituido en el principal suministrador de capital foráneo en el Sudeste de Asia.

El Gobierno de Taiwán promueve estas inversiones en el exterior mediante diferentes acciones, como la firma de acuerdos de cooperación, de protección, de eliminación de la doble

tributación y de simplificación de los procedimientos para el establecimiento de las empresas. Hacia los Estados Unidos se orientó 8% de las inversiones taiwanesas al exterior en 1996, en procura de obtener una mayor participación en el mercado de acciones y ganar acceso a tecnologías de avanzada, así como a los flujos comerciales. En el período 1990-1996 se realizaron inversiones en los Estados Unidos por 2 112 millones de dólares.

Por otro lado, América Latina está ganando interés por parte de los inversionistas taiwaneses. Así, se está desarrollando una zona de procesamiento de exportaciones en *Fort Davis*, antigua base militar estadounidense en Panamá, en tanto diversos países centroamericanos están abriendo oficinas comerciales en Taipei. Taiwán también está aportando capital al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con vista a promover el comercio, el turismo y la inversión con los cinco países de la región centroamericana.

LA PROVINCIA CHINA DE TAIWÁN: LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y SUS PRINCIPALES RASGOS EN LA ACTUALIDAD

Antes de la reforma tributaria de 1986 el sistema y la estructura tributarias eran muy débiles al igual que en la mayoría de los países en desarrollo. Los impuestos sobre los ingresos constantemente se evadían y las elevadas tasas impositivas no generaban recaudaciones vigorosas. Las tarifas arancelarias así como los impuestos sobre consumo y las ventas, este último, en cascada, representaban las fuentes principales de recursos.

Con la reforma tributaria de 1986, el paso más importante consistió en la introducción en 1986 de un IVA tipo consumo (tasa única de 5%), con el objetivo de reducir las distorsiones creadas por los impuestos específicos y los incentivos adicionales a las exportaciones. Cuando se introdujo el IVA, el tope de la tasa marginal del impuesto personal bajó de 60% a 50%; en 1988 la tasa máxima sobre los ingresos de las empresas pasó de 35% a 25% y en 1990 la tasa del impuesto personal disminuyó a 40%; todo ello en consonancia con la tendencia descendente que se observa en el plano internacional.

Uno de los beneficios de la reforma tributaria de 1986 consistió en el fortalecimiento de las exportaciones, según los defensores del IVA. Por otra parte, antes del establecimiento del IVA la inflación originada en los constantes cambios de impuestos era materia de amplio debate. En cuanto a la incidencia interna del IVA, se dio una polémica centrada principalmente en la distribución del ingreso, que planteaba cuestiones sobre bienes que merecían una exoneración y otras que exigían tasas elevadas. A partir de un estudio basado en una muestra se concluyó que los impuestos corrientes sobre las ventas, incluyendo el IVA, habían mejorado la progresividad del sistema tributario, aunque el logro de este objetivo conducía a la necesidad de que las autoridades ampliaran las exenciones sobre las ventas de alimentos y otros productos esenciales.

A diferencia de otros países como Japón y los Estados Unidos, la aplicación del IVA en Taiwán no encontró mucha resistencia en el público. En realidad, el IVA no constituía propiamente un impuesto nuevo sino que vino a sustituir un derecho sobre las ventas que había sido muy criticado. La población aceptó el IVA porque su tasa era muy baja y el gobierno había prometido que el total de ingresos fiscales no se incrementaría con la reforma tributaria.

Por efecto de las exenciones y de la evasión fiscales, los ingresos tributarios no han influido mucho en la generación de ingresos gubernamentales en comparación con otros países; de hecho, a menudo las elevadas tasas sobre los ingresos se aplican a una estrecha base gravable.¹

En la actualidad, ciertos productos nacionales e importados están sujetos a impuestos sobre mercancías que oscilan de 8% a 60% ad valorem; la introducción de tributos sobre el cemento, el petróleo y los productos derivados, con bases específicas, es bastante reciente.

¹ Por ejemplo, en 1988 había 4.65 millones de hogares pero sólo 2.66 millones reportaban sus ingresos y pagaban impuestos. Entre éstos, sólo el ingreso bruto ajustado de 1 919 hogares estaba gravado con la tasa marginal del 50%.

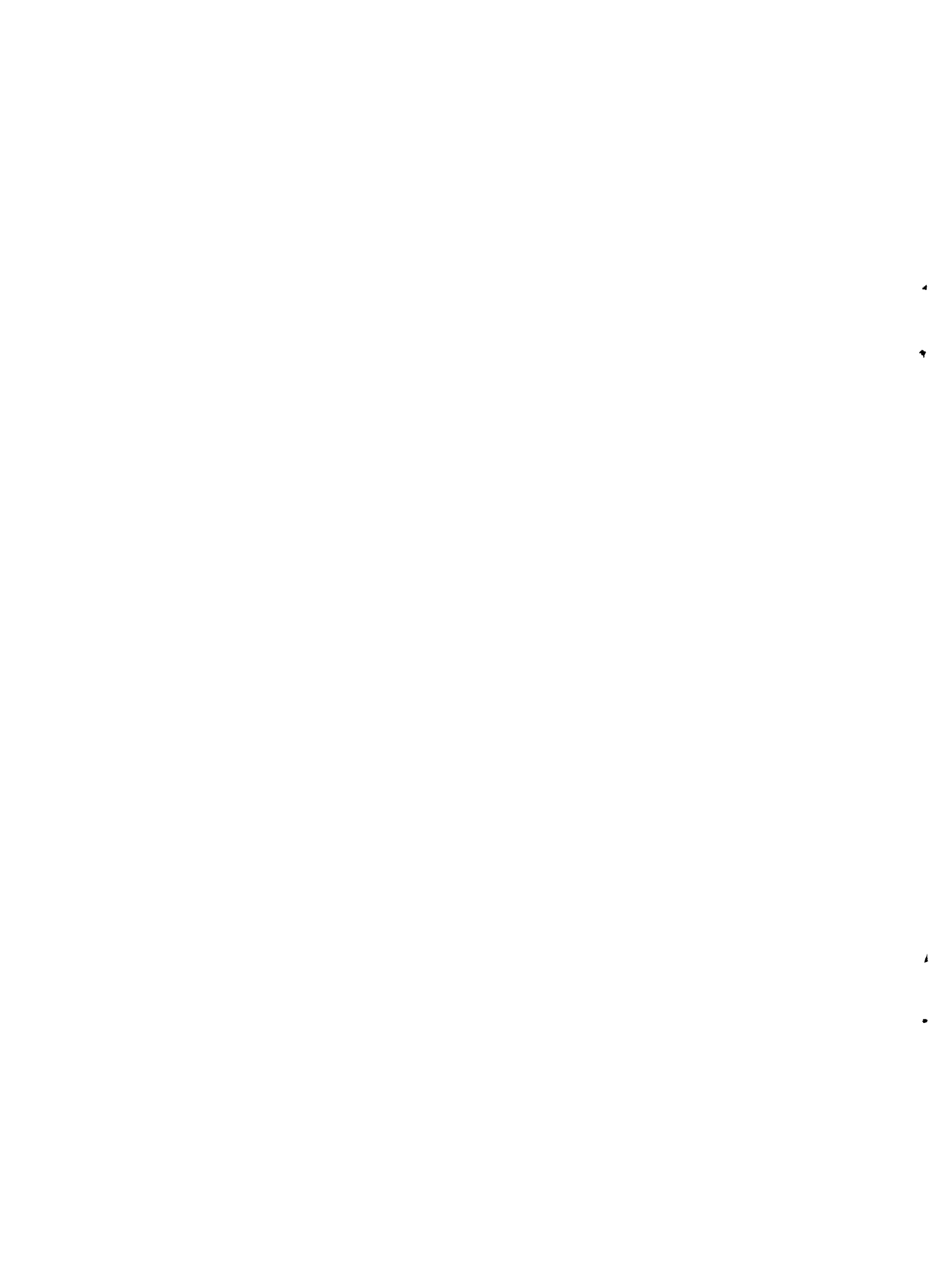
Algo característico de la estructura tributaria de Taiwán es su capacidad para gravar el valor de la propiedad, en particular, la tierra, que es una fuente significativa de ingresos, al mismo tiempo que constituye un recurso muy escaso en esta isla. En este sentido, se aplican tres gravámenes principales: uno sobre el valor de la tierra (LVT), otro sobre el incremento del valor de la tierra (LVIT) y el tercero sobre la vivienda.

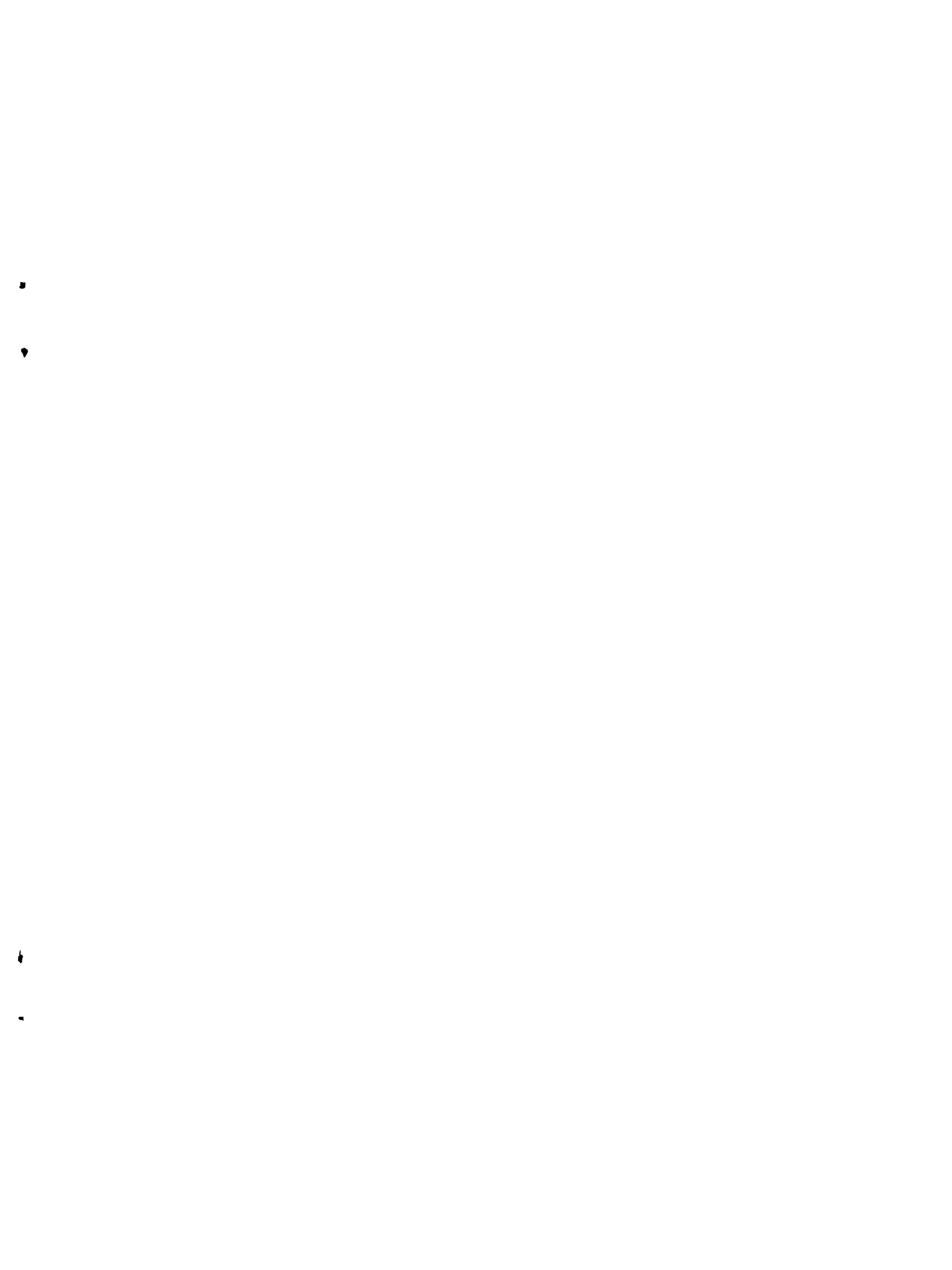
La propiedad raíz ha sido la principal beneficiada por los gastos fiscales en el desarrollo de la infraestructura.

En un país como Taiwán donde la recaudación sobre los ingresos no es elevada (a diferencia de Hong Kong y Singapur), una alta contribución relativa de los gravámenes sobre la propiedad ha posibilitado mantener un adecuado monto de recursos públicos, pese a la amplia variedad de incentivos existentes. En cierta forma, los impuestos sobre la tierra han compensado el efecto derivado de menores ingresos derivados de los incentivos a la inversión.

También la LVIT ha obrado como un instrumento útil para contrarrestar los efectos negativos de los incentivos al ahorro sobre la distribución del ingreso, los relativamente bajos impuestos sobre las ganancias y los incentivos especiales a las inversiones intensivas en capital. En un contexto de elevado ahorro y de alto superávit comercial, el LVIT desestimula la inversión especulativa, sobre todo de los terratenientes. Además, los mayores ingresos por concepto de LVIT significan superior participación relativa a nivel regional, y por ende mayor descentralización fiscal y mejor balance en el desarrollo regional.

La Comisión de Reforma Tributaria (1987-1989) propuso un paquete de medidas para reformar la estructura de los impuestos sobre los ingresos, en el que se incluía la integración de los impuestos sobre las personas físicas y las sociedades, así como la abolición de la mayoría de los incentivos.







Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dirección postal: Presidente Masaryk No. 29
Col. Chapultepec Morales
México, D. F. CP 11570

Dirección Internet: cepal@un.org.mx
Biblioteca: bib-cepal@un.org.mx

Teléfono: (+52) 5250 1555
Fax: (+52) 5531 1151

Internet: <http://www.cepal.org.mx/>