

La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica



Naciones Unidas

PUBLICACIONES DE LA CEPAL SOBRE CENTROAMERICA

Memoria del Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola (E/CN.12/305).
Nº de venta: 1953. II.G.I; 3 Vols, VI + 96, IV + 160 y IV + 196 pp; Dls. 1,25 (Vol. I);
Dls. 1,50 (Vol. II); Dls. 1,00 (Vol. III).

El transporte en el Istmo Centroamericano (E/CN.12)/ST/TAA/Ser.C/8).
Nº de venta: 1953. VIII. 2, XVI + 244 pp., Dls. 2,50.

Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su Manual de
Codificación (E/CN.12/420).
Nº de venta: 1055. II.G.3; VIII + 416 pp., Dls. 4,00.

La integración económica de Centroamérica, su evolución y perspectivas (E/CN.
12/422).
Nº de venta: 1956. II.G.4; VI + 98 pp., Dls. 1,00.

La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica (E/CN.12/486)
Nº de venta: 1957, II.G.9; VI + 142 pp., Dls. 1,50.

Todas estas publicaciones han sido impresas sólo en español.

**Comisión Económica Para América Latina
Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano**

LA POLITICA TRIBUTARIA Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN CENTROAMERICA

**Estudio realizado conjuntamente por la Secretaría de la Comisión
Económica para América Latina y la Subdirección Fiscal y Financiera
de la Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas**



**NACIONES UNIDAS
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales**

E/CN.12/486

Septiembre de 1956

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: 1957. II. G. 9

Precio: \$ U. S. Dls. 1,50; 11 chelines; 6,50 francos suizos
(o su equivalente en otras monedas)

INDICE

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	1
<i>Capítulo I. INTRODUCCIÓN</i>	3
1. Política fiscal de desarrollo	3
2. Plan general del Informe.	3
<i>Capítulo II. POLÍTICA DE GASTOS Y ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTAL</i>	5
1. Tendencias generales de los gastos públicos	5
2. Gastos de fomento económico	5
a) Costa Rica	5
b) El Salvador	7
c) Guatemala	8
d) Honduras	9
e) Nicaragua	9
3. Problemas de control y administración del presupuesto	10
a) La creciente complejidad del sector público	10
b) Reglas tradicionales de control presupuestal	11
c) La necesidad de procedimientos más flexibles	11
d) Presupuesto corriente y presupuesto de capital	12
e) Conclusión	13
<i>Capítulo III. POLÍTICA TRIBUTARIA</i>	15
1. Tributación y desarrollo económico.	15
a) Posibilidad de aumentar los impuestos.	15
b) La relación de precios del intercambio y la formación de capital	16
c) Conclusiones en materia de política tributaria	17
2. La política tributaria y los programas de desarrollo	20
3. Las estructuras tributarias de Centroamérica: examen y apreciación de perspectivas	23
a) Tendencias generales	23
b) Los impuestos sobre la renta y las utilidades	25
c) Impuestos sobre la propiedad y sobre la transmisión de propiedad	27
d) Los impuestos sobre la exportación	29
e) Los impuestos de importación	30
f) Tributación de las empresas extranjeras.	32
<i>Capítulo IV. LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y LAS UTILIDADES</i>	34
1. Consideraciones generales acerca de la estructura de los impuestos sobre la renta y las utilidades en Centroamérica	34
a) Antecedentes	34
b) Tipos de sistema	34
c) Derivaciones del carácter personal o real de los impuestos sobre la renta	35
d) La determinación del líquido imponible	36
i) Renta neta o líquida como materia gravable	36
ii) Exenciones personales absolutas	36
iii) Exenciones personales absolutas derivantes de situaciones anteriores al establecimiento del impuesto sobre la renta	37

	<i>Página</i>
iv) Exenciones reales de impuesto	40
v) Las deducciones a la renta bruta para constituir la renta neta	46
vi) Las exenciones básicas personales	47
e) La estructura de las tarifas y el nivel de las exenciones básicas	50
2. Rendimiento de los impuestos sobre la renta y las utilidades	51
a) Participación en los ingresos totales de carácter tributario	51
b) El Salvador	53
c) Costa Rica	54
d) Honduras	54
e) Nicaragua	54
f) Guatemala	55
3. Influencia del impuesto sobre la renta sobre la forma de organización de las empresas	55
4. Evaluación del valor de incentivo al desarrollo económico de las deducciones en favor de las nuevas inversiones o por concepto de reinversión	61
a) Costa Rica	61
b) Nicaragua	61
c) Honduras	61
d) El Salvador	61
e) Guatemala	62
 <i>Capítulo V. IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD Y SOBRE LA TRANSMISIÓN DE PROPIEDAD</i>	 65
1. El impuesto sobre la propiedad	65
a) Consideraciones generales	65
b) El Salvador	66
c) Costa Rica	71
d) Guatemala	72
e) Honduras	73
f) Nicaragua	74
2. La tributación de la tierra inculca	75
3. Impuestos sobre transferencias de propiedad	76
a) Importancia relativa	76
b) Impuestos sobre la transmisión a título gratuito (herencias, legados y donaciones)	76
c) Impuesto sobre la transmisión de propiedad a título oneroso	77
 <i>Capítulo VI. LOS IMPUESTOS DE EXPORTACIÓN</i>	 79
1. Antecedentes	79
2. Estructura	80
3. Rendimiento	82
4. Flexibilidad del impuesto	84
a) Los impuestos específicos o de tasa <i>ad valorem</i> única ante las variaciones de los precios	84
b) Las estructuras actuales del impuesto ante las variaciones recientes de los precios	86
 <i>Capítulo VII. LOS IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN</i>	 89
1. Antecedentes	89
2. Estructura de los aranceles de importación centroamericanos	89
a) Guatemala	90
b) El Salvador	91
c) Honduras	93
d) Nicaragua	95
e) Costa Rica	97
3. Rendimiento	100
a) Guatemala	100
b) El Salvador	101

	<i>Página</i>
c) Honduras	102
d) Nicaragua	103
e) Costa Rica	104
4. Algunas consideraciones adicionales	105
 <i>Capítulo VIII. TRIBUTACIÓN DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS</i>	 108
1. Consideraciones generales	108
2. Las inversiones directas extranjeras en Centroamérica	108
3. Tributación en los países exportadores de capital, de los ingresos procedentes de inversiones hechas en el extranjero	112
a) Doble tributación internacional	112
b) Tributación en Estados Unidos de la renta derivada de la inversión extranjera	113
4. Tributación de las empresas extranjeras en Centroamérica	115
a) Tratamiento tributario conforme a los contratos de concesión	115
b) Cambios recientes	117
5. Conclusiones	120

Anexo A

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro

I. Costa Rica. Ingresos tributarios del gobierno central, 1939, 1947-1954	122
II. El Salvador. Ingresos tributarios del gobierno central, 1940, 1946-1954	123
III. Guatemala. Ingresos tributarios del gobierno central, 1938/39, 1946/47-1953/54	123
IV. Honduras. Ingresos tributarios del gobierno central, 1938/39, 1946/47-1953/54	124
V. Nicaragua. Ingresos tributarios del gobierno central, 1939/40, 1946/47-1953/54	125
VI. Centroamérica. Impuestos internos al consumo	125
VII. Costa Rica. Gastos del gobierno central, 1939, 1947-1954	126
VIII. El Salvador. Gastos del gobierno central, 1940, 1947-1954	127
IX. Guatemala. Gastos del gobierno central, 1938/39, 1946/47-1953/54	128
X. Honduras. Gastos del gobierno central, 1938/39, 1946/47-1953/54	129
XI. Nicaragua. Gastos del gobierno central, 1946/47-1953/54	130

Anexo B

SÍNTESIS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA EN CENTROAMÉRICA.	131
--	-----

Anexo C

ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA EXPORTACIÓN DE CAFÉ EN CENTROAMÉRICA.	139
--	-----

INDICE DE CUADROS ESTADISTICOS INTERCALADOS EN EL TEXTO

Cuadro

Página

1. Centroamérica. Gastos de los gobiernos centrales, clasificados según funciones principales, 1939, 1947, 1951-1954	6
2. Centroamérica. Distribución de los gastos de los gobiernos centrales, años seleccionados	7
3. Centroamérica. Distribución de los gastos de inversión de los gobiernos centrales de tres países, 1950-1954	8
4. Centroamérica. Ingreso bruto a ingresos tributarios <i>per capita</i> , 1950	15
5. Centroamérica. Relación de intercambio	21
6. Centroamérica. Ingresos tributarios de los gobiernos centrales, años seleccionados	23
7. Centroamérica. Ingresos tributarios de los gobiernos centrales	24
8. El Salvador. El impuesto sobre exportación como sustituto del de la renta, en presencia de diversos niveles de renta neta cafetalera	43
9. Centroamérica. Exenciones básicas personales para un contribuyente casado, con tres hijos, o con dos hijos, y otra persona a cargo	48
10. Centroamérica. Múltiplos del ingreso <i>per capita</i> después de los cuales comienza a satisfacer impuesto un contribuyente con tres hijos o con dos hijos y otro dependiente a cargo	49
11. Centroamérica. Participación del impuesto sobre la renta en los ingresos tributarios	52
12. Centroamérica. Relación del impuesto sobre la renta y los impuestos sobre la propiedad y los impuestos sobre la exportación, con los ingresos tributarios totales, 1954	52
13. Honduras. Rendimiento del impuesto sobre la renta 1950/51 a 1953/54	54
14. El Salvador. Impuesto sobre el capital (Vialidad A): Distribución de las declaraciones, capital tasado y producto del impuesto según escalas del capital imponible, 1948, 1953 y 1954	67
15. El Salvador. Impuesto sobre el capital (Vialidad A): Distribución porcentual de las declaraciones, capital tasado y producto del impuesto según escalas de capital imponible en 1948 y 1954, y aumentos relativos en 1954	67
16. Guatemala. Rendimiento de los impuestos de exportación	81
17. Honduras. Rendimiento de los impuestos de exportación	82
18. El Salvador. Rendimiento de los derechos de exportación	82
19. Nicaragua. Rendimiento de los impuestos de exportación	83
20. Costa Rica. Rendimiento de los impuestos de exportación	83
21. El Salvador. Precio del café e impuesto de exportación	85
22. Costa Rica. El impuesto de exportación y las variantes de los precios	86
23. El Salvador. Relación entre los precios del café, las utilidades del productor y la carga del impuesto	87
24. Guatemala. Relación entre impuestos a la importación, ingresos tributarios totales y valor de la importación	101
25. El Salvador. Relación entre impuestos a la importación, ingresos tributarios totales y valor de la importación	101
26. Honduras. Relación entre impuestos a la importación e ingresos tributarios totales	102
27. Honduras. Equivalentes <i>ad valorem</i> brutos y netos de los derechos arancelarios y de los impuestos totales sobre la importación	103
28. Nicaragua. Relación entre impuestos a la importación, ingresos tributarios totales y valor de la importación	104
29. Costa Rica. Relación entre impuestos a la importación, ingresos tributarios totales y valor de la importación	104
30. Centroamérica. Evolución del valor de la importación y del monto de los derechos arancelarios	106
31. Centroamérica. Valor de las inversiones directas norteamericanas al fin de 1943 y de 1950	110
32. Impuestos pagados por las compañías fruteras filiales de la United Fruit Company en tres países de Centroamérica, años seleccionados.	116

SIMBOLOS EMPLEADOS

En este *Estudio* se han utilizado los símbolos siguientes:

... = no disponible o no pertinente.

— = nulo o insignificante.

Un signo menos (—300) señala déficit o disminución.

Una coma (,) se utiliza para los decimales.

Un punto (.) se utiliza para separar miles y millones.

Una diagonal (/) indica año agrícola o fiscal, por ejemplo 1953/54.

El uso de un guión entre fechas de años —verbigracia 1949-54— indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre e incluye los años inicial y final. "A" entre los años significa el período completo, por ejemplo, 1948 a 1952 significa de 1948 a 1952, ambos inclusive.

El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique expresamente otra cosa.

Las diferencias sin importancia entre totales y porcentos se deben a haberse redondeado las cifras.

PROLOGO

En la Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1952, se aprobó la resolución 5 (AC.17) en la que se solicitó a la Secretaría que estudiara las formas de financiamiento más adecuadas para realizar planes de desarrollo e integración en el Istmo Centroamericano.

En cumplimiento de esta resolución la Secretaría presentó en la Segunda Reunión del Comité, celebrada en San José, Costa Rica, en octubre de 1953, el informe titulado *Estudio preliminar sobre problemas de financiamiento del desarrollo económico y la integración en Centroamérica* (Doc. E/CN.12/AC.17/30), enfocado, principalmente, hacia las posibilidades de canalizar mejor los ahorros internos y de crear mercados de valores. Al conocer este informe, el Comité aprobó en esa Segunda Reunión la resolución 22 (AC.17) que, entre otras cosas, pidió a la Secretaría que, con la cooperación de los organismos internacionales competentes, continuara estudiando los problemas de financiamiento relacionados con el programa de integración económica centroamericana.

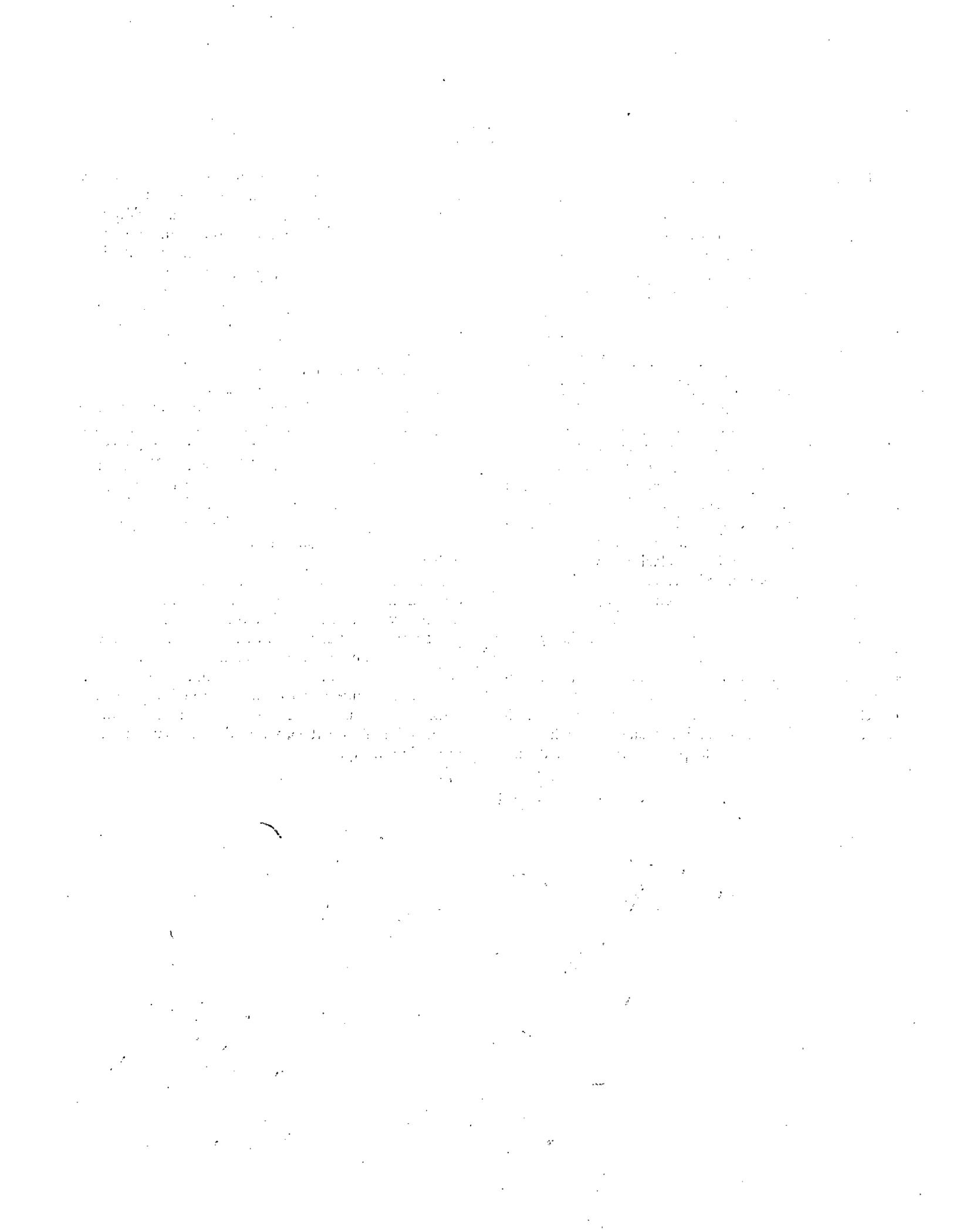
A tal efecto la Secretaría, en colaboración con la Subdirección Fiscal y Financiera de la Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas y con la ayuda de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, ha preparado el presente Informe que se somete a la consideración del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. En él se presenta la información que ha sido posible obtener acerca de la política tributaria de los

países centroamericanos en su relación con el desarrollo económico; se compara la estructura impositiva de los cinco países, con especial atención a los impuestos sobre la renta, la propiedad, la exportación y la importación y al tratamiento tributario de las empresas extranjeras, y se presentan consideraciones acerca del tipo de mejoras de los sistemas tributarios que podrían contribuir a la finalidad de impulsar los programas y políticas de desarrollo económico.

Para la redacción de este estudio, la Secretaría y la Subdirección Fiscal y Financiera de la Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas se mantuvieron en estrecho contacto con los gobiernos de las repúblicas centroamericanas a fin de recopilar los datos requeridos, elaborar estadísticas especiales e interpretar correctamente los textos legales.

La Secretaría se permite llamar la atención acerca de los capítulos II y III del estudio, cuyo contenido puede considerarse como un resumen de la totalidad del informe, y en los que van consignadas las principales conclusiones del mismo. Asimismo, son de especial interés las elaboraciones estadísticas sobre ingresos y egresos públicos, que por primera vez se presentan en forma analítica comparable para los cinco países del Istmo Centroamericano.

El estudio abarca principalmente el período 1946-1954, aun cuando se hacen las referencias que son necesarias a años anteriores y se tienen en cuenta hechos y datos del año de 1955, y aun de 1956, cuando se terminó de redactar.



Capítulo I

INTRODUCCION

1. Política fiscal de desarrollo

La importancia de la política fiscal en Centroamérica, como en otras zonas de economía poco desarrollada, se deriva del problema básico a que se enfrenta, o sea el de canalizar una mayor suma de recursos hacia gastos que contribuyan al crecimiento económico. Tales gastos consisten no sólo en lo que ordinariamente se llama inversión o formación de capital, sino también en la prestación de servicios sociales como los de educación y salubridad, que no dan por resultado la creación de activos tangibles, sino que incrementan el factor más importante del proceso de desarrollo: la capacidad productiva del hombre.

Dos factores determinan el creciente uso que se está haciendo de la política fiscal como instrumento para promover el desarrollo económico. El primero es la certeza cada vez más extendida de que muchos de los apremiantes problemas económicos y sociales de los países poco desarrollados requieren una acción colectiva de largo alcance si han de obtenerse soluciones duraderas. Esto significa que la importante función de formación de nuevo capital en Centroamérica ha menester de un mayor grado de financiamiento público que en las economías de empresas privadas industrialmente avanzadas, donde el sector privado asume en gran parte esa función.

Siendo así, el estado tendrá que tomar a su cargo en mayor medida que antes la función de ahorro de la colectividad. Además, tendrá que incrementar sustancialmente su propia tasa de inversión económica y social en campos en que la empresa privada no actúa o no puede actuar (por ejemplo, comunicaciones y transportes, riego, salubridad y educación); y finalmente, tendrá que suministrar a la empresa privada fondos para inversión en los campos de actividad que las fuentes de crédito privado no han podido o no han querido atender.

El segundo factor es la convicción de que, si bien el desarrollo económico puede avanzar más rápidamente con la ayuda de capital extranjero, debe descansar principalmente en los ahorros internos. En la medida en que la política fiscal contribuya a la promoción de un desarrollo equilibrado y no inflacionario, estimula la afluencia de capital extranjero, ya sea en forma de inversiones directas en la industria o de préstamos destinados a incrementar la capacidad productiva del país prestatario.

2. Plan general del informe

El presente informe se ocupa de un solo aspecto de la política fiscal, o sea el de la tributación.¹ El mismo tiene por objeto evaluar hasta qué punto los sistemas tributarios centroamericanos son adecuados para proporcionar recursos que permitan financiar los gastos de desarrollo de los gobiernos sin consecuencias inflacionarias, y estudiar si las clases de impuestos que rigen en dichos países desalientan los esfuerzos productivos y las inversiones.

Aunque los gastos públicos y el control presupuestario quedan fuera del alcance del presente informe, se estimó que sería útil dedicar un breve capítulo a estos asuntos. La primera parte del capítulo II comprende un estudio general de los gastos públicos efectuados en el período de la postguerra que sirve como base para comprender las medidas tributarias adoptadas en los últimos años por los diversos países de Centroamérica. Con tal motivo, se destacan las variaciones de los gastos públicos resultantes de la ejecución de los programas de desarrollo. En la segunda parte de ese capítulo se examina el problema que plantea la adaptación de las normas tradicionales de control presupuestario a las nuevas exigencias de una política de desarrollo más activa. Se presta especial atención a la función del presupuesto como medio de establecer cierto orden en materia fiscal. Esta función no quedará necesariamente debilitada por la adopción de procedimientos más flexibles destinados a convertir el presupuesto en un instrumento más eficaz de política económica.

Salvo su primera parte, el capítulo III se basa principalmente en la descripción y el análisis más detallados que contiene el resto del informe y, por lo tanto, lo que en él se consigna puede calificarse de "resumen y conclusiones". Ese capítulo comienza con un examen general de la función que desempeñan los impuestos en la movilización de los recursos para el desarrollo económico de los países del Istmo Centroamericano, habida cuenta de la índole de sus respectivas economías y del volumen y la distribución

¹ El mercado de títulos ha sido examinado en un informe anterior de la Secretaría titulado *Estudio preliminar sobre problemas de financiamiento del desarrollo económico y la integración en Centroamérica* (E/CN.12/AC.17/30), en el que se tratan diversos métodos para mejorar y ampliar el mercado capital en Centroamérica.

del producto nacional. En la segunda parte se estudian las principales medidas impositivas adoptadas en esos países en relación con sus programas de desarrollo. La última parte incluye un breve análisis cuantitativo de la modalidad que presentan las recaudaciones en los cinco países centroamericanos, seguido de un resumen de las conclusiones relativas a los principales impuestos y al trato acordado a las inversiones extranjeras, objeto de los capítulos restantes.

No ha sido posible, en un estudio que se refiere a cinco países, examinar todos los elementos de sus estructuras tributarias. El informe se ha concretado a los impuestos principales que parecen tener el mayor potencial como productores de ingresos y como instrumentos de una política de desarrollo. Estos comprenden los impuestos sobre la renta y las utilidades, los impuestos sobre la propiedad y los impuestos sobre la exportación y la importación. No se han podido analizar los impuestos internos al consumo, que son fuentes importantes de ingreso en Centroamérica, ni los diversos impuestos sobre las operaciones mercantiles recaudados por medio de timbres fiscales, papel sellado y licencias.

Se han tratado con algún detalle en el capítulo IV los impuestos sobre la renta y las utilidades, no sólo por su alcance como fuentes de ingreso, sino también por sus efectos sobre la inversión privada. Por consiguiente, se ha dado especial atención a las características de la estructura de los actuales impuestos sobre la renta y las utilidades en Centroamérica que pudieran ser obstáculos para la inversión y a los medios por los cuales podrían eliminarse o mitigarse estos impedimentos.

En el capítulo V se estudian las posibilidades de un mayor desarrollo de los impuestos sobre la propiedad como complemento de los impuestos sobre la renta. Se exploran también las posibilidades de estos impuestos como alicientes para la utilización efectiva de la tierra. La última sección del capítulo contiene una breve reseña de los impuestos sobre herencias y donaciones, y sobre la transmisión a título oneroso de la propiedad.

Los impuestos de exportación se tratan en el capítulo VI. Los más importantes, desde el punto de vista del ingreso fiscal, son los que gravan el café. El capítulo hace especial hincapié en el uso de estos impuestos como instrumento antiinflacionario y en el problema de integrarlos con los impuestos so-

bre la renta, especialmente en los países (El Salvador y Guatemala) donde constituyen virtualmente el único impuesto sobre el ingreso de los productores de café.

Los impuestos sobre la importación son con mucho la fuente principal de ingreso fiscal en la mayoría de los países del Istmo. Hasta hace pocos años se les ha usado casi exclusivamente como instrumentos fiscales antes que de política comercial. El capítulo VII explora las posibilidades y limitaciones de los impuestos sobre la importación como instrumentos de una política de desarrollo, a la luz de las modificaciones de que ha sido objeto su estructura con este propósito. Sin embargo, el análisis se ha limitado por la falta de estadísticas adecuadas sobre la composición de las importaciones y sobre los datos fiscales correspondientes.

El último capítulo del informe se destina al tratamiento tributario de las empresas extranjeras. Se ha considerado este aspecto con algún detalle por la importancia económica de estas empresas en la mayoría de los países centroamericanos, su situación tributaria especial en los contratos de concesión y los importantes cambios habidos en tal situación en los años recientes. En ese capítulo se estudia también la tributación en Centroamérica como obstáculo potencial a la afluencia de capital extranjero y se examina la importancia relativa de las exenciones fiscales como factor de incentivo, a la luz del tratamiento tributario que en los principales países abastecedores de capital se otorga al ingreso proveniente de las inversiones en el exterior.

Debe advertirse que las conclusiones de este estudio expuestas en el capítulo III, así como otras que aparecen explícita o implícitamente en los demás capítulos, no pretenden ser recomendaciones específicas de política. Señalan más bien cambios que parecen convenientes en la orientación de la política tributaria, dados los objetivos sociales y económicos de tal política. Representan, en el mejor de los casos, puntos de partida para una consideración más detenida de la política tributaria en cada uno de los países centroamericanos, en la que habrá sin duda que tener en cuenta, en mucha mayor medida de la que ha sido posible en un estudio comparativo de esta naturaleza, las condiciones administrativas, políticas e institucionales de cada país, así como los probables efectos económicos de las medidas que lleguen a tomarse.

Capítulo II

POLITICA DE GASTOS Y ADMINISTRACION PRESUPUESTAL

1. Tendencias generales de los gastos públicos

Los gastos de los gobiernos centrales han aumentado rápidamente en cada uno de los cinco países de Centroamérica durante el período de postguerra. En 1954 habían alcanzado en El Salvador, Honduras y Nicaragua un nivel más de tres veces mayor que el de 1947, en Costa Rica más de dos y media y en Guatemala un poco más de dos y un tercio veces (véase el cuadro 1). Desde luego que estos aumentos reflejan en grado considerable las elevaciones de precios habidas durante el período de postguerra. Pero aun teniendo en cuenta estas alzas, los aumentos de los gastos reales fueron de consideración: en el mismo período aumentaron 96 por ciento en Costa Rica, 83 por ciento en El Salvador, 67 por ciento en Guatemala, 98 por ciento en Nicaragua y 133 por ciento en Honduras.¹

Es en extremo difícil hacer un examen de la estructura de los gastos en los años recientes, por la carencia de clasificaciones adecuadas en las cuentas presupuestales y por el hecho de que, aunque los presupuestos originales se presentan con gran detalle, los resultados efectivos del año fiscal se dan a conocer —casi siempre con bastante retraso— en cantidades globales correspondientes a los diversos ministerios y a otros grandes rubros, como pensiones, servicio de la deuda pública y subsidios. Constituye otro obstáculo la falta de datos completos sobre los gastos de las instituciones autónomas, que han crecido en número y en importancia durante el período de postguerra. Por estas razones las clasificaciones de los gastos que aparecen en los cuadros 1 y 2 —basadas esencialmente en la agrupación por ministerios dada en las fuentes oficiales— sólo revelan las principales tendencias de la región en su conjunto y no son suficientes para hacer comparaciones exactas entre los distintos países.²

¹ Estas son estimaciones toscas a las cuales se ha llegado deflacionando las cifras de 1954 con los índices del costo de la vida. Quizás hagan aparecer menor el aumento habido en el volumen real de la actividad oficial, en la medida en que los sueldos de los empleados públicos han seguido con retraso el alza del costo de la vida. En cambio, debe advertirse que en algunos países (sobre todo en Honduras y en Nicaragua) el aumento de los gastos se debió en parte a transferencias de capital a instituciones de fomento.

² En los cuadros VII a XI y en las notas correspondientes del Anexo A se dan mayores detalles sobre los gastos públicos en el período de postguerra y sobre los métodos de clasificación.

Se observará que todas las principales categorías de gastos han aumentado considerablemente en el período de postguerra, con excepción del servicio de la deuda pública, que ha pasado a ser una partida relativamente secundaria del presupuesto de 1954 en todos los países de Centroamérica. Los gastos hechos en lo que podrían llamarse actividades puramente gubernamentales, como administración fiscal, oficinas presidenciales, cuerpos legislativos, justicia, policía y defensa nacional —agrupados en las columnas (1) y (2) del cuadro 1—, si bien han aumentado considerablemente en términos absolutos, han descendido en importancia en los presupuestos totales de 1953 y 1954 en comparación con el período de anteguerra y el inmediato de postguerra.

Por el contrario, los gastos en servicios sociales, como educación, salud pública y asistencia social, han crecido a un ritmo mayor, reteniendo así su participación proporcional en el presupuesto y, en algunos países, aumentándola.

Sin embargo, el caso más señalado en la tendencia que han seguido los gastos ha sido el fuerte incremento registrado por los gastos de fomento económico. Este cambio, como se hace notar adelante, ha tenido lugar en los años más recientes en casi todos los países de Centroamérica.

2. Gastos de fomento económico³

a) Costa Rica

En Costa Rica, a causa del malestar interno en 1948 y el desorden que prevaleció en la hacienda pública en los años anteriores, se siguió una política de austeridad presupuestaria en el período de 1949-1951. Esta política tuvo como objetivo restaurar el equilibrio del presupuesto, reducir la cuantiosa deuda interna acumulada en el decenio precedente y disminuir la presión sobre la balanza de pagos. Se logró esto en gran parte mediante la implantación de considerables recargos cambiarios sobre las importaciones y manteniendo los gastos en obras públicas virtualmente al mismo nivel absoluto que tuvieron en 1947 o a un nivel todavía inferior.

³ Debe advertirse que, por falta de datos detallados, se ha definido ampliamente este concepto para que queden incluidos en él los gastos de los Ministerios de Agricultura (de Industria cuando sea el caso) y Obras Públicas, más las aportaciones de capital y los subsidios a instituciones de fomento.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: GASTOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, CLASIFICADOS SEGUN FUNCIONES PRINCIPALES, 1939, 1947, 1951-1954

(Millones de unidades monetarias nacionales)

País y año	Servicios sociales				Fomento económico			Servicio de la deuda pública	Otros gastos	Total
	Admi- nistra- ción gral.	Defen- sa na- cional	Educa- ción pú- blica	Salud pública y asis- tencia social	Obras públicas	Subvencio- nes a Insts. de fomento	Sub- total			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
<i>Costa Rica</i> (colones)										
1939	7,73	3,18	5,61	2,20	...	...	12,41	2,52	—	33,65
1947	20,55	8,05	20,56	8,44	11,13	1,62	14,07	12,42	3,37	87,46
1951	32,01	9,62	27,78	12,86	13,46	3,98	19,95	12,35	3,09	117,66
1952	41,64	9,72	32,47	15,82	40,28	7,41	50,75	11,43	4,98	166,80
1953	41,98	10,33	38,26	18,12	40,92	15,58	60,87	11,75	9,72	191,03
1954	55,02	14,78	43,31	18,87	41,15	20,43	65,13	11,81	13,94	222,86
<i>El Salvador</i> (colones)										
1940	7,33	3,70	2,19	1,96	2,79	2,48	5,39	0,30	1,30	22,17
1947	15,27	5,86	6,09	4,18	15,26	2,24	15,25	2,54	3,22	52,41
1951	35,09	11,86	14,56	12,75	35,97	21,19	50,50	4,84	6,37	135,97
1952	38,66	12,70	16,56	13,84	37,51	25,49	53,83	4,66	7,31	147,56
1953	40,19	15,42	17,35	14,86	40,07	34,00	64,19	4,80	7,61	164,42
1954 (presupuesto)	41,82	14,50	21,63	15,56	45,74	13,10	57,60	4,78	7,64	163,53
<i>Guatemala</i> (quetzales)										
1938/39	3,06	1,92	1,27	(0,90)	...	...	1,45	1,37	...	11,11
1946/47	8,96	3,47	3,68	2,56	...	...	8,04	0,68	...	33,27
1950/51	11,86	5,23	7,34	4,50	...	...	...	1,92	...	49,18
1951/52	13,39	5,88	7,96	4,81	...	...	...	1,10	...	58,74
1952/53	15,63	6,05	9,16	5,37	...	...	...	1,23	...	62,07
1953/54	16,28	10,88	9,44	5,42	...	...	...	0,70	...	78,14
<i>Honduras</i> (lempiras)										
1938/39	3,07	2,08	0,42	0,70	1,00	—	1,57	—	0,69	8,53
1946/47	5,24	4,74	1,57	1,43	1,90	—	3,96	—	0,31	17,25
1950/51	9,03	6,04	3,52	3,33	3,02	3,48	10,23	—	0,62	32,77
1951/52	9,29	6,83	4,83	4,05	4,00	1,88	14,55	—	1,00	40,55
1952/53 . . . . .	...	6,07	5,41	...	6,33	2,01	...	—	...	(50,04)
1953/54 (presupuesto)	17,12	5,25	5,51	5,83	13,75	2,57	21,13	—	1,42	56,26
<i>Nicaragua</i> (córdobas)										
1946/47	23,73	7,56	6,82	1,22	8,05	—	9,30	0,68	3,12	52,43
1950/51	27,36	11,55	7,87	3,13	12,58	—	14,50	1,27	4,51	70,19
1951/52	34,06	14,78	12,33	4,27	23,08	—	25,43	1,11	5,77	97,75
1952/53	36,43	17,09	18,06	5,89	32,36	6,00	42,35	1,07	7,12	128,01
1953/54	53,47	16,41	19,54	7,09	38,27	5,00	52,24	1,20	10,24	160,19

FUENTE: Véanse los cuadros VII a XI del Anexo A.

NOTA: Las cifras se refieren —con las excepciones indicadas— a gastos efectivos de los presupuestos generales. En el caso de Honduras incluyen también los déficit corrientes y los gastos brutos de capital de las empresas descentralizadas. A partir de 1950 las cifras de El Salvador comprenden también los gastos de inversión bajo presupuestos especiales. Debido a que los presupuestos de cada país no abarcan igual extensión de conceptos y difieren en la clasificación de los gastos, las cifras no son comparables entre los varios países. Para mayores detalles, véanse las notas de los cuadros VII a XI del Anexo A.

Los gastos con destino a obras públicas se triplicaron en 1952 y se mantuvieron a ese nivel elevado en 1954. La mayor parte del aumento correspondió a la construcción de carreteras y, últimamente, a la construcción del nuevo aeropuerto internacional de El Coco, que fué inaugurado en 1955. Hubo asimismo un considerable aumento en los gastos para el desarrollo agrícola principalmente por medio de aportaciones al Consejo Nacional de la Producción, al Banco Nacional y al Servicio Técnico de Cooperación Agrícola.⁴ Durante el trienio 1953-1955 se hicieron considerables entregas de capital por un total de

unos 29 millones de colones al Instituto Costarricense de Electricidad, principalmente para la construcción de la central eléctrica de Naranjo y Heredia. En 1954 se inició un programa de construcción de viviendas mediante la asignación de 4 millones de colones al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo que acababa de crearse; en 1955 se aprobó una nueva partida de capital de 8,2 millones de colones para esta finalidad. En consecuencia, los gastos de desarrollo que ascendían únicamente al 16 por ciento del presupuesto en 1947 y a un porcentaje incluso inferior en los años siguientes, experimentaron un apreciable aumento llegando en promedio a un 30 por

⁴ Para detalles véase el cuadro VII del Anexo A.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, AÑOS SELECCIONADOS
(Porcientos)

País y año	Admi- nistración general	Servicios sociales			Fomento económico			Servicio de la deuda pública	Otros gastos
		Defensa Nacional	Educa- ción pú- blica	Salud pública	Sub- total	Obras públi- cas	Subvencio- nes a insts. de fomento		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>Costa Rica</i>									
1939	23,0	9,5	16,7	6,5	36,9	...	...	7,5	—
1947	23,5	9,2	23,5	9,7	16,1	12,7	1,9	14,2	3,9
1953	22,0	5,4	20,0	9,5	31,8	21,4	8,1	6,2	5,1
1954	24,7	6,6	19,4	8,5	29,2	18,5	9,1	5,3	6,2
<i>El Salvador</i>									
1940	33,1	16,7	9,9	8,8	24,3	12,6	11,2	1,4	5,9
1947	29,1	11,2	11,6	8,0	29,1	29,1	4,3	4,8	6,1
1953	24,4	9,4	10,6	9,0	39,0	24,4	20,7	2,9	4,6
1954 (presupuesto)	25,6	8,9	13,2	9,5	35,2	28,0	8,0	2,9	4,7
<i>Guatemala</i>									
1938/39	27,5	17,3	11,4	8,1	13,1	...	...	12,3	...
1946/47	26,9	10,4	11,1	7,7	24,2	...	...	2,0	...
1952/53	25,2	9,7	14,8	8,7	...	...	...	2,0	...
1953/54	20,8	13,9	12,1	6,9	...	...	...	0,9	...
<i>Honduras</i>									
1938/39	36,0	24,4	4,9	8,2	18,4	11,7	—	—	8,1
1946/47	30,4	27,5	9,1	8,3	23,0	11,0	—	—	1,8
1953/54 (presupuesto)	30,4	9,3	9,9	10,4	37,6	24,4	4,6	—	2,5
<i>Nicaragua</i>									
1946/47	45,3	14,4	13,0	2,3	17,7	15,4	—	1,3	6,0
1952/53	28,5	13,4	14,1	4,6	33,1	25,3	4,7	0,8	5,6
1953/54	33,4	10,2	12,2	4,4	32,6	23,9	3,1	0,7	6,4

FUENTE: Véase el cuadro 1.

ciento en los años 1952 a 1954, y aparentemente aumentaron más todavía en 1955.

Otra medida de importancia para el desarrollo económico, que fué adoptada durante este período, es el programa especial de crédito destinado a facilitar la importación de equipo de capital y fertilizantes (Plan de préstamos a mediano plazo para la importación de bienes de capital y fertilizantes de café y cacao). Los créditos concedidos por el Banco Nacional en virtud de este programa ascendieron a un total de 24,7 millones de colones entre fines de 1952 y septiembre de 1955. De este total se utilizaron 15,8 millones de colones para la importación de maquinaria y equipo y el saldo se destinó para la adquisición de fertilizantes.⁵

b) *El Salvador*

En El Salvador, los gastos de fomento absorbieron aproximadamente el 29 por ciento del presupuesto en 1947 y permanecieron en este nivel hasta 1950. En ese año se elevaron casi en 50 por ciento con respecto a los de 1949 y continuaron subiendo hasta llegar a un máximo de 64 millones de colones o 39 por ciento de los gastos totales en 1953. En cambio, se

esperaba que en 1954 disminuirían bastante por haberse reducido los gastos destinados al proyecto hidroeléctrico del río Lempa, que estaba por terminarse. Una gran proporción de los gastos de fomento en El Salvador desde 1950 se ha dedicado a inversiones en activo fijo y equipo; el grueso del incremento habido en la formación de capital se ha destinado a energía eléctrica y vivienda (véase el cuadro 3).⁶ El resto se absorbió por la acumulación de material y equipo conforme a un presupuesto especial de 10 millones de colones en 1951, que se financió mediante una emisión de bonos interiores.⁷ En 1953 se aprobó otro presupuesto especial de 11,2 millones de colones para la reconstrucción y rehabilitación del Valle de la Esperanza, en las zonas devastadas por el

⁵ Banco Central de Costa Rica, *Boletín Mensual de Estadística*, No. 69, septiembre de 1955, pp. 4, 5 y 27.

⁶ La construcción del proyecto del río Lempa se llevó a cabo de acuerdo con un presupuesto especial de 49,5 millones de colones. Los gastos en moneda extranjera fueron financiados mediante un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de 31,4 millones de colones, y el resto mediante empréstitos interiores (13,1 millones de colones) y contribuciones del presupuesto general (ley de 18 de agosto de 1950). La construcción de viviendas, en cambio, se financió principalmente con asignaciones del presupuesto general al Instituto de Viviendas Urbanas y en menor grado con préstamos del Banco Central de Reserva.

⁷ Ley del 4 de diciembre de 1950.

terremoto de 1951.⁸ Se gastaron casi 2 millones de colones con este propósito en 1953 y se presupuestaron 7,4 millones de colones para 1954. El programa para 1954 requirió también que se elevaran considerablemente los gastos en construcción de escuelas, a los que se destinaron 9 millones de colones, y los de hospitales, que ascendieron a 2,5 millones, en tanto que en 1953 sólo se dedicaron a estas finalidades 1,2 millones y 1 millón de colones, respectivamente.

Los gastos para la construcción de carreteras disminuyeron considerablemente en 1953-1954. Sin embargo, en 1955 se intensificó el ritmo de la construcción a consecuencia de un empréstito de 11,1 millones de dólares concedido en octubre de 1954 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para la construcción de la Carretera del Litoral. El presupuesto para 1955 también incluía un considerable aumento en las partidas asignadas para la construcción de viviendas (que se elevaron de 5,8 millones de colones en 1954 a 8,8 millones) y una aportación de capital inicial en la suma de 3 millones de colones al Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP), que fué creado en septiembre de ese año.

⁸ Decreto del Congreso No. 1170, del 24 de septiembre de 1953.

c) Guatemala

En Guatemala, los gastos de fomento aumentaron considerablemente en el período inmediato de postguerra con respecto a los niveles relativamente bajos de los años de guerra. Alcanzaron su punto máximo de 35 por ciento de los gastos totales en el año fiscal 1947/48, pero descendieron al 23 por ciento en 1948/49.⁹ Los datos disponibles sobre el presupuesto no permiten una clasificación satisfactoria de los gastos correspondientes a los años posteriores.¹⁰ Hubo un aumento pronunciado de las inversiones públicas durante la segunda mitad de 1949 que, no obstante, se debió principalmente a la construcción del estadio nacional. También aumentaron los gastos para financiar las operaciones iniciales del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) y las primeras etapas de un programa de construcción de hospitales iniciado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

⁹ Según estimaciones hechas por el Banco de Guatemala en cooperación con una misión especial del Banco de la Reserva Federal de Nueva York (véase J. H. Adler, E. R. Schlesinger y E. C. Olson, *Las finanzas públicas y el desarrollo económico de Guatemala* (México, Fondo de Cultura Económica, 1952, p. 96).

¹⁰ Véanse las notas al cuadro IX del Anexo A.

Cuadro 3

CENTROAMERICA: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE INVERSION DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE TRES PAISES, 1950-1954

(En porcientos del total de gastos de inversión)

País y año	Agricultura	Transporte y comunicaciones	Energía eléctrica	Edificación				Inversiones varias ^b	Total de gastos de inversión	
				Escuelas	Hospitales y centros de salud	Viviendas	Otros ^a		(En miles de monedas nacionales)	(En porcentaje del total de gastos)
<i>El Salvador</i>										
1950	5,9	29,7	17,5	0,6	3,3	16,6	10,8	15,6	22.947	24,9
1951	8,8	15,0	20,8	2,9	1,7	21,3	2,8	27,7	44.413	32,7
1952	9,8	13,7	33,5	3,7	1,1	13,1	4,4	20,7	48.802	33,1
1953	8,5	18,3	32,3	2,0	1,8	10,6	5,0	12,5	59.538	36,2
1954 (presupuesto)	8,6	19,7	6,4	15,1	4,1	9,7	9,8	26,6	60.196	36,8
<i>Guatemala</i>										
1952	1,9	67,4	0,3	4,3	2,7	1,0	8,1	14,3	18.844	...
1953	2,2	65,6	0,3	4,0	2,1	1,3	7,6	16,9	25.795	...
<i>Nicaragua</i>										
1950/51	0,3	84,6	c	4,2	0,6	—	6,8	3,5	11.572	16,5
1951/52	4,0	76,3	c	7,0	2,8	—	7,8	2,1	22.079	22,6
1952/53	7,6	66,2	c	6,6	5,6	—	10,5	3,5	35.645	29,7
1953/54	3,9	60,4	c	23,4	1,2	—	5,6	5,9	29.835	18,8

FUENTES: Guatemala: *Carta Mensual del Banco de Guatemala*, No. 33 de marzo de 1954; El Salvador y Nicaragua: cuadros VIII y IX del Anexo A.

NOTA Las cifras se refieren, en el caso de El Salvador, a gastos de inversión del presupuesto general y de varios presupuestos especiales; para Guatemala a gastos del presupuesto general, incluyendo en 1953 los gastos de inversión extra-presupuestales bajo el Plan Quinquenal (1953-1957). En el caso de Nicaragua incluyen únicamente los gastos de inversión del presupuesto general.

a Principalmente construcción y reparaciones de mayor importancia de edificios públicos; en el caso de El Salvador incluye también equipo de los Servicios postal y de telecomunicaciones.

b Pavimentación de ciudades, alcantarillado, abastecimiento de aguas, equipos varios; en el caso de El Salvador las cifras para 1953 y 1954 incluyen también gastos para la rehabilitación del Valle de la Esperanza.

c Las inversiones en este rubro están a cargo de un organismo autónomo del estado (la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica). El presupuesto de la Empresa para 1953/54 preveía gastos de inversión de 671.600 córdobas para extensión de líneas. Además la empresa dedicaba en el momento a la instalación de una nueva unidad generadora el producto de un empréstito de 450.000 dólares contratado con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. No se poseen datos para los años anteriores.

Las dificultades financieras que se produjeron, como se verá en el capítulo siguiente, provocaron al parecer una fuerte reducción de las inversiones públicas en 1950 y 1951. Con arreglo a los cálculos del Banco de Guatemala la formación bruta de capital público durante esos dos años (que ascendió a 18,1 millones de quetzales) fué de hecho inferior que en 1949 (cuando llegó a 19,2 millones de quetzales).¹¹ A comienzos de 1953 el gobierno inició la ejecución de un plan quinquenal de desarrollo. Este plan requería gastos por 20 millones de quetzales, que debían financiarse mediante una emisión interior de bonos y asignaba por partes iguales 5 millones de quetzales a la construcción de caminos, a un proyecto de energía eléctrica en Jurún, a la construcción del puerto de Santo Tomás y a una aportación de capital para la creación del Banco Agrario.¹²

Como resultado de la aplicación parcial de este plan, los gastos de inversión aumentaron en casi 30 por ciento entre 1952 y 1953. El grueso de este aumento se debió a la construcción de caminos y del puerto de Santo Tomás, que en total absorbieron casi el 66 por ciento de los gastos totales de inversión en ese año (véase el cuadro 3). En 1954 los acontecimientos políticos retardaron considerablemente la realización del programa de inversiones. Sin embargo, se continuó la construcción del Puerto de Santo Tomás, encomendada a una empresa extranjera, y se estimaba que quedaría terminada a mediados de 1955.

En 1955 se intensificó el programa de construcción de carreteras a consecuencia de un empréstito por 18,2 millones de dólares obtenido del Banco Internacional, así como de un subsidio de 14 millones de dólares otorgado por el gobierno de los Estados Unidos; en cambio, el proyecto para la construcción de la central hidroeléctrica de Jurún permaneció en suspenso.

d) Honduras

En Honduras los gastos de fomento representaron en promedio el 22 por ciento de los gastos totales del gobierno central en el período 1946-1950. En 1950 se inició una política de desarrollo más activa con la creación del Banco Central y del Banco Nacional de Fomento y con el establecimiento de un impuesto general sobre la renta. Posteriormente se ampliaron bastante los programas de fomento debido sobre todo al aumento de los gastos destinados a la construcción de caminos, a la agricultura y a los

¹¹ Banco de Guatemala, *El producto nacional bruto en Guatemala en 1953* (Guatemala, 1954), p. 4.

¹² Se amortizarían gradualmente los bonos con los productos de una serie de impuestos adicionales sobre la importación, la exportación y las bebidas alcohólicas (Decretos Nos. 931, 934 y 952 de 1952).

subsidios al Banco Nacional de Fomento. En 1950/51 y 1951/52 estos gastos representaron el 31 y el 36 por ciento del presupuesto, respectivamente.¹³

La información parcial disponible para 1952/53 indica un aumento continuo. Los gastos de capital del gobierno central (excluyendo empresas fiscales) aumentaron fuertemente de 7,3 millones de lempiras a 13,4 millones; de esta cantidad aproximadamente 6 millones de lempiras se gastaron en la construcción de caminos.

El presupuesto de 1953/54 había previsto otros aumentos, elevando la parte dedicada al fomento a 37,6 por ciento de los gastos totales. Los desembolsos efectivos de capital en ese año (14,1 millones de lempiras) fueron, sin embargo, bastante más bajos que la cantidad originalmente presupuestada (17,7 millones).

Debido a dificultades financieras, que surgieron principalmente de una declinación aguda en los ingresos por impuestos sobre la renta,¹⁴ los gastos de inversión se redujeron en casi cerca de 3 millones de lempiras en 1945/55. Sin embargo, a partir de 1956 se comenzó un programa extenso de construcción de carreteras, que habrá de ser financiado en parte con un aumento de ingresos del impuesto sobre la renta y en parte con un préstamo de 4,2 millones de dólares obtenido del Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento en diciembre de 1955.

e) Nicaragua

Entre 1946/47 y 1950/51 los gastos de fomento en Nicaragua representaron en promedio aproximadamente el 17 por ciento del presupuesto. El grueso de tales gastos se destinó a la construcción de caminos (en parte financiados con una ayuda de Estados Unidos) y a la conservación de obras públicas. Las erogaciones del Ministerio de Agricultura fluctuaron entre 1,3 y 1,4 millones de córdobas hasta 1949/50, y subieron a 1,9 millones en 1950/51. En 1952 el gobierno comenzó a llevar a cabo un progra-

¹³ Sin embargo, debe notarse que en 1950/51 el grueso del aumento se debió a una aportación inicial de capital por 3,5 millones de lempiras al Banco Nacional de Fomento, que éste sólo utilizó parcialmente durante los primeros años de operación. Si no se toma esta partida como "gasto", las erogaciones de fomento sólo absorbieron el 23 por ciento del presupuesto en 1950/51, pero se elevaron al 33 por ciento en 1951/52.

¹⁴ Los ingresos por impuestos sobre la renta que, como se verá en el capítulo IV, se derivan en su mayor parte de las compañías bananeras, bajaron de 8,8 millones de lempiras en 1953/54 a 4,4 millones en 1954/55 como resultado de la menor producción y exportación de plátano ocasionada por una huelga prolongada y por inundaciones en 1954. Se espera que suban a 7,0 millones de lempiras en 1955/56 y se estiman en unos 11,0 millones para 1956/57, como resultado de las mayores tasas aplicadas en 1955 y de la recuperación de las exportaciones de banano.

ma de fomento de cinco años preparado con la cooperación de una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.¹⁵ El programa total requería gastos por 76 millones de dólares (532 millones de córdobas). Excluyendo los proyectos secundarios, podría llevarse a cabo un "programa mínimo" en un quinquenio con un costo total de 59,3 millones de dólares (415 millones de córdobas). El programa mínimo asignaba 22 millones de dólares a transportes y comunicaciones, 20 millones de dólares a fomento agrícola y el resto a salud pública, educación, energía eléctrica y fomento industrial.

El programa realmente llevado a cabo durante los primeros dos y medio años parece haber correspondido al programa mínimo, pero aun este último no se ha desarrollado visiblemente al ritmo previsto en un principio, debido en parte a dificultades iniciales de organización.¹⁶ Sin embargo, los datos disponibles indican que los gastos de fomento financiados directamente con recursos del presupuesto tuvieron incrementos considerables a partir de 1951/52, cuando absorbieron el 26 por ciento del presupuesto, y aumentaron todavía más hasta representar el 33 por ciento en 1952/53 y 1953/54. Los incrementos en estos dos años se debieron en parte a las primeras dos de las diez aportaciones anuales (6 millones y 5 millones de córdobas, respectivamente) al Instituto Nacional de Fomento, creado en septiembre de 1953. Las inversiones en capital fijo (esto es, excluyendo las transferencias de capital, así como los gastos de conservación y algunos otros gastos corrientes) no sólo tuvieron una importancia relativa menor dentro del total de gastos de inversión en 1953/54, sino que en términos absolutos descendieron considerablemente en el propio año (véase el cuadro 3). Se debió esto principalmente a las grandes compras de equipo y material de construcción hechas al extranjero en 1952/53 con el producto de los préstamos del Banco Internacional.¹⁷ La mayor parte del incremento de la inversión se ha destinado en los últimos años a la construcción de carreteras y caminos vecinales; pero ha habido también importantes aumentos de la inversión agrícola (debidos principalmente a

¹⁵ Véase *The Economic Development of Nicaragua* (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1953), pp. 7-21.

¹⁶ No se dispone de datos completos; el Instituto Nacional de Fomento, no obstante tener encomendada una parte importante del desarrollo agrícola e industrial, no inició sus operaciones sino hasta 1954.

¹⁷ Entre 1951 y 1954 el Banco Internacional había concedido 4 préstamos por un total de 9,2 millones de dólares para financiar las necesidades directas de divisas en relación con los siguientes proyectos: construcción de caminos (dos préstamos de 3,5 millones de dólares cada uno), silos (550.000 dólares), energía eléctrica (450.000 dólares) e importaciones de maquinaria agrícola (1,2 millones de dólares para el Banco Nacional de Nicaragua). Véase Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Ninth Annual Report 1953/1954*, pp. 34-35.

la construcción de silos y almacenes para cereales), edificios escolares y, en menor grado, hospitales.

El presupuesto de 1954/55 representaba un aumento de casi 23 por ciento en el total de gastos con respecto a la cifra del año anterior. Una gran parte de este incremento correspondió a los gastos de defensa nacional. Sin embargo, hubo también un considerable aumento en las asignaciones para la construcción de carreteras, abastecimiento de agua potable y pavimentación urbana. El total de los gastos del presupuesto aprobado para 1955/56 aumentó únicamente en un 6 por ciento, ascendiendo a 237,7 millones de córdobas en comparación con 224,5 millones en 1954/55. La mayor parte de este aumento fue para la electrificación de la zona del Pacífico (7 millones de córdobas) y para obras públicas (3,9 millones). Se prevé que el primero de estos proyectos quedará terminado a fines de 1957 y su costo total ascenderá a 10,8 millones de dólares. Las divisas necesarias para este proyecto, incluyendo la central termoeléctrica de Managua, se sufragarán con los fondos del préstamo de 7,5 millones de dólares obtenido del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en julio de 1955.

3. *Problemas de control y administración del presupuesto*

a) *La creciente complejidad del sector público*

Lo expuesto en la sección anterior revela que en los últimos años los gastos públicos con fines de desarrollo económico se han efectuado, en parte considerable, en forma de aportaciones de capital o subsidios a instituciones financieras oficiales, a institutos generales de fomento que ejercen funciones de planeación e investigación a la vez que de financiamiento (a saber: el Instituto Nacional de Fomento de la Producción en Guatemala, el Instituto de Fomento Nacional en Nicaragua, el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción y, sobre bases algo más limitadas, el Banco Nacional de Fomento de Honduras y el Consejo Nacional de la Producción y el Banco Nacional de Costa Rica) y a diversas instituciones especializadas autónomas —particularmente en El Salvador— en los campos de fomento agrícola, hidroeléctrico y de la vivienda.

La mayoría de las instituciones de fomento, además de los fondos suministrados por asignaciones presupuestales, tienen otras fuentes de financiamiento, incluyendo los créditos de bancos oficiales, los intereses sobre préstamos, el producto de ciertos impuestos, los ingresos provenientes de operaciones comerciales y, en el caso de las instituciones financieras las cuentas de depósito y la emisión de valores.

Casi todas las instituciones de fomento existentes han sido creadas o reorganizadas con un mayor número de funciones durante el período de postgue-

rra. En Costa Rica el sistema bancario fué nacionalizado en 1948.

Además de las instituciones de fomento propiamente dichas, hay diversas empresas oficiales establecidas en períodos anteriores. Estas comprenden servicios de correos y telecomunicaciones, agua y energía eléctrica en todos los países de la región; fábricas de licores en Costa Rica y Honduras, y ferrocarriles en Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Con excepción de los servicios de correos y telecomunicaciones y de ciertos monopolios fiscales, estas empresas se encuentran organizadas como entidades autónomas o semiautónomas y gozan de gran independencia con respecto a los controles presupuestales.

El crecimiento de las instituciones autónomas puede atribuirse en parte a la necesidad de contar con mayor flexibilidad en la aplicación de la política de fomento. Este es particularmente el caso de las instituciones empeñadas en actividades productivas, comerciales o de préstamo, que no se avienen al tipo de control presupuestal que normalmente se ejerce con respecto a los organismos oficiales puramente administrativos.

b) *Reglas tradicionales de control presupuestal*

En Centroamérica, la incertidumbre respecto a los rendimientos fiscales, basados en gran medida en el movimiento del comercio exterior, la tendencia de los gobiernos a aumentar los gastos durante las épocas de bonanza y el propósito de prevenir erogaciones que no correspondan a una estricta finalidad del interés público han conducido a adoptar reglas de formulación y control presupuestal de gran rigidez.¹⁸ Estas reglas están incorporadas en disposiciones constitucionales y en leyes orgánicas del presupuesto, y varían considerablemente, en cuanto a detalle, de país a país. Sin embargo, las cláusulas básicas son en esencia semejantes en todos los países. Las más importantes son: a) el presupuesto que se presente a los cuerpos legislativos debe estar equilibrado¹⁹; b) las iniciativas de la legislatura para aumentar los gastos deben acompañarse de disposiciones que señalen las fuentes adicionales de ingreso para financiarlos; c) las nuevas asignaciones de gasto iniciadas por el Ejecutivo durante el curso del año fiscal deben estipular también las fuentes de ingreso necesarias y ser aprobadas por la legislatura, sal-

¹⁸ Véase Naciones Unidas, *Informe de la Reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias*, México, D. F., 3 a 11 de septiembre de 1953 (ST/TAA/Ser. C/14) y los documentos presentados por los participantes centroamericanos.

¹⁹ Sin embargo, la definición de "equilibrio presupuestal" varía considerablemente de país a país, debido al hecho de que con frecuencia el término "ingresos" se interpreta liberalmente a modo de incluir renglones no corrientes tales como los *superávit* de años anteriores, los productos de los empréstitos y las utilidades netas derivadas de operaciones de cambio extranjero.

vo en casos de emergencia como guerras o desastres naturales; d) hay preauditoría por un organismo independiente (esto es, el Tribunal o Corte de Cuentas) que garantice que todo gasto esté de acuerdo con la correspondiente asignación presupuestal; e) las estimaciones de ingresos no deben exceder de un determinado por ciento del rendimiento medio de los tres años anteriores (cinco años en el caso de Guatemala y El Salvador), teniendo en cuenta el ingreso adicional de nuevos impuestos y las elevaciones de los existentes. Esta disposición tiene por objeto impedir que surjan déficit presupuestales originados por estimaciones de ingreso excesivamente optimistas.

El sistema de control presupuestal estructurado según las reglas anteriores data de una época en que los gastos públicos representaban una pequeña proporción del producto nacional. La política presupuestal se fundaba universalmente en el supuesto de que estos gastos no tienen un efecto apreciable sobre la economía nacional. En efecto, la preocupación principal de la política presupuestal en otros tiempos era reducir al mínimo la interferencia gubernamental en la actividad económica privada, manteniendo los gastos lo más bajos posible y financiándolos en cuanto fuese dable con impuestos que se consideraba tenían los efectos menos perjudiciales para el esfuerzo productivo. El hecho de que en aquellas épocas las autoridades no se apegaran rigidamente en Centroamérica a esta política —lo que a menudo sucedía— se debía a factores políticos y económicos que no pueden examinarse por caer fuera del marco de este estudio.

c) *La necesidad de procedimientos más flexibles*

El papel más activo asumido por los gobiernos en la promoción del desarrollo económico en los años de la postguerra ha hecho sentir la necesidad de implantar procedimientos presupuestales más flexibles y nuevos métodos de presentar los datos de la actividad gubernamental. En algunos países —sobre todo en El Salvador, en Honduras y, más recientemente, en Nicaragua— se ha modificado la estructura del presupuesto y se han añadido nuevas clasificaciones que ofrecen un cuadro más claro de la naturaleza económica y de los propósitos de la actividad oficial. En Honduras y en Nicaragua —los dos países que no contaban con instituciones adecuadas para hacer la revisión de las asignaciones presupuestales y controlar la ejecución del presupuesto— se han establecido recientemente, con estos propósitos, Oficinas del Presupuesto dentro del Ministerio de Hacienda. En Costa Rica se expidió en 1951 una amplia ley encaminada a reorganizar los procedimientos presupuestales y hacer más estricto el control ejercido por la Oficina del Presupuesto sobre la ejecución de éste.²⁰

²⁰ Ley de la Administración Financiera de la República, No. 1279.

Dos importantes cláusulas de esta ley —que se ha aplicado en años recientes con éxito variable— confirmaron el principio de la caja única y la prohibición de crear impuestos y fondos especiales con propósitos específicos, salvo lo que disponga la Constitución Política.

No corresponde a este informe examinar detalladamente las medidas anteriores ni los procedimientos y métodos presupuestales existentes. Los siguientes párrafos se limitan a hacer algunas consideraciones generales sobre el problema de la reforma presupuestal a la luz de las necesidades de una política fiscal orientada hacia el desarrollo.

Desde luego, es evidente que una activa política presupuestal dirigida a promover el desarrollo no puede operar dentro del molde estrecho de un presupuesto equilibrado anualmente; porque esta política, por su propia naturaleza, tiene como consecuencia programas a largo plazo que no pueden interrumpirse de pronto simplemente por razones de ingreso.²¹ En muchos casos, la consideración de las pérdidas potenciales consiguientes haría un contrapeso más que suficiente a los temores que suscitaran las posibles influencias desequilibradoras que se generarían si los programas fuesen financiados con préstamos.

Por otra parte, no se puede abandonar por completo la regla del presupuesto equilibrado sin incurrir en el peligro de abrir las compuertas al despilfarro y la ineficiencia, las oportunidades para lo cual aumentan grandemente con la expansión de las actividades gubernamentales de fomento. La regla del presupuesto equilibrado tiene la intención de que el público se dé cuenta de los gastos de los programas oficiales, haciéndole percatarse de que tendrá que pagar impuestos para financiar esos programas. Las exigencias de más servicios públicos se moderan si la gente percibe la relación que existe entre gastos e impuestos. Además, las peticiones de grupos con intereses especiales (y de sus representantes en la legislatura), que tienden a ver la conveniencia de determinado programa sólo en función de los beneficios que les reporta, encontrarán un contrapeso en las exigencias de otros grupos de contribuyentes interesados en mantener la carga fiscal lo más baja posible.

²¹ En los diversos países de Centroamérica, ha habido casos de proyectos de inversión que se han suspendido, o aplazado, o aun abandonado totalmente. Sin embargo, en muchas ocasiones esto no obedeció al parecer a la rígida aplicación de la regla del presupuesto equilibrado. Muy a menudo las razones verdaderas fueron las defectuosas estimaciones de los costos totales de los proyectos y la consiguiente falta de asignación de fondos suficientes para su terminación. En ocasiones se ha debido simplemente a los cambios de gobierno. También ha ocurrido que se diera mayor prioridad a gastos corrientes no siempre justificados.

Interpretada en la forma expuesta, la regla del presupuesto equilibrado retiene su validez. En efecto, es un instrumento esencial para garantizar la disciplina presupuestal. Sólo cuando se la eleva a la condición de un dogma que debe observarse rígidamente en todas las circunstancias es cuando se expone a serias objeciones. Esta actitud puede tener origen en el mejor de los casos en el hecho de que se otorgue demasiada importancia al equilibrio aritmético como criterio de política presupuestal y se preste insuficiente atención a la composición de los gastos gubernamentales y a los métodos utilizados para financiarlos. En el peor de los casos, cuando las circunstancias políticas y económicas hacen imposible aplicar la regla rígidamente, las autoridades, obligadas a obedecer literalmente la ley, pueden recurrir a prácticas que de hecho violan los principios básicos. Entre tales prácticas puede mencionarse el mantenimiento de ciertos gastos fuera del presupuesto; la inclusión, entre los ingresos, de partidas que no son ingresos corrientes; el "financiamiento" de ciertos gastos incluidos en el presupuesto por el simple medio de diferir los pagos, y así sucesivamente.

d) *Presupuesto corriente y presupuesto de capital*

Por las razones anteriores se sostiene a menudo que la regla del presupuesto anualmente equilibrado debe descartarse en favor de un método más flexible. El que con más frecuencia se sugiere consiste en dividir el presupuesto en dos partes: el presupuesto ordinario (corriente) y el presupuesto extraordinario (de capital). El presupuesto corriente debe estar equilibrado; en cambio, los gastos de capital pueden financiarse, si es necesario, con préstamos. Un refinamiento de esta fórmula limita el presupuesto de capital sólo a activos que producen ingreso (por ejemplo, servicios de transportes y comunicaciones, plantas de energía, servicios de abastecimiento de aguas, etc.) El financiamiento de estos proyectos con préstamos estaría justificado, además, por el hecho de que son "auto-liquidables", es decir, el rendimiento que se espera de ellos será suficiente para cubrir el servicio de intereses de la deuda contraída.

Ahora bien: hay un argumento válido, basado en razones prácticas, a favor de formar un capítulo por separado, dentro del presupuesto, con los proyectos productores de ingreso, y en algunos casos mantenerlos por completo fuera del presupuesto.²² Consiste en sostener que la "solidez financiera" de estos proyectos facilita obtener préstamos del público. Esto

²² Con esto no quiere darse a entender que estos proyectos no deban sujetarse a la revisión y al control parlamentarios. Esto puede asegurarse por una legislación especial que estipule los fondos máximos que pueden gastarse en inversión, que defina la política básica que ha de seguirse y que ordene la presentación de informes anuales sobre actividades pasadas.

puede ser particularmente aplicable en Centroamérica, donde el mercado de títulos de deuda pública de tipo general es extremadamente limitado.²³ Además, y por la misma razón, las posibilidades de recurrir a empréstitos exteriores pueden acrecentarse. La "solidez financiera" de proyectos específicos ha sido al parecer una de las consideraciones principales que han guiado la política de préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El ejemplo del proyecto hidroeléctrico del río Lempa en El Salvador, a que se hizo referencia en la sección anterior, puede darse en apoyo del razonamiento expuesto. Se recordará que las necesidades de divisas (12,5 millones de dólares) se financiaron con un préstamo del Banco Internacional, y que el grueso de los gastos en moneda local fué financiado mediante una emisión especial de bonos interiores de 13,1 millones de colones. Esta emisión tuvo cierto éxito, y a fines de 1954 individuos y sociedades privados tenían en su poder 4,47 millones de colones de bonos.²⁴ La favorable perspectiva que ofrece la captación de ahorros privados explica también en parte la reciente creación en Centroamérica de las diversas instituciones de fomento y de los organismos especiales de crédito de largo plazo a que ya se hizo referencia.

Sin embargo, las consideraciones prácticas anteriores no son suficientes para justificar como norma presupuestal general que la naturaleza del gasto deba determinar el método de financiarlo. La aplicación sin discernimiento de esta regla por medio de la fórmula del presupuesto doble puede conducir a una asignación errónea de los recursos. Este es particularmente el caso de economías precarias como las de Centroamérica, donde por la dependencia del sistema tributario con respecto al comercio exterior, los ingresos del erario público están expuestos a descender súbita y gravemente. En tales circunstancias, una aplicación rígida de la regla del presupuesto equilibrado requeriría una reducción radical de los "gastos ordinarios".

Las posibilidades de disminuir estos últimos, sin embargo, están limitadas por el hecho de que hay un programa mínimo de servicios administrativos y protectores, de educación y salubridad, así como de obligaciones contractuales (esto es, servicio de la deuda pública y pensiones), que no puede comprimirse. Por lo tanto, las reducciones tendrían que hacerse en aquella porción de gastos que se realiza una vez cubiertas las necesidades mínimas. Pero resulta que estos gastos son justamente los que promueven en forma indirecta el desarrollo económico, como por ejemplo los que se destinan a servicios de investigación y difusión agrícola, ayuda a la industria, ampliación de programas

²³ Véase CEPAL, *Estudio preliminar sobre problemas de financiamiento del desarrollo económico y la integración en Centroamérica*, op. cit., capítulo IV.

²⁴ Banco Central de Reservas de El Salvador, *Memoria 1954*, p. 25.

de salubridad y educación, etc. Ahora bien: aun cuando no es posible estimar en términos cuantitativos los futuros beneficios que se derivarán de estos servicios, como en el caso de los proyectos productores de ingreso, no por ello quiere decirse que su contribución proporcional a la futura capacidad productiva de la economía sea menor que la de las inversiones en capital fijo.

La fórmula del presupuesto doble concede automáticamente prioridad a las inversiones fijas, y lo hace así sobre la base de una clasificación arbitraria de los gastos hecha esencialmente con propósitos estadísticos.²⁵ Como tal, no ofrece criterios adecuados para resolver el problema central del presupuesto, que es el de distribuir recursos de una manera económica no sólo entre los gastos corrientes y los de inversión, sino también entre los diferentes tipos de gastos corrientes y las distintas clases de inversiones.

e) *Conclusión*

El examen anterior conduce a la conclusión de que la regla del presupuesto equilibrado retiene su validez como medio de frenar las demandas de los grupos de intereses privados a expensas de la hacienda pública y de estimular el uso económico de los recursos puestos a disposición del gobierno. Por lo tanto, debe formularse la legislación presupuestal de modo que alcance esos objetivos. Sin embargo, ha de tenerse presente el hecho de que los presupuestos desequilibrados pueden ser inevitables aun cuando el gobierno fuese a desempeñar un papel neutral en la economía, y, en circunstancias adecuadas, pueden llegar a ser necesarios si el gobierno emprende una activa política de desarrollo. Ello puede requerir establecer reglas que obliguen al gobierno a justificar adecuadamente ante el legislativo y la opinión los casos de abandono del principio del equilibrio presupuestal.

La latitud que se permitiese de acuerdo con esas reglas dependería, por supuesto, de la estructura y carácter de las instituciones políticas de cada país, del nivel de eficiencia y responsabilidad de la administración pública y del grado de interés que la población tuviese en los asuntos públicos. De ahí que no puedan darse criterios generales aplicables a todos los países. Sin embargo, ya se ha hecho notar que la formación de capital no es por sí misma un criterio adecuado para decidir el método de financiamiento. Tales decisiones tendrían que tener en cuenta consideraciones más generales relativas a las tendencias económicas corrientes en el país y a la influen-

²⁵ Cuando el presupuesto de capital se limita a los activos productores de ingreso, la clasificación se hace de acuerdo con los principios que rigen el financiamiento a empresas privadas, los cuales, como los razonamientos expuestos lo han demostrado, no son generalmente aplicables al sector público.

cia real o potencial del presupuesto gubernamental sobre el nivel de actividad económica, sobre el medio circulante y sobre la balanza de pagos. En condiciones inflacionarias, el gobierno puede tener que financiar totalmente mediante la tributación la formación de capital o aún reducir sus gastos de inversión para lograr un superávit global. En condiciones deflacionarias, en cambio, pudiera ser adecuado que el gobierno acuda al préstamo para financiar inclusive parte de sus gastos de consumo.

El manejo efectivo de la política presupuestal con esta orientación requiere, en primer lugar, que el presupuesto nacional ofrezca un cuadro completo y claro de las actividades públicas fiscales. De ahí que, aun cuando sea conveniente agrupar separadamente los gastos del capital del gobierno que se destinan a la planeación a largo plazo, ello no debe privar al presupuesto total de su generalidad. Esto puede hacerse anotando los gastos de capital en una subdivisión general del presupuesto. Si se juzga poco práctico hacer cambios estructurales de este tipo, a los gastos de capital se les puede hacer aparecer en un cuadro por separado para cada ministerio o departamento y, además, en el cuadro sintético correspondiente al presupuesto en conjunto.²⁶

En segundo lugar, como los gastos de inversión representan sólo parte de una categoría de erogaciones más amplia que —desde un punto de vista económico general— puede considerarse que incrementan la riqueza y la productividad nacionales, es esencial ofrecer clasificaciones adicionales de la parte “ordinaria o corriente” del presupuesto, que indiquen el propósito y los costos relativos de los diversos servicios. La información de este tipo facilita el

²⁶ Para un examen detallado de los métodos de clasificación y presentación de los datos presupuestales, véase Naciones Unidas, *A Manual for the Classification of Government Accounts* (Mimeografiado, Nueva York, 1954).

examen del programa de gobierno en su conjunto, incluyendo los gastos de capital, y suministra así una base para asignar prioridades a los diferentes tipos de actividades.

En tercer lugar, puesto que una parte de las actividades de fomento en Centroamérica es confiada a instituciones autónomas o semiautónomas, la política presupuestal no puede conducirse únicamente sobre base de los datos que ofrece el presupuesto del gobierno central.²⁷ La información sobre las actividades de las instituciones autónomas debe estar disponible con suficiente anticipación para hacer posible así la planeación y examen del programa de fomento del sector público en su conjunto. Esta información, junto con los datos sobre las actividades financieras de los gobiernos centrales, servirá para suministrar una guía a la política de los consejos económicos nacionales como los creados en años recientes en tres países de la región (Guatemala, Honduras y Nicaragua).²⁸ La función primaria de dichos consejos es coordinar los programas de inversión en los respectivos países y proyectar políticas fiscales y monetarias compatibles con los objetivos de los programas.

²⁷ Aparte, por supuesto, de la información sobre la situación económica general del país, en la cual se supone se basa la formulación del presupuesto y que es presentada normalmente en la exposición de motivos o en el mensaje del presupuesto dirigido por el ministro de Hacienda.

²⁸ En los tres países el Consejo está compuesto por los jefes de los ministerios económicos (Economía, Hacienda, Obras Públicas, Agricultura), y por los presidentes de los bancos centrales y de los institutos de fomento. En Guatemala el Consejo es encabezado por el Presidente de la República e incluye también como uno de sus miembros al Ministro de Salubridad Pública. En Nicaragua, el Ministro de Economía Nacional es el Presidente del Consejo. En Honduras el Consejo es presidido por el Ministro de Hacienda y Economía, y cuenta también con dos representantes del sector privado. Se tiene el proyecto de crear un comité interministerial semejante en El Salvador.

Capítulo III

POLITICA TRIBUTARIA

1. Tributación y desarrollo económico

a) Posibilidad de aumentar los impuestos

Existe la creencia de que en los países insuficientemente desarrollados donde el ingreso real per cápita es bajo, la capacidad tributaria es proporcionalmente inferior a la de los países de ingresos elevados, por la sencilla razón de que en los primeros es menor la parte imponible de los ingresos que excede del mínimo necesario para la subsistencia. Las cifras de Centroamérica parecen corroborar esta opinión. En 1950 el producto nacional bruto per cápita en esta región varió entre 139 y 245 dólares. La correspondiente relación entre los impuestos y el producto nacional bruto osciló un 7 por ciento en Nicaragua y algo más de un 11 por ciento en Costa Rica (véase el cuadro 4).¹

Por supuesto, con las cifras del cuadro 4 no se pretende hacer comparaciones precisas entre los países porque aparte de las discrepancias que generalmente aparece la conversión de cifras nacionales en unidades monetarias internacionalmente comparables, dichas cifras se basan en cálculos del producto nacional cuya exactitud varía según el país. Es muy posible que una mayor precisión en los cálculos alteraría incluso la posición relativa de uno o dos de los países incluidos en el cuadro. Sin embargo, los datos son suficientes para indicar la situación relativa de Centroamérica en su conjunto, frente a los países más industrializados de la Europa occidental y la América del norte. En estos últimos países el producto nacional per cápita alcanza cifras que son de cinco a doce veces más altas que las de Centroamérica, y la correspondiente relación entre los ingresos tributarios y el producto nacional es del orden del 25 al 35 por ciento. En el caso de los países sudamericanos cuyo producto nacional per cápita es más

elevado que el de los países centroamericanos (por ejemplo, la Argentina, Brasil y Chile) la relación entre los impuestos recaudados y el producto nacional bruto varía entre el 16 y el 18 por ciento.²

Considerando este problema desde un punto de vista estático, se puede concluir de las comparaciones que acaban de hacerse que es sumamente difícil y tal vez imposible elevar el nivel de la tributación en Centroamérica. Refuerzan esta conclusión los datos disponibles sobre la distribución del producto nacional en tres países de la región, los cuales indican que el nivel de vida de la mayor parte de la población es el de mera subsistencia o apenas ligeramente superior. Por ejemplo los resultados de una encuesta a base de muestreo sobre el ingreso fami-

² Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1955* (E/CN.12/421), Segunda Parte, p. 55.

Cuadro 4

CENTROAMERICA: INGRESO BRUTO E INGRESOS TRIBUTARIOS PER CAPITA, 1950

País	Ingreso bruto per cápita (dólares)	Ingresos tributarios per cápita (dólares)		Ingresos tributarios en porcentaje del ingreso bruto.	
		Gobierno central y municipios	Gobierno central	Gobierno central y municipios	Gobierno central
197 Costa Rica	245	26,0	27,4	10,6	11,2
338 El Salvador	182	17,6	19,1	9,7	10,5
468 Guatemala	167	13,1	18,9 ^a	7,8	10,4 ^a
250 Honduras	159	11,2	12,8	7,1	8,0
146 Nicaragua	139	9,4	...	6,6	...

FUENTES: *Ingreso bruto*: Costa Rica: Estimación preliminar del Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional; El Salvador: Naciones Unidas. Misión de Asistencia Técnica, *Informe General de la Misión* (TAA 173/21/01, 3 de junio de 1953), p. 94; Guatemala, Honduras y Nicaragua: United Nations, Statistical Office, *Statistics of National Income and Expenditure* (ST/STAT/SER.N/6 — August 1954). *Ingresos tributarios del Gobierno Central*: véanse cuadros I a V del Anexo A.

Ingresos tributarios de los municipios: Costa Rica, véase *Ingreso Bruto*; Guatemala: Banco Nacional, *Memoria Anual, 1952*; Honduras: Banco Central, *Estadísticas del Producto e Ingreso Nacional, 1925-1952*; El Salvador: Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, *La Hacienda Pública en El Salvador* (Nueva York, 1952), p. 88.

Población: Naciones Unidas: *Monthly Bulletin of Statistics*.

NOTA: Conversión a dólares de Estados Unidos de acuerdo con los siguientes tipos de cambio: Costa Rica: 6,65; El Salvador: 2,50; Guatemala: 1,00; Honduras: 2,00; Nicaragua: 7,05.

^a Las cifras corresponden al año 1952.

¹ Debido a la falta de datos completos sobre las recaudaciones obtenidas en Nicaragua por concepto de impuestos municipales, la relación indicada con respecto a este país se basa en el supuesto de que dichos impuestos no excedieron del 10 por ciento del total de las recaudaciones nacionales por concepto de impuestos, al igual que en otros países del Istmo (véase Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *The Economic Development of Nicaragua, op. cit.*, p. 81). Las proporciones correspondientes de Costa Rica y Guatemala resultan mayores (alrededor del 12 y del 11 por ciento, respectivamente), si se incluyen las cuotas de seguridad social.

liar en 1950, realizada en El Salvador, indican que los ingresos percibidos por un 92 por ciento de la población apenas representan alrededor del 48 por ciento del producto nacional.³ Sobre esta base, el ingreso por habitante representa unos 238 colones (95 dólares). Además, el ingreso total percibido por cerca del 61 por ciento de la población asciende tan sólo al 19,5 por ciento del producto nacional, o sea a alrededor de 146 colones (58,4 dólares) por habitante.

Un cálculo de índole aún más precaria con respecto a Guatemala indica que los ingresos percibidos en 1948 por un 92 por ciento de la población constituyen alrededor del 59 por ciento del producto nacional, o sea 81 quetzales (o dólares) por habitante.⁴ Además, un 74 por ciento de la población se benefició únicamente con el 39 por ciento del producto nacional (es decir, 68 quetzales por habitante), y al tercio de la población que tiene los ingresos más bajos sólo le correspondió un 11,3 por ciento del producto nacional, lo que equivale a 43,5 quetzales por habitante.

Con respecto a Nicaragua, una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento calculó que en 1951 cerca del 1 por ciento de la población se benefició con más del 25 por ciento del ingreso nacional y que, con arreglo a la estructura tributaria que existía en ese momento, el ingreso anual per cápita del 99 por ciento restante de la población, una vez pagados los impuestos, era probablemente inferior a 100 dólares.⁵

Estos datos sugieren que existe un considerable margen para reducir el consumo de la pequeña minoría que percibe ingresos elevados. Desde luego, éste es un objetivo conveniente, puesto que una parte apreciable de lo que consume este grupo son artículos de lujo importados. Sin embargo, cabe dudar de que las medidas tributarias sean en sí suficientes para lograr una reducción apreciable, en términos absolutos, de los hábitos de consumo de las familias más acomodadas. El hecho es que la gente pudiente podría frustrar tales tentativas recurriendo simplemente a sus cuantiosos ahorros.

Como se verá más adelante, esta última consideración no constituye un argumento contra la tributación basada en escalas progresivas. En efecto, el carácter más bien pesimista de las opiniones que acabamos de expresar obedece al hecho de haber planteado el problema en términos estáticos, es decir, que hemos excluido la posibilidad de un aumento del ingreso nacional real. Admitida esta posibilidad, que por supuesto constituye la premisa fundamental de

toda política de desarrollo, puede abrigarse la esperanza de poder desplazar una parte del incremento del ingreso nacional bruto recurriendo a medidas tributarias, para destinarla a las inversiones en vez del consumo. En otras palabras, para que la política tributaria tenga éxito es preciso contar con un programa de desarrollo que permita asegurar un constante y sostenido aumento del ingreso real *per cápita*.

b) *La relación de precios del intercambio y la formación de capital*

El aumento del ingreso nacional real también puede lograrse cuando mejora la relación de precios del intercambio, fenómeno que, por supuesto, depende de factores externos y no de los esfuerzos nacionales que se hagan en pro del desarrollo económico. En los países productores de artículos primarios, como los de Centroamérica, el factor fundamental en este caso es el aumento de los precios de sus productos de exportación en el mercado mundial.

Sin embargo, la mejora de la relación del intercambio no contribuye en forma apreciable a la formación de capital, a menos que se ahorre una parte considerable del aumento de los ingresos por concepto de exportaciones. De hecho, a falta de una acción restrictiva, el aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones intensificaría la presión inflacionaria inherente a un programa de desarrollo.

Al principio es posible que no se produzca un aumento significativo de los precios internos, lo que obedece al relativo retraso con que se produce el aumento de los salarios en el sector de exportación y al hecho de que la mayor parte del aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones la percibirá un grupo relativamente pequeño de la comunidad. Apenas una reducida parte de este incremento se utilizará para adquirir bienes de consumo en el mercado interno; el resto se destinará en parte a la compra de bienes de consumo importados, sobre todo suntuarios o casi suntuarios, y en parte al ahorro. Cuando existe una considerable demanda diferida de bienes duraderos importados, lo más probable es que se ahorre muy poco del aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones.

Si la mejora de la relación del intercambio se mantiene durante cierto tiempo, las utilidades que obtengan los productores de bienes de exportación, los exportadores, los importadores y otros que se benefician directa o indirectamente del auge de la exportación, permitirá a todos ellos efectuar considerables ahorros, que podrían ser una importante fuente para la formación de nuevo capital. No obstante, en la práctica sólo una proporción muy reducida de los ahorros adicionales se destina a inversiones productivas. La causa de esto es la arraigada tendencia de los grupos más pudientes de la comunidad a inver-

³ Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, *Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador* (ST/TAA/K/El Salvador/5), p. 15.

⁴ J. H. Adler y otros, *op. cit.*, cuadro 58, p. 264.

⁵ *The Economic Development of Nicaragua*, *op. cit.*, p. 75.

tir sus ahorros en la compra de tierras y edificios existentes, en la acumulación de existencias con fines de especulación, en la retención de saldos en el extranjero y en otras formas de inversión en otros países. Esta tendencia está condicionada en parte por la inestabilidad de los ingresos, que es propia de las economías basadas en la exportación y, en parte, por la reducida magnitud del mercado nacional, es decir, la baja productividad y, en consecuencia, el bajo poder adquisitivo, en términos reales, de la población económicamente activa. Además, en Centroamérica el mercado interno se halla restringido por el reducido número de sus habitantes, la falta de sistemas adecuados de transporte, las barreras aduaneras entre los países de la región y la insuficiente protección de los artículos manufacturados de origen nacional contra la competencia de los países ajenos a la región.⁶

También habrá, sin duda, un apreciable aumento de la formación de nuevo capital privado. Pero es probable que ese aumento consista principalmente en la construcción de edificios residenciales para la gente de altos ingresos y en la ampliación de las instalaciones destinadas a fines comerciales.⁷ La firmeza de los ingresos tributarios, debida principalmente al creciente rendimiento de los impuestos de importación, también puede inducir al gobierno a ampliar su programa de desarrollo.

Esto tendrá por consecuencia un aumento del empleo y los ingresos en el país. Habrá asimismo un

⁶ Para un análisis más completo de estos factores véase CEPAL, *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica* (E/CN.12/AC.17/3, 1º de agosto de 1952), especialmente las pp. 26-32 *Política comercial y libre comercio en Centroamérica* (E/CN.12/368, 20 de julio de 1955), *passim*, y *Evaluación del programa de integración económica centroamericana y algunas posibilidades industriales adicionales* (E/CN.12/CCE/33 Rev.1, 15 de marzo de 1956), capítulo II.

⁷ Cabe citar aquí un ejemplo que acaso es revelador de esta tendencia en todo Centroamérica. La misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento enviada a Nicaragua calculó que en 1951 casi la mitad del total de las inversiones hechas en ese país (6 por ciento del producto nacional) se destinó a construcción privada, en su mayor parte residencias para la gente pudiente. Una gran proporción de la otra mitad se destinó a la importación de tractores, que se financió con préstamos del exterior. La misión calculó que el monto total de la formación bruta de capital físicamente productivo sufragado con recursos propios de Nicaragua representaba alrededor del 3 por ciento del ingreso nacional, a pesar de que éste había aumentado casi un 20 por ciento con respecto a 1950, debido principalmente al alza del valor de la exportación; véase el Informe del Banco, *op. cit.*, pp. 75-76. En cuanto a datos sobre la existencia de situaciones análogas respecto de las inversiones privadas en otros países, se los puede hallar en las siguientes obras: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *The Economic Development of Guatemala* (Washington, D. C., 1951), pp. 278-279; Stacy May y otros, *Costa Rica, A Study in Economic Development* (Nueva York, 1952), pp. 250-253 Banco Central de Honduras, *Estadística del producto e ingreso nacional, 1925-1952* (Tegucigalpa, 1954), pp. 91-92 *Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador, op. cit.*, pp. 39 y 82-83.

incremento de las importaciones de materiales de construcción y de equipo de capital. Pero las consecuencias más graves para la balanza de pagos del país obedecerán al aumento de los ingresos: una gran parte de este incremento irá a parar a manos de los asalariados, que la gastarán casi en su totalidad en productos alimenticios y otros bienes básicos de consumo. Como la oferta interna de estos bienes es inelástica a corto plazo, el resultado será un alza de precios en el mercado nacional. Esto hará que los artículos importados resulten relativamente más baratos en moneda nacional, circunstancia que combinada con el incremento de los ingresos provocará un brusco aumento de las importaciones de artículos suntuarios así como de bienes de consumo de primera necesidad.

En estas circunstancias el gobierno puede verse obligado a limitar las importaciones de artículos de consumo, aumentando los derechos de importación o imponiendo restricciones cuantitativas, a fin de proteger sus reservas en divisas y asegurar una importación adecuada de bienes de capital esenciales. Pero estas medidas intensificarán la presión sobre el mercado nacional y darán lugar a un mayor aumento de los precios en el país. A estas alturas no podrán desconocerse las demandas de aumentos de sueldos y salarios, y se iniciará la conocida espiral inflacionaria de precios y salarios. Si no se le detiene a tiempo, este proceso hará que la gente quiera desprenderse de dinero para comprar cualquier clase de mercancías, provocará un alza especulativa del valor de la tierra y por último una fuga de capitales al exterior.

Una vez que la inflación alcanza esta etapa, por lo común sólo se la puede contener mediante una severa reducción del crédito, que al aplicarse sin discriminación afectará tanto a las inversiones convenientes como las que no lo son. Además, el gobierno mismo se verá obligado a reducir sus gastos de desarrollo, porque la disminución de sus reservas en divisas no le permitirá mantener el ritmo de sus importaciones de bienes de capital. Si entre tanto llegase a producirse un descenso de los precios de exportación, el gobierno tendrá que aplazar por largo tiempo el programa de desarrollo, a menos que logre obtener el capital necesario en el extranjero.

c) Conclusiones en materia de política tributaria

En las páginas precedentes hemos considerado los efectos que tiene el mejoramiento de la relación del intercambio sobre el ritmo de la formación de capital y su composición cuando las medidas que se adoptan para limitar los gastos de consumo son inadecuadas. Como hemos visto, existe la tendencia a destinar a la importación de bienes de consumo no esenciales una gran parte del incremento de los ingresos procedentes de las exportaciones. Si el mejo-

ramiento de la relación del intercambio se prolonga, dará origen a un ahorro voluntario de magnitud considerable, pero el grueso de estos ahorros no se destinará a inversiones que permitan aumentar la capacidad productiva del país. El gobierno también se beneficia con la mejor relación del intercambio, pero este beneficio adopta principalmente la forma de un incremento de las recaudaciones por concepto de impuestos de importación, que acompaña al aumento de las importaciones de bienes de consumo y se efectúa, por lo tanto, a costa de las de bienes de capital. Si el gobierno decide ampliar su programa de desarrollo como consecuencia del aumento de los ingresos públicos, contribuirá con ello a acrecentar la presión que ejercen en el mercado interno las fuerzas inflacionarias generadas por los gastos de inversión del sector privado. La presión de estas fuerzas repercutirá pronto sobre la balanza de pagos, al producirse un rápido aumento de las importaciones de bienes de consumo. Las restricciones que se impongan en esta etapa sobre las importaciones intensificarán la inflación, que en última instancia sólo podrá detenerse mediante la adopción de medidas radicales para reducir las inversiones tanto del sector privado como las del sector público.

Hasta ahora este análisis se ha referido únicamente a un período en que los precios de las exportaciones aumentan. Pero la principal conclusión que se obtiene se aplica asimismo, y con mayor razón, a un período en que esos precios se mantienen estables, cuando, salvo la entrada de capitales extranjeros, la obtención de mayores ingresos en divisas depende exclusivamente de un aumento del volumen de las exportaciones. En tales circunstancias es incluso mayor la necesidad de restringir las importaciones de bienes de consumo, para poder sufragar las necesarias importaciones de bienes de capital.

Por supuesto, el problema más grave se plantea cuando bajan los precios de exportación. En este caso, la continuación de un programa de desarrollo, incluso a un ritmo más reducido, requiere disponer de una considerable acumulación de reservas en divisas. Esto implica la necesidad de realizar un esfuerzo especial durante el período en que aumentan los precios de exportación, no sólo para restringir el consumo, sino también para mantener las inversiones a un nivel más bajo del que permite la capacidad de importación del país. No hay que desestimar las dificultades de orden político con que se tropezaría para poner en práctica estas medidas en países que desean apresurar sus programas de desarrollo.

De las consideraciones anteriores resulta evidente que el problema de la política tributaria en los países que están en proceso de desarrollo no consiste en hallar medios que permitan obtener mayores ingresos fiscales. Más bien consiste en crear una estructura impositiva que impida, en cuanto sea posi-

ble, que el aumento del ingreso nacional real se destine a fines de consumo inmediato y que, al mismo tiempo, entorpezca lo menos posible la capacidad y la disposición de la población para trabajar, ahorrar e invertir.

Desde luego, es sumamente difícil idear un sistema de esta índole, pues estos dos objetivos son incompatibles en el sentido de que al atribuir excesiva importancia a uno de los mismos se puede demorar la labor de desarrollo al desalentar los esfuerzos para lograr el otro objetivo. Además, en la práctica las consideraciones de orden administrativo imponen ciertos límites a la selección del régimen tributario.

Así, por ejemplo, el fundamento básico del régimen tributario de un país que se propone fomentar el desarrollo económico, debería ser un impuesto progresivo sobre la renta personal que no grave a los ahorros. Un impuesto de esta índole es doblemente ventajoso porque gravita mucho más sobre el consumo de carácter no esencial y al mismo tiempo aliena los ahorros y las inversiones. No obstante, la aplicación de este impuesto resulta sumamente difícil, y ésta ha sido una de las principales razones de que no se le haya adoptado incluso en los países que tienen una larga experiencia en la administración del impuesto sobre la renta.⁸

Los países centroamericanos tendrán que depender por el momento del tipo más común de impuesto sobre la renta personal, combinado con un impuesto sobre las utilidades. Además, en esta etapa de su desarrollo económico, el impuesto sobre la renta personal tendrá que limitarse forzosamente a los grupos de ingresos más elevados. Las razones de ello se examinan más adelante en este capítulo, y en forma más detallada en el capítulo IV. Sin embargo cabe hacer aquí algunas observaciones de carácter general.

Desde el punto de vista de las recaudaciones, el impuesto sobre las utilidades es mucho más importante, especialmente en los países donde existen grandes empresas extranjeras. No obstante, el impuesto sobre la renta personal también puede desempeñar un papel de importancia en el proceso de desarrollo económico, pese a su limitado alcance. Pero ello ocurrirá únicamente si las tasas respectivas son suficientemente elevadas para imponer ciertas restricciones al consumo de las clases pudientes, porque, como ya se ha señalado, el desarrollo económico exige sacrificios a todas las clases de la colectividad, y a medida que aumenta el ingreso nacional real la mayor parte de la presión sobre el consumo procederá de los grupos de ingresos más bajos, es decir, los asal-

⁸ Ni siquiera los partidarios de este impuesto han desconocido las dificultades que plantea su aplicación. Respecto a las opiniones más recientes expresadas sobre este asunto, véase: W. Vickrey, *Agenda for Progressive Taxation* (Nueva York, Ronald Press, 1947), pp. 355-359, y N. Kaldor, *An Expenditure Tax* (Londres, Allen and Unwin, 1955), pp. 213-222.

riados urbanos y rurales y los empleados a sueldo. Por lo tanto, la medida en que se pueden obtener ahorros públicos por medios tributarios depende en gran parte del grado en que estos grupos estén dispuestos a que se reduzca su consumo real. Llegará un momento en que la reducción de los salarios reales originada por los impuestos provocará demandas de aumento de los salarios monetarios, frustrando así la política oficial de estabilización. En un país resuelto a aplicar una política vigorosa de desarrollo económico, este momento tardará más en llegar si el régimen tributario aparece una mayor igualdad de sacrificios para todos.

El principal argumento económico contra la aplicación del impuesto sobre la renta personal en los países insuficientemente desarrollados consiste en que ese impuesto tiene efectos desfavorables sobre la iniciativa privada, la disposición a correr riesgos y los esfuerzos de los hombres de empresa. Este argumento adquiere mayor validez en los países donde el impuesto se aplica conforme a elevadas tasas marginales que gravan onerosamente a las utilidades de las empresas que se destinan principalmente a nuevas inversiones de carácter productivo. Pero tienen menor importancia en Centroamérica donde, como se ha indicado, esta última condición no se cumple. Además, las tasas del impuesto sobre la renta se pueden ajustar a fin de evitar su aumento pronunciado para las categorías de ingresos más altas. Fijando tasas adecuadas para las categorías de ingresos bajos y medios, el efecto positivo del gravamen puede ser muy bien el de proporcionar un estímulo adicional para que los contribuyentes que deseen mantener su nivel de vida realicen un mayor esfuerzo productivo. Por último, según se verá más adelante, se puede recurrir a incentivos tributarios especiales para fomentar las inversiones en actividades que se estimen deseables.

Dado el alcance limitado del impuesto sobre la renta, los países de Centroamérica tienen que depender de los impuestos indirectos como principal medio de restringir el consumo. Se ha observado que la imposición de fuertes derechos sobre las importaciones no esenciales constituye una medida de importancia fundamental para lograr al máximo el empleo de divisas en la importación de bienes de capital y materias primas necesarias. Pero se ha comprobado asimismo que la aplicación de esos derechos debe complementarse con la de impuestos sobre el consumo a fin de reducir la presión sobre el mercado nacional.

Sin embargo, cuando el nivel de vida de las grandes masas es bajo, el recurso indiscriminado a los impuestos sobre el consumo puede socavar la base misma del desarrollo económico. Es preciso proveer a que los trabajadores agrícolas e industriales compartan los beneficios que reporta el aumento de su pro-

ductividad, dándoles una mayor participación en el consumo. Esto es fundamental para mejorar su estado de salud y su eficiencia en el trabajo, a fin de crear un mercado dinámico para los productos de la industria y de la agricultura nacionales. En general, deben rebajarse todo lo posible los impuestos que gravan a los productos alimenticios básicos y a otros artículos necesarios para el vivir cotidiano. Por otra parte, los productos no esenciales como las bebidas alcohólicas, el tabaco y las bebidas gaseosas, junto con ciertas formas de esparcimiento, deben gravarse con fuertes impuestos aun cuando sean objeto de consumo popular y proporcionen un mercado considerable para la industria nacional.⁹

En Centroamérica el consumo de artículos suntuarios por las clases acomodadas se puede afectar en gran medida mediante la imposición de derechos de aduana. Aunque en el presente informe no se analiza este aspecto, al parecer hay amplias posibilidades de aplicar impuestos internos en este campo. Así, por ejemplo, la imposición de gravámenes más elevados sobre el uso de automóviles de pasajeros posiblemente permitiría reducir el impuesto sobre la gasolina en algunos países de la región, aligerando así la carga que gravita sobre el transporte comercial.

Por medio de un impuesto *ad valorem* sobre los bienes inmuebles, se puede afectar la construcción de residencias suntuosas y de edificios para oficinas lujosas. El papel que pueden desempeñar en Centroamérica los impuestos sobre la propiedad (inclusive la rural), se examina en la última parte de este capítulo y, en forma más detallada, en el capítulo V. Para terminar este comentario general sobre la política tributaria, se harán algunas observaciones sobre los impuestos que gravan a las exportaciones.

Para las economías centroamericanas, que son vulnerables a las fluctuaciones repentinas de la relación del intercambio, los impuestos sobre las exportaciones constituyen uno de los recursos más eficaces de la política de estabilización. Para cumplir esta finalidad deben establecerse sobre una base *ad valorem*, y sus tasas han de variar preferiblemente conforme a las fluctuaciones de los precios de exportación. En estas condiciones, los impuestos sobre las exportaciones pueden utilizarse para absorber una parte considerable de las ganancias extraordinarias obtenidas por el sector de los exportadores durante períodos de alza de los precios. Esto llenará la doble finalidad de reducir la presión inflacionaria y de asegurar la obtención de divisas para la importación de bienes de capital. Si la evolución favorable de la relación de precios del intercambio se mantu-

⁹ Los impuestos sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas constituyen importantes fuentes de ingresos públicos en Centroamérica (véase el cuadro VI del Anexo A). El principal factor que limita la imposición de mayores gravámenes parece ser la dificultad de fiscalizar el comercio y la producción ilegales.

viera durante varios años, existe incluso la posibilidad de acumular una reserva considerable en divisas, que se podría utilizar posteriormente para sostener el ritmo de las inversiones cuando bajen los precios de exportación. Además, el ajuste automático de los impuestos sobre las exportaciones a niveles más bajos será un factor adicional que permitirá moderar las consecuencias desfavorables de un deterioramiento de la relación del intercambio.

Suele afirmarse que los impuestos sobre las exportaciones son menos equitativos que los impuestos sobre la renta, y que tienden a poner obstáculos al logro de la estructura óptima en el comercio mundial. Sin embargo, la validez de estos argumentos no es evidente en los países que no pueden aplicar un impuesto sobre la renta de carácter progresivo y de base amplia, y en los cuales el no contrarrestar la influencia desequilibradora del comercio exterior no ha conducido en el pasado al logro de un ritmo óptimo de desarrollo económico.

2. La política tributaria y los programas de desarrollo

Como hemos señalado en el capítulo precedente, los programas de desarrollo de los gobiernos centroamericanos no adquirieron verdadero impulso hasta 1951. En el caso de uno o dos países ello se debió a perturbaciones de orden político y a serias dificultades financieras que originaron dichos programas. En los demás países obedeció en parte a inconvenientes técnicos, como la escasez de equipo de capital en los primeros años de la postguerra, lo inadecuado de los mecanismos administrativos y la falta de personal técnico para la ejecución de programas más amplios, y la ausencia de información completa sobre los recursos económicos existentes y potenciales de los diversos países, sin lo cual no se podía determinar el verdadero sentido ni la orientación de los planes de desarrollo.

A medida que se fueron superando estos obstáculos resultó evidente que no se podía adelantar en forma apreciable la ejecución de los programas de desarrollo sin efectuar previamente reformas tributarias de importancia. Los regímenes tributarios centroamericanos, que se basan principalmente en impuestos específicos sobre las importaciones y el consumo interno, eran demasiado rígidos para recabar los recursos que requiere una tasa de inversiones más elevada.

Tal vez esto se hizo más evidente en el caso de Guatemala, único país de la región donde el ritmo de las inversiones públicas se había acelerado considerablemente en los primeros años de la postguerra, sin que se hubiesen introducido modificaciones de importancia en el régimen tributario. Los grandes déficit presupuestarios que se produjeron durante esos años se cubrieron con recursos obtenidos del sistema bancario. Los efectos inflacionarios de estos déficit se compensaron en gran parte mediante importacio-

nes, pero a costa de una considerable disminución de las reservas en divisas.¹⁰ El temor de que la posición en materia de divisas empeorase aún más fue, al parecer, uno de los principales factores que determinaron la brusca reducción de los gastos destinados a inversiones en los ejercicios económicos de 1950/51 y 1951/52. A partir de entonces el gobierno pudo ampliar su programa de desarrollo gracias al considerable incremento del impuesto sobre la exportación del café en 1951, y de la implantación de una serie de recargos impositivos adicionales sobre las importaciones, las exportaciones y las bebidas alcohólicas en 1952.

Por otra parte, en los primeros años de la postguerra El Salvador siguió una política más conservadora, no obstante lo cual pudo mantener un nivel relativamente elevado de gastos en la construcción de carreteras sin incurrir en déficit presupuestarios de importancia. Esto se logró restringiendo los gastos de consumo del gobierno y ajustando periódicamente el impuesto sobre la exportación del café a niveles más altos, y gracias al aumento de las recaudaciones por concepto de impuestos de aduana resultante del incremento de las importaciones. A principios de 1950, cuando el impuesto sobre la exportación de café fue objeto de un fuerte aumento, y de una modificación en cuya virtud se le aplicó sobre una base *ad valorem*, se pudo ampliar considerablemente el programa de desarrollo. A esto siguió una reforma del impuesto sobre la renta introducida a fines de 1951. Sin embargo, debe advertirse que las divisas requeridas para dos grandes obras (la central hidroeléctrica del río Lempa y la Carretera del Litoral) se obtuvieron mediante un empréstito del Banco Internacional.

La debilidad de los regímenes tributarios de Costa Rica y Nicaragua quedó demostrada por el hecho de que no permitieron contrarrestar eficazmente la presión inflacionaria que se produjo en los primeros años de la postguerra. Cuando esta presión se intensificó por la expansión del crédito interno y por el aumento de los gastos de consumo del gobierno, la situación de los pagos internacionales adquirió tal gravedad que en 1950 fue necesario aplicar medidas radicales en materia cambiaria. En ambos países estas medidas adoptaron la forma de tipos diferenciales de cambio destinados a reforzar la estructura arancelaria que había perdido gran parte del valor que había tenido como fuente de ingresos fiscales y como barrera de protección durante el quinquenio precedente, en que los precios del mercado mundial fueron subiendo. A consecuencia de estas medidas y del considerable

¹⁰ Durante el trienio 1947-1949 los préstamos otorgados por los bancos (principalmente el Banco de Guatemala) al gobierno y a otras entidades oficiales ascendieron a 14 millones de quetzales; en el mismo periodo las reservas en oro y divisas en poder de los bancos disminuyeron en el equivalente de 12 millones de quetzales (véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1953*, cuadro 104, p. 121).

aumento de los precios de exportación, en 1951 se pudo superar la crisis cambiaria. Los apreciables superávits del presupuesto también contribuyeron al restablecimiento de la estabilidad monetaria en el mercado interno, y a partir de 1952 ambos países estuvieron en condiciones de iniciar sus programas de desarrollo. Como hemos señalado en el capítulo anterior, otro factor que intervino en el caso de Nicaragua fué la serie de préstamos concedidos por el Banco Internacional.

Los recargos cambiarios, que habían sido suprimidos de manera gradual en Costa Rica, fueron reimplantados parcialmente en la forma de derechos de importación más elevados, mediante la aplicación de un nuevo arancel aduanero en 1954.¹¹ En Nicaragua se incorporaron los recargos al nuevo arancel de 1955. En ambos casos el nuevo régimen arancelario quedó técnicamente mejorado mediante la adopción de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA); además proporcionó mayor protección a las industrias nacionales.

Aparte del impuesto sobre el capital, establecido en 1948 con carácter transitorio a consecuencia de los acontecimientos políticos ocurridos en ese período, la medida más importante adoptada por Costa Rica en materia de impuestos internos fue la aprobación en 1946 del impuesto progresivo sobre la renta, en sustitución del viejo impuesto sobre ingresos cedulares. Debido a que sus tasas fueron relativamente moderadas, y también por razones administrativas, el monto recaudado con el nuevo impuesto fue de poca importancia hasta 1949, año en que las principales empresas extranjeras quedaron sujetas al mismo con arreglo a contratos de concesión revisados. En 1954 se elevaron considerablemente las tasas del impuesto, y la tasa máxima, que antes era de un 15 por ciento asciende en la actualidad al 30 por ciento. Las medidas impositivas adoptadas con respecto a las exportaciones son de menor importancia. En 1948 se estableció un impuesto reducido sobre el cacao (3 por ciento *ad valorem*; en 1950 se aprobó un impuesto del 2,5 por ciento *ad valorem* sobre el café, que se incrementó al 4,5 por ciento en 1951 y al 5 por ciento en 1952.

La principal reforma tributaria introducida en Nicaragua consistió en la creación, a fines de 1952, de un impuesto sobre la renta personal con tasas que varían del 4 por ciento al 18 por ciento. Este impuesto sustituyó a un gravamen especial sobre las utilidades procedentes de la producción de café y algodón, que había sido implantado el año anterior. En 1950 se estableció un módico impuesto sobre la exportación de café.

¹¹ En virtud de una reforma anterior (1951) se habían incorporado en el régimen arancelario una serie de gravámenes y recargos especiales sobre las importaciones, cuyo producto se había afectado a fines determinados.

Antes de 1950, las recaudaciones de Honduras por concepto de impuestos, que procedían casi exclusivamente de la aplicación de impuestos de importación y de los monopolios fiscales (alcohol y tabaco), bastaban para hacer frente a las necesidades relativamente reducidas del gobierno. La creación del impuesto sobre la renta a fines de 1949 permitió iniciar un programa de desarrollo en 1950, con el establecimiento del Banco Nacional de Fomento y el aumento de los gastos en construcción de carreteras. El impuesto sobre la renta se ha convertido en una importante fuente de ingresos públicos, debido sobre todo a las apreciables sumas que pagan en ese concepto las empresas extranjeras; se estima que esas recaudaciones serán mayores aún a consecuencia del aumento de las tasas en 1955. Otra medida de importancia fué la reforma del régimen arancelario en 1955. Como en el caso de Costa Rica y Nicaragua, el nuevo régimen impone derechos más elevados sobre las importaciones no esenciales o suntuarias,¹² y sobre los bienes que se pueden producir en el país. El impuesto específico sobre las exportaciones de café, que era muy bajo (un lempira por saco de 60 kilos, en 1947), ha sido objeto de varios aumentos moderados que lo elevaron a 4 lempiras en 1950, a 6 en 1954 y a 15 en 1955.

La breve reseña precedente revela que, con la excepción del módico impuesto sobre la renta establecido en Costa Rica en 1946, las reformas tributarias se introdujeron en la región en el segundo quinquenio de la postguerra. En gran parte esto puede atribuirse a la excepcional mejora que experimentó la relación del intercambio durante este período, gracias a la cual la población aceptó de buen grado el aumento de los impuestos (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

CENTROAMERICA: RELACION DE INTERCAMBIO
1950 = 100

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1948	66,1	61,6	67,1	83,3	75,7
1949	75,6	68,0	78,3	91,5	90,8
1950	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1951	108,7	117,3	106,0	106,0	125,8
1952	98,3	113,9	108,1	112,1	118,6
1953	107,4	115,9	113,3	111,4	124,7
1954	124,8	148,2	135,7	111,6	145,5
1955 ^a	114,3	121,3	127,4	116,4	135,6

FUENTE: CEPAL, con base en datos oficiales de cada país.
^a Preliminar.

¹² Según la información oficial más reciente, la elevación de los derechos aduaneros aparentemente no ha tenido el efecto deseado de disminuir las importaciones no esenciales; al respecto véase Naciones Unidas, *Respuestas de los gobiernos al cuestionario sobre empleo total y balanza de pagos* (Documento E/2871 Add.1, 23 de mayo de 1956), p. 48.

Con todo, en la mayoría de los casos las medidas impositivas adoptadas desde 1950 no han estado a tono con las circunstancias, pues las recaudaciones han quedado considerablemente rezagadas con respecto al ritmo de aumento de los precios de exportación; además, según se verá en los siguientes capítulos, dichas medidas no siempre han tenido la fuerza que habría permitido absorber una parte adecuada de las utilidades extraordinarias obtenidas durante esos años. Hasta cierto punto este hecho puede atribuirse a la demora que entraña el proceso legislativo que culmina en la promulgación de una nueva ley impositiva. Otro factor, tal vez más significativo, es la gran dificultad con que se tropieza para aumentar los impuestos cuando los contribuyentes se han acostumbrado a percibir ingresos más elevados.

Estas observaciones no desmerecen en modo alguno la importancia de las medidas impositivas adoptadas en los últimos años, pues según se verá en la sección que sigue, las mismas contribuyeron en forma apreciable al aumento de los ingresos públicos registrados en esos años, y en la mayoría de los países de la región han servido para neutralizar los efectos inflacionarios de los mayores gastos públicos hechos con fines de desarrollo.¹³ Además, los nuevos impuestos sobre la renta tienen para el futuro desarrollo de los regímenes tributarios de estos países una significación que no puede medirse por los resultados logrados en los primeros años.

Sin embargo, no debe exagerarse la función estabilizadora del aumento de los impuestos en Centroamérica. El alza relativamente moderada que experimentaron los precios en el mercado interno desde 1951 debe atribuirse en gran medida al considerable aumento de las importaciones de bienes de consumo y, en grado que varía según los países de la región, al volumen relativamente modesto de las inversiones privadas. El incremento de las importaciones de bienes de consumo se refleja en las recaudaciones por concepto de derechos de importación que, pese a su predominante carácter específico, representan la mayor proporción del incremento de los ingresos públicos durante el período de la postguerra (véase el cuadro 6).

Aparte de los factores que hemos examinado en este capítulo, el hecho de que las inversiones privadas hayan sido bajas se debe al parecer a la política más bien conservadora que los diversos países de la

¹³ Las excepciones fueron Guatemala en 1953/54 y Honduras en 1954/55. El déficit de consideración de 1953/54 en Guatemala se debió en gran parte a un aumento de gastos que no eran de fomento, causados por acontecimientos políticos de ese período. En el caso de Honduras, como se anotó en el capítulo anterior, el programa de fomento se redujo en 1954/55 debido a la declinación aguda de los ingresos por impuestos derivados de la producción de banano.

región siguieron en materia de crédito.¹⁴ Sin duda, una política crediticia más dinámica y bien orientada podría haber encauzado una mayor parte del incremento de los ingresos procedentes de las exportaciones hacia las inversiones internas y la importación de bienes de capital. Pero no hay seguridad alguna de que ello hubiese podido lograrse sin crear una fuerte presión inflacionaria así como dificultades de balanza de pagos, a menos que al mismo tiempo se hubiesen adoptado medidas impositivas adecuadas para restringir el consumo de bienes tanto importados como nacionales. Además, en la práctica esto habría supuesto la aplicación de medidas más rígidas que las adoptadas.

El descenso registrado en julio de 1954 en el precio del café, principal productor de divisas del Istmo, no continuó en el año siguiente. Pero aún suponiendo que los precios de exportación se mantengan a los niveles remunerativos de 1955, el problema que plantea el financiamiento del desarrollo económico revestirá mayores dificultades que en los últimos años, pues los países centroamericanos ya no pueden contar con una mejora sostenida de la relación del intercambio como fuente principal de fondos para inversiones. Desde luego existe la posibilidad de que aumente la entrada de capitales extranjeros en la región y, a juzgar por el mayor número de operaciones crediticias del Banco Internacional, las perspectivas serían favorables. Pero no se puede presumir, sin perder de vista la realidad, que la entrada de capitales extranjeros será suficiente para compensar el descenso de los precios de exportación y para cubrir al mismo tiempo los gastos adicionales en divisas que requiera un ritmo de inversiones más acelerado.

Por lo tanto, un programa ampliado de desarrollo de la región tiene que basarse, en última instancia, en un aumento de la producción, tanto para la exportación como para el mercado nacional. Esto exige un alto grado de coordinación de los gastos públicos y de la política crediticia, a fin de encauzar el mayor volumen posible del ahorro nacional hacia inversiones productivas. A la vez, será necesario que al formular la política tributaria se preste mayor atención que en el pasado a los efectos que tiene sobre los factores que estimulan la producción y las inversiones, y sobre las tendencias del consumo.

La experiencia adquirida en el período de la postguerra indica que no se puede depender exclusivamente del libre juego de las fuerzas del mercado para lograr una distribución satisfactoria de los recursos. Así, a pesar de la inexistencia de impuestos onerosos, se ha observado que la inversión no fué intensa ni siquiera en los campos de actividad tradicio-

¹⁴ Véase *Estudio Económico de América Latina 1953*, op. cit., pp. 113-116.

Cuadro 6

CENTROAMERICA: INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, AÑOS SELECCIONADOS
(Millones de unidades monetarias nacionales)

Pais y año	Impuestos sobre la renta y utilidades	Impuestos sobre la propiedad	Impuestos sobre transmisión de propiedad	Impuestos sobre exportaciones	Impuestos sobre importaciones	Impuestos internos al consumo	Impuestos sobre transacciones y licencias	Impuestos varios, multas y tasas	Total
<i>Costa Rica</i>									
1939	0,60	0,98	0,02	2,16	23,16	6,78	0,65	0,37	34,72
1947	3,37	2,74	0,04	1,09	45,54	15,76	1,76	0,50	70,80
1954	31,01	8,04	0,11	12,45	126,94	36,44	3,89	2,30	221,18
<i>El Salvador</i>									
1940	0,69	0,30	0,53	1,52	9,21	3,34	1,11	0,73	17,43
1947	2,96	0,50	0,97	7,22	24,53	10,66	2,17	1,36	50,37
1954	10,63	2,85	10,12	46,24	53,51	26,67	4,99	1,90	156,91
<i>Guatemala</i>									
1938/39	0,19	0,36	0,11	1,89	4,87	2,17	0,41	0,90	10,90
1946/47	3,02	0,46	0,20	2,56	10,36	8,30	2,05	1,31	28,26
1953/54	3,80	0,77	0,37	11,60	23,22	14,77	4,29	2,24	61,06
<i>Honduras</i>									
1938/39	—	0,04	—	0,30	5,37	2,14	0,38	0,15	8,38
1946/47	0,19	0,08	0,03	0,45	11,08	5,74	0,74	0,23	18,54
1953/54	8,84	0,28	0,04	1,21	21,48	9,50	1,06	0,51	42,92
<i>Nicaragua</i>									
1939/40	—	0,23	0,01	0,68	14,53	4,79	0,64	0,27	21,15
1946/47	—	1,39	0,56	1,54	29,26	13,81	2,47	0,19	49,22
1953/54	7,84	3,89	0,80	8,48	98,93	33,14	6,57	1,06	160,71

FUENTES: Recopilado con base en cifras oficiales; véanse los cuadros I a V del Anexo A.

NOTA: El cuadro incluye, además de los impuestos clasificados como tales en las fuentes oficiales, los resultados netos de los monopolios fiscales, los ingresos por concepto de multas, tasas y licencias y, en los casos de Costa Rica y Nicaragua, los recargos cambiarios sobre importaciones. Sin embargo, por insuficiencia de datos no se han incluido las contribuciones al seguro social. En el caso de Costa Rica las cifras bajo el rubro "impuesto sobre la propiedad" no incluyen el impuesto extraordinario del 10 por ciento sobre el capital, derogado en 1953, por no formar parte de la estructura tributaria permanente del país. Para mayores detalles sobre la composición de los varios grupos de impuestos, véanse los cuadros I a VI del Anexo A.

nales, que en los últimos años han sido los más lucrativos. La producción agrícola destinada a la exportación se mantuvo prácticamente estacionaria en el Istmo durante todo el período de la postguerra, salvo la expansión, más bien espectacular, y algo especulativa, de la producción de algodón registrada en Nicaragua y, en menor grado, en Guatemala y en El Salvador. Además, en el caso de Nicaragua, a raíz del cultivo extensivo del algodón ha disminuído la producción de comestibles para el consumo nacional.¹⁵

La producción agrícola para el consumo interno ha acusado apenas un pequeño aumento, que no ha bastado para satisfacer las necesidades del rápido crecimiento demográfico. El hecho de que incluso ese moderado aumento de la producción haya obedecido en parte a una mayor ayuda gubernamental, es indicativo de la necesidad de una política consistente en encauzar ahorros adicionales hacia el desarrollo agrícola, y de las posibilidades que encierra la adopción de esta política.¹⁶

¹⁵ CEPAL, *La economía centroamericana en 1954* (E/CN.12/CCE/15), pp. 11-19; véase también *Estudio Económico de América Latina 1954*, p. 141.

3. Las estructuras tributarias de Centroamérica: examen y apreciación de perspectivas

a) Tendencias generales

Durante la postguerra, los ingresos tributarios de los gobiernos centrales han aumentado rápidamente en Centroamérica. Entre 1947 y 1954 se han elevado a más del triple en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En Guatemala y Honduras se registraron en el mismo período incrementos más moderados del 116 y 131 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 6). Expresados en términos de precios constantes, los incrementos en el período de 8 años fueron aproximadamente del 150 por ciento en Costa Rica, un poco más del 100 por ciento en El Salvador y Nicaragua, del 78 por ciento en Honduras y del 66 por

¹⁶ No se pretende sugerir con esto que debe atribuirse prioridad absoluta a la producción agrícola, a expensas de la manufacturera. De hecho, como se ha señalado en un informe anterior, la expansión de las industrias manufactureras en Centroamérica presupone un rápido aumento de la producción de materias primas agrícolas y productos alimenticios, así como de productos forestales; al respecto véase CEPAL, *Evaluación del programa de integración económica centroamericana y algunas nuevas posibilidades industriales* (E/CN.12/CCE/33/Rev.1), pp. 18-19, 103 y siguientes.

CENTROAMERICA: INGRESOS TRIBUTARIOS
(Por

	Impuestos sobre la renta y utilidades			Impuestos sobre la propiedad			Impuestos sobre transmisión de propiedad			Impuesto ta
	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939
Costa Rica	1,73	4,76	14,02	2,82	3,87	3,64	0,06	0,06	0,05	6,22
El Salvador ^a	3,96	5,88	6,77	1,72	0,99	1,82	3,04	1,93	6,45	8,72
Guatemala	1,74	10,69	6,22	3,30	1,63	1,26	1,01	0,71	0,61	17,34
Honduras	—	1,03	20,60	0,48	0,43	0,65	—	0,16	0,09	3,58
Nicaragua ^b	—	—	4,88	1,09	2,82	2,42	0,05	1,14	0,50	3,21

FUENTES: Véase el cuadro 6.

NOTA: Con las excepciones indicadas, las cifras se refieren a años fiscales que terminan el 31 de diciembre en los casos de Costa Rica y El Salvador y

a Las cifras que aparecen como de 1939 son las correspondientes a 1940.

b Las cifras que aparecen como de 1939 son las del año fiscal 1939/40.

ciento en Guatemala. Aun cuando los últimos porcentajes se basan en índices de costo de la vida de radio limitado, son suficientes para comprobar que ha habido considerables aumentos en el poder de compra real del ingreso gubernamental de la región.

Estos incrementos reflejan la considerable elevación del producto nacional durante el periodo, elevación que como ya se señaló, se debe en gran parte al mejoramiento de la relación del intercambio. Sin embargo, a partir de 1950 acusan también diversos cambios de la estructura tributaria, particularmente el aumento de los impuestos de exportación al café en El Salvador y en Guatemala, el establecimiento de impuestos sobre la renta en Nicaragua y en Honduras y la ampliación de la base del impuesto sobre la renta en Costa Rica.¹⁷ En los últimos dos países otro factor que ha determinado el aumento lo han constituido los fuertes pagos que por concepto de impuestos sobre utilidades han hecho las grandes compañías fruterías extranjeras conforme a contratos de concesión revisados.¹⁸

Los cambios citados han reducido un tanto la fuerte dependencia de los gobiernos centroamericanos con respecto a los derechos de importación y a los impuestos al consumo interno. Sin embargo, estos impuestos continúan siendo los puntales de los sistemas de ingresos de Centroamérica. En 1954, la participación relativa de los impuestos sobre importaciones en el ingreso tributario total varió del 34,1 por ciento en El Salvador a un porcentaje tan alto como el de 61,6 en Nicaragua (véase el cuadro 7.) Los impuestos internos al consumo siguen en importancia como fuentes de ingreso de los países del Istmo, excepto en El Salvador, donde han sido superados en años recientes por los impuestos sobre las exportaciones. Correspondió a los últimos el 29,5 por cien-

to de los ingresos tributarios totales de ese país en 1954, en tanto que a los impuestos al consumo interno correspondió el 17,0 por ciento. En los demás países el rendimiento de los impuestos al consumo en 1954 fluctuó del 16,5 por ciento en Costa Rica al 24,2 por ciento en Guatemala.

Los impuestos sobre la renta y las utilidades son productores importantes de ingreso sólo en Costa Rica (14,0 por ciento del ingreso tributario total en 1954) y en Honduras (20,6 por ciento). Sin embargo, como ya se hizo notar, esto se debe en no poca medida a los grandes pagos que hacen las empresas extranjeras por concepto de impuestos sobre las utilidades, que representan aproximadamente el 50 por ciento del rendimiento de estos impuestos en Costa Rica y hasta el 90 por ciento en Honduras.

Los impuestos sobre las exportaciones.—principalmente de café— son una fuente importante de ingresos en El Salvador, como ya se hizo notar, y en menor grado en Guatemala, donde aportaron el 19 por ciento del ingreso tributario total en 1950. Como se verá en el capítulo IV, en ambos países estos impuestos constituyen sustitutos de impuestos sobre la renta aplicables a los productores de café. Estos se encuentran exentos, ya sea explícita o implícitamente, de acuerdo con la legislación del impuesto sobre la renta en los dos países.

El cuadro 7 muestra, además, la relativa insignificancia de los impuestos sobre la propiedad, con la posible excepción de Costa Rica. Lo mismo es cierto por lo que se refiere a los impuestos sobre transferencias de propiedad —incluyendo entre éstos los impuestos sobre herencias y donaciones—, excepto en El Salvador.

Los impuestos sobre transacciones mercantiles, recaudados principalmente por medio de estampillas y papel sellado, tienen cierta importancia como fuentes de ingreso, particularmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

¹⁷ Los datos sobre los ingresos tributarios durante el periodo de postguerra se presentan en los cuadros I a VI del Anexo A.

¹⁸ Véase mayor detalle en el capítulo VIII.

DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

(cientos)

sobre expor- ciones		Impuestos sobre impor- taciones			Impuestos internos al con- sumo			Impuestos sobre transacciones y li- cencias			Impuestos varios, multas y tasas		
1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954	1939	1947	1954
1,54	5,63	66,70	64,32	57,39	19,53	22,26	16,47	1,87	2,48	1,76	1,07	0,71	1,04
14,33	29,47	52,84	48,70	34,10	19,16	21,16	17,00	6,37	4,31	3,18	4,19	2,70	1,21
9,06	19,00	44,68	36,66	38,03	19,91	29,37	24,19	3,76	7,25	7,02	8,26	4,63	3,67
2,43	2,82	64,08	59,76	50,05	25,54	30,96	22,13	4,53	3,99	2,47	1,79	1,24	1,19
3,13	5,27	68,70	59,45	61,56	22,65	28,06	20,62	3,05	5,02	4,09	1,28	0,38	0,66

el 30 de junio del año señalado en los demás países.

b) *Los impuestos sobre la renta y sobre las utilidades*

A los impuestos sobre la renta se les considera en la actualidad como una de las fuentes de recursos más viables de los estados modernos. Se les reconoce el carácter de eficaces instrumentos de estabilización porque reducen en su fuente las presiones inflacionarias. En segundo término cabe hacer resaltar su cualidad original de constituir el género de tributación más equitativa ya que permiten distribuir la carga fiscal de acuerdo con las facultades contributivas individuales. En tercer lugar, a condición de que las tasas fijadas para las fracciones de renta de los tramos superiores de la tarifa de impuesto sean de una elevación adecuada, tienden a reducir los consumos suntuarios de los sectores de altos ingresos. En cuarto, poseen, desde el punto de vista económico, la ventaja de que interfieren menos en la actividad productiva que otras fuentes de ingresos fiscales como los impuestos sobre la importación o la exportación, los que afectan a la producción o los internos de consumo. Así, en el grado en que sustituyen a los últimos, permiten utilizar con mayor amplitud al sistema fiscal como instrumento de desarrollo económico, para lo cual, en fin, se prestan mejor, dado que es fácil organizarlos en forma que su estructura aliente la inversión de capitales en nuevas industrias y la reinversión de utilidades en las existentes.

En tanto que tales ventajas los señalan como una fuente ideal de recursos, no es posible descuidar que, para que las finanzas públicas puedan depender fundamentalmente de tal género de tributación, se necesita una administración con alta preparación y organización técnicas y con un grado considerable de conciencia fiscal por parte de la ciudadanía. Existe, además, otro requisito esencial para la correcta marcha del sistema, consistente en el empleo de prácticas de contabilidad modernas aplicadas con sinceridad, las cuales se han generalizado más en los países industrialmente avanzados que en los subdesarrollados.

En el capítulo IV y en el Anexo B, que le sirve de complemento, se presenta una descripción de los impuestos sobre la renta y las utilidades en Centroamérica¹⁹ y un análisis del grado en que se amoldan a los propósitos señalados en las líneas anteriores. Para los efectos del presente capítulo puede ser útil, a modo de resumen, estimar el grado en que los susodichos sistemas corresponden a los lineamientos de un impuesto sobre la renta, y en particular al tipo de impuesto único sobre la renta global que —salvedad hecha del sistema especial de Guatemala— les ha servido de patrón. Al señalarse así también las deficiencias de los sistemas imperantes de impuesto sobre la renta, se percibirá el tipo de reformas que presumiblemente los tornaría en gravámenes más justos, más rendidores y más favorables al desarrollo económico. Se reconoce, desde luego, que existen razones que explican la existencia de esas fallas; ello se considera más detenidamente en el capítulo.

Del hecho de que el propósito esencial del impuesto sobre la renta sea afectar directamente la capacidad de pago del contribuyente por medio de un gravamen que tenga fundamentalmente en cuenta su capacidad contributiva, se deriva que, tanto y hasta más que cualquier otro impuesto, debe sujetarse a las viejas reglas de justicia, universalidad, generalidad y economía. De tales reglas dimana que un impuesto sobre la renta, al propio tiempo que, para que sea equitativo, debe estar estructurado en forma que afecte variablemente a los diferentes grupos de contribuyentes según el nivel de sus rentas —vale decir, según las facultades contributivas individuales—, no

¹⁹ Como se observa en la página 34, capítulo IV, el impuesto sobre la renta ha venido a ser aplicado en Centroamérica, en El Salvador desde 1915, en Costa Rica en forma muy rudimentaria a partir de 1931 y mejorado a partir de 1946; y en Honduras y Nicaragua desde 1949 y 1952 respectivamente. En Guatemala se continúa conservando sendos impuestos que afectan exclusivamente las utilidades de las empresas de carácter comercial y las derivadas de las inversiones mobiliarias e inmobiliarias, establecidos el primero en 1938 y el segundo en 1944.

debe excluir de su alcance, por medio de exenciones generales o particulares, a grupos enteros de sujetos de impuesto, con mengua de las reglas de la generalidad y de la universalidad. Tampoco debe llegar al extremo de que, en relación con algunas categorías de sujetos de impuesto, sea para el estado más alto el costo de la recaudación que el rendimiento del tributo y se haya causado, sin provecho para nadie, molestia y fastidio al contribuyente.

Contemplados en primer término bajo esta luz los sistemas de impuestos sobre la renta de Centroamérica, hay que decir, para empezar, que en la mayoría de los casos y excepción hecha particularmente del de El Salvador, han adquirido predominantemente —para facilitar la recaudación— la forma de impuestos sobre los resultados de las actividades de las empresas. Ello tiende a que su carácter propio de impuestos personales se cambie por el de impuestos reales, lo que favorece la traslación del gravamen hacia el consumidor. En consecuencia, no se cumple bien el principio de la justicia en la tributación, que debe alcanzarse a través de la total estructura fiscal y precisamente utilizando al impuesto sobre la renta como un elemento de compensación en favor de los beneficiarios de bajos ingresos, contrarrestando el impacto regresivo que sobre sus rentas ejercen los impuestos indirectos y en particular los que afectan a los consumos de mayor necesidad.

En seguida es de observar que ciertas rentas en Centroamérica están exentas del impuesto. Por ejemplo, la que proviene de las actividades cafetaleras en El Salvador sólo sufre un impuesto de exportación de impacto uniforme sobre todos los productores; está igualmente exenta toda la renta agrícola en Guatemala, salvo la devengada por las sociedades anónimas. En estos casos, el impuesto deja de ajustarse a las reglas de generalidad y universalidad del gravamen y también a la original de justicia en el mismo. Existe, de tal modo, una situación de desigualdad ante el tributo que no sólo afecta a su rendimiento sino que interfiere con la capacidad del sistema para aliviar las presiones inflacionarias y para encaminar los aumentos del ingreso nacional, por medio del empleo adecuado del gasto público y de la utilización de grados variables de tributación como aliciente o factor disuasivo de las inversiones, hacia fines favorables al desarrollo económico nacional.

La obtención conjunta de un buen rendimiento del tributo y de costos razonables de recaudación, sin mengua del fundamental principio de equidad ante el impuesto, requiere tarifas y también sistemas de exenciones de base estructurados de modo que, al pesar el gravamen en grado adecuado sobre los diversos grupos de contribuyentes que no han visto sus facultades agotadas por el impacto regresivo de la tributación directa, lo haga en forma que no dificulte la buena marcha de la administración, sobre todo

en países de organización administrativa no avanzada. La revisión y control de un gran número de contribuyentes más bien constituiría una pérdida para el fisco, a la vez que una molestia inútil para muchos de los contribuyentes afectados. En este sentido merecen revisión cuidadosa los sistemas de tarifas y de exenciones personales existentes en los estados centroamericanos. Se comprueba en muchos casos que podría ser conveniente que, sin exageración que constituya un desaliento para las inversiones, se acentuase el impacto de la tributación sobre las fracciones de rentas más altas en las escalas. Parece todavía más evidente que un sistema defectuoso de tasas iniciales generalmente insuficientes en cuanto a su elevación y a la existencia en algunos casos de exenciones básicas demasiado altas, está contribuyendo a estorbar el correcto desarrollo de la tributación sobre la renta y a complicar indebidamente la labor de la administración.

Ha sido difícil, por falta de datos suficientes, apreciar el valor de incentivo que poseen los métodos empleados actualmente en Centroamérica para alentar las inversiones a través del impuesto sobre la renta o de leyes subsidiarias de fomento que conceden exenciones del último. Con todo, ha sido posible establecer varias conclusiones. Una de ellas es que el valor de incentivo de tales concesiones parece de todos modos relativo. Privan más todavía en el ánimo del inversionista otras consideraciones, entre ellas el impacto de la estructura fiscal total sobre sus negocios, la política económica general, o los factores de otro orden, político y social, que, según su criterio, pueden influir sobre la seguridad de sus inversiones y sobre sus expectativas de ganancia. La influencia que el impuesto sobre la renta en Centroamérica tiene en la creación de instrumentos útiles de acumulación de capitales con vista al establecimiento de nuevas empresas o a la ampliación de las existentes, como son las sociedades anónimas, no es muy grande. Es más que probable que —con la posible excepción de El Salvador— dicho impuesto, o el que en Guatemala, en su defecto, afecta las utilidades de las empresas, esté estorbando la creación y desarrollo del expresado tipo de sociedades. Además, hay casos en que se intensifica la posibilidad de tal efecto disuasivo, cuando, como en Guatemala, la tributación a que por otros respectos están sometidas las empresas (inscripción, aumentos de capital, traspaso de acciones nominativas) es asimismo onerosa. Por tales razones, sería provechoso dedicar estudios especiales al examen de la conveniencia de adoptar en Centroamérica sistemas ya aplicados en otros países en los cuales, si bien se somete en principio la renta de las sociedades anónimas al impacto del tributo, se otorga al accionista el derecho a descontar del monto de su impuesto personal una fracción del gravamen que ha afectado a los dividendos que haya devengado.

Otro problema fundamental que merece consideración y estudio más detenidos del que ha podido concedérsele sobre la base de escasas informaciones en este estudio, es el de la conveniencia de revisar —y extender a donde, como en Honduras, no existe— el sistema de deducción por causa de reinversiones, o de sustituirlo por un sistema bien estudiado de depreciación acelerada.

Un problema estrechamente relacionado con el anterior y acreedor a particular atención es el del gravamen sobre las ganancias de capital. No parece caber duda que el principio del respeto a la capacidad contributiva, o sea de la adecuación del monto del impuesto al grado de la misma, exige que estas ganancias y otras eventuales no escapen a la tributación sobre la renta (no obstante el criterio clásico según el cual no existe renta sino cuando el ingreso correspondiente dimana de una fuente permanente susceptible de renovarlo periódicamente). La situación a este respecto en Centroamérica puede resumirse como sigue: se atienen al criterio clásico las legislaciones de Costa Rica y Nicaragua, que excluyen expresamente del impuesto los aumentos de capital que, por ser ocasionales, no constituyen renta en el sentido estricto u original de la palabra; en El Salvador existe una situación especial, dado que igualmente escapan al gravamen tales ingresos porque, si bien se ha aceptado el principio de que debe sujetárseles a él, no se ha dictado la legislación complementaria sobre el particular que anuncia la ley de impuesto sobre la renta; y, en fin, en Honduras sí se afecta con el último a las ganancias de capital y a otros ingresos eventuales, extendiéndose tal situación a Guatemala donde el impuesto particular sobre utilidades de empresas hace objeto de gravamen a las ganancias de capital.

El estudio que del punto se hace en el texto admite en principio la conveniencia y la extensión del gravamen sobre tal categoría de utilidades. Pero, con base en consideraciones de orden práctico, debe verse con reservas el establecimiento de un impuesto especial al efecto, que vendría a intensificar y complicar la labor de administraciones cuya agilidad en el control de los meros ingresos de carácter periódico deja todavía mucho que desear. Igualmente debe tenerse prudencia en la continuación y ampliación de un estado de cosas en que el impuesto sobre ganancias de capital y otras eventuales no ha llegado a tener mayor efectividad en cuanto a su aplicación. Si se desecha por razones prácticas un impuesto especial que permitiera discriminar entre las ganancias de capital provenientes de inversiones de carácter especulativo y las que tienen origen en actividades provechosas para el desarrollo económico, con objeto de favorecer en algún modo las últimas, la solución si no la más perfecta la más práctica y asequible, parece ser la de optar por un sistema co-

mo el de los Estados Unidos en que las ganancias de capital sufren el impuesto sobre la renta pero con sujeción a reglas especiales que prevén, en determinadas circunstancias y condiciones —que toman en cuenta sobre todo el lapso menor o mayor en que ha sido obtenida la correspondiente utilidad— la aplicación a los ingresos de ese carácter de tasas menores que las corrientes de la tarifa general de impuesto sobre la renta.

Hay una serie de cuestiones menores, pero de importancia, que se abordan detalladamente en el capítulo IV. Por ejemplo, cabe destacar la conveniencia de que por medio de la adopción de una disposición como la que ya existe en Nicaragua, se permita a las empresas descargar en un número limitado de ejercicios inmediatamente posteriores sus pérdidas de operación, a fin de evitar que en ocasiones el capital venga a constituir fuente del impuesto.

La extensión del presente trabajo y sus limitaciones ya referidas han impedido ahondar suficientemente en problemas de importancia como la estructura de las tarifas del impuesto en las legislaciones de los cinco países o las actuales organizaciones administrativas de los mismos, que evidentemente serían merecedoras de un estudio por separado. Con todo, el capítulo IV y el Anexo A proveen los lineamientos esenciales de las legislaciones de impuesto sobre la renta de las cinco repúblicas y contienen observaciones tanto sobre sus aspectos de orden técnico como en cuanto toca a su efectividad como fuente de recursos para el estado; se consideran asimismo los mejoramientos de que son susceptibles y la influencia que presumiblemente ejercen sobre el desarrollo económico de los países en que tienen aplicación.

c) *Impuesto sobre la propiedad y sobre la transmisión de propiedad*

Los impuestos sobre la propiedad en Centroamérica son recaudados por los gobiernos centrales y no por las autoridades locales, como en muchos otros países. En parte puede atribuirse esta situación a la pequeñez de los países y al alto grado de concentración de las funciones gubernamentales en el plano nacional.

Las posibilidades de estos impuestos como fuentes de ingreso casi han pasado inadvertidas en algunos países de la región, mientras que en otros apenas han sido aprovechadas. Durante el período que comprende este estudio, la participación relativa del impuesto sobre la propiedad ha variado de un promedio de aproximadamente 3,6 por ciento del ingreso tributario total en Costa Rica a uno tan bajo como 0,5 por ciento en Honduras.

Los escasos rendimientos de estos impuestos se deben a que las tasas conforme a las cuales se co-

bran son generalmente bajas y a que en diverso grado no se han podido mantener los avalúos en consonancia con los valores rápidamente crecientes de la propiedad durante el periodo de postguerra.

Aun cuando en algunos casos no se dispone de información adecuada, el examen que se hace de estos impuestos en el capítulo V indica que su rendimiento podría incrementarse sustancialmente en la mayoría de los países de Centroamérica si se mejoraran los métodos de valuación y se cumpliera con mayor fidelidad con las obligaciones tributarias. Sin embargo, las reducidas tasas del impuesto, particularmente en las categorías iniciales, combinadas en algunos países —sobre todo en El Salvador y en Honduras— con exenciones relativamente elevadas, serían un obstáculo, ya que resultaría un número excesivamente grande de propietarios de bienes raíces cuya obligación tributaria sería tan baja que apenas se justificarían los más altos costos de una administración más efectiva.

Esta es una de las razones —aunque no la más importante— de que todo programa para mejorar la tributación sobre la propiedad en los países centroamericanos debe basarse en una elevación de las tasas a niveles más adecuados. Un acertado impuesto sobre los bienes inmuebles, con tasas más elevadas, podría justificarse por razones de equidad, puesto que compensaría en parte el hecho de que se excluya de la base del impuesto sobre la renta el valor del arriendo atribuible a las viviendas ocupadas por sus propietarios y la probabilidad de que se haya tasado en menos el ingreso procedente de las explotaciones agrícolas y de los bienes inmuebles cuyos propietarios se hallan sujetos al pago del impuesto sobre la renta. Además, mientras sigan siendo elevados los niveles de exención del impuesto sobre la renta vigente en la región, se podrá gravar con el impuesto sobre los bienes inmuebles por lo menos una parte del ingreso de los propietarios que no están sujetos en la actualidad al pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Desde luego, esto no constituye un sustituto satisfactorio de la reducción de los niveles de exención del impuesto sobre la renta y, en el caso de Guatemala y El Salvador, de la necesidad de someter los ingresos de todas las categorías procedentes de la agricultura al régimen del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Como se ha señalado en la sección anterior, estas medidas tendrían que implantarse gradualmente cuando las circunstancias resulten favorables.

También se pueden utilizar los impuestos sobre la propiedad para alentar la utilización de la tierra con fines productivos. Se ha tratado de aplicar este procedimiento en Costa Rica y en Guatemala por medio de la implantación de impuestos adicionales punitivos sobre las tierras baldías, que, según parece, tuvo poco éxito. En Costa Rica, el impuesto adi-

cional fué derogado en 1946 y en Guatemala, donde todavía se halla en vigor, no se aplica prácticamente.

El principal obstáculo para la aplicación de estos impuestos punitivos, como también lo ha demostrado la experiencia en otros países (v. g., Bolivia, Brasil y Panamá), consiste en la dificultad de definir el concepto de "tierras baldías". Su cumplimiento efectivo exigiría, entre otras cosas, un estudio detallado de la utilización de la tierra, a base del cual se podrían determinar normas para medir las intensidades mínimas de cultivo de las diferentes clases de suelos y las condiciones pluviométricas que prevalecen en cada región del país. A falta de un estudio de esta índole, como en el caso de Centroamérica, la tasación a los efectos de los impuestos especiales sobre las tierras baldías dependerá en gran medida del propio contribuyente. Por supuesto, la índole misma de estos impuestos atenta contra la posibilidad de lograr su cumplimiento voluntario en gran escala.

Por tal motivo posiblemente sea preferible concentrar los esfuerzos en la consolidación del impuesto básico sobre la propiedad. Una medida destinada a lograr esto consiste en fijar una cifra mínima para la tasación de la propiedad rural. De este modo se impondría un gravamen mínimo sobre toda la tierra de propiedad privada, independientemente de si la misma rinde ordinariamente ingresos o no. El costo más elevado que supondría la posesión de tierras baldías podría influir para que sus propietarios las destinen a usos productivos o bien las vendan o arrienden a quienes estén dispuestos a dedicarlas a estos fines.

Los impuestos sobre transmisión gratuita de la propiedad (donaciones y herencias) y sobre la venta de bienes raíces se examinan brevemente al final del capítulo V. Estos impuestos son de importancia secundaria en Centroamérica, excepto en El Salvador, donde las tasas son más elevadas, aunque moderadas en comparación con las que prevalecen en muchos otros países no centroamericanos.

La forma general del impuesto de donaciones y herencias es la misma en todos los países de la región. El impuesto se aplica según las mismas tasas en el caso de herencias que en el de donaciones *inter vivos*. Las tasas varían desde niveles moderados en El Salvador hasta niveles relativamente nominales en Honduras, donde fluctúan sólo con el grado de parentesco. En los restantes tres países, las tasas se fijan en relación con la cuantía de la transferencia a la vez que con el grado de consanguinidad.

Los impuestos de herencias y donaciones no podrían transformarse siquiera en modestas fuentes de ingreso si no fueren objeto de cambios radicales en su estructura. Sin embargo, esto encierra consideraciones importantes de política social que no caen den-

tro del objeto de este informe. Con todo, la gran variación de tasas en la región indica que no sería irrazonable elevar fuertemente, en la mayoría de los países de la región, las tasas aplicables a las grandes transferencias. La progresividad de las estructuras existentes podría todavía aumentarse, sin pérdidas importantes de ingreso, elevando los actuales niveles de exención, que son relativamente bajos, salvo en Honduras.

Los impuestos sobre la venta de propiedad raíz tienen tasas comparativamente moderadas en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. En los dos primeros países estos impuestos sustituyen hasta cierto punto a los impuestos sobre ganancias de capital. Pero sus reducidas tasas, particularmente en los últimos dos países, y su limitado radio de aplicación restringen severamente su efectividad como diques a la inversión especulativa.

d) *Los impuestos sobre la exportación*

En los países económicamente subdesarrollados, donde, como ya se observó, las condiciones del medio tornan difícil extender la base de la pirámide de contribuyentes del impuesto progresivo sobre la renta en forma a utilizarlo eficazmente como instrumento de contención de las presiones inflacionarias, el último propósito se puede alcanzar parcialmente empleando al efecto impuestos de exportación, que, aunque inferiores al de la renta en cuanto a equidad, son muy efectivos para el propósito expresado, en particular porque permiten singularizar el sector de exportación que constituye justamente la fuente de la influencia perturbadora. Poseen además la ventaja de ser de fácil administración y de difícil evasión, sin contar con que se les puede ajustar más fácilmente que al impuesto sobre la renta a los cambios de los precios y de la demanda.

En Centroamérica se ha venido haciendo uso de este tipo de impuestos sobre los productores de los principales artículos de exportación, y el procedimiento se justifica tanto por el carácter fluctuante de los precios mundiales de dichos productos —los cuales oscilan en grado y velocidad mucho mayores que los respectivos costos de producción— como por la necesidad de extraer recursos de las actividades económicas más importantes, cuando están en auge, para emplearlos en el desarrollo de una economía interna equilibrada.

Los impuestos de exportación deben poseer suficiente flexibilidad a efectos de que no se tornen en injustos y hasta ruinosos para los productores en períodos de bajos precios mundiales. Asimismo, debe dotárseles de tasas fuertemente progresivas para que cuando se presente la contraria situación en que los márgenes entre los costos de producción y los precios

se ensanchan considerablemente, sean capaces de absorber parte sustancial de esas ganancias fortuitas.

El capítulo VI, consagrado a los impuestos de exportación, examina en particular detalle la historia de la evolución del más importante en cuanto a su rendimiento que es, por supuesto, el que grava el café. Como era de esperar, los impuestos de exportación de tipo específico han demostrado absoluta inflexibilidad ante las variaciones de los precios. Por otra parte, las medidas legislativas que sólo podían mitigar por medio de una acción rápida tal inconveniente, siempre han sobrevenido con retraso. A menudo durante la cuarta década de este siglo, una producción que se había convertido más que en marginal en submarginal se vió sujeta a impuestos de exportación que, aunque moderados en cuanto a su tasa, no podía soportar sin que se intensificara su situación ruinoso. Al sobrevenir la época posterior de precios en alza y sobre todo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, los impuestos específicos e incluso los *ad valorem* de tasa única moderada, de mostraron igualmente su característica inelasticidad que los incapacita para adecuar su rendimiento a la variable situación de la actividad económica afectada. Otra vez se retardó significativamente la acción legislativa que, por medio de alzas repetidas de la tasa de impuesto, podría haber contribuido en algo a que el estado absorbiese siquiera parte de esas ganancias ocasionales, aliviando en tal modo las presiones inflacionarias derivadas de los correspondientes incrementos del ingreso nacional acumulados en un sector de la población y extensibles por lo menos parcialmente a todo el ámbito de la economía. Por ende, ese retardo en la acción de elevar las tasas específicas —o todavía mejor, de sustituirlas, como se vino a hacer más tarde, con impuestos progresivos graduados— contribuyó a que la propensión a importar fuese alta y a que hubiese mayor evasión de capitales al extranjero, con perjuicio para el equilibrio de la balanza de pagos, el nivel de las reservas internacionales y la estabilidad de la moneda.

La experiencia de Centroamérica demuestra la necesidad de ligar el impuesto de exportación a las variaciones de los precios de los productos exportados por medio de tasas *ad valorem* dotadas de suficiente progresividad. No parece que incluso los impuestos de tarifa graduada, empleados a raíz de las excepcionales alzas de precios del café que han tenido lugar de 1949 a 1954, hayan logrado a satisfacción el propósito. Si bien el cambio del sistema específico a uno relativamente *ad valorem* ha aumentado sustancialmente el rendimiento del gravamen, y con ello intensificado grandemente la dependencia de los presupuestos de una fuente ligada a los altibajos de los precios del mercado mundial, la investigación realizada demuestra que, por cuanto puede presumirse de las cifras de precios y de las estimaciones de los

costos de producción, el estado no ha llegado a absorber en los países donde es más alta la tributación, como El Salvador,²⁰ ni siquiera una tercera parte de las utilidades excepcionales que estaban realizando los productores.²¹ La conclusión, por lo demás, no parece ser distinta, en cuanto a Centroamérica se trata, incluso para países como Costa Rica y Nicaragua en que el estado, a impuestos de exportación más o menos moderados, ha añadido el impacto del impuesto sobre la renta (el cual no afecta a los resultados de la actividad cafetalera en El Salvador y Guatemala). Además, en Costa Rica y Nicaragua debe contarse la carga fiscal indirecta pero efectiva sobre los productores, representada por tipos de cambio diferenciales que les obliga a entregar sus divisas al Banco Central a un precio presumiblemente inferior al que obtendrían bajo un sistema de libertad cambiaria. En el caso de Honduras, sólo muy recientemente y ya para cuando los precios del café empezaban a ceder en los mercados mundiales, se ha procedido a una elevación sustancial del impuesto de exportación, habiendo conservado para sí los productores a través del periodo mejor, toda la ventaja excepcional proveniente de los extraordinarios niveles de los precios del fruto en años anteriores.

No es posible, en fin, descuidar, al lado de las cualidades del impuesto de exportación como freno a las presiones inflacionarias y como fuente de recursos para el estado, el defecto de dicha forma de tributación, cuando se la quiere emplear, como se ha hecho en El Salvador, a guisa de sustituto integral del impuesto sobre la renta. Es fácil presumir de antemano el carácter de regresividad que naturalmente asume para los pequeños productores un impuesto que, cualquiera sea su progresividad aparente, en realidad lo es sólo en relación con el nivel del precio de una unidad de medida del artículo exportado —el quintal, por ejemplo— pero sigue afectando con una tasa uniforme las utilidades de productores en diversos niveles de renta neta. La investigación que al respecto se ha realizado en este estudio confirma esa suposición y ha dado lugar a establecer una serie de consideraciones sobre la necesidad de aplicar siempre el impuesto sobre la renta a los excedentes de utilidades netas que puedan restar al productor después de cubrir el impuesto de exportación, o, todavía mejor, como ya lo han propuesto otros investigadores, acerca de la conveniencia de efectuar una combinación de ambos impuestos, que remedie el defecto aludido.

²⁰ Igual cosa puede presumirse acerca de Guatemala, aunque no haya sido posible en el caso establecer relación más o menos directa entre utilidades y costos.

²¹ En países de Sudamérica, como el Perú, el fisco no ha vacilado en tomar para sí hasta la mitad de esos excedentes de ingresos derivados de ventajas extraordinarias de la relación de precios del intercambio.

e) *Los impuestos de importación*

El capítulo VII está dedicado a la presentación y análisis de la fuente de ingresos, tradicionalmente de singular importancia, constituida por los derechos de importación. La mayor utilización de otros instrumentos de recaudación, como los impuestos de exportación, o la aparición de alguno nuevo, como el impuesto sobre la renta o sobre las utilidades, ha disminuído pero en ningún caso alcanzado a eliminar la preponderancia de los gravámenes que afectan a la importación.

Se ha hecho una descripción analítica de los aranceles centroamericanos, lo mismo los que estuvieron en aplicación durante parte del período examinado en este estudio que los que recientemente los han sustituído (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) e igualmente aquellos que a la fecha no han sido objeto sino de reformas parciales que no han tocado a fondo su estructura (Guatemala, El Salvador). Con tal motivo se ha revisado en general no sólo la estructura interna del instrumento arancelario sino los elementos externos complementarios de la política arancelaria de conjunto y que sirven a darle su completa fisonomía, como por ejemplo, los derivados de la política comercial que permiten definir el número de columnas que de hecho posee el arancel que se analiza. El sentido y la orientación de las reformas de fondo realizadas en los últimos años también ha sido objeto de exposición y comentario, y, asimismo, con ocasión del examen de la evolución en los rendimientos del impuesto, se ha dado atención, aunque naturalmente en menor grado, a las reformas parciales que han servido a determinar en gran parte las variaciones en los expresados rendimientos.

En la parte descriptiva inicial, se ha procedido también a enumerar las contribuciones adicionales, que aparte de las que claramente tuvieran el carácter de tasas satisfechas con motivo de un servicio rendido, han venido pesando en cada país sobre la mercancía importada y formando por lo tanto parte de la estructura de conjunto de los impuestos de importación.

En efecto, la existencia general en Centroamérica, hasta hace poco, de aranceles predominante y a veces casi exclusivamente específicos, y por lo tanto dotados de extrema rigidez ante las oscilaciones de los precios de importación, ha conducido a emplear en todos los países como instrumento de compensación de ese defecto numerosos recargos adicionales o derechos especiales que, como en el caso de la gasolina, han tomado a menudo el aspecto aparente de impuestos internos. La proliferación de esos recargos e impuestos adicionales o especiales se explica además por la tendencia a crear, con perjuicio de la unidad de caja, gravámenes con afectación especial; y asimismo se les ha utilizado como un medio de ele-

var indirectamente los aranceles, salvando los obstáculos de aforos convencionalmente consolidados, cuya renegociación, en provecho de su desarrollo económico o de la elevación de sus recursos fiscales, no se encontraba en situación de obtener fácilmente el país que había otorgado la concesión contractual.

De parte de los países de la América Central se ha mostrado una inclinación casi general en años recientes a reformar los aranceles no sólo con vistas a dotarles de una nomenclatura de carácter más moderno y científico como la NÁUCA, sino con el doble propósito de remediar su falta de elasticidad imprimiendo a las tasas un carácter mixto al añadir en la mayoría de los casos un aforo adicional *ad valorem* al aforo básico de carácter específico. Además se absorben así en la tasa combinada los múltiples recargos y derechos adicionales que han venido confundiendo y complicando al sistema de conjunto de impuestos sobre la importación. Este ha sido por lo menos el caso de Costa Rica y Nicaragua; en cuanto a Honduras, el otro país que ha verificado una reforma en fecha reciente, se ha optado por el procedimiento de mantener el aforo específico en un número considerable de casos y establecer el de carácter *ad valorem* en otro número igualmente considerable de ocasiones. En El Salvador y Guatemala no se ha procedido todavía en el sentido de imprimir al arancel un carácter de mixto en un sentido o en el otro, sino que dentro de las respectivas tarifas continúan preponderando, como antes, los aforos específicos. Tampoco se han verificado hasta la fecha en los dos países últimamente nombrados reformas que absorban dentro del arancel los recargos y derechos adicionales que paulatinamente se han venido creando y que son mucho más numerosos en el segundo país aludido que en el primero.

El examen de las cifras de rendimiento de los aranceles mismos en particular, y en general del conjunto de los derechos de importación, ha confirmado la inelasticidad de los sistemas empleados en Centroamérica, en períodos de alza de precios de los artículos de importación. En otros términos, ha habido una pérdida de valor lo mismo fiscal que proteccionista de dichos instrumentos de recaudación ante tal emergencia, no obstante la influencia compensatoria ejercida por los recargos y derechos adicionales en los casos en que poseen carácter *ad valorem*. El examen así realizado, que viene a confirmar los resultados de investigaciones anteriores sobre el punto, es bastante significativo y señala la conveniencia de dotar incluso a los aranceles mixtos recientemente establecidos de un carácter *ad valorem* más neto e intenso, no obstante que el análisis verificado haya padecido de la limitación de no poder evaluar sino en el caso de Honduras, y hasta cierto punto en el de Costa Rica, las variaciones a través del tiempo en la equivalencia neta de los rendimientos en relación con el valor

de las importaciones. En cuanto a los otros países ha tenido que procederse sobre la base de equivalencias *ad valorem* brutas por no disponer de datos acerca del valor de las importaciones exentas o exoneradas fuera del sistema arancelario o, al menos, del valor fiscal de dichas exenciones y exoneraciones.

En todo caso, no obstante las limitaciones derivadas de los métodos indirectos de análisis que ha sido preciso emplear, parece quedar bastante dilucidada la conveniencia de la adopción por los países del Istmo de métodos de determinación de la base del impuesto *ad valorem* que permitan un ajuste automático de la carga del impuesto y del rendimiento de éste a la evolución de los precios de los artículos de importación en los mercados productores. Son más que evidentes las dificultades con que tropieza la aplicación de tal sistema, sobre todo por la necesidad que encierra de controlar los precios declarados para la mercancía o de establecer y estar reformando continuamente tablas o cuadros en que la base del impuesto se ajuste continuamente, en el caso de cada artículo, a los precios del mercado mundial. Sin embargo, tales dificultades no son invencibles puesto que diversos países, entre ellos por ejemplo México, han ideado procedimientos para solucionarlas, efectuando la necesaria determinación por medio de organismos que mantienen constantemente al día las fijaciones de precios requeridas para la aplicación del impuesto.

Habría sido sumamente útil verificar la apreciación del grado en que el sistema arancelario ejerce su impacto sobre las importaciones de bienes de producción y en general las que pueden considerarse de interés para la promoción e impulso del desarrollo económico y la medida en que frena las que no poseen ese carácter y sobre todo a aquellas que pueden considerarse como no esenciales. Pero tan interesante examen no ha sido posible por la falta de datos. En efecto, las agrupaciones de los aranceles existentes durante el período analizado, que obedecen a otros propósitos y finalidades, no permiten establecer la discriminación o las subdivisiones que tendrían indispensablemente que servir de fundamento a ese tipo de estudio; sólo habría sido posible vencer esa dificultad disponiendo, como otros investigadores lo han hecho para períodos anteriores en cuanto a países como El Salvador, de las facilidades de un trabajo de largos meses sobre el terreno. Las nuevas reformas han establecido agrupaciones y subdivisiones que se prestan mucho mejor a un análisis de las importaciones, desde el punto de vista de su importancia económica, pero los aranceles recién implantados han estado tan poco tiempo en vigor que no ha podido aprovecharse tal ventaja.

La orientación proteccionista o no de los aranceles no ha sido posible apreciarla sino muy insuficientemente. No obstante, con el mayor interés ma-

nifestado recientemente en impulsar el desarrollo económico de los países centroamericanos, se advierte que en ocasión de las reformas estructurales del arancel se está otorgando mayor importancia que en el pasado a los propósitos proteccionistas.

Una cuestión importante de conjunto es el grado en que los aranceles, las reformas de los mismos y los derechos adicionales y recargos que han venido complementando el sistema arancelario, han alcanzado a limitar la elevada propensión a importar originada en las presiones inflacionarias, a reducir en particular la importación de artículos suntuarios, a prevenir en general la creación de situaciones de peligro para la balanza de pagos. A falta de datos suficientes, se han podido establecer sin embargo casos particulares que sirven de ejemplo de cómo los retardos en las reformas a los sistemas de tributación aduanera, o la insuficiencia o retraso en la aplicación de otros sustitutos, como los recargos cambiarios—cuando no la temprana eliminación de ellos o un incompleto traslado de la carga correspondiente al arancel— han producido el resultado de aumentos verticales de la importación de artículos de escaso o nulo interés para el desarrollo económico y de paralelo malgaste de divisas.

f) *Tributación de las empresas extranjeras*

Hasta hace relativamente pocos años la mayoría de las empresas extranjeras importantes de Centroamérica habían disfrutado de una situación especial, de acuerdo con los contratos de concesión a largo plazo que les concedían inmunidad a todo impuesto futuro que no estuviese especificado en dichos contratos.

A partir de 1949 esta política ha sufrido cambios importantes como resultado de la promulgación o reforma de la legislación del impuesto sobre la renta y de la revisión de los contratos de concesión celebrados con las principales empresas extranjeras que operan en Centroamérica—las compañías fruteras en Costa Rica, Guatemala y Honduras. Estas compañías satisfacen ahora el impuesto sobre la renta, si bien con la limitación de que su obligación total no excederá del 30 por ciento de sus utilidades netas.

En tres países—Costa Rica, Honduras y Nicaragua— las leyes del impuesto sobre la renta obligan explícita o implícitamente a todas las empresas que operan dentro de sus fronteras, sin tener en cuenta las inmunidades de que hayan gozado conforme a los contratos de concesión preexistentes. En el caso de El Salvador la nueva ley del impuesto sobre la renta exime específicamente a las compañías que gozan de inmunidad del impuesto sobre la renta en virtud de contratos de concesión. Sin embargo, los dividendos o utilidades que estas compañías pagan o acreditan a receptores en el exterior están sujetos al im-

puesto según una cuota única de 20 por ciento. El impuesto de Guatemala sobre las utilidades de las empresas lucrativas contiene una disposición semejante con respecto a las compañías que gozan de inmunidad por lo que se refiere a este impuesto de acuerdo con contratos de concesión; en cambio, a diferencia del caso de El Salvador, las transferencias de dividendos o utilidades que estas compañías hagan al exterior no están sujetas al impuesto. Un impuesto sobre beneficios de ausentes, que en la práctica sólo se ha aplicado a los pagos de intereses hechos al exterior, fué derogado a principios de 1955. El único cambio ha sido, como se hizo ya notar, la revisión del contrato con la subsidiaria de la United Fruit Company.

Las principales empresas afectadas por las recientes medidas son subsidiarias o sucursales de sociedades de Estados Unidos y, en menor grado, de sociedades canadienses. Como los impuestos sobre la renta en Centroamérica son considerablemente menores que los impuestos correspondientes en Estados Unidos y Canadá, pueden ser absorbidos completamente por el crédito fiscal sobre las obligaciones de empresas extranjeras en los últimos países citados. Lo mismo se puede decir de las subsidiarias o sucursales de compañías del Reino Unido, aunque éstas son relativamente de menor importancia en la región. De lo anterior resulta que las obligaciones tributarias internacionales netas de las empresas extranjeras no se han aumentado por las nuevas disposiciones del impuesto sobre la renta o por la reciente revisión de los contratos, y que muy probablemente los incentivos para ampliar sus actividades en la región no han sido afectados en forma adversa. El efecto más saliente de los recientes cambios que en su condición tributaria han experimentado las empresas extranjeras en la práctica ha sido una transferencia de ingreso (de consideración en los casos de Costa Rica, Honduras y Guatemala) de las tesorerías de sus países de origen a las de Centroamérica.

Se ha hecho un esfuerzo en el capítulo VIII por estimar la importancia relativa de la tributación en Centroamérica como un obstáculo a nuevas inversiones privadas extranjeras en la región, y de las exenciones de impuestos como incentivos para tales inversiones. Las principales conclusiones provisionales son las siguientes:

i) Los impuestos sobre las utilidades netas de las empresas extranjeras probablemente no constituyen graves impedimentos a inversionistas extranjeros potenciales en tanto que permanezcan por debajo de los niveles de los impuestos correspondientes en los países de origen, porque tales impuestos son totalmente absorbidos por el crédito contra las mayores obligaciones fiscales en estos últimos países.

ii) Los impuestos que no pueden ser acreditados contra las obligaciones por concepto de impuesto so-

bre la renta en los países exportadores de capital (por ejemplo, impuestos de producción y exportación) pueden constituir fuertes obstáculos. Sin embargo, esto dependería de una serie de factores, el más importante de los cuales sería la tasa potencial de utilidades en las industrias afectadas. Una de las ventajas importantes de los impuestos de producción y exportación es que se les puede recaudar fácilmente. En países donde las autoridades fiscales tienen poca experiencia en el impuesto sobre la renta, particularmente difícil de aplicar a empresas extranjeras, puede ser preferible confiar por lo menos en parte en los impuestos de producción a fin de asegurar los ingresos.

iii) Las exenciones de impuestos no es probable que constituyan por sí mismas suficiente incentivo para superar otros obstáculos que se oponen a la afluencia de capital extranjero, como lo limitado del mercado interno, el exceso de restricciones legales o la falta de un buen sistema de transportes y comunicaciones en el caso de industrias que trabajan para el mercado extranjero. En cambio, las exenciones de impuestos son efectivas una vez que se han vencido estos obstáculos, porque tienden a estimular a las empresas extranjeras a que reinviertan sus utilidades

en Centroamérica, dado que los mayores impuestos sobre la renta en sus países de origen sólo pueden evitarse si no se envían las utilidades a esos países. De ahí que las concesiones tributarias dirigidas a estimular la reinversión de utilidades sean la forma más adecuada de ofrecer incentivos a los inversionistas extranjeros.

Finalmente, debe hacerse notar que ya se han incorporado en las propias leyes fiscales o en leyes especiales de fomento expedidas en los países de Centroamérica concesiones tributarias encaminadas a estimular la inversión. Sus modalidades se examinan en el capítulo IV. Una de sus características más convenientes que debe mencionarse aquí es que son otorgadas en iguales condiciones tanto a empresas nacionales como a empresas extranjeras. Este método parecería preferible al de establecer concesiones discriminatorias, de acuerdo con contratos a largo plazo, a determinadas empresas. La experiencia en Centroamérica y en otras partes ha enseñado que las concesiones tributarias inflexibles que obligan al gobierno por largos períodos, por convenientes que puedan parecer en la fecha en que se las establece, pueden con el tiempo no guardar la debida proporción con los beneficios derivados por los países afectados.

Capítulo IV

LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y LAS UTILIDADES

1. *Consideraciones generales acerca de la estructura de los impuestos sobre la renta y las utilidades en Centroamérica*

En el Anexo B se presenta un resumen de la estructura de las legislaciones de impuestos sobre la renta y las utilidades existentes en las cinco repúblicas centroamericanas. El propósito de tal resumen es no sólo facilitar la comparación de las diversas legislaciones, sino que también desembarazar al texto de una exposición de detalle acerca de los cinco sistemas que, por el mismo hecho de referirse a toda una serie de textos legales distintos en cuanto a solución de variados problemas, sería susceptible de oscuridad y confusión.

La presente sección se limita a observaciones y comentarios de carácter general sobre la estructura de los sistemas y algunas de sus particularidades.

a) *Antecedentes*

La imposición sobre la renta, en la forma perfeccionada en que hoy se la conoce, no vino a ser adoptada sino hacia la segunda década de este siglo en países como los Estados Unidos y Francia. En los países insuficientemente desarrollados, con facilidades administrativas elementales, como los centroamericanos, ha habido cierta anticipación en aplicarla y no debe extrañar que se haya tropezado con una serie de dificultades al emprender la modernización del sistema fiscal, por medio de la implantación de un impuesto acorde con las facultades individuales que compense el impacto generalmente regresivo de los impuestos indirectos.

El Salvador y Costa Rica fueron de los primeros países centroamericanos en intentar establecer sistemas de impuesto sobre la renta; y es lógico sustentar que todavía son susceptibles de perfeccionamiento lo mismo esas legislaciones que las correspondientes a sistemas recientemente implantados como los de Honduras y Nicaragua. En el caso de Guatemala, donde existen impuestos parciales que afectan utilidades y rentas de ciertas fuentes, se ha advertido desde hace varios años la necesidad de establecer un impuesto general sobre la renta, pero ninguno de los varios proyectos ha llegado a ser aprobado.

La primera ley de impuesto sobre la renta de El Salvador data de 1915, sufrió reformas en 1916 y

se la mantuvo en tal forma en vigor hasta 1951, cuando fué dictada la actual legislación. Costa Rica estableció en 14 de noviembre de 1931 un sistema elemental de categorías optativas, dotado de formas de control prácticamente inoperantes por lo simples, el cual duró hasta que fué dictada la presente ley de 1946, que ha sufrido varias reformas de las cuales la última data de 1954. En Guatemala se implantó en 1938 la contribución intitulada impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas, que hasta hoy no ha recibido reformas en cuanto a su estructura y a la cual se añadió en 1947 el denominado impuesto sobre beneficios de capital. Las leyes de Honduras y Nicaragua son, respectivamente, de 1949 y de 1952, y ya la primera ha sido objeto de algunas reformas.

b) *Tipos de sistema*

Del Anexo B y de los antecedentes legislativos sobre tributación sobre la renta en Centroamérica se desprende que los tipos de impuesto sobre la renta o sobre las utilidades existentes en el Istmo no corresponden al impuesto cedular de tipo perfeccionado compuesto por una serie de impuestos básicos proporcionales sobre la renta neta de determinadas actividades y por un impuesto progresivo complementario sobre la renta líquida global. Pero tampoco obedecen del todo al otro sistema más en boga, o sea, el de impuesto único sobre la renta global, que se distingue por la sujeción de las rentas de toda fuente a una sola tarifa progresiva, con la adición a lo sumo de una tarifa especial para las sociedades de capital. A éstas se reconoce una personalidad auténticamente diferente de la de sus socios por la razón de que existe en realidad separación de patrimonios entre la una y los otros; desde luego que los socios no son responsables de los resultados de las operaciones de la sociedad sino hasta el límite de su aporte.

La tendencia a establecer impuestos sobre utilidades de las empresas en general, para facilitar el establecimiento de la base del gravamen y su recaudación y contrarrestar las evasiones, parece haber sido el factor que ha inclinado a las legislaciones centroamericanas a no implantar sistemas de más ortodoxa semejanza al tipo de impuesto único sobre la renta global que, por sobre el sistema cedular, ha gozado de preferencias en el Istmo porque se le supone más simple.

El caso más peculiar es el de Guatemala, donde no existen sino impuestos parciales —sobre las utilidades de las empresas y los rendimientos de especificadas inversiones inmobiliarias y mobiliarias—, los cuales por su naturaleza y efectos revisten un carácter real, antes que el personal que es propio de la tributación sobre la renta.

Los sistemas de Nicaragua y Costa Rica se alejan menos que los demás de las formas inherentes a un impuesto único sobre la renta global. Contienen una tarifa única que se aplica por igual a las rentas de toda fuente de las personas naturales y de las jurídicas, y se ceñirían completamente al sistema indicado si no fuera porque no son las sociedades de capital exclusivamente las constituidas en sujeto de impuesto sino que se considera tales a las sociedades de todo tipo. En el caso de Nicaragua, las sociedades de personas con capital de menos de 200.000 córdobas están exceptuadas de tributar y debe el socio incluir en su declaración personal la participación percibida, con lo cual viene a ser el sistema nicaragüense el de mayor aproximación en Centroamérica al tipo de impuesto único sobre la renta global.

c) *Derivados del carácter personal o real de los impuestos sobre la renta*

Es propio del impuesto sobre la renta, tal como se le aplica en el mundo contemporáneo, el encarnar un impuesto personal que solicita afectar la entera capacidad contributiva del sujeto de impuesto y dejar a éste constituido en contribuyente no sólo de derecho sino de hecho, con escasas posibilidades de transferir el impuesto a otras espaldas. La necesidad de que el impuesto sobre la renta conserve ese carácter es de gran urgencia en los países insuficientemente desarrollados, sobre los cuales ha venido hasta hace poco pesando una vieja estructura fiscal compuesta casi exclusivamente de impuestos sobre el consumo y las transacciones en general que ejercen de ordinario un impacto regresivo sobre los sectores de bajos ingresos. Además, no sólo privan razones de equidad fiscal, esto es, de mejor distribución de la carga tributaria de acuerdo con las facultades individuales, sino que existen razones de orden económico para mirar con preocupación la tendencia a imprimir a los impuestos sobre la renta un carácter de imposición real que los conduciría a no diferenciarse en mucho, en cuanto a sus efectos, de los demás impuestos, legados por la época colonial. El progreso económico de los países insuficientemente desarrollados exige que el estado utilice el impuesto sobre la renta, a la vez que como un instrumento de acopiar mayores recursos para aumentar la inversión pública, también como un medio de redistribución de la renta nacional que permita mejorar la enseñanza, la higiene y

la salud pública, así como las condiciones de trabajo del pueblo. En la medida en que los impuestos sobre la renta sirvan para financiar este proceso destinado a incrementar los conocimientos y la capacidad de trabajo de la población, a costa del consumo suntuuario y de las inversiones no productivas, contribuyen a aumentar la productividad y acelerar el desarrollo económico.¹

Tales motivos justifican el que se le dé atención a la tendencia más evidente en unos casos, menos evidente en otros, de las legislaciones de Centroamérica de otorgar a la imposición sobre la renta, sin duda con vistas a facilidades de determinación de la renta gravable y de recaudación fiscal, la forma y el carácter de impuestos sobre utilidades de empresas en general que se prestan ineludiblemente con mayor facilidad a la traslación que un auténtico impuesto personal sobre las rentas de toda fuente, porque facilitan al empresario identificar el peso del impuesto sobre la unidad de mercancía o sobre el servicio rendido.

La evidencia del defecto señalado de los impuestos sobre empresas la han querido encontrar algunos autores incluso en sistemas como el de los Estados Unidos, mucho más cercano que cualquiera de los centroamericanos al tipo de impuesto único sobre la renta global, ya que sólo las sociedades anónimas están sujetas a un impuesto especial y las rentas individuales de toda fuente caen bajo el impuesto general. Se ha pretendido en efecto en ese país que los hombres de negocios tienen tendencia a considerar que el referido impuesto especial sobre la renta de las sociedades por acciones constituye parte de los costos de producción y debe ser descargado en consecuencia sobre el consumidor siempre que la situación del mercado lo permita.² La afirmación se refiere simplemente a que en el caso de las sociedades anónimas —las cuales predominan en la producción de bienes y servicios en un país como los Estados Unidos— es muy corriente que se tenga en cuenta para fijar el precio de venta al cual aspira el productor la necesidad de proveer a la larga una retribución constante a los accionistas, cuya participación no difiere de otros tipos de inversión, como la suscripción de obligaciones, por lo menos en el sentido de representar un aporte de capital a un negocio regularmente organizado y dirigido por otras personas y al cual

¹ Cf. W. H. Heller, *Fiscal Policies for Underdeveloped Economies*, Naciones Unidas, *Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries* (No. de venta: 1955.II.H.I)

² Hacen referencia a la expresada tendencia Blough, Hansen y Groves. La analiza además Lindholm en varias de sus obras y particularmente en *Public Finance and Public Policy* (Nueva York, Pittman Publishing Corporation, 1950).

no está ligado el accionista sino por la expectativa de utilidad sobre la inversión efectuada.³

El interés que tiene este antecedente para el caso que nos ocupa es por supuesto que ratifica el hecho de que cuando se sujeta a un impuesto especial de cualquier índole a un número considerable de contribuyentes —personas naturales o jurídicas— que, por su posición en el mercado, el monto de su aporte a la producción total o cualquier otra circunstancia, constituyen factor determinante en la fijación de los precios del mercado, se desarrolla una tendencia a considerar el impuesto como parte de los gastos de producción y a pasarlo al consumidor. Semejante pretensión, por supuesto, puede verse frustrada por la presencia de una demanda elástica o de una oferta de igual carácter.

No es difícil aplicar el razonamiento a Guatemala, en donde el impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas es un gravamen especializado sobre la casi totalidad de las empresas que desenvuelven actividades de carácter comercial en el sentido amplio de la acepción, o sea, el que se le confiere en derecho mercantil.⁴ El acusado carácter de realidad que adquiere asimismo en Honduras el impuesto sobre la renta, por estar sujetas a una tarifa especial⁵ todo tipo de empresas, incluso las de propiedad de empresarios individuales, da igualmente derecho a creer que, como en el caso de Guatemala, donde la traslación del impuesto sobre las utilidades ha sido verificado por algunos autores,⁶ se debe estar trasladando en alto grado al consumidor el impuesto sobre la renta de las empresas, o por lo menos, que el tipo de imposición está facilitando grandemente que el fenómeno se efectúe cada vez que así lo permita la situación del mercado.

El caso de El Salvador es menos claro. Parece a primera vista que la intensidad de la tendencia expresada debe ser menor en este país tanto en grado como en facilidades de realización. Porque si bien existe allí un impuesto especial sobre empresas, dotado de una tarifa especial y el cual afecta no sólo a las sociedades anónimas sino a las de todo tipo, aparte

³ Se ha anotado que, en cambio, la empresa individual posee mayor tendencia a sobrevivir en situación marginal y hasta submarginal porque, aparte del afán de ganancia, su propietario obedece a otras motivaciones para proseguir en el negocio, como por ejemplo, el deseo de independencia, la inclinación a permanecer dentro de la profesión que conoce, etc. Para una discusión de la tesis marginalista de la determinación del precio en relación con las sociedades anónimas y una presentación de algunas objeciones a la misma, ver Lewis A. Kimmel, *Taxes and Economic Incentives* (Washington, D. C., The Brookings Institution, 1950).

⁴ Se exceptúa sólo a aquellas con capital inferior a 2.500 quetzales.

⁵ La nueva ley de 1º de abril de 1955 que establece una tarifa única para toda clase de rentas no cambia a este respecto la situación, pues todas las empresas, incluso las individuales, son gravadas bajo declaración separada.

⁶ Adler, Schlesinger y Olson, *op. cit.*, cuadro 31.

de tratarse de un impuesto adicional bastante más moderado que el individual, no afecta a las empresas individuales de las cuales es de presumir que provenga la parte más sustancial de la oferta de bienes y servicios. Los propietarios de éstas están sometidos, en cambio, al impuesto principal sobre la renta individual, con la consecuencia de que al fundirse así todas sus rentas —salvo la de origen cafetalero— para ser afectadas por el tributo se encuentren fuera de situación de identificar con facilidad la carga de impuesto por unidad de mercancía o de servicio prestado y se les dificulte por lo mismo concurrir con las sociedades en el intento de trasladar el gravamen al consumidor. Hay, no obstante, que tener en cuenta que la afirmación anterior de que la mayor parte de la oferta en el mercado debe corresponder a empresas individuales se ve un tanto contradicha por el hecho de que las declaraciones de renta correspondientes a 1953 —las presentadas hasta 20 de diciembre de 1954— muestran que las rentas brutas personales de toda fuente sujetas a gravamen ascendieron a 227,5 millones de colones y las de sociedades domiciliadas a la cifra de 254,7 millones. A esto debe añadirse la consideración de que las empresas individuales pequeñas actúan a menudo como distribuidoras de las grandes y en particular de las sociedades, con la consecuencia de que aumente la influencia de las últimas como factores de formación de los precios. Una hipótesis que podrá resolver la aparente contradicción entre los supuestos anteriores y aquellos a que dan lugar las cifras y consideraciones que se acaban de exponer, es que posiblemente proviene de las sociedades en general la oferta de una serie de artículos en que más o menos se especializan —manufacturas en cuanto a las industriales, artículos de importación vendidos, en el caso de las comerciales, por agencias exclusivas de fabricantes extranjeros— y que, consiguientemente, las sociedades se encuentran en general formando parte de un sector particular de la oferta y si pueden, en el grado en que se lo permita la posición de cada una dentro de la última, la elasticidad o inelasticidad de la demanda respectiva y la situación momentánea de conjunto del mercado, aprovechar la facilidad que les otorga la forma de impuesto de descargar éste sobre el consumidor.

En cuanto a los casos de Costa Rica y El Salvador, puede presumirse que la desnaturalización del impuesto sobre la renta en el sentido de desvirtuarlo de su carácter de personalidad hacia uno de realidad, no ha llegado a facilitar la traslación en tan alto grado como en Guatemala y Honduras. Si bien en los dos países primeramente mencionados se sujeta a todas las sociedades, y no sólo a las de capital, a la tarifa general, de todos modos no corresponde a las empresas organizadas en forma de sociedad sino una leve parte de la oferta total de bienes y servicios, siendo por lo tanto de presumir que influyan poco en la

formación de los precios. Los empresarios individuales, deben refundir sus rentas de toda fuente para efectos de la aplicación del tributo, y en consecuencia no les es posible efectuar los cálculos que han de presidir al intento de traslación.

Cabe, de todas maneras, destacar la proclividad de la imposición sobre la renta o las utilidades, cuando adquiere carácter real en lugar del personal que le es propio, a facilitar la traslación; y asimismo que la implantación de impuestos sobre la renta líquida global del contribuyente, sin desviaciones hacia un carácter de realidad, sólo puede llevarse a cabo sin inconveniente para el control del impuesto y su buen rendimiento mediante una modernización de los organismos encargados de administrar la tributación sobre la renta. Los modestos rendimientos de los impuestos sobre la renta en Centroamérica que se analizan más adelante indican, en todo caso, que no parecen haberse derivado hasta ahora resultados muy apreciables del intento de obviar de este modo las dificultades de determinación de la renta gravable y correcta recaudación del tributo.

d) *La determinación del líquido imponible*

Un análisis sucinto de las reglas a que obedece la determinación del líquido imponible en las legislaciones centroamericanas es de interés porque de la mayor o menor liberalidad de ellas depende en gran parte el nivel del rendimiento del impuesto. Pero debe reconocerse que al hacer pesar el impuesto sobre un número excesivo de contribuyentes en virtud de prever exenciones básicas demasiado bajas, se puede recargar demasiado la labor administrativa y, en consecuencia, se dejan de controlar adecuadamente las declaraciones de los beneficiarios de altos y medianos ingresos. Ello redundaría, por supuesto, en menores rendimientos.

Este problema no debe perderse de vista al examinar las legislaciones centroamericanas, pero sin descuidar igualmente que puede llegarse demasiado lejos en sentido contrario y sentar reglas de determinación del líquido imponible que pueden hacer esfumar, por las excesivas concesiones que otorgan al contribuyente, la mejor parte de la materia que constituiría de otro modo base de un mejor rendimiento del impuesto.

La consideración del problema a que se refiere esta sección conduce a considerar brevemente los siguientes problemas: *i)* renta neta o renta líquida como materia gravable; *ii)* exenciones personales absolutas en virtud de la legislación de impuesto sobre la renta; *iii)* exenciones personales absolutas derivantes de situaciones anteriores al impuesto sobre la renta; *iv)* exenciones reales de impuesto; *v)* deducciones a la renta bruta para formar la renta neta; y *vi)* exenciones básicas personales.

i) Renta neta o líquida como materia gravable. Las legislaciones centroamericanas no difieren mucho de las reglas más o menos universales en cuanto al modo como resuelven la cuestión que ahora se procede a examinar.

En cuatro de los países bajo estudio, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, y El Salvador, la materia gravable es en términos generales, en el caso de las personas jurídicas, la renta neta de las mismas, constituida por su renta bruta menos los gastos necesarios para producirla y conservar su fuente y otras deducciones especiales que les permita la ley. En el caso de las personas naturales su renta neta es determinada en igual forma que la de las personas jurídicas, menos las deducciones personales (de mínimo vital y por cargas de familia) que la ley señale. Como en la generalidad de las legislaciones, existe toda una serie de rentas —como las provenientes de sueldos, salarios y en general las derivadas del trabajo personal ejercido en relación de dependencia hacia un patrón, así como los productos de las inversiones mobiliarias— en relación con las cuales se consideran equivalentes las expresiones renta bruta y renta neta y, en consecuencia, el líquido imponible está constituido por la primera menos las deducciones personales aludidas.

En Guatemala la materia gravable viene a ser: *a)* para uno de los impuestos existentes, las utilidades de las empresas mercantiles y las de las agrícolas organizadas en forma de sociedad anónima, determinadas en la forma que se indicó para la renta neta en los casos de los otros países, con la salvedad de que se permite además la rebaja de sueldos para los administradores del negocio de acuerdo con pautas y limitaciones que señala la ley; de que se otorga una exención de base de 500 quetzales y de que no constituyen sujeto de impuesto las empresas con capital menor de 2.500 quetzales; y *b)* para el otro de los impuestos en vigencia, los rendimientos brutos de las inversiones inmobiliarias y mobiliarias cuando la renta de conjunto de tales fuentes exceda de 250 quetzales; sin que se permita la deducción de gastos de mantenimiento que podría ser admisible en el primer caso ni tampoco se concedan en el uno o el otro deducciones personales por cargas de familia.⁷

ii) Exenciones personales absolutas. Las exenciones personales absolutas creadas por las legislaciones centroamericanas de impuesto sobre la renta son

⁷ Se hace de momento abstracción de un tercer impuesto que siempre ha asumido menor importancia en cuanto a su rendimiento y que recientemente (21 de enero de 1955) ha sido abolido: el de beneficios de ausentes. Había sido creado por la propia ley que estableció el impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas (Decreto número 2099 de 27 de mayo de 1938) ésta en su artículo 17 sujetaba a la misma tarifa que las utilidades afectadas por el impuesto principal que creaba, a "los dividendos, participaciones, arrendamientos y beneficios, eventuales de cualquier origen comprobable, obtenidos en la república por personas individuales o jurídicas extranjeras, o que residan permanentemente en el extranjero".

más o menos las corrientes en todos los países y no merecen examen especial tanto por esa razón como porque, salvo una extensión desmedida que no alcanzan en el Istmo, no son susceptibles de constituir factor de influencia en cuanto a infracción de la regla de generalidad del impuesto o a disminución de su rendimiento.⁸ No constituyen así, en términos generales, sujeto de impuesto en Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, las entidades de derecho público, los entes estatales autónomos o, en fin, bajo condiciones o especificaciones —e incluso excepciones— que hacen variar en detalle el sistema de país a país, una serie de instituciones (religiosas, benéficas, culturales, de mutualidad, gremiales, etc.), que poseen en grado variable pero generalmente existente el denominador común de no perseguir fines de lucro con sus actividades. Se comprende igualmente entre las personas exentas a los agentes diplomáticos y consulares por las remuneraciones recibidas de sus gobiernos por razón de sus funciones.

Por razón del carácter abiertamente real de la legislación de Guatemala, que no establece impuestos personales sobre la renta sino gravámenes sobre los resultados de las actividades de empresas y sobre los rendimientos de determinadas especies de inversión, parece a primera vista que no se presenta allí la cuestión de las exenciones personales. Sin embargo, la ley que establece el impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas no considera sujeto de impuesto a las empresas mercantiles (en sentido amplio) de capital en giro virtual o efectivamente aportado inferior a 2,500 quetzales, y otorga además de modo especial el favor de la exención, especificándolos nominalmente, a los establecimientos de enseñanza, a las sociedades mutualistas de previsión o de seguro y a las cooperativas que, de acuerdo con el Código de Comercio, no posean carácter comercial; a las empresas agrícolas, salvo que asuman la forma de sociedad por acciones; a los hospitales y casas de salud particulares; a las empresas editoriales que se consagren exclusivamente a la respectiva actividad editora sin ejercer comercio adjunto; a los radio-periódicos en tanto no disfruten de beneficios netos anuales superiores a 3.000 quetzales; y, aparte de estas exenciones que se pueden calificar de absolutas, exime del impuesto particular en cuestión por estar sujetos a imposición separada especial, a las empresas de seguro de vida y de accidentes, a las de espectáculos públicos y a las mineras. De los casos enunciados, el de más considerable importancia es

⁸ La referencia es a las exenciones personales absolutas corrientes en todas las legislaciones de impuesto sobre la renta. Las exenciones en favor de ciertas empresas extranjeras en virtud de contratos de concesión especiales (de explotación de tierras, minas o de servicios públicos), que si han tenido importancia, se examinan en el capítulo VIII. La única legislación de impuesto sobre la renta o sobre utilidades del Istmo que menciona específicamente las exenciones últimamente nombradas es la de El Salvador en el numeral 8° del artículo 23.

el de la exención a favor de las empresas agrícolas no organizadas en forma de sociedad por acciones, que viene a culminar prácticamente en la exención de la casi totalidad de la renta proveniente de actividades agrícolas y que, en razón de su interés, será considerado más tarde al tratar de las rentas exentas de impuestos.

iii) *Exenciones personales absolutas derivantes de situaciones anteriores al establecimiento del impuesto sobre la renta.* Este tipo de exenciones está representado por las situaciones especiales de que han disfrutado ciertos contribuyentes —particularmente algunas empresas inversionistas extranjeras exentas por sus contratos de concesión— y constituye un tema que es tratado en sus diversos aspectos en el capítulo VIII de este estudio. Esta sección se limitará a algunas referencias a la situación jurídico-fiscal de las expresadas empresas, reservando para el capítulo antedicho la consideración más amplia de las cuestiones económico-fiscales relacionadas con la existencia de esta categoría de exenciones y con las variaciones de que han sido objeto recientemente, en un número de casos, las respectivas situaciones a raíz de reformas legislativas y de los contratos de concesión.

En Costa Rica gozaron primitivamente de exención, en virtud de sus contratos de concesión, la Compañía Bananera de Costa Rica y la Chiriquí Land Company, subsidiarias de la United Fruit Company. En virtud de un acuerdo entre el gobierno y las empresas beneficiarias celebrado a fines de 1949, quedaron sujetas a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1946, que establece una tasa máxima de 15 por ciento sobre la renta neta excedente de 500.000 colones; en fin, en junio de 1954 se concluyó un nuevo arreglo mediante el cual las expresadas empresas quedan sujetas a una reforma de la ley que lleva la tasa al 30 por ciento.

En el caso de Nicaragua la información acerca de las empresas que han disfrutado antes de una exención general de impuestos está dispersa e incompleta. El artículo 10. de la ley vigente de impuesto sobre la renta establece que se aplicará el gravamen incluso a las empresas exentas por sus contratos de concesión. Como han sido en particular compañías extranjeras explotadoras de oro las que han venido gozando del favor que se acaba de mencionar, es interesante observar que de las cifras de rentas netas declaradas y de impuesto liquidado para el período 1953/54 se deduce una participación de las empresas mineras en las primeras que asciende a un 5,79 por ciento y una contribución de ellas en el monto del impuesto de un 2,46 por ciento.⁹

⁹ Dirección del Impuesto sobre la Renta, *Rendimiento y distribución del impuesto sobre la renta*, período del 1° de julio de 1953 al 30 de junio de 1954, movimiento hasta el 28 de febrero de 1955, Managua, Nicaragua.

En Honduras, con motivo de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1949 que por primera vez establecía este tipo de tributación, se verificaron modificaciones de las concesiones originales —particularmente con la Tela Railroad Company, una subsidiaria de la United Fruit Co., específicamente bananera— que sujetan a las empresas antes exentas a las disposiciones de la nueva ley. La situación ha vuelto a cambiar a raíz de la reforma de la última de fecha 10. de abril de 1955 que eleva la tarifa de un máximo de 15 por ciento a uno de 30 por ciento para las rentas netas superiores a un millón de lempiras y que, además, en su artículo 20. indica que el impuesto es aplicable incluso a las personas que gocen de una concesión del estado.

En El Salvador, donde ocupan posición menos importante dentro de la economía las empresas extranjeras concesionarias,¹⁰ la ley de impuesto sobre la renta confirma en principio las exenciones reinantes, al incluir entre los ingresos que no forman parte de la renta bruta a los exentos por ley o contrato aprobado por el Poder Legislativo (numeral 80. del Artículo 23). La situación precisa de las empresas susceptibles de encontrarse en tal situación es empero incierta para propósitos de análisis. Los datos sobre rendimiento del impuesto sobre la renta no discriminan, como en algunos otros países del Istmo, lo satisfecho por tal concepto por este tipo de empresas. Y por otra parte los contratos de concesión de que disfrutaban ciertas empresas extranjeras concesionarias, como los Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica, no parecen contemplar el problema en cuanto a impuesto sobre la renta se refiere, pues la exención se limita a ciertos derechos de importación necesarios para el desarrollo de su explotación, a contribuciones extraordinarias nacionales o municipales, creadas o por crear, al impuesto de alcabala interior (sobre la compra de terrenos) y, en fin, a los impuestos de timbre o de registro, las contribuciones fiscales¹¹ o municipales, o cualquiera otra clase de impuestos, establecidos o por establecer, de que puedan ser objeto el dinero, los libros, billetes de pasajeros, conocimientos de carga, títulos, obligaciones, letras o documentos, emitidos o girados por la empresa. Como se ve, no se hace alusión específica o general a un impuesto sobre la renta de carácter permanente como el que ha llegado después a formar parte integrante de la estructura fiscal del país.¹²

¹⁰ La renta bruta de personas jurídicas y naturales no domiciliadas alcanzó en 1953 (declaraciones presentadas en 1954) a 47.5 millones de colones, o sea un poco más del 9 por ciento del total.

¹¹ En Centroamérica se entiende por fiscal, del fisco nacional.

¹² Cf. Art. XII y XIII del Contrato del Ferrocarril de la Unión a la Frontera de Guatemala (1908) p. 110 del segundo tomo de *Legislación Económica* (Ministerio de Economía, 1952). Igualmente, como antecedente de exenciones otorgadas en igual forma y límite, el artículo XXIII del contrato de 1894 con el Ferrocarril Occidental de El Salvador (*Ibid.*, p. 81).

En cuanto a la renta distribuida o distribuible a los socios por una empresa que se encontrase en condiciones de gozar de la exención a que alude la disposición de la ley de impuesto sobre la renta antes enunciada (numeral 80. del artículo 23), la situación ha sufrido variaciones después de la promulgación de la ley. Primero, el reglamento admitía que la ventaja de la exención se extendía a los socios por cuanto toca a las utilidades provenientes de la empresa exenta, con la sola limitación de que debía tratarse de los ingresos específicamente exentos en favor de la compañía por la ley o concesión y no de los de diversos caracteres que ésta pudiese derivar. Después, con motivo de la reforma de diciembre de 1953, se introdujo una disposición a la ley (último párrafo del artículo 60.) según la cual los socios deben incluir en sus declaraciones las utilidades distribuibles que les correspondieran en las sociedades de que formasen parte, aun cuando esas utilidades proviniesen de una empresa exenta; quedando exceptuados de hacerlo sólo en el caso de que la compañía, por ser una empresa extranjera sin goce de exención, hubiese satisfecho el impuesto real de 20 por ciento sobre sus utilidades que establece la ley (numeral 30. del artículo 10) sobre la renta imponible obtenida en el país por las personas naturales y jurídicas sin domicilio en el mismo.

En fin, en cuanto a Guatemala se refiere, la situación ha atravesado por tres etapas distintas. En la primera, han gozado de exención en virtud de sus contratos de concesión las empresas extranjeras explotadoras de recursos naturales o de servicios públicos como la Compañía Agrícola de Guatemala, subsidiaria de la United Fruit Co., y los Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica, igualmente dependientes de la última. No existiendo para esa primera época en el país impuestos sobre la renta o sobre las utilidades, la exención tenía un valor preventivo para las empresas y no se presentaba problema en cuanto a los dividendos de los socios. Se inicia una segunda etapa en 1938 con la creación del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas (seguida en 1944 por el establecimiento del impuesto sobre beneficios de capital), en la cual las empresas exentas por sus contratos siguen disfrutando indisputadamente de la exención, pero en que la legislación, partiendo de la existencia jurídica de dos personalidades distintas, la de la sociedad y la del socio, intenta alcanzar con el impuesto los dividendos repartidos al último. El impuesto sobre beneficios de ausentes contenidos en la propia ley de 1938 y que acaba de ser abolido, se originó en gran parte¹³ en tal propósito y lo mismo

¹³ En parte, puesto que estaba destinado igualmente a otros tipos de rentas devengadas en el país y satisfechas en el extranjero a no residentes, como, por ejemplo, los servicios de intereses de las propias empresas exentas a sus obligacionistas y tenedores de bonos, personas generalmente residentes fuera del país.

puede decirse de las disposiciones contenidas en proyectos de impuestos sobre la renta que no alcanzaron culminación, las cuales establecían, al modo en que lo ha hecho El Salvador, un llamado impuesto real de 20 o 30 por ciento sobre las rentas devengadas en el país por personas no residentes y giradas al extranjero. El rendimiento casi nulo de dicho impuesto sobre beneficios de ausentes indica que no llegó a lograr la efectividad de que sólo podría disfrutar mediante la aplicación del procedimiento de retención en la fuente por parte de las empresas. Estas siguieron alegando, sin que el caso alcanzara una definitiva resolución jurídica, que la exención de que disfrutaban cubría su renta, incluso después de haber sido distribuida a sus socios. La tercera etapa es la presente, en que en virtud de acuerdo entre el estado y por lo menos una de las empresas interesadas —la Compañía Agrícola de Guatemala— se aplicará a ésta el impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas con la limitación de que la tasa máxima del gravamen respectivo no podrá pasar del 30 por ciento de su renta neta. No se han podido obtener datos concretos acerca del status en que, dentro de esta situación en evolución, quedarán otras empresas que venían gozando igualmente de exenciones absolutas o relativas, como los Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica y la Empresa Eléctrica de Guatemala.¹⁴

iv) *Exenciones reales de impuesto.* Las exenciones reales de impuesto sobre la renta contenidas en las legislaciones respectivas de Centroamérica se encuentran agrupadas en el Anexo B ya nombrado, en el subtítulo que enumera los ingresos que en cada país no constituyen renta bruta para efectos del gravamen. La presente sección se limitará a hacer referencia a las exenciones reales que merecen mayor atención, porque de haber quedado los correspondientes ingresos sometidos al impuesto habrían constituido parte importante de la materia gravable.

Tales son las exenciones que corresponden a las ganancias de capital en Costa Rica y Nicaragua, así como de hecho en El Salvador; la que beneficia a la renta cafetalera en El Salvador mismo y, en fin, la exención de que goza en Guatemala la renta proveniente de las actividades agrícolas salvo que sea devengada por una sociedad por acciones.

En cuanto al resto de las exenciones reales, sólo cabe anotar de pasada la morigeración que, sin duda en atención al mejor rendimiento del impuesto, el conjunto de ellas tiene en Honduras; el considerable número de las mismas existente en la legislación ni-

¹⁴ La primera ha venido disfrutando de una exención total, similar a la de la Compañía Agrícola de Guatemala; a la segunda la somete su contrato de concesión a tasas muy moderadas de impuesto sobre su utilidad neta y su ingreso bruto; Cf. Naciones Unidas, *Las inversiones extranjeras en América Latina*, No. de venta 1954.II.G.4, p. 113; véase también más adelante el capítulo VIII, pp. 337 y 338.

caragüense; y, en fin, la contradicción que aparece en casi todas las legislaciones en estudio, de eximir de impuesto a las cantidades recibidas por concepto de contratos de seguros y también, por otro lado, conceder la deducción, a efectos de formar la renta neta, de las primas satisfechas con el objeto de obtener esa ventaja.

La exención de las ganancias de capital y otras plusvalías en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. Como lo da a entender el resumen del Anexo B, las legislaciones de Nicaragua y Costa Rica se inclinan a admitir el concepto clásico de renta que excluye del gravamen a las ganancias de capital y a todas las plusvalías y beneficios eventuales, porque de acuerdo con él no constituye renta sino la emanada de una fuente permanente y, por lo tanto, susceptible de renovarse periódicamente.¹⁵ Tal criterio se opone al más amplio, según el cual constituye renta todo enriquecimiento, periódico o eventual, que durante el ejercicio gravable aumente el patrimonio del contribuyente. Honduras y Guatemala han optado por dar aplicación al último concepto y gravan las ganancias de capital y otras eventuales. Y en lo que toca a El Salvador, la ley declara objeto de gravamen a las ganancias de capital pero con sujeción a un impuesto especial que, hasta la fecha, no ha sido establecido.

Cualesquiera sean los argumentos de orden semántico que pueden aducirse en favor del concepto más limitado de renta, no quedan dudas acerca de que el más amplio guarda la ventaja de ajustarse mejor a la equidad fiscal porque permite tener en cuenta la entera capacidad de pago del contribuyente, o sea, sus reales facultades contributivas. Con todo, cuando se coloca el problema dentro del marco centroamericano no puede intentarse una respuesta al intrincado problema sin contemplar una serie de consideraciones de orden práctico relacionadas particularmente con la influencia de una u otra solución sobre el desarrollo económico de los países interesados y con las posibilidades de las respectivas administraciones fiscales de administrar más eficazmente un impuesto de alcance más limitado que otro de radio más extenso, inclusive de rentas eventuales de más complicados determinación y control. Debe reconocerse, no obstante, que cuando se sitúa la cuestión en este terreno no resulta fácil tampoco ofrecer una solución definitiva por razones que se verán en seguida.

¹⁵ El hecho de que en ambas legislaciones no se exceptúe expresamente de impuesto entre las ganancias ocasionales sino a las provenientes de operaciones de compraventa, permuta, etc., de bienes muebles o inmuebles, no le quita fuerza a la afirmación, pues, exentos igualmente de modo expreso como lo están los premios oficiales de lotería, las cantidades percibidas por razones de contratos de seguro y las herencias y donaciones, sujetas, por su parte, a un impuesto especial, pocas serán las ganancias eventuales sobre las cuales pueda recaer el impuesto.

Uno de los argumentos en pro de que se exima de impuesto sobre la renta a las plusvalías y en general a las ganancias de capital —o incluso, para algunos, de que no se les grave con impuesto alguno— es el de que de ese modo, y por razones que a primera vista parecen demasiado obvias, se alentaría el desarrollo económico. En sentido contrario, se aduce, sin embargo, que tal liberación sólo es susceptible de producir un efecto contraproducente para las finalidades de desarrollo, ya que no haría sino dejar disponibles para nuevas operaciones, en su mayoría de carácter especulativo, fondos que de otro modo el estado habría absorbido por medio del impuesto para emplearlos con propósitos precisos y bien orientados de aliento a la economía, aliviando al propio tiempo en tal modo las presiones inflacionarias derivantes de los respectivos aumentos de los ingresos individuales.

En cuanto a la razón de que las ganancias de capital constituyen una fuente de renta difícilmente controlable cuya inclusión dentro del impuesto respectivo agravaría las complicaciones que se afrontan para manejar bien un tipo de tributación en países de organización administrativa elemental, también, como se insinuó, se la aduce para sostener que el impuesto sobre la renta debe quedar enmarcado en dichos países dentro del concepto clásico y no ser extendido a las ganancias que no provengan de fuente permanente y no sean periódicamente susceptibles de renovación. A este criterio se ha respondido, aparte de los argumentos de equidad fiscal y de carácter económico ya aludidos, con la observación, de que, por muy moderado que pueda ser al principio el aumento de rendimiento en el impuesto que provenga de la extensión de éste a las ganancias de capital y a todas las ocasionales, siempre contribuirá a proveer recursos adicionales que compensarán los sacrificios que se hagan en pro de una modernización de la administración para que pueda mejor hacer frente al control de las diversas fuentes de renta sujetas a tributación.

Se trata, en suma, de un asunto acerca del cual, ni digamos en el terreno teórico sino incluso en el práctico, puede llevarse hasta el infinito la discusión sin arribar a otras soluciones que aquellas de carácter intermedio que tienen en cuenta uno y otro punto de vista. Para establecer éstas en relación con el caso concreto de los países centroamericanos no se podría descuidar factores, entre los aludidos, como los siguientes: a) la existencia en los últimos tiempos de condiciones inflacionarias que, por razones ya expuestas y por la muy buena de que las ganancias de capital y las plusvalías diversas que han venido realizándose han sido y están siendo encaminadas hacia empleos de poco provecho para el equilibrio, avance y diversificación de la economía o hacia colocaciones de fondos en el extranjero, exigen que el estado absorba a través del impuesto una parte por lo menos de esos excedentes de ingresos personales; b) la necesidad

de que la tributación no sea excesiva hasta el extremo de disminuir el incentivo adicional que la propia expectativa de esas ganancias fáciles y rápidas provee incluso cuando se trata de actividades económicas de claro y neto provecho para el desarrollo económico; y, a la par, la conveniencia de que no se complique en exceso, sin mayores resultados en cuanto a rendimiento fiscal, la tarea de la administración.

Establecidas estas premisas se presentan a la vista las siguientes soluciones: 1) en primer lugar, una que vendría a ser la ideal teóricamente pero que por su complicación tendría que ser rechazada *a priori*, consistente en sujetar en principio las ganancias de capital y todas las eventuales al impuesto sobre la renta, pero bajo reserva de distinguir luego entre las provenientes de actividades u operaciones interesantes para la economía y su desarrollo, y las que no lo fueren, a efectos de gravar las primeras bajo tasas especiales menores o exceptuarlas completamente del impuesto. 2) La sujeción de todas las ganancias de capital a una fracción de la tasa que les correspondería dentro de la tarifa del impuesto sobre la renta pero siempre manteniéndolas en la órbita de este tipo de tributación, solución que tendría la ventaja de no suponer la creación de un impuesto especial pero asimismo el inconveniente de complicar la declaración e igualmente la liquidación del gravamen. 3) El establecimiento del impuesto especial sobre plusvalías a que se acaba de hacer alusión, lo cual no parece aconsejable para Centroamérica mientras no se atienda antes a la modernización de las respectivas direcciones o administraciones de tributación directa y éstas hayan alcanzado a ejercer un control más efectivo sobre las rentas de carácter periódico provenientes de fuente permanente. 4) En fin, la transformación del impuesto sobre transferencias de propiedad en forma a reajustar sus tarifas, convirtiéndolo en un impuesto graduado, dotado de tasas que se fueran progresivamente elevando según el nivel de ganancias netas provenientes de la operación de compra-venta y el período mayor o menor de realización de la utilidad, solución que, como la anterior, supondría, con iguales inconvenientes, la creación de un impuesto especial, el cual, por añadidura, no atendería a todas las ganancias eventuales sino sólo a aquellas derivadas de los cambios en la propiedad de inmuebles.

Si se revisa con atención las alternativas expuestas parece no quedar duda de que, con todo, la más simple y que en grado más satisfactorio ofrecería la solución intermedia solicitada, sería la contemplada en segundo lugar en el párrafo anterior y que semejaría un tanto a la existente en los Estados Unidos donde se aplica el sistema siguiente: se hace una diferencia según las ganancias provengan de una operación de largo o corto plazo, se asimila a renta, para propósitos fiscales, y se las sujeta a las tasas or-

dinarias del *income tax*, a las ganancias realizadas del movimiento de un capital fijo dentro de un período de seis meses; pero si el período de realización ha sido mayor, se les aplica tan sólo el 50 por ciento de la tarifa.

Para concluir hay que notar que si bien existen razones para considerar en todo caso —o sea, salvo determinaciones de reforma— como preferible una situación de gravamen general que incluya a las ganancias de capital y a todas las eventuales antes que la resultante de la adhesión ciega o estricta al concepto clásico de renta, no se puede descuidar el hecho práctico de que no basta incluir en la legislación una disposición para que ésta se cumpla sino que se necesitan, además, los medios administrativos y la determinación de hacerla eficaz. Para poder emitir juicio a este respecto sería, por supuesto, preciso realizar un análisis a fondo de los rendimientos del impuesto sobre la renta en Centroamérica, sobre bases que permitieran discriminar cuánto ha producido el impuesto sobre ganancias de capital en los países en que se ha estado aplicando. En la ausencia de tales datos, sólo cabe señalar la conveniencia de una revisión total del asunto por los países interesados.

La exención de la renta cafetalera en El Salvador. La renta de fuente cafetalera en El Salvador está especialmente exenta de impuesto por el artículo 13 del Decreto Ley número 836 de fecha 13 de septiembre de 1950 que crea el presente impuesto sobre exportación de café y que a la letra dice: "Mientras se encuentre en vigencia el impuesto sobre exportación de café, establecido por esta ley, quedan exentas del impuesto sobre la renta las utilidades provenientes del cultivo, la producción, la elaboración y las transacciones comerciales del producto en los mercados del interior y del exterior. La exención a que se refiere el presente artículo se comenzará a aplicar sobre la renta correspondiente al café de la cosecha 1950/1951".

Como justificación a esta excepción, podría tomarse en cuenta el argumento de que la industria cafetalera, como lo afirman ciertos estudios,¹⁶ contribuye ya en modo más sustancial que cualquiera otra actividad económica al presupuesto salvadoreño. Enfocando desde otro ángulo la cuestión de la imposición al café, un estudio realizado por un experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas estima que para el caso de caficultores medianos, y sobre la base de un precio de 55 dólares para la cosecha 1950/51 —fecha más cercana a la aplicación de la nueva ley de impuesto sobre la renta que la del trabajo anteriormente citado—, el impuesto sobre exportación equivalía al 29,43 por ciento de las utilidades. Se observa en el mismo es-

tudio que seguramente, por razones de menores costos de administración y, por ende, de mayores utilidades relativas por unidad de producción, el porcentaje debe descender para el caso de pequeños productores; y que de igual situación de ventaja sobre los medianos productores deben disfrutar los grandes cafetaleros, criterio que se justifica por el razonamiento de que distribuyen los gastos de administración sobre cifras muy considerables de producción. Se agrega en fin: "...por consiguiente, si el impuesto de exportación de café puede estimarse como un sustituto del impuesto sobre la renta, sólo lo es en cierto modo de una manera global... El impuesto sobre la renta se inspira en la justicia social. A pesar de su tarifa progresiva, el impuesto sobre el café produce un resultado contrario".¹⁷

La exactitud de tales afirmaciones se comprueba estableciendo una comparación *grosso modo* entre lo que habrían pagado por concepto de impuesto sobre la renta devengada en 1951 varios cafetaleros de diversos niveles de renta y en igual situación de familia, si se les hubiese aplicado el impuesto sobre la renta y lo que más o menos satisficieron por obra del impuesto sobre exportación de café. Como permite ver el cuadro 8, existen diferencias de gran amplitud. El impuesto sobre exportación de café como sustituto del impuesto sobre la renta ejerce un impacto regresivo sobre las pequeñas rentas de esa fuente y uno degresivo sobre las grandes rentas del mismo origen. Bien puede estimarse que la conclusión de conjunto no variaría si se llegase a reajustar la comparación tomando en cuenta el efecto de ciertos factores que la rinden un tanto imperfecta, como son el hecho de que los gastos de producción en que se basa el referido estudio del experto de las Naciones Unidas presumiblemente no corresponden exactamente a las deducciones que a la renta bruta permite hacer la Ley de Impuesto sobre la Renta para formar la renta neta; y, además, la deficiencia, que por sí misma se equilibra para efectos de la comparación entre grandes y pequeños productores, consistente en que se ha presumido que el impuesto de exportación de café absorbió en todos los casos el 29,43 por ciento de las utilidades cuando, como ya se observó, cabe suponer que el impacto haya sido más leve en los casos del productor grande y del pequeño. Otra observación de particular importancia es que en muchas ocasiones las altas rentas de origen cafetalero son devengadas por sociedades, lo cual daría lugar a situaciones distintas de las que revela la comparación efectuada. El impuesto sobre la renta se aplica en tal caso por medio de una tarifa mucho más moderada y recaen luego las tasas de la tarifa

¹⁶ Cf. Felix Choussy, *Actual panorama agrícola de El Salvador*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador, 1952 (pp. 15 y siguientes) y otros trabajos del mismo.

¹⁷ Lucien A. Ehrhardt, *La Hacienda Pública en El Salvador* (Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, Doc. ST/TAA/El Salvador/R.6, Nueva York, 1952), p. 50.

de rentas individuales sobre las fracciones de renta personal correspondientes a los dividendos y participaciones distribuidos, con intensidad que no es posible estimar de antemano puesto que depende del monto total de las rentas de toda fuente de cada contribuyente.

En todo caso, las situaciones hipotéticas así presentadas vienen a confirmar en líneas generales la presunción, demostrable por simple razonamiento lógico, emanado del estudio de la estructura de los dos impuestos, de que un impuesto que afecta con idénticas tasas a las utilidades de diversos niveles tiene que ser inadecuado para jugar el papel de sustituto del impuesto sobre la renta porque constituye, por definición, un gravamen que matemáticamente actúa regresivamente sobre los beneficiarios de rentas menores entre los afectados por tal tipo de tributación.

Con posterioridad a la elaboración de los cuadros analizados en este estudio, y prácticamente terminado el último, ha aparecido un ensayo¹⁸ que viene a constituir un aporte de consideración al examen del problema que se analiza desde diversos ángulos en la presente sección de este capítulo y en el referente a impuestos de exportación. El autor de dicho trabajo aborda en el cuadro X del mismo idéntica cuestión a la tratada en el cuadro al cual se acaba de hacer referencia. Sus bases de examen son distintas, pues no parte, como aquí ha tenido que hacerse, de la absorción por el impuesto de exportación de un promedio uniforme de utilidades, sino que se funda en el dato presumiblemente más seguro, y que en todo caso permite mayor discriminación entre pequeño, mediano y grande productor, del costo diferencial de producción por quintal. De allí llega a la conclusión de que con el impuesto de exportación como sustituto del impuesto sobre la renta el gran productor de 10.000 quintales y utilidad neta de 850.000 colones tuvo una ventaja de 95.020 colones, en tanto que el pequeño productor de 500 quintales y uti-

lidad neta de 45.500 tuvo una desventaja de 7.865 colones. Resulta significativo que, con todo, no son tan diferentes los resultados de una y otra investigación, ya que si se deducen las ventajas y desventajas de los productores de café beneficiarios de rentas netas más cercanas a las presentadas por el autor entre las que aparecen en el cuadro 8 de este estudio, se encontrará que el productor menor, de renta neta de 50.000 colones, tuvo una desventaja de aproximadamente 8.625 colones, en tanto que los grandes productores, beneficiarios respectivamente de rentas netas de 500.000 colones y de 1.000.000, obtuvieron del sistema ventajas comparativas, el primero de cerca de 43.870 colones y el segundo de 116.720. Dicho en otros términos, el nuevo análisis aludido viene a confirmar la observación formulada en página anterior acerca del carácter regresivo sobre los pequeños productores y regresivo sobre los grandes que posee el impuesto sobre exportación de café y que ya fue advertido en la investigación citada del experto de las Naciones Unidas.

La exención de la renta agrícola en Guatemala. La exención del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas de que gozan en Guatemala las empresas agrícolas no organizadas en forma de sociedad anónima confirma, en primer término, el carácter de gravamen real sobre los resultados de las empresas comerciales, y en modo alguno de impuesto personal sobre la renta, que esta especie de tributación asume en el país mencionado. Por lo demás, el propio hecho de que se someta al impuesto la empresa agrícola cuando funciona como sociedad por acciones, viene a constituir otra ratificación de que el gravamen impuesto posee el carácter aludido, ya que coincide con el concepto jurídico de origen francés, netamente expresado en el Código Napoleón y que se ha extendido a otras legislaciones, de que las sociedades anónimas son comerciales por su forma, no importa la actividad que ejerzan.

La importancia que asume la exención ahora estudiada sólo podría medirse adecuadamente si se dispusiera de cifras más o menos exactas sobre el monto de la regla agrícola en el país y todavía ese dato no

¹⁸ Alfonso Moisés Beatriz "La imposición al café en El Salvador", *Economía salvadoreña*, Revista de la Facultad de Economía, Año IV, número 7, enero-marzo de 1955.

Cuadro 8

EL SALVADOR: EL IMPUESTO SOBRE EXPORTACION COMO SUSTITUTO DEL DE LA RENTA, EN PRESENCIA DE DIVERSOS NIVELES DE RENTA NETA CAFETALERA

(Colones)

Renta neta	10.000	25.000	50.000	100.000	150.000	200.000	300.000	500.000	1.000.000
Impuesto sobre la renta ^a	168	1.800	6.090	19.010	37.260	59.020	103.020	191.020	411.020
Impuesto de exportación ^b	2.943	7.538	14.715	29.430	44.145	58.860	88.290	147.150	294.300

FUENTE: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

^a Antes de aplicar la tarifa del impuesto sobre la renta (art. 10 de la Ley), se han deducido 6.000 colones de exención de base (art. 25), suponiendo que se trata en todos los casos de caficultores individuales con no más de tres hijos.

^b Se ha aplicado un impacto uniforme de 29.43 por ciento de impuesto de exportación, sobre las utilidades presentadas en el renglón de renta neta (Cf. p. 117 anterior).

constituiría sino el principio de una demostración que permanecería incompleta por falta de un censo de los presuntos contribuyentes del sector respectivo que incluyese siquiera su distribución en diversos niveles de renta bruta, quedando todavía de lado por establecer los niveles medios de renta líquida gravable de cada categoría, constituidos fundamentalmente por medio de la reducción del factor *a priori* imponderable de las deducciones de gastos de producción y de conservación de la fuente.

Ante tal dificultad, sólo cabe recordar que el grado de importancia de la actividad agrícola en la vida económica del país es de tal magnitud que la única estimación del producto nacional bruto por el método de producción que se conoce le asigna a la agricultura el 56,7 por ciento de la formación de ese producto en el año 1947/1948, comprendiendo al efecto como actividad agrícola a la cría, la producción forestal, la pesca, la caza y otras que igualmente escapan al impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas.¹⁹ Según las cifras de comercio exterior de 1952, el 94,2 por ciento de las exportaciones estuvo ese año constituido por productos agrícolas o similares —el resto corresponde a artículos manufacturados, productos de la minería y otros renglones menores—, pudiendo adjudicarse a la exportación de café un 81,82 por ciento del valor de la exportación total.

Dado que el valor, como se vió, de momento imponderable de la exención referida, es susceptible de verse disminuído por el impacto de otros impuestos más o menos directos o especiales que en algún modo incidan sobre las utilidades agrícolas, es oportuno hacer referencia a los siguientes particulares:

a) Una observación anterior indica que buena parte del propio impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas es trasladado a los consumidores en forma de precios más altos por los negocios que los satisfacen. La influencia de este factor no parece, sin embargo, ser considerable en cuanto toca a la renta de las actividades agrícolas; pues la única estimación de que se dispone acerca de esa incidencia indica que en caso alguno llega siquiera al 0,5 por ciento de la renta familiar de los productores agrícolas,²⁰ como lo demuestra el cuadro siguiente:

	Renta familiar (Quetzales)	Monto de impuesto de utilidades que le ha sido trasladado (Quetzales)
Pequeño agricultor indígena.	200	1
Pequeño agricultor indígena.	600	3
Cultivador de caña de azúcar	10.000	42
Cultivador de café	20.000	62

¹⁹ Adler, Schlesinger y Olson, *op. cit.*, cuadro 1, p. 39.

²⁰ *Ibid.*, cuadro 36.

b) Existe una serie de productores agrícolas, sobre todo proveedores del mercado interno, que han venido gozando de una situación privilegiada pues ni satisfacen impuesto sobre utilidades ni tampoco impuesto de exportación como el que sufren los cafetaleros o un gravamen interno equivalente.²¹ Hay que destacar a este respecto el caso de los algodoneros, regularmente organizados en forma de empresa individual o de sociedad colectiva —es decir, inmunes al impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas— que, tras de haber recibido en Guatemala en los últimos años un subsidio en la forma de un precio superior al del mercado internacional, no satisfacen impuesto alguno equivalente al impuesto de exportación que afecta a los productores de café ni otra contribución de monta que tome realmente en cuenta su capacidad contributiva. Lo mismo puede decirse, en grado más o menos variable, de los productores de semillas oleaginosas, de cacao, de legumbres, de arroz, de trigo, de productos avícolas, de caña de azúcar, etc., sin perder de vista que si bien algunos de ellos, por una u otra circunstancia, pueden haber atravesado situaciones en que realmente han carecido de capacidad tributaria y más bien han merecido la ayuda que puede haberles suministrado el estado, no hay que olvidar que el impuesto sobre la renta —o su equivalente, el impuesto sobre utilidades, del cual se les exime— no persigue en ningún caso dicha capacidad sino en las oportunidades en que efectivamente aparece. No es posible, empero, concluir acerca de esta observación sin formular la reserva de que la situación de relativa desventaja en que se han encontrado los productores de café por motivo de la existencia del impuesto de exportación, tiene que haber sido enormemente mitigada por las utilidades excepcionales que, con todo y dicho impuesto, les ha sido posible realizar debido a los precios extraordinariamente buenos de que ha gozado el fruto en los últimos años.

c) Del capítulo V, que trata de los impuestos sobre la propiedad en Centroamérica, se deduce que, lo mismo en el caso de Guatemala que en los demás, dicha tributación está ejerciendo un impacto muy leve sobre la renta de las actividades agrícolas y sobre los tipos de renta estrictamente inmobiliaria, a falta de cambios de estructura o de la revaluación que acordaría la base impositiva con los valores venales presentes.

Existe, sin duda, una serie de razones que han venido siendo alegadas en Guatemala y en otros paí-

²¹ A ellos había que añadir hasta hace poco a la Compañía Agrícola de Guatemala, subsidiaria de la United Fruit Co., que a pesar de ser una sociedad anónima explotadora de la agricultura, no estaba sujeta al impuesto en virtud de su contrato de concesión. Esta situación, como se indica en el capítulo VIII, ha sido recientemente modificada y con ello se ha ampliado el sector de la renta agrícola sujeto a este tipo de tributación.

ses para otorgar una situación de privilegio en materia fiscal a la renta proveniente de las actividades agrícolas. La fundamental reside en observar que regularmente —o por lo menos hasta hace poco— las actividades agrícolas han sido muy escasamente rendidoras y han permanecido a menudo atenuadas a la ayuda del estado, pues difícilmente se arriesgan a ellas, en forma de inversión directa o de crédito, nuevos capitales. Se concluye de allí que es inoficioso para el estado tratar de retirarles, por medio de una tributación complicada que los agricultores por lo general se encuentran fuera de situación de entender y aplicar correctamente, recursos que el estado habrá de devolverles en forma de subsidios, de créditos a menudo difíciles de recobrar y de otros tipos de ayuda oficial.

Sin desconocer la validez de ese razonamiento, pueden aducirse en sentido contrario una serie de argumentos. En primer lugar, el que pone de relieve el interés en mantener incólume la regla de la generalidad del impuesto que no posee meramente un carácter teórico sino que dimana de la necesidad de que las cargas públicas sean equitativamente distribuidas entre todos los ciudadanos, en acuerdo con conceptos fundamentales del derecho público moderno y sin la subsistencia de grupos privilegiados con fuero fiscal especial, como los que existieron en épocas históricas ya superadas. En segundo, el que observa que el impuesto sobre la renta no es susceptible de perjudicar con su aplicación a la estabilidad y aun al progreso de la agricultura sino lo contrario, ya que su propósito no es afectar al capital invertido en las actividades económicas sino a las ganancias personales respectivas cuando las haya y superen cierto límite;²² y que más bien constituye una fuente interesantísima de aumento de los recursos fiscales utilizables para la construcción de caminos y de otras obras que muy en particular favorecen el progreso agrícola. En tercero, el que asienta la consideración esencial de que sólo el impuesto sobre la renta que, como se dijo, no afecta al contribuyente sino cuando realmente da notaciones de efectiva capacidad contributiva, puede gravar con justicia a los agricultores, dejándoles fuera del alcance de la tributación en las penosas situaciones a que aluden los defensores de la exención y convirtiéndolos justamente en contribuyentes efectivos, al igual del resto de la población, en circunstancias como las que han surgido y se han mantenido en tiempos recientes. Estas pueden resumirse observando que los más de los sectores de la agricultura han gozado de buenos rendimientos gracias a los altos precios de los productos de exportación. Asimismo, debe señalarse el buen precio alcan-

zado en los mercados internos por los productos agrícolas como resultado de la acción de factores inflacionarios que no elevan en el mismo grado, por lo menos de inmediato, los costos de producción. En fin, el estado presta ayuda a la agricultura en diversas formas que van desde el otorgamiento de crédito a bajos intereses por medio de instituciones oficiales autónomas hasta las diversas actividades de saneamiento, de control de plagas y enfermedades, mejoramiento de variedades y de razas, y otros tantos modos de acción oficial que, al lado de los planes viales, de riesgo, de educación técnica y de impulso a la mecanización en el campo están contribuyendo a la estabilidad y el incremento de las utilidades de la agricultura.

La objeción de que los presuntos contribuyentes del sector agrícola, por las condiciones en que se desenvuelven y por el bajo nivel intelectual de muchos de ellos, encontrarán dificultades para determinar satisfactoriamente su renta neta y en particular para llevar la contabilidad que sirva de base a tal determinación, encierra en realidad el obstáculo más serio que se opone a la aplicación del impuesto sobre la renta a los ingresos provenientes de agricultura. En diversos países se ha tratado de obviar con más o menos éxito el inconveniente por medio del establecimiento de sistemas especiales, de mayor facilidad que para los otros sectores de contribuyentes, que permitan a los agricultores determinar ciertos elementos de sus ingresos, y a veces de sus gastos, partiendo de los cuales la administración pueda discernir una base de impuesto que ofrezca el modo de fijar un gravamen más o menos ajustado a las capacidades contributivas individuales. La dificultad reside en que casi todos los métodos al efecto ideados, al utilizar como base o punto de partida de la presunción sea los ingresos brutos, sea el valor de la tierra, sea una determinada relación con el impuesto fundiario por ésta satisfecho, arriesgan establecer gravamen donde en realidad puede que no haya habido utilidades, ya que ninguno de esos elementos de juicio permite apreciar si las expensas incurridas en la explotación no han sido superiores al ingreso efectivo, y en realidad no se han producido, en el caso dado, más bien pérdidas, llegando así a constituir en ocasiones la fuente del impuesto no ya la renta sino el capital. Este es el inconveniente de que adolecen al respecto algunas legislaciones de Sudamérica como las de Chile, Perú o Venezuela, que utilizan uno u otro de los métodos presuntivos indicados.

La solución del problema así planteado es en verdad bastante intrincada y todavía no se ha dicho en cuanto al particular, ni en la teoría ni en la práctica, la última palabra. Cuestión de tan singular interés ha sido abordada en investigaciones fiscales bien de carácter general o bien de índole particular —esto es, especialmente sobre la materia de imposición a

²² A condición, por supuesto, de que se permita el descargo de pérdidas de operación en los ejercicios inmediatamente posteriores. Ver sobre el particular y en relación con Centroamérica el Anexo B, parte I, subtítulo F. "Fuente del impuesto".

la agricultura— en trabajos de las organizaciones internacionales y de altas instituciones particulares de investigación. De entre ellas se destaca el informe sobre los principios técnicos de imposición formulado en junio de 1940 por la Sociedad de Naciones²³ y la documentación acerca de la Conferencia sobre Tributación Agrícola y Desarrollo Económico que celebró en 1954 la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard en cooperación con la División Fiscal del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas.²⁴ En la imposibilidad de exponer y considerar en detalle el contenido de dichas investigaciones en cuanto se refiere al punto en el momento tratado, sólo se observará que, entre los diversos métodos de determinación de la renta agrícola gravable en ellas expuestos, existen dos que posiblemente presentan menos que los demás, o reducen hasta hacerlo desaparecer, el riesgo de que el impuesto a veces incida no sobre utilidades inexistentes sino sobre el capital invertido en la agricultura.

El informe de la Sociedad de las Naciones, aparte de señalar los sistemas de determinación de la renta agrícola sobre la base del impuesto territorial o de los ingresos brutos o el monto de la producción, métodos a los cuales ya se hizo referencia crítica, esboza en mayor detalle un sistema indiciario que expone en la siguiente forma:

Imposición sobre la base de índices, tales como la superficie explotada, naturaleza de los cultivos, número y especie de los árboles sembrados, o del ganado, el objeto de los cuales es determinar un rendimiento medio por categoría de cultivo o de cría, y aplicar luego a cada finca el coeficiente obtenido, después de tomar en consideración los expresados índices. La única formalidad que el contribuyente presunto tiene que llenar es declarar sus cultivos y, en general, los diversos factores en operación. La administración determina el rendimiento por categorías y por regiones, generalmente asesorada por comités compuestos por expertos y por representantes de los agricultores. Dentro del sistema de determinación de la renta por el método presuntivo el sistema de índices ofrece las mejores ventajas, sobre todo en los países en que los agricultores constituyen la mayor parte de la población. Sin duda alguna que el rendimiento promedio, utilizado como base de la imposición, se aproxima lo más posible a la renta efectivamente devengada a la par que ofrece la ventaja de inducir al agricultor a superar el rendimiento medio, empleando al extremo su esfuerzo y habilidad. El sistema, en fin, está de acuerdo con el principio de igualdad ante el impuesto y limita al mínimo las quejas.

En cuanto a la otra fuente referida, vale la pena destacar en particular en ella la alusión²⁵ que ha-

²³ League of Nations, Fiscal Committee, *Technical Principles of Taxation: Income Tax Practice* (Report of June 15, 1940; F/Fiscal/126), pp. 41-42.

²⁴ *Agricultural Taxation and Economic Development* (Cambridge, Mass., 1954).

²⁵ La información en realidad proviene de una cita que en la referida publicación (*Agricultural Taxation and Economic De-*

ce a un sistema empleado en algunos estados de la India, y en particular en el de Madrás, no ya para establecer una base para la determinación del impuesto sobre la renta sino para hacerlo en relación con el impuesto territorial. El sistema, que con las debidas rectificaciones podría ser adaptable al impuesto sobre la renta, consiste en determinar el rendimiento neto de la tierra, deduciendo del bruto los gastos de cultivo con inclusión del representado por el trabajo del propietario, y además determinados porcentajes por conceptos de acarreo de los productos al mercado más cercano, ganancias de intermediarios, riesgos estacionales y superficie no explotable de la finca. Sin entrar en detalles críticos acerca de algunos elementos incluidos en la fórmula, bien puede afirmarse que para los efectos de su adaptación a la determinación de la renta neta agrícola sujeta al impuesto consiguiente, podría pensarse en un sistema que previera la declaración por el agricultor de sus ingresos brutos, de los cuales se dedujeran coeficientes fijos, reajustables periódicamente según la variación en elementos como los niveles de salarios, por concepto de gastos de explotación. Con lo cual se vendría a adoptar un sistema como el propugnado por el Comité Fiscal de la Sociedad de las Naciones, pero quizás dotado de mayor simplicidad.

v) *Las deducciones a la renta bruta para constituir la renta neta.* Las deducciones que las legislaciones centroamericanas permiten hacer a la renta bruta para constituir la renta neta pueden dividirse en dos grupos: las corrientes o normales y las extraordinarias. Las primeras son, por supuesto, las que corresponden a gastos de producción de la renta y conservación de su fuente, y las segundas son las que no obedecen a ese concepto y han sido, sin embargo, otorgadas expresamente, por una u otra razón, por la legislación respectiva. Ejemplo de las últimas son las deducciones de una determinada proporción de las ganancias reinvertidas en el negocio, concesión que responde al propósito de crear un incentivo para las reinversiones; y las de intención social constituidas por la deducción de las cantidades erogadas para habitaciones o servicios médicos, sanitarios o culturales para los obreros de la empresa, o las que hayan sido donadas a instituciones benéficas o de interés público.

El análisis de las deducciones corrientes o normales requeriría un detenido examen técnico de las cinco legislaciones que sería más propio en un estudio exclusivo sobre imposición a la renta en Centroamérica que en esta revisión general de los respectivos sistemas de tributación. Por lo tanto, no se considerará aquí en detalle tal grupo de deducciones, las

velopment, p. 278) se hace de un trabajo conjunto de la División Fiscal del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas y de la FAO intitulado *The operation of the land tax in India and Pakistan* (Nueva York, mayo de 1953).

cuales, por otra parte y como ya se expresó, son más o menos las que habitualmente se conceden en todas las legislaciones de la índole. Sólo se observará, en relación con la deducción por concepto de depreciación, que en Centroamérica se aplica generalmente el sistema de depreciación en línea recta, calificado también de método directo, y en el cual el porcentaje de amortización tolerado cada año es una determinada alícuota,²⁶ proveniente de una operación que consiste en dividir el valor de la unidad amortizable por el número de años de vida útil que se le atribuya. En tanto que en Costa Rica se deja amplitud a la administración del impuesto para aceptar o modificar la alícuota de depreciación que el contribuyente haya indicado en su declaración; en los demás países se han elaborado e incluido en el reglamento tablas de depreciación que van desde las elementales de Guatemala y Nicaragua —la primera contiene apenas tres rubros y la segunda consta de seis— hasta las más específicas de El Salvador y sobre todo de Honduras.

Cuestión a tratar por separado oportunamente es la de considerar si la depreciación acelerada constituye un incentivo a la reinversión preferible al otorgamiento de deducciones por tal concepto.²⁷ Pero cabe preguntarse si el método directo utilizado generalmente en Centroamérica no impide, por su rigidez, tomar suficientemente en cuenta, sea los casos en que por motivo de trabajo más o menos continuo en horas fuera de las ordinarias la depreciación efectiva puede haber sido mayor que la permitida, sea el decrecimiento de la potencialidad productora que es susceptible de afectar al bien, y en particular a la maquinaria, a medida que envejece.

El caso de deducción de reservas se coloca en un terreno intermedio entre las deducciones normales y las extraordinarias. Participa del carácter de las deducciones normales cuando se trata de la deducción de las reservas técnicas y matemáticas de las empresas de seguros, ya que es cuestión de una concesión técnicamente justificable por razón de la estructura de tales empresas y, por lo tanto, del todo normal. El problema asume carácter distinto cuando se trata de la deducción de las reservas que verifiquen toda clase de sociedades. La solución general en este caso debe ser que incluso las reservas exigidas por la ley constituye pura y simplemente una fracción de las ganancias, o sea que deben formar parte de la renta gravable y quedar sujetas, junto con el resto de ésta, a la aplicación del impuesto. A lo sumo es admisible que, si existe además gravamen sobre la renta distribuida a los socios, no se grave a las reservas con el impuesto personal correspondiente a és-

²⁶ La referencia es al método *rigido* de depreciación en línea recta; Nicaragua y El Salvador emplean el flexible que fija una alícuota máxima anual de depreciación por categoría.

²⁷ Cf. pp. 63 y siguientes de este capítulo.

tos mientras ellas conserven tal carácter, o, sea, hasta tanto no se haya verificado su distribución. La generalidad de las legislaciones de impuesto sobre la renta centroamericanas, salvo la de El Salvador, se conforman a tal criterio. Sólo la del último país incluye de modo expreso la deducción de reservas legales de las sociedades de toda índole.

Excepto en el caso de Honduras, cuya legislación se distingue por su moderación al respecto, predomina en Centroamérica un criterio de liberalidad en cuanto a otorgamiento de deducciones especiales, o sea, las que no tienen relación con la creación de la renta y la conservación de su fuente sino que obedecen a otros móviles diversos como, por ejemplo, incentivo a las reinversiones o impulso al espíritu filantrópico o al mejoramiento de las condiciones de vivienda, cultura, etc., de los trabajadores por parte de sus patronos. Las deducciones por concepto de reinversión las otorgan en ciertas circunstancias y bajo ciertas condiciones las leyes de Nicaragua y Costa Rica, extendiéndose la concesión en ambos casos tanto a las inversiones de carácter agrícola como a las industriales. Se permite la deducción de lo erogado para viviendas de trabajadores y algunas otras facilidades de carácter cultural, social, higiénico (escuelas, dispensarios, etc.) en favor de los mismos en las legislaciones que se acaba de nombrar y, además, en la de El Salvador, que concede deducción incluso por lo gastado en los fines últimamente señalados en la localidad donde se encuentre la empresa.

vi) *Las exenciones básicas personales.* Las exenciones básicas personales son deducciones que, según el tipo de actividad desenvuelta por el contribuyente, se rebajan bien a la renta neta o a la renta bruta para obtener el líquido imponible. Cuando se trata de renta de empresarios de negocios, de productores de servicios, de propietarios de inmuebles arrendados o de profesionales, categorías todas de contribuyentes que tienen gastos de producción y de conservación de la fuente de la renta, lo corriente es que la legislación permita que se extraiga primero de la renta bruta la renta neta restando a la primera los susodichos gastos y expensas y que, en un segundo paso, se rebajen a la renta neta las exenciones personales básicas para obtener el líquido imponible, o sea, lo que en el sentido más estricto de la expresión viene a constituir la renta líquida para fines del impuesto. Cuando es cuestión de contribuyentes sin gastos de producción y de conservación de la fuente de la renta —empleados, obreros, rentistas de inversiones mobiliarias— se considera equivalentes los términos renta bruta y renta neta y se pasa de una vez a calcular el líquido imponible, deduciendo de la renta bruta original las exenciones básicas personales que la ley conceda.

La diferenciación de los dos pasos antes enunciados aparece regularmente más nítida en las legis-

laciones que establecen sistemas de tipo cédular que en las que implantan sistemas de impuesto único sobre la renta global o formas de tributación que se le asemejen. Ello explica que algunas de las legislaciones centroamericanas enumeren conjuntamente, o sea en una sola disposición, a las deducciones de una índole y a las de otra. Puede que tal proceder no ocasiona confusiones o dificultades al contribuyente sino en raros casos de fácil resolución mediante consulta administrativa. Pero es imprescindible en un estudio como el presente tender una línea de demarcación, para fines precisos de análisis, entre deducciones como las primeramente mencionadas que responden a la necesidad de otorgar lo erogado para producir la renta y mantener incólume su fuente y, de otra parte, las exenciones básicas personales diferentes, por su origen, su naturaleza y sus finalidades, de las anteriores.

En efecto, las exenciones básicas personales corresponden al concepto de que es justo que el contribuyente vea liberada de impuesto una cantidad mínima de sus ingresos equivalente a los gastos indispensables de vida suyos y de aquellos de sus familiares que se encuentren justificadamente a su cargo. La idea misma a que responden indica ya que su nivel debe ser determinado de acuerdo, como lo dice Alvarado, "con el mínimo de subsistencia de los menos capaces", quienes "constituyen la regla general, al paso que los más capaces constituyen la excepción".²⁸ Según el mismo autor la fijación de un moderado nivel a las exenciones se justificaría adicionalmente con el argumento de que constituyen una aplicación indirecta, aparte de la directa de la tarifa de impuesto, del principio de la progresividad. Es quizás más convincente el razonamiento de que deben ser moderadas porque en cualquier nivel que se las fije indefectiblemente equivaldrían, gracias al juego de la progresividad del impuesto por fracciones de renta, a un beneficio absoluto mayor para el gran contribuyente que para el pequeño, con positivas consecuencias de que el primero satisfaga menos impuesto de lo que en justicia le corresponde y de lo que debería pagar para que el gravamen tuviese un rendimiento adecuado.²⁹ Dicho inconveniente es por supuesto susceptible de remediarse, o por lo menos de

²⁸ Manuel Alvarado, *Tratado de ciencia tributaria* (Librería Siglo XX, Bogotá Medellín, 1941), p. 9.

²⁹ En efecto el beneficio de la exención ocasiona que el contribuyente deje de pagar impuesto por una fracción, equivalente al descargo efectuado, que de otro modo sufriría el impacto de la tasa más alta de la escala a que se ve sometida su renta. Así, por ejemplo, si en el caso de El Salvador se calcula el beneficio —o sea, la rebaja de impuesto— que supone la exención básica personal para tres contribuyentes colocados en niveles de renta de 142.000, 26.000 y 7.000 colones, se encontrará que, si la exención no existiese, el primero habría de pagar 2.400 colones más de impuesto, el segundo 900 más y el tercero tan sólo 270 más.

mitigarse, estableciendo exenciones moderadas que, aun cuando se aproximen al mínimo de subsistencia del contribuyente de rentas modestas, no sean tan exiguas que hagan recaer el impuesto sobre un número de contribuyentes muy superior al que adecuadamente podría atender, sin perjuicio del rendimiento del tributo, la organización administrativa del país de que se trate incluso después de recibir las mejoras de que sea susceptible.

Parece de toda utilidad tener en mente las anteriores consideraciones al acometer el examen de las exenciones individuales y por cargas de familia existentes en Centroamérica, las cuales poseen nivel muy diverso. La exención básica personal es de 20.000 córdobas en Nicaragua y de 5.000 colones en Costa Rica, no obstante tratarse de monedas de poder adquisitivo externo casi igual y de países de niveles de precios internos y de remuneraciones que están muy lejos de divergir en grado tan considerable como el que muestran las exenciones básicas referidas.

Es posible comparar el valor absoluto, en una moneda uniforme, de las exenciones del mínimo vital y por cargas de familia de los países centroamericanos y de un país de nivel de vida mucho más alto que el de cualquiera de ellos, estableciendo el caso de un contribuyente hipotético que tuviese a su cargo tres hijos, o, lo que vendría a dar igual en otros de los países que se van a tomar como ejemplo, dos hijos y otra persona a cargo, ascendiente o allegado. La situación comparativa vendría a ser la que establece el cuadro 9.

Cuadro 9

CENTROAMERICA: EXENCIONES BASICAS PERSONALES PARA UN CONTRIBUYENTE CASADO, CON TRES HIJOS, O CON DOS HIJOS Y OTRA PERSONA A CARGO.

	Moneda nacional	Tipo de cambio	Dólares de Estados Unidos	
Costa Rica	colones	11.000	6,65	1.654
Nicaragua	córdobas	25.000	7,30	3.425
Honduras	lempiras	4.700	2,00	2.350
El Salvador ^a	colones	6.000	2,50	2.400
Estados Unidos	dólares	3.000	—	3.000

FUENTE: CEPAL con base en estadísticas oficiales.

^a Exención básica individual exclusivamente. La única otra existente, que alcanza a quinientos colones por descendiente, beneficia sólo a los contribuyentes con más de tres hijos a su cargo.

El ejemplo anterior no puede dar lugar, por supuesto, a conclusiones definitivas sobre las exenciones personales reinantes en Centroamérica. En primer término, porque no representa sino un caso hipotético aislado. En segundo, porque sólo podría establecerse criterio ajustado sobre la moderación o la exageración que puede atribuirse a las exenciones de la índole otorgadas en cada país estableciendo una

comparación internacional entre ellas, por un lado, la capacidad adquisitiva de los salarios y en general de la renta neta del contribuyente medio en los respectivos países, por otro, elementos los últimos acerca de los cuales no se dispone de información suficiente. Teniendo en cuenta esas limitaciones, se procede a formular los siguientes comentarios acerca de las cifras globales de exención presentadas en el cuadro 9 y en general acerca de las exenciones tanto personales —de mínimo vital y por cargas de familia— como especiales que favorecen a los contribuyentes en Centroamérica:

a) Las situaciones que refleja para cada país el caso presentado pueden verse modificadas, con consecuencia de menor rendimiento del impuesto, por el hecho de que el contribuyente tiene en veces todavía derecho en los países analizados a deducciones adicionales, como, por ejemplo, aquellas de que goza en Nicaragua el contribuyente con descendientes, incluso mayores de edad, que verifiquen estudios universitarios —en vez de 1.000, 2.000 córdobas por hijo si éste estudia en una universidad del país y 3.000 si estudia en una del extranjero—; las referentes en ese mismo país y otros del Istmo a descargo de lo pagado por primas de pólizas de seguro; o la que se concede en Nicaragua y Costa Rica por concepto de cancelación o amortización y servicio de intereses de deudas personales del contribuyente (ver el Anexo B).

b) El líquido imponible que va a sufrir la tasa de impuesto puede en muchos casos haberse visto sustancialmente disminuído de antemano por la serie de exenciones reales en favor de las rentas de ciertas fuentes y las cuales son numerosas y de importancia, como puede comprobarse viendo en el Anexo B la enumeración de los ingresos que no constituyen renta bruta; sin contar, además, que en algunos de los países estudiados la referida base definitiva del impuesto puede haber sufrido considerable disminución previa a través del proceso de derivar de la renta bruta la neta, por motivo de que aparte de las deducciones corrientes normales a tal efecto y además también de la deducción especial por motivo de reinversión, se otorga en algunos de los países del Istmo el derecho de efectuar varias otras de carácter extraordinario.³⁰

c) Teniendo en cuenta tales consideraciones, al examinar los montos de exención personal para cada país que se ofrecen en el ejemplo presentado, se deduce que la legislación de Nicaragua alcanza un grado de liberalidad en la materia que la hace otorgar al contribuyente un beneficio aún más considerable que el que se concede en los Estados Unidos; que la de Costa Rica es la de mayor moderación, si

³⁰ Véase el Anexo B, parte II, subtítulo B-3 "Deducciones por concepto de reinversión y otras especiales".

no en cuanto a otros tipos de deducciones y descargos, por lo menos en lo que toca a éste de las exenciones personales, las cuales guardan relación aceptable con el nivel igualmente moderado que se supone alcanza el costo de la vida en ese país; que la legislación de Honduras se coloca en una posición intermedia demostrando una liberalidad superior a la de Costa Rica pero inferior a la de Nicaragua; en fin, que la de El Salvador constituye caso aparte muy difícil de relacionar con los demás, dada la estructura del sistema, que otorga una exención individual bastante alta, aplicable lo mismo a solteros que a casados, que ignora la existencia del cónyuge, que sólo concede la deducción de 500 colones por descendiente en relación con el cuarto hijo a cargo y los siguientes y, en fin, que no toma en cuenta otro dependiente alguno a cuyos gastos de sostenimiento se vea en obligación de atender el contribuyente.³¹

Otra forma de abordar el problema, realizada ya en investigaciones internacionales,³² sería tratar de establecer a partir de cuál múltiplo del ingreso bruto *per cápita* viene a recaer, por efecto de las exenciones básica personal y por cargas de familia, el impuesto sobre un contribuyente como el del caso ya presentado, en los países de Centroamérica.

Cuadro 10

CENTROAMERICA: MULTIPLOS DEL INGRESO PER CAPITA DESPUES DE LOS CUALES COMIENZA A SATISFACER IMPUESTO UN CONTRIBUYENTE CON TRES HIJOS O CON DOS HIJOS Y OTRO DEPENDIENTE A CARGO

	1950	1951	1954
Costa Rica	6,7	—	—
El Salvador	13,2 ^a	—	9,3
Honduras	14,8	—	12,8
Nicaragua	—	22,7 ^b	—

FUENTE: Cálculos basados en cifras de ingreso bruto dadas en el cuadro 4 y en estimaciones de la CEPAL; y en cifras de población del Anuario Estadístico de las Naciones Unidas.

a Estima en el caso de El Salvador la relación, entre ingreso bruto y exenciones personales, de haber estado en vigencia en 1950 la Ley de 10 de diciembre de 1951.

b Estima el valor de las exenciones de haber estado en vigencia en 1951 la Ley de 16 de diciembre de 1952.

Es interesante comparar las cifras del cuadro 10 con las del múltiplo del ingreso nacional *per cápita* después del cual comienza a satisfacer el impuesto en ciertos países un contribuyente en idéntica situación de familia a la ya expuesta y que devenga rentas pro-

³¹ Este sistema no favorece a la nupcialidad ni incita a la regularización de las uniones irregulares, pues el soltero goza de igual situación que el casado. Ofrece, además, una prima a la natalidad en un país de considerable densidad de población.

³² Cf. "Taxation and Economic Development in Asian Countries", Naciones Unidas, *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, vol. IV, No. 3, noviembre de 1953, pp. 1-15

venientes de la actividad personal. Mientras en Costa Rica el múltiplo en 1950 fué 6,7; en México fue de 1,5; en Egipto de 3,6; en Estados Unidos de 1,9; en Australia de 2,2 y en Gran Bretaña de 2,1.³³ Una relación entre ingreso bruto *per cápita* y exenciones personales como la de Costa Rica, pudiera quizá considerarse como representativa de todo Centroamérica; en todo caso podría tomarse la de El Salvador en 1954, que fué de 9,3. Se advertirá que aun en el caso más favorable, la discrepancia entre Centroamérica y otros países —entre ellos dos de cierta similitud en cuanto a estructura económica y social— es bastante grande.

e) *La estructura de las tarifas y el nivel de las exenciones básicas*

No ha sido posible en este estudio efectuar el análisis especial y completo de las respectivas estructuras tarifarias del impuesto sobre la renta. Por un lado, es muy compleja la comparación entre toda una serie de estructuras tarifarias, cada una con composición interna distinta, y además, cada tarifa incide sobre niveles de renta de diversa capacidad adquisitiva; por último, está la ausencia de todo punto de partida común, ya que la renta líquida gravable —objeto de la aplicación de la tarifa— es obtenida en cada país después de efectuar deducciones al ingreso original que no son concordantes por lo menos en su conjunto y que difieren en cuanto al nivel de las exenciones básicas personales que en un último paso han de hacerse a la renta neta para obtener el expresado líquido gravable. Sin embargo, es útil examinar la relación que existe entre las tasas iniciales de las tarifas de impuesto sobre la renta y el nivel de las exenciones básicas, pues la experiencia demuestra que si no se quiere recargar a la administración del impuesto con un trabajo oneroso e improductivo, es preferible que, sin exagerar al respecto, se le otorgue a las exenciones básicas un nivel más alto del que, aparte de esta consideración, se les habría dado. Sólo se tienen datos del rendimiento por grupos de contribuyentes para Costa Rica y El Salvador, pero son de utilidad como ejemplo, por cuanto en el primero de estos países se encuentra una situación típica de exenciones básicas moderadas y tasas iniciales igualmente bajas y en el segundo, siendo las exenciones básicas del nivel que puede considerarse como mediano, las tasas iniciales son de un poco de más elevación.

En Costa Rica, el impuesto sobre la renta muestra en 1953 un rendimiento de 13,4 millones de colones para 13.045 contribuyentes con un líquido imponible de 204,9 millones.³⁴ De 7.767 contribuyentes

con líquido imponible entre un colón y 7.000 colones —cifra de sujetos de impuesto que constituye cerca del 60 por ciento del total de ellos—, provinieron 350.869 colones de impuesto, o sea el 2,64 por ciento del total líquido. Discriminando más a fondo en los dos grupos iniciales de contribuyentes —los colocados en las fracciones de entre 1 y 1.000 colones de líquido imponible y entre la última cifra y 3.000 colones—, se encuentra que los 1.856 sujetos de impuesto del primer grupo, que constituyen alrededor del 14,2 por ciento del total de ellos, rindieron un promedio poco más de 5 colones (unos 75 centavos de dólar) por declaración y que los 2.783 del segundo grupo habían de satisfacer por su parte algo menos de un promedio de 24 colones por declaración igualmente liquidada, controlada y recaudada.³⁵

En las anteriores cifras de contribuyentes poco rendidores y cuya imposición en muchos casos ha sido más bien objeto de pérdida para el fisco se encontrará un buen número de los que, habiendo obtenido renta bruta de alguna consideración, les ha faltado poco para hallarse en situación submarginal. Con respecto a ellos, para comprobar la verdad de ese estado de cosas, es siempre imprescindible la labor de la administración y permanentemente habrán de figurar, por lo tanto, en mayor o menor cantidad, en los tramos inferiores de los cuadros de rendimiento. Pero, de todos modos, las cifras dan base para suponer que, aparte de ello, encierran un número muy considerable de contribuyentes de rentas brutas más moderadas que una investigación más honda, verificada sobre base de datos de suficiente discriminación, podría dividir fácilmente en dos grupos; los que, por medio de una exención de base un poco más alta, se podría eliminar de un todo del radio del impuesto a efectos de desembarazar a la administración de la carga inútil y más bien perjudicial de su control; y los que, sujetos a la tasa inicial más alta de impuesto que justificaría el nivel de sus ingresos, se

nera (filial de la United Fruit) que satisface directamente su impuesto a la Tesorería, sobre la base de sus declaraciones al Tesoro de Estados Unidos y que, por tal razón, no aparece entre los declarantes del referido cuadro de la Dirección de Tributación Directa.

³⁵ Sin pretensiones a dejar sentada una relación en firme entre esa situación y los costos de recaudación, lo que merecería un estudio detenido especial, es de notar que si conservadoramente se adjudica al impuesto sobre la renta un 40 por ciento de los 1.630.000 que le otorgó a la Dirección de Tributación Directa el Presupuesto de 1953, y se establecen las proporciones del caso, el control de los 4.639 contribuyentes de esos dos grupos costó al fisco casi 232.000 colones, o sea, poco menos de la tercera parte de lo erogado, y las respectivas operaciones le produjeron unos 76.500, lo que corresponde a menos del 6 por ciento del total de lo liquidado. Dicho en otros términos, el fisco gastó en promedio unos 50 colones por declaración para controlar liquidaciones que le produjeron un promedio de 5 colones para el primer grupo y de 24 para el segundo.

³³ *Ibid.*, p. 8.

³⁴ *Memoria de Hacienda de 1953*, cuadro 68. En las cifras no está comprendido lo correspondiente a la Compañía Bana-

acercarían siquiera a compensar los gastos y el trabajo que se emplea para controlarlos.

La situación de El Salvador, donde la tasa inicial es de 3 por ciento para el primer grupo de contribuyentes que va hasta los de renta de 1.000 colones, es de más difícil análisis, pues los cuadros de rendimiento³⁶ agrupan de un golpe a los contribuyentes entre 1 y 5.000 colones de renta líquida que incluyen desde los del primer escalón, afectados con un 3 por ciento, hasta los del quinto, que han de satisfacer 6,2 por ciento por la fracción entre 4.000 y 5.000. Por tal motivo, el rendimiento por declaración en cuanto al primer grupo es de unos 78 colones, pues 3.105 contribuyentes presentan un rendimiento de 242.910 colones. A este resultado, de todos modos apreciable, debe otorgársele, sin embargo, examen desde otros puntos de vista. Puede así anotarse que para obtener cerca de un 4 por ciento del rendimiento del impuesto la administración hubo de controlar casi un 60 por ciento del total de los contribuyentes, como se desprende de que las liquidaciones totales ascendieran a 6.186.867 colones y el conjunto de contribuyentes fuera de 5.242. Parece evidente que, si bien es propio del impuesto sobre la renta de carácter progresivo incidir más fuertemente sobre las rentas altas que sobre las medianas y afectar más hondamente a las últimas que a las que, siendo de menor elevación, queden todavía sujetas al tributo, de todas maneras el caso en consideración muestra desproporción un poco excesiva entre el rendimiento obtenido para el primer grupo y la labor y los gastos administrativos de controlar alrededor del 60 por ciento de los contribuyentes.

A la observación anterior podría objetarse que un gravamen inicial de 3 por ciento es ya más que suficiente para sujetos de impuesto colocados en la escala más baja de la tarifa y que presumiblemente han visto ya afectadas fuertemente su capacidad contributiva por efecto del impacto regresivo de la tributación indirecta. El caso, empero, no puede darse por terminado sin establecer antes en cuál nivel, no ya de renta líquida gravable sino de ésta más las exenciones básicas, o sea, de renta neta, se encuentran colocados los expresados contribuyentes y cuál posición les otorga ese grado de ingresos dentro del medio salvadoreño. De tratarse de contribuyentes con no más de tres hijos, disfrutarían de rentas netas entre los 6.001 y los 11.000 colones, ya que habrían gozado tan solo de la exención básica personal de 6.000 colones cada uno y se encuentran colocados en la fracción de renta líquida gravable entre 0,01 y 5.000 colones. Según datos contenidos en una investigación realizada por una misión de la Administración de

³⁶ Ver en particular el anexo 19 del *Estudio estadístico sobre las declaraciones del impuesto sobre la renta e impuesto de vitalidad*, 1954, Dirección General de Contribuciones Directas, San Salvador, El Salvador.

Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, alrededor del 92 por ciento de la población recibió en 1950 ingresos familiares menores de 3.600 colones anuales (1.440 dólares),³⁷ por lo que puede inferirse que los contribuyentes que gozan de rentas netas entre 6.000 y 11.000 colones están situados algo más arriba de los escalones iniciales. En consecuencia, si en El Salvador se reestructurase la tributación sobre la renta para acordarla a la regla de la generalidad del impuesto, valdría la pena investigar las posibilidades de elevar aún más las tasas iniciales de la tarifa en forma que disminuyera el margen de desproporción entre el considerable número de contribuyentes iniciales y el bajo rendimiento fiscal que producen. Ello sólo sería aconsejable, desde luego, si después de establecer las relaciones debidas entre el monto de las exenciones básicas y el costo de la vida, se encontrase que se justifica intensificar la carga de impuesto sobre la renta de los susodichos contribuyentes.

2. Rendimiento de los impuestos sobre la renta y las utilidades

a) Participación en los ingresos totales de carácter tributario

En el cuadro 11 aparece el rendimiento de los impuestos sobre la renta y las utilidades en los años de 1939, 1947 y 1954, tanto en moneda nacional como en porcentos representativos de su participación en los ingresos fiscales totales de los respectivos países. La primera parte del cuadro muestra la totalidad del producto de cada sistema de imposición sobre renta o utilidades; en la segunda se han deducido, en cambio, para los casos de Honduras y Costa Rica, las cantidades satisfechas por empresas extranjeras concesionarias que hasta hace poco gozaban de exenciones del impuesto. El cuadro 12 permite efectuar comparación entre los rendimientos del impuesto sobre la renta en 1954, con y sin inclusión de lo satisfecho por las empresas concesionarias extranjeras antes exentas, y, de otra parte, otros tipos de tributación.

La conclusión inicial que de inmediato se extrae de las cifras anteriores es que el impuesto sobre la renta se encuentra todavía en evolución en el Istmo en el sentido de que aún no ha alcanzado su rendimiento al constituir una fracción sustancial de la carga fiscal que pesa sobre nacionales y residentes. En cuanto a éstos, el sistema continúa esencialmente y a poca diferencia de antes, dependiendo de impuestos sobre el consumo —incluido el de importaciones— y de otros tipos de imposición indirecta. En dos casos, los de El Salvador y Guatemala, la importancia de los últimos ha menguado un poco, pero en fun-

³⁷ *Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador*, op. cit., p. 15.

Cuadro II

CENTROAMERICA: PARTICIPACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

(Cifras absolutas en miles de unidades de moneda nacional)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	¢	Por-ciento	¢	Por-ciento	Q	Por-ciento	L	Por-ciento	C	Por-ciento
A. Incluidos los pagos de las empresas a extranjeras concesionarias.										
1939 . . .	0,60	1,73	0,69	3,96	0,19	1,74	—	—	—	—
1947 . . .	3,37	4,76	2,96	5,88	3,02	10,69	0,19	1,03	—	—
1954 . . .	31,01	14,02	10,63	6,77	3,80	6,22	8,84	20,60	7,84	4,88
B. Sin incluir los pagos de las empresas extranjeras concesionarias^a										
1939 . . .	0,60	1,73	..	..	..	..	—	—	..	..
1947 . . .	3,37	4,76	..	..	..	..	0,19	1,03	..	..
1954 . . .	18,74	8,95	..	..	..	..	1,32	3,73	..	..

FUENTE: CEPAL con base en estadísticas oficiales.

NOTA: Costa Rica y El Salvador, años civiles; Guatemala, Honduras y Nicaragua, años fiscales. Las cifras de El Salvador de 1939 corresponden a 1940.

a Sobre Guatemala y Nicaragua, ver notas d y f del cuadro 12. Para Costa Rica, se hizo la deducción de lo pagado por las empresas extranjeras concesionarias sobre la base del cuadro 1 del Anexo A. En el caso de Honduras, se adjudica conservadoramente a dichos pagos un 90 por ciento del rendimiento del impuesto con base en el 93 por ciento que aparece en *Ingresos del Gobierno Central*, Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, 1952, p. 50.

Cuadro 12

CENTROAMERICA: RELACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LOS IMPUESTOS
SOBRE LA PROPIEDAD Y LOS IMPUESTOS SOBRE LA EXPORTACION, CON
LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES, 1954.

(Porcientos)

País	Impuesto sobre la renta y las utilidades (total) ^a	Impuesto sobre la renta sin el pagado por las empresas extranjeras concesionarias antes exentas	Impuestos sobre la propiedad y sus transferencias ^b	Impuestos sobre la exportación	Impuestos sobre el consumo y otros indirectos ^c	Otros ^d
Costa Rica . . .	14,02	8,95	3,69	5,63	75,62	1,04
Nicaragua . . .	4,88	4,20 ^e	2,42	5,27	86,93	0,50
Honduras . . .	20,60	3,73	0,74	2,82	74,65	1,19
El Salvador . . .	6,77	— ^f	8,27	29,47	54,28	1,21
Guatemala . . .	6,22	— ^g	1,87	19,00	69,24	3,67

FUENTE: Cuadros del Anexo A.

a En el caso de Guatemala, donde no hay impuesto sobre la renta, aparecen el producto del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas y el impuesto sobre beneficios de capital. En los demás casos, el rendimiento del impuesto sobre la renta.

b Debe tenerse en cuenta que en El Salvador el impuesto sobre herencias y donaciones tuvo un rendimiento ocasional completamente extraordinario en el año.

c Comprende los impuestos de importación.

d Impuestos varios, tasas y multas.

e Informaciones de fuente oficial indican que el conjunto de las empresas mineras pagaron 885.000 córdobas por concepto de impuesto sobre la renta. Se presume que la cifra corresponde en su integridad a empresas extranjeras concesionarias que habían gozado de exención sin la disposición del artículo 10. de la ley que establece la generalidad absoluta del impuesto.

f No se ha reformado la ley en cuanto toca al particular. Las empresas concesionarias no guardan gran importancia en la economía del país.

g La reforma que sujeta a las empresas concesionarias a impuestos sobre sus utilidades ha sido aprobada con posterioridad.

ción del ascenso del producto de los impuestos de exportación, tipo de gravamen que ejerce igual efecto que los de consumo, por cuanto es generalmente absorbido por los productores nacionales del artículo exportado y pesa, por razón de su estructura, en igual proporción sobre los mayores y los menores entre éstos sin tomar en cuenta las facultades contributivas respectivas.³⁸ Estas observaciones iniciales no niegan por supuesto el interés que ha presentado el establecimiento del impuesto sobre la renta como instrumento de rectificación del carácter regresivo que poseían antes de su creación los sistemas fiscales del Istmo. Tampoco se subestima la importancia de las reformas recientes de la tributación respectiva, destinadas a otorgar carácter de generalidad al gravamen, eliminando la exención de que gozaban ciertas empresas concesionarias, de manera a extraer recursos fiscales apreciables de un sector de la actividad económica que antes escapaba a una imposición acorde con el nivel de sus ganancias en los países interesados.

Los datos en análisis parecen indicar, por lo demás, que el expresado desplazamiento de la tributación indirecta por la directa ha sido más significativo en el caso de Costa Rica; mediano en los casos de Honduras y Nicaragua, países en que la tributación sobre la renta comienza a abrirse paso; de escasa monta en lo que toca a El Salvador, donde la renta principal —la cafetalera— escapa al gravamen sobre la renta, al cual se da por sustituto un impuesto de exportación más intenso que el de los países antedichos. Y, en fin, se muestra retroceso en Guatemala, donde a la vez que no se ha establecido un auténtico sistema de impuesto sobre la renta sino que se ha conservado al antiguo sistema de impuesto sobre utilidades de empresas y beneficios de capital, no está sujeta al primero de esos tributos la casi totalidad de renta tan importante como la que tiene fuente en las actividades del agro.³⁹

Sería indudablemente aventurado fijar un grado a la intensidad de la participación del impuesto sobre la renta en los ingresos de carácter impositivo que pueda de antemano definirse como satisfactoria para países en la etapa económica de los centroamericanos. Sin la intención de indicar una meta forzosa

³⁸ La fracción de los impuestos de exportación satisfecha por las empresas extranjeras concesionarias —en particular las bananeras— que es demasiado pequeña para alterar el alcance de la afirmación, es, por supuesto soportada por éstas o descargada sobre el consumidor extranjero según la situación del mercado externo y otras circunstancias, como el grado mayor o menor de libre competencia que reine en los mercados extranjeros del producto.

³⁹ No debe perderse de vista que el último año de la comparación fué de rendimiento particularmente desfavorable en Guatemala. Es significativo, sin embargo, que en 1952/1953 la participación del impuesto fué de 7,4 por ciento o sea, siempre muy inferior a 1947.

o siquiera adecuada, pueden señalarse los casos de Colombia y México. En 1947 el sistema trifásico de impuesto sobre la renta de Colombia proveyó el 55 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno central⁴⁰ y en México las percepciones totales provenientes de impuesto sobre la renta constituyeron en 1952 cerca del 32 por ciento de los ingresos de carácter impositivo sin comprender entre éstos a multas, recargos y rezagos.⁴¹

A guisa de conclusión no parece excesivo suponer que en Centroamérica la participación del impuesto sobre la renta en los ingresos tributarios totales podría verse todavía reforzada, en grado acorde con los incrementos del ingreso nacional, siempre que se efectúen reformas de mayor o menor significación, como, por ejemplo, la implantación de una verdadera tributación sobre la renta en Guatemala, una más estricta aplicación del principio de la generalidad del impuesto en Guatemala y en El Salvador, un reajuste adecuado de las exenciones personales básicas (que por lo menos en el caso de Nicaragua se muestra aparentemente aconsejable) y (de las tasas iniciales así como mejoras generales, no sólo estructurales sino, todavía más, administrativas, en Costa Rica, al igual que en los otros países del Istmo.

En las páginas anteriores se ha intentado analizar en general el grado de participación que han alcanzado en los países estudiados los impuestos sobre la renta y las utilidades en los ingresos tributarios. A continuación se examina la trayectoria de los ingresos producidos por dichos impuestos en los países respectivos y se procura relacionar ese rendimiento con elementos significativos de las economías de las repúblicas centroamericanas.

b) *El Salvador*

El cambio de estructura en sí (el de diciembre de 1951) parece haber dado resultados moderadamente superiores a los obtenidos a través de la ley anterior. La aplicación de ésta, que no había producido sino 2,96 millones de colones en 1947, alcanzó en 1950 un rendimiento máximo de 6,04 millones y en ese nivel parecen haberse detenido sus posibilidades de ascenso, pues en el año siguiente (1951) apenas rindió 5,95 millones de colones. El producto saltó a 9,61 millones en 1952, por efecto de la nueva legislación,⁴² a 10,45 millones el año siguiente y a 10,63

⁴⁰ Por ciento deducido del cuadro 87 de *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Bogotá, 1950) Primera Parte, p. 341.

⁴¹ Naciones Unidas, *Statistical Yearbook 1954*, p. 452. En esta ocasión el por ciento incluye además la participación en los impuestos sobre la propiedad.

⁴² Una disposición transitoria hizo aplicable la ley de 1952, en cuanto a sus tarifas y a otras disposiciones esenciales, a las rentas devengadas en 1951.

millones en 1954. O sea que la reforma ha conducido a un incremento de 76 por ciento sobre el rendimiento de 1950.

Pero modera considerablemente la aparente favorabilidad de ese índice la consideración de que del primer año de aplicación de la nueva ley (1952) al último año de que se tienen datos (1954) el aumento del rendimiento fue sólo de 1,02 millones de colones, en tanto que en el mismo bienio la sola ventaja de la relación de precios del intercambio —calculada a precios constantes de 1950— aumentó el ingreso nacional de El Salvador en 52 millones de colones.⁴³ Por lo demás, como la susodicha ventaja de la relación intercambio proviene casi exclusivamente del alza de los precios del café, es inevitable establecer relación entre el virtual estancamiento del rendimiento del impuesto sobre la renta y el hecho de que escapen a éste las rentas provenientes de fuente cafetalera.

c) Costa Rica

La aplicación de la Ley de 1946 —que sufrió diversas modificaciones hasta 1950 y particularmente en 1949— produjo en el último año nombrado 14,18 millones de colones con inclusión de lo satisfecho por las empresas concesionarias extranjeras antes exentas y 7,55 millones sin las percepciones de esa fuente; para 1954 las cifras fueron 31,01 millones y 18,74 millones, respectivamente, o sea un aumento de 118,7 por ciento en un caso y de 148 por ciento en el otro. Como en el caso de El Salvador, precisa morigerar sin embargo la favorabilidad aparente de ese resultado, si se tienen en cuenta otras consideraciones. Por ejemplo, según una investigación realizada en el país,⁴⁴ las utilidades de los empresarios de un solo sector de la producción agrícola, el cultivo del café, pasaron de 14,1 millones de colones en 1948/1949 a 90,3 en 1952/1953 (34,6 por ciento del ingreso total generado por esa actividad en el primer año nombrado y 53,6 por ciento en el segundo). En tanto que el sector de productores cafetaleros vió incrementadas sus ganancias anuales de una fecha a otra en unos 76 millones de colones, el impuesto sobre la renta cobrado en la totalidad de los contribuyentes del país sólo había experimentado una elevación de rendimiento de alrededor de 11 millones (exceptuando lo satisfecho por las empresas extranjeras concesionarias antes exentas y ahora sujetos de impuesto).⁴⁵

⁴³ Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina*, 1954, p. 140.

⁴⁴ Eduardo Alvarez, "Condiciones económicas y financieras de la actividad cafetalera en Costa Rica", *Revista del Banco Central de Costa Rica*, septiembre de 1954.

⁴⁵ Como elemento adicional de apreciación debe observarse que, como se demuestra en el Anexo C, el impuesto sobre exportación de café que en último término soportan los productores del fruto es a su vez moderado en Costa Rica.

d) Honduras

El desenvolvimiento del impuesto con y sin la participación de las empresas extranjeras antes exentas por cláusulas de sus concesiones, ha sido desde 1951/1952 el que muestra el cuadro 13.

Cuadro 13

HONDURAS: RENDIMIENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 1950/51 a 1953/54

Años	Rendimiento total (Millones de lempiras)	Indice	Rendimiento sin el de empresas concesionarias antes exentas ^a (Millones de lempiras)	Indice
1950/1951	6,88	100,0	0,89	100,0
1951/1952	7,14	103,8	0,98	110,1
1952/1953	7,06	102,6	1,08	121,3
1953/1954	8,84	128,5	1,32	148,3

FUENTE: CEPAL con base en estadísticas oficiales.
a Véase la nota a del cuadro 11.

Durante el período mejoró considerablemente la relación de precios del intercambio. No obstante, el rendimiento del impuesto sobre la renta sólo se elevó 430.000 lempiras (sin contar los pagos de las empresas concesionarias antes exentas). A ello debe añadirse que la acción del impuesto sobre la exportación de café, en cuanto puede considerarse como elemento correctivo de esa situación, fué también de alcance muy limitado, como lo demuestra el cuadro IV del Anexo A. Con posterioridad al período examinado fué dictado el Decreto número 11 de fecha 24 de diciembre de 1954, que grava con 15 lempiras el saco de café exportado de 60 kilos, en lugar de los gravámenes mucho menores (desde un mínimo de 2 lempiras a un máximo de 6) que rigieron hasta entonces.

e) Nicaragua

En este país la legislación del impuesto sobre la renta, por ser de fecha reciente (diciembre 1952) no da lugar para análisis comparativos acerca de su rendimiento, ya que el primer año fiscal en que viene a aparecer éste de un modo completo es el de 1953/1954, en que produjo 7,84 millones de córdobas. La tributación sobre utilidades que afectaba hasta el año anterior exclusivamente a las ganancias de los productores de café y algodón, rindió 1,85 millones de córdobas en el correspondiente ejercicio fiscal 1952/1953. Como lo expresa el informe de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, este impuesto especial sobre las utilidades provenientes de las dos actividades referidas se justificaba por

el alza excepcional de las ganancias respectivas de 1949 a 1951. Los ingresos brutos por tal concepto, se indica, pasaron de 4,6 millones de dólares en 1949, a 24,2 millones en 1951; las ganancias netas de los mismos productores crecieron, por razón de que el alza paralela de los costos respectivos fue muy moderada, de 2,2 millones de dólares a 12 millones de dólares en 1951 (o sea de 11 millones de córdobas a 80 millones) de los cuales 8,5 millones de dólares se concentraron en 950 productores.⁴⁶

El sustancial mejoramiento de los precios del café de 1951 a 1954 y el incremento de su producción en Nicaragua en el mismo período, permiten suponer que el incremento de utilidades para ese sector conjunto de cafetaleros y algodoneros, no obstante el desmejoramiento de precios sufrido por el algodón, ha debido ser todavía de grado superior al que señalaba el Banco Internacional hasta 1951.⁴⁷ En todo caso, el rendimiento de 7,84 millones de córdobas ofrecido por la Ley en el primer año de su completa vigencia parece no ser proporcional al ascenso general de las utilidades de los sectores productores, y en particular de los productores cafetaleros, sobre los cuales no recae en este país sino un moderadísimo impuesto de exportación. Es significativo al respecto que el presupuesto de 1954/1955 prevé un rendimiento de unos 16 millones de córdobas para el impuesto sobre la renta. Es de suponer que tales estimaciones tuvieron base en la presunta realización de mejoras de orden administrativo que, de ser efectivamente aplicadas, afectarían en debido grado con el impuesto, tal como existe, a una serie de contribuyentes que pueden haber logrado parcial o totalmente evadirlo en el año inicial de su vigencia.

f) Guatemala

El cuadro III del Anexo A muestra un pausado aumento de las percepciones derivadas de los impuestos sobre utilidades de las empresas y sobre beneficios de capital existentes en ese país, respectivamente, desde 1938 a 1946, con un retroceso final, igualmente de baja magnitud en 1953/54, año de condiciones anormales. En tanto que el producto nacional bruto pasó de 103,7 millones de quetzales en 1937 a 254,2 millones en 1947, los ingresos originados en el impuesto de utilidades sobre empresas lucrativas, que dieron 190.000 quetzales en 1939, apenas estaban absorbiendo para 1946/1947, con un rendimiento de 3 millones, cerca del 2 por ciento del aumento del producto, estimable en alrededor de unos 150 millones

⁴⁶ Cf. *The Economic Development of Nicaragua*, op. cit., p. 78.

⁴⁷ El valor de las exportaciones pasó, de 1951 a 1953, de 36,78 a 45,26 millones de dólares y el volumen del café exportado del índice 111 (base 100 = 1948) a 130. Cf. Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, mayo de 1954.

de quetzales. Nuevamente de 1946/47 a 1952/53, el rendimiento se elevó en algo más de un millón de quetzales, mientras el producto nacional bruto se elevó, según una estimación, en cerca de 288 millones.⁴⁸

Es indudable que en tal situación reside el interés que se ha mostrado en Guatemala en los últimos años por crear un sistema de impuesto que afecte las rentas de toda fuente. La reciente reforma, sin embargo, sólo consiste en una alteración de la tarifa del impuesto sobre ingresos y beneficios de capital, aparte de la abolición del impuesto sobre beneficios de ausentes, enderezado en principio a alcanzar la distribución de dividendos y el pago de intereses en el extranjero. Según la letra del Decreto correspondiente, al llegar a un nivel determinado de renta, la progresividad de las tasas en vez de avanzar, retrocede, para reanudar su ascenso progresivo lentamente más luego,⁴⁹ lo cual puede afectar desfavorablemente el rendimiento, en tanto se refiere a las empresas nacionales y a los beneficios del capital devengado igualmente por nacionales y residentes.

3. *Influencia del impuesto sobre la renta sobre la forma de organización de las empresas*

Se ha señalado que en los países centroamericanos el gravamen recae generalmente no sobre la fracción de renta correspondiente al socio en las utilidades de la sociedad en que ha verificado inversión de capital sino sobre la renta neta de ésta, así se trate de sociedades de capital, como las anónimas, en que la responsabilidad limitada del socio hace distinguir claramente una separación de personalidades entre sociedad y socio, o de sociedades de personas, como las colectivas, en que el carácter ilimitado de la responsabilidad del socio justifica el concepto de que el sujeto de impuesto debería ser el socio por la parte que le corresponda en los resultados de la actividad económica del ente social. La situación al respecto en Centroamérica puede resumirse, con excepción del caso de El Salvador, que se considerará más adelante, de la siguiente manera a efectos de sentar base para considerar el efecto de la estructura de la tributación sobre la renta y las utilidades sobre la forma de organización de las empresas:

a) En Costa Rica existe una tarifa progresiva única que afecta, de una parte, a las rentas individuales y, de otra, a todas las sociedades cualquiera sea la forma que éstas asuman. Se excluye la doble tributación, pues las ganancias distribuidas al socio están exentas de impuesto.

b) En Nicaragua existe un régimen similar al de Costa Rica, con la diferencia de que cuando se trata de sociedades de personas con capital en giro o circulante de menos de 200.000 córdobas, la sociedad

⁴⁸ *Memorias del Banco de Guatemala*, 1952 y 1953.

⁴⁹ Decreto número 174 de 13 de diciembre de 1954.

no satisface impuesto y el socio debe incluir en su declaración la participación que le haya correspondido, la cual viene a formar parte del conjunto de su renta gravable individual. Existe igual exclusión de la doble tributación que en Costa Rica.

c) En Honduras, bajo la ley de 1949, aparte de la llamada tarifa de impuesto sobre la renta personal existía otra para la renta de todas las empresas, incluso las individuales. Esta situación fue reformada por el reciente Decreto-Ley número 73 de 31 de marzo de 1955 que somete a una tarifa única, distinta en su grado y límite de progresividad de las dos anteriores,⁵⁰ a la renta de todas las personas, lo mismo físicas que morales. Merece anotarse, sin embargo, que la nueva Ley otorga a la empresa individual personalidad fiscal propia distinta de la de su propietario. Dispone así la nueva legislación (Art. 18) que al declarar su renta una persona física no incluya como ingresos gravables a los que provengan de empresas mercantiles, sin hacer excepción de las individuales, porque dichos ingresos deberán ser considerados como renta neta gravable de dichas empresas. El objeto ha sido presumiblemente solicitar una situación de equiparación entre el gravamen de las sociedades y el de las empresas individuales, partiendo de la preocupación de que, en ciertos casos, la acumulación de otros ingresos en la declaración de los propietarios de las últimas sería susceptible de elevar la tasa efectiva a la cual quedaría sujeta la renta específicamente proveniente del negocio. En todo caso, con esa excepción a la regla más o menos universal de admitir una personalidad fiscal distinta únicamente a las empresas que, como las sociedades, poseen una personalidad jurídica diferente, el impuesto continúa teniendo carácter de trasladable. El sistema de una sola declaración universal por toda su renta para los empresarios individuales habría dificultado a estos identificar la carga de impuesto sobre unidad de mercancía, tornándoles así menos fácil la traslación al consumidor; y como de este tipo de negocios proviene una fracción muy elevada de la oferta en Honduras, las sociedades, aún encontrándose por su parte en situación de verificar fácilmente tal identificación, vacilarían en intentar la traslación ante la duda acerca de si los empresarios individuales, en vista de la situación se resignaban a absorber el impuesto dentro de sus utilidades.

d) En Guatemala, en fin, el impuesto principal en que se basa el peculiar sistema allí existente es un gravamen sobre los resultados de las actividades de las empresas de carácter comercial en el sentido amplio que se otorga al término en Derecho Mercantil, o sea, sobre las utilidades de las empresas comer-

ciales, de las industriales, de las de servicios, de las bancarias, cualquiera sea la forma de organización que asuman e incluso si se trata de empresas individuales. La renta proveniente de actividades agrícolas se ve gravada únicamente si proviene de una sociedad anónima y se excluye expresamente del tributo a las empresas mineras, a las de espectáculos y a las de seguro, por estar sujetas a tributación particular por leyes especiales. Existe además el impuesto ya mencionado destinado a afectar los beneficios e ingresos de capital. Al lado de dichos impuestos, existía hasta hace poco el de beneficios de ausentes, eliminado por Decreto-Ley No. 202 de 12 de enero de 1955 y que afectaba los "intereses, dividendos, participaciones y beneficios eventuales de cualquier origen comprobable" de fuente guatemalteca, devengados por extranjeros y en general por personas no residentes en el territorio del país, con excepción de los intereses y dividendos sobre títulos del estado o de entes estatales autónomos. Obedecía a la tarifa del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas y su propósito presumible, que parece no haber llegado a verse efectivamente alcanzado, era afectar los intereses y los dividendos y otras participaciones satisfechas en el extranjero incluso por empresas exentas del impuesto por sus contratos de concesión.⁵¹

Cuando se observó en una parte anterior que el carácter real hacia el cual se han ido desviando los impuestos sobre la renta y las utilidades en Centroamérica facilita su traslación, no se quiso ir más allá de señalar la proclividad a ser transferible de todo impuesto que, por su estructura, permite al sujeto de derecho del mismo identificar la fracción de gravamen atribuible a cada unidad de mercancía; tanto más si el impuesto afecta a la totalidad de las empresas o a la mayoría de aquellas que contribuyen decisivamente a la formación de la oferta en el mercado. El hecho de que el impuesto recaiga sobre la renta de la empresa y no sobre la renta individual no reviste alcance mayor del que se le acaba de atribuir, desde luego que no otorga en caso alguno al empresario una seguridad de que podrá hacer repercutir el gravamen, sino una simple facilidad para medir esa repercusión y efectuarla con tal de que se lo permita su posición en el mercado —grado de libre competencia que confronta— y las circunstancias de este grado de elasticidad de la demanda del producto dado.⁵² Así, pues, continúa siendo posible que el régimen a que

⁵¹ No constituyó en el quinquenio 1944/1949 sino el 5,65 por ciento de las recaudaciones totales por concepto de los diversos impuestos sobre utilidades. Dicho por ciento fué de 5,14 por ciento en 1953/1954.

⁵² Adler, Schlesinger y Olson, *op. cit.* no adjudican a la traslación del impuesto sobre utilidades en Guatemala una proporción mayor de 50 por ciento en 1947/1948, no obstante explicarla aduciendo la existencia de un significado mercado de vendedores en dicho año.

⁵⁰ La tasa máxima, aplicable a la fracción de renta superior al millón de lempiras, que era de 15 por ciento en las dos tarifas anteriores, es de 30 por ciento en la tarifa única recién implantada.

se encuentra sometida la tributación sobre las empresas sea susceptible de ejercer influencia sobre la forma de organización que se prefiera otorgar a éstas. La observación, es, por supuesto, necesaria, ya que si por virtud de la estructura de la tributación, la traslación fuese no probable sino segura, al empresario le sería, en cuanto a consideraciones del impacto fiscal se refiere, más o menos indiferente optar por una u otra forma de empresa, puesto que siempre se encontraría en situación de descargar sobre el consumidor el gravamen y sólo le preocuparía establecer los cálculos necesarios para efectuarlo, de acuerdo con las facilidades que al efecto le otorga el sistema.

El caso de El Salvador, por encontrarse más alejado de la situación que se acaba de describir, merece consideración aparte. Allí se grava con una tarifa progresiva graduada, como en Honduras, Costa Rica y Nicaragua, a las rentas individuales. Pero la renta de las sociedades, cualquiera sea la forma que éstas asuman, se encuentra sujeta a otra tarifa de más moderada progresividad que simplemente afecta con 2 1/2 por ciento la renta neta social inferior a los 5.000 colones y con el 5 por ciento los excedentes de esa cantidad.

En resumen, en cuanto toca a las legislaciones de impuesto sobre la renta de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y también al sistema *sui generis* de impuestos sobre utilidades de empresas y beneficios e ingresos de capital de Guatemala, siempre conserva interés analizar, en el grado en que lo permite la pluralidad de los temas abordados en este trabajo, la influencia que los respectivos sistemas de tributación pueden haber ejercido sobre la forma de organización de las empresas. Otra consideración elemental que refuerza el interés en examinar la cuestión es, por supuesto, que aún cuando la traslación del impuesto pasase de la virtualidad que le otorga la estructura del impuesto a la realización que le permitiese la situación del mercado, la renta proveniente de sociedades anónimas se verá generalmente sujeta al riesgo de satisfacer una tasa de impuesto superior al de otro tipo de empresa, o al que recaería sobre dicha renta si se subdividiese entre los accionistas para efectos de la aplicación del tributo. El propósito que generalmente se persigue con ese tipo de organización es el de aprovechar la facilidad que ofrece de reunir capitales considerables para vastas empresas, sin la desventaja de la responsabilidad ilimitada para el número mayor o menor de participantes que se resuelvan a realizar la correspondiente inversión. El incentivo que supone la última consideración es susceptible de verse decisivamente contrarrestado en el ánimo del inversionista potencial por la aplicación de una tarifa idéntica a las ganancias individuales y a las sociales. Sin embargo, pueden existir ocasiones, si se trata de un gran capitalista, en que le habría sido más oneroso un sistema en que la adición de sus

rentas de otro origen a la fracción que le hubiere correspondido en la renta social hubiese concluido en someter el conjunto de su renta a una tasa más fuerte de aquella que de otro modo la habría afectado. Pero en la generalidad de los casos el presunto contribuyente se hará la reflexión de que el método de gravamen consistente en afectar a la renta social globalmente con una tarifa igual o similar a las rentas individuales sujetará sus dividendos, en virtud de la magnitud de aquella, a una tasa de impuesto superior a la que habría gravitado sobre el mismo capital si lo hubiese invertido en otro tipo de empresa susceptible de presentar al fisco, por así decirlo, menos superficie gravable.

La aplicación de tarifa idéntica o parecida a la de la renta individual para la renta social ha sido, además, objetada en el terreno de la equidad. Ya se observó que en ciertos casos —precisamente los de fuertes inversionistas— puede actuar en beneficio de éstos, conduciendo a una disminución de la tasa que, en relación con su efectiva capacidad de pago, deberían soportar. Más grave aún es el defecto de que, tratándose de sociedades anónimas con una multitud de inversionistas menores —justamente las que raramente existen en países como los centroamericanos y que sería lo más deseable alentar como instrumentos de reunión de ahorros con fines de inversión— dicho sistema conduce a sujetar a una tasa mucho más alta los rendimientos de esas pequeñas o medianas inversiones que si se gravaran en cabeza de los accionistas, las utilidades distribuidas. El asunto ha sido tratado en un estudio del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas. La observación que se acaba de formular, añadida a otras pertinentes, las sintetiza así dicho estudio:

El grado de progresividad adecuado para rentas individuales puede fácilmente corresponder a uno que resulte prohibitivo si se le aplica a la renta de las sociedades por acciones. Una renta de tal magnitud que cabría estimar como considerable si es devengada por una persona física, y que en consecuencia puede soportar una tasa relativamente alta de impuesto, puede ser juzgada como pequeña si su beneficiario es una sociedad anónima en que participan multitud de socios y que debe utilizar un gran capital. Si se somete a las sociedades anónimas medianas y pequeñas a las altas tasas de impuesto sobre la renta a que se sujeta a las rentas individuales, se corre el riesgo de obstruir su desarrollo antes de que les sea posible alcanzar tamaño óptimo, se ha creado de paso un incentivo fiscal artificial para dividir las empresas mercantiles en varias sociedades anónimas menores para evitar las tasas altas, y se ha erigido, en fin, una barrera igualmente artificial contra el establecimiento de sociedades por acciones suficientemente grandes como para proveer el capital y la virtuosidad técnica que son indispensables para las actividades industriales de gran magnitud. En el caso de los países poco desarrollados, puede además producirse, como efecto adicional de tal procedimiento, el desaliento de las inversiones extranjeras porque tales inversiones se realizan generalmente a través de grandes sociedades anónimas. En consecuencia es posible que se vea seria-

mente obstaculizada la aplicación de programas importantes de desarrollo que requieren inversiones extranjeras de envergadura.⁵³

Anota, en fin, el documento aludido que las críticas que así es posible enderezar a esa forma de tributación igual para rentas individuales y societarias posee quizás escaso interés práctico porque son en general pocos los países que han perdido de vista los inconvenientes citados y casi todos han optado más bien por sistemas que permita eludirlos. Entre los países que menciona como empleando el sistema criticado se encuentra El Salvador, el cual, como se deduce de la actual estructura de su ley, con posterioridad y a raíz de su reforma de 1952, adoptó un método especial de gravar la renta social que mitiga en parte los referidos defectos.

Existen, naturalmente, razones que han inducido al establecimiento en algunos países —entre los cuales los centroamericanos— de tal método de gravamen a las rentas societarias y aun a las de todo tipo de empresas. Puede sintetizarse de esta manera:

a) Respecto a las sociedades en general, y aún en relación con la renta de todo tipo de empresas, como en Honduras y en Guatemala, se establece el tributo en tal forma con la intención de mejor asegurar y facilitar la recaudación del gravamen y su control por parte de administraciones a las que se juzga todavía inadecuadas para manejar impuestos personales complicados. Si bien lo mejor puede ser enemigo de lo bueno, la experiencia centroamericana, contemplada en cifras anteriores, señala un caso en que impuestos sobre la renta que poseen el carácter de impuestos reales sobre empresas —y a los cuales ha sido dada tal forma justamente para facilitar la recaudación y el control administrativo— han desenvuelto una tendencia a estabilizarse en cuanto a su rendimiento y a tornarse inflexibles, sin que el último logre guardar relación con el crecimiento del ingreso nacional u otros factores de progreso de la economía. Parece difícil, por otra parte, admitir que se justifique abandonar, optando por líneas de menor resistencia, el intento de elevar el nivel de la administración del impuesto, cuando mucho han alcanzado en este sentido otros países.⁵⁴ Lo mismo puede decirse acerca de la determinación de elaborar leyes de impuesto sobre la renta que además de ser capaces de resolver los problemas antes aludidos, sean inteligibles para los potenciales sujetos de impuesto y, por ende, susceptibles de ser cumplidas a cabalidad. Por añadidura, como ya se vió a través de la cita del

mencionado documento de las Naciones Unidas, la adopción de la expresada “línea de menor resistencia” en cuanto a la solución del problema analizado, conduce a obstaculizar el establecimiento y la expansión de instrumentos tan necesarios de desarrollo económico como son las sociedades anónimas.

b) En relación con las sociedades anónimas específicamente, se decide gravarlas por el conjunto de su renta, permitiendo en cambio la subdivisión de ésta a efectos del impuesto cuando se trata de sociedades de personas. Se funda ello en que la forma de sociedad anónima da mucha más facilidad a la evasión, no sólo por cuanto está a menudo constituida por una considerable cantidad de accionistas⁵⁵ sino por el obstáculo que supone al control administrativo la posibilidad de subdivisión de la propiedad aparente de las acciones nominativas entre parientes y allegados, y la posible existencia de acciones al portador. Esta consideración ha sido una de las que ha conducido al legislador en casos como el de Venezuela a pasar por sobre todos los inconvenientes del procedimiento y gravar a la renta de las sociedades anónimas en cabeza de éstas. Se ha añadido, naturalmente, como justificación teórica, que en el caso de las sociedades anónimas, a diferencia de lo que sucede con las sociedades de personas, la existencia del elemento responsabilidad limitada —o sea, la auténtica separación de patrimonios— permite concluir sin lugar a dudas que la sociedad anónima posee en realidad una personalidad distinta de la del socio. A estos razonamientos, como bien se ve de carácter más fundamental que los anteriores, sólo puede objetarse que se basan en preocupaciones de estricto orden fiscal, o que por lo menos hacen predominar esa consideración por sobre las de equidad y asimismo por sobre las de mayor favorecimiento del desarrollo económico a través de una fiscalidad que no obstaculice la formación de sociedades anónimas que antes se expusieron. Por lo tanto, la aplicación a la renta social, en su conjunto, de una tarifa idéntica o casi tan alta como la que afecta las rentas individuales, es inconveniente sobre todo en países en proceso de crecimiento económico.

⁵⁵ Dan facilidad para esta condición que debería serles propia. Pero a la verdad en muchos países subdesarrollados son un mero subterfugio para que los propietarios de empresas que pueden calificarse de “familiares” evadan la responsabilidad ilimitada inherente a otros tipos de organización de empresas. No se justifica por ello, como a primera vista podría parecer, que se las grave con la tarifa de rentas individuales. Se tiende más bien así a la perpetuación del sistema de sociedades familiares, pues, por una parte se obstruye la creación de auténticas sociedades, formadas por multitud de medianos y pequeños accionistas; por otra, como ya se vió, es precisamente en el caso del inversionista fuerte que el sistema de igualdad de tarifas para rentas individuales y societarias puede conducir a que el contribuyente satisfaga menos impuesto del que habría pagado si se subdiviese la renta social para gravarla en cabeza del accionista.

⁵³ Naciones Unidas, *Comparative Approach to National and International Corporate Tax Problems* (E/CN.8/55), pp. 13-14.

⁵⁴ Se presupone que en casos como el de Colombia (ver p. 149 anterior) la alta participación del impuesto sobre la renta en los ingresos tributarios no se ha logrado exclusivamente por razón de la estructura del gravamen sino que ha influido, además, un buen grado de eficiencia administrativa.

c) En fin, se provee una tercera razón para justificar la afectación de la renta de las sociedades anónimas en su conjunto por el impuesto analizado, la cual se dice que rige particularmente para el caso de los países subdesarrollados donde los capitales extranjeros suelen solicitar campo de inversión. Se admite, en primer lugar, que en cuanto toca a los rendimientos de dichas inversiones difícil sería de otro modo su control administrativo y, por ende, la eficacia en la aplicación del tributo y la seguridad de su mejor rendimiento, por el hecho de estar las respectivas sociedades constituidas por personas no residentes que no se encuentran al alcance del estado que establece el tributo. Dicho inconveniente se admite, sin embargo, que es parcialmente remediable por medio del procedimiento de la retención en la fuente a cargo de la sociedad. Pero se agrega que subsistirá siempre otro, consistente en que el gravamen no recaerá sino débilmente, es decir, por medio de tasas demasiado suaves, sobre rentas de escaso monto ya que el presunto contribuyente extrae generalmente el resto de sus ingresos de fuente extranjera y en particular del país de su nacionalidad o de su residencia, y no se producirá la acumulación que eleva el tributo. No es posible rechazar esta objeción alegando que se basa únicamente en preocupaciones de índole fiscal que no deben predominar por sobre las de justicia en la tributación, porque sería posible observar, todavía con más fuerza que en el caso anterior —el de la tributación sobre los dividendos distribuidos a nacionales y a residentes— que bien puede que el desarrollo económico mismo dependa en gran parte para su mejor desenvolvimiento de un adecuado rendimiento del impuesto, que provea al estado de que se trate de suficientes recursos con que impulsarlo. Un elocuente ejemplo práctico lo constituye el caso de Venezuela, en donde la tributación sobre la renta de las sociedades anónimas, y sobre todo de las extranjeras que se dedican a la explotación del petróleo, constituye un factor substancial del rendimiento no sólo del impuesto sobre la renta sino del sistema fiscal en su conjunto, y país en el cual —como consecuencia primordialmente de un alza en diciembre de 1946 de la tarifa respectiva, que es idéntica para las rentas individuales y la de sociedades por acciones—, se pudo elevar la tasa de la inversión pública, o más específicamente la participación de ésta en el presupuesto de gastos para 1948/49 a cifra superior a un 44 por ciento.⁵⁶

Solamente en un estudio especializado de la cuestión, o bien como parte de una investigación expresamente enderezada a sentar las bases para una reforma del impuesto sobre la renta de uno o de varios de los países del Istmo, y no a estudiar los sistemas

⁵⁶ Naciones Unidas, *Estudios sobre Hacienda Pública, Venezuela*, No. de venta: 1951 XVI.2, cuadro IV, p. 90.

fiscales de conjunto de todos ellos, sería posible acometer la tarea de presentar soluciones en cuanto al modo como convendría resolver el problema de la imposición de las sociedades. Parece a lo sumo oportuno recordar el caso de países como el Canadá, en que se sujeta a las sociedades anónimas al impuesto sobre la renta como personas distintas de sus miembros —no así a las sociedades de personas, caso en el cual no se encuentra justificación al procedimiento— y luego se otorga al accionista, de acuerdo con condiciones específicamente establecidas, una rebaja de impuestos que guarda determinada relación con su renta proveniente de dividendos.⁵⁷ La solución parece, empero, incompleta por cuanto no responde al caso de empresas extranjeras inversionistas cuyos accionistas no tendrían oportunidad de aprovechar ese descuento desde luego que, por definición, no presentan en el país declaraciones de renta individual de fuente diversa de la que corresponde a esas mismas empresas. Las utilidades de dichos sujetos de impuesto se verían, pues, sometidas a doble tributación sin alivio alguno. La dificultad derivante de esa desventaja se ve no obstante disminuida por la consideración de que las tasas de impuesto de los países subdesarrollados son habitualmente mucho más bajas de las que afectarían las utilidades del inversionista en su país de origen, en el cual por regla general se admite a las sociedades anónimas que desenvuelven sus actividades en el extranjero que deduzcan los impuestos sobre la renta satisfechos en el último.

Es igualmente interesante mencionar el sistema imperante en la Gran Bretaña hasta 1938, año en que, de acuerdo con legislación dictada en 1937, se le complicó con la llamada "National Defense Contribution", impuesto que no era, como el que se va a describir, deducible de la obligación impositiva total de los accionistas. El gravamen primeramente referido afectaba con tasa proporcional elevada la renta neta de la sociedad anónima, pero luego el accionista debía incluir en su declaración de renta el dividendo que le hubiese sido adjudicado, y gozaba del beneficio de descontar la fracción de impuesto que hubiere pesado sobre tal dividendo de la deuda total del impuesto a su cargo, o sea, de la resultante de la aplicación de la tarifa progresiva sobre rentas individuales, a la cantidad a que hubiere ascendido su renta líquida imponible contando en ella el susodicho dividendo. Si el monto de su obligación impositiva era inferior al pago que, en realidad por su cuenta, había hecho la sociedad, el fisco le hacía un reintegro. Evidentemente que el sistema guarda cierto grado de complicación por motivo particularmente de la posibilidad últimamente relacionada de reintegro, pero de todos modos encierra no sólo la ventaja de garantizar la recaudación del tributo al socio, obli-

⁵⁷ Naciones Unidas, Doc. E/CN.8/55, *op. cit.*, pp. 74 y 143.

gando a la sociedad a adelantarle por cuenta de éste y evitando así la evasión, sino que, aparte de proscribir además la doble tributación, constituye un factor que desalienta, por lo menos relativamente, el aplazamiento del reparto de dividendos con vistas a postergar el pago del tributo.⁵⁸

Ya sea que se estime o no que soluciones como las anteriores sean aplicables a Centroamérica, el hecho es que habrá de darse atención al problema de que la estructura de los sistemas vigentes de impuesto sobre la renta y las utilidades, salvo quizás el de El Salvador, está influyendo en la forma de organización de las empresas en el sentido de desalentar la formación de sociedades anónimas. Sería conveniente que se tuviese en cuenta que, dado que las sociedades de personas poseen un carácter distinto al de las anónimas y siendo además que no presentan iguales dificultades de control de la renta distribuida a los socios, no debería en ningún caso gravárselas como personas distintas de sus socios, sino dejar recaer el impuesto sobre las participaciones de éstos, integradas dentro de su renta individual de toda fuente. La anterior conclusión es aplicable, por supuesto, también en el caso de El Salvador, donde el impuesto especial de sociedades afecta a la renta de las de toda índole. Además, no obstante la existencia en El Salvador de un impuesto especial más moderado para las sociedades, por el hecho de que el sistema no sólo excluye sino que prevé la doble tributación de las respectivas utilidades, el efecto disuasivo de la tributación en cuanto a formación de sociedades anónimas, puede que se siga ejerciendo a pesar del paso del antiguo régimen impositivo de la renta de las sociedades, similar al de los otros países centroamericanos, al de la nueva ley.⁵⁹

Las cifras incompletas que se poseen sobre el número de sociedades anónimas existentes en los diver-

⁵⁸ Este intrincado problema no queda resuelto sino a medias por dos razones. La primera, que al accionista con considerable renta total de diversa fuente, que es quien regularmente decide, por su posición en las empresas, acerca de la distribución, puede siempre convenirle más que ésta no se haga todavía para que no influya en la colocación de su renta individual de conjunto en un escalón más alto de la tarifa de rentas individuales. La segunda, que en un país subdesarrollado es posible que se quiera alentar más bien las reinversiones, caso en el cual resulta contraproducente el penalizarlas dejando el impuesto a cargo de la empresa hasta que se repartan los dividendos. Véase el documento de la Comisión Fiscal de las Naciones Unidas, *Corporate Tax Problems* (E/CN.8/66, 25 de noviembre de 1952), caps. V y VI.

⁵⁹ Se asoma dicha conclusión como una mera posibilidad. Hay que tener en cuenta empero que según el citado *Estudio estadístico sobre las declaraciones del impuesto sobre la renta, 1954*, las sociedades domiciliarias declararon un monto de renta bruta de ¢ 254.693.026, que quedaron reducidos a una renta neta de ¢ 28.476.845, en tanto que los declarantes de rentas individuales presentaron un monto de renta bruta de ¢ 227.530.979, el cual vino a reducirse a una renta neta proporcionalmente mucho mayor: ¢ 80.287.700. El amplísimo margen de desproporción indica que las sociedades en general,

esos países son de todos modos altamente significativas. En El Salvador dentro de un número de 22.579 declaraciones para 1954, se encuentran 59 sociedades anónimas domiciliadas y 335 sociedades colectivas y otras igualmente domiciliadas, así como 32 sociedades no domiciliadas no especificadas (24 sociedades no especificadas declararon pérdidas). En Nicaragua las declaraciones relativas a renta devengada en el ejercicio fiscal indican que sobre 2.631 que habían sido presentadas hasta el 28 de febrero de 1955, correspondían a declarantes individuales 2.281 en tanto que 350 eran declaraciones de sociedades no especificadas. El último dato indica a primera vista una fuerte proporción de sociedades de diversa índole en el número de declarantes, pero pierde su significación aparente cuando se toma en consideración que es muy bajo el número de declarantes individuales, sin duda por el efecto de las altas exenciones personales que colocan en Nicaragua fuera del radio del impuesto a una cantidad de presuntos contribuyentes individuales que normalmente deberían satisfacerlo dentro de un sistema dotado de deducciones de mínimo vital y por cargas de familia más acordes con el nivel de vida del país. No se poseen datos discriminados acerca del particular en cuanto a los otros países de Centroamérica pero se tiene el conocimiento de que las investigaciones que se hicieron en Guatemala en relación con la elaboración del proyecto de impuesto sobre la renta que debatió el Congreso a principios de 1954 denotaron un número de sociedades anónimas muy bajo en proporción a la cantidad total de empresas contribuyentes al impuesto sobre utilidades.

La forma de tributación ha contribuido a frenar en Centroamérica la creación de un mayor número de sociedades y sobre todo de sociedades anónimas, las cuales a veces se ven además sujetas a otros impuestos diversos y onerosos, con motivo de su inscripción o de las variaciones en su capital. Es imponderable, en el sentido de que se carece de datos para medirlo, el grado en que ha actuado ese factor de disuasión y, en consecuencia, de obstaculización. Pero es indudable que métodos de tributación más favorables a la creación de sociedades, no sólo favorecerían el desarrollo económico, sino que de reflejo mejorarían las balanzas y la posición de pagos de los países del Ist-

y no sólo las anónimas, puede que estén gozando de algunos factores diferenciales de ventaja, susceptibles de compensar la desventaja anotada y los cuales no ha sido posible analizar en detalle por falta de datos más completos acerca de la composición de las deducciones invocadas en las declaraciones. Hay que recordar, en todo caso, que, en cuanto a las sociedades anónimas, gozan tanto de la deducción de sus reservas legales como de una proporción de sus reinversiones, ventaja negada a otro tipo de empresas; y, en fin, que a las bancarias se les concede además la deducción de los intereses de los préstamos otorgados a empresas industriales organizadas en forma de sociedad anónima. Ver pp. 77 y siguientes.

mo, ya que las oportunidades de inversión ofrecidas por una cantidad más considerable de sociedades nacionales que la existente atraería capitales renuentes a emplearse en el medio nacional y que, por motivo del régimen fiscal actual y otras causas de disuasión, buscan asilo en el extranjero. Igualmente hay que pensar en que una legislación tributaria, y en particular de impuesto sobre la renta, menos discriminatoria contra las sociedades anónimas o en todo caso menos pesada para ellas, acompañada de otras medidas favorables para promover su extensión, contribuiría igualmente al desplazamiento de capitales, en el ámbito interno, de inversiones más o menos perezosas o especulativas —como las que se verifican en terrenos urbanizables contando con su futura valorización— hacia inversiones de mayor interés económico para los países respectivos.

4. *Evaluación del valor del incentivo al desarrollo económico de las deducciones en favor de las nuevas inversiones o por concepto de reinversión.*

Las deducciones y otras ventajas que se otorgan, en relación con los impuestos sobre la renta y las utilidades en las legislaciones centroamericanas sobre la materia, se encuentran sintetizadas en el Anexo B en la sección de deducciones especiales a la renta bruta para constituir la renta neta. Más específicamente puede agrupárselas como sigue, tomando además en cuenta, en el grado en que lo permite la información disponible, disposiciones en otros tipos de legislación que contienen concesiones similares:

a) *Costa Rica*

En el caso de empresas agrícolas e industriales, se puede deducir el valor de lo invertido en bienes de capital hasta el límite de un 50 por ciento, de la renta neta del ejercicio anterior. La deducción correspondiente no podrá exceder en todo caso de 100.000 colones anuales (inciso 12 del artículo 8 de la Ley). La deducción por concepto de depreciación, en este país y los demás, no es de carácter acelerado sino que se basa en la vida probable de la maquinaria y de otros bienes utilizados en la producción de la renta y, por lo tanto, no constituye incentivo indirecto a las reinversiones.

b) *Nicaragua*

Se concede la deducción del monto total de las cantidades provenientes de utilidades que hayan sido reinvertidas en apertura y cultivo de nuevas tierras, en la conservación del suelo y en obras permanentes de regadío en terrenos de propiedad del contribuyente. Además, igualmente la totalidad de lo correspondiente a lo reinvertido en el mejoramiento y des-

arrollo de empresas agropecuarias e industrias y en el establecimiento de las últimas. Todas estas concesiones están sujetas a detalladas normas reglamentarias.

c) *Honduras*

La ley de impuesto sobre la renta de 1949 excluía taxativamente toda deducción de “inversiones por razón de edificación o mejoras permanentes hechas para aumentar el valor de cualquier bien inmueble o mueble” y no preveía el caso de concesiones por concepto de establecimiento o ampliación de plantas industriales, o desarrollo de cultivos agrícolas, nuevos o expandidos. La nueva ley de fecha 31 de marzo de 1955 excluye igualmente, esta vez en forma escueta, la deducción de inversiones. Precisa entender por tal las inversiones efectuadas para fines de aumento de la capacidad productiva, ya que en cambio en la nueva legislación se han incluido, a diferencia de la anterior y siguiendo el ejemplo de las otras legislaciones de impuesto sobre la renta del Istmo, el beneficio de amortizar lo erogado por concepto de ciertas inversiones de carácter no directamente productivo y que pueden calificarse de intención social, como las de las cantidades gastadas en diversas obras destinadas a mejorar las condiciones materiales de vida y a elevar el nivel intelectual de los trabajadores de la empresa.

d) *El Salvador*

Se prevé en la ley respectiva, en favor exclusivamente de las sociedades anónimas, la deducción de las cantidades provenientes de sus utilidades, reinvertidas durante el ejercicio en “nuevas plantas, ampliación de las existentes o fundación de nuevas industrias” (inciso 1 del párrafo 2 del artículo 24 de la Ley).⁶⁰ La Ley de Fomento de Industrias de Transformación de 22 de mayo de 1952 otorga en cambio el beneficio con carácter más general sin que esta transformación sustancial de una norma de importancia del impuesto sobre la renta, verificada en legislación distinta que corresponde al mismo año y mes del Reglamento, haya sido tomada en cuenta en éste. Según la ley que se acaba de mencionar, el impuesto sobre la renta puede ser objeto de exención total durante un período de 5 años en favor de toda

⁶⁰ En un caso particular se admite además la deducción de un tipo particular de inversión: a las instituciones de crédito se les concede que puedan deducir el monto de los intereses sobre créditos otorgados a empresas industriales organizadas en forma de sociedad anónima, siempre que dichos préstamos sean utilizados por éstas para finalidades de aumento de la capacidad productiva y el interés no exceda del 6 por ciento anual.

industria que, de acuerdo con sus especificaciones, merezca ser considerada como necesaria; y la misma industria puede gozar además por otros 5 años de una reducción del 50 por ciento del impuesto. Prevé asimismo durante iguales períodos escalonados, reducciones de 50 y 25 por ciento, respectivamente, para las industrias que de conformidad con sus definiciones pueda considerar simplemente como convenientes.

e) Guatemala

La ley de impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas de 1938 no admite deducción por concepto de reinversiones. Al margen de ésta, empero, la Ley de Fomento Industrial (Decreto Legislativo número 459 de noviembre 21 de 1947) estableció reglas que permiten al Ejecutivo conceder limitaciones del impuesto del 75, 50 y 25 por ciento del mismo, por períodos escalonados variables que en su conjunto no exceden de 5 años, a las industrias que llenen el requisito de responder a las definiciones que ella establece. Se trata generalmente de industrias nuevas, y en general las elaboradas normas de dicha ley tratan de condicionar el favor al grado de interés que la empresa guarde para el interés económico del país.⁶¹

En todo caso, con relación a la consideración del problema en escala centroamericana, parece ser cierto lo ya observado por Adler, Schlesinger y Olson respecto a la Ley de Fomento Industrial de Guatemala: "El número relativamente pequeño de empresas que se han aprovechado de tales disposiciones y la insignificancia relativa que guardan dichas empresas dentro de la economía guatemalteca, indican que los otros factores determinantes de la tasa y la orientación de la acumulación del capital revisten más importancia que la carga fiscal que de ella se otorgue".⁶²

A tal conclusión puede llegarse más que sobre la base de datos concretos, que en realidad no abundan sobre la materia, partiendo de una serie de deducciones lógicas algunas de las cuales formulan los mencionados autores, y otras que es fácil derivar de las circunstancias económicas fiscales, sociales y administrativas reinantes en Centroamérica.

a) El aliciente que supone la deducción por concepto de reinversión se ve grandemente disminuído por razón de la oportunidad que queda a los capitales de ser reinvertidos en otros empleos, a veces altamente especulativos, como las inversiones en terre-

nos y edificios, cuyos resultados no sufren gravamen.⁶³ En unos países, como Costa Rica y Nicaragua, se renuncia expresamente en la ley a gravar las ganancias del capital. En El Salvador no ha llegado a dictarse la ley complementaria que los grave. En Honduras, donde sí se les afecta, no existe en cambio la deducción por concepto de inversión o reinversión en empresas industriales o agrícolas que deba ser el complemento lógico de tal disposición. En Guatemala, en fin, el sistema establecido es de suponer que más bien anule hasta el desaliento total del inversionista la ventaja ofrecida por la Ley de Fomento Industrial —de muy difícil interpretación, por otra parte— pues si bien la ley de impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas somete al gravamen las plusvalías efectivamente realizadas,⁶⁴ y la ley de impuesto sobre ingresos y beneficios de capital grava, aparte de los comprendidos en su enumeración, "cualquier otro aunque resulte en forma eventual", las informaciones de que se dispone permiten afirmar que la última disposición no ha sido aplicada con rigor. Tal impresión se ve confirmada por el bajísimo rendimiento del impuesto últimamente nombrado,⁶⁵ que no guarda relación con el aumento del valor de la propiedad en el país en los últimos años y con las utilidades probablemente derivadas de él. No obstante la ventaja ofrecida por la Ley de Fomento Industrial, es posible que los propios industriales se vean inclinados, como también en Costa Rica y Nicaragua, a invertir las ganancias derivadas de sus fábricas en actividades más o menos especulativas como la compraventa de terrenos y edificios, cuyos incrementos de valor escapan casi seguramente al tributo.

b) Las últimas consideraciones conducen a otra fundamental: una concesión como la deducción de inversiones o de reinversiones solamente tiene pleno valor, y por lo mismo carácter de incentivo al empleo o reemplazo de ganancias, en la medida en que la aplicación del impuesto sea efectiva. Las cifras de rendimiento de los gravámenes centroamericanos ex-

⁶³ La Misión del Banco Internacional sobre Colombia (*op. cit.*, p. 348) observa que la exclusión de las ganancias de capital del impuesto ha tendido a encauzar las inversiones hacia canales especulativos como bienes raíces y otros empleos similares —sobre todo, compraventa de terrenos urbanizables— que "no satisfacen las necesidades de desarrollo de la economía colombiana y que contribuyen a la inflación adicional de los valores del capital".

⁶⁴ Forman parte de la renta bruta de la empresa "los beneficios provenientes del aumento del valor de las propiedades mobiliarias e inmobiliarias, efectos y otros elementos del activo fijo, en cuanto se obtengan en virtud de la enajenación de las propiedades o valores, o en cualquier otra forma se repartan entre los socios y accionistas de la empresa" (Art. 5º.).

⁶⁵ Los ingresos por este concepto fluctuaron entre 61.000 y 327.000 quetzales en el sexenio 1948/1949 a 1953/1954. El promedio anual que resulta es de unos 171.000 quetzales.

⁶¹ Los datos oficiales acerca del número de empresas a las cuales han sido otorgadas estas ventajas no discriminan las que han gozado de deducciones de impuesto de utilidades y las que han beneficiado de exenciones aduaneras. El último tipo de favor parece haber predominado casi exclusivamente, a deducir por la forma de presentación y el contenido de los datos respectivos.

⁶² *Op. cit.*, p. 153.

puestas en este capítulo demuestran que aún en el caso de Costa Rica,⁶⁶ el producto del impuesto no parece estar en relación con cuanto podría esperarse de la estructura impositiva de la ley ni con los desarrollos económicos favorables, como el alza de los precios del café, que han predominado en los últimos años. Parece existir una estrecha relación entre el valor efectivo de la concesión destinada a representar un incentivo a la inversión y la eficacia en la administración del impuesto. Si el contribuyente sabe que tiene razonable posibilidad de evadir el tributo sin sufrir las consecuencias de la infracción fiscal, escasa atención pondrá, lógicamente, a las deducciones que se le concedan por concepto de reinversión de ganancias o cualquier otro.⁶⁷

A las anteriores consideraciones que simplemente exponen y comentan la situación existente en Centroamérica en relación con el problema tratado en esta sección, merecen ser añadidas otras de carácter más general y referentes a las ventajas y desventajas de los diversos métodos utilizados para otorgar incentivo a las nuevas inversiones y reinversiones a través de la legislación de impuesto sobre la renta. Con inclusión del ya referido en aplicación en algunos países centroamericanos, dichos métodos son particularmente tres, de ninguno de los cuales puede decirse que ofrezca todavía, en la doctrina y en la práctica, una fórmula invulnerable a críticas.

Lo último es tanto más cierto en relación con el consistente en otorgar una exención temporal a nuevas empresas o a las utilidades que deriven firmas ya establecidas de sus reinversiones. Respecto a esta fórmula, se ha observado con razón que si se la restringe otorgando la exención por un período dado solamente a las empresas existentes que decidiesen una expansión o a una renovación de sus equipos, suscitará enormes, por no decir insuperables, dificultades administrativas discriminar entre las utilidades que una misma firma ha devengado del viejo equipo y del recién instalado que daría derecho a la exención. Se adjudica además al método el inconveniente de que, poseyendo enorme valor para las empresas que realicen altas utilidades, no atiende el caso de las que no se encuentren en tal situación. Ob-

⁶⁶ Se destaca al efecto este país, pues como se ha visto allí, a diferencia de El Salvador y Guatemala, el impuesto asume carácter de generalidad; las tasas de la tarifa progresiva no son tan bajas como en Nicaragua y como hasta hace poco en Honduras y, en fin, las exenciones personales son más bien moderadas.

⁶⁷ La reciente reforma costarricense (1954) contiene disposiciones en el sentido de adjudicar el procedimiento contencioso de la determinación del impuesto a una jurisdicción administrativa especial. Las sanciones continúan, sin embargo, siendo aplicadas por los jueces civiles de Hacienda. Es de esperar que la nueva fórmula, al aumentar la efectividad en la aplicación del impuesto, otorgue un valor más positivo a la deducción por concepto de reinversión.

jeción la última de mucho peso, pues equivale a decir que, como lo corriente es que las empresas nuevas no presenten ganancias apreciables sino después de cierto período de afianzamiento y de penetración en el mercado, en realidad se les está ofreciendo por tal medio un aliciente más aparente que real.

En cuanto al método de permitir la deducción del total o de una fracción de lo reinvertido, que, como se vió, es el empleado en algunos países centroamericanos, se le reprocha el inconveniente de ser un tanto rígido por aplicarse automáticamente a reinversiones industriales o agrícolas, etc., según el caso, sin tener en cuenta el interés mayor, menor o inexistente que puede guardar la empresa favorecida para la economía del país. Los intentos por remediar este inconveniente tropiezan con el obstáculo de que no es fácil establecer una fórmula clara y simple para determinar el grado de interés económico general de acuerdo con el cual será concedido o negado el favor. La dificultad que se ha presentado al efecto en Centroamérica, la reflejan la existencia de legislaciones de complicadísima interpretación como la Ley de Fomento Industrial de Guatemala, la imprecisión de las disposiciones reglamentarias de Nicaragua sobre la materia y, en fin, la forma en que la legislación costarricense abandona, por omisión, todo intento de resolver la intrincada cuestión. Sin contar con el inconveniente adicional de que, casi inexorablemente, la única salida al problema consiste en otorgar al Ejecutivo facultades de juicio sobre la conveniencia de conceder la exención, con las consecuencias, en lo teórico, de que ésta pierda su fisonomía y se convierta en exoneración; y en la práctica, de que la concesión del favor pueda dar lugar, cuando no a favoritismos o arbitrariedades de los funcionarios, a críticas y descontentos perjudiciales para el buen crédito de la administración.

Igualmente se atribuye al procedimiento el inconveniente de que es susceptible de inducir a la sobrecapitalización de las empresas. Empresarios irreflexivos pueden proceder a expansiones o modernizaciones exageradas o escasamente estudiadas con el fin de disminuir el monto de la materia gravable. Dicho riesgo asume por supuesto mayores caracteres de gravedad e inminencia cuando se trata de tarifas progresivas de escala ascendente más empinadas que las centroamericanas, o bien cuando, como en el caso de Nicaragua, se permite deducir de una vez el monto total de lo invertido en mejoras o en nuevos equipos.

Se ha propuesto, en fin, insistentemente, como alternativa superior, la concesión de una depreciación acelerada, particularmente para los activos fijos. Se aduce que este procedimiento anima al inversionista porque le presenta la expectativa de recuperar su inversión en un período corto, sin correr el riesgo de que le sea deducida en períodos de pérdida que no le serán compensados si la legislación no contempla su descargo en años posteriores o si lo prevé sólo para

un número escaso de éstos.⁶⁸

La discusión, como se dijo, no está agotada sobre el particular y todo cuanto puede hacerse en un estudio como el presente es poner de relieve que, sea optando por uno u otro de los dos últimos métodos señalados, es de importancia para el desarrollo económico de la región que se extienda el sistema de deducciones por concepto de reinversión a países donde no se le aplica, como Honduras, y se le perfeccione donde existe. Es de notar al último respecto que, aun dejando de lado la depreciación acelerada y manteniendo su actual método de otorgar incentivo a las reinversiones a través de la deducción del todo o una parte de lo reinvertido, algunas de las otras legislaciones centroamericanas se prestan a mejoramiento y simplificación. El Salvador parece haber atendido al problema de complementar el sistema que emplea, extendiendo en la Ley de Industrias de Transformación el beneficio, en términos de cierta claridad y concisión, a las empresas de todo tipo consideradas necesarias o convenientes de acuerdo con los principios en ella sentados, una ventaja que la ley de impuesto sobre la renta otorgaba únicamente a las sociedades anónimas. En el caso de Nicaragua, la reforma debería por lo menor encaminarse a limitar la concesión, en beneficio del rendimiento del impuesto, a una fracción y no al total de lo invertido o reinvertido.⁶⁹ En cuanto a Guatemala, sería conveniente la adopción de

⁶⁸ La misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que investigó las posibilidades de desarrollo económico de Siria expuso en la siguiente forma las ventajas prácticas del procedimiento de depreciación acelerada como incentivo para las reinversiones: "El método más simple de alcanzar la mayor parte de las ventajas de una exención temporal de los impuestos sobre la renta individual y la de las sociedades, sin afrontar las dificultades e inconvenientes inherentes al procedimiento, es a través de la liberalización de las deducciones por concepto de depreciación y amortización. En otras palabras, al contribuyente se le debe permitir que compense de su renta gravable el valor original de la planta y equipos dentro de un período inferior al de la vida útil de la una y los otros. El método supone, en relación con un elemento cualquiera del activo, un aplazamiento del pago del impuesto producido en lugar de una cancelación de éste, pero queda al inversionista extender esa postergación indefinidamente realizando nuevas inversiones cuando las primeras han sido compensadas por el impuesto... La depreciación acelerada reduce o elimina la posibilidad de que el impuesto sobre la renta impida recobrar la inversión inicial de capital. Para una firma en rápido desarrollo es susceptible de compensar a la renta neta gravable y equivale así prácticamente a una exención... (Cf. *The Economic Development of Syria*, John Hopkins Press, Baltimore, 1955, p. 391).

⁶⁹ La misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, recomendó que la deducción en cuestión se redujera al 50 por ciento de la inversión (*op cit.*, p. 367).

disposiciones al respecto más simples y claras que las de la actual Ley de Fomento Industrial, y tanto mejor si se trata de reglas integradas dentro del auténtico sistema de impuesto sobre la renta que aún está por establecerse. El esfuerzo por intentar en Costa Rica es, por supuesto, el de especificar las condiciones del otorgamiento de la ventaja. Resalta de todas maneras evidente el interés de que en todos los países se verifique el intento, ya más o menos logrado por El Salvador y que se acaba de sugerir para Guatemala, de solicitar definiciones generales concretas y concisas que encaucen la determinación del Ejecutivo e ilustren de antemano a los inversionistas, sin lugar a dudas, acerca de la especie de actividades o empresas que serán acreedoras a la exención por virtud de su interés para el desarrollo económico del país, así como sobre otras condiciones a las cuales se considere conveniente sujetar su goce.

No obstante las dificultades para encontrar una fórmula simple al respecto, la tentativa no debe ser abandonada. En primer lugar, porque a todas las razones obvias que abonan la existencia de una forma u otra de deducción por concepto de reinversión como incentivo para el encauzamiento de nuevos capitales hacia empleos del mejor provecho para el progreso económico, se une la de que en países subdesarrollados como los que son objeto de esta investigación no existe en realidad suficiente mercado de capitales que permita financiar a las nuevas empresas o a la expansión de las existentes por medio de la emisión de obligaciones. Es éste un motivo adicional poderoso para que se ofrezcan incentivos fiscales con vistas a atraer hacia empleos industriales a los capitales en formación, originados sea en utilidades de empresas manufactureras ya establecidas o provenientes de otras fuentes. En segundo, porque, admitida como indiscutible la conveniencia de esa forma de incentivo, queda no obstante en pie la observación de que la exención parcial de impuesto constituye, de todos modos, un subsidio indirecto a las empresas favorecidas y por lo tanto un favor que no debe otorgarse, en perjuicio, como es inevitable, de la igualdad de los contribuyentes ante las cargas públicas, sino por muy buenas razones. Las fundamentales tienen que ser que se trate de empresas que realmente lo necesiten y que sean de positivo valor para el desarrollo económico del país.⁷⁰

⁷⁰ Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, *Informes y recomendaciones sobre el sistema tributario de Colombia* (Doc. ST/TAA/T/Colombia/R.2, Nueva York, 1952), p. 73.

Capítulo V

IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD Y SOBRE LA TRANSMISION DE PROPIEDAD

1. *El impuesto sobre la propiedad*

a) *Consideraciones generales*

La tierra es la principal fuente de ingreso y riqueza en Centroamérica. Por tanto, podría esperarse que los impuestos sobre bienes raíces constituyeran un recurso financiero básico de los gobiernos del Istmo. Sin embargo, las posibilidades de estos impuestos como fuente de ingreso han sido advertidas en grado muy limitado en algunos países de la región, mientras en otros apenas se les ha aprovechado. Durante el período de postguerra, la participación relativa del impuesto general sobre la propiedad ha variado entre un promedio de aproximadamente 3,6 por ciento, del ingreso tributario total en Costa Rica y uno tan bajo como 0,5 por ciento en Honduras.¹

El insuficiente desarrollo del impuesto sobre la propiedad es uno de los puntos débiles de los sistemas de ingreso de Centroamérica. La presente situación, caracterizada en diversos grados por tasas bajas del impuesto y una valuación inadecuada, tiende a estimular la posesión de tierra ociosa con propósitos especulativos y de prestigio personal. En los países donde la revaluación general de la propiedad se ha emprendido en los años de postguerra, el progreso ha sido lento. Durante una época en que los valores de la propiedad han subido rápidamente, ello ha tenido como consecuencia no sólo una subvaluación general de la propiedad, sino también grandes desigualdades de valuación entre diferentes partes del mismo país.

En Centroamérica los impuestos sobre la propiedad se hallan limitados a los que gravan los bienes inmuebles, excepto en El Salvador, donde el gravamen recae sobre el capital líquido, y en Nicaragua, donde el impuesto es una combinación de los elementos de ambas formas de tributación.

Desde luego, el impuesto sobre el capital líquido resulta superior por razones de equidad, puesto que su base representa una mejor evaluación de la capacidad de pago del contribuyente. Sin embargo, la experiencia de muchos países indica que no se le puede imponer plenamente debido a las grandes dificultades con que se tropieza para valorar los bienes intangibles. La administración eficaz de este impuesto exige, entre

otras cosas, un elevado nivel de exenciones, tasas reducidas y habilidad por parte de las autoridades encargadas de la recaudación para descubrir el ocultamiento de haberes en el exterior, así como los medios necesarios al efecto. En estas condiciones, el impuesto sobre el capital líquido equivale a un impuesto sobre los ingresos muy elevados. Los esfuerzos administrativos que apareja este impuesto pueden justificarse si se le aplica en substitución del impuesto sobre la renta para gravar los ingresos marginales elevados, cuando el objetivo principal que se persigue consiste en reducir al mínimo las oportunidades de evasión y los efectos desalentadores de este último impuesto.

Por otra parte, el impuesto sobre los bienes inmuebles resulta mucho más fácil de administrar que el impuesto sobre el capital líquido. Se le puede dar un alcance más amplio y, por consiguiente, ofrece mejores perspectivas como fuente de ingresos públicos en Centroamérica. Asimismo, su aplicación puede justificarse desde el punto de vista de la equidad, pues compensa en parte el hecho de que se excluya de la base del impuesto sobre la renta el valor de los alquileres imputable a las viviendas ocupadas por sus propietarios, y la probabilidad de que se asigne un valor inferior a los ingresos derivados de explotaciones agrícolas y bienes inmuebles por los propietarios sujetos al pago del impuesto sobre la renta. Además, mientras se mantenga el actual nivel elevado de exenciones del impuesto sobre la renta, se podrá gravar con el impuesto sobre los bienes inmuebles por lo menos una parte de los ingresos que perciban los propietarios que, en la actualidad, no se hallan sujetos al pago del impuesto sobre la renta personal. Desde luego, esto no puede considerarse en modo alguno como una medida que substituya satisfactoriamente la necesidad de reducir el nivel de las exenciones del impuesto sobre la renta, que deberá efectuarse en una etapa posterior, cuando las circunstancias favorezcan la adopción de tal medida.

Un impuesto sobre la propiedad bien estudiado también resulta conveniente por motivos económicos, puesto que entraña la aplicación de un tributo anual que grava incluso a las tierras que no se hallan en producción y, por lo tanto, tiende a desalentar su posesión con fines especulativos o por razones de prestigio.

En la actualidad, la falta de un registro catastral

¹ Los datos sobre recaudaciones de los impuestos sobre la propiedad se dan en los cuadros I a V del Anexo A.

completo de los bienes raíces rurales y urbanos en todos los países de Centroamérica constituye un impedimento para la administración eficaz de un impuesto sobre la propiedad. Al parecer, las considerables sumas de dinero y la capacidad técnica requeridas, así como la gran cantidad de tiempo que entrañan el proceso de agrimensura y la confección de mapas, han sido los factores que han impedido la realización de los catastros. Sin embargo, esta situación ha variado con el empleo de la fotografía aérea. La aerofotogrametría ahorra tiempo y gastos cuando se trata de levantamientos catastrales en gran escala.²

El gran número de pequeñas parcelas plantea un problema de importancia, pues los registros actuales no permiten determinar sus límites y el nombre de sus propietarios. La realización de un registro catastral completo de todas estas parcelas llevaría muchos años y entrañaría un gasto enorme, que tal vez no se justificaría con los resultados. En estos casos tal vez sea preferible establecer breves cursos de capacitación para personas familiarizadas con las condiciones locales. Estos auxiliares locales efectuarían inspecciones sobre el terreno, bajo la dirección del personal profesional del centro de actividades, y prepararían mapas sencillos señalando los límites de las parcelas, que se transportarían sobre las láminas más grandes obtenidas en los reconocimientos aéreos. Los mapas catastrales así obtenidos carecerían de la exactitud que tienen los levantamientos catastrales sistemáticos practicados sobre el terreno, pero serían suficientes para satisfacer las necesidades de la tasación de la propiedad, como lo demuestra la reciente experiencia de Puerto Rico.

La revaluación de la propiedad que se está efectuando actualmente en algunos países de Centroamérica podría seguir realizándose al paso que se procede con los levantamientos catastrales. Tal vez sea posible, asimismo, acelerar la labor de revaluación por medio de la aplicación de datos extraídos de la información sobre las ventas realizadas o utilizando índices de revaluación.

Los datos acerca de la administración de los impuestos sobre la propiedad son fragmentarios, con la posible excepción de El Salvador. Sin embargo, en la medida en que se dispone de ellos, indican que en la mayoría de los países centroamericanos pueden lograrse considerables incrementos en la recaudación mediante mejores métodos de valuación y una observancia más rigurosa. Con todo, si los impuestos sobre la propiedad han de llegar a ser importantes fuentes de ingreso y han de servir a los mencionados propósitos, deben elevarse las tasas actuales a niveles más adecuados. Con las actuales tarifas en la mayoría de

² Véase FAO, *Los reconocimientos catastrales y el registro de la propiedad rústica*, Estudios Agropecuarios No. 18 (Roma, mayo de 1953), pp. 21 a 26.

los países del Istmo, existe un número excesivo de contribuyentes con obligaciones fiscales anuales tan bajas que no se justificarían los costos de un esfuerzo más intenso por hacer cumplir la ley.

La evasión del pago de los impuestos sobre la propiedad es al parecer alta en todos los países de la región. Debe de ser posible reducirla considerablemente mejorando los métodos de recaudación. Sin embargo, en algunos países la situación es tan grave, que no se adelantará mucho en este sentido si no se modifican las disposiciones relativas al cumplimiento del pago del impuesto, incluyendo el régimen vigente de sanciones.

b) *El Salvador*

El impuesto general sobre la propiedad en El Salvador (impuesto de vialidad A)³ data de 1926, cuando reemplazó a los gravámenes especiales para el fondo de caminos. Había sufrido pocos cambios hasta fines de 1953, cuando se expidió una nueva ley que elevaba las cuotas del impuesto, definía la base del mismo algo más explícitamente, mejoraba los métodos de valuación y hacía posible una recaudación más rápida.⁴

El impuesto se aplica al capital líquido de las personas; esto es, el valor del activo total menos el pasivo. Se aplica también al activo líquido que posean dentro del territorio nacional las compañías no domiciliadas en el país. La base del impuesto se define ampliamente e incluye el valor real o comercial de bienes muebles e inmuebles de toda clase y, en consecuencia, también efectivo, acciones, participaciones, cuentas por cobrar, valores en cartera y todos los activos financieros a los que pueda asignarse un valor en dinero (Art. 6). Sin embargo, la nueva ley exime los depósitos en cuenta de ahorros, así como los depósitos bancarios a la vista y a plazo, medida que, según se sostiene, sirve para estimular el uso del sistema bancario en la captación de ahorros y en la realización de operaciones.

Los primeros 10.000 colones de capital líquido están exentos del impuesto. Las nuevas tasas del impuesto, comparadas con las que estaban en vigor antes de 1954, son las siguientes:

Capital líquido gravable (colones)	Tasa del impuesto (por millar)	
	Desde 1954	Antes de 1954
10.000 a 50.000	1/2	1/2
50.000 a 100.000	3/4	
100.000 a 300.000	1 1/2	3/4
300.000 a 600.000	2 1/4	1
600.000 a 1.000.000	3	1 1/2
más de 1.000.000	4	2

³ El nombre se deriva del hecho de que este impuesto, junto con otros tres impuestos secundarios (vialidad B, C y D), se destinaba originalmente a la construcción de caminos. Los últimos impuestos se asignaron a los municipios en 1951.

⁴ Decreto legislativo No. 1308 del 26 de diciembre de 1953.

Cuadro 14

EL SALVADOR: IMPUESTO SOBRE EL CAPITAL (VIALIDAD A): DISTRIBUCION DE LAS DECLARACIONES, CAPITAL TASADO Y PRODUCTO DEL IMPUESTO SEGUN ESCALAS DE CAPITAL IMPONIBLE, 1948, 1953, Y 1954.

Escala de capital imponible	Número de declaraciones			Monto total del capital tasado (Millones de colones)			Producto del impuesto (Miles de colones)		
	1948	1953	1954	1948	1953	1954	1948	1953	1954
10.001 — 50.000	5.656	5.233	5.768	162,1	126,6	144,0	84	64	72
50.001 — 100.000		1.631	1.773		113,1	125,1		57	74
100.001 — 300.000	736	1.332	1.486	126,3	219,1	250,1	79	130	242
300.001 — 600.000	207	393	426	99,1	157,5	176,6	88	116	263
600.001 — 1.000.000	64	133	146	49,0	108,3	111,4	57	104	223
más de 1.000.000	46	156	163	101,1	337,8	387,4	160	529	1.242
Totales	6.709	8.878	9.762	537,6	1.062,4	1.194,6	468	1.000	2.116

FUENTES: 1948: Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, *La hacienda pública en El Salvador* (Nueva York, 1952, p. 25).

1953 y 1954: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contribuciones Directas, *Estudio estadístico sobre las declaraciones del impuesto sobre la renta e impuesto de vialidad, 1953 y 1954* (Documentos inéditos), Anexos 15 y 51 respectivamente.

Como puede notarse, la primera categoría fué dividida en dos, dejando intacta la tasa sobre los primeros 50.000 colones de capital gravable y elevándola en 1/4 por millar sobre los siguientes 50.000. Las tasas sobre las categorías restantes se duplicaron, excepto para la categoría entre 300.000 y 600.000, que se aumentó en 125 por ciento.

Esta elevación de tasas tuvo por consecuencia que las recaudaciones del impuesto aumentarían en más de 100 por ciento, de 1 millón de colones en 1953 a 2,1 millones en 1954.⁵ El incremento en valor del capital tasado fué sólo de 1,1 por ciento en 1954 (véase el cuadro 14).

A pesar de haberse más que duplicado las recaudaciones, el impuesto sobre el capital líquido continuó siendo una fuente de ingresos relativamente se-

cundaria. En 1954 contribuyó únicamente con el 1,8 por ciento de los ingresos tributarios totales, esto es, casi la misma proporción que en los años de anteguerra. Durante el período de postguerra ha descendido en importancia, representando del 0,8 al 1 por ciento del ingreso tributario total.

Las causas del poco rendimiento del impuesto son las muy bajas tasas y la falta de ajuste de las valuaciones al creciente valor de la propiedad y al aumento de la construcción en el período de postguerra. El grado de subvaluación puede inferirse del hecho de que el capital total sujeto al impuesto en 1954 (1.195 millones de colones) era menor que el producto nacional bruto del país.⁶ Además el número de declaraciones fue de sólo 9.762, que parece ser muy bajo para una población de más de 2 millones, aun teniendo en

⁵ La cifra de 1954 se refiere a tasaciones preliminares. Una revisión posterior de éstas las elevó, puesto que las recaudaciones reales ascendieron a 2,8 millones de colones. Esta cifra, sin embargo, incluye el pago de rezagos.

⁶ El producto nacional bruto en 1954 se estimó en 1.085 millones de colones, a precios de 1950; véase Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina, 1954 op cit.*, p. 139.

Cuadro 15

EL SALVADOR: IMPUESTO SOBRE EL CAPITAL (VIALIDAD A): DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS DECLARACIONES, CAPITAL TASADO Y PRODUCTO DEL IMPUESTO SEGUN ESCALAS DE CAPITAL IMPONIBLE EN 1948 Y 1954, Y AUMENTOS RELATIVOS EN 1954.

Escala de capital imponible	Número de declaraciones			Monto del capital tasado			Producto del impuesto		
	1948	1950	Aumento 1954 sobre 1948	1948	1954	Aumento 1954 sobre 1948	1948	1954	Aumento 1954 sobre 1948
	(Porcentaje total)	del	(Porcentaje)	(Porcentaje total)		(Porcentaje)	(Porcentaje total)		(Porcentaje)
10.001 — 100.000	84,3	77,3	33	30,2	22,6	66	17,9	6,9	74
100.001 — 300.000	11,0	15,2	102	23,5	20,9	98	16,9	11,4	206
300.001 — 600.000	3,1	4,3	106	18,4	14,8	78	18,8	12,4	199
600.001 — 1.000.000	0,9	1,5	128	9,1	9,3	127	12,2	10,6	291
más de 1.000.000	0,7	1,7	254	18,8	32,4	283	34,2	58,7	676
Totales	100,0	100,0	46	100,0	100,0	122	100,0	100,0	352

FUENTE: Cuadro 14.

cuenta la exención básica de 10.000 colones y la muy desigual distribución de la riqueza.⁷

El pequeño número de declaraciones puede atribuirse en parte al lento, engorroso y legalista proceso de valuación.⁸ Sin embargo, la razón fundamental reside en las tasas excepcionalmente bajas del impuesto y el nivel relativamente elevado de las exenciones. En virtud de estos factores apenas vale la pena desde el punto de vista del rendimiento, desplazar esfuerzos para ubicar a los contribuyentes potenciales del impuesto con bienes imponibles que superen ligeramente el valor exento.

Así, la obligación tributaria anual de los contribuyentes con activos líquidos entre 10.000 y 20.000 colones varía entre unos cuantos centavos de colón y 5 colones. Es muy probable que la tramitación rutinaria de las declaraciones dentro de este grupo, potencialmente el mayor en número, ocasione costos administrativos que excedan a los rendimientos. La obligación tributaria sobre activos líquidos de 60.000 colones (24.000 dólares), los más altos dentro de la primera categoría gravable, asciende a sólo 25 colones. De ahí en adelante aumenta en 7,5 colones por cada 10.000 colones hasta 62,5 colones sobre activos líquidos de 110.000 colones.

El impuesto no llega a ser, por lo tanto, una fuente importante de ingreso neto sino hasta que alcanza las categorías mayores de 100.000 colones. Esta es aparentemente la razón de que las autoridades fiscales hayan concentrado sus esfuerzos, durante el período de postguerra, en estas categorías. Así, como puede notarse en los cuadros 14 y 15, el número de declaraciones dentro de las dos categorías gravables más bajas (10.000 a 100.000 colones) aumentó en sólo 33 por ciento entre 1948 y 1954, en tanto que el valor tasado de la propiedad gravable se elevó en 66 por ciento. El número de las declaraciones dentro de estas categorías representó el 77,3 por ciento de las totales en 1954, pero a ellas correspondió únicamente el 6,9 por ciento del rendimiento total; esto es, un promedio de 19,4 colones por declaración.

⁷ Una estimación tosca, hecha conservadoramente, fijaría el número de los causantes potenciales del impuesto sobre la propiedad líquida en no menos de 20.000. Esto se basa en los resultados de una investigación de muestreo de los ingresos familiares realizada por una misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas, según la cual había 29.086 familias en 1950 dentro del grupo de más altos ingresos (3.600 colones o más) cuyo ingreso anual medio era de 14.248 colones (*Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador*, op. cit., p. 15). Parece verosímil suponer que algo así como los dos tercios de estas familias poseían propiedad por más de 10.000 colones, la exención básica del impuesto sobre la propiedad. Además, los valores de la propiedad, urbana y rural (particularmente plantaciones de café), así como las nuevas construcciones, han aumentado apreciablemente desde 1950.

⁸ Véase *La hacienda pública en El Salvador*, op. cit., p. 28.

El número de declaraciones de más de un millón de colones aumentó en cambio en más del 250 por ciento, y el valor del capital tasado dentro de esta categoría en 288 por ciento. Como resultado de estos aumentos y de la duplicación de las tasas en 1953, las 163 declaraciones de más de un millón de colones (1,7 por ciento del total) ampararon casi el 59 por ciento del rendimiento total del impuesto en 1954.

En las tres categorías entre 100.000 y un millón los aumentos fueron considerablemente menores. Variaron entre 102 y 128 por ciento en el número de declaraciones, y entre 78 y 127 por ciento en el valor del capital tasado. Dado que puede suponerse que la elevación de los valores de la propiedad fué más o menos uniforme, pudiera presumirse que las valuaciones dentro de estas categorías hayan ascendido más o menos en la misma proporción que las correspondientes a la categoría de más de un millón de colones. Es posible, por tanto, que de la elevación de las tasaciones dentro de las tres categorías medias resultare en un futuro cercano un aumento del rendimiento del impuesto. Se puede esperar asimismo otro aumento debido a las mejoras introducidas en la administración por las reformas hechas a las leyes en 1953.⁹

Sin embargo, es poco probable que haya un gran aumento de las recaudaciones a consecuencia de la mejora del procedimiento de tasación, pues con las tasas nominales que gravan las categorías iniciales se excluye virtualmente al grueso de los contribuyentes potenciales.¹⁰ Además, las muy moderadas tasas de las categorías más altas y el hecho de que las tasaciones dentro de estas categorías han sido elevadas ya considerablemente durante el período de postguerra limitan severamente las posibilidades de nuevos aumentos del ingreso.

La principal conclusión que puede derivarse del análisis anterior es que, en su forma actual y con las tasas vigentes el impuesto sobre la propiedad no puede llegar a ser una fuente importante de ingreso. De hecho se puede considerar como una sobretasa más bien moderada sobre los ingresos altos. Así, en el punto que cierra su escala de tasas, un millón de colones, la obligación tributaria es de 2.288 colones, que equi-

⁹ La nueva ley, en efecto, prescribe para la administración del impuesto de vialidad los mismos procedimientos estipulados en el nuevo impuesto sobre la renta de 1952. La Dirección General de Contribuciones Directas administra ambos impuestos.

¹⁰ Si las tasaciones dentro de las dos primeras categorías pudieran aumentarse en 100 por ciento con respecto a los niveles de 1954 (esto es, en 144 millones y 125 millones de colones respectivamente), el aumento del rendimiento sería alrededor de 150.000 colones, suponiendo que la mitad del aumento en la segunda categoría fuese gravada a 1/2 por millar y la otra a 3/4 por millar. No podría lograrse este aumento en poco tiempo, porque para ello se requiere revisar la tasación de 7.541 causantes y adicionar posiblemente algo así como 5.000 nuevos causantes a los registros fiscales. Los costos adicionales serían prohibitivos.

vale a una sobretasa de 1,5 por ciento sobre un ingreso de 150.000 colones, suponiendo un rendimiento de 15 por ciento. Eleva la tasa efectiva del impuesto sobre la renta aplicable a este ingreso de 25,4 a 26,9 por ciento.¹¹

Sin embargo, la elevación de las tasas y la ampliación del radio de aplicación del impuesto general sobre la propiedad exigirían un esfuerzo extraordinario de la actual administración fiscal. Porque, aplicándose sobre activos líquidos, el impuesto es uno de los más difíciles de determinar. Aun suponiendo un mayor grado de cumplimiento de lo que es de esperar con tasas mayores, los costos de una administración efectiva serían prohibitivos respecto a los niveles inferiores de tasación.

Estas consideraciones condujeron a la Misión Jacobs (de los Estados Unidos) a recomendar, hace varios años, que se reemplazara el impuesto de vialidad por un impuesto sobre los bienes inmuebles exclusivamente.¹² La ventaja principal de este impuesto es que es más fácil de administrar, puesto que se aplica sobre un activo visible que puede valuarse a base de criterios más o menos objetivos. En cambio, un impuesto sobre el activo líquido requiere un mayor grado de cumplimiento voluntario, ya que debe confiar en gran medida en el propio contribuyente.

La Misión Jacobs recomendó que se gravaran los bienes inmuebles, tasados a sus valores corrientes, con tasas que se fijarían de acuerdo con las necesidades y que podrían ser hasta de 2 por ciento. El ingreso derivado del impuesto sería compartido por el gobierno nacional (75 por ciento) y los municipios (25 por ciento). Los últimos podrían también imponer contribuciones especiales sobre los incrementos de valor de la propiedad que resultaran de mejoras públicas.

Un experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, en fecha posterior (1951), no juzgó necesario que cambiara la forma del impuesto de vialidad. Su juicio se basaba principalmente en razones relacionadas con el rendimiento, puesto que pensaba que no debía eximirse del impuesto a la propiedad comercial e industrial. Las exenciones a las nuevas industrias debían concederse, cuando se creyera conveniente, por una legislación especial. Opinaba, además, que los métodos existentes de valuación, aunque no codificados, eran adecuados y satisfacían los requisitos de una tributación *ad valorem* estipulados por la Misión Jacobs. Sin embargo, re-

¹¹ Esta tasa está calculada sobre un ingreso de 156.000 colones, esto es, incluyendo la exención básica del ingreso sobre la renta de 6.000 colones. No se toman en cuenta otras deducciones, que reducirían todavía más la cuota efectiva (véase Anexo B, parte II, subtítulo B-3, "Deducciones por concepto de reinversión y otras especiales").

¹² Cf. *La hacienda pública en El Salvador*, op. cit., pp. 27-28.

conocían la dificultad de determinar la base del impuesto de vialidad, debido a su "naturaleza no rudimentaria", e indicaba la necesidad de mejorar los métodos existentes.¹³

El último, por supuesto, no es un razonamiento contundente contra el cambio de forma del impuesto de vialidad, porque, si se aliviara a las autoridades fiscales del peso de gravar los bienes muebles, podrían aprovechar mejor sus conocimientos técnicos en la tasación de bienes raíces.

La pérdida de rendimientos originada por la adopción de un impuesto sobre bienes inmuebles no sería de consideración, ya que los pertenecientes a las empresas (terrenos y edificios) no estarían exentos del impuesto. La pérdida de rendimientos provenientes de la exención de los bienes muebles de los negocios (existencias, vehículos, equipo móvil) probablemente sería compensada con creces por las ventajas administrativas y económicas que pudieran resultar de la exención. Un impuesto sobre los bienes muebles de los negocios recarga los costos y, por lo tanto, tiende a ser trasladado, en la forma de más altos precios, a los consumidores finales. Además, su incidencia tiende a ser muy desigual y errática entre los diferentes productores, dependiendo del grado en que efectivamente sean gravados. Así, es susceptible de afectar más fuertemente a empresas que llevan una buena contabilidad que a empresas menos eficientes con registros contables defectuosos.

¿Cuál sería el rendimiento potencial de un impuesto sobre los bienes inmuebles? Dependería, por supuesto, de las tasas del impuesto y del nivel de las exenciones. Las sugerencias específicas sobre este aspecto escapan al alcance de este informe. Sin embargo, puede observarse que, si el impuesto ha de dar un rendimiento suficiente, la exención tendría que ser considerablemente más baja que la actual de 10.000 colones. Además, la exención debería servir sobre todo para excluir al gran número de pequeños propietarios y reducir así la carga de la administración. Los propietarios situados por arriba del nivel de exención deberían pagar el impuesto sobre el valor total fijado a sus bienes. Esto indudablemente crearía dificultades administrativas en el caso de los propietarios marginales, que tendrían un incentivo más para permanecer por debajo del nivel de exención. Sin embargo, el otro camino sería, como sucede con el actual impuesto, un gran número de declaraciones con obligaciones tributarias tan bajas que difícilmente vale la pena incurrir en el costo de su recaudación.

No puede hacerse aquí ninguna sugerencia en cuanto a las tasas que realmente pudieran adoptarse. Los expertos fiscales que han examinado el problema de la tributación a la propiedad en algunos países latinoamericanos parecen estar de acuerdo en que una

¹³ *Ibid.*, p. 28.

tasa de 1 por ciento no es excesiva.¹⁴ Algunos se inclinan por gravar la propiedad rural con una tasa algo más baja, en tanto que otros consideran que a la propiedad urbana debe aplicársele un impuesto mayor de 1 por ciento (administrado de preferencia por las autoridades locales). Estos son, naturalmente, juicios individuales que no por fuerza indican qué cuotas pudieran establecerse en El Salvador. Sin embargo, debe observarse que, si el impuesto sobre los bienes inmuebles ha de producir ingreso suficiente, su tasa no puede descender muy abajo del 1 por ciento.

Supóngase, por vía de ilustración, que se formulara un proyecto de tasas moderadas cuya cuota media fuese de 0,75 por ciento. Esto daría lugar a un rendimiento de 6,5 millones de colones conforme a la tasación de los bienes inmuebles en 1954 (865,2 millones de colones)¹⁵, en comparación con la cantidad de 2,8 millones obtenida con el impuesto vigente. Podría lograrse en relativamente poco tiempo un aumento del 50 por ciento en el valor de las tasaciones si se redujera la exención y se revaloraran los bienes situados a los niveles inferior y medio. Estas medidas harían subir la recaudación a 9,7 millones de colones. En unos cuantos años se podrían duplicar el valor global de las tasaciones, elevando así el rendimiento del impuesto a casi 13 millones de colones.

Esta suma representaría el 8,3 por ciento de los ingresos tributarios totales en 1954, y podría considerársela como un resultado de gran significación si se compara con la aportación inferior al 2 por ciento del actual impuesto de vialidad. Pero el ingreso derivado de otros impuestos habría también aumentado considerablemente para la época en que se llegara a esa meta, de manera que la aportación relativa del impuesto sobre los bienes inmuebles sería más baja, quizá en el orden del 6 por ciento de los ingresos fiscales de carácter tributario.

Las anteriores estimaciones, por supuesto, no son sino un ensayo, dado que es imposible pronosticar con exactitud el incremento potencial del valor de las tasaciones. El supuesto de un aumento del 100 por ciento podría ser optimista. Aun así, los resultados obtenidos con una tasa media de 0,75 por ciento podrían considerarse modestos, especialmente si se desea que los municipios participen en el ingreso derivado del impuesto sobre la propiedad.

El actual impuesto de vialidad, como se indica en su preámbulo, es transitorio. Su reforma en 1953 fué una medida tomada principalmente con vistas a

eleva los ingresos fiscales, a reserva de hacer un estudio completo del sistema municipal de ingresos que ofreciera las bases para su reforma final. El examen anterior parecería indicar que la recomendación de Jacobs con respecto a la transformación del impuesto sobre capitales líquidos en un impuesto sobre bienes inmuebles con tasas más altas es digna de que se la considere de nuevo.¹⁶ Lo mismo puede decirse con respecto a las sugerencias para compartir el impuesto sobre bienes inmuebles con los municipios y permitir a éstos que establezcan contribuciones especiales sobre los incrementos de valor de los bienes raíces que se deban a mejoras públicas.

Una participación en el impuesto sobre bienes inmuebles dotaría a los municipios de una fuente relativamente estable de ingresos que los haría depender en menor grado de los impuestos indirectos sobre el consumo, que son susceptibles de duplicar los establecidos por el gobierno central. Serviría también como incentivo a una mayor cooperación municipal con las autoridades centrales en la administración del impuesto, lo que contribuiría sensiblemente a su efectivo cumplimiento.

El método de contribuciones especiales ofrece un medio relativamente sencillo, práctico y generalmente equitativo de financiar las mejoras locales en calles, albañales, alumbrado, parques y otras semejantes. Las contribuciones especiales (impuestos de valorización) se han usado con buen éxito por los municipios de Colombia. En Bogotá, por ejemplo, el procedimiento consiste en estimar el costo de la obra pública, adicionar 20 por ciento por contingencias y distribuir los gastos resultantes entre las propiedades afectadas en proporciones que varían directamente con el tamaño de la propiedad e indirectamente con la distancia de la mejora.¹⁷

El sistema de contribuciones especiales sobre mejoras encierra un elemento de arbitrariedad, por la dificultad de determinar los beneficios (y las correspondientes contribuciones) que recibe cada propiedad. Esto podría ocasionar que los municipios, tentados de incrementar su ingreso regular bajo el disfraz de la "valorización", cometieran algunos abusos. Sin embargo, estos abusos no son inherentes al sistema y podrían evitarse mediante una legislación adecuada que pusiera un límite al uso que los municipios hicieran de las contribuciones especiales y dispusiera que las autoridades centrales tomaran medidas de control adecuadas.

¹⁴ Cf., por ejemplo, Naciones Unidas, *Report of the United Nations Mission of Technical Assistance to Bolivia* (Sales No. 1951.II.B.5), p. 39; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *The Economic Development of Nicaragua*, op. cit., p. 370; S.E. Leland, A. *Report on the Revenue System of Panama* (mimeografiado, 1946), pp. 71-72.

¹⁵ Véase la fuente citada al pie del cuadro 14.

¹⁶ Esto, por supuesto, no quiere decir que se apruebe la estructura de tasas sugeridas por la Misión Jacobs.

¹⁷ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia, *Bases de un programa de fomento para Colombia* (Bogotá, 1950), Primera Parte, p. 360.

c) *Costa Rica*

El impuesto sobre la propiedad (impuesto territorial) vigente actualmente en Costa Rica fué establecido en 1939.¹⁸ Se le han hecho algunas reformas desde entonces, principalmente en lo que concierne a su administración. En 1943 se elevaron sus tasas en 1/2 por millar para cubrir parte de la aportación del Estado a la Caja de Seguro Social.¹⁹ Los municipios participan también en el ingreso derivado del impuesto en 1/2 por millar del valor tasado de la propiedad raíz dentro de sus respectivos cantones.²⁰

El impuesto se aplica a la propiedad inmueble. Sin embargo, en el caso de edificios industriales o comerciales, la base se define más ampliamente y se incluyen también la maquinaria y otros bienes móviles requeridos para llevar a cabo la actividad a que se les destina.

La exención básica es de 10.000 colones. Las tasas del impuesto (incluyendo la sobretasa del Seguro Social) son las siguientes:

<i>Capital gravable</i> (Colones)	<i>Tasa del impuesto</i> (Por ciento)
10,000 — 250,000	0,30
250,000 — 500,000	0,55
500,000 — 3.000,000	0,80
más de 3.000,000	1,05

El impuesto es aplicado por el gobierno central. Las valuaciones se hacen por el Departamento de Avalúos de la Dirección General de la Tributación Directa. Antes de hacerse efectivas, están sujetas a la revisión y aprobación de un Tribunal de Avalúos compuesto de tres miembros. El Tribunal también recibe y resuelve las peticiones de los contribuyentes que consideren excesiva la valuación. Los tesoreros municipales hacen la recaudación del impuesto trimestralmente, sobre la base de las listas de tasaciones que formula la Dirección General.

La ley dispone que se hagan revaluaciones generales por lo menos cada diez años, pero no antes de cada cinco años. A discreción de las autoridades fiscales, pueden hacerse revaluaciones parciales cuando la propiedad sea vendida o hipotecada a un valor que exceda al de tasación, cuando cambie de valor como resultado de mejoras privadas o públicas, etc.

En el período inmediato de postguerra se inició una revaluación general de la propiedad, pero a fines de 1954 no se la había terminado. No se dispone de mucha información sobre las revaluaciones. Durante el período 1950-1953 el número medio de propiedades revaluadas cada año fué de 3.500. En cambio, en

1954 se aceleró considerablemente el ritmo y se hizo la retasación de casi 6.000 propiedades con un valor total de 208,3 millones de colones, en tanto que las anteriores tasaciones ascendían en total a 93,9 millones de colones.²¹ Los incrementos relativos debidos a las revisiones en años anteriores han sido aproximadamente los mismos, lo que indica que las propiedades todavía no retasadas están subvaluadas en 50 por ciento por lo menos.

Como resultado de las revaluaciones y de nuevas construcciones en el período de postguerra, el rendimiento del impuesto sobre la propiedad ha aumentado constantemente de 2,7 millones de colones en 1947 a un poco más de 8 millones en 1954.²² En cambio, su aportación relativa a los ingresos fiscales totales ha descendido de casi 4 por ciento a 3,6 por ciento durante el mismo período.

Aun cuando los datos disponibles no permiten estimaciones cuantitativas, no hay duda de que puede lograrse que el impuesto sobre la propiedad produzca un ingreso mucho mayor aun con las cuotas relativamente bajas vigentes. El Gobierno ha tenido en estudio una reforma administrativa del impuesto que proyectaba poner en vigor en 1955, con el fin de mejorar los métodos de tasación y apresurar la marcha de la revaluación.²³

El lento ritmo de los últimos años ha ocasionado una fuerte pérdida de ingreso y grandes desigualdades en la tasación. Las revaluaciones efectuadas en los primeros años de postguerra son ya anticuadas como consecuencia del rápido aumento que los valores de la propiedad han tenido en años más recientes. Un programa de tasación efectiva requeriría recursos suficientes para poder terminar una revaluación general de la propiedad dentro de un período que no excediera de dos años.

Un segundo problema fundamental, quizá todavía de mayor urgencia, es el de las recaudaciones. Su gravedad puede inferirse del hecho de que, a fines del tercer trimestre de 1954, los rezagos acumulados correspondientes al impuesto sobre la propiedad no pagado ascendían a 11,1 millones de colones. Esta cantidad excedía en casi 37 por ciento a la cantidad recaudada durante el año anterior (8,1 millones de colones), de un total de 19,2 millones de colones de cuentas expedidas para su cobro.²⁴ Es de presumir que estas últimas incluían rezagos que databan de varios años, ya que puede suponerse que las recaudaciones correspondientes a 1953-1954 variaron entre 10,5

²¹ Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria Anual*, 1954, p. 108.

²² Las cifras se refieren a recaudaciones efectivas, las cuales, como se ve verá adelante, han sido considerablemente inferiores a las tasaciones.

²³ Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria Anual*, 1954, p. vi.

²⁴ *Ibid*, p. 106.

¹⁸ Ley No. 27 de 2 de marzo de 1939 con sus reformas.

¹⁹ Ley No. 17 del 22 de octubre de 1943, Art. 24, inciso c.

²⁰ Ley No. 836 de 20 de diciembre de 1946.

y 11 millones de colones.²⁵

El problema de las recaudaciones puede resolverse, hasta cierto punto, empleando mejores métodos. Sin embargo, éstos tendrán que complementarse con un control más rígido y sanciones más severas sobre la evasión. El requisito de pago por trimestre, ordinariamente una medida bastante efectiva, no ha dado por lo visto los resultados que eran de esperar.

La experiencia de los años recientes en cuanto al cumplimiento del pago del impuesto parece excluir la posibilidad de introducir por ahora aumentos de consideración en las tasas. Sin embargo, si la reforma proyectada tiene por objeto que el impuesto sobre la propiedad funcione mejor, puede considerarse la posibilidad de un aumento moderado en la categoría inicial de las tasas. La actual tasa inicial de 0,3 por ciento sería considerada como nominal en la mayoría de los países. Además, se aplica a una categoría muy amplia (hasta 250.000 colones), que en 1954 incluía a casi el 95 por ciento de los causantes del impuesto sobre la propiedad. A éstos correspondió aproximadamente el 50 por ciento del total de tasaciones pero sólo el 30 por ciento del rendimiento del impuesto.²⁶

La tasa nominal de la categoría inicial, combinada con la exención correspondiente a 10.000 colones, da por resultado que sean muy bajas las obligaciones tributarias para los contribuyentes dentro de las categorías más reducidas. Así, por ejemplo, el tercio inferior de los casi 30.000 contribuyentes en 1954, dentro de la categoría gravable de 10.000 a 23.300 colones, aportó sólo el 2,4 por ciento del rendimiento total del impuesto. La obligación media anual por contribuyente en este grupo fué aproximadamente de 22 colones. Es de esperar que un esfuerzo de tasación más intenso eleve considerablemente el número de contribuyentes dentro de este grupo.²⁷ Pero con las tasas vigentes, el rendimiento potencial que consiguientemente resultaría tal vez no justifique el aumento correlativo de los gastos administrativos.

Una moderada elevación de la tasa correspondiente a la categoría inicial no resolvería comple-

²⁵ Sobre la base de la lista de tasaciones preparada a fines de junio de 1954, las recaudaciones totales correspondientes a las tasaciones de 1954 se estimaron en 8,95 millones de colones. Esta cantidad sin embargo, no incluye los pagos hechos por concepto del impuesto sobre la propiedad por la United Fruit Co., que ascendieron a 1,98 millones de colones en ese año. (Véase el capítulo VIII, cuadro 32).

²⁶ Estimaciones basadas en datos sobre la distribución de las tasaciones trimestrales en junio de 1954, suministrados por la Dirección General de la Tributación Directa. Estas estimaciones, así como las dadas en el resto de esta sección, no toman en cuenta al mayor causante del impuesto sobre la propiedad en el país, la United Fruit Co. (Véase la nota anterior).

²⁷ Otra razón para esto es que la revaluación general de la propiedad en años recientes, que no se ha terminado todavía, se ha iniciado con las propiedades mayores, de acuerdo con una disposición de la reforma hecha en 1946 a la ley del impuesto sobre la propiedad.

tamente el problema de cubrir los gastos de recaudación en el nivel más bajo. Quedaría justamente sobre el nivel de exención un número considerable de contribuyentes cuyas obligaciones serían inferiores a los costos de recaudación. Podrían reducirse estos costos en cierta medida disponiendo que los pequeños contribuyentes hicieran pagos anuales en lugar de trimestrales. La incidencia de la evasión es probablemente la más alta dentro de este grupo. Pero es de dudarse que se pudiese reducirla efectivamente dentro del sistema vigente. Los pagos individuales trimestrales serían demasiado pequeños para justificar un estricto control.²⁸

d) Guatemala

El impuesto sobre la propiedad en Guatemala (contribución sobre inmuebles) data de 1921.²⁹ El impuesto se aplica sobre la propiedad raíz con una tasa de 3 quetzales por millar. Las personas que poseen bienes inmuebles con valor de 100 quetzales o menos están exentas del impuesto.

El impuesto nunca ha sido una fuente importante de ingreso, y ha descendido realmente en importancia, ya que mientras en los años de anteguerra representaba el 3 por ciento de los ingresos fiscales totales, en 1953/54 representó sólo el 1,3 por ciento. En años más recientes el rendimiento del impuesto en términos absolutos ha permanecido virtualmente estable, y en 1953/54 disminuyó a 770.000 quetzales comparado con 827.000 quetzales en el año anterior. El bajo rendimiento del impuesto se debe a su tasa nominal y al hecho de que la tasación de la propiedad representa sólo una fracción de su valor corriente.

En 1921 se fijaron los valores de la propiedad raíz y en 1931 se les elevó. En 1946 se inició una segunda revisión, pero a fines de 1954 se habían revaluado menos de 30.000 propiedades de un total registrado de 144.252.³⁰ El grueso de las revaluaciones (casi 22.000) se efectuó durante los dos primeros años. El alza del valor de la propiedad en los siete años subsiguientes había hecho anticuadas estas tasaciones a fines de 1954. Aun cuando el ritmo con que se efectúa la retasación alcanzare la altura a que llegó en 1947, cuando se revaluaron 14,970 propiedades, serían necesarios casi diez años para terminar la tarea.

Puede tenerse alguna idea del grado de subvaluación por las retasaciones efectuadas en los últimos dos años. Así el valor fijado a la propiedad revaluada en 1953 fué elevado de 1,1 millones a 8,6 millones de

²⁸ En 1954 había 4.265 contribuyentes cuyos pagos trimestrales eran de 0,05 a 5 colones.

²⁹ Decreto Legislativo No. 1153 del 30 de mayo de 1921.

³⁰ Salvo que otra cosa se indique, los datos de esta sección se obtuvieron de la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda.

quetzales, una razón de casi 8 a 1. Sin embargo, esto parece ser excepcional, ya que en 1954 el aumento relativo fué considerablemente menor (de 5,86 millones a 15 millones de quetzales). Esto indica que el valor tasado de la propiedad todavía no revaluada es, en promedio, de un cuarto a un tercio del valor comercial.³¹

Del examen anterior resulta evidente que en un futuro cercano sólo podrá lograrse un incremento importante en el rendimiento del impuesto sobre la propiedad acelerando el ritmo de la retasación y elevando la tasa.

En 1951 una Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sugirió elevar la tasa al 5 por millar.³² En la mayoría de los países esta tasa se consideraría nominal. La Misión probablemente pensó que no sería posible en Guatemala una tasa mayor, en vista de la baja productividad de una gran proporción de las tierras rurales. Sin embargo, este no es el caso de la propiedad urbana. Si el sistema tributario ha de depender menos que ahora de los gravámenes sobre el comercio exterior, debè considerarse la posibilidad de elevar gradualmente la tasa sobre la propiedad urbana y suburbana, digamos, al 1 por ciento.

El ritmo en extremo lento con que actualmente se efectúa la retasación debe apresurarse considerablemente no sólo para incrementar el ingreso, sino también para eliminar el desigual tratamiento dado a una minoría de propietarios que está pagando el impuesto de acuerdo con tasaciones hechas en la postguerra y el resto de los contribuyentes, que pagan el impuesto sobre valuaciones hechas hace casi veinticinco años, cuando los valores de la propiedad habían descendido marcadamente a consecuencia de la crisis económica mundial. Podría remediarse pronto esta situación recurriendo temporalmente a algún método abreviado de retasación. Ese método podría consistir en la aplicación de índices de reavalúo correspondientes a amplias categorías de propiedad a las tasaciones que no han sido revisadas aún conforme al sistema vigente. Podrían derivarse estos índices de los reavalúos efectuados en uno o dos de los años últimos.

Estas revaluaciones temporales permanecerían

³¹ Suponiendo que las revaluaciones recientes se aproximen a los valores comerciales, lo cual pudiera no ser el caso. Un estudio anterior afirma que, en opinión de personas bien informadas, la valuación original de la propiedad urbana no llegó a más del 20 por ciento de su valor comercial y el de la propiedad rural al 50 por ciento del mismo valor. Las valuaciones más altas de que han sido objeto las propiedades rurales se deben al hecho de que la ley de bancos estipula que los préstamos hipotecarios no pueden exceder del 50 por ciento del valor en que ha sido valuada la propiedad (véase J.H. Adler y otros, *op. cit.*, p. 200).

³² *The Economic Development of Guatemala, op. cit.*, p. 271.

hasta que se las reemplazara por revisiones más sistemáticas, las cuales deberían hacerse a un ritmo más rápido que las actuales si la tarea ha de concluirse dentro de un período razonable. El obstáculo principal sería el reclutamiento y preparación de nuevos evaluadores para las juntas locales de tasación así como para la oficina central de revisión. Esto llevaría tiempo y requeriría más fondos de los que al parecer se han asignado hasta ahora con este propósito. La marcha de la revaluación continuaría siendo lenta al principio, pero avanzaría rápidamente tan pronto como se contara con personal entrenado. Un cuerpo de evaluadores y funcionarios administrativos bien preparados y experimentados constituiría la base de un plan de periódicas revaluaciones de la propiedad. Si el impuesto sobre la propiedad ha de ser administrado eficientemente, tal revaluación debe efectuarse por lo menos cada cinco años.

El trabajo administrativo podría aligerarse si el actual nivel de exención (100 quetzales), fijado en 1921, se elevara, digamos, a 500 quetzales o quizá todavía más. Con esto se reduciría considerablemente el número de contribuyentes cuya obligación fiscal anual sería tan pequeña, aun con cuotas más altas, que la pérdida neta de ingresos sería insignificante. Se facilitaría así también la tarea de hacer cumplir el impuesto, ya que la mayor incidencia de evasión parece tener lugar entre los propietarios que se encuentran en los más bajos niveles.³³ Una exención más elevada daría también al impuesto sobre la propiedad un grado moderado de progresividad.

e) Honduras

El impuesto sobre la propiedad vigente en Honduras (impuesto sobre bienes inmuebles, empresas industriales y establecimientos comerciales) data de 1942. Se le reformó en 1944.³⁴

El impuesto se aplica a los bienes inmuebles, pero gozan de exención las viviendas ocupadas por sus dueños. Los establecimientos comerciales e industriales están sujetos también al impuesto sobre su "capital en giro",³⁵ determinado conforme a su balance anual. El resto de la propiedad se tasa sobre la base de declaraciones hechas cada diez años, las cuales están sujetas a la revisión de juntas de avalúo locales. Deben presentarse también nuevas declaraciones cuando la propiedad varíe de valor como resultado de mejoras o deterioro o cuando haya un cambio de dominio.

Las primeras 1.000 lempiras de propiedad tasa-

³³ Véase J. H. Adler y otros, *op. cit.*, pp. 200-201.

³⁴ Decreto Legislativo No. 68 del 6 de marzo de 1942; Decreto Legislativo No. 64 del 4 de marzo de 1944.

³⁵ Para fines del impuesto, "capital en giro" se define como la diferencia entre el "activo circulante" y el "pasivo circulante".

da están exentas del impuesto. Las tasas son las siguientes:

Capital gravable (lempiras)	Tasa del impuesto (por millar)
1.001 — 5.000	0,2
5.001 — 10.000	0,4
10.001 — 20.000	0,5
20.001 — 30.000	0,7
más de 50.000	1,5

Las tasas nominales y la exención de las viviendas ocupadas por sus propietarios³⁶ explican el rendimiento extremadamente bajo del impuesto, que produjo sólo 62.000 lempiras en 1945/46. En años más recientes ha aumentado constantemente, llegando a casi 240.000 lempiras en 1953/54. Sin embargo, esta cantidad representó sólo el 0,6 por ciento del ingreso tributario total.

El costo de recaudación, según se informa, es muy bajo, al parecer debido al cumplimiento apenas simbólico del impuesto. El grueso del rendimiento de este impuesto proviene de empresas comerciales e industriales, que pueden ser fácilmente tasadas sobre la base de sus balances anuales. Los demás propietarios evaden en gran parte el impuesto, ya sea no haciendo declaraciones o a través de bajos avalúos. Generalmente no se ejerce ninguna acción contra los morosos. Parece ser que la única disposición que obligaría al cumplimiento del impuesto sería el requisito de probar haberlo pagado para que las transferencias de propiedad puedan ser registradas.³⁷

En consecuencia, el impuesto sobre la propiedad en Honduras equivale en la práctica a una carga anual más o menos fija sobre los negocios. Es de presumir que se le hace repercutir hacia adelante sobre los consumidores finales. Dado que sus tasas son excepcionalmente moderadas, puede considerarse que sus efectos son insignificantes.

No son favorables las perspectivas de incrementar los rendimientos del impuesto sobre la propiedad en Honduras. Las tasas nominales vigentes, en efecto, no justifican que se intensifiquen los esfuerzos para hacer pagar el impuesto. Los costos administrativos probablemente excederían el rendimiento potencial que se derivara de la mayoría de los contribuyentes.³⁸

Honduras inició en 1950 la introducción de cierta progresividad en su sistema tributario con el nuevo impuesto sobre la renta. Una medida complemen-

³⁶ Según el Primer Censo de Vivienda (1950), el 80 por ciento de las familias hondureñas vive en casas de su propiedad.

³⁷ Banco Central de Honduras, *Ingresos del Gobierno Central*, op. cit., p. 32.

³⁸ Así, por ejemplo, la obligación tributaria anual sobre la propiedad tasada en 30.000 lempiras es sólo de 1,48 lempiras conforme a la tarifa vigente.

taria en este sentido sería el reforzamiento del impuesto sobre la propiedad. El impuesto sobre la renta vigente, a pesar de los aumentos de tasas hechos en 1955, afecta sólo a una pequeña minoría de la población colocada en los niveles más altos de ingreso. Un impuesto sobre los bienes inmuebles (incluyendo las edificaciones ocupadas por sus propietarios), con tasas moderadas, compensaría la falta de tasas suficientemente altas sobre los ingresos provenientes de la propiedad que perciben los contribuyentes de altos ingresos.

f) Nicaragua

El impuesto general sobre la propiedad en Nicaragua (impuesto directo sobre el capital,³⁹ como en El Salvador, se aplica sobre activos líquidos. La tasa es de 6 1/2 por millar, con una exención básica de 3.000 córdobas. Las casas ocupadas por sus propietarios, en cambio, se gravan separadamente con una tasa de 1 por millar.

El impuesto produjo virtualmente la misma cantidad de ingreso (entre 1,3 y 1,4 millones de córdobas) durante los primeros cuatro años de postguerra. En cambio, a partir de 1950 ha tendido a aumentar. Las recaudaciones en el año fiscal 1953/54 se elevaron a casi 3,9 millones de córdobas o al 2,5 por ciento de las entradas fiscales totales. Las tasaciones reales ascendieron en total a 4,6 millones de córdobas, lo que indica un considerable rezago en las recaudaciones.

A pesar de este aumento, el impuesto está lejos de rendir lo que debería si efectivamente se le hiciera cumplir. Lo prueba el hecho de que, no obstante la exención relativamente baja, el número total de personas y empresas del país que pagaron el impuesto sobre la propiedad en 1953 fué sólo de 17.268 de una población de 1,2 millones. Esta cifra incluye a ocupantes de sus propias casas valuadas en más de 3.000 córdobas, que fueron sólo 5.224 en 1951.⁴⁰ El valor de la propiedad tasada en 1953 fué de 830,3 millones de córdobas, de los cuales 139,1 millones correspondieron a casas ocupadas por sus propietarios.⁴¹

En 1952 una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento estimó que el impuesto sobre la propiedad podría producir un ingreso anual de por lo menos 10 millones de córdobas, aun con las bajas tasas vigentes. Recomendó que la exención

³⁹ Ley de 24 de septiembre de 1948; en esta ley quedaron incorporados tres distintos gravámenes preexistentes sobre la propiedad, y se estableció un impuesto de 1 por millar sobre las casas ocupadas por sus propietarios, previamente exentas. La ley también estipula un impuesto nominal de 3 córdobas por cabeza sobre los "proletarios", que, sin embargo, ha estado en suspenso en años recientes.

⁴⁰ *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1950/51*, p. 687.

⁴¹ Datos suministrados por la Dirección de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

se elevara a 5.000 córdobas, a 0,5 por ciento la tasa sobre los bienes ocupados por sus propietarios y a 1 por ciento la aplicable a otras propiedades.⁴²

La Misión aseguraba, por lo demás, que si se elevaban las tasas al nivel que sugería y se realizaba un vigoroso esfuerzo por mejorar los métodos de tasación y recaudación, el impuesto rendiría alrededor de 20 millones de córdobas. Hizo recomendaciones muy detalladas sobre la administración del impuesto. Las principales pueden resumirse como sigue:

i) Deben formularse, como guía de las autoridades fiscales, cuadros que estipulen valores de tasación mínimos para los tipos más comunes de propiedad, como bienes raíces urbanos, diversas clases de propiedad rural, casas y otras construcciones, equipo agrícola e industrial, etc.

ii) La propiedad debe tasarse localmente a fin de permitir que los avaluadores hagan una inspección ocular. El cálculo del impuesto, la notificación y la recaudación deben centralizarse en el caso de los contribuyentes que tengan propiedades en más de un Departamento.

iii) La legislación relativa a los impuestos sobre la propiedad debe reformarse para dar a las personas privadas o a las entidades gubernamentales el derecho de ofrecer por una propiedad el doble del valor declarado para fines del impuesto.

iv) Debe prepararse un catastro completo de la propiedad urbana y rural dentro de un período razonable. La propiedad debe revaluarse periódicamente, de preferencia cada cinco años.

v) El Banco Nacional y el Banco Hipotecario deben basar sus valuaciones en los valores de la propiedad declarados para fines del impuesto.

vi) Deben aumentarse y aplicarse las sanciones en que se incurre al no matricular la propiedad gravable. Para los morosos en el pago de los impuestos sobre la propiedad, la ley debe establecer el procedimiento de embargo.

La Misión estimó que la tarea de revisar los valores de la propiedad podría concluirse dentro de un período de tres años, y que los avalúos totales podrían aumentar de 550 millones de córdobas (1951) a una cantidad entre 3.000 y 5.000 millones de córdobas.

Las anteriores recomendaciones suponen una reforma total. En vista de la magnitud de la tarea requerida, es de dudar que hubiese podido llevarse a cabo dentro del período estimado por la Misión. Uno de los obstáculos principales con que tropezaría el cumplimiento efectivo del impuesto sería la dificultad de tasar los bienes muebles. La eliminación de este obstáculo, limitando la base del impuesto a

los bienes inmuebles, como se hizo notar en el caso de El Salvador, no sólo simplificaría la tarea de retasación, sino que tendería a facilitar el cumplimiento del impuesto, reduciendo el impacto de las cuotas aumentadas. El consiguiente incremento del ingreso muy bien podría contrarrestar la pérdida ocasionada por la exclusión de los bienes muebles de la base del impuesto.

2. La tributación de la tierra inculta

Guatemala es el único país de Centroamérica que aplica una sobretasa especial sobre tierras sin cultivo (impuesto sobre eriales).⁴³ Las tasas del impuesto son moderadamente progresivas (2, 3 y 4 quetzales por millar), de acuerdo con el avalúo de las pertenencias fijado para fines del impuesto básico sobre la propiedad raíz.

La sobretasa ha producido rendimientos insignificantes en el período de postguerra, que varían de un máximo de 800 quetzales en 1946/47 a menos de 300 quetzales en 1952/53. Esto indica que se ha descuidado asegurar el cumplimiento del impuesto y que éste, por tanto, no satisface el propósito para el que fue creado. Un impuesto similar fue abolido en Costa Rica en 1945.⁴⁴

La Misión del Banco Internacional de Nicaragua resucitó la idea de establecer un impuesto adicional sobre tierras incultas.⁴⁵ El propósito principal de esta sobretasa sería inducir a los propietarios de tierras baldías a cultivarlas o arrendarlas o venderlas a quienes estuviesen dispuestos a cultivarlas. La sobretasa tendería también a desalentar la compra y posesión especulativa de tierra, que absorbe fondos que deben destinarse a fines productivos.

Estos objetivos podrían también alcanzarse, quizá más efectivamente, no gravando la tierra según su valor comercial sino de acuerdo con el que tendría si se le dedicara a su uso más productivo. Sin embargo, las dificultades de aplicar este método son tan grandes, que sería impracticable en los países de Centroamérica todavía por algunos años.

Es también dudosa la efectividad que tendría en Centroamérica un impuesto primitivo sobre la tierra baldía. No es de ninguna manera fácil determinar lo que constituye "tierra inculta". El crecimiento natural de plantas y árboles, por ejemplo, no podría excluirse si apareciese un mercado para la cosecha. La determinación del impuesto tendría que depender en gran medida del propio contribuyente. La experiencia que se tiene en Centroamérica al respecto es tal, que no se puede depositar mucha confianza en la posibilidad de lograr su cumplimiento. Ade-

⁴³ Decreto Gubernativo No. 1885 del 10 de octubre de 1936.

⁴⁴ Ley No. 121 del 20 de julio de 1945.

⁴⁵ Véase *The Economic Development of Nicaragua*, op. cit., p. 371.

⁴² *The Economic Development of Nicaragua*, op. cit., pp. 357-359 y 370-375.

más, a falta de un conocimiento detallado sobre el uso de las tierras, no podría comprobarse adecuadamente la exactitud de las declaraciones de los contribuyentes.

Un tercer método puede ser digno de que se le considere por los países de Centroamérica, por su sencillez y por exigir apenas un mayor esfuerzo administrativo. Este método consistiría en fijar una cifra mínima por debajo de la cual no podría tasarse la propiedad rural.⁴⁶ El efecto de esto sería imponer un gravamen mínimo sobre toda tierra de propiedad privada, independientemente de si la misma rinde ordinariamente ingresos o no. La carga adicional que esto supondría para los propietarios de vastas extensiones de tierras baldías probablemente influiría para que las destinen a usos productivos, o bien las vendan o arrienden a quienes estén dispuestos a dedicarlas a estos fines. Esto dependería, en gran medida, de la eficiencia con que se administrara el impuesto sobre la propiedad. Por lo tanto, parece preferible concentrar todos los esfuerzos en este fin y no tratar de administrar impuestos especiales que la experiencia ha demostrado que son de dudosa eficacia.

3. Impuesto sobre transferencias de propiedad

a) Importancia relativa

Los impuestos sobre la transferencia (a título gratuito u oneroso) de la propiedad son fuentes relativamente insignificantes de ingreso en Centroamérica, con excepción de El Salvador, donde han aportado entre el 2 y el 3 por ciento de los ingresos tributarios totales en el período de postguerra y alcanzado excepcionalmente niveles elevados de 4 por ciento y 6,5 por ciento en 1953 y 1954, respectivamente.⁴⁷ En Guatemala y Nicaragua, donde las tasas son considerablemente más bajas, el rendimiento relativo de estos impuestos ha fluctuado entre 0,5 y 0,7 por ciento del ingreso tributario total en años recientes. Costa Rica y Honduras no tienen impuestos sobre la transmisión a título oneroso de la propiedad, sino sólo derechos de registro de importancia secundaria. De los impuestos sobre sucesiones y donaciones en estos países se deriva menos del 0,1 por ciento del ingreso tributario total.⁴⁸

⁴⁶ Esta medida fué sugerida por la Misión de las Naciones Unidas en Bolivia; véase *Report of the Mission, op. cit.*, p. 39.

⁴⁷ Los excepcionales rendimientos en estos dos años (5,0 millones de colones en 1953 y 10,1 millones en 1954) se debieron, según parece, a los impuestos sobre herencias aplicados a muy grandes propiedades, ya que las cuotas no se modificaron.

⁴⁸ En los cuadros I a V del Anexo A figuran datos sobre los rendimientos de los impuestos sobre la transmisión de propiedad.

b) Impuestos sobre la transmisión a título gratuito (herencias, legados y donaciones)

La forma general de estos impuestos es la misma en todos los países de Centroamérica. El impuesto se aplica con las mismas tasas a las herencias, a los legados y a las donaciones *inter vivos*. Esto tiene la ventaja de evitar la evasión de los impuestos sobre las sucesiones por medio de la transmisión de bienes antes del fallecimiento del causante.⁴⁹

Con excepción de Honduras, las tasas del impuesto se gradúan con respecto al monto de la transmisión y al grado de consanguinidad. El nivel de las escalas varía considerablemente en Centroamérica, desde una de moderación en El Salvador hasta tasas más bien nominales en Honduras.

En El Salvador las tasas de la primera clase (ascendientes y descendientes directos) varían del 1,4 por ciento sobre los primeros 2.000 colones después de la exención (4.000 colones) al 20 por ciento sobre cantidades que excedan de un millón de colones. Las tasas de la quinta clase (parientes distantes y extraños) fluctúan del 12,4 al 50 por ciento.⁵⁰

En Costa Rica, las tasas de la primera clase (esposos, descendientes y ascendientes directos) fluctúan del 1 por ciento sobre los primeros 5.000 colones, deducida la exención mínima (1.000 colones), al 9 por ciento sobre cantidades mayores de un millón de colones. El impuesto se aumenta en 50 por ciento tratándose de colaterales y en 100 por ciento en el caso de parientes distantes y extraños.⁵¹

En Guatemala las exenciones varían de 500 a 1.000 quetzales, según el grado de parentesco. Las tasas fluctúan entre el 1 por ciento sobre las más pequeñas herencias (hasta de 50.000 quetzales) a descendientes directos y esposos y el 25 por ciento sobre las cantidades que excedan de 500.000 quetzales para beneficiarios no emparentados por la sangre o el matrimonio.⁵²

En Honduras las tasas varían sólo con el grado de consanguinidad. Los primeros 10.000 lempiras están exentos. Las tasas van del 1 por ciento en caso de descendientes directos al 10 por ciento en caso de personas no emparentadas.⁵³

⁴⁹ Queda la posibilidad de reducir al mínimo los impuestos haciendo oportunamente la transmisión, ya que las leyes de los diversos países no contienen una disposición que obligue a sumar las donaciones hechas en vida del beneficiario. Sin embargo, tal disposición traería consigo considerables dificultades administrativas. No parece que valga la pena que se la considere en la práctica sino hasta que llegue el momento de que las tasas del impuesto sean lo suficientemente altas para que el problema ofrezca alguna importancia.

⁵⁰ Decreto Legislativo No. 52 del 25 de mayo de 1936 y Decreto Legislativo No. 53 del 26 de mayo de 1936, con sus reformas.

⁵¹ Ley No. 10 del 23 de diciembre de 1937, reformada por Ley No. 102 del 25 de julio de 1944.

⁵² Decreto del Congreso N° 431 del 1° de octubre de 1947.

⁵³ Decreto Legislativo No. 67 del 15 de febrero de 1938.

En Nicaragua las tasas que afectan al primer grupo fluctúan entre el 0,5 por ciento sobre las herencias entre 500 y 3.000 córdobas y el 7 por ciento sobre la porción excedente de 500.000 córdobas. Las tasas correspondientes a la cuarta clase (parientes distantes y extraños) son del 3 al 15 por ciento.⁵⁴

Los impuestos sobre herencias en Centroamérica no podrían llegar a ser siquiera fuentes modestas de ingreso sin que se les hicieran cambios radicales en su estructura, lo que entraña grandes problemas de política social con respecto a los cuales no se puede opinar en este informe.

La considerable diferencia entre el nivel de las tasas de El Salvador y el que prevalece en otros países de Centroamérica indica que se justificaría un aumento sustancial de las tasas aplicables a grandes transmisiones en los últimos. Con ello se dejaría todavía el nivel de los impuestos sobre herencias en Centroamérica considerablemente más bajo que en muchos otros países. La progresividad de las tarifas existentes podría todavía acentuarse, sin pérdidas importantes de ingreso, elevando las exenciones, que son relativamente bajas en la región excepto en Honduras.

c) *Impuesto sobre la transmisión de propiedad a título oneroso*

Los impuestos sobre la venta de bienes inmuebles rigen en tres países centroamericanos. Ellos son el impuesto de alcabala de El Salvador a razón de 1,5 por ciento, el impuesto sobre compraventa de inmuebles de Guatemala al 1 por ciento y el impuesto de derechos reales de Nicaragua a la tasa de 0,5 por ciento.

La alcabala en El Salvador tiene cierta importancia como fuente de ingreso, por su más alta tasa y por su control relativamente efectivo. El considerable aumento de su rendimiento, de 454.000 colones en 1946 a 1,2 millones en 1954, refleja el mayor volumen de transacciones y las más elevadas valuaciones de los bienes inmuebles como consecuencia de la intensificación de la construcción en el período de postguerra.

El impuesto sobre compraventa de inmuebles en Guatemala es de menor importancia. Su rendimiento no comenzó a aumentar apreciablemente sino hasta 1950/51 (164.000 quetzales, contra 128.000 en 1949/50). En 1953/54 había llegado a ser de 223.000 quetzales.

No hay información disponible sobre el rendimiento del impuesto de derechos reales de Nicaragua, por registrarse junto con el ingreso proveniente

⁵⁴ Ley del 15 de diciembre de 1939 (*Gaceta Oficial*, Nos. 18, 21, 23 y 25 de 1940).

te del impuesto sobre herencias y donaciones.⁵⁵ Sin embargo, es de importancia secundaria, debido a su baja tasa y a la práctica de extender los contratos de compraventa por una fracción del precio de venta para evadir impuestos, derechos del timbre y honorarios legales.⁵⁶

Esta práctica no es rara en la mayoría de los países, y es de presumir que Guatemala y El Salvador no estén libres de ella. En el último país el problema se ha resuelto hasta cierto punto mediante la tasación presuntiva. La ley dispone que el valor tasado de los bienes inmuebles no puede ser menor de ocho veces el alquiler en el caso de propiedad arrendada, o 6,4 veces el valor de la cosecha en el caso de tierra rural. En todo caso, el valor de la propiedad no puede ser menor que la hipoteca que gravite sobre ella.

La experiencia en El Salvador indica que el impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles puede llegar a ser una fuente de ingreso de cierta importancia aun a una tasa relativamente moderada. Por lo tanto, parece que en Guatemala y Nicaragua podrían aprovecharse mejor las posibilidades de obtener mayores ingresos aumentando la tasa y perfeccionando los métodos de tasación.

El impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles introduce un elemento de tributación sobre ganancias de capital en el sistema fiscal de estos países. Se ha sugerido que este elemento debería reforzarse gravando los sucesivos incrementos del valor de los bienes inmuebles, al ser transmitidos, con tasas bastante altas que variasen inversamente con la duración del período de la tenencia.⁵⁷ El principal objetivo de tal medida sería desalentar la inversión especulativa en tierras y en bienes inmuebles.

Aparte de consideraciones administrativas, una objeción fundamental que generalmente se hace contra ésta y otras formas de tributación sobre ganancias de capital es que desanima cambios de propiedad en la tierra que se consideran convenientes.⁵⁸ Se sostiene que un elevado impuesto sobre la transmisión puede disuadir a los propietarios de tierras incultas o subutilizadas de vender esas tierras a quienes están preparados para utilizarlas plenamente. Además, si la cuota es menor mientras más tiempo se posee la tierra, habrá un incentivo más para retenerla en su actual estado a sabiendas de que constantemente aumentará de valor.

Este razonamiento puede ser muy válido en Centroamérica, donde tan necesario es actualmente des-

⁵⁵ El rendimiento de ambos impuestos fué aproximadamente de 800.000 córdobas en 1953/54.

⁵⁶ *The Economic Development of Nicaragua*, op. cit., p. 374.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 374-375.

⁵⁸ Cf., por ejemplo, *Informe y recomendaciones sobre el sistema tributario de Colombia*, op. cit., p. 98.

arrollar la agricultura a fin de disminuir la importación de artículos alimenticios. Y, como se observó antes, puede ser preferible en esta etapa inducir a los grandes propietarios a hacer pleno uso de su tierra, o enajenarla a las personas que están preparadas para hacerlo, fortaleciendo el impuesto general sobre la propiedad, y no poner un obstáculo a su enajenación por medio de un exorbitante impuesto sobre su transmisión.

El razonamiento anterior, sin embargo, es menos aplicable al caso de la propiedad urbana. Durante

una etapa de rápido desarrollo urbano, las inversiones en bienes raíces urbanos adquieren doble atractivo como medio para protegerse contra los efectos de la inflación y fuente de ganancias de capital de rápida realización. A falta de una forma más integral de la tributación sobre ganancias de capital, un impuesto bastante elevado sobre los incrementos del valor de la propiedad urbana al ser transferida puede llegar a ser un medio muy efectivo de frenar las inversiones especulativas de esta clase y de orientar los fondos hacia usos más productivos.

Capítulo VI

LOS IMPUESTOS DE EXPORTACION

1. Antecedentes

Los impuestos de exportación de Centroamérica, como todos los de América Latina, poseen raíces tradicionales que arrancan de la época colonial, en que correspondían más a un tributo establecido para recabar fondos para la Corona Española que a un impuesto cuyo producto fuese a ser destinado a servicios públicos en los países hispanoamericanos.¹ Ya bajo la República y hasta muy recientemente, el establecimiento, aumento, disminución o eliminación de los derechos de exportación dependió predominantemente de consideraciones de orden fiscal relacionadas con las situaciones de déficit o superávit de los presupuestos, pero, con todo, a menudo se tuvo en cuenta para esas modificaciones el nivel de precios de los respectivos artículos en el mercado internacional y el hecho consiguiente de que los productores estuviesen derivando o no ganancias marginales de su actividad.²

De los productos que han sido más o menos regularmente objeto de impuesto de exportación en Centroamérica el más importante es el café; en los últimos años, en virtud del alza de su precio, el impuesto correspondiente ha sido objeto de elevaciones, por lo que merece particular atención en este capítulo. Salvo el caso del banano, cuya situación especial se considerará luego, los otros artículos exportables que vale la pena mencionar como sujeto eventual o permanente de derechos de exportación en el Istmo son el oro y la madera en Nicaragua, el azúcar y la madera en Guatemala, la madera en Honduras, el cacao en Costa Rica y el azúcar ocasionalmente en El Salvador; los gravámenes respectivos han producido siempre ingresos de poca monta en relación con los que pesan sobre el café. Merece mención aparte el caso del chicle guatemalteco, cuya exportación ha producido durante cierto tiempo derechos de exportación de alguna consideración. En este caso, el disfrute de un cuasi monopolio internacional de un determinado producto permitía aprovechar la situación para recargarlo con un impuesto que sería so-

portado por el consumidor extranjero.³ La situación ha cambiado radicalmente con la aparición del chicle sintético, subproducto de la refinación petrolera, que ha ocasionado la baja de precios y dificultades de colocación del chicle natural en el mercado internacional. Esto ha tenido por consecuencia, en lo fiscal, que se plantee el interrogante de si debe continuarse exigiendo impuesto de exportación de una actividad que ha cesado prácticamente de ser rentable y que necesita recibir el apoyo oficial para subsistir.⁴ Un estado de cosas similar está afrontando el mismo país con la citronela, producto que encuentra hoy la competencia de Formosa, que beneficia de más bajos costos de producción, y el cual dio asimismo ocasión anteriormente a derechos de exportación.

Al lado de dichos derechos de exportación eventuales que, como se ve, gravaban regularmente por medio de tasas específicas los tradicionales productos agrícolas exportables y algunos metales, en particular los preciosos, aparecieron más tarde en Centroamérica otros impuestos de exportación. En los contratos de concesión entre los países centroamericanos y las compañías fruteras se incluyó una cláusula según la cual quedaban éstas exentas por la duración de la concesión de todo otro impuesto, directo o indirecto, que un reducido derecho de exportación por unidad del artículo agrícola —regularmente banano— que exportase. Típico a este respecto es el contrato entre Guatemala y la United Fruit Co.

³ Un caso similar al de Ceilán con la canela y con el té de tipo especial que produce; también durante cierto tiempo con la quinina. Cf. Ursula K. Hicks. "A la recherche de recettes publiques pour des pays insuffisamment développés", *Revue de Science et Legislation Financieres*, París, enero-marzo de 1952, No. 1.

⁴ El Instituto de Fomento de Producción de Guatemala maneja por encargo del estado, sin carácter exclusivo, la exportación de chicle y trata de colocarlo en el mercado internacional —prácticamente en los Estados Unidos— en el momento en que alcancen los precios un nivel menos desfavorable. Del valor que recibe cubre el impuesto —y los créditos otorgados— antes de pasar a cada productor la participación que le corresponde en las ventas. Es de presumir que los explotantes se encuentran desde hace tiempo en la situación de productores marginales y que ya no se justifica el impuesto de exportación. Hasta hace poco (1953) satisfacían además un derecho de extracción del referido producto forestal, que era de rendimiento más considerable para el fisco, y cuyo carácter permanente sí tendría explicación por tratarse de una explotación del dominio público.

¹ Tal era el carácter del almojarifazgo. La armada y la armadilla, en cambio, eran gravámenes adicionales destinados a proveer fondos para armar barcos contra la piratería.

² Ver, para ejemplo, T. Soley Guell, *Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica*, San José, 1949, vol. II, p. 13.

(arrendamiento de las márgenes del río Motagua) de 7 de noviembre de 1924, que preveía en sus artículos 6o. y 7o. que la compañía, aparte de un llamado impuesto de utilidades, representado por un derecho de exportación de un centavo de dólar por racimo de banano exportado, no pagaría "por todo el tiempo del contrato ningún otro impuesto de exportación u otras clases de cargo, impuesto, contribuciones directas o indirectas que existan o que en el futuro fueren establecidas por la Nación, el departamento, las municipalidades o cualquiera otra subdivisión de la República, sobre el cultivo y la explotación de banano."⁵

Fijado por los contratos de concesión a tasas tan bajas como la indicada, o a lo sumo el doble de ella, ha tenido siempre escasa importancia el gravamen sobre exportación de bananos en los ingresos tributarios de los diversos países centroamericanos exportadores de la fruta.⁶ Bastará, como ejemplo, señalar el caso de Costa Rica, país acerca del cual se poseen datos al respecto que van hasta cerca de medio siglo atrás;⁷ dicha república no extrajo del referido impuesto en el trienio 1917-1919 sino el 1,85 por ciento de sus percepciones fiscales de conjunto, al paso que para el mismo período los demás derechos de exportación ofrecieron un aporte de 8,7 por ciento. En época más reciente, la participación del impuesto sobre exportación de bananos en los ingresos totales ha sido igualmente muy baja,⁸ no obstante que han ocurrido eventualmente aumentos de la tasa específica en los contratos, por renegociación de éstos o celebración de otros nuevos —tal el de fecha 27 de junio de 1930 entre Costa Rica y la United Fruit Co., que elevó a dos centavos, en vez del centavo primitivo, el derecho de exportación por racimo de banano.

2. Estructura

En el Anexo C aparece una descripción, país por país, de los rasgos característicos de los impuestos sobre la exportación de café en Centroamérica que, como se dijo, son con mucho los de mayor importancia. Ello evitará entrar en detalle a su respecto en esta sección.

En términos generales, puede observarse que los impuestos de exportación de los países centroamericanos han asumido hasta mediados de siglo un carác-

ter estrictamente específico⁹ y que el instrumento formal de su establecimiento era a menudo el arancel de aduanas mismo, dentro de la tarifa de derechos de exportación que regularmente sigue en orden en él a la de derechos de importación. Más recientemente, en particular para el café, ha predominado la tendencia a dictar decretos legislativos especiales más elaborados que la colocación de un simple renglón en la tarifa aduanera. El último procedimiento ha obedecido a veces a la necesidad de poseer un texto legal más amplio que permita impartir al impuesto (que sigue siendo específico en cuanto a que la tasa pesa sobre una cantidad determinada del artículo exportado —los 46 kg de café, correspondientes a las 100 libras del quintal español— o los 60 kg que es el peso regular del saco de café de exportación) cierto carácter *ad valorem* y de progresividad implícito en el hecho de que el impuesto asciende, hasta cierto límite, con el precio del artículo exportado en el momento de su embarque o en el que pueda presumirse que alcanzará para entonces, o en fin, el que reine dentro del país de acuerdo con las cotizaciones prevalientes en el mercado internacional.¹⁰ Esta tarifa mixta graduada ha prevalecido en el caso del café, en tanto que para la generalidad de los otros productos de exportación que regularmente siguen apareciendo en el arancel de aduanas, en la parte consagrada a los impuestos de exportación, se ha venido manteniendo la tarifa específica simple.

La inserción de la tarifa mixta graduada no ha sido, sin embargo, la razón exclusiva de que se hayan dictado leyes especiales para establecer los impuestos sobre exportación de café. A su lado han concurrido otros motivos entre los cuales se destaca en primer término uno del todo comprensible y justificado, como la necesidad de incluir en forma detallada, al lado de las respectivas tasas, las formas de establecimiento, administración, liquidación y recaudación de un impuesto que ha terminado por adquirir singular importancia. Aparte de ello, ha llegado a formar parte de las leyes referidas materia muy diversa, ligada o no directamente con lo que específicamente constituye estructura del impuesto mismo. Puede mencionarse, como ejemplo, al respecto:

a) La fijación, en el caso de Costa Rica, de un margen determinado de ganancia a los beneficiado-

⁵ Decreto 1949 de la Asamblea Nacional de Guatemala; véase Oscar de León Aragón, *Los contratos de la United Fruit Co., y las Compañías Muélleras de Guatemala*, Guatemala, 1950.

⁶ Ver cuadro 32, capítulo VIII.

⁷ Datos deducidos de Soley Güell, *op. cit.*, Vol. II, cuadro de la página 155.

⁸ Menos de 0,8 por ciento en Costa Rica en el quinquenio 1949-1953. Igual cifra en Honduras en 1950-1951. Cerca de 0,3 por ciento en Guatemala en el quinquenio 1948-1949 a 1952/1953 (véanse más adelante los cuadros 16 a 20).

⁹ Desde 1950, y en relación con el alza de precios del café de los últimos años, se han generalizado, con la excepción de Honduras, las tarifas mixtas (Guatemala, El Salvador, Nicaragua) o abiertamente *ad valorem* (Costa Rica) que establecen relación entre precio e impuesto. Existieron antes de la fecha nombrada casos como el de El Salvador de 1943 a 1950, de una tarifa *ad valorem* que servía de base para determinar el impuesto específico del año, sistema similar al reinante de junio de 1951 a febrero de 1955 en Guatemala.

¹⁰ A menudo, como se observa en el Anexo C, el impuesto se transforma en francamente *ad valorem* a la terminación de la tarifa.

res que son en este país los sujetos de derecho del impuesto; no se permite así a éstos que, con oportunidad de la traslación del gravamen a los productores, aprovechen la facilidad que les ofrece la inestabilidad de los precios del café para pagarle el fruto a precios que representarían un cobro exagerado por el tratamiento del café en sus plantas.¹¹

b) La disposición que en El Salvador exime de impuesto sobre la renta a las utilidades provenientes de la producción, el beneficio —o sea, el tratamiento que lo acondiciona para la comercialización— y la venta del café en el país o en el extranjero.¹²

c) La disposición existente en Costa Rica según la cual el estado costarricense asume respecto al productor el singular compromiso de no gravar durante un plazo de diez años con nuevo impuesto específico alguno la producción, elaboración y exportación de café.¹³

d) La disposición, igualmente muy especial, dictada en Honduras, según la cual se prohíbe a los exportadores, sujetos de derecho del tributo, trasladar a los productores el nuevo aumento de impuesto sobre la exportación de café.¹⁴

En Costa Rica se ha procedido de hecho —no obstante las facilidades que daba la redacción de la

¹¹ La Ley 1411 de 19 de enero de 1952, que establece el impuesto principal vigente sobre exportación de café, contiene reformas a la Ley de 17 de agosto de 1933 destinada a regular la utilidad de los beneficiadores.

¹² Artículo 13 del Decreto Legislativo No. 827 de 30 de junio de 1951. Véase el capítulo IV y secciones subsiguientes del actual.

¹³ Artículo 5o. de la Ley No. 1411.

¹⁴ Artículo 1o. del Decreto-ley No. 26 de 14 de enero de 1955 que reforma el Decreto-ley No. 11 de 24 de diciembre de 1954, el cual elevó el gravamen.

cláusula en referencia para elevar el impuesto *ad valorem* en relación con el alza de los precios del café— como si se tratase de una exención absoluta y se la estimase de validez indiscutible, pues de enero de 1952 en adelante no se ha procedido a continuar adecuando el impuesto a las citadas alzas, no obstante la aparición de nuevas plusvalías gravables por el fisco.

Con respecto a la disposición hondureña que prohíbe la traslación del aumento del impuesto de exportación de café de los exportadores a los productores, es evidente la buena intención que la preside, pero lo es asimismo que es susceptible de dar lugar a una serie de dificultades en su aplicación. Se deduce del propio texto del decreto y lo confirman las informaciones recabadas, que se originó en la convicción de que los exportadores estaban retirando ya ganancias exageradas de su papel de intermediarios. No se ve empero que pueda ser eficazmente combatida esa situación por medio de una mera prohibición de la repercusión del impuesto. Incluso puede decirse que bien posiblemente, si la disposición, pese a su carácter incompleto que se explica luego, fuese aplicable en la práctica, los exportadores habrán de encontrarse en la difícil situación de no saber cuándo delinquen, ya que no se deja establecido cuál margen de ganancias se considera razonable; o de incurrir en pérdidas si la evolución de los precios del café no les permite la posibilidad de verificar la presunta absorción del impuesto y efectuar siquiera una ganancia marginal mínima. La disposición es incompleta porque crea el delito de utilidad excesiva y lo sanciona como defraudación fiscal, pero en realidad no lo configura, ya que no se dice cuál es la ganancia que puede considerarse como legítima y racional. Es de esperar que, como se ha anuncia-

Cuadro 16

GUATEMALA: RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS DE EXPORTACION

	Impuestos de exportación			Participación en los ingresos totales de carácter tributario	
	Total (Millones de quetzales)	Sobre el café	Porcentaje sobre el total	De los derechos de exportación (Porcentaje)	De los derechos de exportación sobre el café (Porcentaje)
1928/1929	2,13	1,97	92,49	15,30	14,15
1938/1939	1,89	1,53	80,95	17,33	14,04
1946/1947	2,56	1,85	72,27	9,06	6,55
1947/1948	2,37	1,66	70,04	7,55	5,29
1948/1949	2,32	1,72	74,13	6,81	5,05
1949/1950	2,00	1,83	91,50	5,61	5,14
1950/1951	5,68	5,23	92,08	13,58	12,51
1951/1952	9,68	9,28	95,87	19,24	18,45
1952/1953	11,07	10,62	95,93	19,90	19,09
1953/1954	11,60	10,79	93,02	19,00	17,67

FUENTES: Cuadro 111 del Anexo A: las cifras de 1928/1929 se tomaron de Adler y otros, *op. cit.*, cuadro 16, p. 64.

Cuadro 17

HONDURAS: RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS DE EXPORTACION

	<i>Impuestos de exportación</i>		<i>Participación en los ingresos totales de carácter tributario</i>	
	<i>Total</i>	<i>Sobre el café</i>	<i>De los derechos de exportación</i>	<i>De los derechos de exportación sobre el café</i>
	<i>(Millones de lempiras)</i>		<i>(Porcentaje)</i>	<i>(Porcentaje)</i>
1928/1929	0,56	—	5,12	—
1938/1939	0,30	—	3,58	—
1946/1947	0,45	—	2,43	—
1947/1948	0,55	0,06	2,63	0,29
1948/1949	0,56	0,06	2,61	0,28
1949/1950	0,78	0,24	2,87	0,88
1950/1951	1,00	0,45	2,94	1,32
1951/1952	1,24	0,57	3,21	1,48
1952/1953	1,43	0,82	3,61	2,07
1953/1954	1,21	0,64	2,82	1,49

FUENTE: Cuadro IV del Anexo A y fuentes allí citadas.

do, esta parte de la legislación fiscal hondureña en materia de impuesto a la exportación de café, se vea complementada como lo requiere.

El sistema simple prevaleciente en El Salvador y Honduras de afectar con un solo impuesto la exportación del fruto es, por supuesto, preferible al de establecer una serie de impuestos adicionales con destino especial que complican enormemente dicha estructura de conjunto. En Guatemala, al modificarse últimamente la tarifa del impuesto principal, tam-

bién se consolidaron todos los impuestos sobre exportación de café en uno solo.¹⁵ Sería por demás recomendable, en relación con éste y otros tipos de tributación, y para todos los países del Istmo, el método de consolidar en uno solo los impuestos similares existentes.

3. Rendimiento

El rendimiento de los derechos de exportación estimado en términos de moneda nacional, ha ido en aumento en Centroamérica, sobre todo a partir de 1950, con un crecimiento notable en todos los casos salvo el de Honduras (véanse los cuadros 16 a 20).

Los factores que han actuado en sentido variable sobre el rendimiento son, naturalmente, las modificaciones en la estructura del impuesto mismo y los cambios en el precio y volumen del café exportado—dependiendo este último a su vez del nivel de las cosechas. Pero el factor principal han sido los cambios de la estructura del impuesto de exportación. Así, por ejemplo, el descenso del rendimiento en Costa Rica de 1939 a 1949 concuerda con la derogación en 1940 (Ley No. 115) de todos los impuestos entonces existentes sobre exportación de café,¹⁶ excepto por supuesto, el que creaba dicha ley (impuesto de propaganda, de 0,10 de dólar) y otro, de 0,07 colones por fanega, de la Ley 209 de 18 de agosto de 1933.

¹⁵ Decreto 282 de 29 de abril de 1955.

¹⁶ La Ley de 20 de diciembre de 1937 (No. 12) había creado un impuesto de exportación sobre café de 8 por ciento *ad valorem* con un límite superior de Dls. 1,50 por saco de 46 kg. Este porcentaje sufrió reducciones por la Ley 84 de 5 de julio de 1939, las cuales estaban destinadas a tener aplicación a partir de la cosecha 1940/1941, pero la susodicha ley de julio de 1940, procedió, en vez de ello, a las derogaciones aludidas. Cf. *Recopilación de leyes relativas al café* (desde el año 1825). Oficina del Café, William Barrantes C., San José, 1954.

Cuadro 18

EL SALVADOR: RENDIMIENTO DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION ^a

	<i>Derechos de exportación</i> <i>(Millones de colones)</i>	<i>Porcentaje de los ingresos totales de carácter tributario</i>
1935/1936	1,40	7,97
1940	1,52	8,72
1946	4,50	12,25
1947	7,22	14,33
1948	9,38	17,23
1949	11,80	18,43
1950	16,10	19,61
1951	34,27	31,25
1952	32,46	27,96
1953	35,03	27,10
1954	46,24	29,47

FUENTE: Cuadro II del Anexo A; las cifras de 1935/1936 provienen de Wallich y Adler, *op cit.*, cuadro II.

^a El gravamen sobre café exportado aporta prácticamente la totalidad del rendimiento de los derechos de exportación como lo demuestran los siguientes datos acerca de los últimos años presentados en el cuadro:

	<i>Derechos de exportación</i>	<i>Sobre café</i>	<i>Otros</i>
1951	34,27	34,20	0,07
1952	32,46	32,41	0,05
1953	35,03	34,96	0,07
1954	46,24	46,16	0,08

Cuadro 19

NICARAGUA: RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS DE EXPORTACION

	Impuestos de exportación		Participación en los ingresos totales de carácter tributario	
	Total	Sobre el café	De los derechos de exportación	De los derechos de exportación sobre el café
	(Millones de cordobas)		(Por ciento)	(Por ciento)
1939/1940	0,68	—	3,22	—
1946/1947	1,54	—	3,13	—
1947/1948	1,86	—	3,58	—
1948/1949	1,31	—	2,20	—
1949/1950	2,12	—	3,54	—
1950/1951	8,15	4,69	10,57	5,91
1951/1952	8,59	5,09	8,54	5,06
1952/1953	10,61	6,59	7,81	4,85
1953/1954	8,48	6,72	5,27	4,18

FUENTE: Cuadro V del Anexo A y fuentes allí citadas.

De 1950 a 1952 el ascenso es el resultado de la Ley 1141 de 2 de mayo de 1950 que estableció el impuesto *ad valorem* de 2 1/2 por ciento, de la 1211 de 16 de octubre de 1950 que lo aumentó por un año hasta 4 1/2 por ciento y, en fin, de la Ley 1411 de 19 de enero de 1952, que lo fijó en el 5 por ciento *ad valorem* que aparece como gravamen principal en el cuadro de la legislación centroamericana acerca de los impuestos que actualmente pesan sobre la exportación de café (Anexo C).

Solamente para Costa Rica se dispone de una recopilación completa de las leyes que han regulado y gravado la explotación y la exportación de café. De ahí que, por lo que se refiere a los otros países, sea preciso atenerse a fuentes indirectas, como en el caso de El Salvador o concretarse a correlaciones correspondientes exclusivamente a los últimos años.

La trayectoria del impuesto en El Salvador demuestra igualmente la influencia predominante de

los cambios de estructura. Existió en ese país un impuesto específico relativamente bajo sobre el café exportado, de 0,75 de colón a partir de 1930 y de 0,95 a partir de 1942, que explica el moderado rendimiento de los años fiscales 1935/1936 y 1940.¹⁷ El aumento de tributación en 1946, y que presumiblemente ha debido ir haciendo aparición paulatina desde los años de 1944 y 1945, tiene que ver con una tarifa progresiva relacionada con los precios del café salvadoreño en Nueva York que fué establecida en 1943. Dicha tarifa, que duró hasta el Decreto-ley No. 836 de 13 de septiembre de 1950, se asemejaba al sistema que existió en Guatemala hasta la reforma de febre-

¹⁷ Cf. Ehrhardt, *op. cit.*, p. 48 y Wallich y Adler, *op. cit.* El máximo de la tarifa, que era de 5,19 colones hasta la cosecha 1946/1947, fue llevado a límites superiores de 1947 a 1950, lo que permitió fijar el impuesto por quintal en 7 colones para las cosechas 1947/1948 y 1948/1949. En septiembre de 1949 la tasa máxima fué elevada a 10,40 colones.

Cuadro 20

COSTA RICA: RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS DE EXPORTACION

	Impuestos de exportación			Participación en los ingresos totales de carácter tributario	
	Total	Sobre el café	Por ciento sobre el total	De los derechos de exportación	De los derechos de exportación sobre el café
	(Millones de colones)			(Por ciento)	(Por ciento)
1929	2,80	—	—	9,30	—
1939	2,16	1,72	79,63	6,22	4,95
1947	1,09	0,25	22,94	1,54	0,35
1948	1,40	0,28	20,00	1,85	0,37
1949	1,74	0,20	11,49	1,58	0,18
1950	3,03	1,50	49,50	2,13	1,06
1951	4,78	3,34	69,87	3,02	2,11
1952	10,49	8,47	80,74	6,21	5,01
1953	12,40	10,62	85,65	6,39	5,48
1954	12,45	9,89	79,44	5,59	4,44

FUENTE: Cuadro I del Anexo A y fuentes allí citadas.

ro de 1955, en el sentido de que las tasas de escala ascendente con el precio servían al Ejecutivo para determinar un impuesto anual fijo, vale decir, específico, para el café exportable de cada cosecha. Las fijaciones de los años sucesivos, realizadas de acuerdo con el nivel ascendente de los precios, explican las alzas paulatinas de rendimiento de 1947 a 1950. En fin, el Decreto-ley de 1950, que no vino a aplicarse plenamente sino a la cosecha siguiente y el cual se encuentra todavía en vigencia, al establecer relación inmediata entre el impuesto y el precio a que ha sido colocada cada partida de café vendida —graduando el impuesto, según la escala que establece, de acuerdo con el precio que aparezca en el contrato de venta que obligatoriamente debe inscribirse en la Compañía Salvadoreña del Café— produjo de 1951 a 1954 elevaciones de rendimiento y de la contribución del gravamen a los ingresos tributarios de conjunto que indican claramente el efecto de un cambio de estructura que liga directamente el impuesto a la evolución de los precios en el mercado internacional.

En el caso de Guatemala, es posible señalar alzas primero de 1939/40 a 1950/51 y luego de 1951 a 1952 que fueron indudablemente motivadas por elevaciones del impuesto;¹⁸ la del Decreto Legislativo 70, de 6 de octubre de 1950, que elevó el impuesto específico de 1,50 a 5,85 quetzales sobre los 46 kg; y la del Decreto número 827 de 30 de junio de 1951, que estableció el sistema de tarifa graduada hasta hace poco reinante.

En cuanto a Nicaragua, no obstante haber continuado siendo en este país el impuesto sobre exportación de café mucho más suave que en Guatemala o El Salvador, se distingue claramente en el cuadro que le corresponde el impacto del Decreto-ley número 16 de 11 de octubre de 1950, en forma de una elevación substancial en 1950/1951 tanto del producto del impuesto estudiado como de su contribución a los ingresos tributarios de conjunto.¹⁹

La influencia del volumen del café exportado parece haber sido menor en la determinación del rendimiento del impuesto y la participación de éste en las cifras totales de tributación. Posiblemente el alza de rendimiento de 4,5 a 7,22 millones de colones ocurrida en El Salvador de 1946 a 1947 estuvo determinada en parte por un cambio de la estructura del impuesto, que llevó éste de un año al otro de 3,87 colones por quintal de libras españolas (más 0,63 de colón del gravamen adicional de una ley especial) a 5,19 colones, y en parte por una cosecha mejor que

¹⁸ Boletines 15 a 17 del Congreso de la República (Legislación Revolucionaria.), Guatemala, 1953.

¹⁹ En cuanto a Honduras, los ingresos tributarios por este concepto carecieron de importancia hasta 1953-1954 (véase el cuadro 17). Es de prever que la adquieran en el futuro con motivo del Decreto-ley de 24 de diciembre de 1954 que eleva la tributación a 15 lempiras sobre saco de 60 kg.

culminó en una mayor exportación. De 1951 a 1952, el descenso del rendimiento del impuesto de 34,27 a 32,46 millones de colones se debió a una baja de la cosecha.

El sincronismo entre el volumen de exportaciones y el monto total de impuesto recibido tenía que ser más estrecho en épocas anteriores a la presente, cuando las tarifas eran estrictamente específicas, que ahora cuando predomina el sistema de tarifa graduada de escala ascendente con el precio del café, adicionada además regularmente con una o más tasas finales claramente *ad valorem*. El resultado, por su puesto, viene a ser similar cuando es cuestión de una tasa única *ad valorem*, como la aplicada en Costa Rica, y sólo escapa a la regla Honduras, país donde incluso el alza más o menos substancial de que recientemente acaba de ser objeto el impuesto sobre exportación de café ha sido siempre verificado dentro del sistema de una tasa específica única.

La conclusión de conjunto que puede establecerse es que con motivo del alza de los precios del café los estados centroamericanos —en grado más intenso El Salvador y Guatemala, más moderado Costa Rica y Nicaragua y a última hora Honduras— absorbieron, por medio del impuesto de exportación, una parte de las ganancias excepcionales que de esa situación devengaban los productores, en virtud de una política justificada lo mismo por la consideración de disminuir la presión inflacionaria producida por esas utilidades extraordinarias como por el propósito de dedicar los correspondientes aumentos de las entradas del Erario para los fines del desarrollo económico.

4. Flexibilidad del impuesto

El sistema anteriormente predominante en Centroamérica para el impuesto de exportación sobre café y que todavía se aplica en el Istmo a los gravámenes sobre otros productos exportables de menor importancia económica y fiscal padece del defecto de la inflexibilidad propia a todos los impuestos establecidos sobre base específica.

a) Los impuestos específicos o de tasa *ad valorem* única ante las variaciones de los precios

A falta de datos suficientes sobre ingreso nacional, es posible examinar el problema de la flexibilidad o rigidez del impuesto desde otro ángulo igualmente significativo, o sea, analizando la trayectoria del rendimiento de los impuestos de exportación en correlación con los precios del café en diferentes épocas para determinar en cuáles ocasiones el gravamen, tal cual estaba estructurado, respondió o no a la necesidad de adaptar la carga impositiva a la situación que en virtud del nivel de dichos precios estuviese atravesando la industria cafetalera.

Se procederá al efecto a considerar en primer

lugar periodos inmediatamente anteriores al presente, correspondientes al predominio en los países del Istmo del impuesto establecido sobre base específica, con la finalidad de medir a grandes rasgos el grado en que la acción oficial de reforma atendió oportunamente, o dejó de hacerlo, a la necesidad de variar las tarifas de acuerdo con los movimientos de los precios, y por ende, de mantener de tal manera una carga impositiva acorde con la situación más o menos corriente, de bonanza excepcional o de abierta crisis, que estuviese afrontando en el momento la producción cafetalera.

En Guatemala, en presencia de volúmenes de exportación que habían aumentado de un periodo a otro pero no muy considerablemente,²⁰ el impuesto rindió 1,97 millones de quetzales en 1928/1929, reinando precios en el mercado de Nueva York que se consideraban más o menos bonancibles para la época (promedio de 25,33 centavos de dólar la libra para el lavado bueno de Guatemala en 1928 y de 22,54 en 1929). Al cabo de un septenio de crisis profunda en que los precios se derrumbaron hasta el extremo de ser prácticamente ruinosos para los agricultores (9,38 centavos de dólar en 1938 y 9,13 en 1939), el impuesto demostró singular inflexibilidad, llegando a rendir todavía en 1938/1939 la cantidad de 1,53 millones sobre una producción que de 1928/1929 al último año nombrado apenas había variado en unos 15.000 sacos de 60 kg en más.²¹ La ausencia de adecuados reajustes legislativos, realizados en función de los precios, estaba dando por resultado que en 1938/1939 se exigiera de la producción un impuesto en muy poco menor al que satisfacía cuando el café tenía precios en el exterior superiores en más de dos y media veces a los de entonces. En función de una producción que para 1946 había tenido relativo aumento²² y de precios que llegaron a 21,28 centavos de dólar por libra y ascendieron en 1947 a 28,59, el impuesto no llegó a rendir en 1946/1947 sino 1,85 millones de quetzales. Al elevarse los precios del café a promedios de 30,58 centavos de dólar en 1948; 34,88 en 1949 y 51,37 en 1950, se produjo la reforma de octubre del último año que llevó el impuesto de 1,50 a 5,85 quetzales por quintal y que, como consecuencia, elevó el rendimiento a 5,23 millones de quetzales.²³ Pero el alto promedio de precios de 1950 se ele-

²⁰ La exportación de 1928 fué de 760.000 sacos de 60 kg y la de 1929 de 737.000, según se deduce de la cifra de quintales métricos que provee la publicación *El café en el mundo* (Instituto Internacional de Agricultura, Roma, 1947). La de 1938 fué de 794.000 y la de 1939 de 730.000 de acuerdo con la Oficina Panamericana del Café.

²¹ La diferencia aproximada entre el promedio de exportación de los dos bienios a que se refiere la nota anterior.

²² La exportación fué de 878.000 sacos de 60 kg en 1946 y 889.000 en 1947.

²³ El aumento del rendimiento del impuesto provenía también en parte de un aumento de la exportación. Esta fué de 806.000 sacos de 60 kg en 1949 y de 919.000 en 1950.

vó todavía más en 1951, cuando ascendió a 55,35 centavos de dólar, y por medio del Decreto 827 de junio de ese año se estableció la tarifa graduada con elementos de impuesto *ad valorem*. En febrero de 1955 fue sustituida por otra de carácter similar que trata de flexibilizar el impuesto en el sentido de que su tarifa atiende igualmente a la posibilidad de la ocurrencia de bajas de los precios como la que ha comenzado a delinear desde mediados de 1954 a esta parte.

Cuadro 21

EL SALVADOR: PRECIO DEL CAFE E IMPUESTO DE EXPORTACION

Año	Precio medio del café por quintal (colones)	Impuesto (colones)	Porcentaje del valor que absorbió el impuesto
1936	20,97	1,40	6,65
1940	19,01	1,52	7,99
1946	49,26	4,50	9,18
1947	61,90	7,22	11,66
1948	69,02	9,38	13,57

FUENTES: Precios: *Anuario estadístico del comercio exterior e interior de la República de El Salvador*. 1948. Dirección de Estadística. San Salvador, 1950. Impuestos: cuadro 18.

En todo caso, el análisis de lo sucedido en Guatemala en el periodo 1925-1950, cuando el impuesto continuó siendo de carácter estrictamente específico,²⁴ indica que por falta de acción legislativa, la producción de café se vió sometida, ora en un sentido de exceso, ora en uno de insuficiencia, a una carga fiscal fuera de relación con los altibajos de los precios del café, factor determinante esencial de la respectiva capacidad de pago.²⁵

La experiencia de San Salvador en los trece años que van de 1936 a 1948 parece abonar igual conclusión acerca de la dificultad en verificar rápidas adaptaciones legislativas del impuesto para hacer frente a movimientos de los precios. El cuadro 21 muestra para los años de ese período la relación entre el precio medio del café en colones en el propio El Salvador y el producto del impuesto. Como puede verse, el impuesto específico demostró inflexibilidad, que condujo en años de precios relativamente bajos, como los de 1936 y 1940, a imponer una carga excesiva a una producción en crisis sin que acudie-

²⁴ En noviembre de 1949 se aprobó por el Congreso un impuesto *ad valorem* de 15 por ciento que, a juzgar por las fuentes de que se dispone (Boletín número 16 del Congreso de la República), no llegó a tener eficacia porque a falta del "Ejecútese" presidencial, no alcanzó la publicidad en la *Gaceta Oficial* que debía darle vigencia.

²⁵ Para apreciar la efectiva capacidad de pago de los productores del fruto habría que tener en cuenta la totalidad de la tributación a que están sometidos y de la cual el impuesto sobre exportación no es sino el elemento predominante.

ran con prontitud a aligerarla o a suprimir el gravamen prontas reformas legislativas o una eliminación del impuesto.²⁶ La disparidad de las reformas posteriores con el alza de los precios que se produjo en años siguientes es asimismo del todo evidente. Cuando sobrevino una mejoría significada de los precios, el sistema específico se demostró inadecuado para hacer frente a la situación y no aparecieron a tiempo las reformas del impuesto necesarias para que el estado absorbiera una parte equitativa de las utilidades excepcionales del correspondiente sector de contribuyentes.

En el caso de Costa Rica, el impuesto *ad valorem* de 8 por ciento —el de la ley de 1937, que todavía existía para 1939— era de un nivel excesivo para entonces en relación con precios del café tan bajos como los de unos 10 centavos de dólar la libra que reinaban en el mercado de Nueva York para el café costarricense (véase el cuadro 22). No es sino en 1940 cuando viene a tenerse en cuenta esa situación para limitar el gravamen estudiado a impuestos específicos muy bajos. Habiendo ya precios relativamente favorables para el café de 1947 a 1949, la contribución del impuesto sobre exportación resultó mínima, pues la legislación no fué adaptada a la nueva situación. El impuesto de 2 1/4 por ciento *ad valorem* establecido en marzo de 1950 a partir de la cosecha 1949/50 muestra claramente sus efectos sobre el rendimiento del ejercicio en que fué dictado; pero fue pronto insuficiente para corresponder siquiera lejanamente al alza del café costarricense en el mercado neoyorquino al nivel de 53,67 centavos de dólar. En enero de 1952 se estableció el impuesto *ad valorem* de 5 por ciento que todavía dura y que en tal

²⁶ El Ing. Félix Choussy estima que en 1940, cuando reinaban precios tan bajos para el quintal de café puesto a bordo como de Dls. 6, el costo de producción del dólar café, que se vendía al cambio de 2,50 colones, era de 3,32, o sea que la industria cafetalera sufría una pérdida de 4,20 colones por quintal exportado (*La economía agrícola salvadoreña*, 1950, p. 410).

nivel ha sido mantenido no obstante los precios sin precedente que llegó a alcanzar el café en 1953 y 1954. La experiencia costarricense no sólo demuestra, como en los casos anteriores, el retardo de la acción legislativa para responder a la inflexibilidad del impuesto específico y variarlo de acuerdo con los cambios de situación sino que además constituye un caso típico en que la limitada utilización del impuesto *ad valorem* y la estabilización, no importa los significados aumentos de las cotizaciones, del gravamen así establecido, concluye en que el impuesto deje de satisfacer a cabalidad el papel que se le ha adjudicado sea de fuente de recursos fiscales con vista a propósitos de desarrollo en caso de alzas violentas de los precios del fruto, sea de freno a las presiones inflacionarias de origen externo resultantes de un ascenso vertical de los precios del principal artículo exportable.

b) *Las estructuras actuales del impuesto ante las variaciones recientes de los precios.*

El análisis de la evolución de los precios del café y del rendimiento del impuesto llevado a cabo en páginas anteriores muestra que la introducción de elementos *ad valorem* en el gravamen no ha bastado para aliviar suficientemente las presiones inflacionarias derivantes del alza de los precios ni para hacer absorber por el fisco los excedentes de ingreso de los productores.

En el caso de El Salvador, existen algunas investigaciones, o por lo menos apreciaciones más o menos serias, sobre los costos de producción del café que permiten tratar específicamente la cuestión en relación con ese país. Las cifras expuestas en el cuadro 23 demuestran que la Ley de 1950 realizó un esfuerzo de cierta efectividad para obtener la finalidad de que el estado obtuviese una participación más sustancial en las utilidades provenientes del alza de los precios del café. Las utilidades finales del productor, tras de elevarse en 1949 al 117,7 por ciento del cos-

Cuadro 22

COSTA RICA: EL IMPUESTO DE EXPORTACION Y LAS VARIACIONES DE LOS PRECIOS

Año	Exportación (Quintales de 46 kg)	Rendimiento del del impuesto de exportación (Millones de colones)	Tipo de cambio (Colones por dólar)	Rendimiento del impuesto (Millones de dólares)	Impuesto por quintal (Dólares)	Precio ^a (Centavos de dólar)
1939	442.124	1,72	6,00	0,29	0,66	10,13
1947	432.543	0,25	6,89	0,04	0,09	30,37
1948	501.326	0,28	6,95	0,04	0,08	32,46
1949	354.500	0,20	8,90	0,02	0,06	37,49
1950	412.701	1,50	8,70	0,17	0,41	53,67
1951	408.733	3,34	7,00	0,48	1,17	58,82
1952	440.479	8,47	6,65	1,27	2,88	57,25

FUENTES: Panamerican Coffee Bureau; International Financial Statistics; Rodrigo Facio, *Uso de las reservas internacionales para propósitos de desarrollo económico. La experiencia de Costa Rica*, Banco Central de Costa Rica, 1954 y cuadro 1 del Anexo A.

^a Promedio de cotizaciones spot anuales de café costarricense en Nueva York, para lavado de primera en 1930 y para lavado estrictamente de altura en los demás años.

to de producción, no fueron afectadas por el impuesto sino en grado bastante moderado, pues de la utilidad neta, o sea antes del impuesto, el fisco no tomaba sino el 18,7 por ciento y el productor absorbía el restante 81,3 por ciento. La tardanza con que fué dictada la legislación, que no vino a ser enteramente aplicable sino en 1951, dió oportunidad a que nuevas alzas de los precios del café produjeran una situación en 1950, en que, al aumentar todavía —a 221,3 por ciento— el por ciento de relación entre las utilidades del productor y los costos de producción, la proporción de la utilidad final del caficultor en la utilidad neta se elevó de 81,3 a 86,6 por ciento en tanto que la del fisco bajó de 18,7 a 13,4 por ciento. De 1951 a 1953 los efectos de la Ley de 1950 se concretan en que, aun cuando el por ciento de utilidad final del productor en relación con el costo continuó siendo muy elevado (165,6 por ciento en 1951, 160,8 por ciento en 1952 y 151,6 en 1953), su participación en la utilidad neta se vió disminuída de 1950 a 1951 en alrededor de un 15 por ciento, pero quedando todavía tan alta como entre 70 y 72 por ciento. La del fisco subió de 27,8 a 29,6 por ciento que, como se recuerda, constituye la carga fiscal poco menos que única,²⁷ que afecta en El Salvador a ese tipo de producción, exenta como se sabe del impuesto sobre la renta. Sin la pretensión de establecer observaciones concluyentes acerca de este nivel de carga que se modificó un poco, aún bajo los precios excepcionales de 1954 (llegó a 30,7 por ciento en el primer semestre), es posible señalar que en el caso de otras economías predominantemente exportadoras, como la del Perú, se

²⁷ La propiedad dedicada al cultivo de café, como toda otra, está sujeta al impuesto territorial.

han establecido impuestos para algunos productos exportables, como el algodón, que absorben el 50 por ciento de la expresada diferencia entre precio de venta para el productor y sus costos de producción.²⁸ Desde luego que no sería aconsejable mantener tan intensa tributación en ningún país sino cuando los precios de los productos de exportación garantizan a los productores una situación mucho más allá de la marginal, tal como la que ha reinado para el café en Centroamérica y otros países productores con posterioridad a 1947/1948.

En el caso de Guatemala, no parece que ha actuado el elemento de un impuesto de exportación más elevado para hacer menos considerables que en El Salvador las utilidades de los productores. Del cuadro 23 se deduce que en El Salvador el quintal de café satisfizo un promedio de Dls. 9,64 por quintal en 1953 y de Dls. 13,20 en el primer semestre de 1954, en tanto que si se efectúa el cálculo para Guatemala en los años fiscales 1952/1953 y 1953/1954 se encuentra que sobre la base de una exportación de 1.330.000 y 1.339.000 quintales respectivamente, y de impuestos de exportación con un rendimiento de 10,62 y 10,79 millones de quetzales, el impuesto principal por quintal fué de 7,98 y 8,06 quetzales, respectivamente. Como los impuestos adicionales existentes en Guatemala apenas alcanzan a elevar levemente ese por ciento, es fácil inferir que la tributación de conjunto sobre el café de Guatemala —país donde tampoco existe carga adicional sobre los productores por concepto de impuesto sobre la renta— es inferior a la de El Salvador.

La dilucidación del punto es más difícil en cuanto respecta a Costa Rica, Nicaragua y Honduras. En

²⁸ Naciones Unidas, *Documentos informativos sobre Hacienda Pública, Perú* (No. de venta: 1952.XVI.2), p. 47.

Cuadro 23

EL SALVADOR: RELACION ENTRE LOS PRECIOS DEL CAFE, LAS UTILIDADES DEL PRODUCTOR Y LA CARGA DEL IMPUESTO
(Colones por quintal)

Año	Precio en El Salvador	Costo de producción	Utilidad neta sin deducir impuesto a	Utilidad final del productor b	Utilidad final del productor como por ciento del precio	Utilidad final del productor como por ciento del costo	Por ciento de utilidad neta al productor	Por ciento de utilidad neta absorbida al fisco	Por ciento de utilidad que absorbe el exportador	
1949	58,00	7,19	26,64	38,55	31,36	54,07	117,7	81,3	18,7	12,4
1950	99,45	10,56	30,95	79,06	68,50	68,9	221,3	86,6	13,4	10,6
1951	95,70	23,60	36,03	83,27	59,67	62,4	165,6	71,7	28,3	24,7
1952	92,65	22,02	35,52	79,15	57,13	61,7	160,8	72,2	27,8	23,8
1953	95,10	24,11	37,80	81,41	57,30	60,3	151,6	70,4	29,6	25,4
1954	113,42	33,02	38,82	107,62	74,60	65,8	192,2	69,3	30,7	29,1

FUENTE: CEPAL, con base en: Precios: Asociación Cafetalera de El Salvador *El Café en El Salvador*; Impuestos: J. N. Froomkin y H. K. Lidstone, "Tax problems of export economics: taxation of coffee in El Salvador", *National Tax Journal*, septiembre de 1954, y Dirección General de Estadística y Censos, *Boletín Estadístico*; Costo de producción: F. Choussy, *La economía agrícola salvadoreña* y estimaciones.

a Está constituida por la cantidad proveniente de sumar precio e impuesto y restar a esa adición los costos de producción. Corresponde, pues, en términos generales al concepto de renta neta gravable, como se debe en materia fiscal. O sea, que para establecerla no se deducen sueldos o gastos de vida del productor.

b El precio menos los costos de producción.

estos tres países, a diferencia de lo que ocurre en El Salvador y en Guatemala, la aplicación del impuesto sobre la renta obedece a la regla de la generalidad en el sentido de que alcanza también a las rentas provenientes de la actividad cafetalera, sin que se disponga de datos suficientemente discriminados que permitan medir su impacto sobre las utilidades del último origen. Además, en Costa Rica y en Nicaragua existe un sistema de cambios diferenciales que obliga a los exportadores a entregar sus divisas al banco central a tipo presumiblemente menor del que obtendrían en mercado libre.

Es con todo significativo que en el caso de Costa Rica, en 1953, el presunto impuesto adicional que se fijaría en unos Dls. 4,89 por quintal de 46 kg,²⁹ añadido al impuesto *ad valorem*, o sea al básico de exportación de 5 por ciento y a los impuestos adicionales que aparecen en el Anexo C correspondiente, no alcanzaría el nivel del impuesto único sobre exportación existente en El Salvador.³⁰ En El Salvador, no obstante un impuesto de exportación mucho más intenso que el de los demás países centroamericanos, el fisco no ha absorbido sino parte relativamente modesta de los excedentes de utilidades de que gozaron los productores con motivo de los precios excepcionales del café en años recientes. Si presumiblemente se habría justificado, en consecuencia, la aplicación de un impuesto como el de la renta a esos excedentes excepcionales de ingreso, tanto más cierto es así en el caso de Costa Rica, donde ni aun adjudicando al café todo el producto de las utilidades de cambio se llega a una tributación de conjunto sobre el café tan fuerte como la de El Salvador, no obstante que el impuesto sobre la renta constituye un elemento compensatorio de la situación, de valía o efectividad imponderable en cuanto a su grado, pero de todos modos relativamente apreciable.

Según un estudio hecho en Costa Rica, que constituye un elemento adicional de juicio, el ingreso que genera la actividad cafetalera se distribuía en 1947/1948 como sigue: un 32,1 por ciento al productor y un 61,8 por ciento a los asalariados agrícolas. El alza de precios del café de esa fecha a 1952/1953 invirtió la situación en favor del primero en modo de que éste llegó a absorber el 53,6 por ciento y los traba-

²⁹ Utilidades de cambio de 20.172.621 colones (comunicadas por el Banco Central de Costa Rica) divididas entre una exportación de café de 28.114 toneladas métricas, o sea de 619.810 quintales. Los 32,55 colones resultantes equivalen a Dls. 4,89 al tipo de mercado libre de 6,65.

³⁰ Sobre la base del monto de exportación de café que se indica en la nota anterior para 1953 y un impuesto básico de exportación en el mismo año con un rendimiento de 10,62 colones, el gravamen últimamente nombrado habría sido de alrededor de 17,13 colones por qq. de 46 kg, o sea, al cambio de 6,65 de unos Dls. 2,58. Con los impuestos adicionales, el impuesto por quintal alcanzaría a alrededor de Dls. 3 y con el supuesto diferencial de cambio, a unos Dls. 7,90, en comparación con Dls. 9,64 para El Salvador.

jadores de las fincas sólo el 37,7 por ciento.³¹ La participación del estado, exclusivamente por el impuesto sobre la renta, se estimó en 3,1 por ciento en 1952/53.

En el caso de Nicaragua, el impuesto básico de exportación es algo más elevado que en Costa Rica, y hay impuestos adicionales que pueden llegar a ser, para el café lavado en oro, de Dls. 0,78 por quintal; pero la tributación de conjunto de esa índole resulta de todos modos mucho menor que la de El Salvador o Guatemala y a ella no viene a añadirse sino un impuesto sobre la renta cuya tasa máxima (aplicable a rentas superiores al millón de córdobas) es apenas de 18 por ciento.

En cuanto se refiere a Honduras, el impuesto fue hasta no hace mucho de 6 lempiras, o sea Dls. 3 por quintal, a lo cual no se añadía sino un impuesto sobre la renta que, hasta hace poco, era de un máximo —para las rentas sobre un millón de lempiras— de 15 por ciento y que ahora ha sido llevado hasta el 30 por ciento.

De todo lo anterior se puede concluir que los impuestos de exportación en Centroamérica, aún los de tarifa mixta graduada, dotados de elementos *ad valorem*, establecidos de 1950 en adelante, no han absorbido sino en grado moderado los excedentes de utilidades derivados del alza excepcional de los precios del café en los mercados internacionales. Los impuestos sobre la renta bien organizados y aplicables en todo caso, de acuerdo con la regla de la generalidad, a las rentas de toda fuente, habrían podido efectuar la debida compensación y la han efectuado limitadamente en los países donde la renta cafetalera no está exenta de la aplicación de tal impuesto. Por otra parte, la aplicación de una política fiscal adecuada a las necesidades de desarrollo de los países del Istmo requiere una estructura tributaria flexible que, en cuanto al café, elemento fundamental de las economías respectivas, disminuya a grado mínimo o elimine automáticamente el impuesto de exportación apenas sobrevengan precios bajos y, paralelamente con las mejoras de las cotizaciones en los mercados internacionales, permita que el fisco absorba una proporción tan fuerte de tales utilidades excepcionales como lo exija el propósito de moderar las presiones inflacionarias consiguientes y las finalidades de desarrollo de otros sectores de la economía. Este objetivo, desde luego, no puede lograrse solamente con impuestos de exportación, cualquiera que sea su estructura, sino mediante una tributación sobre la renta de cierta intensidad y organizada administrativamente cuanto mejor sea posible.

³¹ Eduardo Alvarez, "Condiciones económicas y financieras de la actividad cafetalera en Costa Rica", *Revista del Banco Central de Costa Rica*, septiembre de 1954. El ingreso cafetalero se define como el distribuido en el país hasta el momento en que el café es vendido por el beneficiador, sin contar el impuesto de exportación, las utilidades del exportador y los costos de movilización y embarque.

Capítulo VII

LOS IMPUESTOS DE IMPORTACION

1. Antecedentes

Los impuestos de importación de Centroamérica, como los de todos los países latinoamericanos, constituyen, desde la época colonial, en que, junto con los derechos de exportación, recibían el nombre de derecho de almojarifazgo, el gravamen de más alto rendimiento fiscal, de cuya recaudación han venido dependiendo fundamentalmente los presupuestos desde la Independencia.

Con posterioridad a la emancipación de la Corona Española, o al menos cierto tiempo después de que tuvo lugar, y en fecha variada según los países, se adoptó el procedimiento de elaborar Aranceles de Aduanas, como venían haciéndolo los países europeos y los Estados Unidos, a efectos de reunir en un cuerpo único los aforos sobre artículos de importación así como los derechos de exportación cuando los hubiere.

Aunque la escasez de informaciones al respecto no permite dar fecha exacta de los primeros aranceles de Centroamérica, es significativo señalar, a través de un caso concreto, el de Costa Rica, que no es cosa nueva en el Istmo la aplicación del gravamen *ad valorem* a las importaciones, al cual hoy existe tendencia a regresar en vista de la reconocida inelasticidad de los aforos sobre base específica. El primer Arancel de Aduanas de Costa Rica, promulgado el 22 de mayo de 1839, establecía un sistema de derechos de importación *ad valorem* que afectaba con el 30 por ciento a los artículos que se estuviesen produciendo en el país; con el 10 por ciento a los productos originarios de los demás países de la recién extinta Federación Centroamericana; y en fin, con el 20 por ciento a los demás productos no incluidos en las categorías anteriores.¹ Durante el siglo XIX existió en Centroamérica, al igual que en toda América Latina, inclinación a utilizar como base relativamente segura de los presupuestos los impuestos como los de aduanas, de fácil manejo en países de incipiente organización económica y fiscal. Esto explica que, en países sin producción manufacturera de monta que proteger, los derechos arancelarios de importación

hayan sido relativamente elevados hasta el primer tercio del siglo presente. En ocasiones, no obstante el propósito evidentemente fiscal, dicha elevación ha llegado a frenar la demanda hasta el extremo de menoscabar el ingreso del erario.

2. Estructura de los aranceles de importación centroamericanos

Al examinar las estructuras arancelarias de importación reinantes en Centroamérica se tendrán en cuenta algunos aranceles vigentes anteriormente, entre ellos los de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, derogados recientemente. Se considerará asimismo el problema que plantea una reforma integral que abarque incluso la adopción de la nueva Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA).

El Arancel de Aduanas dictado en Costa Rica por la Ley número 1350 de 29 de septiembre de 1951 —y que tenía sus orígenes en cuanto a clasificación y nomenclatura en el de 1885, revisado ya fundamentalmente por lo que hace a tarifas en 1911 y 1946— ha sido recientemente sustituido por el de fecha 31 de marzo de 1954 que conserva en general el mismo sistema de su antecesor de un derecho específico básico con un derecho *ad valorem* adicional para la casi totalidad de las partidas que incluye. El Arancel de Aduanas de Honduras, por su parte, de fecha 10 de abril de 1954 (Decreto Legislativo No. 134) que había sustituido al de 1913 y que era generalmente específico, acaba de ser sustituido por el de carácter mixto de 4 de abril de 1955.

La situación de Nicaragua se asemeja a las anteriores en que se ha realizado últimamente una reforma del mismo tipo, para sustituir con un nuevo arancel al que tiene en vigor desde el 11 de febrero de 1918 y que ha sufrido desde entonces diversas reformas parciales. En Guatemala y El Salvador se desenvuelven los trabajos previos de adecuación de la nomenclatura arancelaria a la NAUCA y en el primero de los países nombrados se está a la par elaborando un proyecto de reforma de los aforos mismos. El arancel vigente en El Salvador es de 1918 y ha sido objeto de numerosas modificaciones. En cuanto al de Guatemala, que fué dictado el 7 de diciembre de 1936, ha sido asimismo abundantemente reformado.

Es menester tener en cuenta que en Centroamé-

¹ Soley Güell, *Historia económica y financiera de Costa Rica*, vol. I, p. 155. El autor no especifica si los artículos de producción nacional protegidos con el derecho superior estaban específicamente numerados o se les expresaba genéricamente por suponerlos conocidos.

rica generalmente han coexistido con los derechos de importación incluidos en el arancel una serie de impuestos adicionales o de recargos. Al analizar más en detalle, país por país, las respectivas estructuras arancelarias se examinarán conjuntamente en cada caso los derechos adicionales y recargos así como también los impuestos especiales sobre algunos productos importados, como la gasolina, que de hecho constituyen derechos de importación.

a) Guatemala

i) *Rasgos característicos del arancel.* El Arancel de Aduanas vigente en Guatemala, que contiene también una tarifa para los derechos de exportación, data del 7 de diciembre de 1935 y ha sido luego paulatinamente objeto de diversas reformas. Su nomenclatura actual se basa en la de Bruselas de 1913.

Es un arancel de propósito predominantemente fiscal que, en contadas ocasiones, como en el caso de muchos de los renglones de textiles, de ropa hecha, de sombreros, de calzado, de artículos de cuero y de algunas otras manufacturas así como de algunos productos alimenticios, reviste finalidad proteccionista. No ha de extrañar, por lo tanto, que por lo menos en su origen poseyese una intensidad relativa bastante alta para las manufacturas, la cual presumiblemente ha conservado en parte para los artículos de lujo. Las materias primas, que además son susceptibles de exoneración, en particular en virtud de los preceptos de la Ley de Fomento Industrial, sufren aforos medianos o bajos, y están sujetos también a éstos las herramientas y útiles. Existe, en fin, un buen número de casos de productos cuya introducción es declarada libre por el arancel por motivos de interés económico, sanitario o cultural, como algunos tipos de maquinaria agrícola, las locomotoras y el material ferroviario rodante, el carbón, los fertilizantes, los insecticidas, los fungicidas y algunos preparados químicos o compuestos orgánicos como los arsenicales. La gasolina, declarada igualmente libre por el arancel, así como algunos aceites pesados combustibles, están sujetos luego a un fuerte impuesto interno (impuesto denominado de vialidad) que constituye prácticamente un impuesto de importación.

En cuanto a la base del impuesto puede observarse que la tarifa es predominantemente específica y que el aforo se funda en la mayoría de los casos en el peso bruto de acuerdo con el sistema decimal (K. B.), pero que existe un número considerable de aforos basados en el peso legal (K. E. o "con envase" en la definición guatemalteca), sobre todo para los tejidos y los artículos manufacturados de fibras textiles así como para otros productos varios para los cuales se ha supuesto adaptable o conveniente

el procedimiento.² El peso neto (K. N.) sirve de base, por su parte, para un número considerable de aforos para los que se ha considerado adecuado.³ Los casos de aforos *ad valorem* son más raros pero con todo cubren un amplio número de artículos.⁴

La estructura interna del arancel lo muestra sin excepción como de una sola columna, pero para calificarlo a este respecto hay que tener en cuenta una serie de negociaciones y disposiciones que en realidad significan la existencia de hecho de un arancel efectivo de columna múltiple. De acuerdo con esta forma de juicio podría hablarse de un arancel de cuatro columnas:

1) La principal y única existente formalmente dentro del arancel, que contiene el propio instrumento arancelario.

2) Una segunda dimanada del derecho diferencial consistente en el recargo de un alto por ciento —originalmente el 100 por ciento— establecido por Decreto Ejecutivo de 26 de enero de 1935 sobre los artículos importados de países que en el año anterior hubiesen tenido una balanza de comercio desfavorable a Guatemala. Entre las pautas iniciales de aplicación se encontraba la de que el Ministro de Hacienda podía exceptuar del recargo a las importaciones de países que hubiesen importado café guatemalteco por valor superior al de sus exportaciones a Guatemala y asimismo a los artículos considerados esenciales para la economía guatemalteca. Dichas normas han sido objeto de diversas reformas. Desde 1939 es susceptible de aplicación por el Ejecutivo a los países cuyas exportaciones a Guatemala hayan excedido en 75 por ciento sus importaciones y se sujetó sin reserva alguna a tal situación a la importación procedente de todos los países asiáticos. La duplicación de derechos se ha continuado basando no

² Por ejemplo, gases comprimidos o licuados; algunos artículos de algodón; los hilados, tejidos y brocados de seda o finos en general; la peletería manufacturada, las piedras falsas, una serie de productos de perfumería envasados y de cosméticos, la joyería dorada o plateada y la prendería falsa, así como las piedras de igual índole; los revólveres y rifles; muchos artículos de materias finas; los instrumentos, aparatos y útiles de cirugía y para medicina en general, dentistería, veterinaria y una serie de productos opoterápicos.

³ Como ejemplo están los automóviles y sus chasis; una serie de productos químicos inorgánicos y compuestos metálicos; algunos hidrocarburos, alcoholes y sus derivados; unos cuantos ácidos orgánicos y sus derivados; los bálsamos, ciertas resinas y gomas; el opio; las plantas secas medicinales y los polvos vegetales, ciertos elementos simples como el selenio y el yodo; las sustancias medicinales de origen animal; las materias aromáticas de origen animal y sus sucedáneos; las plantas secas medicinales.

⁴ Entre ellos, los metales preciosos —oro, plata, platino— (que pagan aforo específico si vienen en hojas o libretas delgadas) y otros de valor (iridio, osmio, paladio, uranio); las soldaduras y una serie de artículos de metales preciosos; las piedras y materias preciosas; las pieles manufacturadas; los tejidos de hilos de metales preciosos; y los relojes de bolsillo y pulsera.

sólo en el impuesto deducido del aforo original sino en el resultante de todos los diversos derechos aduaneros con inclusión de los consulares. Se exceptúa de este recargo a los productos de las repúblicas centroamericanas y encuentra excepción igualmente para los países con tratados de comercio con Guatemala, como los Estados Unidos, cuando estos tratados incluyen prohibición de restricciones discriminatorias. No se sujeta por último al recargo en cuestión a los países cuyas exportaciones a Guatemala hayan sido menores a \$1.000 quetzales durante el año anterior.

3) Una tercera constituida por los aforos, menores a los de la tarifa general, consolidados por negociaciones comerciales. Tal es el caso de los artículos incluidos en el Tratado de Comercio de 1936 con los Estados Unidos; igual situación concede a Francia el tratado entre dicho país y Guatemala de 1938 y, en fin, gozan indirectamente los dos países mencionados de las concesiones otorgadas al otro y en general del conjunto de ellas todos los que tienen con Guatemala tratados con la cláusula de la nación más favorecida, en virtud del juego de la última.

4) Por último, una cuarta implícitamente existente desde la celebración del Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y El Salvador y que estaría constituida por las liberaciones de aforos otorgadas en el mismo por el primer país al segundo. La liberación, como se sabe, no es en tal caso automática, ya que puede darse la situación de que el libre comercio del artículo se encuentre limitado por la aplicación de control o licencia de importación, según rece el Tratado. Pero en el caso de hallarse el producto en situación de admisibilidad, puede considerarse como perteneciente a la cuarta columna implícita a que se ha venido haciendo referencia en este párrafo.

ii) *Derechos especiales y derechos adicionales o recargos.* Existe una buena lista de derechos adicionales y recargos que incrementan el impacto que sobre el artículo importado ejercen los derechos de importación contenidos en el arancel; y asimismo hay que tener en cuenta impuestos especiales, como el que afecta a la gasolina (impuesto de vialidad), que constituyen de hecho impuestos de importación. Algunos de los impuestos aparecen bajo la forma de tasas y, aunque por su nivel puede conceptuarse que han adquirido el carácter de impuesto, pues exceden el costo del servicio prestado, resulta difícil medir en cuál grado participan de un carácter y en cuál del otro; además, hay otros cuyo producto no entra al presupuesto de ingresos por haber sido objeto de afectación especial (las denominadas "rentas consignadas"). De todos modos, tomando en cuenta los ingresos que han sido conceptuados derechos de importación para la elaboración del cuadro III del Anexo A, es posible formular una lista como la

siguiente que incluya tanto los derechos adicionales o recargos como los impuestos especiales que puede considerarse que afectan a la importación:⁵

1. Derechos o recargos incluidos en el presupuesto:
 - a. Impuestos de reconstrucción de aduanas (en la actualidad de 10 centavos de quetzal por bulto o paquete). Decreto 1818 de 5 de mayo de 1932, No. 1578 de septiembre de 1934 y resolución del 27 de diciembre de 1935.
 - b. Derechos consulares de 6 por ciento *ad valorem* sobre el valor CIF, Art. 5o. del Arancel de Aduanas (Decreto 996 de 1953).
 - c. Impuesto de 6 por ciento sobre el valor FOB, Art. 6 del Arancel de Aduanas. Decreto 1354 (impuesto creado originalmente como renta consignada de afectación especial).
 - d. Diversos otros recargos de rendimiento regularmente menor que los anteriores, entre ellos el llamado de estiba (Q. 0,10 por bulto, Art. 3o. del Decreto Legislativo 836 de 2 de octubre de 1951).
2. Derechos o recargos no incluidos en el presupuesto: La contribución de 6 por ciento sobre el monto de los impuestos liquidados en la póliza de importación (Decreto 931 en vigor desde noviembre de 1952, que afecta los correspondientes ingresos a la amortización de los valores emitidos por el estado para el financiamiento de obras de desarrollo económico.⁶

b) *El Salvador*

i) *Rasgos característicos del arancel.* Los derechos arancelarios de importación de El Salvador, así como los de exportación, están contenidos en la Tarifa de Aforos que data de 1918, época desde la cual ha sufrido numerosas reformas parciales.⁷ A través de dichas modificaciones, de entre las cuales fué de particular extensión la de 1926, la estructura ha venido conservándose idéntica en lo esencial.⁸

El examen de esta tarifa se ve singularmente simplificado en primer lugar por su propia simplicidad. Salvo contadas excepciones los derechos establecidos son de carácter específico, se les expresa en moneda de Estados Unidos, y se basan en el peso bruto (100 kg) de la mercancía importada. En segundo término, se dispone de un análisis muy com-

⁵ Los datos particulares acerca de los impuestos enumerados se han extraído, a falta de una compilación legislativa completa, de diversas fuentes oficiales o semi-oficiales y en particular del Banco de Guatemala. Cuando no aparece el dato completo acerca de fecha, etc., de la disposición que crea el impuesto, es porque no lo contiene la fuente utilizada.

⁶ En 1954 fué derogado el Decreto 952, en vigor desde 28 de enero de 1953 que afectaba con un 6 por ciento *ad valorem* sobre el valor FOB un número de artículos considerados suntuarios y afectaba al mismo fin los ingresos por este concepto.

⁷ La edición en uso es la décima de 1941, a la cual se han ido añadiendo las reformas posteriores. Las reformas generales efectuadas con anterioridad a dicha edición parecen haber sido las de 1926 y 1934. Cf. Wallich y Adler, *op cit.*, Apéndice D. p. 304 ss. y U.S. Tariff Commission, *Commercial policy and trade relations of individual Latin American Countries*, Washington, D. C., 1941.

⁸ Wallich y Adler, *op. cit.*, Apéndice D. p. 304.

pleto de dicho arancel realizado por Wallich y Adler, el cual sería muy difícil mejorar.

Como se observan, la tasa *ad valorem*, basada en el valor del producto en el mercado de origen y el peso neto —únicas excepciones a la uniformidad del sistema— son conjuntamente aplicables a un corto número de artículos fabricados con metales preciosos y a los automóviles.

Los autores indicados señalan y demuestran la finalidad primordialmente fiscal del arancel. Sin embargo, descendió, en el período que analizan (1938-1946), la intensidad de los aforos en relación con los precios, por virtud de la inflexibilidad de las tasas específicas para hacer frente al alza sostenida de aquéllos.⁹

Todavía en relación con la intensidad de los derechos, y sobre todo con su propósito fiscal, debe tenerse en cuenta que el predominio del último en la elaboración del instrumento fiscal anotado, ha dado como resultado la anomalía de que artículos de consumo esencial y que no produce El Salvador, como la harina de trigo, hayan llegado a satisfacer como derechos de importación hasta más de 100 por ciento de su valor, en tanto que artículos de lujo como los relojes se ven sujetos a un impacto que a veces ha sido menor del 10 por ciento de su precio.¹⁰

La tarifa se basa actualmente en la nomenclatura de Bruselas y las partidas correspondientes, que son varios miles, se agrupan en títulos, capítulos, divisiones y subdivisiones; tiene además un índice explicativo destinado a esclarecer bajo cuál definición similar serán gravados los artículos que no se encuentren específicamente indicados en la nomenclatura.¹¹

El número de columnas del arancel salvadoreño ha variado con el tiempo. Aparte de que los países centroamericanos sin acuerdo comercial especial con El Salvador han gozado desde junio de 1934 y hasta años recientes, en que el último completó su red de

⁹ En 1949, en comparación con 1939, por razón de las alzas de precios de los artículos de importación, el impacto del impuesto había disminuido en 47 por ciento en cuanto a materias primas, en 39 por ciento en lo que toca a artículos de consumo corriente y en 21 por ciento en lo que se refiere a artículos de más limitado consumo (B. Bovedani, *El Salvador's Foreign Trade and Development Problems*, capítulo intitulado "El Salvador, Tariff Structure. Some Suggestions for reform"; edición mimeografiada del Ministerio de Economía, San Salvador).

¹⁰ Cf. Wallich y Adler *op. cit.*, cuadro 83 y Ehrhardt, *op. cit.*, p. 64. El último anota, por ejemplo, que en 1946 el impuesto específico significaba una tasa *ad valorem* de 72 por ciento para el cartón y sólo de 13 por ciento para el papel celofán. Algunas de estas anomalías han sido tomadas relativamente en cuenta en reformas posteriores al análisis de Wallich y Adler. Así, por Decreto No. 452 de 19 de octubre de 1951 el aforo de la harina de trigo fué bajado de Dls. 9 los 100 kg a Dls. 4,50 (Cf. Revista del Ministerio de Justicia, *Leyes Fundamentales*, enero-diciembre, 1951, San Salvador).

¹¹ Está en estudio la adopción de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA).

tratados de libre comercio con los otros cuatro países de la antigua Federación, de una tarifa de favor incluida en el arancel, El Salvador aplicó, de 1934 a 1948, como todavía lo hace Guatemala, una tarifa máxima que implicaba recargos de consideración (hasta del 200 por ciento) a las importaciones de países con los que tuviera balanza comercial desfavorable; la tarifa mínima, o sea la básica del Arancel era aplicada en tanto a las importaciones de países con los cuales El Salvador tenía una balanza de comercio positiva o equilibrada.¹²

En todo caso, la situación actual puede definirse de hecho como una de columna múltiple bastante intrincada. Así, un artículo según su origen puede ser objeto, por aplicación del arancel, o al margen de éste y en virtud de concesiones convencionales, de uno o de otro de los tratamientos siguientes:

1) Liberación completa si proviene de otro país centroamericano, está incluido en la lista respectiva como de libre comercio,¹³ y puede ser importado sin restricciones a El Salvador desde el país dado por no estarle aplicando control de importaciones.

2) Tarifa de favor centroamericana del arancel si es originario de Centroamérica y, no estando incluido en las listas de los tratados de libre comercio, existe indicación en el arancel de que goza de esa situación especial.¹⁴

3) Tarifa señalada igualmente en el arancel cuando es el caso, correspondiente a concesiones otorgadas en tratados de comercio con lista anexa de aforos consolidados y de la cual gozan todos los países que han negociado con El Salvador el trato de nación más favorecida. Es de notar a este respecto que el único tratado de lista anexa de esta categoría subsistente es el celebrado con Estados Unidos en 1937. (El Salvador continuó acordando unilateralmente desde 1952 a todos los países con los cuales tiene obligación convencional al tratamiento de nación más favorecida, los aforos del Tratado Zaldívar-Delcassé que celebró con Francia en 1901 y los del Tratado con Italia de 1934 y que, a pesar de haber sido denunciados, dejó incorporados a su arancel; a fines de 1955 suspendió la aplicación de estos aforos).

4) En fin, la tasa arancelaria ordinaria, o sea la de la tarifa general del arancel que, desaparecidos en

¹² Wallich y Adler *op. cit.*, dan cuenta además de que originalmente existió una tarifa intermedia para los países de balanza comercial contraria a El Salvador pero cuyas exportaciones hacia el último representaban por lo menos una cuarta parte de sus importaciones desde El Salvador.

¹³ Con la observación de que en el caso de ser originario de Honduras no se sujeta a lista sino que su admisibilidad depende de que no participe en su composición más del 40 por ciento de materia prima extranjera que al efecto fija el respectivo tratado.

¹⁴ Es ésa por lo menos la situación que cabe teóricamente deducir a falta de información concreta sobre la derogación de la expresada columna preferencial.

1948 los recargos para artículos provenientes de países con balanza comercial contraria a El Salvador, viene de hecho a ser la máxima.

Además, un mismo artículo puede gozar de liberación si proviene de un país centroamericano en acuerdo con el tratado respectivo, y estar sujeto a la tarifa general, o a la centroamericana, si es originario de otro país centroamericano los términos del tratado con el cual no le acuerdan el goce de libre comercio. Puede igualmente un artículo gozar en todo caso de franquicia por ser de aquellos declarados libres en el arancel. Por último, la tarifa del antiguo tratado con Francia, que hasta hace poco se aplicaba a una serie de artículos de países que gozan de la cláusula de nación más favorecida y que estaba incorporada al Arancel, preveía distintos aforos, uno para los artículos que entraran por las aduanas marítimas y terrestres de El Salvador en modo corriente y otro regularmente más alto para los que vinieran a la aduana de fardos postales.

ii) *Impuestos especiales y derechos adicionales y recargos sobre la importación.* Se dividen en dos categorías las contribuciones que, aparte de los derechos de importación contenidos en el arancel, gravan en El Salvador a los artículos importados:

En primer término, los comprendidos, junto con los derechos de importación, en la renta de aduanas y que incluyen: 1) recargo de 2 por ciento sobre los gravámenes y derechos de almacenaje liquidados en la póliza (se le creó originalmente con afectación especial a educación física, y fué hasta 1942, de 1 por ciento; 2) derechos consulares de 6 por ciento del valor CIF de las facturas comerciales que amparen las mercancías importadas, adicionadas en 2 dólares más por visado de cada factura; y 3) derechos consulares varios que comprenden los que afectan al conocimiento de embarque, a las facturas, a los certificados de origen, etc.

En segundo lugar, los impuestos especiales que afectan a ciertas mercancías de importación: existen en El Salvador, como en Guatemala, algunos impuestos que aunque no forman parte de la renta aduanera, por ser aplicables a artículos que no se producen en el país deben ser técnicamente considerados como impuestos de importación. Ellos son los siguientes: 1) el impuesto sobre gasolina compuesto de dos derechos: uno de 5 centavos por galón y otro de 75 centavos (30 centavos oro) por 100 kilos, o sea de unos 26 centavos por galón;¹⁵ 2) el impuesto sobre especialidades farmacéuticas importadas; y 3) el impuesto sobre cigarrillos importados (0,05 por cajetilla) que constituye un impuesto adicional al derecho aran-

¹⁵ Existe, además, el impuesto arancelario de importación de Dls. 20 por 100 galones, al cual se añaden los recargos aduaneros antes contemplados. Ehrhardt estima un gravamen de conjunto para la gasolina de 0.62 colones por galón.

celario de importación que satisfacen.¹⁶ Este último, que es de Dls. 550 por los 100 kg, constituye el verdadero instrumento de protección a la industria cigarrera nacional. El impuesto adicional sobre cigarrillos se originó (1929) en una afectación especial de arbitrios para la Junta de Fomento y ha seguido conservándose.

Han existido, en fin, pequeños recargos adicionales sobre las importaciones, de carácter si no formal por lo menos efectivamente impositivo, como la pequeña diferencia por recargos de cambio de que dan cuenta las especificaciones de ingresos fiscales recaudados en época reciente y hasta 1950.

c) Honduras

i) *Comparación entre el anterior arancel y el presente.* El caso de Honduras habrá que abordarlo en forma distinta a los ya considerados, pues será necesario tener en cuenta el arancel que acaba de ser derogado,¹⁷ aplicable durante el período cubierto por este estudio, y el que se dictó hace poco por Decreto-ley número 80 de 4 de abril de 1955. Ambos son de evidentes propósitos fiscales, no obstante que la intensidad del arancel extinto de Honduras era bastante menor que la de la generalidad de los otros del Istmo.

La reciente reforma total del arancel parece haber obedecido a diversos propósitos, entre los cuales, destaca el del incremento de los ingresos fiscales. Es además un instrumento más técnico, particularmente en cuanto a la sustitución de la antigua nomenclatura elemental, en forma de índice alfabético, por la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y se han consolidado una serie de recargos y derechos adicionales o especiales sobre artículos importados que complicaban enormemente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales de parte de los importadores, haciendo al propio tiempo confuso el análisis de la estructura fiscal del país. Se advierte también el propósito de ajustar los derechos de importación a una política de orientación de ésta: se eliminaron o rebajaron los derechos sobre los bienes de producción e incrementaron sobre los artículos suntuarios o no de absoluta necesidad.¹⁸

¹⁶ Se percibe en la propia Aduana al momento de la importación aunque no es formalmente un derecho aduanero.

¹⁷ Substituyó al de 1913 y fué dictado por Decreto Legislativo número 174 el 13 de abril de 1934. Entre las diversas reformas de que fué objeto durante su vigencia merece destacarse la que sufrió en 1935 (Decreto No. 180).

¹⁸ No obstante, por Decreto-ley No. 120 de 20 de julio de 1955, se redujeron una serie de aforos de los que había elevado el nuevo arancel, entre los cuales se encuentran los cigarrillos, las cámaras fotográficas, los relojes, los fonógrafos, así como los radios, los refrigeradores y la leche en polvo o evaporada. (Cf. *Foreign Commerce Weekly*, vol. No. 54, No. 7, agosto 15 de 1955).

Si bien pueden definirse así en términos muy generales las motivaciones de la reforma —sin descontar el propósito proteccionista que se hace evidente en algunos aforos— es evidente que resulta necesario establecer mayor análisis comparativo de los dos aranceles a través de un estudio siquiera sea somero de sus rasgos característicos esenciales.

El arancel anterior era de carácter casi exclusivamente específico en tanto que el nuevo puede definirse como de carácter mixto. A aforos para los cuales predominaba de manera absoluta como base del impuesto el kilo bruto de mercancía, con unas pocas excepciones de gravámenes *ad valorem* para artículos de valor como las piedras preciosas y además, singularmente, para algunos tipos de maquinaria,¹⁹ ha venido a sustituirse un arancel en que coexisten los gravámenes específicos y los *ad valorem* y en el cual, si bien predomina el primer sistema en cuanto al número de renglones en que se les emplea, se afecta con el segundo a una serie muy considerable de artículos diversos. Se aplica así el aforo *ad valorem* a los artículos considerados como suntuarios.²⁰ También se aplica a algunos productos con finalidad proteccionista.

La reforma tiene igualmente por finalidad la de consolidar dentro del arancel a toda una serie de los antiguos derechos adicionales o recargos e impuestos especiales. Se absorbe así en el aforo correspondiente el impuesto adicional, de monto considerable, que sufría la gasolina, llevando el primero de 0,01 a 0,30 lempiras por galón. En este caso es bien posible que el aumento de aforo vaya más allá de la suma del bajo impuesto aduanero anterior, el relativamente alto de carácter adicional y los diversos recargos.

El nuevo arancel conserva una serie de las liberaciones de derechos del antiguo y establece otras nuevas. Mantiene así las de abonos, forrajes, motores eléctricos, automotores distintos de los coches automóviles y libros y folletos impresos. Extiende además la que beneficiaba exclusivamente a la maquinaria para la agricultura, la minería y la construcción de caminos a la utilizable en casi toda clase de industrias.²¹

¹⁹ Existían igualmente algunos aforos mixtos. Las alhajas de metales preciosos, por ejemplo, sufrían un gravamen específico, al cual se añadía un porciento *ad valorem*.

²⁰ Para ejemplo, los automóviles, que antes entraban libres; las lanchas automotoras; las gemas y joyas; la plata y el platino; diversos productos de perfumería y para tocador; la cuchillería y la vajilla doradas o plateadas; las armas de fuego de uso personal; las piedras labradas de construcción; los aparatos y el material eléctricos; los artículos y accesorios de uso sanitario; los muebles y sus accesorios; los artículos de viaje; los artículos y prendas de vestuario; una serie de productos químicos; y los compuestos de carbono.

²¹ Se exceptúan del beneficio a industrias como la de panadería, repostería, confitería. Las "máquinas aéreas" que antes, junto con las destinadas a trabajos agrícolas y mineros, estaban exentas, se ven ahora gravadas con un impuesto *ad valorem* si son para uso personal y no comercial.

Un buen resumen de la tendencia del nuevo arancel en materia de nivel de los aforos lo constituye la evaluación siguiente publicada recientemente en los Estados Unidos: "Aun cuando el límite máximo de los derechos específicos de la presente tarifa no es tan alto como el de la que sustituye (40 lempiras por kilo bruto en comparación con 80 lempiras más 20 por ciento *ad valorem*) el nivel general de los derechos es considerablemente superior. El nuevo arancel sujeta también muchos más artículos a tasas *ad valorem*. El radio de los derechos *ad valorem* es de mayor amplitud (en cuanto al número de renglones cubiertos) y su nivel general es más alto. Bajo la tarifa anterior, las tasas *ad valorem* eran relativamente raras y se colocaban entre 2 y 30 por ciento con la mayoría en 10 por ciento. Bajo la nueva escala van del 5 al 300 por ciento, con la mayoría de ellas en 25 o 50 por ciento".²²

La situación en materia de número de columnas continúa siendo idéntica a la del anterior. Formalmente el arancel sigue siendo de columna única pero coexisten a su margen de hecho dos columnas más, una correspondiente a la lista de artículos incluidos en el tratado con los Estados Unidos, que satisfacen el aforo de favor indicado en dicha lista más el recargo *ad valorem* de 10 por ciento antes existente con carácter general y que ahora se mantiene tan sólo para las mercancías que se importen con la ventaja de las reducciones del referido tratado; y otra columna implícita en el hecho de que una serie de mercancías importadas de El Salvador que satisfagan las condiciones que fija el tratado de libre comercio entre ese país y Honduras escaparán, naturalmente, a los aforos del arancel.

ii) *Los derechos adicionales o recargos recientemente eliminados y los subsistentes.* El nuevo arancel ha derogado, con el propósito de consolidarlos en sus tarifas, los siguientes derechos adicionales o recargos sobre la importación: 1) el 10 por ciento de recargo sobre los derechos arancelarios de importación;²³ sin embargo, dicho recargo continúa, como se observó, vigente para las mercancías originarias de los Estados Unidos de América que benefician de las reducciones de aforo otorgadas por Honduras en el respectivo tratado de comercio. 2) El impuesto adicional *ad valorem* de 1 por ciento al cual se sujetaban las mercancías importadas con destino no ofi-

²² *Foreign Commerce Weekly*, vol. 53, No. 24, junio 13, 1955. Debe tenerse en cuenta que los aumentos, aunque a veces considerables, son en general menores de lo que parecen a primera vista ya que numerosos recargos adicionales fueron a la vez eliminados.

²³ Creado en 1913 con un nivel de 5 por ciento y elevado al 10 por ciento en 1913. Produjo en 1924/25, 344.000 lempiras y en 1952/53, 903.000.

cial, gravadas o exentas por el arancel;²⁴ se exceptuaba del mismo a las amparadas por las concesiones del tratado con Estados Unidos y a las que entrasen libres en virtud de reciprocidad, exoneración del Ejecutivo o dispensa de derechos otorgada en contratos de concesión. 3) El impuesto de peaje que llegó a estar sujeto a tasas diversas (de 0,02 a 0,05 lempiras) según se tratase de mercancías gravadas, de mercancías importadas libres de derechos fuera de concesión o de las que recibían el último beneficio en virtud de contratos de concesión;²⁵ en virtud de las disposiciones del Decreto que dicta el nuevo arancel parece quedar subsistente en cuanto se refiere a las últimas siempre que su existencia se contemple en los términos de la concesión respectiva. 4) El recargo de 0,20 lempiras por galón sobre gasolina importada y de 0,10 sobre aceites crudos y diesel, que venía a añadirse al moderado de 0,01 del aforo a que estaban sujetos en el arancel.²⁶ 5) Como impuestos y recargos igualmente eliminados puede mencionarse a los denominados "Renta de Mejoramiento de Aduanas y Muelles" (en general de 0,01 lempiras por bulto).²⁷

La eliminación y consolidación que se ha efectuado no es del todo completa. Continúan vigentes y constituyen en muchos casos verdaderos impuestos adicionales porque su nivel supera en mucho al costo del servicio rendido o del formulario vendido y de obligatorio empleo, los impuestos consulares (8 por ciento sobre el valor FOB de las mercancías importadas, declarado en la póliza) y una serie de derechos fijos, aparentemente tasas, por concepto de visa, certificación, copia de facturas y de visas de guías y certificados de origen para productos centroamericanos; así como el producto de los llamados "papeles de aduana" (manifiestos, pólizas, etc.) y de los "blancos consulares" (formularios de la factura consular) sin contar los timbres de Deuda Interna B, que

²⁴ Creado en 1927 con alcance regional limitado y extendido luego (1940) a todas las aduanas del país. El último dato oficial sobre rendimiento es de 1951/52 y le atribuye 424.000 lempiras.

²⁵ Rendimiento de 434.000 lempiras en 1924/25 y de 865.000 en 1951/52. La última cifra debe ser en realidad mayor pues las informaciones de la fuente (Banco Central de Honduras, *Ingresos y egresos del Gobierno Central* indican que, por razón de afectaciones a Tesorerías especiales, sólo una fracción del impuesto aparece añadido a los ingresos por concepto de derechos arancelarios.

²⁶ El impuesto adicional sobre gasolina fué creado originalmente en 1931 a un nivel de 0,10 lempiras por galón. En 1944 se elevó el recargo a 0,20 y se impuso el gravamen sobre aceites crudos y diesel. Como en tanto que a los últimos se les ha liberado de derechos en el nuevo arancel, a la gasolina se la ha aforado en 0,30 por galón, parece que aún teniendo en cuenta los recargos eliminados, se ha incrementado el gravamen de conjunto sobre la última.

²⁷ Rindieron respectivamente 368.000 y 445.000 lempiras en 1951/52. Del segundo estaban exentos el hierro para construcciones, la maquinaria pesada y unos cuantos artículos conceptuados como materia prima.

han de ser adheridos a los manifiestos de las naves (5 lempiras), de los consignatarios de parte del cargamento (0,50) y de los importadores (0,50).²⁸

Se puede estimar que en 1952 los derechos arancelarios aportaron al conjunto de gravámenes que sufría la importación el 44 por ciento del rendimiento, los derechos consulares y otros impuestos de esa índole u otra que no se han eliminado o rebajado, el 41,5 por ciento y los abolidos por la reforma que se analiza el 14,5 por ciento.²⁹ Las cifras antedichas no deben empero conducir a la conclusión de que es nímia o de poco reflejo la simplificación realizada. Precisa tener en cuenta en primer lugar que, como acaba de observarse, la parte más sustancial de los recargos y derechos adicionales subsistentes proviene de los derechos consulares los cuales constituyen una fuente de imposición utilizada casi universalmente conjuntamente con la arancelaria, sólo que en la mayoría de los casos con menor intensidad; y en segundo que, de todos modos, las eliminaciones logradas, en cuanto al número de impuestos y recargos derogados y por hacer más simples y expeditas las operaciones de aduana, significan un buen paso adelante en un país en el cual era tan necesaria esa determinación.³⁰

d) Nicaragua

El Arancel de Aduanas de Nicaragua que fué derogado en 1955 fué originalmente el mismo dictado por la Ley 11 de 11 de febrero de 1918. Fué desde entonces objeto de numerosas reformas, siendo de destacar la de 1942, en que se consolidaron en sus tasas los recargos subsistentes, dejando sin embargo en pie un número de derechos adicionales.³¹

El arancel así reformado —que continuó manteniendo una base específica constituída por el kilo bruto, el kilo neto, la unidad de la mercadería, la docena, el par, etc.— no se ajustaba a la técnica arancelaria moderna. Respondía predominantemente a denominaciones comerciales corrientes que, como en situaciones parecidas en Centroamérica, obligaban

²⁸ Los impuestos consulares (con inclusión de los blancos consulares) ofrecieron en 1951/52 tanto como 7,6 millones de lempiras, o sea sólo un millón aproximadamente menos que los derechos arancelarios de importación. Queda igualmente vigente el llamado "recargo sobre importación concesionada" que es de escaso rendimiento y se satisface cuando así lo establece el respectivo contrato.

²⁹ Según cifras recopiladas por el Banco Central de Honduras, *Ingresos y egresos del Gobierno Central*.

³⁰ La simplificación de los impuestos aduaneros es especialmente interesante donde, como en Honduras, la regresividad del sistema fiscal se ve intensificada por una serie de impuestos locales sobre los artículos de consumo que todavía no han alcanzado a ser abolidos.

³¹ Cf. Prólogo a *La Ley Arancelaria de 1918 de la República de Nicaragua y sus reformas hasta el 30 de junio de 1942*, Managua, Nicaragua, 1942. Igualmente U.S. Tariff Commission, *Economic Controls and Commercial Policy in Nicaragua*, Washington, 1947.

frecuentemente a aclaraciones adicionales en forma bien de notas explicativas añadidas al aforo o de indicaciones en el índice, además de circulares administrativas al margen del arancel, hechas necesarias para la interpretación de casos difíciles de artículos de nuevas propiedades no encuadrables en las denominaciones existentes.

La tarifa del arancel hasta hace poco aplicable era específica —siempre en la gran mayoría de los casos y *ad valorem* en cuanto a un número de partidas en otros que constituyen excepción (correspondientes en general a artículos fabricados de metales preciosos, algunos considerados suntuarios, ciertos tipos de maquinaria —como la impresión y litografía y la de fabricación de cigarrillos— o de aparatos de producción, transformación o empleo de fuerza eléctrica).

Durante el período de 1918 a 1955 en que estuvo en aplicación el arancel, la situación varió en cuanto al número de columnas de hecho existentes.³² De su principio a su fin el arancel continuó siendo formalmente de columna única, pero se aplicaron eventualmente a su margen los aforos de favor otorgados a una serie de artículos en virtud de los tratados de comercio con Francia y Estados Unidos, concesiones por supuesto extensibles, mientras estuvieron vigentes, a otros países que gozasen, en virtud de acuerdo con Nicaragua, de la cláusula de nación más favorecida. Salvo negociaciones de las cuales no se tenga noticia, esta situación debió dar paso en 1942 —fecha de expiración del tratado con Francia— a otra en que no se aplicó sino la columna única del arancel, ya que los aforos consolidados del tratado de 1936 con Estados Unidos habían sido suspendidos de mutuo acuerdo en 1938, y los demás acuerdos comerciales concluidos por el país contenían pura y simplemente la obligación al trato de nación más favorecida sin lista de concesiones especiales anexa. Desde la adhesión de Nicaragua al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), poco después de la formación de éste en 1948, se presentó brevemente una etapa de columna doble constituida de una parte por la arancelaria y de otra por las concesiones otorgadas por Nicaragua a las Partes Contratantes del Acuerdo General apenas aquélla celebró las negociaciones a que estaba obligada. La columna, en fin, pasó a ser triple al concluir Nicaragua con El Salvador el Tratado de Libre Comercio de 29 de agosto de 1951 que liberaba de derechos de importación a una serie de artículos originarios del último país que, empero, podían permanecer sujetos, según las alteraciones efectuadas en la lista del tratado, a controles de importación o de exporta-

³² Cf. U.S. Tariff Commission, *op. cit.*, p. 7. Ver también CEPAL, Política comercial y libre comercio en Centroamérica (E/CN.12/CCE/11).

ción, o a ambos. Tal estado de cosas no ha variado con el nuevo arancel que contiene como antes una columna única pero al margen de la cual habrán de aplicarse las concesiones convencionales a que se acaba de hacer referencia.

i) *Propósitos y estructura del nuevo arancel.* De los comentarios anteriores y de los trabajos preparatorios³³ se define que los objetivos principales de la reforma del arancel pueden resumirse en: 1. Adopción de una nueva nomenclatura: la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA); y 2. Consolidación de los impuestos adicionales y recargos existentes con inclusión de los implícitos en los tipos de cambios diferenciales que, aparte de variaciones eventuales dentro del sistema, se habían venido aplicando desde 1950 a las diversas categorías establecidas de mercancías de importación.³⁴ Salvo las alteraciones, en sentido de intensificación o de alivio, que pueden haberse juzgado convenientes en un número de casos particulares, parece ser que la pauta general a que se ha ceñido la reforma es la de consolidar en cada nuevo aforo específico el anterior derecho específico del arancel por sustituir y los derechos adicionales o recargos a los cuales puede adjudicárseles inequívocamente un carácter de generalidad; y encerrar en el recargo *ad valorem* adicional cuanto otro gravamen restante —salvo los derechos consulares de 5 por ciento sobre el valor FOB— incida sobre la importación de una mercancía particular o de un grupo de ellas. Si se toma en cuenta lo moderado de algunos de los nuevos aforos específicos, y asimismo el hecho de que el número de recargos y derechos adicionales privados de carácter de generalidad no era tan extenso, se puede bien suponer que también los aforos adicionales *ad valorem* han recibido en casos el impacto de consolidaciones de recargos de carácter general, procedimiento que encontraría justificación tanto para dotar al arancel de cierta medida de equilibrio interno general y particular como para aumentar la flexibilidad de conjunto del instrumento por medio del juego de tasas específicas de moderación combinadas con recargos *ad valorem* de nivel siempre superior al 10 por ciento. En fin, en virtud de la existencia de una lista anexa especial de aforos duraderos por un año, se suspende por tal período la vigencia de los derechos correspondientes del nuevo arancel con la finalidad de negociar durante ese término la abolición de las trabas convencionales que impedirían los aumentos que

³³ *Plan general de reforma arancelaria y régimen aduanero en Nicaragua*, (TAA/NS/NIC/1), 1954.

³⁴ La referencia es al sistema de cambios múltiples de ese año. En realidad en Nicaragua había venido existiendo por lo menos desde julio de 1937 un recargo sobre la venta de divisas, equivalente prácticamente a un impuesto adicional sobre la importación.

los últimos implican.³⁵

El tipo, carácter y alcance de la reforma, incluso los métodos empleados para realizarla —en particular la adopción general de un sistema mixto de aforos— impiden por ahora comparar la intensidad de uno y otro arancel. No es empero difícil concluir en términos generales que el nivel de los nuevos aforos es consistentemente más alto que los del arancel sustituido. Presumiblemente, como en el caso de la reforma costarricense, se presentarán situaciones de intensificación de la carga, solicitada con propósito proteccionista u otro de los enunciados como el fiscal, pero mucho más frecuentes parecen a simple vista los casos en que no ha querido aplicarse el aforo de conjunto considerablemente elevado que podría haber resultado de la consolidación de todos los recargos y sobre todo del cambiario en su integridad. Como el último refleja en buen grado, o de modo más o menos general, una mera medida de emergencia destinada a defender en momentos críticos la posición de pagos del país y la estabilidad de la moneda, se justifica en cierta medida que, si se ha restablecido la situación para cuando se efectúa la consolidación indicada, se proceda en forma de no absorber siempre íntegramente el diferencial de cambio en el nuevo aforo.

Queda, sin embargo, por ver si el nuevo arancel, en su aplicación a artículos suntuarios —cuya proporción dentro de la importación total creció del 8 por ciento en 1951 al 12,6 por ciento en 1954— actúa con suficiente eficacia para salvaguardar las reservas monetarias.

e) Costa Rica

El examen de la situación de Costa Rica justifica ampliar el método, por lo menos hasta donde lo permiten los datos disponibles acerca de este país, porque dicha situación reviste una serie de condiciones que permiten analizar a su través el panorama centroamericano de conjunto e incluso algunos aspectos particulares del mismo que se han presentado sólo en algunos de los países del Istmo. Entre las condiciones expresadas pueden citarse las siguientes: a) existencia exterior de aranceles específicos; b) esfuerzo de consolidación dentro del arancel de los derechos adicionales y recargos varios existentes; c) existencia, durante el período analizado, de recargos cambiarios que han venido a constituir de hecho un impuesto adicional sobre la importación; d) ocurrencia, primero, de una difícil posición de pagos internacionales, que dió lugar al establecimiento de los

³⁵ Nicaragua ha solicitado recientemente, bajo los términos del Art. 28 del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, renegociar con Estados Unidos una serie de aforos consolidados. Cf. *Foreign Commerce Weekly*, 4 de julio de 1955.

tipos de cambios diferenciales y, posteriormente, de presiones inflacionarias de origen externo derivadas de mejores precios de los artículos exportables y sobre todo del café, lo que contribuyó a fomentar la demanda de importaciones; e) manifestación, entre las bases de la reforma, en pro de una política de mantenimiento de aforos bajos para los artículos de general necesidad y amplio consumo popular y f) en fin, adopción reciente de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA).

i) *La reforma arancelaria de 1951 y la de 1954.* El arancel recientemente sustituido por Ley número 1738 de 31 de marzo de 1954 data originalmente de 1885, cuando Costa Rica adoptó como ejemplo la clasificación y nomenclatura existentes en España. Los aforos, por su parte, han sido objeto desde la fecha últimamente indicada de numerosas reformas.³⁶ De entre las más importantes pueden mencionarse las de 1911, 1922, 1946 y, en fin, la de 1951. El nuevo arancel no sólo realizó otra modificación general de los aforos, como la ya efectuada en 1951, sino que, además, la anacrónica nomenclatura existente vino a ser sustituida, como ya se observó, por la nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana (NAUCA).³⁷

La reforma de 1951 fué sobre todo determinada por el propósito de consolidar en el arancel los numerosos derechos adicionales y recargos existentes.³⁸ La falta de flexibilidad de la tarifa específica ante el alza gradual y sostenida de los precios de los artículos de importación en los mercados internacionales había llevado, como lo observa Lynch, a ir compensando el defecto por medio de la creación de impuestos adicionales y recargos, con el inconveniente de que, al igual que en otros países de Centroamérica, se fuera complicando de más en más para el público y para la administración la aplicación de los derechos de importación y la exacta apreciación, pa-

³⁶ Cf. David Lynch *Política arancelaria en Costa Rica* (Informe del Ministerio de Economía y Hacienda), San José, octubre 1951. Además U. S. Tariff Commission, *Economic Controls and Commercial Policy in Costa Rica*, Washington, 1949, y T. Soley Güell, *Historia económica y hacendaria de Costa Rica*, San José, 1949.

³⁷ Aparte de adaptaciones de detalle, el nuevo arancel costarricense difiere de la NAUCA en su forma pura y simple en que ha adoptado un sistema de doble numeración de partidas. La clasificación del artículo es precedida de una numeración correspondiente a la columna intitulada "Partida nacional" y seguida de otra que viene a corresponder a la numeración de la NAUCA.

³⁸ Subsiste, bajo la forma de Derecho Consular, un recargo de 4 por ciento sobre el monto de los impuestos de aduana, aplicable únicamente: a) a las importaciones exentas en virtud de contrato como las de materias primas para industrias nuevas; b) a las importaciones de organismos estatales y autónomos que gozan de la exención. Las importaciones de la Compañía Bananera que disfrutaban de exención de derechos de importación, de acuerdo con el contrato respectivo, tampoco pagan, en virtud del mismo, el referido derecho consular.

ra el primero y para el mismo comercio importador, de la carga impositiva que por tal vía sufre cada unidad de mercancía.

En cuanto a la citada falta de flexibilidad de la tarifa específica anterior a 1951, el equivalente *ad valorem* de los derechos de importación en general—esto es, con inclusión tanto de los aforos básicos como de los recargos— pasó de 29,8 por ciento en 1937 a 16,3 por ciento en 1946 y se había restablecido apenas hasta 21,6 por ciento en 1950.³⁹ El caso costarricense confirma, como otros, la reconocida inflexibilidad de los aranceles específicos ante variaciones de los precios, y tanto más ante una desvalorización de cierto grado de la moneda. Pero las cifras antedichas no proveen una idea exacta del fenómeno en Costa Rica, pues habría de depurárselas deduciendo, antes del cálculo, el valor de las mercancías que han beneficiado de exención de derechos y que es variable en diversos años. El propio Lynch, al advertir que los datos de su cálculo hay que considerarlos sin perder de vista esa deficiencia que no pudo alcanzar a remediar por virtud de dificultades materiales de información, estima que si se tomara en cuenta el factor exenciones el susodicho equivalente *ad valorem* vendría a ser de 27 por ciento para 1950.

Por lo que respecta a la complicación del sistema mediante la adición de una multitud de recargos o de derechos adicionales hay que recordar que no sólo tenían origen en el expresado propósito anotado por Lynch de remediar la inflexibilidad propia del arancel específico sino que también en el procedimiento de las afectaciones especiales de impuestos, como lo demuestra la denominación de algunos de los recargos consolidados en el arancel por la reforma de 1951 y que se mencionan a continuación: obras públicas (1 centavo por kilo); rehabilitación del Ferrocarril del Pacífico (1 centavo por kilo); beneficencia de abastos (2 por ciento *ad valorem*); seguro social (20 por ciento de los aforos básicos de ciertos artículos suntuarios); reparaciones (5 por ciento de los aforos básicos igualmente de un número de artículos suntuarios); Escuela de Medicina (5 centavos por kilo sobre artículos suntuarios y 1 centavo sobre los demás), y el impuesto llamado de Patente Nacional (6 por ciento de los aforos básicos y recargos satisfechos por importadores patentados y 5 por ciento de los cubiertos por los no patentados).

Los cambios realizados en 1951 al arancel se hicieron en general al método de añadir al aforo específico de las partidas un recargo *ad valorem* equivalente a los recargos o impuestos adicionales derogados, con lo cual se vino a pasar del sistema estricta o predominantemente específico que hasta entonces regía a uno en que los aforos venían a ser, salvo escasas excepciones, mixtos o compuestos. Se conservó,

³⁹ Lynch, *op. cit.*, cuadro 4, p. 18.

por lo demás, el sistema del peso bruto para los aforos básicos, salvo casos excepcionales de gravamen por unidad o de tasa única *ad valorem*.

La reforma así efectuada, como bien puede apreciarse de sus rasgos fundamentales, era del todo insuficiente para dotar a Costa Rica de un arancel técnico moderno. Lynch anota entre los defectos que continuaban subsistentes unos que pueden considerarse más o menos comunes a los aranceles de Centroamérica⁴⁰ antes de las recientes reformas, como los siguientes: la ausencia de sistema lógico de clasificación; la existencia de partidas diversas con denominación imprecisa, lo cual conducía a dudas sobre la exacta clasificación de artículos similares; la propia amplitud de algunas clasificaciones en tanto que otras pecaban en sentido contrario, por lo innecesariamente explícitas; la falta de clasificación alguna para una buena cantidad de artículos susceptibles de ser importados, entre ellos unos recientemente aparecidos en el mercado.⁴¹

El remedio a todas esas fuentes de confusión y a la existencia misma de un arancel anacrónico se solicitó por medio de la reforma de 1954 (Decreto No. 1738 de 31 de marzo) que persiguió al propio tiempo que la adopción del sistema de clasificación de la NAUCA, un reajuste de los aforos orientado, de acuerdo con el informe de la Comisión Arancelaria, por los siguientes propósitos:⁴²

1) Favorecer, manteniéndolos sujetos a derechos de importación moderados, la importación de artículos de primera necesidad que el país no está en situación de producir a costos razonables y que constituyen, por razón de arraigados hábitos de vida, artículos de gran consumo popular.

2) Sujetar a aforos de cierta intensidad a otros artículos también de utilidad evidente, pero accesibles por su alto costo a un número reducido de adquirentes (los beneficiarios de altos y medianos ingresos), política que la Comisión justifica con razonamientos de orden fiscal, asentados en la dependencia del equilibrio presupuestal respecto a los ingresos aduaneros, y de carácter social, así como también en la conveniencia de salvaguardar ese equilibrio sin tener que recargar en exceso los artículos de consumo popular antes citados.

3) Gravar fuertemente los artículos de lujo y en general los no esenciales, con vista a un mejor encaminamiento de los recursos de cambio hacia im-

⁴⁰ Los dos aranceles centroamericanos que aún no han sido objeto de reforma conforme a normas técnicas más avanzadas, los de Guatemala y El Salvador, poseen en general una estructura y una organización mucho menos sujeta que los abolidos en Honduras, Nicaragua y Costa Rica al conjunto de críticas de Lynch que arriba se reproduce.

⁴¹ Lynch, *op. cit.*, p. 6.

⁴² Véase la presentación del proyecto de Arancel de Aduanas a la Asamblea Legislativa por el Ministro de Hacienda. Alcance 5 a la *Gaceta* No. 18, San José, 24 de enero de 1954.

portaciones de utilidad para el progreso de la economía y a la defensa del nivel de las reservas internacionales; y favorecer paralelamente con aforos bajos la importación de bienes de producción con la finalidad indicada de orientación de las reservas hacia fines de desarrollo de la producción de bienes de consumo interno y de artículos exportables.

4) Otorgar protección razonable a un número de artículos producibles en el país en condiciones económicas favorables.

Como bien se ve, se trata de una reforma orientada en conceptos económicos, fiscales y sociales pre-determinados y a los cuales se ha alcanzado a dar en los trabajos preparatorios una relativa concreción.

La intensidad media del nuevo arancel la ha estimado la propia Comisión de Tarifas de Costa Rica en 34 por ciento⁴³, lo cual significa un aumento de alrededor de un 23 por ciento en relación con el grado anterior de 28.5 por ciento. En cuanto a artículos particulares, la Comisión expresa que quiso remediar ciertas anomalías como la de que la tela de rayón satisficiera bajo el anterior arancel aforo equivalente a un impuesto *ad valorem* de 76 por ciento en tanto que los artículos de vestuario fabricados con la misma satisfacían entre el 56 y el 58 por ciento y hasta mucho menos en casos, con perjuicio evidente de los manufactureros costarricenses de dichas prendas; que los aparatos de radio estuviesen sujetos a un derecho equivalente al 9 por ciento *ad valorem* en tanto que los fertilizantes pagaban uno correspondiente a un 25 por ciento y, en fin, que las lavadoras mecánicas y la harina de trigo estuviesen sujetas ambas a un equivalente *ad valorem* de un 19 por ciento. En la lista que aparece en el cuadro de esta página, que es parte de una elaborada por la Comisión Arancelaria de Costa Rica, se podrán apreciar algunas de las diferencias entre el arancel anterior y el actual.⁴⁴

Si bien es cierto que el grado particular de elevación de la tarifa en comparación con la anterior no podría ser medido satisfactoriamente sino sobre la base de un radio más amplio de artículos que sean de significación en el valor de la importación total, de todos modos la lista anterior da una idea relativa de la medida y sentido de las modificaciones efectuadas y provee ocasión para algunas observaciones. Parece, en primer lugar, que a veces el interés fiscal hubiese predominado sobre la intención del favorecimiento de la importación de implementos y materias primas necesarias para la producción, ya que algunos de ellos conservan aforos que todavía pueden considerar-

⁴³ *La Gaceta* (Diario Oficial), 21 febrero de 1954. Hay que tener en cuenta, por lo demás, que el paso del aforo adicional *ad valorem* de la base del precio FOB a la del precio CIF ha sido uno de los factores que ha contribuido a aumentar la intensidad media.

⁴⁴ *La Gaceta* (Diario Oficial) 21 de febrero de 1954. La clasificación en categorías es la de la Comisión Arancelaria.

COSTA RICA: EQUIVALENTES *AD VALOREM* MINIMOS, POR CATEGORIAS, DEL NUEVO ARANCEL DE ARTICULOS DE IMPORTACION

	Anterior arancel (Por- ciento)	Nuevo arancel (Por- ciento)
1. Importaciones indispensables	—	10
Semillas de papa	6	10
Arados	12	10
2. Importaciones muy útiles a la pro- ducción nacional.	—	15
Cueros de becerros y reses pe- queñas, sin curtir	12	15
Acido sulfúrico	57	15
3. Importaciones muy útiles y de gran consumo o beneficio popular	—	20
Manteca de puerco, refinada	24	24,7
Hilo de rayón	24	24
Arandelas de hierro	44	20
4. Importaciones útiles y de consumo extenso	—	30
Sales de Epsom	98	32
Papel tapiz	29	31
5. Útiles en su clasificación genérica pero susceptibles de que en ellas predominen características de lujo	—	45
Lápices automáticos, metal ordi- nario	22	45
Relojes de mesa y de pared	45	99
6. Artículos semi-suntuarios	—	75
Salmón en latas	22	73
Automóviles	77	90
7. Artículos de lujo	—	120
Aguas aromáticas para el tocador	55	122
8. Artículos con aforo de intención prohibitiva de las importaciones	—	175
Cigarrillos	108	175
Whisky	335	451
Ropa de piel fina	66	147

se fuera de línea con esa intención, la cual evidentemente no se realiza por completo sino con la exención, o, por lo menos, con un aforo de propósito meramente estadístico. En otras ocasiones se nota que el buscado proteccionismo, igualmente manifestado por la Comisión, se ha quedado a medio camino —el caso de la manteca de cerdo— predominando el afán de no encarecer consumos populares y dando por lo tanto preferencia a urgencias inmediatas de moderación del costo de la vida sobre miras de más largo alcance de desarrollo económico. Dejando de lado casos de escasa significación que, por reproducir siempre algunos, se han incluido en la lista antedicha —tales los lápices automáticos o las sales de Epsom— cabe to-

davía observar que en otros, como el del salmón, debe haber predominado para elevarlo, más que la clasificación de semi-suntuario que se le atribuye, la consideración de carácter proteccionista de que es susceptible de competir, como sustituto, con el atún de producción nacional. La intensificación del impuesto, en fin, sobre otros artículos definidos como semi-suntuarios o como suntuarios aparece como de intención clara y corresponde a una política impositiva que solicita imprimir un carácter de progresividad indirecta al arancel al gravar más intensamente los consumos que se supone exclusivos, o poco menos, de los sectores de más altos ingresos, aun a riesgo —y allí reside el problema— de fomentar el contrabando de los artículos respectivos.

3. Rendimiento

El análisis del rendimiento de los impuestos aduaneros en un estudio de esta índole se justifica esencialmente por dos propósitos, el de medir a través del tiempo las variaciones de la participación de dichos impuestos en los ingresos tributarios de conjunto y, además, el de evaluar la intensidad fiscal media del arancel y de los restantes impuestos a la importación, operación que viene a traducirse en la medición del equivalente *ad valorem* de la importación representado por los impuestos que la gravan.

Entre 1939 y 1946, disminuyó en El Salvador y en Costa Rica la participación de los ingresos de carácter aduanero bien sea en los presupuestos totales o en las percepciones tributarias, y descendió también la intensidad fiscal media arancelaria, confirmando la inelasticidad de que dan muestra los aranceles específicos en presencia de alzas sostenidas de los precios de los artículos de importación. De acuerdo con Wallich y Adler se habrían efectuado en El Salvador en

la época citada los siguientes cambios:⁴⁵

	Participación de los impuestos de importación en los ingresos fiscales (Por ciento)	Equivalente ad valorem de los derechos arancelarios (Por ciento)	Equivalente ad valorem del total de impuestos sobre la importación (Por ciento)
1938/1939	53	48,1	41,4
1946	38	28,4	22,6

En tanto que según Lynch la situación en Costa Rica se habría desenvuelto más o menos en la forma siguiente:⁴⁶

⁴⁵ *Op. cit.*, cuadros 12 y 82.

⁴⁶ *Op. cit.*

	Participación de los derechos arancelarios en los ingresos fiscales (Por ciento)	Participación de los impuestos de importación de los ingresos fiscales (Por ciento)	Equivalente ad valorem de los derechos básicos y de los recargos en relación con el total de importaciones (Por ciento)
1939	47,5	54,3	29,8
1946	39,4	47,4	16,3

Según se verá más adelante en este capítulo (ver también los cuadros 24 a 30) dichas participaciones y equivalentes *ad valorem* han descendido fuertemente durante el período en cuestión en todos los países, excepto uno, confirmando así la hipótesis de la inelasticidad de los aranceles de carácter específico. La excepción indicada la constituye el caso de Nicaragua, en que la participación de los derechos arancelarios en el total de impuestos sobre la importación y en los ingresos de carácter tributario, así como el equivalente *ad valorem* de las importaciones representado por el rendimiento de los aforos del arancel, más bien se elevaron. Sin embargo, se registra un descenso en la participación del conjunto de impuesto sobre la importación en los ingresos tributarios totales y en el equivalente *ad valorem* de los primeros.

En el período 1947-1954, los impuestos de conjunto sobre la importación han conservado en todo Centroamérica su importancia tradicional como una de las fuentes principales de recursos de los presupuestos y aportan en particular una proporción considerable de los ingresos de carácter tributario. Es de notar, sin embargo, que la participación respectiva ha mantenido más fuertemente su importancia en Honduras, Costa Rica y Nicaragua, contribuyendo regularmente la mitad y hasta más del conjunto de ingresos de carácter tributario, en tanto que ha mostrado una tendencia en Guatemala y El Salvador a constituir únicamente alrededor de la tercera parte de los últimos, pues en estos países es mayor que en los demás el impuesto sobre la exportación de café.

a) Guatemala

Como Guatemala ha empleado liberalmente los impuestos adicionales y los recargos para compensar la rigidez de un arancel que no ha sufrido una modificación fundamental de conjunto, la participación de los derechos arancelarios en los impuestos totales sobre la importación sufre una trayectoria de descenso que pese a alternativas ocasionales de recuperación, hace disminuir la participación de los primeros en los últimos de 65,15 por ciento en 1946/1947, 49,44 por ciento en 1953/1954. (Véase el cuadro 24). En el mismo período se ve disminuir naturalmente en dicho país la proporción de los derechos arancelarios en los

Cuadro 24

GUATEMALA: RELACION ENTRE IMPUESTOS A LA IMPORTACION, INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES Y VALOR DE LA IMPORTACION
(Porcientos)

Año	Participación de los derechos arancelarios en el conjunto de impuestos a la importación	Participación de los derechos arancelarios en los ingresos de carácter tributario	Participación del conjunto de impuestos a la importación en los ingresos de carácter tributario	Equivalente ad valorem bruto de los derechos arancelarios	Equivalente ad valorem bruto del conjunto de impuestos a la importación
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1938/1939	74,54	33,30	44,68	18,15	24,35
1946/1947	65,15	23,89	36,66	13,47	20,68
1947/1948	63,18	26,20	41,46	12,78	20,23
1948/1949	63,30	26,69	42,16	12,97	20,49
1949/1950	65,56	28,85	44,01	14,69	22,40
1950/1951	65,15	27,31	41,93	14,89	22,86
1951/1952	59,22	22,86	38,61	14,41	24,31
1952/1953	56,52	21,04	37,22	15,75	27,86
1953/1954	49,44	18,80	38,03	13,97	28,25

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, sobre la base de estadísticas oficiales.

ingresos tributarios de conjunto (esta cambia, a través de altibajos, de 23,89 por ciento al comienzo del período a 18,80 por ciento al final). La participación de la totalidad de gravámenes de conjunto sobre la importación en los ingresos totales de carácter tributario ha ido sufriendo oscilaciones varias a través del período pero al fin del mismo vienen a colocarse en cifra que acusa escasa variación respecto a la inicial (38,30 por ciento en 1953/1954 en comparación con 36,66 por ciento en 1946/1947), como efecto a la vez del procedimiento de compensar con la creación de impuestos adicionales la falta de flexibilidad del arancel y del hecho de que el resto del sistema tributario

no ha recibido alteraciones de fondo que rompan el equilibrio por motivo de una participación sustancialmente mayor de otros impuestos en los ingresos tributarios de conjunto.

b) *El Salvador*

En el caso de El Salvador aparece una fuerte y constante participación de los derechos arancelarios en el producto de conjunto de los diferentes gravámenes sobre la importación, de alrededor del 75 por ciento a las inmediaciones del 80 por ciento. Dicho alto nivel se explica por haber sido El Salvador un país que no ha utilizado los derechos y recargos adicionales

Cuadro 25

EL SALVADOR: RELACION ENTRE IMPUESTOS A LA IMPORTACION, INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES Y VALOR DE LA IMPORTACION
(Porcientos)

Año	Participación de los derechos arancelarios en el conjunto de impuestos a la importación	Participación de los derechos arancelarios en los ingresos de carácter tributario	Participación del conjunto de impuestos a la importación en los ingresos de carácter tributario	Equivalente ad valorem bruto de los derechos arancelarios	Equivalente ad valorem bruto del conjunto de impuestos a la importación
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1940 . . . . .	...	...	52,80	...	45,37
1946	81,04	33,17	43,29	23,05	28,44
1947	77,46	37,72	48,70	20,68	26,57
1948	74,92	34,62	46,22	18,01	24,03
1949	78,36	34,48	44,04	21,65	27,67
1950	79,15	35,20	44,48	23,75	30,00
1951	77,82	30,41	39,07	20,51	26,35
1952	77,01	29,92	38,85	19,69	25,57
1953	76,76	29,41	38,31	20,11	26,99
1954	80,51	27,46	34,10	19,86	24,67

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, sobre la base de estadísticas oficiales.

en el grado que algunos otros de Centroamérica y que, además, no ha mantenido tampoco cambios diferenciales. Aparte de aumentos eventuales en el curso del período estudiado y que indudablemente han sido determinados bien por cambios de la estructura arancelaria misma, bien por presuntas alteraciones en algunos de los derechos adicionales y recargos o, en fin, por modificaciones en la composición de las importaciones, las participaciones de los derechos arancelarios y del conjunto de gravámenes sobre la importación en los ingresos totales de carácter tributario, descendieron de 1948 a 1953. Esta reducción es fácilmente explicable si se recuerda el incremento durante la época de la contribución de los impuestos de exportación y, en menor grado, del impuesto sobre la renta (véase el cuadro 25).

c) Honduras

En lo que toca a Honduras se justifica analizar separadamente, de un lado, las participaciones estudiadas y, de otro, los equivalentes *ad valorem* en consideración, porque en el caso de los últimos se dispone de cifras de fuente oficial acerca del valor de la importación exenta de derechos, lo cual permite una depuración más satisfactoria del impacto efectivo de la tributación aduanera sobre las importaciones.

La participación de los derechos arancelarios en la imposición de conjunto sobre la importación, como se destaca en el cuadro 26, ha demostrado de 1946 en adelante un margen de variación mucho menos fuerte que el de las otras participaciones. El rígido arancel específico ha aportado regularmente menos de la mitad de la imposición aduanera total y la contribución en ésta de los impuestos adicionales y recargos —generalmente con base *ad valorem* y, por lo tanto, dotados de cierta elasticidad—, ha venido siendo en el período superior al 50 por ciento.

El descenso de la una y la otra participación en los ingresos de carácter tributario se explica sobre todo por la influencia, desde 1949, en un presupuesto relativamente moderado, del impuesto sobre la renta, que ha llegado a ofrecer rendimiento de importancia por virtud de afectar a empresas extranjeras beneficiarias de exención en sus contratos originales, como la Tela Railroad Co.

En el cuadro 27 se presentan los equivalentes *ad valorem* brutos y netos, de los gravámenes a la importación. Es de notar la elevación del equivalente *ad valorem* neto o sea, del que se puede deducir tomando exclusivamente en cuenta las mercancías sujetas al régimen arancelario con sus modificaciones convencionales, en comparación con lo que puede calificarse de equivalente *ad valorem* bruto, o sea la correspondencia general entre los impuestos recaudados y el valor de toda la mercancía importada incluso la exenta del régimen arancelario. El equivalente neto así medido, que obviamente posee mucha mayor significación para los propósitos de este estudio, crece en el caso de los derechos arancelarios regularmente en algo más del 50 por ciento en comparación con el equivalente bruto, y a veces en bastante más; e igualmente, aunque no de tanta magnitud, se muestra fuerte el aumento de equivalente bruto a equivalente neto cuando se trata del conjunto de impuestos sobre la importación.⁴⁷

Si se pudiera efectuar la misma depuración para el caso de los demás países de Centroamérica, es de de-

⁴⁷ La cifra de derechos adicionales y recargos incluye algunos impuestos a que también, o especialmente, están sujetas ora mercancía libre de derechos arancelarios en virtud del arancel o de acuerdos comerciales (como el celebrado con Estados Unidos), ora mercancía liberada por razón de exoneraciones derivadas de contratos de concesión o de leyes y decretos especiales.

Cuadro 26

HONDURAS: RELACION ENTRE IMPUESTOS A LA IMPORTACION E INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES

(Porcientos)

Año	Participación de los derechos arancelarios en el conjunto de impuestos a la importación	Participación de los derechos arancelarios en los ingresos de carácter tributario	Participación del conjunto de impuestos a la importación en los ingresos de carácter tributario
1938/1939	62,19	39,86	64,08
1946/1947	43,95	26,27	59,76
1947/1948	41,75	25,02	59,93
1948/1949	43,53	25,52	58,63
1949/1950	46,28	24,24	52,37
1950/1951	43,93	21,40	48,72
1951/1952	42,41	22,49	53,02
1952/1953	46,14	23,52	50,98
1953/1954	42,25	20,92	49,51

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 27

HONDURAS: EQUIVALENTES AD VALOREM BRUTOS Y NETOS DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS Y DE LOS IMPUESTOS TOTALES SOBRE LA IMPORTACION

Año	Valor de la importación total	Valor de la importación sujeta a derechos arancelarios	Derechos arancelarios de importación	Impuestos totales sobre la importación	Equivalente ad valorem bruto de los derechos arancelarios ^a	Equivalente ad valorem bruto de los impuestos a la importación ^a	Equivalente ad valorem neto de los derechos arancelarios ^b	Equivalente ad valorem neto de los impuestos a la importación ^b
		(Millones de lempiras)				(Porcientos)		
1938/1939	19,40	10,470	3,34	5,37	17,22	27,68	32,84	50,39
1946/1947	58,86	35,441	4,87	11,08	8,32	18,92	13,74	31,26
1947/1948	71,21	41,062	5,24	12,55	7,36	17,62	12,76	30,56
1948/1949	67,96	38,462	5,48	12,59	8,06	18,52	14,25	32,73
1949/1950	68,34	40,123	6,59	14,24	9,65	20,85	16,42	35,49
1950/1951	78,90	45,964	7,28	16,57	9,23	20,98	15,84	36,05
1951/1952	109,18	57,311	8,69	20,49	7,96	18,77	15,16	35,75
1952/1953	114,94	63,674	9,32	20,20	8,11	17,58	14,64	31,72
1953/1954	98,30	...	8,98	21,25	9,14	21,61	...	...

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, sobre la base de estadísticas oficiales.

^a Sobre la importación total

^b Sobre la importación sujeta a régimen arancelario.

ducir que el nivel forzosamente más alto del equivalente neto sobre el bruto presentaría, con todo, un margen de incremento menor, pues es improbable que en ellos — y sobre todo en El Salvador y en Nicaragua donde no desenvuelve actividades la United Fruit Co.— el valor de la importación exonerada en virtud de contratos de concesión sea tan elevado como en Honduras, donde asciende regularmente a alrededor de la tercera parte de la importación total. Esa impresión se ve confirmada cuando se compara el valor fiscal de las exenciones y exoneraciones en Costa Rica, por ejemplo, y en Honduras. En Costa Rica el valor fiscal de lo exento y exonerado en 1952 y 1953 constituyó el 20,6 por ciento y el 21,7 por ciento del monto a que habría ascendido el producto de los derechos arancelarios de no existir exenciones distintas de las contenidas en el sistema arancelario.⁴⁸ En tanto que del *Informe de Hacienda* de Honduras de 1952/1953 se deduce que el valor fiscal de las exenciones y exoneraciones de ese año, contando exclusivamente las que, por razones indicadas, se toman en cuenta en este estudio, fue de algo más de 27 millones de lempiras, lo que viene a constituir el 290 por ciento del de la recaudación derivante de derechos arance-

⁴⁸ El valor fiscal de las liberaciones de derechos en Centroamérica parece hasta el presente haber sido calculado por los autores como Lynch que han abordado el asunto, de acuerdo con la fórmula $\frac{a}{b}$ en que *a* representa los derechos exonerados y *b* las recaudaciones efectivamente derivadas de la aplicación del arancel. En este estudio se emplea la fórmula $\frac{a}{a+b}$ que viene a ser más realista, desde luego que *a+b* corresponde a la cantidad recaudable de no existir las exenciones tomadas en cuenta.

larios y como el 390 por ciento de lo que se habría satisfecho por tal concepto de no existir las indicadas liberaciones de derechos.

La conclusión tiene que ser que, en cuanto a rendimiento fiscal se refiere, y posiblemente en cuanto a protección razonable de un asequible grado de desarrollo industrial, el problema no se resuelve con una simple elevación de aforos como la que ha verificado la reforma arancelaria que acaba de dictarse, a menos que no se verifique, además, una revisión, sea de las disposiciones sobre exoneración, sea de su aplicación práctica, o de ambas a la vez, en el sentido de limitar el privilegio a aquellas liberaciones de derechos justificadas por motivos de fomento económico, de interés público general o de reciprocidad.

d) *Nicaragua*

El caso de Nicaragua se presta todavía menos que los anteriores a un examen completo de los rendimientos de los impuestos que pesan sobre la importación por circunstancias inherentes al modo como se desarrollaron a mitad del período estudiado —específicamente de 1948/1949 a 1951/1952— los cambios múltiples existentes en el país. En efecto, al comienzo de ese trienio las importaciones fueron cubiertas en gran parte a través de un mercado de certificados de cambio de tipo errático, con lo cual se hace imposible la conversión del valor de las importaciones de córdobas oro —o de dólares— a córdobas corrientes; y en los dos años últimos del período indicado, no existen sino cifras muy incompletas acerca del rendimiento del impuesto adicional de importación implícito en la existencia de recargos cambiarios diferenciales por cate-

Cuadro 28

NICARAGUA: RELACION ENTRE IMPUESTOS A LA IMPORTACION, INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES Y VALOR DE LA IMPORTACION

(Porcientos)

Año	Participación de los derechos arancelarios en el conjunto de impuestos a la importación	Participación de los derechos arancelarios en los ingresos de carácter tributario	Participación del conjunto de impuestos a la importación en los ingresos de carácter tributario	Equivalente ad valorem bruto de los derechos arancelarios	Equivalente ad valorem bruto del conjunto de impuestos a la importación
1939/1940	34,14	23,45	68,70	15,60	38,20
1946/1947	54,82	32,58	59,44	16,88	30,80
1947/1948	58,12	31,18	53,65	14,02	24,12
1948/1949	57,57	32,50	56,46	15,17	26,35
1952/1953	38,59	24,15	62,55	11,28	38,80
1953/1954	44,17	27,19	61,56	12,34	27,94

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, sobre la base de estadísticas oficiales.

gorías de importaciones, de donde la imposibilidad de basarse, para establecer las relaciones solicitadas, en cifras de relativa exactitud sobre el monto total de los gravámenes que en esos dos años afectaron a la importación.

Los porcientos de principio y fin de período presentados son con todo significativos (véase el cuadro 28). El efecto de los recargos cambiarios, que en 1952/1953, por ejemplo, llegaron a producir tanto como 23 millones de córdobas, se ve reflejado conjuntamente en intensos descensos de 1947/1948 a 1952/1953 de la participación de los derechos arancelarios en los impuestos de conjunto sobre la importación y en los ingresos totales de carácter tributario y, lógicamente, en un aumento de menor grado, pero sin embargo

considerable, de la contribución de los segundos en los terceros. Como era de esperarse, el equivalente *ad valorem* de los derechos arancelarios desenvuelve la trayectoria descendente a que lo obliga la inelasticidad de los aranceles específicos ante alzas de los precios de importación. En tanto que la acción compensatoria de los recargos, y sobre todo de los de carácter cambiario, se contempla muy bien en las oscilaciones entre márgenes mucho más moderados que denota el equivalente *ad valorem* del total de impuestos sobre la importación.

e) Costa Rica

En el cuadro 29, referente a Costa Rica, se observa un descenso de la participación de los impuestos a

Cuadro 29

COSTA RICA: RELACION ENTRE IMPUESTOS A LA IMPORTACION, INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES Y VALOR DE LA IMPORTACION

(Porcientos)

Año	Participación de los derechos arancelarios en el conjunto de impuestos a la importación	Participación de los derechos arancelarios en los ingresos de carácter tributario	Participación del conjunto de impuestos a la importación en los ingresos de carácter tributario	Equivalente ad valorem de los derechos arancelarios	Equivalente ad valorem del conjunto de impuestos a la importación	Monto de las exenciones y exoneraciones	Porcentaje de las exenciones y exoneraciones sobre el monto de los derechos arancelarios ^a
1939 . . . . .	...	...	66,71	...	24,43	24,4	...
1947	76,24	49,03	64,32	12,86	16,87	...	...
1948	74,01	42,01	56,72	13,41	18,11	...	...
1949	67,39	29,12	43,21	13,16	19,53	19,45	37,8
1950	48,16	25,39	52,71	14,45	30,01	21,06	35,8
1951	71,34	36,85	51,64	18,64	26,13	21,97	31,2
1952	99,28	47,53	47,78	21,09	21,24	31,33	27,1
1953	99,73	52,41	52,55	24,57	24,64	28,98	20,6
1954	99,71	56,85	57,01	27,91	27,79	...	...

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, sobre la base de estadísticas oficiales.

^a El porcentaje representa la relación entre el monto a que habrían ascendido los derechos arancelarios de no haber exenciones y estas últimas.

la importación en el total de ingresos tributarios, primero en 1948, año de circunstancias anormales en que no se facilita el análisis, y luego, con carácter más intenso en 1949, cuando aumenta decisivamente la contribución de otros rubros de ingresos a raíz de la creación del impuesto sobre el capital (1848), de la aplicación del impuesto sobre la renta a la Compañía Bananera (impuesto del 15 por ciento sobre las utilidades del contrato de 27 de diciembre de 1948) y del aumento de los impuestos sobre cigarrillos y licores (21 de enero y 9 de febrero de 1949, respectivamente). En 1950, las participaciones de los derechos arancelarios siguen bajando, tanto en los ingresos de conjunto sobre la importación como en el total de los ingresos de carácter tributario, al paso que aumenta la de los segundos en los terceros también considerablemente, todo por efecto de la intensificación de los recargos cambiarios, contados en este estudio como un impuesto adicional sobre la importación. La reforma arancelaria de 1951, que pasó al arancel la casi totalidad de los impuestos adicionales y recargos, y la eliminación en el mismo año de diferenciales de cambio de tanta intensidad, que fueron sustituidos por un sistema más simple y menos gravoso para la importación, produce el efecto que era de esperar de inclinar la balanza hacia las participaciones de los derechos arancelarios, disminuyendo, a la par la del conjunto de impuestos sobre la importación en los ingresos de carácter tributario, ya que el impacto total de la tributación aduanera es menor porque los aforos no fueron subidos sino en relación mucho menor de lo que se bajaron, o eliminaron, los recargos cambiarios. Las consecuencias de las antedichas reformas actúan con mayor intensidad en igual sentido en 1952 y para los dos últimos años de la serie; sin variación apreciable de la participación de los derechos arancelarios en el conjunto de impuestos sobre la importación, se produce un aumento de la contribución de los primeros en los ingresos tributarios totales y, por repercusión, de los segundos en los últimos, cuyas causas posiblemente habría que buscar no sólo en el incremento de la propia importación sino en desplazamientos en su composición interna en el sentido del aumento de las importaciones suntuarias o al menos no esenciales, el cual necesariamente había de ocasionar un incremento más que proporcional del rendimiento de los derechos de importación.

En cuanto a los equivalentes *ad valorem*, el de los derechos arancelarios muestra claramente una evolución concorde con la reforma arancelaria y luego con el fenómeno antedicho de variaciones en la composición de las importaciones, sin contar con la tendencia al descenso de la importancia relativa de las exoneraciones.

4. Algunas consideraciones adicionales

El caso de Nicaragua plantea, al considerarse la transición de un sistema de cambios múltiples de importación a uno de impuestos de importación equivalentes, un problema de dimensión centroamericana y hasta quizás latinoamericana.

A guisa de conclusión cabe sintetizar recalcando, en primer lugar, la importancia siempre considerable que, a pesar de reformas a la estructura fiscal —establecimiento del impuesto sobre la renta, desarrollo de los impuestos a la importación, aumentos en los de consumo interno— continúan conservando los impuestos de importación entre los ingresos tributarios centroamericanos. En segundo, la conveniencia de que todos los países simplifiquen su estructura de impuestos sobre la importación, eliminando los derechos adicionales y recargos, como ya lo han hecho algunos de ellos, ateniéndose al arancel como instrumento exclusivo o poco menos de dicha especie de tributación. En tercero, los efectos fiscales de la inelasticidad propia de los aranceles específicos ha sido mitigada en los últimos años en Centroamérica por la ocurrencia de fenómenos como el aumento de capacidad adquisitiva que altera la composición de las importaciones en el sentido de desarrollar las suntuarias, y la existencia eventual, en un par de casos, de sistemas de cambios múltiples que hicieron crecer el impacto fiscal del conjunto de impuestos de toda índole, abiertos u ocultos, sobre la importación. Sin embargo, el hecho de no haber podido medir con exactitud el descenso en valor de las exenciones y exoneraciones a efectos de tomarlas en cuenta para obtener un cálculo más preciso de los equivalentes impositivos *ad valorem* de las importaciones, ha conducido a mostrar en los cuadros presentados un aumento en parte aparente de la intensidad del arancel. Por último, es de observar que si la intensidad media de los aranceles específicos no ha continuado en los últimos años la trayectoria de descenso que fue verificada para períodos más largos por otros autores⁴⁹ y que fue adjudicada a su inflexibilidad en presencia de un aumento de los precios de los artículos de importación, es fundamentalmente porque en los últimos años dichos precios en lugar de marcar un descenso sostenido, o bien han oscilado diversamente cada año o cada bienio (1947 a 1951) o bien se han mantenido más o menos estables, como a partir de 1951. Por motivos obvios —entre ellos el peligro de alentar el contrabando— una modificación de los aforos difícilmente podrá efectuarse hasta conducirla a niveles de aumento que la constituyan no

⁴⁹ Particularmente Wallich y Adler, *op. cit.*, p. 304, cuadro 82, Apéndice D. y Brovedani, *op. cit.*, capítulo intitulado "El Salvador, Tariff Structure —Some suggestions for reform". Ver igualmente, no ya sobre la intensidad media del arancel sino sobre la de todos los impuestos de importación, Lynch, *op. cit.*, pp. 9 y 11, y, en fin, *Política comercial y libre comercio en Centroamérica* (E/CN.12/CCE/11), p. 39.

CENTROAMERICA: EVOLUCION DEL VALOR DE LA IMPORTACION Y DEL MONTO DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS

	Año	Valor de las importaciones (Millones de unidades nacionales) ^a	Indice	Derechos arancelarios (Millones de unidades nacionales) ^b	Indice	Equivalente ad valorem bruto de los derechos arancelarios (Porcentaje)	Indice
Guatemala ^c	1938/1939	20,00	39,9	3,63	53,8	18,15	134,7
	1946/1947	50,10	100,0	6,75	100,0	13,47	100,0
	1947/1948	64,30	128,3	8,22	121,8	12,78	94,9
	1948/1949	70,10	139,9	9,09	134,7	12,97	96,3
	1949/1950	70,00	139,7	10,28	152,3	14,69	109,0
	1950/1951	76,70	153,1	11,42	169,2	14,89	110,5
	1951/1952	79,80	159,3	11,50	170,4	14,41	107,0
	1952/1953	74,30	148,3	11,70	173,3	15,75	116,9
El Salvador ^c	1953/1954	82,20	164,1	11,48	170,1	13,97	103,7
	1940	20,27	21,9	7,81	41,1	38,53	187,2
	1946	52,84	57,2	12,18	64,1	23,05	112,0
	1947	92,33	100,0	19,09	100,0	20,58	100,0
	1948	103,84	112,5	18,70	98,4	18,01	87,5
	1949	101,97	110,4	22,08	116,2	21,65	105,2
	1950	121,68	131,8	28,90	152,1	23,75	115,4
	1951	162,60	176,1	33,35	175,5	20,51	99,6
Honduras ^d	1952	176,42	191,1	34,74	182,8	19,69	95,7
	1953	183,54	198,8	38,02	200,1	20,11	97,7
	1954	216,86	234,9	43,08	226,7	19,86	96,5
	1938/1939	19,40	32,9	3,34	68,6	17,22	207,0
	1946/1947	58,86	100,0	4,87	100,0	8,32	100,0
	1947/1948	71,21	121,0	5,24	107,6	7,36	88,5
	1948/1949	67,96	115,5	5,48	112,5	8,06	96,9
	1949/1950	68,34	116,1	6,59	135,3	9,65	116,0
Nicaragua ^d	1950/1951	78,90	134,0	7,28	149,5	9,22	110,8
	1951/1952	109,18	185,5	8,69	178,4	7,96	95,7
	1952/1953	114,94	195,3	9,32	191,4	8,11	97,5
	1953/1954	98,30	167,0	8,98	184,4	9,14	109,8
	1939/1940	31,80	33,5	4,96	30,9	15,60	92,4
	1946/1947	95,01	100,0	16,04	100,0	16,88	100,0
	1947/1948	115,53	121,6	16,20	100,1	14,02	83,0
	1948/1949	127,81	134,5	19,39	120,9	15,17	88,9
Costa Rica ^c	1949/1950	116,59	122,7	18,28	114,0	15,68	92,9
	1950/1951	174,31	183,5	22,01	137,2	12,63	74,8
	1951/1952	239,34	251,9	25,49	158,9	10,65	63,1
	1952/1953	290,74	306,0	32,80	204,5	11,28	66,8
	1953/1954	354,05	372,6	43,70	272,4	12,34	73,1
	1939	94,80	35,1	20,28	58,4	21,39	166,3
	1947	270,00	100,0	34,72	100,0	12,86	100,0
	1948	237,80	88,1	31,88	91,8	13,41	104,3
1949	243,40	90,1	32,04	92,3	13,16	102,3	
1950	258,40	95,7	37,35	107,6	14,45	112,4	
1951	312,90	115,9	58,35	168,0	18,64	144,9	
1952	381,00	141,1	80,35	231,4	21,09	164,0	
1953	413,60	153,2	101,65	292,8	24,57	191,0	
1954	453,40	167,9	126,94	365,6	27,91	217,0	

FUENTE: Comisión Económica para América Latina, sobre la base de estadísticas oficiales.

NOTAS:

a Las cifras de 1938/1939 correspondientes respectivamente a Guatemala y Nicaragua representan un valor aproximado deducido de los valores de la importación en los respectivos años civiles; las restantes de esos dos países provienen de datos de importación publicados en *International Financial Statistics*. La conversión de dólares a córdobas se verificó a 5,29 hasta septiembre de 1951, y de allí en adelante a 7,05; pero como desde parte de 1949/1950 al último mes nombrado existió sucesivamente en Nicaragua un mercado de certificados de cambio y un sistema de compensación que seguramente resultaban en un tipo de cambio para las importaciones indeterminable pero siempre superior a 5,29, deben considerarse subestimadas las cifras de 1949/1950 a 1951/1952. En cuanto a Honduras, los valores de la importación por año fiscal han sido extraídos de los *Informes de Hacienda, Crédito Público y Comercio*. Para El Salvador y Costa Rica, donde coincide el año fiscal con el civil, se han utilizado respectivamente la publicación *Comercio Exterior* de la Dirección de Estadística y Censos y las cifras del valor de la importación en moneda nacional de *International Financial Statistics*.

b *Memorias de Hacienda* y otros datos oficiales. En el caso de El Salvador la cifra de 1940 proviene del cuadro 82 (Apéndice D) de la obra citada de Wallich y Adler; y las de los demás años incluyen, además de los derechos arancelarios, recargos de menor cuantía que la presentación de los datos oficiales no permite discriminar de aquéllos. En el caso de Nicaragua, para las cifras netas de los primeros seis años fiscales presentados se rebajó de la cifra general de derechos arancelarios a los reintegros y condonaciones, suponiendo que todos, al igual de 1950/51, hubiesen sido exclusivamente concedidos por dicho concepto y en ningún caso en relación con los derechos de exportación. El dato de 1939 acerca de Costa Rica proviene del cuadro 2 del estudio citado de Lynch.

c Importaciones CIF.

d Importaciones FOB.

sólo en valla suficiente para moderar una excesiva propensión a importar, pero ni siquiera en elemento compensatorio cabal de las restricciones antes existentes a través de un sistema de cambios diferenciales y de cuotas y restricciones directas a la importación. La absorción parcial de los aumentos ocasionales de ingresos individuales por medio de la tributación directa conduciría a resultados más positivos que la restricción del crédito bancario para financiar importaciones, pero sólo a condición de que se resolviesen los obstáculos de orden administrativo que presenta su aplicación eficaz. Respecto a la restricción de créditos bancarios para la importación, sólo podría establecerse opinión segura conociendo exactamente en cuál grado los descuentos y redescuentos del banco central y la cartera de los bancos comerciales están compuestos por obligaciones del comercio importador, o sea, si se estuviese en situación de determinar cuál sería la eficacia de una acción restrictiva como la propuesta. Es en todo caso un hecho conocido que en países de la estructura económica de Nicaragua buena parte de la importación es financiable, en muchos casos, con fondos propios de exportadores que al propio tiempo son importadores, y en otra buena parte por medio de créditos otorgados desde el extranjero y que son prácticamente cubiertos a la venta de la mercadería, eventualidades ante las cuales pesan poco las medidas como la dosificación del crédito bancario que se pongan en juego para restringir las importaciones. Un sector de los importadores tiene una liquidez que puede calificarse de autónoma, o, en todo caso, más exactamente hablando, de medios propios de financiar sus compras de artículos suntuarios en el exterior. Es justamente esa situación una de las razones que ha obligado a optar, ante situaciones difíciles de la posición internacional de pagos, por medidas más directas como los controles de cambio y de las importaciones, pese a los inconvenientes inherentes a este tipo de medidas.

El análisis particular del caso nicaragüense ha dado oportunidad para revisar algunos problemas que, en forma distinta por razón de la diferencia de las estructuras impositivas, se presentan igualmente en los otros países del Itsmo. Es de interés en todo caso destacar que los análisis de diversas situaciones fiscales —la de los impuestos de exportación y la de los de importación conducen siempre a la misma conclusión de que, con todos los obstáculos que presenta su perfeccionamiento con vista a su correcta aplicación,

la tributación directa es el medio, si no único, el más eficaz entre los muchos que pueden concordemente aplicarse para que el estado disminuya las presiones inflacionarias, dirija los excedentes de recursos, originados en causas externas o internas de aumentos de los ingresos individuales y del nacional de conjunto, hacia finalidades de desarrollo, y evite en particular la disipación de los ingresos adicionales de divisas, provistos por situaciones excepcionales de bonanza de los precios de los productos exportables en los mercados externos en empleos que no adelantan el objetivo de la creación de economías mejor equilibradas, por menos dependientes de los vaivenes de dichos precios en el exterior.

Por lo demás, por cuanto a las perspectivas de aplicación de instrumentos correctivos de política comercial en caso de que la elevación y consolidación de los aforos en referencia se demostrase ineficaz, ante una emergencia, para defender la balanza de pagos y orientar los recursos de cambio extranjero en sentido provechoso para la economía, hay que tener en cuenta que la adhesión de Nicaragua al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) la coloca en una situación especial a este respecto, distinta de aquélla de que gozan los otros países centroamericanos que no han realizado tal adhesión. Al paso que éstos pueden mantener y, en caso de necesidad, establecer restricciones y controles cuantitativos, a Nicaragua le está vedado hacerlo libremente y sólo lo puede efectuar en ciertas condiciones y de acuerdo con requisitos fijados por el expresado acuerdo general.

En todo caso, cualquiera que fuere el alcance mayor o menor de los aforos de un nuevo arancel como substitución de un sistema de cambios diferenciales destinados a defender el equilibrio de la balanza de pagos, el nivel de las reservas y la estabilidad de la moneda —y que eventualmente puede constituir por igual un medio de protección para ciertos productos nacionales— un hecho que no debe descuidarse es que, con todas las limitaciones ya anotadas, el procedimiento de elevación de aforos aventaja a los cambios diferenciales, los controles y las restricciones, en que es de aplicación automática, con lo cual se presta menos que los últimos a las aplicaciones desiguales, imperfectas, laxas y hasta discriminatorias que en algunos países constituyen, más que cualquier otra, la causa del fracaso o de la limitación de los efectos del sistema de controles.

Capítulo VIII

TRIBUTACION DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS

1. *Consideraciones generales*

En Centroamérica la tributación de las empresas extranjeras constituye forzosamente un problema delicado debido a la necesidad de conciliar objetivos muy divergentes.

Por una parte, debe reconocerse que las empresas extranjeras que operan en el Istmo representan importantes sectores de la economía nacional. En consecuencia, como en el caso de las empresas nacionales, sobre ellas debe recaer una parte adecuada de los gastos que aparejan los servicios ordinarios del gobierno y los programas de desarrollo económico. Además, puede aducirse que como los impuestos que gravan a las empresas extranjeras recaen principalmente sobre personas que residen fuera del país, su aplicación como medio para financiar los gastos públicos resulta especialmente atractiva, pues equivale a transferir al gobierno fondos que de otro modo se gastarían en su mayor parte en el exterior, mientras que en el caso de los impuestos que gravan a los residentes lo más frecuente es que se paguen con fondos que se gastarían principalmente dentro del país. Por lo tanto, es más probable que los gastos públicos que se financian con impuestos abonados por las empresas extranjeras entrañen, en mayor medida que los gastos financiados con fondos obtenidos en otras fuentes, un aumento neto de la demanda de productos y servicios nacionales.

Por otra parte, se puede afirmar que si el propósito primordial consiste en atraer nuevos capitales del exterior, los gravámenes que afectan a las actividades mercantiles deben mantenerse a un nivel bajo. Además, las utilidades de las compañías extranjeras existentes en un país suelen constituir el principal medio para financiar la expansión de sus actividades en ese país. Por lo tanto, la imposición de fuertes tributos sobre las utilidades tendería a desalentar las nuevas inversiones de las empresas existentes, e incluso podría inducir las a transferir sus actividades a países que les ofrecen condiciones más favorables. Por estos motivos acaso convenga no sólo mantener los impuestos sobre las empresas mercantiles a un nivel bajo, sino también ofrecer privilegios tributarios especiales para atraer a nuevos inversionistas del exterior y para alentar a las empresas existentes a reinvertir sus utilidades.

Hasta hace poco, estas últimas consideraciones

parecen haber influido en grado considerable sobre el trato impositivo otorgado a las empresas extranjeras en Centroamérica. El método típico adoptado en los países del Istmo ha consistido en concederles un trato especial mediante contratos suscritos a largo plazo. En general, estos contratos eximen a las empresas de los impuestos que puedan crearse en el futuro, salvo los estipulados en los mismos, y les reconocen asimismo considerables privilegios con respecto al pago de derechos aduaneros y de impuestos sobre la propiedad.

Las reformas tributarias de los últimos años, y sobre todo la creación o el aumento del impuesto sobre la renta en los diversos países centroamericanos, han introducido un cambio de importancia en el trato tributario otorgado a las empresas extranjeras. Como se verá más adelante, éstas han sido colocadas en su mayoría bajo las condiciones generales del respectivo régimen tributario nacional, mediante disposiciones de las nuevas leyes impositivas que se aplican a todos por igual, y la revisión de las cláusulas de los contratos de concesión relativas a los impuestos.

Puede decirse que en la nueva política el aspecto de rendimiento fiscal tiene más peso que antes, hecho que se puede atribuir en parte a las mayores necesidades financieras que implican los programas de desarrollo. Sin embargo, esto no debe interpretarse como una despreocupación por las consideraciones en materia de incentivos. Entraña más bien una evolución gradual de los métodos distintos e inconexos que se seguían antes con respecto a determinadas empresas o industrias, para llegar a un enfoque más sistemático en que se tiene en cuenta la posible influencia del régimen tributario en su conjunto sobre los incentivos que dan impulso a las actividades industriales y comerciales.

En el presente capítulo se examinan varios factores determinantes de los recientes cambios de la política tributaria que afectan a las inversiones extranjeras en Centroamérica, y que probablemente influirán sobre la política que se seguirá en el futuro en materia impositiva.

En la segunda sección de este capítulo se describen factores tales como la importancia relativa, el origen nacional y los sectores de actividad de la actual inversión privada extranjera en Centroamérica, para así disponer de cierta base para apreciar las perspectivas de la afluencia futura del capital extranjero,

las fuentes potenciales de ese capital y la importancia relativa de las concesiones tributarias como incentivos.

La tercera sección considera ciertas disposiciones de las leyes fiscales de los países exportadores de capital actuales y potenciales, en la medida en que afectan a las empresas extranjeras en el Istmo. Estas estipulaciones tienen importantes consecuencias para el tratamiento fiscal acordado a estas empresas en los países en que se ha hecho la inversión. Se analizan con mayor detalle las disposiciones tributarias que afectan la renta de fuente extranjera en Estados Unidos, porque este país ha sido y probablemente seguirá siendo la principal fuente de capital privado extranjero en la región.

La cuarta sección comienza con un breve examen de la política tributaria seguida en Centroamérica en tiempos pasados con respecto a las empresas extranjeras. Se examinan después los cambios recientes desde el punto de vista del rendimiento fiscal y de sus probables efectos sobre la carga total de las empresas extranjeras afectadas, teniendo en cuenta las obligaciones tributarias potenciales de estas últimas en sus países de origen.

En la última sección del capítulo se exponen algunas observaciones, a guisa de conclusiones de carácter provisional, que no representan sino puntos de partida de futuras consideraciones de política tributaria concerniente a la inversión en los países centroamericanos. Al establecer tales consideraciones será del caso tomar en cuenta varios otros factores que influyen en las decisiones de los posibles inversionistas extranjeros, pero que no se estudian en este capítulo. Además, siendo parte de la política tributaria general, la tributación de la inversión extranjera debe tener igualmente a la vista consideraciones de orden administrativo y político o institucional así como sus probables efectos económicos.

2. *Las inversiones directas extranjeras en Centroamérica*

No se dispone de datos completos sobre las inversiones directas extranjeras en Centroamérica. Sin embargo, la información que se ha reunido en una publicación reciente de las Naciones Unidas¹ es suficientemente ilustrativa para los fines de este informe acerca de su origen, su orden de magnitud y su distribución entre diferentes tipos de actividades económicas.

Las inversiones extranjeras directas en Centroamérica provienen predominantemente de Estados Unidos. Las inversiones de otros orígenes (principalmente el Reino Unido y Canadá) sólo tienen alguna

importancia en Costa Rica y El Salvador. Se ha estimado que las inversiones de Estados Unidos en Costa Rica representaban casi las tres cuartas partes de un total de 105 millones de dólares en 1949. El resto consistía en inversiones británicas (alrededor de 21 millones de dólares) principalmente en empresas ferroviarias (Northern Railway Company of Costa Rica) y, en menor grado, en inversiones francesas y alemanas, que se estimó ascendían en 1938 a 4 y 3 millones de dólares, respectivamente.²

El total de las inversiones extranjeras privadas directas en El Salvador se estimó aproximadamente en 25 millones de dólares en 1951.³ Las de Estados Unidos, principalmente en transportes (International Railways of Central America) y en empresas de servicio público, representaban casi las tres cuartas partes de este total. Las inversiones británicas, estimadas en un valor nominal de 1,2 millones de libras esterlinas a fines de 1949, consisten principalmente en un interés mayoritario en The Salvador Railway Company, una fábrica de cigarrillos, una sucursal del Banco de Londres y América del Sur y diversas compañías de seguros que operan en el país. Las inversiones canadienses, estimadas en 4 millones de dólares en 1942, se han hecho en plantas de energía eléctrica pertenecientes a una subsidiaria de la International Power Company (del Canadá).

Se estima que las inversiones en empresas de Guatemala hechas por países distintos a Estados Unidos son muy pequeñas. Las inversiones británicas, que son de escasa importancia, incluyen intereses en una compañía de Estados Unidos que opera en el país y en la sucursal de un banco británico en la ciudad de Guatemala. En cambio, las inversiones de Estados Unidos, efectuadas principalmente en la agricultura (United Fruit Company) y en los transportes (International Railways of Central America), se estimaron en 108 millones de dólares a fines de 1952.

En Honduras predominan también fuertemente las inversiones directas de Estados Unidos. En 1943 eran de 37,2 millones de dólares y en 1952 habían ascendido ya aproximadamente a 81 millones representadas en gran parte por las inversiones en plantaciones bananeras hechas por la United Fruit Company y la Standard Fruit and Steamship Company, y en menor grado por inversiones en la minería.

Aun cuando las inversiones extranjeras privadas en Nicaragua han sido importantes en otros tiempos, habían descendido considerablemente por los prime-

² Stacy May and Associates, *Costa Rica: a Study in Economic Development*, op. cit., p. 263. Una estimación oficial, basada en una definición más restringida, calculó las inversiones directas totales de Estados Unidos en 62,1 millones de dólares a fines de 1950 (*Las inversiones extranjeras en América Latina*, p. 75).

³ Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, *Desarrollo industrial de El Salvador* (Doc. ST/TAA/J/El Salvador/R.10, Nueva York, 1952), p. 34.

¹ Naciones Unidas, *Las inversiones extranjeras en América Latina* (No. de venta 1954, II, G. 4); salvo indicación en contrario, la información presentada en esta sección se basa en esta publicación (pp. 84-88, 105-113, 118-121, 134-143 y apéndice, cuadro XV, p. 175).

CENTROAMERICA: VALOR DE LAS INVERSIONES DIRECTAS NORTEAMERICANAS AL FIN DE 1943 Y DE 1950

(Millones de dólares)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1943	1950	1943	1950	1943	1950	1943	1950	1943	1950
1. Transporte y servicios públicos ^a	6,0	10,8	13,4	16,8	62,8	72,2	8,1	8,8	0,7	0,9
2. Minería	—	—	—	—	[b]	[b]	2,1	...	2,1	...
3. Comercio	0,1	2,8	...	...	1,4	3,3	...	...	0,2	0,6
4. Distribución de petróleo	1,3	3,8	...	...	1,1	3,6	...	...	0,7	...
5. Industrias manufactureras	0,7	...	...	...	...	...	1,7	...	0,2	...
6. Agricultura	21,7	44,7	...	...	19,3	...	23,4	...	0,2	...
7. Otros	1,1	...	...	...	...	...	...	...	0,2	...
Total	30,9	62,1	14,9	18,5	86,9	105,9	37,2	61,9	4,3	9,0

FUENTE: Adaptado de Naciones Unidas, *Las inversiones extranjeras en América Latina* (No. de venta: 1954 II. G. 4), pp. 85, 105, 109, 118 y 134.^a Principalmente ferrocarriles, instalaciones portuarias, servicios de energía eléctrica, radio y telecomunicaciones.^b No disponible: dos compañías norteamericanas invirtieron en 1950 alrededor de 2,5 millones de dólares en la explotación de zinc y plomo (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *The Economic Development of Guatemala*, Washington, D. C., 1951, p. 123).

ros años de la guerra. Se debió esto en gran parte a la liquidación de las inversiones de Estados Unidos en ferrocarriles a principio de los años veinte y en empresas de servicios públicos en 1941, así como al abandono de la mayoría de las plantaciones bananeras de la Standard Fruit and Steamship Corporation a fines de los años treinta. En 1943 se estimaron las inversiones directas de Estados Unidos en sólo 4,3 millones de dólares. Por 1950 habían aumentado a 9,0 millones de dólares, en gran parte como resultado de un aumento de las inversiones en minas de oro. No se dispone de estimaciones del valor de las inversiones canadienses directas, que siguen en importancia. Se han concentrado también en las minas de oro, ya que tres de las seis compañías principales son de capital canadiense y corresponde a ellas más de la mitad de la producción de oro del país. Las inversiones británicas son de menor importancia y se han limitado a la banca y los seguros.

La sumaria revisión anterior indica a grandes rasgos la distribución por industrias de las inversiones extranjeras directas en Centroamérica, caracterizadas por una muy fuerte concentración en la producción agrícola para exportación, en los servicios de transportes y comunicaciones, en los servicios de energía eléctrica y también en empresas mineras en el caso de Honduras y Nicaragua. Esta distribución se expone un poco más claramente en el cuadro 31 que muestra los datos sobre las inversiones de Estados Unidos. Como éstas representan el grueso de las inversiones extranjeras directas en Centroamérica y las inversiones de otros países, fuera de las efectuadas en la agricultura para exportación se han confinado también a los mismos campos de actividad, el cuadro puede tomarse como bastante indicativo de lo que sucede en la región a este respecto.

Aun cuando los datos expuestos en dicho cuadro lo revelan sólo parcialmente, la tendencia de postguerra ha apuntado realmente hacia una mayor concen-

tración de la inversión extranjera tradicional en la región. Se ha debido en gran parte a los siguientes factores: *a*) las reinversiones de las compañías fruteras de Estados Unidos, sobre todo en Costa Rica y Honduras, encaminadas a intensificar la rehabilitación de las superficies de cultivo y la relocalización de las plantaciones bananeras; *b*) el aumento de las inversiones en la minería de oro en Nicaragua, en la minería de plata en Honduras y, en menor grado, en la de zinc y plomo en Guatemala; *c*) la intensificación de los servicios internacionales de dos compañías de aviación de Estados Unidos (Pan American y TACA), y *d*) la ampliación de la planta y equipo de las compañías de energía eléctrica en Costa Rica, El Salvador y Guatemala.⁴

En cambio, las inversiones extranjeras en la industria manufacturera y en el comercio han sido de menor importancia.⁵ En el período de postguerra las inversiones extranjeras en industrias secundarias se han destinado principalmente a unas cuantas plantas de transformación pertenecientes a la United Fruit Company.⁶ La única actividad comercial que ha atraído capital extranjero de alguna importancia ha sido la distribución de petróleo.

La fuerte concentración de la inversión extran-

⁴ Pueden encontrarse los detalles de estas actividades en los diversos Informes citados en la nota de la p. 19 en *Las inversiones extranjeras en América Latina*, loc. cit., y en otras dos publicaciones de las Naciones Unidas: *El Transporte en el Istmo Centroamericano* (No. de venta: 1953, VIII, 2) e *Informe Preliminar sobre la electricidad en América Central* (ST/TAA/J/Central America/R.1, 15 de agosto de 1954).

⁵ Aparte de las actividades de residentes extranjeros, particularmente en el comercio de importación y de menudeo, que aquí se consideran como actividades internas.

⁶ Estas comprenden dos plantas productoras de aceite de palma (en Costa Rica y Honduras) y una planta descortezadora de abacá en Costa Rica. En el último país hay también una planta enlatadora y congeladora de pescado perteneciente a una empresa estadounidense (véase Stacy May and Associates, op. cit., p. 122).

jera privada en Centroamérica en la agricultura y en las industrias extractivas para exportación y servicios conexos concuerda estrechamente con lo que sucede en general en otras regiones de producción primaria. Por supuesto, sería simplificar mucho las cosas explicar esta tendencia sólo por razones de naturaleza económica. Sin embargo, parece bastante claro que la explicación reside esencialmente, por una parte, en el muy limitado mercado interno en los diversos países del Istmo y, por la otra, en los grandes y crecientes mercados —salvo durante la depresión de los años treinta— para los productos centroamericanos en los centros industriales de Norteamérica y Europa.

El mercado interior de los países centroamericanos está limitado no sólo por el nivel absoluto de la población total y la falta de un sistema de transportes adecuado, que lo reduce todavía más en extensión geográfica, sino también, y en un sentido más importante, por la productividad relativamente baja y en consecuencia el reducido poder adquisitivo de los consumidores.⁷ Mientras esta condición prevalezca en Centroamérica habrá poco incentivo para que el capital extranjero privado sea invertido en industrias para el mercado interno. La demanda de los productos primarios de la región en los países inversionistas continuará influyendo grandemente por algún tiempo sobre la afluencia de ese capital. La posibilidad de que esta afluencia aumente sustancialmente en un futuro próximo dependerá en parte de que se hagan nuevos descubrimientos de productos minerales (por ejemplo, petróleo) en cantidades explotables.

A la luz de estas consideraciones, se pueden formular ciertas observaciones acerca de las potencialidades que encierran los privilegios tributarios como un medio para atraer inversiones extranjeras a la región.

Los incentivos tributarios pueden hacerse sentir de distintos modos para que las oportunidades de efectuar inversiones extranjeras resulten más atractivas; por ejemplo: a) reduciendo los costos de producción, al no imponer el pago de derechos de importación sobre los bienes de capital y las materias primas; b) aumentando el margen neto de utilidades, por medio de rebajas de las tasas del impuesto sobre la renta, o de exenciones al mismo durante periodos limitados; c) estabilizando el margen de utilidades mediante disposiciones que permitan compensar las pérdidas con las utilidades durante varios años; d) posibilitando un mayor grado de financiamiento de las empresas con recursos propios, por medios tales como la exención del pago de impuestos sobre las utilidades rein-

⁷ Se analiza este aspecto todavía más en CEPAL, *Integración y reciprocidad económicas en Centroamérica* (E/CN.12/AC.17/3), especialmente las pp. 26-32, así como en *Evaluación del programa de integración económica centroamericana y algunas posibilidades industriales adicionales* (E/CN.12/CCE/33, Rev. 1), cap. II.

vertidas, o la autorización para efectuar amortizaciones aceleradas.

Sin embargo, estas medidas resultan únicamente cuando existen oportunidades para efectuar inversiones, puesto que no crean de por sí dichas oportunidades. Esto ha quedado demostrado en los últimos años en Puerto Rico, donde un amplio programa de exenciones tributarias previsto para las nuevas empresas ha sido aparentemente uno de los principales factores que han quintuplicado la entrada de capitales norteamericanos para inversiones.⁸ En este caso, el éxito del programa puede atribuirse en gran parte al hecho de que los nuevos inversionistas tienen libre acceso al gran mercado continental y cuentan con otras ventajas derivadas de la integración de la Isla con la estructura económica, jurídica y política de los Estados Unidos.⁹

En Centroamérica no se pueden esperar resultados espectaculares mediante la concesión de privilegios tributarios a los inversionistas extranjeros, por amplios que sean los mismos, porque, como hemos señalado, las oportunidades de inversión son mucho más restringidas en cuanto a posibilidades de mercado. Las exenciones tributarias amplias, como las ofrecidas en Puerto Rico, pueden resultar en la práctica completamente inadecuadas para los países centroamericanos. Esto obedece al hecho de que las utilidades transferidas de Centroamérica a los Estados Unidos están sujetas al pago de impuestos en este último país en la medida en que no hayan sido gravadas en los países de origen.¹⁰ Lo mismo sucede con respecto al Canadá y el Reino Unido. Por lo tanto, las exenciones del impuesto sobre la renta pueden ofrecer poco atractivo para los inversionistas de estos países, puesto que no disminuyen el monto global de sus obligaciones tributarias.

Esto no implica que habría que desechar completamente los incentivos tributarios como instrumentos de la política de desarrollo económico, pues incluso en la actualidad no hay duda de que existen en esta región oportunidades para los inversionistas extranjeros en determinados campos de actividad, y es de esperar que estas oportunidades aumenten considerablemente en el futuro, cuando se amplíe el mercado mediante la formación de una zona de libre comercio

⁸ Véase, *Staff Papers presented to the Commission on Foreign Economic Policy*, Washington, febrero de 1954, p. 105.

⁹ La importancia de estos factores ha sido señalada en un estudio reciente, cuyo autor concluye, entre otras cosas, que en esencia se podrían haber alcanzado los mismos resultados con un programa de exenciones tributarias de duración y alcance más limitados (véase Milton C. Taylor, "Industrial Tax Exemption in Puerto Rico", trabajo publicado en el *National Tax Journal*, diciembre de 1954, pp. 359-371).

¹⁰ Por otra parte, las utilidades de las compañías norteamericanas que operan en Puerto Rico se hallan completamente exentas del impuesto federal de los Estados Unidos sobre la renta de las sociedades de capital (véase *United States Internal Revenue Code*, Sección 931).

o aun de una unión aduanera y se mejore el sistema regional de transportes.¹¹ Además, como se verá más adelante, los países de la región siguen teniendo un considerable campo de acción a pesar de la limitación a que nos hemos referido.

Teniendo presentes estas consideraciones, se puede concluir que a pesar de la limitada importancia que tienen actualmente los privilegios tributarios, los mismos pueden convertirse en un factor de importancia cada vez mayor para atraer capital extranjero a la región. Pero estos privilegios sólo producirán resultados si se aplican conjuntamente con otras medidas de carácter más fundamental, destinados a fomentar el desarrollo económico de los diversos países y a formar un mercado regional.

3. *Tributación en los países exportadores de capital, de los ingresos procedentes de inversiones hechas en el extranjero*

a) *Doble tributación internacional*

El principal obstáculo fiscal a las inversiones privadas extranjeras en Centroamérica es la doble tributación internacional, en virtud de la cual la renta de estas inversiones está sujeta a los impuestos del país de origen así como a los del país donde se las efectúa. Sin embargo, este obstáculo se ha salvado en gran parte con las medidas compensatorias unilaterales que han adoptado en los últimos 30 años los países que han sido y probablemente seguirán siendo las principales fuentes de capital extranjero en la región.

Así, las leyes impositivas vigentes en los Estados Unidos, el Reino Unido y el Canadá, establecen un régimen de deducciones tributarias en cuya virtud, cuando los impuestos que gravan a la renta obtenida en un país extranjero se hayan pagado en dicho país, podrán deducirse al liquidar los impuestos que el gobierno del país del contribuyente aplica sobre esos ingresos. En otros países que pueden ser fuente de capitales, como Bélgica, Francia, los Países Bajos y Suiza, las utilidades obtenidas de negocios realizados en el exterior están exentas de todos o casi todos los impuestos vigentes en dichos países en virtud de la estricta aplicación del principio de la territorialidad o de disposiciones sobre rebajas impositivas, que equivalen en algunos casos a la exención.¹²

¹¹ Véase *Evaluación del programa de integración centroamericana*, op. cit., sobre todo el capítulo V.

¹² Para más detalles véanse las siguientes publicaciones de las Naciones Unidas: *Régimen tributario aplicado por los Estados Unidos de América a las inversiones privadas estadounidenses en la América Latina* (No. de venta: 1953. XXV. 1), que se citará en adelante en la forma abreviada de "Régimen Tributario"; *Tributación de los contribuyentes extranjeros y de las rentas procedentes del extranjero en el Canadá* (documento mimeografiado E/CN.8/68/Add. 2, del 22 de diciembre de 1952); *Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados* (No. de venta: 1955. II. B. I.), pp. 33-34.

Como hemos señalado en el caso de Puerto Rico, las medidas unilaterales de exención tributaria que acabamos de mencionar (es decir, la exención total o parcial) ofrecen a los países importadores de capital la ventaja de ampliar sus posibilidades de conceder privilegios tributarios con el fin de atraer a los inversionistas extranjeros. Sin embargo, en Centroamérica la mayor parte de las inversiones extranjeras proceden de países que aplican el sistema de las deducciones, lo cual limita la posibilidad de ofrecer incentivos respecto de impuestos que no pueden descontarse de las obligaciones tributarias a que están sujetas las empresas extranjeras en los países donde tienen su sede, tales como los gravámenes que recaen sobre las exportaciones, las importaciones, la producción, la venta, la propiedad, etc., es decir, todos los impuestos que no sean el impuesto sobre la renta o se consideren sustitutivos del mismo en virtud de las leyes y reglamentaciones de los países de origen. A pesar de los recientes aumentos que han sufrido, los impuestos sobre las utilidades industriales y comerciales en Centroamérica son más bajos que en los países exportadores de capital. A reserva de una aclaración de importancia que hacemos más adelante, se puede afirmar que los privilegios otorgados con respecto a estos impuestos no reducen el monto neto de las obligaciones tributarias a que están sujetas las empresas extranjeras, sino que desplazan, simplemente, las recaudaciones por concepto de esos impuestos de los países de Centroamérica a los países exportadores del capital que aplican el sistema de las deducciones.

Por otra parte, considerando el asunto desde un punto de vista más amplio, resulta evidente que el sistema de las deducciones entraña ventajas para Centroamérica, porque si no se le aplicara, los países de esa región tropezarían con la enorme dificultad que plantearía la fuerte competencia de otros países que, en el afán de obtener capitales extranjeros, tratarían posiblemente de conceder mayores privilegios en materia impositiva. En este último caso los países del Istmo perderían una gran parte de las recaudaciones procedentes de los impuestos que gravan a las empresas extranjeras. Además, es muy dudoso que, en definitiva, cualquiera de ellos pudiese obtener más capitales del exterior que con el régimen tributario actual. Por lo tanto, se puede afirmar que el sistema de las deducciones protege los intereses fiscales de los países importadores de capital, pues tiende a impedir el sacrificio de una gran parte de sus ingresos públicos a cambio de algo que, a la postre, puede tener muy escaso valor como incentivo para las inversiones.

Por último hay que señalar que, a pesar de las mencionadas limitaciones, el sistema de las deducciones da margen a un considerable campo de acción respecto a los impuestos sobre las utilidades. Según se verá más detalladamente en la sección que sigue, esto se debe al hecho de que en muchos casos las utilida-

des obtenidas por las empresas extranjeras en Centroamérica no están sujetas al pago de impuestos en los países de origen del capital hasta el momento en que se las transfiere. Por lo tanto, el hecho mismo de que los impuestos sean más bajos en la región que en los países de origen es un aliciente para que los inversionistas extranjeros dejen sus utilidades en Centroamérica. Los países del Istmo pueden alentar la reinversión de esas utilidades concediendo privilegios adicionales, como por ejemplo la exención tributaria respecto de las utilidades reinvertidas, autorización para efectuar amortizaciones aceleradas y otras medidas análogas.

b) *Tributación en Estados Unidos de la renta derivada de la inversión extranjera*

En vista de la importancia de la inversión de Estados Unidos en Centroamérica, puede ser útil señalar los efectos de ciertas disposiciones de las leyes fiscales de Estados Unidos sobre la obligación de las empresas matrices de Estados Unidos con respecto a los impuestos que gravan la renta devengada por las sucursales o subsidiarias que operan en el Istmo. Se han analizado detalladamente estos efectos en un estudio anterior de las Naciones Unidas.¹³ Los siguientes párrafos se limitan a hacer un breve examen de algunos de los resultados de este estudio y de los aspectos que interesan a los países de Centroamérica.

La estructura del impuesto estadounidense sobre la renta de sociedades de capital (*corporations*) consiste en un impuesto normal de 30 por ciento sobre toda la renta gravable y en un impuesto adicional o sobretasa de 22 por ciento sobre la renta gravable que exceda de 25.000 dólares. Por lo tanto, para sociedades de alguna importancia, la cuota efectiva total se aproxima al 52 por ciento. Sin embargo, rara vez se aplica esta tasa íntegramente sobre las utilidades procedentes del extranjero. En primer lugar, se la reduce por el monto del impuesto extranjero sobre la renta pagado en el país donde se origina la última, la cual, como ya se ha notado, puede descontarse de la obligación correspondiente al impuesto sobre la renta de Estados Unidos. Además, la obligación tributaria real sobre la renta obtenida en el extranjero depende del tipo de organización jurídica de la empresa que se haya adoptado.

Pueden distinguirse tres formas: una sociedad estadounidense de capital puede hacer sus operaciones directamente, esto es, a través de una sucursal en el exte-

¹³ *Régimen Tributario...*, op. cit., pp. 8 a 51; los cambios habidos en la tributación sobre la renta de sociedades en Estados Unidos desde que se publicó este estudio (1952) no alteran en forma importante sus conclusiones. Entre esos cambios pueden mencionarse la prescripción del impuesto sobre utilidades excedentes el 30 de junio de 1954, como se había previsto en la legislación vigente entonces, y la abolición en 1954 de la llamada "limitación total" de la deducción de impuestos extranjeros.

rior; a través de una sociedad filial o subsidiaria organizada en el país extranjero (filial extranjera); o a través de una filial interior organizada en Estados Unidos.

En el primer caso, todas las utilidades de fuente extranjera obtenidas a través de una sucursal son gravadas directamente en Estados Unidos como parte de las utilidades totales de la sociedad. Por lo tanto, aun las utilidades extranjeras que se retengan en el exterior con el propósito de reinvertirlas quedan sujetas inmediatamente a la tributación de los Estados Unidos. Sin embargo, las operaciones por medio de sucursales tienen ventajas, sobre todo en los casos en que se espera que arrojen pérdida durante los primeros años de actividad. Estas pérdidas pueden deducirse de la renta obtenida en Estados Unidos por la sociedad, que así reduce su obligación tributaria total.

Las operaciones por medio de sucursales son también ventajosas para las empresas mineras. Una sucursal extranjera de una compañía minera norteamericana disfruta del privilegio de deducir, como reserva por el agotamiento de los recursos minerales correspondientes, una cantidad que varíe entre el 5 y el 27,5 por ciento de su renta bruta, según el mineral de que se trate,¹⁴ pero que no exceda del 50 por ciento de la renta neta gravable. Así pues, en casos extremos, la reserva por agotamiento puede tener por resultado que el impuesto de Estados Unidos se reduzca a una cuota efectiva del 26 por ciento. En el caso especial de las empresas norteamericanas organizadas como "sociedades mercantiles del Continente Americano" (*Western Hemisphere Trade Corporation*), la cuota efectiva es susceptible de bajar hasta el 19 por ciento, (véase más adelante). El efecto viene a ser que el impuesto extranjero sobre la renta puede exceder al impuesto de Estados Unidos, especialmente en los países que no admiten reservas porcentuales por agotamiento.

Los inversionistas encontrarán mayor ventaja si recurren al establecimiento de filiales extranjeras. Sus utilidades no están sujetas al impuesto de Estados Unidos a menos que sean transmitidas a la compañía matriz norteamericana en forma de dividendos y lleguen a formar parte del ingreso de esta última. Una compañía situada en el extranjero puede acumular libremente, con fines de reinversión, utilidades que estarán sujetas sólo al impuesto extranjero sobre la renta. De ser la cuota del impuesto centroamericano sobre la renta entre 20 y 35 por ciento, la subsidiaria local podría reinvertir hasta el 65 u 80 por ciento de sus utilidades. En cambio, en el caso de una sucursal, tendría para reinversión no más del 48 por ciento de las utilidades, puesto que estas utilidades están sujetas al impuesto estadounidense sobre la renta del 52 por ciento.

¹⁴ La deducción permitida para los minerales de oro, plata, plomo y zinc que están siendo explotados actualmente por empresas de Estados Unidos en Nicaragua, Honduras y Guatemala es del 15 por ciento del ingreso bruto.

Aun cuando todas las utilidades de la filial extranjera fueran distribuidas inmediatamente a la sociedad matriz de Estados Unidos, el impuesto norteamericano será menor que en el caso de una sucursal. Esto ocurre porque el ingreso de la compañía matriz consistirá sólo en los dividendos, esto es, las utilidades de la subsidiaria después de pagados los impuestos extranjeros, mientras que en el caso de una sucursal las utilidades totales antes de pagado el impuesto extranjero tienen que ir incluidas en la renta de conjunto de la compañía matriz. Esta ventaja de la subsidiaria extranjera crece todavía por la disposición de las leyes fiscales de Estados Unidos en virtud de la cual la bonificación fiscal puede ser aplicada no sólo al impuesto extranjero pagado sobre los dividendos distribuidos, sino también al impuesto que la filial pagó originalmente sobre sus propias utilidades. Pueden hacer uso de este privilegio las compañías de Estados Unidos que posean por lo menos el 10 por ciento del capital de una compañía extranjera. Así, por ejemplo, suponiendo un impuesto extranjero del 30 por ciento, el restante impuesto de Estados Unidos sobre las utilidades de una sucursal sería de 22 por ciento, en tanto que el impuesto residual sobre las utilidades distribuidas de una filial extranjera sería sólo de 15 1/2 (esto es, 22 por ciento del 70 por ciento realmente distribuido como dividendo). Este impuesto residual podría reducirse más si se pagara en el extranjero un impuesto adicional y separado sobre la distribución de los dividendos.

El uso de la tercera forma, una filial especial en Estados Unidos con el propósito de efectuar operaciones en América Latina, tiene una ventaja particular de acuerdo con la Ley de Sociedades Mercantiles del Continente Americano de 1942 (*Western Hemisphere Trade Corporation Act of 1942*). Esta ley dispone que las sociedades estadounidenses de capital que derivan casi toda su renta bruta del ejercicio efectivo de actividades industriales y comerciales en países del Continente Americano fuera de Estados Unidos reciban una reducción en su cuota tributaria de aproximadamente 14 puntos de porcentaje; esto es, pagan aproximadamente 38 por ciento en lugar de 52 por ciento. Si la "sociedad mercantil del Continente Americano" distribuye sus utilidades a su compañía matriz, paga un impuesto adicional de aproximadamente 7,8 por ciento sobre estos dividendos. Este impuesto adicional, como la exención de utilidades no distribuidas de filiales extranjeras, constituye un incentivo para la reinversión de las utilidades en el exterior.

A pesar de la sustancial reducción tributaria, las "sociedades mercantiles del Continente Americano" no se han usado mucho por los inversionistas de Estados Unidos, por no ofrecer ninguna de las ventajas —ya descritas— de las sucursales extranjeras o de las filiales extranjeras. No pueden disfrutar ni del privilegio de la acumulación y reinversión de utilidades

libres de impuestos, como en el caso de las filiales extranjeras, ni de la prerrogativa de deducir sus pérdidas extranjeras de las utilidades internas de su matriz, como en el caso de las sucursales. Como sociedades estadounidenses de capital, tienen derecho, como se hizo ya notar, a deducciones por agotamiento establecidas a base de porcentaje. Sin embargo, las empresas mineras pueden fácilmente perder esta ventaja si la cuota tributaria efectiva de Estados Unidos llega de este modo a ser inferior a la que prevalece en el país extranjero, de suerte que, en vista de la reducción tributaria, no se devengaría el impuesto norteamericano en ningún caso. Además, las "sociedades mercantiles del Continente Americano" que tengan la intención de vender en Estados Unidos (o en países fuera del Continente Americano) los productos de sus actividades en América Latina (por ejemplo, minerales, productos agrícolas, artículos manufacturados), habrán de procurar efectuar sus operaciones de venta en la propia América Latina, ya que podrían perder su condición privilegiada si se juzgase que parte de las utilidades que obtengan de tales ventas proviene del país importador.

Las empresas norteamericanas dedicadas a actividades que no suponen exportaciones a Estados Unidos o a países fuera del Continente Americano no tienen dificultad en llenar los requisitos necesarios para ser consideradas como "sociedades mercantiles del Continente Americano". Existen éstas en los servicios de transporte, comunicaciones y energía eléctrica (campos principales de la inversión de Estados Unidos en Centroamérica), así como en el comercio de menudeo, en la industria manufacturera y en la agricultura para los mercados locales para la exportación a los países del Continente Americano distintos a Estados Unidos. Como ya se hizo notar, la condición legal de las sociedades "del Continente Americano" es ventajosa a estas empresas sólo en el caso de que el inversionista se interese principalmente en la distribución corriente de las utilidades. Si las utilidades extranjeras han de acumularse con el propósito de reinvertirlas, una filial extranjera resulta superior.

Hay todavía otro campo de actividad en el cual la forma de sociedad mercantil "del Continente Americano" ofrece una decidida ventaja, y es la exportación de Estados Unidos a América Latina. Normalmente un fabricante de Estados Unidos puede llenar los requisitos exigidos por esta clase de sociedades estableciendo una filial interior con una sucursal en un país latinoamericano para manejar sus exportaciones. Puesto que esto encierra poca inversión en el exterior y como, en general, lo que interesa es la distribución regular de utilidades, no hay generalmente ventaja en manejar las exportaciones a través de una filial extranjera.¹⁵ Una comparación de las tres

¹⁵ Véase *Régimen Tributario*, op. cit., p. 39.

formas en que las compañías estadounidenses pueden efectuar actividades extranjeras conduce, por tanto, a la conclusión de que, desde el punto de vista del inversionista norteamericano, ninguna forma puede considerarse superior a las otras en todos los casos. La elección dependerá del tipo de actividades y del plan de operaciones formulado por la compañía a fin de obtener la mayor ventaja de los diversos incentivos tributarios ofrecidos por la ley fiscal de Estados Unidos a través de las bonificaciones y rebajas tributarias, de las deducciones por agotamiento establecidas a base de por ciento o de la reinversión libre de impuestos.

Desde el punto de vista de los países centroamericanos, la más ventajosa parece ser la filial extranjera, puesto que el aplazamiento del impuesto estadounidense sobre la renta que ésta debe pagar por sus utilidades hasta que los dividendos sean distribuidos actúa como un aliciente para la inversión en Centroamérica, permitiendo la reinversión de beneficios sin que se les sujete a la más alta cuota tributaria de Estados Unidos. Este aliciente es mayor todavía si los impuestos centroamericanos sobre la renta que gravan a las sociedades de capital no se aplican hasta que las utilidades sean distribuidas, y si las leyes de los diversos países no oponen serios obstáculos para que los extranjeros constituyan empresas locales.

4. *Tributación de las empresas extranjeras en Centroamérica*

a) *Tratamiento tributario conforme a los contratos de concesión*

En el pasado, el tratamiento tributario de las empresas extranjeras en Centroamérica se ha definido principalmente por los contratos de concesión. Las estipulaciones de carácter fiscal de estos contratos varían en cuanto a detalle de país a país y de una industria a otra dentro de cada país. Sin embargo, sus rasgos esenciales son los mismos y pueden resumirse como sigue:

i) El contrato estipula explícitamente las obligaciones tributarias de la empresa concesionaria. Estas pueden incluir impuestos especiales aplicables en particular a la concesionaria (por ejemplo, impuestos de exportación pagados por las compañías fruteras), impuestos que afectan sólo la actividad económica particular en que la concesionaria está comprometida (por ejemplo, impuestos especiales sobre actividades mineras) e impuestos que son de aplicación general, como los impuestos sobre la propiedad y la importación. En el caso de los impuestos generales, el contrato estipula a menudo exenciones parciales, especificando que ciertos renglones quedarán excluidos del impuesto.

ii) La concesionaria queda inmune, durante la vigencia del contrato, a todos los impuestos no especificados en él. Sin embargo, está sujeta a los cambios de impuesto de aplicación general, salvo aquellos

que significaran modificación de las exenciones especiales estipuladas en el contrato.

Una descripción detallada del tratamiento tributario de que han sido objeto en el pasado las empresas extranjeras concesionarias excede de las posibilidades de este informe. Sin embargo, pueden darse algunos ejemplos de la forma en que eran afectados diferentes tipos de actividad a fin de tener una idea más clara de la importancia de los cambios recientes.

Los contratos celebrados con las compañías fruteras en Costa Rica, Guatemala y Honduras han estipulado la inmunidad contra todos los impuestos, con excepción de un pequeño impuesto *per quantum* sobre la exportación del plátano¹⁶, de derechos parciales sobre la propiedad y la importación y de ciertos impuestos del timbre y municipales. Las compañías están exentas de impuestos a la propiedad sobre la planta, equipo y edificios usados parcial o totalmente en el suministro de servicios al público general, como los de ferrocarriles, puertos, almacenes, telecomunicaciones, escuelas, hospitales, etc. Están exentas también de los impuestos de importación (excepto derechos consulares) sobre equipo, material y combustible para la construcción, conservación y operación de estos servicios.

El cuadro 32 muestra los pagos hechos durante algunos años de postguerra por las filiales de la United Fruit Company en tres países de Centroamérica. Puede notarse (o inferirse en el caso de Honduras) que los impuestos de importación fueron la principal fuente de ingreso proveniente de las compañías antes de que comenzaran a pagar impuestos sobre la renta de acuerdo con la revisión de los contratos (1949 en Costa Rica y Honduras; 1954 en Guatemala). Esto se debió en parte al hecho de que una proporción considerable de los derechos de importación se deriva de los bienes de consumo importados que las compañías han vendido al por menor a sus empleados. Los impuestos de exportación han tenido una importancia considerablemente menor debida a su carácter específico y a sus cuotas relativamente bajas. Los impuestos sobre la propiedad, en parte por sus bajas tasas y en parte por exclusiones sustanciales de la base del impuesto, han sido de importancia secundaria, excepto en Costa Rica después de la revaluación de las propiedades de la compañía en 1950. En el período de postguerra las compañías han estado sujetas también, en Costa Rica y en Guatemala, a la contribución de seguro social a favor de sus empleados.¹⁷

¹⁶ Desde el período de preguerra la cuota ha sido de 0,02 dólares por racimo en Costa Rica y Guatemala, y de 0,015 dólares por racimo en Honduras. La United Fruit Co. en Costa Rica ha pagado también un impuesto *ad valorem* de 3 por ciento sobre la exportación de cacao desde 1949.

¹⁷ La filial de The United Fruit Co. en Guatemala ha estado sujeta además al impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas establecido en 1938 sobre el ingreso derivado del manejo de tiendas para la venta al por menor a sus empleados (véase J. H. Adler y otros, *op. cit.*, p. 155).

IMPUESTOS PAGADOS POR LAS COMPAÑÍAS FRUTERAS FILIALES DE LA UNITED FRUIT COMPANY EN TRES PAÍSES DE CENTROAMÉRICA, AÑOS SELECCIONADOS

(Millones de moneda nacional)

País	Impuestos sobre utilidades	Impuestos sobre exportaciones	Impuestos sobre importaciones	Impuestos sobre la propiedad	Otros impuestos y contribuciones ^a	Total
Costa Rica (colones)						
1947	0,10	0,66	2,69	0,83	0,32	4,60
1951	12,59	1,17	5,45	0,94	0,62	20,76
1952	12,56	1,49	4,27	1,41	0,62	20,33
1953	15,08	1,38	4,03	1,98	0,35	22,76
1954	12,67	1,50	5,17	1,97	0,50	21,81
Guatemala (quetzales)						
1947	—	0,15	0,76		-0,11-	1,02
1951	—	0,09	1,12		0,54	1,75
1952	—	0,06	0,75		0,44	1,25
1953	—	0,12	0,89		0,41	1,42
Honduras (lempiras)						
1950	3,25	0,20	1,36		-0,64-	5,45
1951	4,93	0,20	2,08		0,79	8,00

FUENTES: Informes anuales de la Compañía Bananera de Costa Rica, la United Fruit Company y la Compañía Agrícola de Guatemala, y la Tela Railroad Company (Honduras).

NOTAS: Las cifras se refieren a pagos efectivos de impuestos nacionales y municipales (de menor importancia) de las compañías indicadas en las fuentes.

^a Incluye impuestos sobre la propiedad en Guatemala y Honduras (de menor importancia), contribuciones de seguro social en Costa Rica y Guatemala, y en general, para los tres países, diversos impuestos de consumo, arrendamiento de tierras, horas extras de aduanas, etc.

En el caso de las compañías ferrocarrileras (la IRCA, la The Salvador Railway Company y la Northern Railway Company) la situación ha sido más o menos la misma. Estas compañías están exentas de los impuestos a la propiedad sobre sus bienes, con exclusión de la tierra bajo su dominio, y de los impuestos de importación sobre el equipo de capital, el material y los combustibles requeridos para la conservación y operación de sus servicios. En Costa Rica y en Guatemala las compañías ferrocarrileras no han sido sujetas tampoco al impuesto sobre la renta.¹⁸ En el caso de El Salvador, una estricta interpretación de las cláusulas fiscales de los contratos-concesión originales otorgados a la IRCA y a The Salvador Railway Co. antes de que se estableciera el impuesto sobre la renta por primera vez en 1917, indicaría que estas compañías no están inmunes a la tributación sobre la renta.¹⁹ Para 1952 las cláusulas fiscales de los con-

tratos no habían sido reformadas. No obstante, no ha sido posible determinar cómo se han interpretado estas cláusulas en la práctica.

Las compañías mineras en Nicaragua y Honduras disfrutaban esencialmente de concesiones semejantes con respecto a los impuestos sobre la propiedad y los impuestos de importación. Sin embargo, estas concesiones se han dado de conformidad con una legislación minera especial y pueden recibirlas también empresas nacionales.

En Nicaragua el impuesto principal pagado por las compañías mineras hasta 1953 ha sido el impuesto de exportación sobre el oro, con la cuota de 17 dólares por kilogramo. El impuesto de propiedad y ciertos impuestos superficiales han sido de importancia secundaria.²⁰

En Honduras las compañías mineras estuvieron pagando desde 1937 un impuesto especial de 5 por ciento sobre las utilidades netas (elevado al 7 por

¹⁸ Véase *El transporte en el Istmo Centroamericano*, op. cit., p. 10; también J. H. Adler y otros, op. cit., p. 155. La Northern Railway Company de Costa Rica informa haber pagado en promedio 0,95 por ciento de los ingresos brutos de operación por concepto de impuestos territoriales e impuestos municipales, y 0,60 por ciento en derechos de importación durante el período de 7 años de julio de 1946 a junio de 1953 (*Costa Rica Railway Ltd. and Northern Railway Company*, San José, 1953, p. 28).

¹⁹ Véanse el *Contrato con IRCA* (Avalos-Keilhauer) de 4 de junio de 1908, Artículo XIII, y el contrato con The Salvador Railway Company (Castro-Kelly) de 2 de abril de 1894, XXIII, cuyos textos se han reproducido en *Legislación Económica*, Tomo II, San Salvador, Ministerio de Economía 1952 (mimeografiado).

²⁰ Los últimos incluyen un impuesto anual superficial de explotación (patente minera) de 2,50 córdobas por hectárea, y una tasa anual de 0,80 córdobas por hectárea sobre concesiones para plantas de tratamiento o fundición (*Código de Minería de Nicaragua*, comentado por Juan M. Castro Silva, Managua, 1947, p. 9). En 1951 la industria pagó un total de 132.940 dólares por concepto de impuestos sobre una exportación de oro con valor de 8,7 millones de dólares (valuada a 35 dólares la onza) y una cantidad estimada en 20.340 dólares por impuestos a la propiedad. La inversión total de las compañías mineras se valuó en aproximadamente 14 millones en ese año (véase *The Economic Development of Nicaragua*, op. cit., pp. 187-188).

ciento en 1939) hasta que quedaron sujetas al impuesto general sobre la renta en 1950.²¹

En Guatemala, el otro país con inversión extranjera de alguna importancia en la minería, las actividades mineras están exentas del impuesto sobre las utilidades de las empresas lucrativas,²² pero están sujetas en cambio conforme a la ley minera, a una regalía de no más del 5 por ciento de la producción bruta en el caso de minas ordinarias y de no más del 10 por ciento en el caso de minas reservadas al estado.²³ Sin embargo, la explotación petrolera está sujeta a legislación por separado; la ley en vigor hasta 1955 establecía que los tenedores de concesiones de explotación estaban obligados a una regalía que variaba del 10 por ciento de la producción bruta durante los tres primeros años de la concesión al 16,5 por ciento después del noveno año. Sin embargo, los contratos de concesión otorgados a empresas nacionales o extranjeras para explotación dentro de las zonas nacionales de reserva estaban sujetas a una estipulación especial que reservaba al estado un mínimo de 12,5 por ciento de la producción petrolera bruta hasta que quedara amortizada la inversión inicial de capital de la concesionaria. De ahí en adelante el estado recibía una participación de 15 por ciento del valor de la producción, además del impuesto de 12,5 por ciento sobre el producto bruto.²⁴ Esta legislación fué modificada a mediados de 1955.

En el campo de la energía eléctrica el tratamiento acordado a la Empresa Eléctrica de Guatemala, una compañía estadounidense, puede citarse como ejemplo. Conforme al contrato de 27 de enero de 1938, la compañía fue eximida de todos los impuestos excepto el de 2 por ciento sobre las ventas brutas de energía eléctrica y los derechos de importación que no fuesen sobre el equipo y material requeridos para sus actividades.²⁵ Posteriormente quedó obligada al pago de un impuesto adicional de 5 por ciento de las utilidades netas en lugar del impuesto general sobre las utilidades de empresas lucrativas.²⁶

b) Cambios recientes

Las características de las concesiones tributarias bosquejadas anteriormente prevalecieron en Centroamérica hasta fines de 1948, cuando se modificó el

contrato con las filiales de la United Fruit Company en Costa Rica. Este contrato y sus reformas subsiguientes en 1949 y 1954 sirvieron más tarde como modelo para la modificación de los contratos con las compañías fruteras en Honduras y Guatemala.

De acuerdo con los términos del contrato de 27 de diciembre de 1948, la United Fruit Company aceptó pagar un impuesto del 15 por ciento sobre las utilidades netas de todas sus actividades en Costa Rica. Este contrato se reformó un año después para estipular el pago de otros impuestos por la compañía, a saber: i) el gravamen del 10 por ciento sobre el capital, establecido en 1948, excepto sobre la inversión en la industria platanera y del abacá; ii) el impuesto a la propiedad reformado en 1946; iii) el impuesto consular sobre importación decretado en 1930; iv) un impuesto de 3 por ciento *ad valorem* sobre la exportación de cacao establecido en 1948, y v) el impuesto de beneficencia de 0,5 por ciento sobre las utilidades establecido en 1932.²⁷ En julio de 1954 se reformó nuevamente el contrato para estipular que, de acuerdo con las disposiciones de la ley general del impuesto sobre la renta, el pago que hiciera la Compañía por concepto del impuesto sobre la renta sería hasta por un máximo de 30 por ciento de sus utilidades netas.²⁸ De conformidad con esto, en septiembre del mismo año se reformó el impuesto general sobre la renta con el propósito de elevar la tasa máxima del 15 al 30 por ciento sobre el ingreso gravable excedente de 500.000 colones.

En Honduras las modificaciones de los contratos con las compañías fruteras siguieron la misma pauta. La Tela Railroad Company (filial de la United Fruit) quedó sujeta en 1949 a un impuesto de 15 por ciento sobre las utilidades netas²⁹, así como en 1951 la Standard Fruit and Steamship Company y la asociada Aguan Valley Company³⁰, y posteriormente una filial naviera de la United Fruit, la Empresa Hondureña de Vapores, S. A.³¹ En abril de 1955 se reformaron los contratos celebrados con estas compañías, casi al mismo tiempo que se aprobó la reforma en virtud de la cual se elevaba la cuota máxima del impuesto general sobre la renta al 30 por ciento.³² Los contratos revisados estipulaban que el pago del nuevo impuesto

²¹ Contrato aprobado por Ley No. 1126 de 31 de diciembre de 1949.

²² Véase *La Gaceta*, Diario Oficial, San José, 9 de julio de 1954.

²³ Decreto Legislativo No. 7 de 1949.

²⁴ Decretos Legislativos Nos. 53 y 54 de 3 de febrero de 1951.

²⁵ Decreto Legislativo No. 35 de 1952.

²⁶ El nuevo impuesto sobre la renta se estableció el 1o. de abril de 1955 (Decreto-ley No. 73). El contrato con la Standard Fruit and Steamship Co. y la Aguan Valley Co. fue firmado el 31 de marzo y aprobado el 6 de abril (Decreto-ley No. 75). Los contratos con la Tela Railroad Co. y la Empresa Hondureña de Vapores se firmaron el 2 de abril y aprobaron el 15 de abril de 1955 (Decreto-ley No. 78).

²¹ Banco Central de Honduras, *Ingresos del Gobierno Central, 1924/25-1951/52*, Tegucigalpa, 1953, p. 12.

²² Decreto No. 2099 de 1938, Art. 15.

²³ Ley de Minería, Decreto No. 2000 del 14 de mayo de 1934, reformado por Decreto No. 1701 del 2 de agosto de 1935 (artículos 1o. y 2o.).

²⁴ Decreto No. 649 del 30 de agosto de 1949.

²⁵ Véase "Estudio del Consejo de Economía sobre la capacidad económica de la Empresa Eléctrica de Guatemala, S. A.", *Revista de Economía*, octubre-diciembre 1949 (Guatemala, C. A.) pp. 65-66.

²⁶ Naciones Unidas, *Las inversiones extranjeras en América Latina*, op. cit., p. 113.

por las compañías sería como máximo del 30 por ciento de sus utilidades netas.

El contrato con la subsidiaria de la United Fruit Company en Guatemala no se modificó sino hasta diciembre de 1954. Como en el caso de otros países, el contrato reformado estipula el pago de un impuesto sobre el ingreso neto derivado por la compañía de todas sus actividades en el país, "de acuerdo con las tasas vigentes actualmente o las que puedan establecerse en lo futuro", con tal que el pago tributario total no exceda del 30 por ciento de las utilidades netas de la compañía.³³

Esta cláusula limitativa del contrato revisado está en aparente conflicto con la estructura de la tarifa del impuesto vigente sobre utilidades de las empresas lucrativas, puesto que el último establece tasas superiores al 30 por ciento sobre el ingreso gravable que exceda de 90,000 quetzales, llegando a una tasa máxima de 43 por ciento sobre el ingreso gravable mayor de 300,000 quetzales. En vista de la magnitud de las operaciones de la compañía, la aplicación de la tarifa vigente podría muy bien resultar en una cuota tributaria efectiva sobre la compañía mayor que la máxima estipulada de 30 por ciento. En esta razón, así como en otras razones examinadas en el capítulo anterior, puede haberse basado el propósito del Gobierno —recientemente anunciado— de reformar la estructura vigente del impuesto sobre utilidades.³⁴

Los contratos reformados en los tres países contienen otra estipulación que merece destacarse, destinada a facilitar la determinación de las utilidades de las compañías. En esencia establece que la declaración de utilidades netas presentadas por las compañías a las autoridades fiscales de Estados Unidos y aceptadas por éstas serán admitidas por los gobiernos de los tres países con el propósito de determinar sus obligaciones con respecto al impuesto sobre la renta de acuerdo con sus leyes respectivas. Esta estipulación se origina al parecer en el hecho de que las compañías en cuestión son sociedades estadounidenses de capital. Por lo tanto, como se hizo notar en la sección anterior, son gravables, de acuerdo con la ley de Estados Unidos, por sus utilidades totales anuales, y no por las cantidades transferidas a su organización matriz, como sería el caso si fuesen filiales extranjeras. De aquí que sus pagos por concepto del impuesto sobre la renta en Centroamérica sean íntegramente absorbidos en virtud de poder deducirlos de sus más elevadas obligaciones con respecto al impuesto sobre la renta en Estados Unidos. Su carga fiscal neta no ha aumentado como

³³ Artículo 2º del contrato reformado, publicado en *El Guatemalteco*, Diario Oficial Guatemala, 28 de diciembre de 1954.

³⁴ Véase *Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 1º de julio de 1954 al 30 de abril de 1955* (publicado en forma condensada en *El Imparcial*, 7 de mayo de 1955, ciudad de Guatemala).

resultado de la modificación de los contratos.³⁵ Estas, de hecho, han significado una transferencia de ingreso de la Tesorería de los Estados Unidos a los gobiernos de los tres países interesados.

Los pagos adicionales de las compañías extranjeras en Costa Rica y Honduras de acuerdo con los contratos reformados han contribuido considerablemente al rendimiento del impuesto sobre la renta aun en los años en que estaban sujetas al gravamen del 15 por ciento sobre utilidades netas. En Costa Rica el impuesto sobre la renta pagado por la filial de la United Fruit Co. se elevó de 6,6 millones de colones en 1949 a 15,1 millones en 1953, siendo en promedio aproximadamente del 50 por ciento del rendimiento total del impuesto sobre la renta durante el período. En 1954 su contribución bajó a 12,7 millones, en gran parte por las menores exportaciones de plátano resultantes de las inundaciones que destruyeron parte de las cosechas y desorganizaron el transporte.³⁶ De conformidad con el contrato revisado de 1954, se estima que la compañía pagará 16 millones de colones más en 1955, como resultado de mayores impuestos sobre la renta a la vez que de la reducción de las exenciones de derechos de importación de que disfrutó conforme a concesiones anteriores.³⁷ En Honduras, como se hizo notar en el capítulo IV, el impuesto sobre la renta pagado por las compañías extranjeras desde 1949 ha representado aproximadamente el 90 por ciento del rendimiento del impuesto sobre la renta, que fué de 8,8 millones de lempiras en 1953/54.

No se dispone de estimaciones de la cantidad que la filial de la United Fruit Company en Guatemala pagará según el contrato revisado. La Compañía ha hecho dos pagos adelantados por un total de 600.000 dólares, que se descontarán de su deuda de impuesto sobre la renta para el año fiscal 1954/55.³⁸ Sin embargo, esto no revela la contribución potencial de la Compañía a los ingresos fiscales, que no se podrá estimar hasta que la producción vuelva a los niveles alcanzados antes de que la propia Compañía adoptara en 1949 una política de limitación de activi-

³⁵ El contrato reformado de la filial de la United Fruit en Costa Rica puede ser una excepción, puesto que estipula pagos de impuestos adicionales de importación, exportación y propiedad que no son deducibles de los impuestos norteamericanos sobre la renta. Sin embargo, los mayores impuestos resultantes para la compañía se compensan en parte por los menores gastos en servicios educativos y de salubridad que fueron transferidos, en los términos del contrato, al gobierno costarricense.

³⁶ Véanse el Cuadro 1 del Anexo A y el cuadro 32 del presente capítulo. Las cifras del último cuadro incluyen también el impuesto especial de 1/2 por ciento sobre utilidades (impuesto de beneficencia).

³⁷ Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria Anual*, 1954, p. vi.

³⁸ Decreto No. 265 de 14 de abril de 1955 y Decreto No. 296 de 24 de mayo de 1955.

dades que prosiguió hasta 1954.³⁹

Las inversiones extranjeras directas en El Salvador y Nicaragua, como se hizo ya notar, son considerablemente menos importantes que en los otros tres países de la región.

En El Salvador, como se observó en el capítulo IV, el cambio tributario principal que ha afectado a las empresas extranjeras en años recientes ha sido la reforma del impuesto sobre la renta en 1952. En la nueva ley las compañías extranjeras no domiciliadas en El Salvador están sujetas a un impuesto del 20 por ciento sobre la renta gravable devengada en el país. En cambio, las compañías domiciliadas en el país (nacionales o extranjeras) pagan el impuesto de acuerdo con la tasa de 2,5 por ciento sobre la renta gravable hasta 5.000 colones y de 5 por ciento sobre los excedentes de renta. Los dividendos o utilidades de las últimas compañías pagados o acreditados a beneficiarios en el exterior se gravan con la cuota de 20 por ciento, reteniéndose el impuesto en la fuente.

Sin embargo, la ley de 1952 exime a la renta "que, ya sea por ley o por contrato aprobado por el Poder Legislativo, goce de tal exención".⁴⁰ Es de presumir que esta disposición afecta a ciertas empresas extranjeras, como las líneas aéreas internacionales, cuyos contratos de concesión originales las eximían del impuesto sobre la renta.⁴¹ Hasta donde ha sido posible saberlo, las estipulaciones fiscales de estos contratos no han sido reformadas desde la adopción de la nueva ley.

En Nicaragua la ley del impuesto sobre la renta expedida por primera vez en 1952 sujeta explícitamente al nuevo impuesto a las empresas que de otro modo estarían exentas de acuerdo con los contratos de concesión existentes.⁴² Las principales empresas extranjeras afectadas por esta disposición son las compañías mineras canadienses y norteamericanas. Puesto que estas compañías pueden deducir el pago del impuesto en Nicaragua de sus más altas obligaciones por concepto del impuesto sobre la renta en sus países de origen, su carga tributaria neta internacional no ha sido aumentada por la nueva ley.

En Guatemala, como ya se notó, la revisión del contrato con la United Fruit Company no fue acompañada por cambios importantes en la legislación de

los impuestos sobre utilidades de empresas y beneficios de capital.⁴³ No se sabe si se proyectan revisiones semejantes de los contratos celebrados con las otras dos principales compañías norteamericanas (la IRCA y la Empresa Eléctrica de Guatemala). Si llegare a sujetárseles al impuesto sobre las utilidades en Guatemala sobre la misma base que la filial de la United Fruit, su obligación neta internacional con respecto al impuesto sobre la renta permanecería sin cambio, ya que el impuesto guatemalteco sería íntegramente absorbido por deducirse del impuesto estadounidense.

Guatemala es el único país de Centroamérica donde, como ya se notó, los gravámenes a las empresas mineras recaían sobre el producto bruto y las mismas se hallaban exentas del impuesto sobre las utilidades de empresas lucrativas. Sin embargo, con respecto a la explotación de petróleo esta situación ha quedado considerablemente modificada por el nuevo código promulgado en julio de 1955.⁴⁴ También se está estudiando la posibilidad de modificar el código de minería; en abril de 1955 se dictó un decreto provisional en cuya virtud se modifican ciertas disposiciones administrativas de ese código, a fin de facilitar las actividades de exploración.⁴⁵

En virtud del nuevo código del petróleo las utilidades netas que obtengan los titulares de derechos de explotación se hallan sujetas al pago de impuestos con arreglo a la ley general del país.⁴⁶ Además, deben pagar el canon mensual por arriendo de la superficie, y una regalía del 12,5 por ciento de la producción bruta.

Para determinar las utilidades netas imponibles el concesionario puede deducir, además de la amortización normal, una cantidad especialmente autorizada por concepto de agotamiento de los recursos naturales, equivalente al 27,5 por ciento de los ingresos brutos, pero la deducción no puede exceder del 50 por ciento de la cifra de utilidades netas antes de efectuar esta deducción. Además, si el concesionario lo prefiere, puede considerar los gastos de exploración y los costos intangibles relacionados con la perforación de los pozos como gastos ordinarios, en vez de amortizarlos según el procedimiento usual. Las pérdidas de explotación pueden deducirse de las utilidades que se obtengan en los 10 años siguientes.

³⁹ El artículo 7 del contrato revisado de diciembre de 1954 indica que la compañía proyectaba hacer inversiones sustanciales en el país, sujetas a la consideración del gobierno en una fecha posterior.

⁴⁰ Decreto No. 520 del 30 de abril de 1952, Art. 23, párrafo 8o.

⁴¹ Véase el *Contrato con TACA* (Burgos-Dutríz) de 23 de junio de 1954, cláusula VI, y el *Contrato con Pan American Airways* (Urbina-Silliman) de 18 de abril de 1940, cláusula VI, en *Legislación Económica*, op. cit., pp. 152 y 173, respectivamente.

⁴² Decreto del Congreso No. 55 del 31 de diciembre de 1952, art. 1º.

⁴³ A principios de 1955 se derogó un impuesto especial sobre beneficios de ausentes, que no afectaba a las compañías extranjeras con las que se hubiesen celebrado contratos de concesión. Este impuesto era de importancia secundaria, ya que se había aplicado únicamente a los pagos de intereses en el exterior (véase J. H. Adler y otros, op. cit., pp. 153-154). Véase también el cap. IV, p. 108.

⁴⁴ Decreto No. 345 del 7 de julio de 1955.

⁴⁵ Decreto No. 272 del 26 de abril de 1955.

⁴⁶ Los impuestos aplicables en la actualidad son el impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas y el impuesto sobre beneficios de capital, que se describen en el capítulo IV y en el Anexo B.

Por último, el concesionario debe pagar un impuesto adicional equivalente a la cantidad necesaria para elevar la participación del estado, que se recauda por medio de todos los impuestos sobre la explotación del petróleo (directos e indirectos), al 50 por ciento del monto de utilidades netas antes de deducir los impuestos (directos o indirectos). Sin embargo, el impuesto adicional no se aplica hasta que el capital invertido por el concesionario haya sido recuperado con las utilidades ordinarias y mediante la deducción especial por concepto de agotamiento de los recursos naturales.

El nuevo código de Guatemala sigue así el principio de participación a medias en las utilidades derivadas del petróleo, que fue adoptado primero en Venezuela y posteriormente en Bolivia, el Perú y los países productores de petróleos del Cercano Oriente y el Oriente Medio. Ciertas disposiciones del código de Guatemala, especialmente las relativas a la deducción por concepto del agotamiento de los recursos naturales, son bastante generosas comparadas con las de otros países.⁴⁷ No obstante, cabe advertir que en Guatemala todavía no se han descubierto yacimientos petrolíferos suficientemente ricos para su explotación comercial; posiblemente un régimen tributario bastante liberal se justifique como medio para atraer a posibles inversionistas extranjeros.

El nuevo código es bastante complejo e impondrá una labor más difícil a las autoridades debido a la dificultad de determinar los ingresos de las empresas extranjeras de explotación petrolera. Pero esta dificultad se podría superar en gran medida mediante el intercambio de información con las autoridades impositivas de los países donde tienen su sede esas empresas, como se ha hecho en el caso de las compañías fruteras.

El problema relativo a la determinación de la renta se plantea, por supuesto, en el caso de todas las empresas extranjeras, especialmente de aquellas que derivan una parte relativamente pequeña de su ingreso total en cualquier país de Centroamérica (por ejemplo, líneas internacionales de transporte marítimo y aéreo). En tales casos, la solución anterior no es factible. En algunos países, las dificultades de determinación de la renta han sido al parecer una de las razones de que hasta hoy no se haya sujetado a las empresas de este tipo al impuesto sobre la renta.⁴⁸ Sin embargo, el problema está en estudio, ya que la pérdida de rendimiento fiscal involucrada no es despreciable.

⁴⁷ Con excepción de Bolivia, donde la deducción por agotamiento de los recursos naturales es apenas ligeramente inferior (27 por ciento de los ingresos brutos); en el Perú y en el Pakistán esta deducción es del 15 por ciento; en otros países, (v. g. Venezuela y el Irán) no se permite deducción alguna por ese concepto.

⁴⁸ Para detalles véase el Anexo B, parte III, subtítulo C, "Observaciones generales".

Los problemas técnicos de determinación de la renta de empresas extranjeras sólo pueden resolverse gradualmente a medida que las autoridades fiscales en los diversos países centroamericanos adquieran experiencia en la aplicación de la tributación sobre la renta. En relación con esta cuestión se podría estudiar la posibilidad de celebrar con los países exportadores de capital acuerdos bilaterales de alcance limitado destinados a evitar la doble tributación. Las estipulaciones sobre cooperación administrativa generalmente incluidas en estos acuerdos⁴⁹ prevén el intercambio, entre las autoridades fiscales de los países contratantes, de información sobre las utilidades de los contribuyentes sujetos a impuestos en ambos países. De conformidad con tales acuerdos podría procurarse la cooperación de los organismos de control fiscal poseedores de mayor experiencia de los países exportadores de capital a fin de lograr una aplicación más efectiva de los impuestos sobre la renta a las empresas con actividades internacionales que operan en los diversos países de Centroamérica.

5. Conclusiones

Hasta años relativamente recientes la política tributaria en Centroamérica con respecto a las empresas extranjeras había sido influida en gran medida por el deseo de atraer capital extranjero a la región. El método típico adoptado con este propósito fue el de otorgar a las empresas extranjeras concesiones tributarias especiales conforme a contratos a largo plazo.

Durante el quinquenio iniciado en 1949 la política anterior ha sufrido un cambio importante como resultado de la promulgación o reforma de leyes de impuestos sobre la renta y la revisión de los contratos de concesión celebrados con la mayoría de las principales empresas extranjeras en Centroamérica. Con algunas excepciones, señaladas en la sección anterior, las empresas extranjeras están sujetas ahora a la tributación sobre la renta en todos los países del Istmo. En tres de ellos —Costa Rica, Honduras y Nicaragua— las leyes del impuesto sobre la renta son aplicables explícita o implícitamente, a todas las empresas que operan dentro de sus fronteras, independientemente de las inmunidades de que puedan haber disfrutado de acuerdo con los contratos de concesión preexistentes.

En los tres países donde las empresas extranjeras desempeñan un papel importante en la economía (Costa Rica, Guatemala y Honduras), los cambios recientes han tenido como consecuencia incrementos sustanciales del rendimiento fiscal. En Nicaragua y en El Salvador, en cambio, las empresas extranjeras son mucho menos importantes, aunque

⁴⁹ Los textos de estos acuerdos han sido publicados en: Naciones Unidas, *Acuerdos fiscales internacionales*, op. cit., Vols. I, II y IV.

sus aportaciones al rendimiento fiscal no sean despreciables.

Las principales empresas afectadas por las recientes medidas son filiales o sucursales de sociedades norteamericanas y, en menor grado, de sociedades canadienses. Dado que los impuestos sobre la renta en los países de Centroamérica son considerablemente más bajos que los impuestos correspondientes en Estados Unidos y Canadá, pueden ser plenamente absorbidos al ser deducidos de las obligaciones de las empresas extranjeras en los últimos países. Esto se aplica también a las empresas estadounidenses que llenan los requisitos necesarios como "sociedades mercantiles del Continente Americano" sujetas a la cuota reducida de impuestos sobre la renta del 38 por ciento.

Por lo tanto, las obligaciones netas internacionales de estas empresas con respecto al impuesto sobre la renta no han aumentado con motivo de las recientes revisiones de contratos. Por esta razón no es probable que sus incentivos para aumentar sus inversiones en los diversos países de Centroamérica hayan sido afectados adversamente por las nuevas medidas del impuesto sobre la renta. Las compañías fruteras, en efecto, han continuado expandiendo sus actividades o han anunciado sus intenciones de hacerlo en un futuro próximo. Esto puede deberse también al hecho de que las compañías fruteras tengan, además, la seguridad de que su obligación por concepto del impuesto sobre la renta no excederá del 30 por ciento de sus utilidades netas durante la vigencia de sus contratos.

La cuestión de si es probable que la reciente legislación del impuesto sobre la renta frene la afluencia de nuevo capital extranjero privado hacia Centroamérica no puede dilucidarse sin considerar otros hechos pertinentes que pueden influir en las decisiones de los inversionistas potenciales. En la sección anterior se han examinado sólo dos factores: lo limitado del mercado interno en los países del Istmo y las disposiciones fiscales que afectan la renta derivada de la inversión extranjera en los posibles países exportadores de capital.

El primero de estos factores limita severamente las posibilidades de afluencias sustanciales de capital extranjero hacia industrias que trabajen para el mercado interior. Por lo tanto, no es probable que la ausencia o moderación de la tributación sobre las

utilidades en los países centroamericanos constituya un incentivo suficiente para vencer este obstáculo.

Las perspectivas de la afluencia de capital extranjero hacia las industrias para el mercado de exportación, como la minería y la petrolera, son más favorables. Parece que en algunos países los factores distintos a la tributación han constituido en otros tiempos obstáculos más serios a la participación del capital extranjero en el desarrollo de estas industrias. Puesto que las fuentes potenciales de ese capital en el futuro son países que aplican el sistema de bonificaciones, los impuestos sobre la renta en Centroamérica no serán probablemente impedimentos graves mientras sean más bajos que los correspondientes en los países exportadores de capital.

Lo anterior no excluye la conveniencia de incentivos fiscales especiales encaminados a estimular la inversión de capital extranjero en Centroamérica en nuevas industrias. Esos incentivos pueden tomar diversas formas; por ejemplo, rebajas o exenciones de los impuestos de importación sobre bienes de capital o materias primas no producidos en los países centroamericanos, deducciones por depreciación acelerada, exención parcial de la tributación sobre utilidades reinvertidas, etc. Conforme el mercado centroamericano se amplíe bajo el impulso de los programas de fomento económico nacional y de integración regional, las exenciones de este tipo serán más atractivas para los nuevos inversionistas. Además, las empresas extranjeras ya establecidas en la región se verán estimuladas a dejar sus utilidades en Centroamérica con propósitos de reinversión a fin de evitar los altos impuestos sobre la renta vigentes en sus propios países.

Varias de las concesiones tributarias mencionadas se encuentran actualmente en vigor en los países de Centroamérica, en términos iguales tanto para empresas nacionales como extranjeras, ya sea por medio de leyes fiscales o de leyes especiales de fomento. Este método parece preferible al de otorgar concesiones discriminatorias en contratos a largo plazo a empresas particulares, ya sean extranjeras o nacionales. La experiencia ha enseñado que las concesiones tributarias inflexibles que obligan al gobierno durante largos períodos, por convenientes que puedan parecer en el tiempo en que se otorgan, pueden más tarde llegar a ser desproporcionadas en comparación con los beneficios que reciben los países interesados.

ANEXOS

ANEXO A

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro I

COSTA RICA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1939 1947 - 1954

(Millones de colones)

	1939	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
1. Impuestos sobre la renta y utilidades:									
Sobre la renta	0,60	3,28	4,78	7,49	7,89	12,39	13,22	14,73	18,32
Sobre utilidades de la Cia. Bananera	—	—	—	6,63	9,12	12,18	12,15	14,59	12,27
Otros	—	0,09	0,14	0,06	0,54	0,42	0,44	0,52	0,42
Total (1)	0,60	3,37	4,92	14,18	17,56	24,99	25,81	29,84	31,01
2. Impuestos sobre la propiedad y transferencias de propiedad:									
Impuesto territorial	0,98	2,74	3,68	4,17	4,57	5,65	6,62	7,58	8,04
Impuesto extraordinario del 10 por ciento sobre el capital	—	—	1,87	12,69	8,79	7,72	7,86	3,46	1,45
Impuesto sobre vehículos	—	—	—	—	0,25	0,33	0,31	0,23	—
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	0,02	0,04	0,09	0,06	0,11	0,87	0,76	0,13	0,11
Total (2)	1,00	2,78	5,54	16,92	13,72	14,57	15,55	11,40	9,60
3. Impuestos sobre exportaciones:									
Total	2,16	1,09	1,40	1,74	3,03	4,78	10,49	12,40	12,45
Café	1,72	0,25	0,28	0,20	1,50	3,34	8,47	10,62	9,89
4. Impuestos sobre importaciones	23,16	45,54	43,07	47,54	77,54	81,78	80,93	101,92	126,94
5. Impuestos internos al consumo	6,78	15,76	18,53	27,06	26,84	27,57	30,95	32,54	36,44
6. Impuestos sobre transacciones y licencias	0,65	1,76	1,56	1,85	2,45	3,22	3,20	3,73	3,89
7. Impuestos varios, multas y tasas	0,37	0,50	0,55	0,71	0,96	1,45	2,11	2,10	2,30
Total	34,72	70,80	75,57	110,00	147,10	158,36	169,04	193,93	222,63

FUENTES: 1939, 1953, 1954: *Memorias Anuales del Ministerio de Economía y Hacienda*. 1947 - 1952: *Informes de la Oficina del Presupuesto*. (1949, 1952 y 1953).

NOTAS:

1. *Impuestos sobre la renta y utilidades*. *Sobre la renta*: 1939: impuesto cedular de ingresos; 1947-1954: impuesto único progresivo sobre la renta global de individuos y de sociedades, incluye además los atrasos en el pago del impuesto cedular derogado en 1946. *Otros*: impuesto de 1/2 por ciento sobre las utilidades de acciones y de agencias o sucursales de sociedades extranjeras (impuesto de beneficencia), y de menor importancia, impuestos sobre utilidades líquidas de agencias, comisionistas, casas de empeño y de cambio.
2. *Impuestos sobre la propiedad y transferencias de propiedad*. *Impuesto territorial*: impuesto progresivo sobre bienes inmuebles, incluso el recargo para la Caja de Seguro Social.
3. *Impuestos sobre exportaciones*. *Café*: incluye derecho de exportación y a partir de 1951, el impuesto *ad valorem* a los beneficiadores; *Otros*: incluye principalmente derechos sobre exportación de bananos y a partir de 1949, también el de cacao.
4. *Impuestos sobre importaciones*. Incluye los derechos arancelarios y recargos, el impuesto de patente nacional e impuestos especiales sobre mercaderías importadas tales como gasolina, harina, licores, etc., además comprende impuestos adicionales afectados a obras públicas y rehabilitación del Ferrocarril del Pacífico. La mayoría de estos impuestos y recargos fueron refundidos en el Arancel de 1951. Para los años 1949-1953 se han incluido también los recargos cambiarios, como sigue (en millones de colones): 1949: 0,40; 1950: 3,00; 1951: 22,73; 1952: 22,10; 1953: 0,28.
5. *Impuestos internos al consumo*. Principalmente sobre licores, tabacos, cerveza, fósforos, azúcar y bebidas gaseosas (véase cuadro VI).
6. *Impuestos sobre transacciones y licencias*. Timbres y papel sellado, registro público y marcas de fábrica.
7. *Impuestos varios*. Derechos de puerto, tránsito, de aterrizaje y varios derechos de explotación (de corte de madera, de raicilla, mangle, derechos de pesca, etc.); comprende además contribuciones especiales para el pago de sueldos a agentes de policía.

Cuadro II

EL SALVADOR: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1940, 1946 - 1954

(Millones de colones)

	1940	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
1. Impuestos sobre la renta	0,69	2,66	2,96	3,12	5,14	6,04	5,95	9,61	10,45	10,63
2. Impuestos sobre la propiedad	0,30	0,46	0,50	0,55	0,86	1,05	0,96	0,93	1,19	2,85
3. Impuestos sobre transferencias de propiedad:										
Sucesiones y donaciones	0,34	0,98	0,48	0,79	0,40	1,57	1,55	1,49	3,85	8,82
Otros	0,19	0,50	0,49	0,53	0,61	0,72	0,90	0,97	1,12	1,30
4. Otros impuestos directos	0,24	0,30	0,32	0,41	0,38	0,47	0,15	0,15	0,13	0,09
5. Impuestos sobre exportaciones	1,52	4,50	7,22	9,38	11,80	16,10	34,27	32,46	35,03	46,24
6. Impuestos sobre importaciones	9,21	15,03	24,53	24,96	28,20	36,51	42,85	45,11	49,53	53,51
7. Impuestos internos al consumo	3,34	8,64	10,66	11,44	13,03	15,66	17,99	19,58	21,20	26,67
8. Impuestos sobre transacciones y licencias	1,11	1,91	2,17	2,42	2,64	2,92	3,59	4,05	4,52	4,99
9. Impuestos varios, multas y tasas	0,49	1,74	1,04	0,85	0,93	1,05	1,46	1,76	2,26	1,81
Total	17,43	36,72	50,37	54,45	64,04	82,09	109,67	116,11	129,28	156,91

FUENTES: 1940 H. Wallich y J. H. Adler. *Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas. Un Estudio Experimental en El Salvador*. (Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1949).

1946-1950: *La Hacienda Pública en El Salvador* (Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, Nueva York 1952).

1951-1954: Datos proporcionados por el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda.

NOTAS:

1. *Impuestos sobre la renta*. Hasta 1951 el impuesto de tarifa única sobre las rentas de individuos y de sociedades. A partir de 1952 el impuesto personal progresivo sobre la renta, el impuesto sobre utilidades netas de las sociedades y el impuesto real de carácter proporcional sobre las rentas devengadas en el país por personas no residentes.
2. *Impuestos sobre la propiedad*. "Impuesto de Vialidad A", sobre el capital líquido de los particulares. Incluyendo su participación en sociedades y, de menor importancia, el impuesto de sanidad y pavimentación, sobre bienes inmuebles en San Salvador.
3. *Impuestos sobre transferencias de propiedad*. Otros incluye el impuesto de 1.5 por ciento sobre transferencia de bienes inmuebles (alcabala) y el impuesto de traspasos de ganado (*Visto bueno*), de menor importancia.
4. *Otros impuestos directos*. Hasta 1950 incluye principalmente los impuestos de Vialidad B, C y D, sustitutos del impuesto sobre la renta para pequeñas rentas; desde 1951 su administración e ingresos fueron transferidos a las municipalidades; incluye también el impuesto de 2 por ciento sobre dividendos no distribuidos de Sociedades Anónimas, el impuesto sobre utilidades bancarias (1 por ciento) y la Cédula de Vecindad.
5. *Impuestos de exportación*. Casi totalmente sobre café; incluye también derechos de exportación de oro y plata (3 por ciento *ad valorem*).
6. *Impuestos de importación*. Incluye todos los impuestos sobre mercaderías importadas, i. e., los derechos aduaneros y recargos, el impuesto de 2 por ciento sobre el total de las pólizas de importación, el impuesto de 6 por ciento sobre las facturas comerciales, los impuestos especiales sobre gasolina, especialidades farmacéuticas y cigarrillos importados, derechos de conocimiento de embarque, certificados consulares, etc.
7. *Impuestos internos al consumo*. Principalmente sobre licores, cerveza, tabaco, azúcar, bebidas gaseosas y algodón (véase cuadro VI).
8. *Impuestos sobre transacciones y licencias*. Incluye los impuestos de timbre y papel sellado y de menor importancia, la matrícula de comercio, patentes de venta de licores y varias otras licencias para negocios.
9. *Impuestos varios, multas y tasas*. Arbitrios municipales afectados a instituciones de beneficencia y juntas de fomento, impuestos diversos de sanidad e instrucción pública e ingresos tributarios no previstos.

Cuadro III

GUATEMALA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1938/39, 1946/47 - 1953/54.

(Millones de quetzales)

	1938/39	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54
1. Impuestos sobre utilidades:									
Total	0,19	3,02	3,13	3,58	3,87	3,48	3,71	4,00	3,80
Empresas lucrativas	0,02	2,79	3,05	3,28	2,98	2,89	3,07	3,26	3,07
2. Impuestos sobre la propiedad	0,36	0,46	0,49	0,54	0,61	0,68	0,77	0,83	0,77
3. Impuestos sobre transferencias de propiedad:									
Sucesiones y donaciones	0,05	0,09	0,09	0,05	0,10	0,08	0,06	0,18	0,14
Otros	0,06	0,11	0,11	0,13	0,13	0,16	0,16	0,24	0,23
4. Impuestos sobre exportaciones:									
Total	1,89	2,56	2,37	2,32	2,00	5,68	9,68	11,07	11,60
Café	1,53	1,85	1,66	1,72	1,83	5,23	9,28	10,62	10,79
5. Impuestos sobre importaciones	4,87	10,36	13,01	14,36	15,68	17,53	19,42	20,70	23,22
6. Impuestos internos al consumo	2,17	8,30	8,69	9,37	9,54	9,82	11,64	12,59	14,77
7. Papel sellado y timbres	0,41	2,05	2,16	2,26	2,45	2,69	3,12	3,45	4,29
8. Impuestos varios, multas y tasas	0,90	1,31	1,33	1,45	1,25	1,69	1,74	2,56	2,24
Total	10,90	28,26	31,38	34,06	35,63	41,81	50,30	55,62	61,06

(Véanse las fuentes en la pág. siguiente).

Cuadro III (Continuación)

FUENTES: 1938/39: Memoria de Hacienda y Crédito Público.

1946/47 - 1953/54: Datos proporcionados por el Departamento de contabilidad del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

NOTAS:

1. *Impuestos sobre utilidades.* Incluye el impuesto progresivo sobre utilidades de empresas lucrativas y, de menor importancia, el impuesto sobre beneficios de capital y sobre beneficios de ausentes. Comprende además impuestos especiales sobre explotaciones mineras y utilidades bancarias y el impuesto a la Empresa Eléctrica de Guatemala.
2. *Impuestos sobre la propiedad.* Comprende la contribución sobre inmuebles y, de menor importancia, el impuesto adicional sobre eriales.
3. *Impuestos sobre transferencias de propiedad.* Otros, principalmente el impuesto sobre compraventa y permuta de inmuebles; incluye además el impuesto sobre traspaso de acciones de sociedades anónimas.
4. *Impuestos sobre exportaciones.* En su mayor parte sobre café, comprende además derechos de exportación al banano, chicle y madera.
5. *Impuestos sobre importaciones.* Incluye todos los impuestos sobre mercaderías importadas, i. e., los derechos arancelarios y recargos, el impuesto de reconstrucción de aduanas, el impuesto sobre gasolina (impuesto de vialidad) y derechos consulares.
6. *Impuestos internos al consumo.* En su mayor parte impuestos sobre licores, tabacos, cerveza y bebidas gaseosas (véase cuadro VI).
8. *Impuestos varios.* Contribución de Montepío e impuestos varios de sanidad pública y asistencia social.

Cuadro IV

HONDURAS: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1938/39, 1946/47 - 1953/54

(Millones de lempiras)

	1938/39	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54
1. Impuestos sobre la renta:									
Personas	—	—	—	—	—	0,22	0,29	0,41	0,48
Empresas	—	0,19	0,20	0,17	3,35	6,66	6,85	6,65	8,36
2. Otros impuestos directos personales	0,02	0,10	0,09	0,09	0,11	0,12	0,14	0,19	0,23
3. Impuestos sobre la propiedad	0,04	0,08	0,09	0,09	0,10	0,12	0,14	0,17	0,28
4. Impuestos sobre herencias y donaciones	(0,004)	0,03	0,01	0,04	0,01	0,05	0,03	0,03	0,04
5. Impuestos sobre exportaciones:									
Café	—	—	0,06	0,06	0,24	0,45	0,57	0,82	0,64
Otros	0,30	0,45	0,49	0,50	0,54	0,55	0,67	0,61	0,57
6. Impuestos sobre importaciones	5,37	11,08	12,55	12,59	14,24	16,57	20,49	20,20	21,48
7. Impuestos internos al consumo	0,59	1,91	2,24	2,55	3,03	3,22	3,66	4,03	4,36
8. Monopolio de licores (ingresos netos)	1,55	3,83	4,23	4,38	4,39	4,78	4,47	5,21	5,14
9. Impuestos sobre transacciones y licencias	0,38	0,74	0,82	0,87	1,00	1,08	1,08	1,02	1,06
10. Impuestos varios, multas y tasas	0,13	0,13	0,16	0,13	0,18	0,19	0,25	0,28	0,28
Total	8,38	18,54	20,94	21,47	27,19	34,01	38,64	39,62	42,92

FUENTES: 1938/39 - 1951/52: Balances de Liquidaciones Presupuestarias del Gobierno Central (Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, mayo de 1953). Ingresos del Gobierno Central (Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, agosto de 1953).

1952/53 - 1953/54: Datos proporcionados por la Dirección General de Rentas de la Secretaría de Hacienda, Comercio y Crédito Público.

NOTAS:

1. *Impuestos sobre la renta.* En 1946/47 - 1948/49 el rendimiento de los impuestos de "participación bancaria" (5 por ciento de las utilidades netas) y de participación minera" (7 por ciento de las utilidades netas), derogados en 1950; de 1949/50 en adelante, el del impuesto progresivo sobre las rentas individuales de origen no mercantil y las de empresas (Decreto Ley No. 6 del 10 de noviembre de 1949).
2. *Otros impuestos directos personales.* Incluye la "Contribución personal de caminos" (cuotas anuales de 1 lempira para "proletarios" a 8 lempiras para "capitalistas") y otros impuestos recaudados por medio de timbres (Timbres de Deuda Interna) sobre donaciones entre vivos (25 lempiras), premios de loterías (de 2 por ciento a 4 por ciento) y sobre sueldos de empleados públicos (1 por ciento).
3. *Impuestos sobre la propiedad.* Impuestos sobre bienes inmuebles de personas y sobre bienes inmuebles y "capital en giro" de empresas industriales y comerciales (de 0,02 por ciento hasta 0,15 por ciento sobre el valor de bienes de 50,000 lempiras en adelante).
5. *Impuestos sobre exportaciones.* Otros incluye principalmente impuestos sobre exportación de madera y bananos.
6. *Impuestos sobre importaciones.* Derechos arancelarios y recargos, derechos consulares y varios impuestos especiales sobre mercaderías importadas (impuestos de peaje, sobre gasolina y aceite diesel, etc.).
7. *Impuestos internos al consumo.* Principalmente sobre licores, cervezas, bebidas gaseosas y cigarrillos (véase cuadro VI).
8. *Monopolio de licores (ingresos netos).* Incluye también los ingresos netos del monopolio de alcohol, pólvora y armas de fuego (1953/54: 277.000 lempiras).
9. *Impuestos sobre transacciones y licencias.* Principalmente timbres y papel sellado y varios impuestos de patente, de matrícula, incorporación, etc., sobre establecimientos comerciales e industriales.
10. *Impuestos varios, multas y tasas.* Incluye aportaciones a fondos de pensiones, multas judiciales y arancelarias y varias tasas de enseñanza pública, permisos para conducción de vehículos, libretas de identificación, etc.

Cuadro V

NICARAGUA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1939/40, 1946/47 - 1953/54
(Millones de córdobas)

	1939/40	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54
1. Impuestos sobre la renta	—	—	—	—	—	—	0,55	1,85	7,84
2. Impuestos sobre la propiedad	0,23	1,39	1,38	1,29	1,80	2,29	2,55	3,17	3,89
3. Impuestos sobre transferencias de propiedad	0,01	0,56	0,63	0,70	0,57	0,45	0,39	0,89	0,80
4. Impuesto sobre exportaciones	0,68	1,54	1,86	1,31	2,12	8,15	8,59	10,61	8,48
5. Impuestos sobre importaciones	14,53	29,26	27,87	33,68	30,74	44,11	58,42	84,98	98,93
6. Impuestos internos al consumo	4,79	13,81	17,21	19,52	21,28	20,24	24,72	28,04	33,14
7. Impuestos sobre transacciones y licencias	0,64	2,47	2,67	2,78	3,08	3,77	4,46	5,36	6,57
8. Impuestos varios, multas y tasas	0,27	0,19	0,32	0,36	0,24	0,34	0,85	0,94	1,06
Total	21,15	49,22	51,94	59,65	59,82	79,35	100,53	135,84	160,71

FUENTES: 1939/40: *Memoria de Hacienda y Crédito Público*, 1940.

1946/47 - 1949/50: Boletín del Tribunal de Cuentas (Managua, 1952); IBRD. *The Economic Development of Nicaragua* (Washington, D. C., 1952).

1950/51 - 1952/53: *Presupuesto General de Ingresos y Egresos*, 1954/55.

1953/54: Datos proporcionados por el Tribunal de Cuentas.

NOTAS:

1. *Impuestos sobre la renta*. Incluye para 1951/52 únicamente el impuesto especial sobre la renta cafetalera y algodonera, derogado en 1952; para 1952/53 - 1953/54 el rendimiento del impuesto único sobre la renta global de individuos y sociedades.
2. *Impuestos sobre la propiedad*. Incluye el impuesto directo sobre el capital (6 1/2 por mil) y el impuesto sobre casas de habitación (1 por mil).
3. *Impuestos sobre transferencias de propiedad*. Impuesto progresivo sobre sucesiones y donaciones y, de menor importancia, el impuesto sobre compra-venta de inmuebles (1/2 por ciento *ad valorem*).
4. *Impuestos sobre exportaciones*. Principalmente sobre el café, incluye además derechos sobre el oro y madera.
5. *Impuestos sobre importaciones*. Derechos arancelarios generales y recargos *ad valorem*; derechos consulares y varios impuestos adicionales sobre mercaderías importadas, tales como gasolina, cerveza, licores y tabaco. A partir de 1950/51 comprende además los siguientes recargos cambiarios (en millones de córdobas): 1950/51: 1.85; 1951/52: 8.16; 1952/53: 23.00; 1953/54: 21.00.
6. *Impuestos internos al consumo*. Comprende principalmente impuestos sobre licores, tabacos, azúcar, bebidas gaseosas, cerveza y fósforos (véase cuadro VI).
7. *Impuestos sobre transacciones y licencias*. Timbres fiscales, papel sellado y, de menor importancia, matrículas de comercio, licencias y marcas de fábrica.
8. *Impuestos varios*. Matrículas de vehículos y de armas, impuestos sobre seguros, impuesto aduanero al turismo e ingresos varios del Tesoro de Salubridad.

Cuadro VI

CENTROAMERICA: IMPUESTOS INTERNOS AL CONSUMO
(Miles de unidades monetarias nacionales)

País y año	Licores	Cerveza	Bebidas gaseosas	Tabacos	Fósforos	Azúcar	Billetes de ferrocarril y transporte aéreo		Otros	Total
							Espec-táculos públicos			
Costa Rica										
1947 . . .	12.860	970	690	4.080	120	330	390	350	40	15.760
1954 . . .	17.948	4.906	1.096	8.145	1.457	1.087	1.289	421	93	36.442
Guatemala										
1946/47 . .	5.174	954	—	1.663	28	101	160	111	109	8.300
1953/54 . .	9.112	1.722	525	2.748	32	—	276	192	163	14.770
El Salvador										
1947 . . .	4.255	642	331	2.845	391	1.631	34	56	475 ^a	10.660
1954 . . .	-16.377-	—	642	6.792	—	1.856	318	308	380 ^a	26.673
Honduras										
1946/47 . .	3.847	798	131	642	132	—	—	—	207 ^b	5.757
1953/54 . .	4.862	2.265	264	1.202	240	—	129	75	463 ^b	9.500
Nicaragua										
1946/47 . .	7.414	302	—	3.285	438	1.126	—	—	370 ^c	13.810
1953/54 . .	15.010	997	2.092	11.667	883	1.876	547	—	69	33.141

FUENTE: Véase cuadros I a V.

a En 1947 y 1954 incluye principalmente el impuesto sobre algodón, por una suma de colones 373.000 y 325.000 respectivamente.

b Corresponde en su mayor parte al impuesto sobre destace de ganado (lempiras 134.000 y 173.000 respectivamente) y a los ingresos netos del monopolio de alcohol desnaturalizado, pólvora y armas de fuego (lempiras 36.000 y 277.000 respectivamente).

c Proviene en particular del impuesto sobre destace de ganado (córdobas 317.000).

Cuadro VII

COSTA RICA: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1939, 1947 - 1954

(Miles de colones)

	1939	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
1. Administración general . . .	7.731	20.548	27.746	31.005	29.513	32.009	41.639	41.975	55.018
2. Defensa nacional (seguridad pública)	3.178	8.047	17.253	7.629	6.800	9.618	9.719	10.334	14.778
3. <i>Servicios sociales:</i>									
a) Educación pública	5.609	20.560	21.769	23.326	24.506	27.777	32.468	38.263	(43.309)
b) Salubridad pública		2.846	3.305	4.683	4.503	5.827	7.276	8.598	9.272
c) Asistencia hospitalaria	2.141	(3.375)	(3.464)	(2.713)	(2.713)	(2.979)	3.461	3.574	(3.356)
d) Asistencia social				(918)	(1.176)	(608)	1.164	1.269	(1.283)
e) Aportes a la Caja del Seguro Social	—	(1.709)	(2.232)	2.297	2.499	2.812	3.219	3.919	3.951
f) Trabajo y previsión social	63	507	443	864	501	642	696	759	1.013
Total (3)	7.813	28.997	31.213	34.801	35.898	40.645	48.284	56.382	62.184
4. <i>Fomento económico y obras públicas</i>									
a) Agricultura e industrias }	12.415	1.320	2.417	2.950	2.373	2.516	3.061	4.368	3.545
b) Obras públicas									
c) Subvenciones a instituciones de fomento:									
i) Consejo Nacional de Producción	—	—	—	2.537	2.051	525	600	1.600	1.500
ii) Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola	—	—	—	—	—	(1.400)	1.967	1.400	3.469
iii) Instituto Nacional de Electricidad	—	—	—	(1.000)	(993)	(960)	2.160	9.590	8.421
iv) Banco Nacional (Sección Cooperativas)	—	—	—	—	—	(300)	1.448	1.450	1.450
v) Departamento de la Habitación	—	—	—	—	—	(500)	700	1.000	1.000
vi) Otros	—	(1.619)	(1.484)	298	299	292	530	544	4.590
Total (4)	12.415	14.069	12.908	16.935	16.042	19.955	50.747	60.868	65.129
5. Subvenciones a municipalidades, etc.	—	3.376	5.781	3.416	3.142	3.090	4.977	9.722	13.945
6. Intereses de la deuda pública	2.516	(12.419)	(12.820)	10.211	8.507	12.346	11.431	11.752	11.811
Total	33.653	87.456	107.721	103.997	99.902	117.663	166.797	191.033	222.865

FUENTES: 1939: *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Comercio, 1939.*

1947-1954: *Informes de la Oficina del Presupuesto, 1949 y 1952: Ley del Presupuesto General, 1947-1954: datos suministrados por la Oficina del Presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda.*

NOTAS:

- Las cifras se refieren a gastos efectivos al 31 de diciembre de cada año, de los presupuestos ordinarios y extraordinarios; las cantidades entre paréntesis, sin embargo, están parcialmente basadas en las estimaciones presupuestarias originales: los datos para 1949 no incluyen el presupuesto extraordinario financiado por medio de bonos, que ascendió a un total de 84.3 millones de colones y acerca del cual no se dispone de cifras de liquidación. Los detalles de dicho presupuesto son los siguientes (en millones de colones): acciones expropiadas Bancos Nacionales 30,0; aumento al capital Bancos Nacionalizados 6,3; contratos con los Bancos: 2,7; deuda flotante administración anterior 17,9; creación Instituto Costarricense de Electricidad 1,0; municipalidad de San José 3,5; programa de obras públicas 11,2; reclamos de guerra 11,0; otros 0,6.
- Administración general* (rubro 1). Incluye los gastos de los siguientes organismos: Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la República, Tribunal Electoral y los Ministerios de Economía y Hacienda, Gobernación y Policía, Justicia y Gracia, Relaciones Exteriores; además comprende cuotas para organismos internacionales, prestaciones legales, y, para 1954, remuneraciones adicionales a empleados públicos por una suma de 6,8 millones de colones.
- Subvenciones a municipalidades, etc.* (rubro 5). Consiste principalmente en transferencias de impuestos afectados a municipalidades para obras públicas, y secundariamente subvenciones a organizaciones tales como los Colegios de abogados, de ingenieros agrónomos, agricultores, etc.; para 1953 y 1954 incluye además, parte de las subvenciones a las instituciones de fomento indicadas bajo el rubro 4 c.
- Intereses de la deuda pública* (rubro 6). Las cifras para 1947 y 1948 incluyen además egresos por concepto de amortización ordinaria, de menor importancia.

Cuadro VIII

EL SALVADOR: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1940, 1947 - 1954

(Miles de colones)

	1940	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
1. Administración general	7.330	15.271	17.624	19.029	26.940	35.085	38.662	40.188	41.823
2. Defensa nacional	3.695	5.857	6.239	7.035	9.923	11.860	12.705	15.416	14.500
3. Servicios sociales:									
a) Educación pública	2.194	6.093	8.687	9.771	10.531	14.564	16.557	17.350	21.633
b) Salud pública y asistencia social	1.948	4.075	4.632	5.652	7.010	11.556	12.115	12.296	12.755
c) Trabajo y previsión social	16	102	344	458	886	1.198	1.728	2.566	2.807
Total (3)	4.158	10.270	13.663	15.881	18.427	27.318	30.400	32.212	37.095
4. Fomento económico y obras públicas:									
a) Agricultura	113	2.415	2.236	1.749	2.274	3.416	3.579	4.376	4.293
b) Comercio, industria y minería	6	24	24	31	110	351	381	310	455
c) Subvenciones a institutos de vivienda urbana y colonización rural	2.224	1.200	2.000	878	3.320	8.840	8.458	9.183	5.796
d) Subvenciones a la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa	—	148	201	1.204	1.075	1.600	1.403	1.294	1.069
e) Subvenciones a instituciones varias	260	887	1.030	1.362	1.986	1.722	1.368	1.725	1.790
f) Obras públicas	2.786	10.581	13.680	12.299	16.480	20.037	22.316	23.185	32.239
Total (4)	5.389	15.255	19.171	17.523	25.285	35.966	37.505	40.073	45.742
5. Correos y telecomunicaciones	1.298	2.467	3.336	2.805	3.747	4.219	5.417	5.532	5.566
6. Subsidios a municipalidades	—	755	918	2.169	2.004	2.150	1.891	2.076	2.070
7. Servicio de la deuda pública	304	2.536	2.854	2.987	2.451	4.841	4.655	4.800	4.780
Total	22.174	52.411	63.805	67.159	88.737	121.439	131.235	140.297	151.676

FUENTES: 1940 *Gestión de Hacienda, Crédito Público y Comercio en 1940*; Wallich H., y Adler, J. H. *Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas. Un estudio Experimental en el Salvador* (Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1949).
1947-1954: Recopilado con base en datos suministrados por el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda.

NOTAS:

1. Los datos se refieren únicamente al presupuesto general; pero incluyen transferencias a los presupuestos especiales de organismos descentralizados, de los cuales existen 73 en 1953, principalmente en el campo de asistencia pública, salud pública, vivienda y educación. No incluyen, sin embargo, los siguientes presupuestos extraordinarios, financiados por medio de préstamos: a) *para la construcción de la presa del río Lempa*; ley del 18 de agosto de 1950, que autorizó gastos totales de 49.463.000 colones financiados por un empréstito del Banco Internacional de Fomento de 31.363.000 colones y el resto por medio de empréstitos internos; b) *de abastecimientos*; establecido por medio de dos leyes del 4 de diciembre de 1950, que autorizaron al gobierno a contraer un empréstito interno de 10 millones de colones destinado a la compra de material y equipo pesado para obras de fomento económico y mejoras sociales; c) *para la rehabilitación del Valle de la Esperanza*; Decreto del Congreso No. 1170 de 24 de septiembre de 1953, que autorizó al gobierno a contraer un empréstito interno de 11.150.000 colones para financiar la construcción de casas para viviendas, servicios de agua potable y de riego, mercados y establecimientos comerciales e industriales en la zona devastada por el terremoto de 1951.

Dado que los egresos de la mayor parte de los organismos descentralizados (65 de los 71 en 1951) están cubiertos por transferencias del presupuesto general, las cifras para el período hasta 1949 inclusive no subestiman apreciablemente los egresos totales del gobierno central. Para el período 1950-54 los gastos totales del gobierno central pueden, con bastante aproximación, calcularse en la forma siguiente:

GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL

(Miles de colones)

	1950	1951	1952	1953	(Presupuesto) 1954
1. Gastos totales del Presupuesto general	88.737	121.439	131.235	140.297	151.676
Menos:					
2. Subvenciones a los Institutos de Vivienda Urbana y Colonización rural	-3.320	-8.840	-8.458	-9.183	-5.796
3. Subvenciones a la Comisión del Río Lempa	-1.075	-1.600	-1.403	-1.294	-1.069
Más:					
4. Construcción de viviendas	3.814	9.469	6.410	11.664	5.833
5. Colonización rural	—	774	1.346	1.363	1.620
6. Presa hidráulica del Río Lempa	4.005	9.230	16.362	19.240	3.854
7. Equipo y material de construcción	—	5.497	2.063	439	—
8. Reconstrucción del Valle la Esperanza	—	—	—	1.880	7.415
Total	92.161	135.969	147.555	164.406	163.533

1. Es de hacer notar que los aportes del presupuesto general para construcción de viviendas y colonización rural (véase rubro 4c del cuadro VIII) no corresponden a los gastos efectivos para estos fines, indicados en los rubros 4 y 5 del cuadro anterior, debido a que el Instituto de Vivienda financia parte de sus actividades por medio de empréstitos del Banco Central de Reserva; además las cifras del rubro 4 (del cuadro anterior) incluyen compras de equipo y material de construcción financiados por medio del empréstito interno de abastecimiento, mencionado anteriormente.

2. *Administración general* (rubro 1). Consiste en gastos de los siguientes organismos: Asamblea Nacional, Casa Presidencial, Poder Judicial y Corte de Cuentas; de los Ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores, Justicia, Gobernación y Economía (salvo las subvenciones a Instituciones de Fomento); además se incluye Pensiones.

3. *Servicio de la deuda pública* (rubro 7). Incluye también egresos por concepto de amortización ordinaria, de menor importancia.

Cuadro IX

GUATEMALA: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1938/39, 1946/47 — 1953/54
(Millones de quetzales)

	1938/39	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54
1. Administración general:									
a) Organismo legislativo . . .	0,12	0,20	0,25	0,26	0,32	0,36	0,34	0,56	0,62
b) Presidencia	0,21	0,32	0,36	0,41	0,61	0,61	0,91	1,58	1,75
c) Organismo judicial	0,25	0,52	0,65	0,78	0,84	0,85	1,26	1,29	1,33
d) Relaciones exteriores . . .	0,38	0,99	1,21	1,45	1,33	1,63	1,65	1,89	1,72
e) Hacienda y Crédito Público	1,16	3,34	4,03	4,44	2,79	2,94	3,02	3,24	2,92
f) Gobernación	0,94	3,04	3,19	3,72	4,10	4,09	4,72	5,27	5,11
g) Tribunal y Contraloría de cuentas	—	—	—	—	0,40	0,43	0,47	0,76	0,71
h) Economía y Trabajo	—	0,55	0,44	0,62	0,67	0,91	0,97	0,99	2,06
i) Ministerio Público	—	—	—	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05	0,06
Total (1)	3,06	8,96	10,13	11,71	11,09	11,86	13,39	15,63	16,28
2. Defensa nacional	1,92	3,47	3,92	5,28	5,03	5,23	5,88	6,05	5,88
3. Educación pública	1,27	3,68	4,59	6,80	6,78	7,34	7,96	9,16	9,44
4. Salud pública y asistencia social	(0,90)	2,56	3,27	3,94	4,09	4,50	4,81	5,37	5,42
5. Agricultura	0,85	5,11	5,11	6,59	1,21	1,31	1,14	1,10	1,12
6. Obras públicas y comunicaciones	1,48	4,71	5,58	5,55	5,59	6,17	5,58	5,80	5,21
7. "Inversiones extraordinarias"	—	3,08	12,28	7,81	10,38	9,55	17,53	16,43	17,88
8. Pensiones y jubilaciones	0,26	1,02	1,01	1,09	1,09	1,30	1,35	1,30	1,13
9. Servicio de la deuda pública	1,37	0,68	0,59	0,67	2,11	1,92	1,10	1,23	0,70
Total	11,11	33,27	46,48	49,44	47,37	49,18	58,74	62,07	63,06

FUENTES: 1938/1939: *Memoria de Hacienda y Crédito Público*, 1939. 1946-47, 1946/47 — 1952/53: Dirección General de Estadística, *Boletín* No. 48, de 1954; Banco de Guatemala, *Memoria Anual*, 1952. 1953/54: Datos proporcionados por el Tribunal y Contraloría de cuentas.

NOTAS:

- Los datos se refieren exclusivamente a egresos del presupuesto general, incluyendo los gastos brutos de los servicios postales y de telecomunicaciones (comprendidos en el rubro 6); para 1953/54 no comprende egresos extraordinarios por 10.08 millones de quetzales para proyectos de desarrollo del Plan Quinquenal (1953-57), financiados por medio de emisión de bonos, y aproximadamente 5 millones de quetzales clasificados como "deudores varios".
- Salud pública y asistencia social (rubro 4). Cifra estimada para 1938/39.
- Agricultura (rubro 5). Los datos para 1946/47 a 1948/49 incluyen los egresos brutos de las Fincas Nacionales a los que se les dió estado autónomo en junio de 1949. Para dichos años los egresos del Ministerio de Agricultura pueden ser estimados como fluctuando entre 1 y 1,2 millones de quetzales.
- Obras públicas y comunicaciones (rubro 6). Incluye egresos ordinarios en obras públicas y egresos brutos de la Radiodifusora Nacional y de Correos y Telecomunicaciones.
- Inversiones extraordinarias (rubro 7). Comprende egresos extraordinarios en obras públicas y de desarrollo, subvenciones sociales y económicas, así como ciertos egresos administrativos y ordinarios en defensa nacional. No se dispone de detalles acerca de los gastos efectivos. El desglose de las cantidades presupuestadas para 1953/54 es el siguiente (en miles de quetzales): Defensa nacional 1.262; Comunicaciones y obras públicas 15.741; Aporte al Instituto de Seguridad Social 1.700; Aporte de capitales al Instituto de Fomento de la Producción 900; Asignación a la Lotería Nacional para pago de premios de sorteo 2.230; Educación Pública 144; Salud pública y asistencia social 1.197; Congreso y Presidencia de la República, Relaciones Exteriores y Gobernación 264; Total: 23.438.
- Servicio de la deuda pública (rubro 9). Amortización ordinaria e intereses: 1938/39: no incluye amortización extraordinaria de la deuda externa (2.90 millones de quetzales).

Cuadro X

HONDURAS: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1938/39, 1946/47, 1953/54
(Millones de lempiras)

	1938/39	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54 (presupuesto)
1. Administración general	3,07	5,24	7,02	6,00	7,58	9,03	0,29	...	17,12
2. Defensa nacional	2,08	4,74	7,29	5,49	5,31	6,04	6,83	6,07	5,25
3. Servicios sociales:									
a) Educación	0,42	1,57	2,58	2,02	3,21	3,52	4,83	5,41	5,51
b) Salubridad pública	0,31	0,95	1,19	1,17	1,74	2,63	3,04	3,59	4,66
c) Otros	0,39	0,48	0,48	0,49	0,60	0,70	1,01	...	1,17
Total (3)	1,12	3,00	4,24	3,68	5,55	6,85	8,88	...	11,34
4. Fomento económico:									
a) Transportes	1,00	1,90	2,11	2,30	2,17	3,02	4,00	6,33	13,75
b) Empresas estatales (inversiones brutas)	0,27	0,52	0,87	0,67	1,71	1,51	3,23	...	(1,64)
c) Agricultura e industrias	0,30	1,54	1,97	1,95	2,26	2,22	5,44	...	...
d) Aportes del capital al Banco Nacional de Fomento	—	—	—	—	—	3,48	1,88	2,01	(2,57)
Total (4)	1,57	3,96	4,95	4,92	5,44	10,23	14,55	...	21,13
5. Empresas estatales (déficit corriente)	0,69	0,31	0,62	0,55	0,75	0,62	1,00	...	1,42
Total	8,53	17,25	24,12	20,64	24,63	32,77	40,55	(50,04)	56,26

FUENTES: 1938/39, 1946/47, 1951/52: Banco Central de Honduras, *Balance de Liquidación Presupuestarias del Gobierno Central* (Tegucigalpa, mayo de 1953).

1952/53: *Informe de la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio* 1952-1953.

1953/54: *Presupuesto General de Egresos e Ingresos para 1953-1954*, y datos proporcionados por la Dirección General de Rentas de la Secretaría de Hacienda.

NOTAS:

- Las cifras se refieren a liquidaciones presupuestarias del Gobierno Central durante el año fiscal (1o. de julio a 30 de junio), e incluyen las inversiones brutas y los déficit corrientes de las empresas estatales. Las cifras entre paréntesis para 1952/53 y 1953/54 no son estrictamente comparables con las de años anteriores.
- Administración General* (rubro 1). Comprende los gastos del Poder Legislativo y Judicial y los egresos por actividades puramente administrativas de las Secretarías de Estado y sus dependencias.
- Defensa nacional* (rubro 2). Corresponde a los gastos del ramo de guerra, marina y aviación con excepción de las pensiones y jubilaciones de este ramo.
- Fomento económico* (rubro 4). Comprende las inversiones brutas de empresas estatales, las erogaciones para transportes (camiones, aeropuertos, etc.), para fomento de la producción agropecuaria e industrial, transferencias a las municipalidades y a las Juntas de Fomento para obras públicas; y aportes de capital al Banco Nacional de Fomento.

Cuadro XI

NICARAGUA: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1946/47 - 1953/54
(Miles de córdobas)

	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54
1. Administración general	23.724	25.074	29.829	25.732	27.362	34.062	36.429	53.468
2. Defensa nacional	7.564	10.244	11.989	11.394	11.548	14.782	17.092	16.408
3. Servicios sociales:								
a) Educación pública	6.819	7.122	7.880	6.406	7.875	12.328	18.064	19.540
b) Salubridad pública	1.222	2.081	2.398	1.352	3.129	4.272	5.889	7.085
Total (3)	8.041	9.203	10.278	7.758	11.004	16.600	23.953	26.625
4. Fomento económico y obras públicas.								
a) Agricultura y trabajo	1.250	1.263	1.417	1.415	1.913	2.354	3.985	8.965
b) Fomento y obras públicas	8.052	8.301	11.392	6.755	12.582	23.076	32.363	38.272
c) Aportes de capital al Instituto de Fomento	—	—	—	—	—	—	6.000	5.000
Total (4)	9.302	9.564	12.809	8.170	14.495	25.430	42.348	52.237
5. Comunicaciones y radio nacional	3.122	3.157	3.520	4.134	4.510	5.769	7.116	10.243
6. Intereses de la deuda pública	675	786	1.165	1.304	1.272	1.108	1.074	1.205
Total	52.428	58.028	69.590	58.492	70.191	97.751	128.012	160.186

FUENTES: 1946/47 - 1950/51: *Boletín del Tribunal de Cuentas* (Managua, 1952). *The Economic Development of Nicaragua* (IBRD, Washington, D. C. 1952).

1951/52 - 1953/54: Datos proporcionados por el Tribunal de Cuentas.

NOTAS:

- Las cifras corresponden a los montos totales girados (liquidaciones) del Presupuesto General, durante el año fiscal (1.º de julio a 30 de junio). El total de los gastos no incluye: egresos por concepto de amortización de la Deuda Pública y los gastos imputados por concepto de servicios prestados gratuitamente por el ferrocarril nacional.
- Administración general* (rubro 1). Incluye los gastos efectuados por los siguientes organismos: Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia y Comandancia General, Servicio Aduanero y los Ministerios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda Pública (excepto los egresos por concepto de servicios de la Deuda Pública), Economía (excluyendo los aportes a Instituciones de Fomento, comprendidos en los rubros 4b y c).
- Fomento y obras públicas* (rubro 4b). Comprende el total de egresos del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, más las cantidades siguientes (en miles de córdobas): para la construcción del granero nacional (1951/52: 383; 1952/53: 2.941; 1953/54: 100); para la instalación de teléfonos automáticos (1952/53: 5.000; 1953/54: 260); para la adquisición de una estación radiodifusora (1953/54: 244). El grueso de las erogaciones oficiales por concepto de inversión (excepto los correspondientes a empresas autónomas, tales como el Ferrocarril Nacional y la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica) son cargadas a este Ministerio. Estas cifras, sin embargo, exageran los gastos de inversión debido a que incluyen erogaciones para el mantenimiento de las carreteras y edificios públicos (para cifras sobre gastos en inversiones fijas véase el cuadro 6 del texto).

ANEXO B

SINTESIS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA EN CENTROAMERICA

I. Rasgos característicos

1. Tipo y carácter del sistema
2. Sujetos de impuesto
3. Carácter del impuesto
4. Causa del impuesto
5. Base del impuesto

II. Determinación de la base del impuesto

1. Composición de la renta bruta
 - a) Elementos que la constituyen
 - b) Ingresos que no forman parte de ella
2. Determinación de la renta neta
 - a) Concepto de renta neta
 - b) Deducciones corrientes
 - c) Deducciones por concepto de reinversión y otros especiales
 - d) Determinación del liquido imponible

III. Tarifas, administración y observaciones generales

1. Tarifas
2. Administración
 - a) Procedimientos para determinar la facultad contributiva
 - i) Declaración del contribuyente
 - ii) Estimación de oficio
 - iii) Retención en la fuente
 - b) Liquidación del impuesto
 - c) Pago del impuesto (lapso entre la causación del impuesto y el plazo de pago)
 - d) Sanciones
 - e) Recursos
3. Observaciones generales

SINTESIS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA EN CENTROAMERICA¹

I. RASGOS CARACTERISTICOS

Costa Rica. Ley No. 837 del 20 de diciembre de 1946, reformada varias veces y últimamente por Ley 1789 de septiembre de 1954. Reglamentada por Decreto 36 de 23 de diciembre de 1954.

Nicaragua. Ley de 16 de diciembre de 1952. Reglamento del 10 de marzo de 1953.

Honduras. Ley No. 6 de 10 de noviembre de 1949 y sus reformas, hasta Ley No. 91 de 23 de febrero de 1954. Reglamento del 7 de febrero de 1954.

El Salvador. Ley No. 520 de 30 de abril de 1952 (reformada en diciembre de 1953 y enero de 1954) y Reglamento de 5 de mayo de 1952.

Guatemala. Decreto-Ley No. 2099 de 27 de mayo de 1938 y su reglamento; Decreto-Ley No. 44 de 22 de diciembre de 1944; leyes No. 204 y 434 (1946 y 1947).

1. Tipo y carácter del sistema

Costa Rica. Impuesto único sobre la renta global del contribuyente. Sistema de territorialidad: afecta a las personas jurídicas o naturales, domiciliadas o no en el país, exclusivamente por su renta de fuente costarricense (Art. 2o.). Se considera renta de fuente nacional la obtenida de bienes, empresas o negocios situados o realizados en Costa Rica (Art. 2o.).

Nicaragua. Impuesto único sobre la renta global del contribuyente. Sistema de territorialidad como en el de Costa Rica (Art. 1o.). Se considera renta de fuente nacional la derivada de bienes existentes en el país, de servicios en él prestados y de negocios y operaciones que en el mismo se realicen o produzcan efectos (Art. 2o.).

Honduras. Impuesto único sobre la renta global. Sistema mixto: con caracteres de personalidad por cuanto las personas domiciliadas o residentes deben satisfacer impuesto por su renta de fuente nacional o extranjera; y con caracteres adicionales de territorialidad porque las personas no residentes quedan sujetas al impuesto por su renta de fuente hondureña (Art. 2o.).

El Salvador. Impuesto único sobre la renta global, exceptuada la que tenga fuente en producción, manipulación o venta de café. Sistema de territorialidad como en Costa Rica y en Nicaragua. (Art. 1 de la ley y Art. 13o. del Decreto 836 de 13 de septiembre de 1950).

Guatemala. Impuesto único sobre la renta de ciertas actividades (la renta de las empresas llamadas lucrativas y los beneficios de capital). Puede definirse como híbrido, por reflejar una especie de sistema cedula incompleto en dos leyes distintas, dotado de tarifas progresivas únicas para los tipos de renta afectados. La ley no define directamente el carácter del sistema, pero por interpretación se le puede califi-

car de territorial, ya que recae exclusivamente sobre rentas de fuente nacional.

2. Sujetos de impuesto

Costa Rica. Las personas naturales, las jurídicas —con inclusión de las sociedades de hecho—, los patrimonios hereditarios indivisos y los fideicomisos (Art. 2o.). Las sociedades de toda índole son sujetos de impuesto por su renta neta total y los socios quedan exentos por su participación en las respectivas utilidades (Art. 15 L.).

Nicaragua. Las personas naturales y las jurídicas, así como los fideicomisos y las comunidades (Arts. 1o. 4o. 5o.). La sociedad o comunidad es sujeto de impuesto por su renta total y queda exento el socio o comunero por su participación. Se grava ésta y no la renta social en caso de sociedades colectivas, en comandita simple o de cooperativas y de comunidades con capital en giro o circulante inferior a 200,000 córdobas o de comunidades sucesorales que duren menos de un año.

Honduras. Las personas naturales y las jurídicas, las comunidades y los fideicomisos. Establece dos tarifas distintas para dos series de sujetos de impuesto: a) los empresarios mercantiles (sociedades de todo tipo y empresarios individuales); b) los beneficiarios de las denominadas rentas individuales que corresponden a las personas que, en términos de Derecho Mercantil, no poseen la calidad de comerciante.

El Salvador. Las personas naturales, las jurídicas, las comunidades sucesorales hasta la fecha de aceptación de la herencia, y los fideicomisos (Art. 1). Existen dos tarifas distintas para dos series de sujetos de impuesto: a) los contribuyentes individuales y en general todo sujeto de impuesto que no posea el carácter de sociedad (Art. 10, numeral 1o.); b) las sociedades de todo tipo (Art. 10, numeral 2o.). La renta social está sujeta a doble imposición; la afecta primero la tarifa moderada de las sociedades y luego debe el socio incluir en su declaración el dividendo o participación que le haya correspondido salvo cuando se trate de los distribuidos por sociedades domiciliadas en el extranjero que hayan satisfecho el impuesto real de 20 por ciento sobre su renta imponible que establece el numeral 3o. del artículo 10.

Guatemala. Las empresas mercantiles (las específicamente comerciales, las bancarias, las industriales y las de servicios) con capital de Qs. 2.500 en adelante, y además las agrícolas si están organizadas en forma de sociedad anónima, son sujeto de un impuesto especial (impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas). Lo son de otro igualmente especial quienes devenguen rentas inmobiliarias y mobiliarias de las específicamente indicadas en la ley respectiva (impuesto sobre beneficios de capital). En fin, a los no residentes beneficiarios de rentas de capital se les debía aplicar, hasta que recientemente fue derogado (21 de enero de 1955), un impuesto denominado de beneficios de capital que obedecía a la misma tarifa que el de utilidades de empresas lucrativas.

3. Carácter del impuesto

Costa Rica. Personal. Afecta en principio las rentas de toda fuente del contribuyente. Las ganancias obtenidas por razón de realización de bienes de capital sin carácter de habitualidad

¹ Las leyes sintetizadas en este anexo son en general las vigentes durante los ejercicios fiscales analizados en este estudio. Desde el 1o. de abril de 1955 rige una nueva ley en Honduras, dotada de una sola tarifa progresiva y a la cual se hace referencia en el texto, donde también se dan datos adicionales acerca de las reformas efectuadas en 1954 en El Salvador y en Guatemala.

están exentas. La constitución de las sociedades de todo tipo en sujeto de impuesto tiende a imprimir a éste un carácter de realidad en cuanto al sector de la actividad económica así afectado.

Nicaragua. Personal. Afecta en principio las rentas de toda fuente del contribuyente. Como en el caso de Costa Rica, las ganancias de capital están exceptuadas salvo que la actividad que las origine sea realizada con carácter de habitualidad. La tendencia del impuesto a convertirse de personal en real es menor que en el caso de Costa Rica. Tratándose de sociedades de personas con capital menor a \$200.000, satisface el impuesto el socio y no la sociedad.

Honduras. Mixto. Personal en cuanto a las personas naturales sin renta de fuente comercial en el sentido más amplio del adjetivo. En el caso de la renta de empresas mercantiles adquiere el impuesto forzosamente carácter real por el hecho de afectar a todas ellas, incluso a las individuales.

El Salvador. Personal en principio. No alcanza, sin embargo, la entera capacidad contributiva de todos los sujetos de impuesto por motivo de la exención de la renta de origen cafetalero. La existencia del impuesto especial sobre todas las sociedades da, además, al sistema un elemento de realidad.

Guatemala. Carece del carácter de personal propio de los impuestos sobre la renta. Por no afectar el sistema la entera capacidad contributiva del sujeto de impuesto sino el resultado de ciertas actividades, puede definirse más bien como reales a los dos impuestos separados de que consta. Es de presumir que este carácter implícito de realidad de dichos gravámenes facilite su traslación, con desmedro del otro carácter, el de directo, propio de todo impuesto sobre la renta.

4. Causa del impuesto

Costa Rica. La realización de una renta periódica y de fuente permanente. Se exceptúan las ganancias de capital (Art. 7o.). Puede presumirse, en virtud de la misma disposición, que la renta proveniente de operaciones comerciales ocasionales no está sujeta a impuesto.

Nicaragua. La realización de una renta de carácter periódico y de fuente permanente. Al igual que en Costa Rica, están exentas las ganancias de capital (Art. 11). Igual solución que para Costa Rica en cuanto a la renta proveniente de operaciones ocasionales de compraventa de mercancías.

Honduras. La realización de una renta en el sentido más amplio de la expresión, o sea de todo enriquecimiento sin atender a su periodicidad ni a la permanencia de su fuente, ya que se gravan las ganancias de capital (Art. 9o.).

El Salvador. La realización de una renta salvo que ésta sea de origen cafetalero. La renta afectada teóricamente es la renta en el sentido amplio, pero como no se ha dictado la ley (Art. 7) que fijará el gravamen de las ganancias de capital, de hecho sólo se afecta a la renta periódica de fuente permanente, salvo que se especifica (Art. 3) que las compraventas ocasionales de mercancías están sujetas a impuesto.

Guatemala. La realización de rentas de determinadas fuentes exclusivamente, como la comercial o como inversiones de capital mobiliarias o inmobiliarias. La renta gravada en los casos específicos anotados es la renta en el sentido más amplio, pues

se grava a las ganancias de capital y a otros enriquecimientos eventuales.

5. Base del impuesto

Costa Rica. La renta líquida de las personas naturales, o sea la renta neta menos las deducciones personales y por cargas de familia; y la renta neta de las sociedades. El hecho de que sean deducibles las donaciones al estado y a una serie de instituciones; y las cuotas, determinadas por la Ley (Art. 8o.), de lo reinvertido en bienes de capital por empresas agrícolas y pecuarias y en habitaciones y obras para habitación o provecho de los trabajadores, conduce a que en realidad la base del impuesto puede ser en muchos casos inferior a la renta neta, tal como se la determina habitualmente en las legislaciones de impuesto sobre la renta.

Nicaragua. Igual que en el caso de Costa Rica. Salvo que tratándose de renta de sociedades de capital menor a 200,000 córdobas (antes señalado), la participación del socio constituye base del impuesto junto con el resto de su renta personal. (Existe el mismo efecto, que se anotó para Costa Rica, en relación con la deducción por concepto de donaciones al fisco, las municipalidades, ciertas instituciones; obra en igual sentido la deducción de erogaciones en mejoras agrícolas que otorga la legislación nicaragüense).

Honduras. Igual que en los casos de Costa Rica y Nicaragua.

El Salvador. Igual que en los casos de los países ya mencionados, la base es la renta líquida de las personas naturales y la renta neta de las sociedades y comunidades sucesorales gravables etc. (idéntica observación que en el caso de Costa Rica en relación con las deducciones por concepto de reinversión y otras similares).

Guatemala. La renta neta de las empresas gravadas y la renta bruta de bienes inmobiliarios y mobiliarios.

6. Fuente del impuesto

Costa Rica. Igual a la base. Salvo que, como sólo a las empresas agrícolas e industriales se permite el descargo de pérdidas de operación en cinco ejercicios posteriores, el capital puede llegar a constituir fuente del impuesto en el caso de empresas de otra índole.

Nicaragua. Igual a la base. La concesión a toda clase de empresas, por un periodo de dos años, del derecho a descargar pérdidas de operación, facilita evitar que el capital llegue a constituir fuente del impuesto.

Honduras. En principio igual a la base. Pero como no sólo no se permite sino que se prohíbe descargar en ejercicios posteriores las pérdidas de operación (Art. 19 del Reglamento), también el capital es susceptible de constituir fuente del impuesto.

El Salvador. En principio igual a la base. Sin embargo, como se prohíbe expresamente el descargo en ejercicios posteriores de las pérdidas de operación, el impuesto puede afectar a veces al capital.

Guatemala. En principio igual a la base. No se concede que las empresas sujetas al impuesto puedan deducir en ejercicios posteriores pérdidas de operación. De donde igual observación que en los casos de Honduras y El Salvador acerca de la posibilidad de que el capital sea susceptible de constituir fuente del impuesto.

II. DETERMINACION DE LA BASE DEL IMPUESTO

1. Composición de la renta bruta

a) Elementos que la constituyen

Costa Rica. Por interpretación de la letra de la ley (Art. 5o.) constituyen renta bruta, háyaselas devengado en dinero o

en especie: la renta del capital inmobiliario; la del capital mobiliario; la renta mercantil en sentido amplio (la específicamente comercial, la industrial y la de las empresas de servicios como los bancarios, de seguro, de transporte, etc.); la minera, la proveniente de yacimientos, canteras, etc.; la ren-

ta de las actividades agrícolas y la forestal; la renta de las profesiones liberales, artísticas, artesanales, etc., ejercidas independientemente; la renta del trabajo personal, desempeñado en situación de dependencia, e igualmente las subvenciones, gratificaciones, pensiones, jubilaciones, etc. y, en fin, todas las rentas y beneficios no comprendidos en la enumeración anterior y no exceptuados expresamente por la ley.

Nicaragua. Prácticamente los mismos que en el caso de Costa Rica, puesto que comprenden "todos los ingresos recibidos por el contribuyente durante el año gravable, bien sea en forma de dinero efectivo o de otros bienes o valores de cualquier clase provenientes de servicios, actividades personales de cualquier índole o de ganancias o beneficios producidos por bienes muebles e inmuebles, o negocios de cualquier naturaleza" y, además, todo beneficio o enriquecimiento, no importa su fuente, no expresamente exento por la ley (Art. 10).

Honduras. Los ingresos de toda fuente del contribuyente, devengados sea en dinero o en especie y con inclusión de las ganancias de capital. No hay especificación acerca de renta de goce de la clase ajena cedida a título gratuito que ocupe.

El Salvador. En principio, los ingresos de toda fuente del contribuyente. La ley prevé que las ganancias de capital podrán quedar en el futuro sujetas a un gravamen especial de acuerdo con la ley que al efecto se promulgue. La exención de la importante renta de origen cafetalero hace meramente aparente la generalidad arriba enunciada.

Guatemala. En el caso del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas los ingresos brutos en dinero o en especie, con inclusión de las ganancias de capital, de las empresas mercantiles en sentido jurídico (comerciales, industriales, bancarias, de servicios) y de las empresas agrícolas organizadas en forma de sociedad anónima. Y en el caso de impuesto sobre beneficios de capital, los intereses, los dividendos de empresas no sujetas al impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas, los arrendamientos, las participaciones y cualquier otro beneficio eventual.

b) Ingresos que no forman parte de ella.

Costa Rica. Las ganancias de capital derivadas de la reventa de bienes inmuebles o muebles, ejercida sin el carácter de habitualidad que otorga la calidad de comerciante, salvo que se trate de utilidades provenientes de la lotificación de bienes inmuebles para su venta; las herencias y donaciones; los premios de loterías nacionales; las cantidades recibidas del Instituto Nacional de Seguros por concepto de seguros de vida o de pólizas dotales; las cantidades recibidas por concepto de accidentes de trabajo o de prestaciones sociales.

Nicaragua. Los mismos que en el caso de Costa Rica y, además, los intereses de títulos de crédito de instituciones del estado y los emitidos por otras a las cuales haya sido otorgado legalmente tal beneficio con sujeción a los requisitos del reglamento, los intereses de créditos otorgados por bancos internacionales y extranjeros; la renta de goce de la casa de habitación propiedad del contribuyente, los cánones de arrendamiento de nuevas construcciones para viviendas de clase media y obrera, hasta cierto valor señalado por la ley y por un plazo de seis años a partir de la construcción; los intereses de depósitos de ahorro hasta por 50.000 córdobas, satisfechos por instituciones legalmente autorizadas. El Ejecutivo queda facultado además para exonerar por un plazo hasta de 5 años los intereses de créditos agropecuarios otorgados a tasa no superior al 7 por ciento anual e igualmente los intereses de créditos para la construcción de viviendas obreras.

Honduras. Los mismos que en Costa Rica, salvo las ganancias de capital. Además, los intereses de obligaciones emitidas por suscripción pública por las entidades de derecho público y las subvenciones otorgadas por los mismos.

El Salvador. La renta proveniente de la producción acondicionamiento y venta de café, como ya se enunció. Aparte de la situación ya expresada para las ganancias de capital, y salvo detalles de interés secundario, no constituyen renta bruta los mismos ingresos —ya citados— que no son elementos de ella en el caso de Costa Rica. Tampoco los alquileres de casas baratas que satisfagan ciertas especificaciones indicadas en la ley, las remuneraciones pagadas a instituciones extranjeras por servicios técnicos prestados al gobierno e instituciones oficiales y los ingresos ya exentos en virtud de ley o de contrato aprobado por el Legislativo (Art. 23 L.).

Guatemala. En el caso del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas la renta proveniente de actividades agrícolas salvo que el sujeto de impuesto sea una sociedad anónima; las plusvalías meramente contabilizadas pero aún no realizadas; los premios de loterías oficiales; las cantidades percibidas por realización de seguros de vida o de salud o por razón de accidentes de trabajo y otras indemnizaciones similares; las cantidades provenientes de realización de títulos de entidades de derecho público u oficiales autónomas y los correspondientes réditos; y una serie de percepciones de propietarios y socios no relacionadas con el negocio.

2. Determinación de la renta neta

a) Concepto de renta neta

Costa Rica. En el caso de rentas de fuente mercantil (sentido amplio) o inmobiliaria, profesional o agrícola, se rebaja a la renta bruta los gastos, realizados o incurridos, necesarios para producirla. Tratándose de rentas de otras fuentes, los términos renta bruta y renta neta son equivalentes.

Nicaragua. Igual al caso de Costa Rica en términos generales.

Honduras. En el caso de empresarios mercantiles, sociedades o empresas individuales (sujetos a una tarifa común) se deduce a la renta bruta los gastos realizados o incurridos para producirla. Lo mismo se aplica a agricultores, ganaderos, profesionales, artesanos, sujetos todos a la tarifa de rentas individuales. En los otros casos en que ésta es aplicable, renta bruta y renta neta son equivalentes.

El Salvador. La renta neta se deduce, en términos generales, rebajando, como en los otros casos, a la renta bruta, los gastos para producirla y conservar su fuente. Se presume, aunque no lo especifica la ley, que en cuanto a rentas provenientes de sueldos, salarios y percepciones similares, así como en cuanto respecta a renta del capital mobiliario, los términos renta bruta y renta neta son equivalentes sin que se permita descargar gastos de producción.

Guatemala. En el caso del intitulado "impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas", la renta neta está constituida por la renta bruta menos los gastos para producirla y conservar su fuente. En el de la ley de impuesto sobre ingresos y beneficios de capital los términos renta bruta y renta neta son equivalentes, incluso, por lo menos formalmente, para la renta inmobiliaria, los gastos de producción de la cual no son reconocidos.

b) Deducciones corrientes

Costa Rica. Las deducciones de la renta bruta para constituir la renta neta son, particularmente: los gastos corrientes de producción y los impuestos sobre la misma, salvo el de la renta; los intereses de capitales a préstamo invertidos en la empresa; las pérdidas no cubiertas por seguro; las deudas incobrables; amortizaciones por depreciación y por agotamiento (minas). La deducción por depreciación es la que prudencialmente admita la Administración según la naturaleza de los bienes y el uso a que estén destinados.

Nicaragua. Los gastos necesarios —ya enumerados en el caso de Costa Rica— para producir la renta y mantener su fuente. Como en Costa Rica, se admiten como gasto deducible las bonificaciones y otras subvenciones a los empleados. La deducción por depreciación se verifica de acuerdo con alícuotas anuales especificadas en una tabla que contiene el Reglamento. A las empresas de seguros y a otras obligadas a mantener reservas matemáticas y técnicas, se les permite la deducción de las mismas.

Honduras. Los gastos de producción de la renta y de conservación de su fuente. Entre las deducciones a las empresas se admite la de subvenciones y gratificaciones a sus trabajadores. A las empresas de seguros se les permite deducir las reservas técnicas y las matemáticas. Las alícuotas de depreciación deducibles están basadas en el número probable de años de vida útil de los activos depreciables, a juicio de la Dirección de Impuesto que ha elaborado una tabla al efecto. Se concede deducción por agotamiento (minas).

El Salvador. Las deducciones a la renta bruta permitidas por la ley para constituir la renta neta son las corrientes, dentro del concepto anterior expresado. La deducción por depreciación aspira a tener en cuenta el lapso de vida útil del bien tangible o intangible (derecho) productor de la renta y está sujeta a una tabla incluida en el Reglamento. De la deducción por depreciación de inmuebles, según la letra de la Ley, gozarán no sólo los propietarios-empresarios sino también los beneficiarios de rentas inmobiliarias.

Guatemala. Las deducciones a la renta bruta para formar la renta neta de las empresas son las que normalmente se otorgan en legislaciones de impuestos sobre la renta. Sin embargo, en concordancia con el carácter real que asume el impuesto, se otorga por añadidura una deducción de sueldos a los empresarios activos, establecida y limitada por el Reglamento en relación con el respectivo capital en giro. El sistema es el de ingresos y egresos causados como en los casos anteriores. Se concede deducción por depreciación del "activo inmovilizado material" de acuerdo con alícuotas anuales de amortización que fija el Reglamento para tres grandes grupos (mobiliario; vehículos, máquinas, material rodante, etc.; y edificios y construcciones). Se permite la amortización del activo intangible efectivamente pagado o aportado.

c) Deducciones por concepto de reinversión y otras especiales

Costa Rica. En el caso de empresas agrícolas y pecuarias, lo invertido en bienes de capital hasta cantidad equivalente al 50 por ciento de la renta neta del ejercicio inmediato anterior. Amortización en cinco alícuotas anuales del valor de las viviendas de los trabajadores construidas sin finalidad lucrativa; y en otras cinco de las obras y mejoras realizadas, igualmente sin finalidad lucrativa, para mejorar las condiciones sociales, higiénicas, culturales de los trabajadores. Exclusivamente para empresas industriales y agrícolas, el descargo en cinco ejercicios posteriores de las pérdidas de operación de un ejercicio. Las donaciones al Estado, las municipalidades y a una serie de instituciones indicadas en la Ley, deducción aplicable lo mismo a renta de empresas que a la individual.

Nicaragua. Las reinversiones deducibles son: a) las relacionadas con ciertas ampliaciones y mejoras agrícolas señaladas en la ley; b) las de carácter industrial aprobadas por el Ministerio de Economía. Como otras deducciones especiales hay las de lo erogado, sin finalidad lucrativa, para viviendas de trabajadores y servicios médicos y culturales para ellos; las de seguros de los mismos por el patrón; y las primas de seguro, hasta cierto límite, del mismo, su cónyuge y sus hijos; las donaciones al fisco, a las municipalidades y a instituciones educacionales y asistenciales; el 20 por ciento de lo pagado por sus servicios a abogados e ingenieros y el 50 por ciento de los servicios de médicos y dentistas.

Honduras. No se concede deducción por concepto de reinversión. La única deducción especial en el caso de empresas es la de los donativos al fisco, los distritos, las municipalidades y las instituciones de beneficencia.

El Salvador. No se prevé deducción por concepto de reinversiones sino exclusivamente en favor de las sociedades, a las cuales se otorga además la deducción de reservas legales, o sea, de un elemento que forma en realidad parte de las utilidades. Coexisten, como en el caso de Nicaragua, en una sola disposición (Art. 18 del Reglamento), deducciones que son aplicables para pasar de la renta bruta a la neta cuando es el caso (rentas mercantiles, agrícolas, profesionales) y otras que corresponden a la etapa posterior (extracción, partiendo de la renta neta individual, del líquido imponible de personas naturales), como las siguientes: primas de seguros del contribuyente y su familia; gastos de representación si el contribuyente es diplomático nacional; de lo satisfecho por servicios médicos y de dentistas del contribuyente y su familia. Se permite deducción de los donativos a entidades oficiales y benéficas (deducción susceptible de ser de carácter personal o para sociedades); lo erogado en obras sanitarias en provecho de los trabajadores o de la localidad en que esté situada la empresa y hasta el 5 por ciento de la renta bruta como gastos de agencias y sucursales.

d) Determinación del líquido imponible

Costa Rica. En el caso de las personas jurídicas (que para los efectos de la Ley incluyen a las comunidades sucesorales, las asociaciones, etc.), la renta neta constituye el líquido imponible.

Para las personas naturales el líquido imponible se obtiene rebajando a la renta neta la exención personal de base (C 5.000); las deducciones por cargas de familia (C 2.000 por matrimonio, C 1.500 por descendiente a cargo y C 1.000 por cada dependiente calificado) y ciertas deducciones especiales que incluyen, entre otros elementos, cantidades satisfechas por concepto de deudas legalmente obligatorias, con inclusión de los respectivos intereses y, en fin, primas de seguro de vida en favor del contribuyente y sus familiares, con sujeción a cierto límite y condiciones.

Nicaragua. En términos generales el líquido imponible se determina como en Costa Rica, salvo que algunas de las deducciones comprendidas (de acuerdo con la presentación que verifica la ley) en el párrafo B-3 anterior como elementos deducibles de la renta bruta para obtener la renta neta, como las primas de seguros en favor del contribuyente y su familia, una fracción de la paga por servicios de médicos, abogados, etc. constituyen más bien técnicamente elementos deducibles de la renta neta para obtener el líquido imponible. La exención personal de base es de 20.000 córdobas. Las deducciones por cargas de familia son múltiples y variadas, comprendiendo 2.000 córdobas por matrimonio, 1.000 por descendiente o ascendiente a cargo; 1.000 por hermano a cargo, y mayoraciones sustanciales por descendientes que estudien en universidades del país y del extranjero.

Honduras. La renta neta de todas las empresas es lógicamente su líquido imponible. Se ha salvado la dificultad que la solución supone para empresarios individuales, permitiéndoles de todos modos en el formulario deducciones personales y por cargas de familia. Se verifican así, en beneficio de todo contribuyente persona natural, las siguientes deducciones a la renta neta para constituir el líquido imponible: exención personal de base de 3,700 lempiras; 1.200 por cónyuge no contribuyente; 600 por dependiente con quien se tenga obligación alimenticia o esté inválido, y las primas de contratos de seguros.

El Salvador. Renta neta y líquido imponible vienen a ser equivalentes en el caso de personas jurídicas. A la renta neta de las personas naturales se le rebajan las siguientes deducciones per-

sonales para obtener el líquido imponible: 6,000 colones de exención de base; 500 colones por descendiente no contribuyente menor de 18 años a partir del cuarto hijo y con la limitación de que el total de las deducciones personales no podrá exceder de 8,000 colones. No existe deducción por cónyuge ni por ascendientes ni para otros dependientes.

Guatemala. No es precisa en principio dada la estructura de la legislación. El impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas es un impuesto sobre los resultados de la actividad de los negocios afectados y, por lo tanto, de carácter real. La deducción de sueldos (ver antes) que se permite a los empresarios de los negocios gravados compensa, en todo caso, la

ausencia de deducciones personales. Y el impuesto sobre utilidades y beneficios de capital, al no afectar igualmente sino el resultado de determinadas actividades y no la entera capacidad contributiva del sujeto de impuesto, es lógico que tampoco incluya en su estructura deducciones personales y por cargas de familia.

Existe, con todo, en el caso del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas una exención de base de 500 quetzales, incluida en la tarifa y aplicable tanto a las sociedades como a los empresarios individuales; y una exención de base de igual monto aplicable al impuesto sobre beneficios de capital (reducida a 250 quetzales por el Decreto número 174 de 16 de diciembre de 1954).

III. TARIFAS, ADMINISTRACION Y OBSERVACIONES GENERALES

1. Tarifas

Costa Rica. Unica. Progresiva. Graduada, de tasas progresivas aplicables cada una a los excedentes de renta entre el nivel anterior y el siguiente. Parte de una tasa de 1 por ciento sobre los primeros 3,000 colones o fracción (o sea el líquido imponible resultante después de rebajar incluso la exención personal de base ya mencionada) para llegar a 30 por ciento sobre los excedentes más allá de 500,000 colones.

Nicaragua. Unica, progresiva, de lineamientos similares a la de Costa Rica. Como en ésta, la exención de base no se encuentra en la tarifa sino entre las deducciones personales que deben realizarse para determinar el líquido imponible. Parte de una tasa de 4 por ciento sobre los primeros 40,000 córdobas o fracción para llegar a 18 por ciento sobre el excedente de 1,000,000 de córdobas.

Honduras. Dos tarifas. Una para la renta neta de las empresas mercantiles y otra para la renta líquida individual. Ambas de lineamientos iguales a las de Costa Rica y Nicaragua, salvo que la de empresas mercantiles contiene una exención de base. La tarifa sobre la renta líquida individual —para extraer la cual ya se ha tenido cuenta de la exención personal de base— va de 2 por ciento sobre los primeros 2,500 lempiras o fracción hasta 15 por ciento para excesos sobre 1,000,000. La de empresas mercantiles va de una tasa de 4 por ciento para rentas entre 2,500 y 40,000 lempiras hasta una de 15 por ciento para el excedente de 1,000,000.

El Salvador. Dos tarifas, una progresiva para la renta líquida individual, estructurada como la de Costa Rica, que va de una tasa de 3 por ciento sobre los primeros 1,000 colones hasta una de 44 por ciento sobre los excedentes más allá de 150,000 colones; y otra mixta para la renta neta de las sociedades que grava con el 2 1/2 por ciento básico a los primeros 5,000 colones y con un 5 por ciento adicional a los excedentes sobre esa cantidad, o sea, que en el mismo momento que alcanza la progresividad, la abandona para tornarse proporcional.

Guatemala. Tarifa progresiva graduada para el impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas, similar en su estructura a la de Costa Rica y que, luego de una exención de base de 500 quetzales, va de una tasa de 5 por ciento sobre la fracción de 500,01 a 1,000 hasta una de 43 por ciento sobre los excedentes más allá de 300,000 quetzales.

Tarifa de igual estructura para el impuesto sobre beneficios de capital que, luego de una exención de base para los primeros 500 quetzales, va ascendiendo de una tasa de 1 por ciento para la fracción entre 500,01 y 1,000 hasta una tasa de 43 por ciento para los excedentes por sobre 300,000 quetzales (esta última tarifa ha sido reformada por el Decreto No. 174 de 16 de diciembre de 1954).

2. Administración

a) Procedimientos para determinar la facultad contributiva

i) *Declaración del contribuyente. Costa Rica.* Están obligados a presentar declaración bajo juramento (correspondiente a ejercicios gravables de 1o. de octubre a 30 de septiembre) los representantes legales de las personas jurídicas y, en caso de haber obtenido renta bruta igual o superior a 5,000 colones, las personas naturales y los representantes legales de comunidades sucesorales y los administradores de bienes ajenos.

Nicaragua. Declaración, en todo caso, de los representantes legales de las personas jurídicas gravables y de los representantes legales de las comunidades. Las personas naturales o sus representantes están obligados a declarar si han obtenido renta bruta de 20,000 córdobas en adelante. El ejercicio gravable va en principio de 1o. de julio a 30 de junio.

Honduras. Declaración jurada de empresas mercantiles —societarias e individuales— con ingresos brutos de 2,500 lempiras en adelante y de personas naturales sin calidad jurídica de comerciante que hayan obtenido ingresos brutos de 3,600 lempiras en adelante. El ejercicio gravable corresponde en principio al año civil.

El Salvador. Obligación general de toda persona (o de su representante) que de acuerdo con la ley constituya sujeto de impuesto e incluso de los contribuyentes cuyo impuesto haya sido retenido. Las sociedades deben en todo caso presentar declaración. El ejercicio gravable corresponde en principio al año civil.

Guatemala. Declaración del contribuyente con anexos (balance, estado de ganancias y pérdidas y otros que señala la ley) para las empresas denominadas lucrativas. Simple declaración jurada en el caso de los sujetos del impuesto sobre beneficios de capital. Declaración jurada igualmente para el caso del impuesto denominado de "beneficios de ausentes", en relación con el cual la obligación de declaración se extendió a los deudores de las rentas gravadas. (Este impuesto ha sido recientemente eliminado).

ii) *Estimación de oficio. Costa Rica.* Se otorga facultad a la Administración para realizarla en caso de ausencia de declaración o de que esta sea falsa o incompleta.

Nicaragua. Igual al caso de Costa Rica.

Honduras. Existe para la Administración la facultad de aplicarla en caso de falta de declaración, de la contabilidad o de los documentos demostrativos exigidos por la Ley, o en caso de contabilidad irregular.

El Salvador. Facultad de estimación de oficio de la Administración basada en indicios y en determinación por peritos combinados.

Guatemala. No se la prevé a través de indicios pero los funcionarios de la Administración (inspectores) están autorizados, en el caso de las empresas lucrativas, a verificar el reajuste del impuesto sobre la base de la contabilidad del contribuyente.

iii) *Retención en la fuente. Costa Rica.* Están obligados a efectuarla los patronos por los sueldos, salarios y otras rentas similares.

Nicaragua. La Administración posee facultad para exigirla a quienes satisfacen sueldos, salarios y rentas similares del trabajo y rentas a residentes en el extranjero. También puede eventualmente exigirla a deudores de sujetos morosos de impuesto.

Honduras. Se contempla excepcionalmente en caso de morosidad del contribuyente y a cargo de sus deudores, cuando así se lo exija la Administración.

El Salvador. Es obligatoria para quienes satisfagan remuneraciones por servicios de carácter permanente (sueldos, salarios, etc.). Por vía reglamentaria se fija la proporción de esas remuneraciones a retener (Art. 38). El Ejecutivo queda facultado para extender el procedimiento a otros casos. El Reglamento obliga a los deudores a retener porcentos especificados de los dividendos, utilidades y otras rentas a satisfacer a personas no residentes en el país e incluso en el mismo si se trata de premios u otras ganancias fortuitas similares.

Guatemala. No existe sino a cargo de los deudores de las rentas gravadas por el impuesto sobre beneficios de ausentes.

b) *Liquidación del impuesto*

Costa Rica. Liquidación *bona fide* por la Administración y plazo de 3 años para que ésta verifique la liquidación definitiva y reclame el excedente de impuesto. El plazo se extiende a 5 años en caso de declaración falsa o falta de declaración.

Nicaragua. Liquidación *bona fide*. Plazo de 3 años para liquidación definitiva.

Honduras. Liquidación (cómputo) realizado por el propio contribuyente y que da lugar a una primera revisión por la Administración. Revisión (liquidación definitiva) por la Administración dentro de plazo de 5 años, salvo ocultación de rentas, caso en el cual la ley (Art. 25) expresa que la obligación será imprescriptible.

El Salvador. Similar al caso de Honduras. El contribuyente recibe ayuda de delegados de la Administración para su cómputo, informaciones y cálculo aritmético. Primera revisión por la Administración como base del pago del impuesto. Facultad de liquidación complementaria de parte de la Administración en un plazo de 5 años.

Guatemala. En el caso del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas, liquidación por la Administración dentro de un plazo de 40 días, que ella puede extender en otro tanto; la Administración puede proceder a las investigaciones necesarias para revisar esa liquidación hasta dentro de un plazo de 6 años. La liquidación del impuesto sobre beneficios de ausentes se lleva a cabo por la Administración al recibo de la declaración. No se prevén reglas específicas sobre liquidación en el caso del impuesto sobre beneficios de capital.

c) *Pago del impuesto (lapso entre la causación del impuesto y el plazo de pago).*

Costa Rica. De hecho, hasta a los 150 días de la causación del impuesto. El ejercicio gravable termina el 30 de septiembre y el contribuyente tiene hasta el 31 de marzo para cubrir el impuesto en la Oficina Recaudadora de su domicilio.

Nicaragua. Pago parcial, al presentar la declaración, de la mitad del impuesto que estima el contribuyente. Para pagar la segunda mitad, ya verificada la revisión administrativa, tiene hasta el 31 de marzo (equivale a nueve meses de plazo a contar de la causación del impuesto en 30 de junio).

Honduras. Hasta 180 días después de la causación del impuesto, ya que el ejercicio fiscal termina el 31 de diciembre y el contribuyente tiene hasta el 30 de junio para pagar el impuesto.

El Salvador. Sesenta días después del plazo de presentación de la declaración. Como éste es de tres meses, el lapso máximo de principio entre causación del impuesto y pago viene a ser de 150 días. Puede ser mayor por retardo de la Administración en liquidar y en notificar al contribuyente.

Guatemala. Impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas: entre 110 y 150 días después de la causación del impuesto (60 de plazo al contribuyente para presentar la declaración; entre 40 y 80 días a la Administración para la liquidación provisional y notificar; 10 días concedidos por el Reglamento para el pago).

Reglas similares para el caso del impuesto sobre beneficios de capital e igualmente para el impuesto sobre beneficios de ausentes.

d) *Sanciones*

Costa Rica. Pecuniarias; aplicables por el juez de Hacienda. En caso de datos falsos hay posibilidad de pena corporal por aplicación del Código Penal. Se sanciona únicamente con multa moderada, incluso la apropiación del impuesto retenido; y sólo con ella o remoción del cargo al funcionario que facilite al contribuyente burlar el impuesto. El nivel general de las multas parece ser sumamente moderado.

Nicaragua. Pecuniarias primordial y casi exclusivamente, pero algunas bastantes severas. Se especifica, además, que su aplicación no excluye la responsabilidad penal que pueda corresponder al infractor. Se hace responsables solidariamente al autor, a los cómplices y a los encubridores.

Honduras. Pecuniarias pero severas generalmente. La falta de declaración es sancionada con el quintuplo del impuesto y así también la defraudación al fisco. La negativa a exhibir libros también es sancionada severamente. El retentor que deje de enterar en el plazo de Ley la cantidad retenida es considerado reo de hurto. En cuanto a los funcionarios, se prevén sanciones únicamente para el caso de divulgación de datos acerca de declaraciones.

El Salvador. Pecuniarias. Leves, no sólo las impuestas por retardo sino incluso por falta de declaración. De mediana intensidad para autor y cómplices de evasión intencional. Severas en caso de ausencia de contabilidad y documentación requeridas o negativas a presentarlas. La sanción para infracciones en materia de retención es leve. Se remite al Código Penal la sanción por divulgación de datos por parte de los funcionarios.

Guatemala. Sanciones pecuniarias variables según las circunstancias y gravedad del caso, y más intensas para los reincidentes en los casos de falta de declaración y mora en el pago. La falsedad en las declaraciones sufre iguales sanciones sin perjuicio de aplicación, además, de pena corporal de seis meses. Los funcionarios que revelen datos acerca de utilidades del contribuyente son sancionados con suspensión temporal de sueldos o destitución.

e) *Recursos*

Costa Rica. Jurisdicción administrativa para determinación del impuesto; recursos de revisión ante la Dirección de Tributación Directa e instancia única de apelación ante el Tribunal de la Renta. Jurisdicción ordinaria en los otros casos; a) cobro del

impuesto: por iniciativa de la Dirección de Tributación Directa, juicio ejecutivo ante el Juez Civil de Hacienda; apelación ante la Sala Civil correspondiente; b) sanciones; aplicables por el Juez Civil de Hacienda por iniciativa de la Dirección de Tributación Directa.

Nicaragua. De revisión ante la oficina del impuesto; de apelación ante la Oficina de Apelaciones. Igual procedimiento ante jurisdicciones administrativas en materia de impuesto y de multas.

Honduras. Recurso de reposición (revisión ante la Dirección General del Impuesto) y de apelación ante el Ministro de Hacienda, jurisdicción de carácter administrativo aplicable por igual a impuestos y multas. Posibilidad de aplicación del procedimiento de apremio (embargo, tasación y subasta de bienes) contra el contribuyente moroso.

El Salvador. Recursos diversos, todos ante la jurisdicción administrativa: de rectificación ante la Dirección General del Impuesto; de queja ante el Tribunal de Apelaciones para que aquella reponga; finalmente de apelación ante el último o de hecho ante el mismo cuando deniegue la admisión del de apelación.

Guatemala. No hay reglas especiales. La aplicación de la Ley de lo contencioso administrativo permite al contribuyente, agotado el recurso ante el Ministro de Hacienda, proseguir con su apelación hasta la sala respectiva de la Corte Suprema.

3. Observaciones generales.

Costa Rica. Las sociedades con actividades similares el 75 por ciento de cuyo capital sea poseído por socios comunes deberán declarar como si fueran un solo contribuyente.

En lugar de impuesto sobre la renta, se aplica un gravamen de 5 por ciento sobre los ingresos brutos provenientes de espectáculos públicos ocasionales o de arrendamiento de películas cinematográficas, sujeto a retención por parte de los empresarios contratistas.

No hay previsiones especiales acerca de la situación ante el impuesto de las empresas extranjeras de transporte marítimo y aéreo que, por rendir servicios en el país y en el extranjero, presentan el problema de determinar cuál fracción de sus gastos universales debe imputarse a los ingresos de fuente costarricense para formar la renta neta gravable.

Nicaragua. Por disposición meramente reglamentaria (Art. 119) se autoriza a la Dirección a considerar como un solo contribuyente a sociedades y comunidades separadas constituidas por los mismos socios o comuneros.

El caso del arrendamiento de películas cinematográficas se resuelve: a) estableciendo una regla especial para la determinación de la renta bruta correspondiente, b) en defecto de declaración basada en esa regla, por medio de la aplicación de un impuesto especial sobre el ingreso bruto.

Igualmente hay disposiciones especiales para empresas de seguros y para las extranjeras de transporte aéreo o marítimo.

Honduras. Las situaciones legales ante el impuesto de los distribuidores, productores, etc., de películas cinematográficas extranjeras y de empresas marítimas y aéreas extranjeras que prestan servicios en Honduras han sido resueltas por vía reglamentaria.

Para los primeros se establece una presunción de derecho, sujeta sin embargo a prueba en contrario, de que su renta neta es el 15 por ciento del valor de sus contratos de exhibición. En cuanto a las segundas, se considera como renta neta gravable al total de sus ingresos por transporte o comunicaciones desde el país al extranjero, menos gastos en Honduras. Se presume en fin, salvo prueba en contrario, que la renta neta equivale al 10 por ciento de los ingresos por el concepto últimamente mencionado cuando se trata de empresas extranjeras de aviación. Existe igualmente una disposición reglamentaria especial para determinar la renta bruta de las empresas de seguros, de fianzas, de capitalización y de ahorro.

El Salvador. Existe un impuesto especial denominado "real" de 20 por ciento (proporcional) que se aplica a las rentas devengadas en el país por personas naturales o jurídicas residentes en el extranjero. Este impuesto es aplicable a las utilidades de los socios en empresas exentas por contratos especiales con el estado. La Ley considera no sólo a la sucursal sino incluso a la agencia un único y mismo contribuyente con la casa matriz o el principal. El Reglamento contiene reglas especiales de determinación de la renta bruta de las empresas de seguro e igualmente otras para determinar su renta neta. La misma situación que en Costa Rica —inexistencia de disposiciones de carácter especial— para atender el caso de las empresas de transporte con actividades en el país y en el extranjero. Tampoco existen reglas especiales para el caso particular del arrendamiento de películas cinematográficas y actividades similares.

Guatemala. Las empresas de seguro están sujetas a legislación tributaria especial e igualmente las de espectáculos públicos y las mineras. Están exentas del impuesto los establecimientos de enseñanza; las sociedades mutualistas de previsión o de seguros y las cooperativas de carácter no mercantil según el Código respectivo; los hospitales y casas de salud particulares, las empresas con actividades exclusivamente editoriales y los radio-periódicos con utilidades inferiores a 3.000 quetzales. No pesa impuesto, como se observó, sobre la renta agrícola, salvo el caso de empresas organizadas en forma de sociedad anónima. No hay doble tributación para los dividendos que las empresas obtengan de sus acciones en otras empresas. No existen disposiciones para los casos especiales de empresas de transporte marítimo, aéreo y terrestre que prestan a la par servicios en el país y en el extranjero ni para otras situaciones particulares como el arrendamiento de películas cinematográficas, de discos en programas de radio, etc.

ANEXO C

ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA EXPORTACION DE CAFE EN CENTROAMERICA

1. Establecimiento
2. Base
3. Impuesto principal
 - a) Tarifa
 - b) Caracteres
 - c) Administración
4. Impuestos adicionales
5. Impuestos provisionales
6. Observaciones

1. Establecimiento

Guatemala. Decreto Legislativo No. 827 de 30 de junio de 1951 (Reformas hasta mayo de 1955) Decreto-Ley No. 282 de 18 de febrero de 1955 (deroga el No. 827 antes indicado).

El Salvador. Decreto-Ley No. 836 de 13 de septiembre de 1950

Honduras. Decreto-Ley No. 11 de 24 de diciembre de 1954, aplicable a partir del 1o. de enero de 1955.

Nicaragua. Decreto-Ley No. 16 de 11 de octubre de 1950.

Costa Rica. Ley No. 1411 de 19 de enero de 1952.

2. Base

Guatemala. El precio fijado para la cosecha del año a los 46 kg de café por la Oficina Central del Café, de acuerdo con las cotizaciones diarias en la Lonja de Nueva York durante el mes de mayo para café guatemalteco o del café colombiano tipo Medellín.

(Reformas hasta mayo de 1955). El precio FOB, en puerto guatemalteco, de los 46 kg de café, fijado sobre la base de la cotización diaria en Nueva York de los cafés colombianos, menos Q. 2 por quintal por concepto de gastos de transporte, etc., desde Guatemala al exterior. La Oficina Central del Café informa diariamente por telégrafo acerca de las cotizaciones a las Administraciones de Aduana y al Tribunal y Contraloría de Cuentas.

El Salvador. El precio FOB en puerto salvadoreño de los 45 kg de café oro, expresado en el contrato de venta o permuta que debe registrar el comprador con la Cía. Salvadoreña del Café y que ésta rectifica si es inferior a la cotización mínima en el mercado de destino menos los gastos de transporte.

Honduras. Los 60 kg de café exportado (peso habitual del saco para exportación).

Nicaragua. El precio FOB de los 46 kg de café exportado.

Costa Rica. El valor adjudicable a la fanega¹ de café en cereza, de producción propia o ajena, recibida para su tratamiento por los beneficiadores del fruto.

¹ El peso de la fanega de café en cereza es necesariamente variable como sucede con todas las medidas de volumen. Se le ha estimado, en promedio, como equivalente a 125 libras de café en pergamino, o sea, 100 libras (46 kg) de café oro.

3. Impuesto principal

a) Tarifa

Guatemala

De Q. 30,00 a Q. 40,00	Q. 4,00	
" " 40,01 " " 50,00	" 5,00	
" " 50,01 " " 55,00	" 6,00	
" " 55,01 " " 60,00	" 8,00	

y el 25 por ciento sobre cualquier excedente.

Reformas hasta mayo de 1955

Q. 0,01 a Q. 30,00		10 por ciento
30,01 " " 32,50		Q. 3,50
32,50 " " 35,00		" 3,50
35,01 " " 37,50		" 4,50
37,51 " " 40,00		" 5,00
40,01 " " 42,50		" 5,50
42,51 " " 45,00		" 6,00
45,51 " " 47,00		" 6,50
47,51 " " 50,00		" 7,00
50,01 " " 52,00		" 7,50
52,51 " " 55,00		" 8,00
55,51 " " 57,00		" 9,00
57,51 " " 60,00		" 10,00

de 60,01 en adelante Q. 10 más 25 por ciento sobre el excedente.

El Salvador

Menos de Dls. 30		Libre
Dls. 30 y más		10 por ciento básico

Además de los excedentes de Dls. 30:

de Dls. 30,01 a 35,00		20 por ciento
" " 35,01 " 40,00		25 por ciento
" " 40,01 en adelante ²		30 por ciento

Honduras

Lempiras 15 los 60 kg.³

² La tarifa aparece simplificada en cuanto a sus dos últimos renglones. En realidad, y sin que haya sido posible deducir el motivo de la repetición en la tasa, establece una de 30 por ciento sobre el excedente de precio entre Dls. 40 y 45 y fija luego idéntico porcentaje de gravamen para los excedentes por sobre Dls. 45.

³ Tasa del impuesto de iguales características desde 1950 a 1954: L. 4 por saco de 60 kg según Decreto No. 78 de 22 de febrero de 1950 que lo eleva a ese nivel, del de L. 1 que tenía desde el Decreto No. 60 de 1947, L. 6 por saco de 60 kg según Decreto No. 78 de 22 de febrero de 1954, que reforma el de 1950.

Nicaragua

Menos de Dls. 33	Libre
Entre Dls. 33 y 50	Dls. 3
Más de Dls. 50	Dls. 3 y 25 por ciento del exceso

Costa Rica. 5 por ciento del valor de la fanega beneficiada, según la Ley (Art. 10.). En realidad el impuesto lo satisfacen los beneficiadores sobre el 5 por ciento de una cantidad que se obtiene restando del monto total de las ventas del beneficio en cada cosecha, lo siguiente: los gastos de venta, el impuesto de propaganda y los gastos efectivos de elaboración, o bien 10 colones por fanega, a opción del beneficiador.

b) Caracteres

Guatemala. Real; indirecto, con exención de base; sujeto a tarifa graduada de escala móvil que asciende con el precio hasta cierto límite, sobrepasado el cual se establece un recargo *ad valorem* sobre los excedentes.

(*Reformas hasta mayo de 1955*) Iguales al anterior, con la excepción de que ha sido eliminada la exención de base.

El Salvador. Real; indirecto, sujeto a tarifa dotada de exención de base, de tasa básica aparentemente *ad valorem* (en realidad específica) y de tasas progresivas *ad valorem* sobre los excedentes de precio.

Honduras. Real; indirecto, de una sola tasa específica.

Nicaragua. Real; indirecto, con exención de base, tasa básica de carácter específico y tasa adicional *ad valorem* sobre los excedentes después de cierto límite.

Costa Rica. Real; indirecto, de tasa fija *ad valorem*. Posee la peculiaridad de que, en tanto que el sujeto de derecho de los impuestos de exportación de café es siempre el exportador en los otros países de Centroamérica, en Costa Rica lo es el beneficiador del fruto.

c) Administración

Guatemala. Liquidado y recaudado por el Banco de Guatemala sobre la base de declaración (planilla) del exportador. Control de la declaración por el mismo Banco que confronta el precio declarado con el fijado anualmente en mayo para la cosecha siguiente por la Oficina Central del Café. Control del pago del impuesto: por la aduana de embarque, que exige la planilla cancelada⁴.

(*Reformas hasta mayo de 1955*) Por cuanto puede presumirse del Decreto no varía grandemente de la anterior en cuanto a las operaciones de liquidación y recaudación que corresponde efectuar al Banco de Guatemala. A la Oficina Central del Café ha sido otorgada, sin embargo, mayor participación en el control. Los exportadores deben pasarle relación de sus compras, con indicación de origen (nombre del productor), registrar con ella sus contratos y recibir de la misma un permiso de embarque. Existe además obligación para los productores de declarar sus cosechas a la Oficina.

El Salvador. Control por la Cia. Salvadoreña del Café, según reglas especiales (Art. 7o.), del precio declarado por el exportador al registrar éste el contrato. Liquidación y recaudación por aduana de embarque que asegura así el control del pago del impuesto.

Honduras. No se especifica. Se sobreentiende que es liquidable y recaudable en las aduanas antes del embarque como es lo corriente con los impuestos de exportación de carácter simple.

⁴ La citada Ley de 1951 no contiene muchos detalles acerca de la administración pero de algunos de sus términos y de informaciones recabadas se deduce que la administración se realiza en la forma indicada.

Nicaragua. La liquidación y la recaudación la efectúan el Departamento Bancario del Banco Nacional y los bancos comerciales autorizados, sobre la base de la declaración del exportador prevista en la Ley Reguladora de Cambios Internacionales. No hay disposición especial sobre control del precio declarado, salvo el suministro de informaciones al respecto por el Departamento de Emisión del Banco Nacional. El control del pago se presume que lo efectúa la aduana de embarque.

Costa Rica. Liquidación y recaudación por banco cajero del Estado (el Banco Nacional). Control del impuesto: a través de la Oficina del Café que no autoriza exportaciones del café que no hayan satisfecho el impuesto.

A cuenta de la liquidación anual, los beneficiadores están obligados a satisfacer un anticipo equivalente al 3 por ciento del valor total de cada venta o exportación que hagan.

4. Impuestos adicionales

Guatemala. Impuesto de Q. 0,05 sobre los 46 kg (Dec. Leg. No. 2615 de 22 de octubre de 1951), afectado al mantenimiento de la Oficina Central del Café.

Impuesto de Q. 0,10 sobre los 46 kg vendidos en el interior a más de Q. 15 (Dec. Leg. No. 435 de 16 de octubre de 1947). La afectación ha ido variando, pero el impuesto ha subsistido. Contribución denominada portuaria de 6 por ciento "sobre el valor que arroje la liquidación de las pólizas de exportación" (Dec. Leg. No. 931 de 24 de noviembre de 1952), o sea sobre el monto de los otros impuestos.

Impuesto de Q. 0,10 sobre los 46 kg (Dec. Leg. No. 1045 de 20 de abril de 1954), afectado a la amortización de la deuda de Guatemala con la Oficina Panamericana del Café.

(*Reformas hasta mayo de 1955*). Se les elimina en el sentido de que quedan consolidados dentro del impuesto principal. Pero la afectación de sus productos queda en pie, pues las Aduanas deben hacer constar en las pólizas de exportación lo correspondiente a cada finalidad especial.

El Salvador. No los hay. Incluso el café exportado después de haber sido elaborado en alguna forma está sujeto a este mismo impuesto de acuerdo con reglas especiales de adaptación fijadas en reforma del Decreto-ley No. 836 por Decreto Legislativo 1616 de 5 de octubre de 1954. No hay tampoco impuestos municipales; según el Decreto-ley No. 836 el fisco nacional debía repartir entre las municipalidades productoras, en proporción al café en cada año producido, el 5 por ciento del producto del impuesto. El Decreto-legislativo No. 1616 redujo a 3 por ciento dicha fracción repartible a las municipalidades.

Honduras. No existen ni han sido habituales en el pasado. Existen impuestos municipales de L. 1 por saco de 60 kg

Nicaragua. El primero en orden cronológico es el contenido en el Arancel de Aduanas de 1918 (reformado por Ley de 27 de septiembre de 1939), que sujeta los 46 kg exportados a la siguiente tarifa en dólares:

Café corriente en oro:	
De valor menor a Dls. 10	0,50
De valor superior a Dls. 10	0,75
Café lavado en oro:	
De valor menor a Dls. 12	0,50
De valor superior a Dls. 12	0,75
Café lavado en pergamino:	
De valor menor a Dls. 10	0,40
De valor superior a Dls. 10	0,60
Café negro:	
De valor menor a Dls. 10	0,30
De valor superior a Dls. 10	0,45

Impuesto de Dls. 0,03 sobre el saco de 60 kg de café exportado (afectado a la contribución nicaraguense al sostenimiento de la Federación Cafetalera de Centroamérica y México). Ha equivocado además a un impuesto adicional la obligación para los

exportadores de vender las divisas provenientes de café, así como de otras exportaciones, a un tipo de cambio diferencial inferior presumiblemente al que obtendrían en el mercado libre. Dicho tipo era desde el 12 de julio de 1950 de 6,60 córdobas por dólar; y los tipos de venta para importaciones, respectivamente, de 7,05; 8,05 y 10,05 según la clasificación oficial las considerase esenciales, semi-esenciales o suntuarias.

Costa Rica. Impuesto de propaganda de Dls. 0,20 por 46 kg de café oro exportado (Ley 1244 de 5 de diciembre de 1950).

Arancel de Aduanas (Ley 1350 de 29 de septiembre de 1951): Dls. 0,20 por cada 46 kg exportados de café oro o su equivalente (conservado en el nuevo Arancel, Ley 1738 de 31 de marzo de 1954). Ha existido por algunos años y hasta 1951 una situación de cambios diferenciales que, como en Nicaragua, equivalía a un impuesto adicional sobre la exportación de café. Con posterioridad a la reforma del sistema de cambios diferenciales existentes hasta 1951 y similar en estructura al de Nicaragua, el tipo de compra ha sido de 5,60 colones por dólar y el de venta para importaciones esenciales de 5,67; el de mercado libre, intervenido por el Banco Central, ha sido de 6,65 colones. El nivel de rendimiento del sistema indica que continúa implícito en él un impuesto adicional sobre el café de alguna consideración.

5. Impuestos provisionales

Guatemala. Impuesto de Q. 0,10 sobre los 46 kg de café exportado de la cosecha 1954/1955, incluido entre los impuestos extraordinarios del Decreto Ejecutivo No. 113 de 10 de octubre de 1954.

(Reformas hasta mayo de 1955) Queda en pie el Q. 0,10 por quintal incluido entre los impuestos extraordinarios del Decreto No. 113 de 10 de octubre de 1954.

El Salvador. Impuesto de 3 colones sobre los 46 kg sobre el café de la cosecha 1954/1955 (Decreto No. 1535 del 7 de julio de 1954).

Honduras. No hay.

Nicaragua. Ninguno.

Costa Rica. Ninguno.

6. Observaciones

Guatemala. El decreto que estableció el impuesto principal dejó fuera del alcance de éste al café proveniente de fincas nacionales para que se le siguiera aplicando una legislación impositiva especial contenida en los Decretos, Gubernativos 2655, 2789 y 3054 y en el Decreto Legislativo 2722.

El Salvador. El Art. 13 del Decreto-ley No. 836 exime de impuesto sobre la renta las utilidades provenientes del cultivo la elaboración y la comercialización del café mientras dure el impuesto que establece.

Honduras. Con fecha 13 de enero se dictó el Decreto-ley No. 26 que, presumiendo que los exportadores pueden absorber el aumento de impuesto (de 3 lempiras en la Ley anterior a 15 en la presente), prohíbe su traslación.

Nicaragua. El impuesto principal sufre la siguiente afectación: a) 80 por ciento del rendimiento de su tasa básica específica a la construcción de la carretera Roosevelt; b) el 20 por ciento de ese rendimiento a mantenimiento de caminos vecinales y construcción de nuevas carreteras; c) el impuesto adicional de 25 por ciento sobre los excedentes va al Fondo de Nivelación de Cambios del Banco Nacional.

Al establecer la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1952 se eliminó el impuesto sobre utilidades netas de café y algodón dictado en 1951.

Costa Rica. La Ley 1411 que establece el impuesto principal contiene disposiciones especiales: a) que regulan la utilidad de los beneficiadores; b) que establecen que, durante 10 años a partir de la vigencia de este tributo, no se gravará con ningún nuevo impuesto, nacional o municipal, la producción, elaboración y exportación del café.



AGENTES DE VENTAS DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ARGENTINA

Editorial Sudamericana, S. A., calle Alsina 500, Buenos Aires.

AUSTRALIA

H. A. Goddard Pty. Ltd. 255 George Street, Sydney, N. S. W.

BELGICA

Agence et Messageries de la Presse, S. A. 14-22 rue du Persil, Bruselas.
W. H. Smith & Son, 71-75 bd. Adolphe-Max, Bruselas.

BOLIVIA

Librería Selecciones. Empresa Editora "La Razón". Casilla 972, La Paz.

BRASIL

Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro, D. F.

CANADA

The Ryerson Press, 299 Queen Street West, Toronto, Ontario.

CEILAN

The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., Lake House, Colombo.

COLOMBIA

Librería Latina, Ltda., Apartado Aéreo 4011, Bogotá.
Librería Nacional, Ltda., 20 de Julio. San Juan-Jesús, Barranquilla. Librería América, Sr. Jaime Navarro R., 49-58, calle 51, Medellín.

COSTA RICA

Trejos Hermanos, Apartado 1313, San José.

CUBA

La Casa Belga, René de Smedt, O'Reilly 455, Habana.

CHECOESLOVAQUIA

Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trida 9, Praga I.

CHILE

Librería Ivens, Calle Moneda 822, Santiago.
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Santiago.

CHINA

The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipeh, Taiwan.
The Commercial Press, Ltd. 211 Honan Road, Shanghai.

DINAMARCA

Messrs. Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, Copenhagen.

ECUADOR

Librería Científica Bruno Moritz, Casilla 362, Guayaquil.

EGIPTO

Librairie "La Renaissance d'Égypte", 9 Sharia Adly Pasha, Cairo.

EL SALVADOR

Manuel Navas y Cía., "La Casa del Libro Barato", 1ª Avenida Sur 37, San Salvador.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, Nueva York 27, N. Y.

ETIOPIA

Agence Ethiopienne de Publicité, P. O. Box 128, Addis Abeba.

FILIPINAS

D. P. Pérez Co., 132 Riverside, San Juan.

FINLANDIA

Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.

FRANCIA

Editions A. Pedone, 13 rue Soufflot, París.

GRECIA

"Eleftheroudakis", Librairie Internationale, Place de la Constitution, Atenas.

GUATEMALA

Goubaud & Cia., Ltda., Sucesor, 5ª Av. Sur nº 28, Guatemala.

HAITI

Max Bouchereau, Librairie "A la Caravelle", Boite postale 111-B, Port-au-Prince.

HONDURAS

Librería Panamericana, calle de la Fuente, Tegucigalpa.

INDIA

Oxford Book & Stationery Company, Scindia House, Nueva Delhi.
P. Varadachary & Co., 8 Linghi Chetty Street, Madras I.

INDONESIA

Jajasan Pembangunan, Gunung Sahari 84, Djakarta.

IRAK

Mackenzie's Bookshop, Booksellers and Stationers, Bagdad.

IRAN

Ketab Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, Teherán.

ISLANDIA

Bokaverslun Sigfusar Eymundssonar, Austurstreti 18, Reykjavik.

ISRAEL

Blumstein's Bookstores, Ltd., 35 Allenby Road, P.O.B. 4154, Tel Aviv.

ITALIA

Colibrí, S. A., 36 Via Mercalli, Milán.

LIBANO

Librairie Universelle, Beirut.

LIBERIA

Mr. Jacob Momolu Kamara, Curly and Front Streets, Monrovia.

LUXEMBURGO

Librairie J. Schummer, Place Guillaume, Luxemburgo.

MEXICO

Editorial Hermes, S. A., Ignacio Mariscal 41, México, D. F.

NORUEGA

Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt, 7º, Oslo.

NUEVA ZELANDA

The United Nations Association of New Zealand G. P. O. 1011, Wellington.

PAISES BAJOS

N. V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, La Haya.

PAKISTAN

Thomas & Thomas, Fort Mansion, Frere Road, Karachi
Publishers United, Ltd., 176 Anarkali, Lahore.

PANAMA

José Menéndez, Agencia Internacional de Publicaciones, Plaza de Arango, Panamá.

PARAGUAY

Moreno Hermanos, Casa América, Palma y Alberdi, Asunción.

PERU

Librería Internacional del Perú, S. A., Casilla 1417, Lima.

PORTUGAL

Livraria Rodrigues, Rua Aurea 186-188, Lisboa.

REINO UNIDO

H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, Londres, S.E. 1; y en H.M.S.O. Shops en Londres, Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgo y Manchester.

REPUBLICA DOMINICANA

Librería Dominicana, Calle Mercedes 49. Apartado 656, Ciudad Trujillo.

SINGAPUR

The City Bookstore, Ltd., Winchester House, Collyer Quay, Singapur.

SIRIA

Librairie Universelle, Damasco.

SUECIA

C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel, Fredsgatan 2, Estocolmo 16.

SUIZA

Librairie Payot, S. A., 1 rue de Bourg, Lausana, y en Basilea, Berna, Ginebra, Montreux, Neuchatel, Vevey, Zurich.
Librairie Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.

TAILANDIA

Pramuan Mit, Ltd., 55, 57, 59 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

TURQUIA

Librairie Hachete, 469 Itsikdal Cadessdi, Beyoglu-Istanbul.

UNION SUDAFRICANA

Van Schaik's Bookstore (Pty), P.O. Box 724, Pretoria.

URUGUAY

Oficina de Representación de Editoriales Prof. Héctor d'Elías, 18 de Julio 1333, Palacio Díaz, Montevideo.

VENEZUELA

Librería del Este, Av. F. Miranda 52, Edificio Galipán, Caracas.

YUGOSLAVIA

Drzavno Produzece, Jugoslovenska Enjiga, Marsala Tita 23/11, Belgrado.

Las publicaciones de las Naciones Unidas pueden obtenerse además en las siguientes librerías:

ALEMANIA

Buchhandlung Elwert & Neurer, Hauptstrasse 101, Berlín-Schöneberg.

W. E. Saarbach, G.m.b.H., Ausland-Zeitungshandel, Gereonstrasse 25-29, Colonia 1(22c.)

Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.

AUSTRIA

Gerold & Co., I. Graben 31 Viena I. B. Wüllerstorfer, Waagplatz 45, Salzburgo.

ESPAÑA

Librería José Bosch, Ronda Universidad 11, Barcelona.

JAPON

Maruzen Co., Ltd. 6 Tori-Nichome, Nishonbashi, P.O.B. 605, Tokio Central.

Los pedidos de aquellos países en que no se han designado todavía agentes de ventas pueden dirigirse a:

Sales Section, European Office of the United Nations,
Palais des Nations, Geneva, SwitzerlandSales and Circulation Section, United Nations,
New York, U. S. A.

PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Estudios anuales

- Estudio Económico de América Latina 1948* (E/CN.12/82) N° de venta: 1949. II. G. 1, xvi + 334 pp. Dls. 2,00
Estudio Económico de América Latina 1949 (E/CN.12/164/Rev. 1) N° de venta: 1951. II. G. 1, x + 556 pp. Dls. 3,75
Estudio Económico de América Latina 1951-1952 (E/CN.12/291/Rev. 2) N° de venta: 1953. II. G. 3, xvi + 224 pp. Dls. 2,50.
Estudio Económico de América Latina 1953 (E/CN.12/388) N° de venta: 1954. II. G. 1, xvi + 260 pp. Dls. 2,50
Estudio Económico de América Latina 1954 (E/CN.12/362/Rev. 1) N° de venta: 1955. II. G. 1, xvi + 208 pp. Dls. 2,50
Estudio Económico de América Latina 1955 (E/CN.12/421/Rev. 1) N° de venta: 1956. II. G. 1, x + 178 pp. Dls. 2,00

Desarrollo económico

- El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89/Rev. 1) N° de venta: 1950. II. G. 2, 60 pp. Dls. 0,40
* *El desarrollo económico del Ecuador* (E/CN.12/295) N° de venta: 1953. II. G. 5, xvi + 218 pp. Dls. 2,00
La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (E/CN.12/359) N° de venta: 1954. II. G. 2, x + 158 pp. Dls. 1,25
Las inversiones extranjeras en América Latina (E/CN.12/360; ST/ECA/28) N° de venta: 1954. II. G. 4, viii + 180 pp. Dls. 1,75
Análisis y proyecciones del desarrollo económico. I. Introducción a la técnica de programación (E/CN.12/363) N° de venta: 1955. II. G. 2, vi + 94 pp. Dls. 1,00
Análisis y proyecciones del desarrollo económico. II. El desarrollo económico del Brasil (E/CN.12/364/Rev. 1) N° de venta: 1956. II. G. 2, xvi + 176 pp. Dls. 2,00
Análisis y proyecciones del desarrollo económico. III. El desarrollo económico de Colombia (E/CN.12/365/Rev. 1) N° de venta: 1956. II. G. 3, xii + 422 pp. Dls. 4,50

Comercio

- Estudio del comercio entre América Latina y Europa* (E/CN.12/225) N° de venta: 1952. II. G. 2, x + 118 pp. Dls. 1,25
Estudio del comercio interlatinoamericano y sus perspectivas. Zona Sur de América Latina (E/CN.12/340/Rev. 2) N° de venta: 1953. II. G. 1, xii + 152 pp. Dls. 1,50
Estudio del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/369/Rev. 1) N° de venta: 1951. II. G. 2, xii + 300 pp. Dls. 3,00
Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/423) N° de venta: 1957. II. G. 5, vi + 112 pp. Dls. 1,25

Industria

- Productividad de la mano de obra en la industria textil algodonera de cinco países latinoamericanos* (E/CN.12/219) N° de venta: 1951. II. G. 2, xii + 300 pp. Dls. 3,00
Estudio de la industria siderúrgica en América Latina. (E/CN.12/293/Rev. 1; ST/TAA/Ser. C/16) N° de venta: 1954. II. G. 3, xii + 140 pp. Dls. 1,50
Posibilidades de desarrollo de la industria de papel y celulosa en la América Latina (E/CN.12/294/Rev. 2) N° de venta: 1953. II. G. 2, x + 152 pp. Dls. 1,50
Perspectivas de la industria de papel y celulosa en América Latina (E/CN.12/361/Add. 1; FAO/ETAP N° 462/Add. 1; ST/TAA/Ser. C./19/Add.1) N° de venta: 1955. II. G. 4, viii + 544 pp. Dls. 4,50
La energía en América Latina, sus posibilidades y problemas (E/CN.12/384/Rev. 1) N° de venta: 1956. G. 2, viii + 250 pp. Dls. 2,50
Problemas de la industria siderúrgica y de transformación de hierro y acero en América Latina (E/CN.12/425; ST/TAA/Ser. C/24 y Add 1). N° de venta: 1957. II. G. 6.2 Vols., iv + 66, vi + 258. Dls. 0,75 (vol. 1); Dls. 2,50 (vol. II).

Agricultura

- La expansión selectiva de la producción agropecuaria en América Latina* (E/CN.12/378/Rev. 2) N° de venta: 1953. II. G. 4, viii + 80 pp. Dls. 0,70

Estudios sobre Centroamérica

- * *Memoria del Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola* (E/CN.12/305) N° de venta: 1953. II. G. 1. 3 Vols. viii + 96, iv + 160 y iv + 196 pp. Dls. 1,25 (vol. 1); Dls. 1,50 (vol. II); Dls. 1,00 (vol. III)
* *El transporte en el Istmo Centroamericano* (E/CN.12/356; ST/TAA/Ser. C. /8) N° de venta: 1953. VIII. 2, xvi + 244 pp. Dls. 2,50
* *Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su Manual de Codificación* (E/CN.12/420) N° de venta: 1955. II. G. 3, viii + 416 pp. Dls. 4,00
* *La integración económica de Centroamérica, su evolución y perspectivas* (E/CN.12/422) N° de venta: 1956. II. G. 4, vi + 98 pp. Dls. 1,00

* Sólo en español.